

Vers une convergence des modèles ? Acteurs locaux et transnationaux dans la réforme de la sécurité sociale en Amérique latine

Converging Models ? Local and Transnational Actors in Social Security Reform in Latin America

Sylvain Turcotte

Number 45, Spring 2001

Les frontières du social : nationales, transnationales, mondiales ?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/009397ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/009397ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (print)

1703-9665 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Turcotte, S. (2001). Vers une convergence des modèles ? Acteurs locaux et transnationaux dans la réforme de la sécurité sociale en Amérique latine. *Lien social et Politiques*, (45), 29–40. <https://doi.org/10.7202/009397ar>

Article abstract

With the recent reforms of social security in Latin America, a number of new actors, operating at the supra-national level, have appeared. However, these transnational forces have not all had the same influence in countries' debates about whether to partially or completely privatise pension regimes. Examining the cases of Argentina, Brazil and Chile, this article accounts for the different levels of vulnerability to external forces each country experienced in undertaking pension reform. If current analyses suggest that national social models are experiencing policy convergence in the context of globalisation, this study predicts greater divergence in post-reform systems.

Vers une convergence des modèles ? Acteurs locaux et transnationaux dans la réforme de la sécurité sociale en Amérique latine

Sylvain Turcotte

Les transformations apportées aux systèmes de sécurité sociale latino-américains représentent la plus récente étape en matière de réformes structurelles mises en œuvre par les États de la région¹. Désormais associée au Consensus de Washington, qui définit un ensemble de changements structurels guidant l'ouverture des économies en développement (Williamson, 1990), la réforme de la sécurité sociale s'est rapidement imposée aux États qui ont pris la voie de la privatisation et de la libéralisation économique. En Amérique latine, elle est l'objet d'un retrait de l'État dans un domaine où sa présence a longtemps été jugée essentielle pour des raisons de nature principalement politique.

L'inclusion d'un domaine d'intervention sociale dans les pro-

grammes de stabilisation et de réformes structurelles pose de nouvelles questions en matière de souveraineté nationale dans un contexte de mondialisation. Les transformations récentes apportées aux systèmes de sécurité sociale latino-américains ont fait intervenir de nouveaux acteurs agissant au niveau supra-étatique dans un domaine longtemps considéré comme étant de juridiction exclusivement locale. Les institutions financières internationales et les investisseurs étrangers ont clairement démontré leur préférence pour un système de sécurité sociale qui repose sur la capitalisation individuelle plutôt que sur la répartition intergénérationnelle². La Banque mondiale représente à cet égard un des acteurs les plus

influent, car son rapport sur la viabilité des fonds de pension publics latino-américains propose leur privatisation, idée reprise par le Fonds monétaire international, qui, souvent, rend maintenant son aide financière d'urgence conditionnelle à la privatisation de la sécurité sociale (Singh, 1996). Une nouvelle génération de spécialistes latino-américains, influencés par l'expérience chilienne de privatisation des politiques sociales, a également été très active dans la région en établissant des réseaux d'experts qui ont guidé les exécutifs engagés sur la voie de la réforme des systèmes de sécurité sociale locaux.

L'arrivée d'acteurs supranationaux dans un domaine que l'on croyait depuis longtemps peu per-

**Vers une convergence des modèles?
Acteurs locaux et transnationaux dans la
réforme de la sécurité sociale en
Amérique latine**

30

méable aux pressions externes ouvre la voie à la transnationalisation des politiques sociales en Amérique latine. Ces nouveaux acteurs, qui se substituent souvent aux forces politiques locales, risquent de transformer radicalement les États-providences régionaux, désormais plus beaucoup vulnérables aux pressions externes en raison de leur dépendance croissante envers les flux d'investissements étrangers qui contribuent à assurer la croissance économique et le financement de leurs activités.

La question de la convergence des politiques sociales vers un modèle reposant sur une participation minimale de l'État et des services assurés par un système résiduel et décentralisé suscite beaucoup de discussions en Amérique latine (Franco, 1996; Stahl, 1994; Draibe, 1994). Mais la comparaison des différentes réformes montre que ces forces transnationales n'ont pas été partout en mesure d'influencer les États dans la redéfinition des systèmes locaux. Si la présence d'acteurs transnationaux dans les débats qui entourent la réforme des systèmes de pensions laisse croire

à une convergence des modèles nationaux de politique sociale, l'analyse des expériences nationales montre plutôt une forte divergence dans les réponses apportées à la crise des systèmes publics. Et si, dans la majorité des cas, ces réformes ont introduit les principes du marché afin d'assurer la régulation des systèmes, transformant profondément les modes de gestion sur lesquels ils reposaient, les États de la région n'ont pas tous abandonné leur fonction de protection sociale, et ont ainsi évité de laisser aux travailleurs la responsabilité de leur propre sécurité économique.

Les différences qui opposent les pays s'étant déjà engagés dans cette voie sont très importantes. Le Chili a entièrement privatisé son système de pensions et a éliminé les charges sociales des employeurs, laissant ainsi à l'État un rôle résiduel, tandis que le Brésil a maintenu le caractère public du système national de sécurité sociale en limitant la réforme à la sphère administrative et en augmentant légèrement les charges sociales. Entre ces deux extrêmes se situent les autres pays de la région qui ont opté pour des solutions intermédiaires, cherchant un compromis viable entre une régulation par le marché et une gestion assurée par l'État. Le système mixte reposant sur des contributions patronales légèrement diminuées qui a été mis en place en Argentine est le produit de la coexistence de ces principes généralement jugés peu compatibles au sein des nouveaux modèles de sécurité sociale.

Ces variations dans les modèles issus des réformes s'expliquent principalement par les différents degrés de vulnérabilité des États latino-américains face aux acteurs transnationaux qui véhiculent un nouveau modèle de politiques sociales fondé sur l'initiative individuelle. Si les analyses actuelles laissent présager un rapprochement des modèles nationaux de politique sociale dans le contexte de la mondialisation, en Amérique latine, ces phénomènes transnationaux ont jusqu'à maintenant conduit à une forte divergence des modèles de sécurité sociale.

À partir d'une comparaison portant sur trois pays de la région, cet article décrit tout d'abord le contexte qui a entouré le développement de la sécurité sociale en Amérique latine, en mettant l'accent sur le rôle déterminant qu'ont joué les acteurs locaux et sur les similitudes entre un modèle de développement particulier et un type d'État-providence répondant aux exigences d'une économie autocentrée. La deuxième partie présente les facteurs qui sont à l'origine de la crise et de la réforme de ces systèmes, en soulignant le rôle joué par les nouveaux acteurs transnationaux et par les modèles qu'ils ont véhiculés dans la région. Enfin, la dernière partie compare chacun des cas en identifiant la marge de manœuvre des États latino-américains face à ces nouveaux acteurs et suggère de nouvelles pistes pour analyser les réformes sociales dans les pays en développement³.

Sécurité sociale et développement économique en Amérique latine

Les premières mesures de sécurité sociale en Amérique latine remontent au début du XX^e siècle. L'Argentine, le Brésil et le Chili font partie des pays pionniers dans ce domaine, car ils sont les premiers à développer des programmes d'assistance et à construire des États-providence de type conservateur analogues à ceux qui apparaissent au même moment en Europe⁴. Ces pays ont également développé les systèmes les plus importants en matière de couverture, atteignant dans les cas de l'Argentine et du Chili près de 70 pour cent de la population économiquement active (Mesa-Lago, 1978). Il s'agit de systèmes publics fortement centralisés mais cependant très stratifiés. Si ces systèmes sont entièrement administrés par l'État sur la base du principe de la répartition intergénérationnelle, la valeur et la qualité des prestations varient toutefois en fonction du caractère plus ou moins stratégique associé à la nature des emplois; les travailleurs qui œuvrent dans des secteurs jugés essentiels au développement national profitent en effet de privilèges importants⁵. Enfin, le mode de financement des systèmes antérieurs aux réformes reposait sur une logique tripartite, l'État, les employés et les employeurs assurant une contribution dans des proportions variables.

Il existe depuis longtemps en Amérique latine des rapports étroits entre un modèle de sécurité sociale particulier et la stratégie de

développement économique que l'on poursuit dans la région depuis la Crise des années 1930. Cette correspondance entre certaines institutions qui assurent la régulation du marché du travail et un modèle de développement économique constitue un facteur essentiel à la croissance des économies latino-américaines et à la légitimité des régimes politiques en place. La création des premières mesures visant à assurer une protection à la population économiquement active dans les pays du Cône sud coïncide avec la naissance du secteur industriel et avec l'abandon du modèle de développement tourné vers l'extérieur, suite à la Crise. Si, dans ces pays, le développement de la sécurité sociale est lié à la nature et aux fonctions de l'État ainsi qu'au modèle de développement économique, ce sont plus particulièrement les processus d'urbanisation et d'industrialisation qui ont rendu nécessaire l'apparition de systèmes de protection sociale (Borzutzky, 1993). Les programmes de sécurité sociale apparaissent donc avec l'installation des nouveaux régimes politiques qui vont remplacer les systèmes oligarchiques en crise après la chute du modèle agro-exportateur.

La littérature consacrée au développement de la politique sociale en Amérique latine établit un lien direct entre la croissance des États populistes et l'apparition des politiques de sécurité sociale⁶. Afin d'assurer la poursuite de l'industrialisation par substitution aux importations (ISI), les États populistes vont intégrer dans la coalition dominante les secteurs sociaux considérés comme stratégiques. L'expansion des programmes de

sécurité sociale est donc destinée exclusivement aux groupes sur lesquels repose le projet des régimes populistes, soit les travailleurs urbains organisés, les employés de l'État et les militaires.

La sécurité sociale dans les pays du Cône sud n'est pas le produit d'une action fondée sur des principes d'universalité et de solidarité, mais repose sur la nécessité d'intégrer les acteurs stratégiques dans la coalition dominante. Les États-providences du Cône sud ont donc tout d'abord été construits selon un modèle bismarckien répondant aux exigences politiques du développement. Toutefois, au cours du XX^e siècle, les droits sociaux ont progressivement été étendus pour offrir une protection touchant la majorité de la population économiquement active.

La crise des systèmes publics comme vecteur de la transnationalisation des politiques sociales

Ces systèmes publics de sécurité sociale vont entrer en crise après la chute du modèle de développement autocentré, lequel connaît ses premières difficultés à la fin des années 1960 au Chili, et dix ans plus tard en Argentine et au Brésil. Certains des facteurs qui sont à l'origine de la crise des systèmes de sécurité sociale latino-américains sont de même nature que ceux qui remettent en question la viabilité des systèmes des pays développés. La chute des taux de natalité et la hausse de l'espérance de vie exercent des pressions sur l'équilibre financier des systèmes

publics, qui accumulent des déficits récurrents. Ces facteurs démographiques sont plus importants dans les pays du Cône sud, dont la pyramide des âges s'apparente à celle des sociétés européennes et nord-américaines (Bravo, 2000). L'évasion fiscale soumet également les systèmes publics à de fortes tensions, car le travail informel, en pleine croissance, prive l'État de ressources financières nécessaires au paiement de prestations de plus en plus nombreuses (Cruz-Saco et Mesa-Lago, 1998).

Mais c'est la libéralisation des économies latino-américaines qui a exercé la plus forte pression sur les systèmes publics, en réduisant la marge de manœuvre des États dans la gestion des fonds de pension. D'une part, la stabilisation récente des économies latino-américaines ne permet plus aux gouvernements de profiter de l'inflation pour laisser dévaluer les prestations et diminuer les pressions exercées sur les systèmes publics. Si les taux élevés d'inflation ont favorisé les gouvernements latino-américains pendant les années 1980, la stabilisation des économies au cours de la décennie suivante avantage désormais les

retraités, qui reçoivent des prestations dont la valeur est plus stable à long terme⁷. D'autre part, l'ouverture des économies au commerce extérieur a aussi exercé des pressions sur les employeurs, qui ont exigé une réduction des charges sociales pour assurer la compétitivité des exportations nationales (Euzeby, 1998; Tokman et Martinez, 1997). Dans certains cas, les exportateurs locaux ont pris une part active aux débats sur la sécurité sociale, y voyant une occasion d'améliorer leur situation sur les marchés internationaux (Turcotte, 2000).

Les pressions démographiques et les problèmes économiques ont rapidement plongé les pays de la région dans une situation de crise, associée à la croissance du déficit généré par les systèmes publics de sécurité sociale. Les premières tentatives de réforme en vue d'assurer l'équilibre financier de la sécurité sociale dans chacun des pays sont vouées à l'échec, car des coalitions d'opposition regroupant les syndicats et les bénéficiaires des systèmes se forment et parviennent facilement à repousser les projets proposés. Il faudra attendre certains changements macro-économiques associés à l'épuisement du modèle autocentré pour qu'apparaissent des coalitions d'appui à la réforme qui donneront au pouvoir exécutif les moyens d'imposer les réformes par des décrets présidentiels.

La crise des systèmes publics a provoqué un effet important au niveau des principaux acteurs transnationaux actifs dans le domaine de la sécurité sociale. Si

l'Organisation internationale du travail (OIT) a représenté pendant longtemps la principale source d'expertise internationale dans ce domaine, la crise financière des systèmes de pensions latino-américains la prive de la légitimité qu'elle avait réussi à acquérir depuis le début du siècle. C'est maintenant la Banque mondiale qui remplace l'OIT comme principale source d'expertise pour les pays en développement en quête de solutions à la crise des fonds de pension publics (Mesa-Lago, 1996).

L'activité de la Banque mondiale dans le domaine de la sécurité sociale a eu un impact radical sur les États-providences latino-américains (Kay, 2000). Si l'OIT a toujours été en faveur de systèmes publics fondés sur la répartition intergénérationnelle et financés par des contributions tripartites, la Banque mondiale critique les systèmes publics, qu'elle accuse de réduire l'épargne interne, d'augmenter le coût de la main d'œuvre et de concentrer les revenus en faveur des plus riches. Elle propose de les remplacer par des systèmes à deux piliers, dont le principal est privé et repose sur la capitalisation individuelle tandis que le second, de taille plus modeste, est public et a pour unique fonction d'éviter l'exclusion en offrant une pension minimale aux travailleurs qui n'ont pas réussi à épargner suffisamment pour s'assurer des revenus de retraite minimaux (Singh, 1996).

Selon la Banque mondiale, ces systèmes privés permettraient de renforcer le marché de capital local, l'épargne devenant obligatoire pour les travailleurs désireux

de jouir de revenus de retraite minimaux, et favoriseraient la croissance économique, le système financier local profitant ainsi d'un meilleur niveau de liquidités. La création de fonds de pension privés permettrait ainsi de mobiliser l'épargne locale et de la diriger vers des usages plus productifs en termes de développement économique.

Ce raisonnement explique qu'il ait fallu attendre la chute de l'épargne interne au début des années 1990 dans les pays latino-américains pour que les exécutifs puissent renverser les derniers obstacles à la privatisation des systèmes de pensions (Madrid, 2000; Turcotte, 2000). La dépendance croissante des économies latino-américaines envers le financement extérieur réduit considérablement la marge de manœuvre des États latino-américains, maintenant beaucoup plus vulnérables aux chocs externes. Le modèle de la Banque mondiale étant présenté comme une façon de réduire la dépendance des économies latino-américaines envers le financement externe, il est facile de comprendre qu'il ait rapidement éclipsé celui que l'OIT proposait depuis le début du XX^e siècle.

Le remplacement de l'OIT par la Banque mondiale comme principale source d'expertise internationale implique donc des changements profonds en matière de politique sociale en Amérique latine. Si les systèmes de pensions publics avaient depuis leur création une fonction principalement politique, soit la formation d'une coalition d'appui à la stratégie de substitu-

tion aux importations, leur privatisation est maintenant motivée par un objectif économique, le renforcement du marché de capital local pour appuyer la croissance. Enfin, si le modèle public de répartition intergénérationnelle proposé par l'OIT a toujours joui d'un consensus au niveau des acteurs locaux, les systèmes de capitalisation individuelle que suggère la Banque mondiale entraînent des conflits politiques importants en faisant intervenir de nouveaux acteurs privés locaux qui, jusqu'à très récemment, accordaient peu d'intérêt aux politiques sociales.

Les institutions financières privées locales constituent maintenant des acteurs de première importance dans les débats qui entourent les fonds de pension en Amérique latine. Dans tous les cas, les banques et les institutions financières privées ont appuyé les projets de réforme inspirés par le modèle de la Banque mondiale. Leur participation directe aux débats menant à la privatisation de la sécurité sociale a profondément modifié la nature des enjeux qui y sont associés, car elle favorise le déplacement d'un problème à caractère social vers des questions d'ordre exclusivement macro-économique.

Par ailleurs, contrairement aux activités de l'OIT, qui proposait un modèle favorisant à long terme une extension des droits sociaux à l'ensemble de la population, l'action de la Banque mondiale implique une résistance de la part des acteurs locaux car elle entraîne, sur le plan du développement social, un recul pour les secteurs qui bénéficiaient

des systèmes publics. Ce changement radical du rôle des institutions internationales et l'apparition de nouveaux acteurs locaux tirant profit de la privatisation des systèmes impliquent une véritable transnationalisation de la politique sociale en Amérique latine car ils placent en situation de conflit des acteurs locaux et des forces supranationales qui véhiculent deux modèles différents de politique sociale. Si l'OIT en Amérique latine s'est toujours limitée à conseiller les agences locales responsables des programmes de sécurité sociale, les institutions financières internationales ont maintenant un impact direct sur les débats nationaux. La marge de manœuvre des pouvoirs exécutifs est de plus en plus déterminée par les calculs des investisseurs étrangers et des institutions financières internationales, qui rendent leurs investissements ou leur aide financière conditionnelles à certaines réformes dont la sécurité sociale est maintenant l'objet.

Vers une convergence des modèles de sécurité sociale en Amérique latine ?

Les pays du Cône sud offrent une perspective qui permet de mesurer l'importance des acteurs locaux et transnationaux dans la réforme des systèmes de pensions en Amérique latine. Ces pays ayant développé des systèmes identiques au cours du XX^e siècle, les trajectoires différentes qu'ils empruntent à partir du début des années 1990 présentent un problème de recherche intéressant. La comparaison permet d'identifier

les facteurs qui ont déterminé la marge de manœuvre des États latino-américains face à ces nouveaux acteurs et suggère de nouvelles pistes pour analyser les réformes sociales dans les pays en développement.

Si le Chili n'a pas été l'objet de l'intervention d'acteurs transnationaux, en raison du caractère très innovateur des changements survenus dans ce pays au début des années 1980, la réforme a toutefois mené à la participation de nouveaux acteurs locaux dont les intérêts ont été par la suite relayés par des institutions internationales. Par contre, l'Argentine et le Brésil ont été soumis à des pressions de la part des institutions financières internationales au moment où ils préparaient la réforme de leur système de pensions. Ces pressions externes ont donné lieu à une réforme identique au modèle privilégié par la Banque mondiale en Argentine, mais elles n'ont jamais influencé les choix des responsables brésiliens, qui ont opté pour le maintien d'un système public de répartition intergénérationnelle. La nature des acteurs qui ont pris part aux débats entourant la privatisa-

tion des fonds de pension présente donc un tableau différent dans chacun des pays. Ces différences ont eu un impact direct sur les nouveaux systèmes en place au Chili, en Argentine et au Brésil.

Le Chili

Le Chili est toujours présenté dans la littérature comme un cas de figure, car il s'agit du premier pays à avoir pris la voie de la privatisation de la sécurité sociale, allant ainsi à l'encontre d'une longue tradition d'interventions publiques dans un domaine depuis longtemps considéré comme essentiel au développement⁸. Même si la réforme de la sécurité sociale chilienne n'a pas été l'objet de l'intervention d'acteurs transnationaux, elle a créé une dynamique à partir de laquelle a pris forme la transnationalisation des politiques sociales en Amérique latine au cours des années 1990. Le modèle que la Banque mondiale diffuse en Amérique latine depuis dix ans est en grande partie inspiré de l'expérience chilienne. C'est donc aux technocrates de ce pays qu'on doit l'invention de la sécurité sociale privée.

La création des fonds de pension privés au Chili survient en 1981, et ce même si la crise financière du système public a depuis longtemps atteint des niveaux intenable à moyen terme. Au milieu des années 1970, le Chili connaissait déjà une situation extrêmement difficile puisque les dépenses annuelles en matière de sécurité sociale y représentaient près de 12 pour cent du PIB, alors qu'à la même époque ces dépenses équiva-

laient à seulement 4 pour cent du PIB en Argentine et au Brésil (Mesa-Lago, 1994).

On peut être tenté de supposer que le Chili a tant tardé à réagir à la dégradation de la situation amorcée au milieu des années 1960 à cause de l'absence d'un effet de démonstration, les responsables chiliens ne pouvant profiter de l'expérience de prédécesseurs afin d'orienter leurs décisions. Mais c'est l'échec de la déréglementation rapide du système financier local, survenue en 1974, et l'ouverture de l'économie au commerce international, à partir de 1973, qui sont à l'origine des changements en matière de sécurité sociale. En faisant chuter le taux d'épargne interne et en exigeant une amélioration des niveaux de compétitivité de la production nationale, désormais dirigée vers les marchés internationaux, le passage rapide à un nouveau modèle économique rendait nécessaires certains changements au niveau du marché du travail.

La mise en place d'un système de pensions reposant exclusivement sur l'existence de fonds privés est la réponse que les *Chicago Boys* chiliens ont apportée à ces problèmes de nature macro-économique. Selon José Piñera, ministre du travail et de la sécurité sociale au début des années 1980, le lien entre la création de fonds de pension privés et le redressement du taux d'épargne interne a toujours été présent à l'esprit des technocrates responsables du projet (Piñera, 1991). Ce sont avant tout des considérations macro-économiques qui ont conduit à la transformation de la sécurité sociale

chilienne. La privatisation allait favoriser la croissance, ralentie par le sous-développement du marché de capital local. Les technocrates chiliens ont donc répondu aux exigences financières qu'imposait le nouveau modèle économique en place depuis 1973 en transformant le système de sécurité sociale en moteur du développement du marché de capital local.

Les modifications apportées à la sécurité sociale au Chili n'ont fait intervenir que des acteurs locaux. Mais le lien qu'établissent alors les *Chicago Boys* entre une politique sociale et des moyens de soutenir la croissance économique a mené à la participation d'un nouveau type d'acteurs qui prendront une part active à la privatisation des fonds de pension dans les autres pays de la région. En effet, les conglomerats financiers chiliens ont été les principaux acteurs à l'origine de la privatisation des fonds de pension. Ces conglomerats locaux avaient un incitatif de taille pour soutenir la réforme puisque qu'ils allaient devenir propriétaires des plus grands fonds de pension au pays. Ainsi, au début des années 1980, les deux plus grands groupes économiques chiliens, Vial et Cruzat-Larrain, contrôlaient 63 pour cent du marché des pensions (Errazuriz, 1987).

L'influence déterminante qu'ils ont exercée en faveur de la privatisation de la sécurité sociale au Chili est aujourd'hui bien documentée. José Piñera, le ministre chargé du projet de réforme, était lui-même directement associé au groupe économique de la famille Cruzat-Larrain, alors le deuxième en importance au pays (Borzutzky,

1998). Mais ces groupes financiers locaux ont dû rapidement céder la place à des acteurs transnationaux : une institution financière américaine a pris le contrôle de 60 pour cent des fonds de pension chiliens en 1986, ouvrant ainsi le très lucratif marché des fonds de pension latino-américains aux institutions financières des pays développés (Ruiz-Tagle, 1997).

Le caractère résolument innovateur de l'expérience chilienne a été l'objet de travaux et d'analyses qui ont beaucoup influencé la définition des nouveaux systèmes réformés mis en place dans la région. Les spécialistes chiliens ont été impliqués dans la plupart des débats et des études qui ont mené à la réforme de la sécurité sociale dans les pays de l'Amérique latine, favorisant ainsi la formation d'un réseau international de spécialistes qui sont directement intervenus dans des questions d'ordre local. La participation chilienne aux discussions qui ont conduit à un nouveau modèle de sécurité sociale en Argentine au début des années 1990 a mené à de nouvelles interventions au cours des années subséquentes, notamment au Pérou, en Bolivie, au Mexique et au Salvador.

L'Argentine

C'est en Argentine que le phénomène de transnationalisation des politiques sociales est le plus visible. Réalisés à deux moments distincts entre 1994 et 2000, les changements apportés à la sécurité sociale ont fait intervenir des acteurs transnationaux qui ont eut un impact déterminant dans les

débats entourant la réforme au pays. Si, au moment de la première réforme, en 1994, l'influence s'exerce principalement par l'entremise du financement et de l'expertise, en 2000, les pressions sont directes car elles passent par la conditionnalité, le FMI rendant son aide financière d'urgence conditionnelle à une plus grande privatisation de la sécurité sociale.

Comme ailleurs en Amérique latine, c'est l'accumulation de déficits et la chute de l'épargne interne qui placent la réforme de la sécurité sociale sur l'agenda public. La stabilisation de l'économie argentine au début des années 1990 ne permettant plus de laisser chuter la valeur des prestations, la réforme s'impose rapidement au gouvernement Menem, qui témoigne d'un intérêt de plus en plus marqué pour une solution à la chilienne. À l'aide d'un programme dont le financement est assuré par la Banque mondiale, l'Argentine commande une série d'études visant à explorer différentes possibilités de réforme dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la sécurité sociale. Le *Pronatass (Programa Nacional de Asistencia Técnica para la Administración de los Servicios Sociales)* aura un impact direct sur la réforme de la sécurité sociale car le premier projet, soumis et refusé par la législature en 1992, et celui qui sera finalement accepté en 1994 ont été élaborés par les spécialistes réunis dans le cadre de ce programme.

L'expertise issue du programme de la Banque mondiale ne s'est pas limitée à la proposition de projets de réforme. Walter Schultess, le

Vers une convergence des modèles?
Acteurs locaux et transnationaux dans la
réforme de la sécurité sociale en
Amérique latine

36

chef de l'équipe *Pronatass* chargée d'analyser le secteur de la sécurité sociale, est nommé ministre responsable de la sécurité sociale dans les mois qui précèdent la réforme de 1994 et devient ensuite directeur de l'agence chargée de la régulation du marché des fonds de pension privés (*Superintendencia de AFJPs*). Les rencontres menant à la définition d'un projet de réforme au début des années 1990 ont aussi fait intervenir les spécialistes chiliens, qui profitent de leur expertise pour diffuser le modèle entièrement privatisé mis en place au Chili à partir de 1981 (Isuani et San Martino, 1993).

C'est la dégradation du système financier en Argentine au début des années 1990 qui permet au gouvernement de profiter de l'appui des institutions financières privées locales, motivées par le succès du Chili en matière de redressement du niveau de l'épargne interne après la privatisation des fonds de pension. Le plan de réforme que le pouvoir exécutif propose au Congrès en 1992 reprend, en termes généraux, le modèle appliqué au Chili en 1981. Le projet de l'exécutif provoque une forte réac-

tion de la part des syndicats et des partis d'opposition, qui l'obligent à formuler une nouvelle proposition intégrant certaines des exigences qui avaient été présentées par ces groupes opposés à la privatisation totale (Alonso, 1997).

Le projet de réforme accepté en 1994 à la suite des ajustements imposés par l'opposition a quand même entraîné des changements majeurs au système argentin de sécurité sociale. Le modèle mixte qui entre alors en fonction introduit un système de capitalisation individuelle, élément qui avait toujours été considéré comme non négociable par le pouvoir exécutif et les institutions financières qui étaient à l'origine du projet⁹. Mais les résultats de cette première réforme n'apporteront pas les résultats espérés, les déséquilibres financiers continuant de s'accumuler dans la seconde moitié des années 1990.

C'est la crise économique profonde dans laquelle est plongée l'Argentine à l'automne 2000, après la dévaluation du *real* brésilien et la hausse du dollar US, qui replace sur l'agenda du gouvernement la réforme de la sécurité sociale. Puisque le système exerce toujours un effet contraignant sur les finances publiques, il est l'objet de critiques virulentes. L'incapacité de l'Argentine d'assurer le paiement des intérêts de sa dette externe la dirige vers le Fonds monétaire international, qui met sur pied un fonds d'urgence pour éviter une fuite de capitaux, en reproduisant à peu de chose près les modèles mis en place en Corée du sud et au Brésil l'année précédente pour réduire les risques de

contagion associés aux crises financières externes.

Mais cette fois, le « blindage financier » offert par le FMI est conditionnel à des changements structurels qui touchent directement la politique sociale, et plus particulièrement le système de pensions, une des principales sources de déséquilibre des finances publiques argentines. Les modifications exigées par le FMI n'entraînent pas la disparition du système public, mais elles en réduisent significativement l'accès tout en diminuant les prestations destinées aux retraités argentins¹⁰. Les premières évaluations laissent croire que les changements apportés en décembre 2000 permettront au gouvernement argentin d'épargner 4,5 milliards de dollars US au cours des dix prochaines années (*Clarín*, 30 décembre 2000).

La conditionnalité associée au prêt d'urgence du FMI a obligé le pouvoir exécutif à imposer ces changements par décrets présidentiels, ce que le président Menem n'avait pu faire en 1994 pour introduire un système totalement privatisé et copié sur le modèle chilien. La situation d'extrême vulnérabilité dans laquelle était placée l'Argentine à l'automne 2000 ne laissait aucune marge de manœuvre au président De la Rúa, qui devait agir rapidement pour calmer les investisseurs étrangers et éviter une fuite massive de capitaux dont l'impact aurait été dévastateur sur les finances publiques argentines.

Si, en 1994, l'influence des acteurs transnationaux avait été

réduite par l'opposition des syndicats et des partis politiques locaux à la privatisation totale du système de sécurité sociale, l'intensité de la crise économique à l'automne 2000 a laissé plus d'initiative à ces forces transnationales. L'imposition par décret d'une nouvelle réforme du système de pensions argentin a rapidement engendré des critiques, tant au sein qu'à l'extérieur de l'alliance partisane au pouvoir. Quelques jours après le décret présidentiel, la Confédération générale du travail (CGT) avait déjà déposé une plainte devant les tribunaux, qui ont rapidement déclaré les décrets inconstitutionnels (*Clarín*, 4 janvier 2001). Les seuls acteurs locaux qui ne se sont pas opposés aux changements apportés au système de pensions sont les institutions financières argentines, qui tireront profit d'un nouveau système public moins généreux et donc moins attrayant pour les nouveaux travailleurs obligés de choisir entre le système public réformé et le système privé issu de la réforme de 1994.

Le Brésil

L'expérience brésilienne de réforme de la sécurité sociale, à la lumière des événements qui ont entouré les deux réformes argentines, est très révélatrice des facteurs qui sont à l'origine de la transnationalisation des politiques sociales en Amérique latine. Si les représentants des institutions financières internationales et les experts chiliens ont été entendus autant à Buenos Aires qu'à Brasilia, on doit constater toutefois qu'ils n'ont exercé aucune influence auprès des Brésiliens, qui ont limité la

réforme à certains ajustements administratifs permettant d'améliorer l'équilibre financier du système public¹¹. La moins grande vulnérabilité de l'économie brésilienne à l'égard du marché financier international a laissé une importante marge de manœuvre aux responsables locaux dans la définition du nouveau modèle de sécurité sociale. Les débats n'ayant jamais quitté le terrain des institutions politiques formelles, toute solution entraînant la privatisation des fonds de pension est impossible au Brésil car les partis d'opposition ont la possibilité de bloquer facilement un tel projet, qui touche directement leur clientèle électorale.

Au Brésil comme ailleurs en Amérique latine, c'est la crise fiscale du système de pensions qui place le problème sur l'agenda public. Les déficits commencent à s'accumuler à partir de 1988 et sont amplifiés par la nouvelle Constitution, qui augmente les prestations et étend la couverture aux travailleurs ruraux. Les premières propositions de réforme en matière de sécurité sociale apparaissent au début des années 1990, et certaines suggèrent une privatisation totale selon la formule chilienne (Melo, 1997). La *Febraban*, qui représente les institutions financières brésiliennes, se prononce en faveur d'un système de capitalisation individuelle privé, tandis que les centrales syndicales locales proposent des changements administratifs et le maintien du système public.

Les institutions financières internationales ont aussi exercé des

pressions sur le gouvernement brésilien pour qu'il diminue les prestations offertes par le système public et qu'il accorde un plus grand rôle aux fonds de pension privés dans le système national de sécurité sociale (Weyland, 1996). Mais contrairement aux Argentins, les Brésiliens ont toujours été en mesure d'ignorer les recommandations de la Banque mondiale et ont développé un projet qui a été tenu à l'écart des pressions et de l'influence des acteurs transnationaux.

Les problèmes économiques qui ont frappé de plein fouet le Chili à la fin des années 1970 et l'Argentine à l'automne 2000 n'ont jamais été les mêmes au Brésil, qui profite d'un système financier beaucoup plus solide (Penido de Freitas et Magalhaes Prates, 2000). La moins grande dépendance du pays à l'égard du financement extérieur le rend moins vulnérable à l'influence des institutions financières transnationales, qui ne peuvent associer leur aide à la privatisation de la politique sociale. D'autre part, même si les institutions financières brésiliennes se sont prononcées en faveur de la privatisation des fonds de pension, elles n'ont jamais directement appuyé le pouvoir exécutif pour qu'il s'engage sur une telle voie qui nécessiterait l'usage de décrets présidentiels. Les banques locales n'ont jamais été vraiment tentées par une solution à la chilienne, car l'existence au Brésil d'un système de fonds de pension privé complémentaire assure déjà des niveaux de liquidités acceptables.

La faible vulnérabilité du Brésil à l'égard des institutions finan-

cières internationales et des investisseurs étrangers explique que la réforme de la sécurité sociale n'y ait jamais quitté le domaine des affrontements partisans. Le long processus de négociation qui a mené à la réforme de 1999 a toujours été limité aux conflits politiques opposant les différents partis au Congrès et n'a jamais fait l'objet de décrets présidentiels pour renverser les obstacles à ce genre de mesure très coûteuses en termes politiques. Le redressement du déséquilibre fiscal du système dans la seconde moitié des années 1990 a éliminé le caractère d'urgence associé à la réforme des fonds de pension publics et il est peu probable que les Brésiliens s'aventurent de nouveau dans cette voie à moyen terme¹².

Conclusion

Les événements qui ont entouré la réforme des systèmes de sécurité sociale en Amérique latine ont fait intervenir de nouveaux acteurs qui, jusqu'à très récemment, n'avaient jamais été concernés par l'intervention sociale de l'État. La présence très active des institutions financières locales dans les dis-

cussions précédant les réformes et le rôle déterminant qu'ont joué la Banque mondiale et le Fonds monétaire international dans la définition et la propagation d'un nouveau modèle fondé sur l'initiative individuelle ont transformé radicalement les enjeux associés à la sécurité sociale. Si, jusqu'au début des années 1980, les programmes sociaux destinés à la population économiquement active avaient une fonction essentiellement politique, assurer la légitimité des régimes en place selon une logique bismarckienne, l'intervention de ces nouveaux acteurs a déplacé cette fonction vers des considérations principalement macro-économiques, axées sur la croissance du marché de capital local et la diminution de la dépendance envers les marchés financiers étrangers.

Ce déplacement d'une fonction politique vers une nouvelle fonction maintenant associée à des objectifs principalement macro-économiques nous oblige à reconsidérer la pertinence des concepts et des théories disponibles pour analyser la politique sociale dans les pays en développement. Les théories pluralistes qui prennent en considération les conflits opposant le travail et le capital et les analyses néo-institutionnelles qui privilégient l'environnement dans lequel agissent les acteurs politiques offrent très peu de ressources pour comprendre les facteurs qui sont à l'origine de la transnationalisation de la politique sociale en Amérique latine. Les forces locales et transnationales qui ont favorisé la privatisation de la sécurité sociale en Amérique latine

ont répondu à des pressions structurelles, ce que l'analyse des cas du Chili, de l'Argentine et du Brésil démontre clairement. Les analyses limitées aux facteurs de nature politique risquent de laisser dans l'ombre une dimension essentielle des nouveaux modèles de sécurité sociale en Amérique latine. Le caractère très malléable des institutions politiques et l'intensité de la crise économique ne permettent pas d'appliquer à la région les modèles construits à la lumière de l'expérience des pays développés. En situation de rareté des ressources, les pouvoirs exécutifs seront toujours beaucoup plus sensibles aux facteurs transnationaux.

Sylvain Turcotte
Département de science politique
Université de Montréal,
et Groupe de recherche sur
l'économie et la sécurité
Université du Québec à Montréal

Notes

¹ La sécurité sociale fait référence à l'ensemble des politiques destinées aux salariés œuvrant dans le cadre de l'économie formelle. Ces programmes protègent les travailleurs contre les risques associés à une perte de capacité de travailler, qu'elle soit temporaire ou permanente. Les pensions de vieillesse et d'invalidité, une assurance couvrant les accidents de travail ainsi que certains services médicaux en constituent les principaux éléments (Mesa-Lago, 1978).

² Les systèmes de sécurité sociale fonctionnant à partir de la répartition intergénérationnelle sont normalement associés aux modèles publics et universels. Le financement des prestations destinées aux retraités et aux travailleurs inactifs étant rendu possible par la contribution des travailleurs actifs, le système repose sur un principe de solidarité qui ne peut être fonctionnel sans l'intervention de l'État. Par contre, la capitalisation individuelle est naturellement

associée aux systèmes privés, car chaque travailleur devient responsable de sa propre sécurité en finançant à partir de ses revenus un compte personnel géré par un fonds de pension la plupart du temps privé.

- ³ Ce travail a été réalisé grâce au soutien financier du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC) et de l'Organisation des États américains (OEA). L'auteur désire remercier le Département de science politique de l'Université de São Paulo et le Centre interdisciplinaire pour l'étude des politiques publiques (CIEPP) de Buenos Aires pour les ressources mises à sa disposition durant un séjour de recherche effectué entre septembre 1997 et juillet 1998 au Brésil et en Argentine.
- ⁴ Esping-Andersen (1990) identifie trois modèles d'État-providence; le modèle libéral, fondé sur l'initiative individuelle, une faible centralisation et une forte stratification, le modèle conservateur, caractérisé par un système public, centralisé et fortement stratifié, et enfin le modèle social-démocrate, également caractérisé par un système public centralisé, mais reposant sur l'universalité. Ces trois modèles constituant des idéaux-types, les cas concrets peuvent inclure des composantes provenant de plus d'un modèle.
- ⁵ Cette forte stratification de la sécurité sociale latino-américaine provoque un effet très régressif en termes de redistribution des revenus.
- ⁶ Voir à ce sujet Malloy (1979), qui analyse le cas brésilien, ainsi qu'Isuani (1985), qui présente le cas argentin. Mesa Lago (1978) présente le même argument à partir d'une analyse comparée des principales économies latino-américaines.
- ⁷ En Argentine, le gouvernement a profité des taux d'inflation élevés pour laisser chuter la valeur réelle des pensions, si bien que les prestations, qui à l'origine devaient équivaloir à 80 pour cent du salaire, n'en représentaient plus qu'environ 50 pour cent à la fin des années 1980 (Isuani et San Martino, 1993). La chute radicale des taux d'inflation après la quasi-dollarisation de l'économie argentine, en 1991, a placé le gouvernement dans une situation extrêmement difficile, car il ne pouvait plus échapper à l'augmentation de la valeur réelle des prestations destinées à une population de plus en plus vieillissante.

- ⁸ Le nouveau système de pensions mis en place au Chili en 1981 repose sur la capitalisation individuelle. Tous les nouveaux travailleurs doivent obligatoirement s'affilier à une *Administradores de Fondos de Pensiones* (AFP) et financer leur propre retraite. La contribution patronale est éliminée et la cotisation obligatoire représente 13 pour cent du salaire, dont 10 pour cent sont consacrés au financement des pensions de vieillesse. L'âge d'admissibilité est de 65 ans pour les hommes et de 60 ans pour les femmes. Les travailleurs qui ont cotisé pendant plus de vingt ans à une AFP et qui n'ont pas accumulé assez de ressources pour financer une pension minimale reçoivent une prestation de l'État qui leur permet de couvrir la différence (Albuquerque, 1997; Ruiz Tagle, 1997).
- ⁹ Le système de sécurité sociale mixte offre trois possibilités aux travailleurs argentins. D'abord, un système public de répartition dont les conditions d'admissibilité ont été haussées et les prestations uniformisées, ce qui a éliminé les nombreux privilèges qui donnaient au modèle précédent un caractère très régressif. Ensuite, un système public de capitalisation individuelle administré par la Banco Nación, principale institution financière gouvernementale au pays. Et, enfin, un système de capitalisation individuelle géré par des fonds de pension privés, réplique exacte du modèle chilien (Demarco, 1997; Arenas de Mesa et Bertranou, 1997).
- ¹⁰ Selon les premières évaluations du nouveau système, la réduction des prestations de retraite est d'environ 20 pour cent pour l'ensemble des travailleurs, et il faut ajouter une diminution de 15 pour cent pour les femmes qui choisissent de quitter le marché du travail avant 65 ans. Ces nouvelles mesures sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2001 (*Clarín*, 30 décembre 2000).
- ¹¹ La réforme de la sécurité sociale brésilienne s'est limitée à l'élimination des privilèges accordés à certains groupes, à la hausse de l'âge minimum donnant droit à une pension et à l'établissement du temps de contribution comme règle assurant la définition des prestations (Kane, 1998).
- ¹² En 1999, le déficit ne représentait plus qu'un pour cent du PIB. Le gouvernement brésilien prévoit qu'il atteindra 0,8 pour cent en 2001 (*Estado de São Paulo*, 16 janvier 2001).

Bibliographie

- ALBUQUERQUE, M. 1997. «El sistema privado de pensiones : caso chileno», dans J. ENSIGNIA et R. DIAZ, coord. *La Seguridad Social en América Latina : Reforma o Liquidación?* Caracas, Editorial Nueva Sociedad : 43-58.
- ALONSO, G. 1997. *Democracia y reformas : las tensiones entre decretismo y participación. El caso de la reforma previsional argentina*. Article présenté au Troisième Congrès national de science politique, Mar del Plata, novembre.
- ARENAS de MESA, A., et F. BERTRANOU. 1997. « Learning from social security reform : Two different cases, Chile and Argentina », *World Politics*, 25, 3 : 329-348.
- BORZUTZKY, S. 1993. « Social security and health policies in Latin America: The changing role of the state and the private sector », *Latin American Research Review*, 28, 2 : 247-256.
- BORZUTZKY, S. 1998. « Chile : The politics of privatization », dans M. A. CRUZ-SACO et C. MESA-LAGO, éd. *Do Options Exist ? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press : 35-55.
- BRAVO, J. 2000. « Envejecimiento de la población y sistemas de pensiones en América Latina », *Revista de la CEPAL*, 72 : 121-146.
- CLARIN. Plusieurs numéros. Buenos Aires, Argentine.
- CRUZ-SACO, M. A., et C. MESA-LAGO, éd. 1998. *Do Options Exist ? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- DE MARCO, G. 1997. « Reformas de la seguridad social en Argentina : lecciones de la experiencia », dans *Las Reformas Sociales en Acción : Seguridad Social*. Serie Políticas Sociales, 18, CEPAL, Santiago de Chile : 13-44.
- DRAIBE, S. 1994. « Neoliberalismo y políticas sociales : reflexiones a partir de las experiencias latinoamericanas », *Desarrollo Económico*, 4, 134 : 181-196.
- EL MERCURIO. Plusieurs numéros. Santiago, Chili.

**Vers une convergence des modèles?
Acteurs locaux et transnationaux dans la
réforme de la sécurité sociale en
Amérique latine**

40

- ERRAZURIZ, E. 1987. «Capitalización de la deuda externa y desnacionalización de la economía», *P.E.T.* Documento de trabajo no 157.
- ESPING-ANDERSEN, G. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- EUZEBY, C. 1998. «Quelle sécurité sociale pour le XXI^e siècle?», *Revue internationale de sécurité sociale*, 51, 2: 3-21.
- FRANCO, R. 1996. «Social policy paradigm in Latin America», *Revista de la CEPAL*, 58 : 9-23.
- ISUANI, E. A. 1985. *Los Orígenes Conflictivos de la Seguridad Social Argentina*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- ISUANI, E. A., et J. A. SAN MARTINO. 1993. *La Reforma Previsional Argentina : Opciones y Riesgos*. Buenos Aires, Mino y Dávila Editores/CIEPP.
- KANE, C. T. 1998. «Reforming the Brazilian pension system», dans M. A. CRUZ-SACO et C. MESA-LAGO, éd. *Do Options Exist? The Reform of Pension and Health Care Systems in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press : 293-309.
- KAY, S. 2000. «Recent changes in Latin American welfare states : Is there social dumping? *Journal of European Social Policy*, à paraître.
- MADRID, R. 2000. *The New Logic of Social Security Reform : Politics and Pension Privatization in Latin America*. Université Stanford, Département de science politique, thèse de doctorat.
- MALLOY, J. 1979. *The Politics of Social Security in Brazil*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- MELO, M. A. 1997. «As reformas constitucionais e a previdência social: 1993-1996», dans E. DINIZ et S. De AZEVEDO, éd. *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília, Editora Universidade de Brasília : 295-348.
- MESA-LAGO, C. 1978. *Social Security in Latin America : Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- MESA-LAGO, C. 1994. *Changing Social Security in Latin America : Toward Alleviating the Costs of Economic Reform*. Boston, Lynne Rienner Publishers.
- MESA-LAGO, C. 1996. «Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales», *Revista de la CEPAL*, 60 : 73-89.
- O ESTADO DE SÃO PAULO*. Plusieurs numéros. São Paulo, Brésil.
- PENIDO de FREITAS, M. C., et D. MAGALHAES PRATES. 2000. «La experiencia de apertura financiera en Argentina, Brasil y México», *Revista de la CEPA*, 70 : 53-69.
- PINERA, J. 1991. *El Cascabel al Gato : La Batalla por la Reforma Previsional*. Santiago, Zig-Zag.
- RUIZ-TAGLE, J. 1997. «El nuevo sistema de pensiones en Chile : une évaluation provisoire (1981-1995) dans J. ENSIGNIA et R. DIAZ, coord. *La Seguridad Social en América Latina : Reforma o Liquidación?* Caracas, Editorial Nueva Sociedad : 27-42.
- SINGH, A. 1996. «Réforme des pensions, marchés boursiers, formation du capital et croissance économique : un commentaire critique sur les propositions de la Banque mondiale », *Revue internationale de sécurité sociale*, 49, 3 : 29-51.
- STAHL, K. 1994. «Politica social en America Latina : La privatización de la crisis », *Nueva Sociedad*, 114 : 48-71.
- TOKMAN, V., et D. MARTINEZ. 1997. *Costo Laboral Manufacturero : Incidencia sobre la Competitividad y la Protección de los Trabajadores*. Oficina regional de la OIT, 46.
- TURCOTTE, S. 2000. *Macro-economic Vulnerability, Political Strategies and Social Security Reform in Latin America*. Université de Montréal, Département de science politique.
- WEYLAND, K. 1996. «How much political power do economic forces have? Conflicts over social insurance reform in contemporary Brazil», *Journal of Public Policy*, 16, 1 : 42-65.
- WILLIAMSON, J. 1990. *Latin American Adjustment : How Much Has Happened?* Washington, Institute for International Economics.