

## Écart croissant entre deux pays

GUSTAVO LUNA



La libre circulation des capitaux et la capacité de mobilisation de l'investissement étranger direct ne sont pas, en elles-mêmes, la force motrice du développement national, comme l'avaient promis les partisans de l'ajustement structurel. Tout au contraire, la privatisation de l'économie a laissé le gouvernement sans sources réelles de revenu et a modifié le schéma de l'accumulation en Bolivie, privilégiant les capitaux transnationaux et plaçant la majeure partie des citoyens dans une position désavantageuse.

La mondialisation de l'économie se caractérise par l'ouverture des marchés des biens et services, des flux de capitaux sans restriction, la promotion de l'innovation technique et l'hégémonie croissante des politiques économiques néo-libérales. Ce processus a modifié de manière spectaculaire les conditions du développement et de l'insertion internationale des pays moins développés.

Si la mondialisation présente des avantages potentiels, tels que de nouveaux marchés, plus vastes, elle présente également des risques incommensurables découlant de l'instabilité de ces marchés, par exemple, l'instabilité des marchés financiers en l'absence de réglementation effective.

### Ouverture sans développement

La mondialisation, en Bolivie, s'est faite essentiellement à travers l'ouverture inconsidérée au commerce étranger et à l'investissement étranger direct (IED), qui ont créé un nouveau scénario, caractérisé par: i) l'imposition de nouvelles conditions de compétitivité à l'appareil productif national faible, qui est à présent confronté à des marchés étrangers plus exigeants et à la libre circulation de produits étrangers meilleur marché, ii) une restructuration en profondeur de l'appareil productif national et de la composition des agents économiques.

TABLEAU 1

Investissement Etranger Direct	
MONTANT DE L'INVESTISSEMENT PAR ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE 1993 – 2001*	
ACTIVITÉ	MONTANT (EN MILLIERS DE DOLLARS US)
Hydrocarbures	1.899.536
Mines	284.532
Industrie et agro-industries	417.799
Commerce et services	2.363.402
<b>TOTAL</b>	<b>4.965.269</b>
* DONNÉES JUSQU'AU PREMIER SEMESTRE DE 2001 INCLUS	
Source: Vice-ministry of Investment and Privatisation Ministry of Foreign Trade and Investment	

Ces changements en profondeur sont en train d'alimenter une grande incertitude en ce qui concerne l'avenir de l'économie nationale. Leurs conséquences les plus visibles sont, d'une part, une vulnérabilité accrue du système productif national aux pressions des crises internationales récurrentes et de l'autre, la contradiction entre les objectifs d'entreprise de l'IED et les intérêts de la population. Ces contradictions sont manifestes dans la hausse croissante des prix et des droits de douane, une situation résultant des réglementations laxistes aménagées pour favoriser la privatisation et de la faiblesse du système réglementaire en place.

La dépendance vis-à-vis de l'IED comme moyen de transformer le processus et de disséminer les progrès techniques dans le système productif national n'a pas produit les résultats escomptés. C'est parce que l'investissement

s'est concentré sur des éléments qui avaient peu de rapport avec le reste de l'économie en termes de demande d'intrants et de produits intermédiaires.

Ces facteurs – liés à la persistance d'un déficit fiscal élevé, d'une balance des paiements déséquilibrée et de faibles taux d'épargne intérieure – restreignent la disponibilité de ressources pour l'investissement public et leur affectation aux secteurs productifs et sociaux. Ainsi, l'environnement économique général est caractérisé par une compétitivité fondée sur une plus grande exploitation de la force de travail qui n'assure pas un cycle plus fort et plus durable de croissance économique.

Cette situation est devenue évidente au cours des deux dernières années, où des facteurs nationaux et étrangers se sont associés pour créer un scénario de récession économique. Le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) a chuté à 0,6% en 1999 et tout indique un comportement similaire en 2001,<sup>1</sup> avec une reprise très lente au cours des deux années suivantes. En outre, la crise économique est en train de se développer dans un contexte de contraction du marché national et une position moins concurrentielle pour les exportations.

### Hydrocarbures: Plus d'IED, moins de charge fiscale<sup>2</sup>

Les deux secteurs de l'économie bolivienne qui contribuent le plus à la croissance économique sont les hydrocarbures et les communications.<sup>3</sup> Ce rythme est généré par les flux importants d'IED dans ces secteurs (voir Tableau 1). Toutefois, la croissance dans ces secteurs n'est pas en train de produire les effets escomptés sur la population, car leur recours à la main-d'œuvre est marginal par rapport à la population économiquement active, et leur contribution en impôts au trésor national est mineure, par rapport aux impôts versés par la majeure partie de la population à travers les taxes sur la consommation et sur les transactions. Examinons la situation dans le secteur des hydrocarbures.

En 2000, la production de gaz naturel connaissait une hausse de 38% et l'exportation de gaz vers le Brésil s'était accrue de 242%. En dépit de cet accroissement significatif dans l'activité économique sectorielle, le pourcentage de recettes fiscales tirées des hydrocarbures par rapport aux recettes fiscales totales courantes du trésor national connaissait une baisse entre 1999 et 2000.

Ceci implique que le secteur le plus dynamique de l'économie nationale (31,7% de croissance en 2001) et aussi le secteur le plus privilégié par les politiques pour attirer l'IED (qui a concentré 38% de l'IED total depuis 1993), ne rehausse pas la contribution fiscale au trésor national et ne génère donc pas de

1 Jusqu'au troisième trimestre de cette année, l'économie bolivienne a connu un taux de croissance de 0,7%.

2 Une partie de cette analyse est de Carlos Arze, pour une présentation sur «The Bolivian economy crisis: and possible solutions» lors d'un séminaire tenu à La Paz, début 2001, par l'AIPE (Association Network of Promotion and Education Institutions).

3 Jusqu'au troisième trimestre de 2001, le secteur du pétrole et du gaz naturel connaissait une croissance de 31,7%, alors que la croissance dans les communications était de 9,8%.

**TABLEAU 2**

Pourcentage de Recettes Fiscales Tirées des Hydrocarbures par Rapport aux Recettes Fiscales et Courantes 1999 - 2000		
RECETTES FISCALES TIRÉES DES HYDROCARBURES	1999 (%)	2000 (%)
Recettes fiscales totales	28	27
Recettes courantes totales	17	16

Source: Unit for the Analysis of Economic Policy (UDAPE)

véritables ressources nationales à des fins de développement. En outre, la charge fiscale la plus lourde continue d'être supportée par la majorité de la population bolivienne, à travers les taxes sur la consommation et sur les transactions.

### Fragilité fiscale non résolue

La fragilité fiscale du gouvernement continue de nécessiter une solution. La crise internationale a entraîné avec elle une hausse progressive du déficit fiscal: le déficit fiscal qui était de 3,9% du PIB en 1999, s'est accru à 4,05% en 2000, et au troisième trimestre de 2001, était de 8,3% du PIB.<sup>4</sup>

De même, les sources publiques de financement pour couvrir le déficit ont varié au cours des trois dernières années. En 1999, 60% provenaient de sources étrangères, 57% en 2000, et en 2001, la situation s'est inversée, avec le crédit national finançant plus de 65% du déficit fiscal.

Ces chiffres montrent que: i) bien qu'ayant réduit ses dépenses en raison de la crise, le gouvernement dispose de moins de ressources pour faire face à ses obligations; ii) normalement, le gouvernement dépendait des ressources étrangères pour couvrir son déficit, mais la dette extérieure souscrite en 2001 est plus onéreuse que la dette découlant des ressources étrangères.

Cette fragilité fiscale est encore plus prononcée en temps de crise parce que le fardeau fiscal continue d'être régressif; c'est-à-dire que si les secteurs les plus dynamiques poursuivent leur spirale de la croissance tournée vers l'extérieur, avec des mesures fiscales très favorables, les secteurs les plus déprimés continuent de générer la majeure partie des ressources publiques, à travers les taxes sur la consommation et sur les transactions commerciales.

### Davantage de dépenses sociales: Une simple formalité?

La politique d'ajustement social a noté la nécessité d'accroître les dépenses sociales, car ceci contribue à la constitution de capacité de la population, et à l'amélioration de la santé et des conditions de vie. C'est ce qui a été reflété dans l'accroissement progressif de l'investissement dans les secteurs sociaux. Entre 1996 et 2000, les dépenses sociales – qui incluent à la fois les dépenses ordinaires et les dépenses d'équipement – se sont accrues de 10 points de pourcentage, passant de 42,9% à 52,9% du Secteur public non financier.<sup>5</sup> Cet accroissement implique que, dès 2000, les dépenses sociales s'élevaient à 17,2% du PIB.<sup>6</sup>

Une hausse des dépenses sociales était prévue pour l'année 2001, car la Bolivie devait recevoir des ressources de l'initiative améliorée pour les pays pauvres très endettés. Toutefois, les effets de la crise internationale sur l'économie bolivienne ont entravé cette possibilité d'accroissement.<sup>7</sup>

Dans tous les cas, les résultats de cet accroissement de l'investissement social ne sont pas encore visibles pour la population, non seulement parce qu'il s'agit d'un investissement ayant des résultats à long terme, mais encore en raison des contradictions générées par ce modèle même de développement.

4 Données préliminaires.

5 Données de l'unité de programmation fiscale, Vice-Ministry of Public Investment and Foreign Funding, Ministère des finances du gouvernement bolivien.

6 *Ibid.*

7 Le montant de l'allègement de la dette pour 2001 s'élevait à 28 millions de dollars US. Toutefois, en raison de l'effet de la crise sur les ressources fiscales de co-participation pour les municipalités – les principaux agents pour l'investissement social public au niveau local – la réduction est calculée à environ 40 millions de dollars US. Cf. «Los tropiezos de la estrategia antipobreza» in *Boletín Control Ciudadano N° 1*, Cedula – Proyecto Control Ciudadano, novembre 2001. La Paz.

Pour réfléchir sur les résultats de cette politique, examinons les relations entre l'éducation et l'emploi.<sup>8</sup> Ces relations présentent une contradiction révélant un problème structurel: le système éducatif n'est pas axé sur les opportunités d'emploi actuelles, et le secteur privé offre peu d'opportunités d'emploi, et de conditions de travail qui mènent à une meilleure qualité de vie.

### Le marché absorbe ceux qui ont moins d'instruction

L'insécurité de l'emploi affecte une majeure partie de la population active. Une analyse des niveaux d'instruction, tant de la population active que non active de La Paz permet de mieux comprendre ce phénomène.

Quarante-huit pour cent de la population de La Paz n'a pas achevé le cycle complet de l'enseignement de base, contre 15,7% ayant achevé ce cycle. D'où le fait que la majeure partie des employés (64,3%) ont de faibles niveaux d'instruction. En outre, quand on observe le profil en matière d'instruction des chômeurs de la ville de La Paz, on notera la tendance suivante: la proportion de la population au chômage ayant fait des études supérieures complètes ou incomplètes (40,9%) est plus élevée que la proportion de personnes actives ayant le même niveau d'instruction (35,7%).

La moyenne du nombre d'années d'études chez les chômeurs s'est accrue au cours des dernières années. En 1995, le nombre moyen d'années d'études chez les chômeurs était de 8,6, alors qu'en 2000, cette moyenne s'élevait à 11,6 années. Ceci veut dire que les politiques sociales ont aidé à rehausser le niveau d'instruction de la population de La Paz, mais n'ont pas modifié de manière significative l'insertion dans le marché du travail.

Le renforcement du capital humain devrait entraîner un accroissement de l'accès à l'emploi, à des revenus plus élevés et à de meilleures conditions de vie. A La Paz, ceci n'a pas été le cas. Comment expliquer une telle situation?

Pour répondre à cette question, nous considérons le type d'emploi actuellement demandé. Nous avons observé, plus haut, qu'il n'y avait pas, en général, de sécurité de l'emploi et que les emplois étaient de faible qualité. Ceci est dû au fait que la plupart des emplois (58,6%) de la ville de La Paz sont dans le secteur informel.

En outre, 41% des emplois correspondent à des travailleurs indépendants, des travailleurs familiaux non rémunérés et des employés à domicile. Il s'agit d'emplois créés par des ménages, et non par des entreprises. En conséquence, ils ont de plus faibles niveaux de capitalisation et de sophistication technologique.

### Quelques conclusions

La libre circulation des capitaux et la capacité de mobilisation de l'investissement étranger direct ne sont pas, en elles-mêmes, la force motrice du développement national, comme l'avaient promis les partisans de l'ajustement structurel. Tout au contraire, la privatisation de l'économie a laissé le gouvernement sans sources réelles de revenu et a modifié le schéma de l'accumulation en Bolivie, privilégiant les capitaux transnationaux et plaçant la majeure partie des citoyens dans une position désavantageuse.

Les relations entre la croissance économique et le développement humain doivent être réciproques. C'est-à-dire que, bien que les niveaux d'investissement permettent à la population d'être plus productive et plus efficiente, l'Etat doit fournir des moyens de production, des opportunités économiques et de meilleures conditions de travail. En Bolivie, cette réciprocité n'est pas effective: un taux de chômage élevé, des conditions de travail précaires et la croissance des activités informelles sont un reflet de cette situation.

Avec cette orientation de politique, ce qui a été favorisé, c'est le creusement de l'écart entre deux Bolivies. Au milieu d'une crise économique galopante, alors qu'un secteur restreint lié à la dynamique des capitaux transnationaux bénéficie des excédents générés par l'économie, la grande majorité s'enlise dans le bourbier de l'économie nationale. ■

Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA) - Proyecto Control Ciudadano – [Centre d'études pour le développement du travail et de l'agriculture - Projet Contrôle Citoyen <cedla@caoba.entelnet.bo>

8 Pour plus de détail sur cette analyse, voir: «Desempleo ilustrado o la política social desencantada» in *Boletín Control Ciudadano N° 1*, Cedula – Proyecto Control Ciudadano, novembre 2001. La Paz.