

## ■ COSTA RICA

# Le défi de «démarrer deux moteurs»

ANA FELICIA TORRES

MAURICIO CASTRO

JUSTO AGUILAR

CARLOS PENTZKE

JULIANA MARTÍNEZ

ERLEND MUÑOZ



Le suivi des engagements internationaux auxquels le gouvernement du Costa Rica a souscrit et le développement des pratiques d'audit social favoriseraient l'obligation de rendre compte du gouvernement et renforceraient la démocratie et la bonne gouvernance dans notre pays. À l'inverse, le non-respect des engagements érode la confiance des citoyens avec leurs dirigeants et dans la légitimité de leur performance.<sup>1</sup>

Lors du Sommet du millénaire des Nations-Unies, les dirigeants du Costa Rica ont ratifié de nombreux engagements auxquels ils avaient souscrit durant les années 90, et qui figurent actuellement dans la Déclaration du Millénaire. Ils ont réaffirmé le droit de toutes les populations à une qualité de vie bonne et décente et se sont engagés à créer un environnement économique propice au développement social, et en particulier, à lutter contre la pauvreté. La pertinence du respect de cet engagement est mise en évidence par la tendance à l'inégalité et à la pauvreté qui prévaut au niveau national. En fait, l'écart social s'est creusé: les 20% les plus riches de la population concentrent actuellement 13,5 fois plus de revenu que les 20% les plus pauvres.<sup>2</sup> En outre, depuis 1994, la pauvreté est restée constante à 20%, alors que le nombre absolu de personnes pauvres s'est accru.<sup>3</sup>

### Limites des politiques sociales

Il est évident que l'éradication de la pauvreté et la promotion de l'équité sociale nécessitent des ressources économiques. Et aucune politique sociale, réussie qu'elle soit, ne peut résoudre, à elle seule, les problèmes de la pauvreté et de l'inégalité sociale. Elle doit être habilement liée à des modèles de production et à des politiques économiques qui rendent possibles la redistribution des opportunités et la production des ressources correspondantes. L'éradication de la pauvreté, ainsi que la réhabilitation et la consolidation des indicateurs de développement social réalisées au cours des dernières décennies nécessitent un examen du modèle économique en termes de production d'emplois de qualité et de promotion de la production pour le marché intérieur.

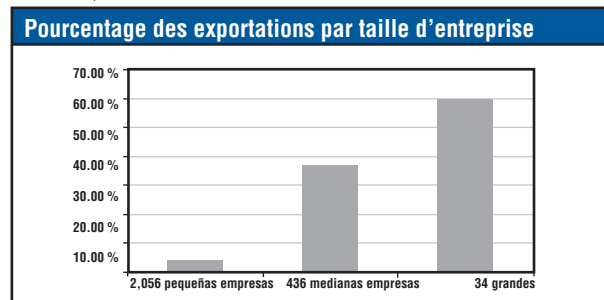
En termes comparatifs, le Costa Rica n'a pas de problèmes pressants de financement et de ressources qui l'empêchent de donner un contenu aux politiques sociales. Toutefois, l'absence de volonté politique pour assigner à ces programmes les ressources nécessaires menace constamment leur efficacité.

Un pays ne devrait pas dépendre de la coopération étrangère pour éliminer la pauvreté, mais devrait choisir un modèle de production qui favorise l'équité et qui soit socialement et écologiquement durable. D'un point de vue citoyen fondé sur une telle conviction, il y a, au Costa Rica, un manque de coordination entre les politiques sociales et les politiques économiques. Le modèle de production présente des problèmes majeurs qui doivent être résolus afin que davantage de ressources puissent être mobilisées pour le développement, avec de meilleurs résultats.

L'équité dans la distribution de la richesse et des opportunités, et la réduction de la pauvreté nécessitent, en plus des politiques sociales, des politiques économiques et productives qui les complètent. La réalisation du bien-être social ne relève pas de la responsabilité exclusive des politiques sociales. La réduction de la pauvreté nécessite également la conception et la mise en œuvre d'un système de développement alternatif qui comprenne une meilleure répartition du revenu, des emplois de qualité, et un régime fiscal qui favorise la solidarité, qui est équitable et adapté aux besoins du pays. Dans un tel système, les mesures de politique sociale seraient plus efficaces dans la mesure où elles seraient conçues comme partie intégrante des mesures économiques et politiques et répondraient à une orientation cohérente des solutions des problèmes du pays.

Le modèle économique et productif actuel, lié exclusivement aux exportations et profitant à un groupe très restreint de compagnies d'exportation, ne correspond pas à la structure productive nationale et exclut la majeure partie des unités de production du pays.<sup>4</sup> Dans le même temps, la majeure partie de la capacité productive du pays est concentrée dans les moyennes, les petites et micro-entreprises qui produisent pour le marché intérieur (voir le graphique ci-dessous).<sup>5</sup>

### GRAPHIQUE 1



En fait, seulement 5% des entreprises du pays sont directement consacrées à la production pour les exportations. La majeure partie des unités productives (environ 90%, essentiellement des micro-entreprises)<sup>6</sup> produisent pour le marché intérieur. Du fait que ceci n'est pas une priorité dans le modèle de

1 Une part importante des informations statistiques ayant servi à la préparation de ce rapport a été fournie par l'Observatorio del Desarrollo, de l'Université du Costa Rica.

2 Estado de la Nación y Encuesta de Hogares, *La Nación*, 15 novembre 2001.

3 Informe del Estado de la Nación, 2001. Proyecto Estado de la Nación, Séptimo Informe. San José, Costa Rica.

4 Sauf indication contraire, les données ont été fournies par la Costa Rican Chamber of Exporters.

5 Les données relatives au nombre d'entreprises par taille sont basées sur Castillo Artavia, Geovanny et Luis Fernando Chavez Cortez, 2001. *Pymes: una oportunidad de desarrollo para Costa Rica*. FUNDES. San José, Costa Rica.

6 Les micro-entreprises constituent 78,3% du total des entreprises dans le pays.

**TABEAU 1**

Compagnies Exportatrices		
COMPAGNIES	NOMBRE	EXPORTATEURS
Grandes	1.346	34
Petites et moyennes	14.891	2.492
Micro-entreprises	58.594	0

production actuel, ces entreprises ne bénéficient pas du soutien de l'Etat, comme c'est le cas pour le secteur des exportations.

Parce qu'elles ne constituent pas une priorité dans le modèle économique, ces entreprises ont un accès limité au crédit, empruntent à des taux d'intérêt très élevés et rencontrent de sérieux problèmes de commercialisation. Elles manquent de formation et en règle générale, il n'y a pas de mécanisme public pour répondre à leurs besoins.

Eu égard à l'accent mis sur le modèle de promotion des exportations, la consommation intérieure de biens et services n'est pas une priorité. Ceci est reflété par une baisse soutenue de la consommation, depuis 1985, parmi la population du Costa Rica. Ainsi, alors que la consommation privée représentait 46,7% de la demande totale en 1985, elle ne représentait plus que 33,2% en 1999. Ceci, ajouté à la baisse des droits de douane et à l'accroissement des importations qui en résulte, a eu des effets négatifs sur les 90% d'entreprises qui produisent pour répondre aux besoins des consommateurs sur le marché intérieur.

Le modèle de promotion des exportations, l'ouverture des marchés et la baisse des droits de douane ont créé une situation dans laquelle moins de 5% des entreprises nationales produisent directement pour l'exportation. Il faudrait ajouter à ceci le fait que 63% des exportations sont générées par les entreprises au sein du système de zone franche industrielle d'exportation, qui leur permet de bénéficier d'une série d'exonérations fiscales. Ainsi, le secteur qui produit le plus de richesse contribue le moins à la redistribution de la richesse et des opportunités. Ces entreprises n'emploient que 2,5% de la population économiquement active, alors que les micro- et les petites entreprises, qui produisent essentiellement pour le marché intérieur, génèrent, en 1998, 42% de l'emploi national.<sup>7</sup>

Pour résumer, le modèle de promotion des exportations et la chute de la consommation intérieure ne correspondent pas aux caractéristiques et aux possibilités les plus importantes de la structure de production nationale. Les entreprises les plus dynamiques sont orientées vers l'exportation, mais génèrent un faible pourcentage d'emploi et sont essentiellement localisées dans les zones franches industrielles et ne contribuent donc pas aux recettes fiscales nationales. Par contre, la plupart des entreprises – celles qui génèrent le plus d'emploi local – sont à l'extérieur du modèle de production. Tous ces éléments ont pour effet de entraîner l'insécurité de l'emploi et la croissance du secteur informel, de menacer l'équité, de limiter la redistribution du revenu et des opportunités, et de faire obstacle à la lutte contre la pauvreté.

Du fait que les secteurs les plus dynamiques de l'économie sont exonérés d'impôts, le système fiscal n'est pas en mesure de redistribuer le revenu et les opportunités et ces secteurs en contribuent pas au développement national. La charge fiscale nationale représente 12,5% du PIB et est menacé par le processus soutenu des réductions de droits de douane. C'est une charge légère comparée à celles d'autres pays, mais elle ne suffit pas à couvrir les tâches courantes du gouvernement du Costa Rica. En outre, 75% des recettes fiscales viennent des impôts indirects, qui affectent directement les familles à faible revenu parce qu'elles consomment une part plus grande de leur revenu.

Dans le même temps, la plupart des entreprises qui bénéficient du modèle de promotion des exportations et qui exportent le plus, sont implantées dans les zones franches industrielles (209 des 470 entreprises générant 96% des exportations). Les zones franches industrielles contribuent peu à la redistribution de la richesse car les entreprises opérant dans ces zones ne

sont pas assujetties aux impôts. Ainsi, par exemple, l'exonération d'impôt sur le revenu de 100% signifie que l'augmentation du PIB générée dans les zones franches industrielles ne se traduit pas par une hausse de l'épargne nationale disponible et encore moins par le renforcement des politiques sociales et productives publiques.

Dans le cadre du modèle actuel de promotion des exportations, les investissements sociaux, environnementaux et en matière de travail constituent un coût, un poids mort plutôt que de la valeur ajoutée à la production. C'est toutefois précisément l'investissement social qui reflète la volonté démocratique, pas seulement la volonté politique, mais aussi la volonté sociale et économique. A cet égard, la lutte contre la pauvreté nécessite un modèle de production dans lequel l'investissement social apporte réellement de la valeur ajoutée à la production.

Il faudrait aussi ajouter que la politique sociale, en particulier la politique anti-pauvreté, rencontre également un ensemble de problèmes sérieux. Ces problèmes ne sont pas nécessairement des problèmes de financement, mais d'affectation effective. Les ressources allouées à la lutte contre la pauvreté devraient être assignées de manière plus effective, avec une meilleure conception et un meilleur contrôle des programmes et une réduction du clientélisme politique.

### «Démarrer deux moteurs»

Les progrès en vue de l'équité et dans la lutte contre la pauvreté au Costa Rica nécessitent un modèle de production général. Ceci pose un défi à l'ensemble de la société du Costa Rica et requiert la participation de l'ensemble de la structure productive, et pas seulement d'une petite partie de cette structure. L'imposition de tous les agents économiques, et la transformation de l'investissement social, environnemental et dans le travail en valeur ajoutée pour la production sont également des tâches pressantes.

Ceci implique que les petites et micro- entreprises soient liées à la production pour l'exportation, mais en outre et fondamentalement, que la production pour le marché intérieur soit encouragée. Ceci implique aussi que l'on appuie l'idée que le système de production tirera profit d'une plus grande consommation intérieure et d'une distribution plus équitable du revenu. Ce n'est que de cette manière que la politique économique et la politique sociale seront compatibles. Nous avons qualifié ce défi de «démarrage de deux moteurs», le moteur économique de la promotion des exportations, et celui de la promotion de la production pour le marché intérieur.

En suivant cette voie, le pays pourrait mobiliser un ensemble de ressources intérieures pour le développement. Il s'agirait de ressources «saines», car elles proviendraient du modèle de développement et non de la coopération internationale ou de politiques sociales incompatibles avec les politiques économiques. Parallèlement à ces efforts, les politiques sociales doivent être renforcées, à la fois à travers un financement additionnel, et à travers une conception, un contrôle et une évaluation améliorés des résultats.

En bref, la question de la mobilisation des ressources intérieures pour le développement met le pays face au défi considérable de créer des alternatives au modèle de production mis en œuvre au cours des 20 dernières années. ■

La production de ressources pour financer le développement social et l'établissement de mécanismes efficaces pour leur distribution sont des engagements souscrits au Sommet de Copenhague:

*«Nous nous engageons à créer un environnement économique, politique, social, culturel et juridique qui permettra aux populations de réaliser le développement social.»*

*«Nous créerons un environnement économique propice à la promotion d'un accès plus équitable pour tous, au revenu, aux ressources et aux services sociaux.»*

Le second engagement de Copenhague, concernant l'éradication de la pauvreté, n'a pas été réalisé au cours des 5 dernières années.

*«Nous nous engageons vis-à-vis de l'objectif de l'éradication de la pauvreté dans le monde, à travers des actions nationales décisives et la coopération internationale en tant qu'impératif éthique, politique et économique de l'humanité.»*

<sup>7</sup> Programme national d'appui aux micro- et aux petites entreprises. Groupe technique interdisciplinaire de l'OIT, 2000. «The informal sector of the economy: characteristics of micro and small enterprises in Costa Rica.» San José, Costa Rica.