



HAL
open science

Les inégalités en Amérique latine: un legs de l'histoire, un défi pour le XXIe siècle

Olivier Compagnon

► **To cite this version:**

Olivier Compagnon. Les inégalités en Amérique latine: un legs de l'histoire, un défi pour le XXIe siècle. *Questions internationales*, 2022, 112, pp.34-41. halshs-03776117

HAL Id: halshs-03776117

<https://shs.hal.science/halshs-03776117v1>

Submitted on 13 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les inégalités en Amérique latine : un legs de l'histoire, un défi pour le XXI^e siècle

* Olivier Compagnon

est professeur d'histoire contemporaine à l'université Sorbonne-Nouvelle (Institut des hautes études de l'Amérique latine), membre du Centre de recherche et de documentation des Amériques (CREDA UMR 7227) et co-rédacteur en chef des Cahiers des Amériques latines.

Olivier Compagnon *

L'Amérique latine détient le triste privilège d'être la région la plus inégalitaire au monde. Les inégalités, qui plongent leurs racines dans les structures économiques mises en place lors de la colonisation ibérique, se caractérisent par d'importants écarts territoriaux et des taux de pauvreté qui varient considérablement selon « la condition ethnique et raciale » des populations latino-américaines. Outre ses conséquences d'un point de vue sociétal, la question des inégalités constitue un immense défi politique puisqu'elle peut aussi contribuer à la remise en cause de l'acceptation du consensus démocratique par les populations.

Le 4 décembre 1972, dans un long discours prononcé devant l'Assemblée générale des Nations Unies, le président de la République chilienne, Salvador Allende, dénonçait « les brutales inégalités dans la distribution des revenus » affectant la région latino-américaine, ainsi que les « inégalités profondes entre de petits groupes de privilégiés et les masses »¹. Un demi-siècle plus tard, ce constat est plus que jamais d'actualité puisque l'Amérique latine demeure la région la plus inégalitaire du monde.

Dans aucune autre partie de la planète, en effet, la part des revenus et du patrimoine détenus par les 1 % de la population les plus aisés n'est

aussi élevée en 2019 – soit avant la pandémie de Covid-19 (voir graphique). Si la pauvreté a fortement diminué entre la fin du XX^e siècle et le milieu des années 2010, passant de 51,2 % de la population de la région en 1990 à 29,1 % en 2015 (30,5 % en 2019, avant la pandémie ; 33 % en 2020 ; 32,1 % en 2021), ce n'est pas le cas des inégalités. Celles-ci ont certes connu une lente décrue depuis le début du XXI^e siècle, elles demeurent extrêmement élevées. Entre 2002 et 2020, l'indice de Gini qui les mesure y est certes passé de 0,54 à 0,46, mais il demeure à des niveaux exceptionnellement forts dans certains pays comme le Panama (0,51), le Brésil (0,52) ou la Colombie (0,55)².

² Comisión Económica para América Latina y el Caribe, *Panorama social de América Latina 2021*, Naciones Unidas, Santiago, 2022, p. 14 et p. 51.

¹ Salvador Allende y América Latina, Casa de Chile en México, México, 1978, p. 138 et 152.



Au-delà de ces données générales, de nombreuses variables doivent être prises en compte pour comprendre la mécanique contemporaine de ces inégalités. Dans chaque espace national, d'importants écarts territoriaux existent entre villes et mondes ruraux où l'accès à l'éducation ou à la santé est souvent plus précaire, mais aussi entre quartiers favorisés et zones périurbaines au sein des villes, ou entre campagnes relativement bien connectées aux métropoles régionales et marges complètement isolées.

Par ailleurs, l'indice de féminité de la pauvreté, autrement dit le quotient des taux de pauvreté des femmes et des hommes multiplié par 100, est de 113 en Bolivie, 116 en Équateur, 127 en Uruguay et 130 en République dominicaine.

Surtout, les taux de pauvreté varient considérablement selon « la condition ethnique et raciale », pour reprendre les termes de la

Près du quart des habitants de Rio de Janeiro vivent dans des favelas, quartiers pauvres où prospère le crime organisé. En mai 2021, une opération policière antidrogue a fait 28 morts dans la favela de Jacarezinho, située dans le nord de la ville. Cette zone est considérée comme l'un des bastions de *Comando Vermelho* (Commando rouge), une des principales organisations criminelles brésiliennes.

Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) des Nations Unies, comme en témoigne l'exemple de la Colombie où la pauvreté frappe 35 % de la population ni indigène ni afro-descendante, 48 % de la population afro-descendante et 64 % de la population indigène³.

Au Brésil, plusieurs études quantitatives récentes, ainsi que de nombreux travaux de sociologie, ont finalement démontré l'importance d'une approche multidimensionnelle des inégalités et la nécessité de mettre en œuvre des politiques publiques ciblées. En 2018, année de

³ *Ibidem*, p. 73-74 et p. 75.

la victoire de Jair Bolsonaro à l'élection présidentielle, l'emploi informel représentait 34,6 % pour la population blanche active à l'échelle du pays, mais 47,6 % pour les Noirs et les Métis.

L'analphabétisme des plus de 15 ans frappait 3,9 % de la population blanche (3,1 % des urbains et 11 % des ruraux) et 9,1 % des Noirs et des Métis (6,8 % des urbains et 20,7 % des ruraux). Le taux d'homicide chez les 15-29 ans était pour sa part de 34 pour 100 000 dans la population blanche, mais de 98,5 parmi les Noirs et les Métis. Et si la population noire ou métisse représente 55,8 % des quelque 213 millions de Brésiliens, elle n'était représentée qu'à hauteur de 24,4 % des députés fédéraux contre 75,6 % de Blancs⁴.

À la fois révélatrice de ces inégalités et accélératrice de leur creusement, la pandémie de Covid-19 a renforcé l'ensemble des constats établis ci-dessus dans de nombreux pays, en dépit des transferts monétaires d'urgence effectués par la puissance publique. Ainsi l'indice de Gini du Chili est-il passé de 0,454 à 0,475 et celui du Pérou de 0,429 à 0,464 entre 2019 et 2020.

Parallèlement, entre 2019 et 2021, le patrimoine moyen des milliardaires a augmenté de 23 % en Argentine, de 20 % au Brésil, de 17 % au Chili et de 11 % au Mexique⁵. Si elle figure de toute évidence à l'agenda politique des années 2020 – que certains observateurs imaginent déjà comme « une décennie perdue » à l'instar des années 1980 minées par la dette extérieure –, la question des inégalités constitue aussi un défi de plus vaste horizon en ce qu'elle met en jeu, parmi de nombreuses autres questions, l'acceptation du consensus démocratique.

Le poids de l'Histoire

Les inégalités latino-américaines plongent leurs racines dans un temps long que les politiques publiques, parfois soumises au plus étroit des

⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil*, coll. « Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Socioeconômica », Rio de Janeiro, n° 41, 2019. (<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101681>).

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe, op. cit., p. 57 et 65.

présentismes⁶, ont souvent tendance à négliger. Car c'est bien au temps de la colonisation ibérique qu'il faut d'abord remonter pour identifier les causes profondes des écarts abyssaux que l'on rencontre aujourd'hui dans la distribution des richesses.

D'une part, les trois siècles de domination espagnole et portugaise dans le Nouveau Monde firent émerger une hiérarchie sociale profondément imprégnée par l'obsession de la « pureté du sang » (*pureza* ou *limpieza de sangre*). Les Européens ou descendants d'Européens y occupaient la plupart des positions de pouvoir, et les sang-mêlé et les populations indigènes n'avaient que de rares possibilités d'ascension sociale alors que les esclaves d'origine africaine se situaient au plus bas de la pyramide.

Au XIX^e siècle, en dépit de l'avènement du libéralisme politique postulant l'égalité entre tous les citoyens, la greffe des théories racialistes et du darwinisme social sembla offrir aux représentations et aux discriminations héritées de l'Ancien Régime une assise scientifique et grava dans le marbre les pratiques d'invisibilisation ou d'exclusion des populations non blanches.

Et si le XX^e siècle fut celui d'une profonde transformation de la pensée raciale en Amérique latine, depuis l'indigénisme de l'entre-deux-guerres jusqu'au projet d'État plurinational conçu en Bolivie sous la présidence d'Evo Morales (2006-2019) en passant par le multiculturalisme, les legs du passé sont tels à l'heure actuelle que les chercheurs n'hésitent pas à parler d'un racisme structurel qui constitue l'une des plus puissantes matrices des inégalités⁷.

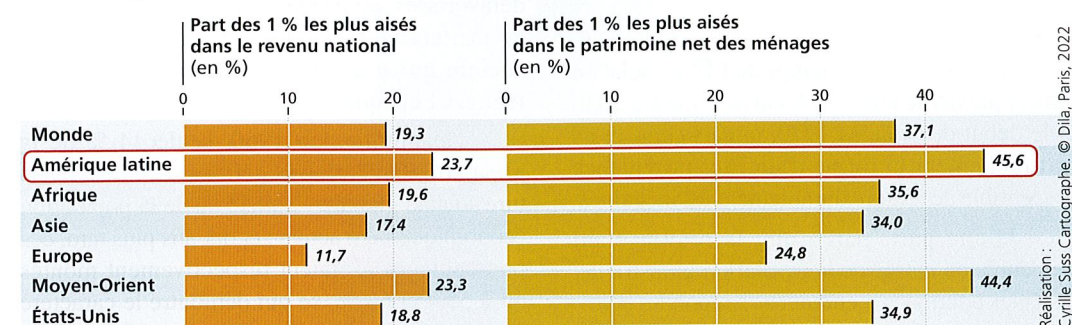
La conquête du Nouveau Monde se caractérisa en outre, dès ses premiers temps, par la création d'immenses domaines agricoles et une concentration des terres entre les mains d'un petit nombre de familles d'origine européenne.

Entre le début du XVI^e siècle et celui du XIX^e siècle, le régime de la propriété coloniale jeta ainsi les bases de sociétés écartelées entre

⁶ François Hartog, *Régimes d'historicité. Présentisme et expériences du temps*, Le Seuil, Paris, 2003.

⁷ Peter Wade, *Race and Ethnicity in Latin America*, Pluto Press, Londres, 1997 ; Mónica Moreno Figueroa, Peter Wade, *Against Racism. Organizing for Social Change in Latin America*, University of Pittsburgh, Pittsburgh, 2022.

L'Amérique latine, région la plus inégalitaire au monde (2019)



Source : World Inequality Database, World Inequality Lab, Paris School of Economics (wid.world/fr).

une oligarchie de propriétaires et ceux mettant en valeur des terres qui non seulement ne leur appartenaient pas, mais dont ils ne tiraient presque jamais les revenus nécessaires à leur subsistance. Le monde de l'hacienda « jou[a] sur un triple registre : mainmise sur les ressources naturelles (terres, eaux), sur la main d'œuvre (préalablement évincée de terres) et le marché (local ou régional) »⁸.

Après les révolutions d'indépendance dans le premier quart du XIX^e siècle, les élites des nouveaux États, nourries de l'idéologie libérale alors triomphante, s'appliquèrent à démanteler les propriétés collectives héritées de la période coloniale (terres indiennes et biens d'Église) et renforcèrent la logique latifundiaire – la figure du *peón*, paysan sans terre miséreux, devenant ainsi l'une des représentations les plus communes des inégalités dans la région⁹.

Entre les années 1950 et les années 1970, divers gouvernements progressistes, soucieux de répondre à la question des inégalités, promulguèrent des réformes agraires – comme en Bolivie et au Guatemala en 1952, au Chili entre 1967 et 1973 ou encore au Pérou en 1969 – et permirent à des paysans sans terre d'accéder à la propriété sans que, à l'échelle de l'Amérique latine tout entière, la question de la terre ne reçût toutefois une réponse politique pérenne.

Car l'opposition des élites rurales et des États-Unis, dont les grandes compagnies voyaient alors leurs intérêts remis en question, ne se démentit pas, comme en témoignèrent la répression du Mouvement des Sans-Terre au Brésil sous la dictature des années 1964-1985 ou encore le coup d'État – commandité par Washington – contre le président guatémaltèque Jacobo Arbenz en 1954.

Au début du XXI^e siècle, la surface moyenne des exploitations agricoles argentines est ainsi de 500 hectares (contre 69 en France)¹⁰. Et si la « question de la terre » qui a tellement occupé les débats dans les années 1960 semble moins cruciale dans une Amérique latine devenue très majoritairement urbaine, elle alimente toujours de puissants mouvements sociaux à l'heure où les logiques latifundiaries tendent à se renforcer dans de nombreux pays – notamment exportateurs de soja.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si le premier article des accords de paix colombiens conclus en 2016, après un demi-siècle de conflit interne, cible précisément l'inégale répartition des terres en projetant une « réforme rurale intégrale », visant « une transformation structurelle des campagnes »¹¹.

¹⁰ Mina Namdar-Irani et alii, *Tendencias estructurales en la agricultura de América Latina. Desafíos para las políticas públicas*, CEPAL, Santiago du Chili, 2020, p. 19.

¹¹ *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, La Havane, 24 novembre 2016, p. 7 (www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?csf=1&e=0fpYA0).

États faibles et mutation néolibérale

S'il y eut bien un temps de l'État social en Amérique latine entre le début des années 1930 et le début des années 1970, jamais celui-ci ne prit réellement la forme d'un État-providence susceptible de réduire durablement les inégalités.

D'une part, parce que la région étant demeurée en marge de la révolution industrielle, les élites politiques n'eurent pas à répondre politiquement aux revendications d'un mouvement ouvrier massif et purent se contenter de réprimer dans le sang les soulèvements sociaux – comme en témoigne l'exemple célèbre du massacre de Santa María de Iquique, au Chili, fin 1907.

D'autre part, lorsque le krach boursier de 1929 provoqua la ruine instantanée d'économies reposant largement sur l'exportation de matières premières non transformées, précarisa des centaines de milliers d'individus et rendit nécessaire l'intervention des États après plus d'un siècle de libéralisme économique, plusieurs facteurs empêchèrent le surgissement de *Welfare States* : la faiblesse financière des États, structurellement endettés depuis les indépendances et désormais privés des ressources que leur fournissaient les exportations ; le manque de volonté politique d'élites aussi réticentes à la démocratisation qu'à la redistribution, conformément à l'analyse de Thomas Piketty selon laquelle « les déterminants du niveau et de la structure des inégalités sociales dans une société donnée sont avant tout idéologiques et politiques »¹², et non pas le fruit d'une quelconque fatalité économique ou technologique ; ainsi que le profond ancrage du clientélisme politique, qui constitua un obstacle majeur à la mise en place de droits et de dispositifs assurant un bien-être minimal qui auraient été valables pour tous.

Pour ne citer qu'un seul exemple, le gouvernement de Juan Domingo Perón en Argentine (1946-1955) affirma haut et fort son « justicialisme » et sa volonté d'intégrer à la

¹² Thomas Piketty, « Capital et idéologie : éléments pour une histoire des régimes inégalitaires », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, n° 68-4, 2021/4, p. 63.

communauté nationale les classes populaires défavorisées qui en étaient exclues, par exemple en mettant en place un système de protection sociale qui n'avait pas d'équivalent dans la région à l'époque.

Néanmoins, en 1960, seule 44 % de la population argentine bénéficiait d'une couverture sociale globale – soit 55 % de la population économiquement active ; et dix ans plus tard, ces pourcentages n'étaient respectivement montés qu'à 55,4 et 68 %, ce qui démontre le caractère inachevé du système de sécurité sociale argentin dont la négociation s'est souvent jouée dans une relation de clientélisme politique favorisant Buenos Aires, la capitale, et les principaux centres urbains au détriment de l'intérieur du pays¹³.

Point culminant de l'histoire de l'État social en Amérique latine, le gouvernement d'Unité populaire parvenu au pouvoir au Chili en 1970 déploya une vaste politique de redistribution et de protection sociale. Mais il fut renversé par un coup d'État co-organisé par l'oligarchie chilienne et Washington le 11 septembre 1973¹⁴.

Enfin, c'est justement le Chili du général Pinochet qui fut le lieu d'expérimentation des théories monétaristes élaborées à la *School of Economics* de l'université de Chicago et le berceau de la grande mutation néo-libérale du dernier quart du xx^e siècle. Contrôle de l'inflation afin de stabiliser les variations monétaires, baisse des dépenses publiques pour contrôler le déficit budgétaire, privatisations et réduction considérable des attributions de l'État : tels sont les principes directeurs de la politique économique qui, à partir du milieu des années 1970, prend à rebours le keynésianisme.

Rapidement, l'économie chilienne voit ses exportations augmenter, attire les investisseurs étrangers et retrouve des taux de croissance annuels qui contrastent au sein de la crise économique mondiale des années 1970 (9,9 %

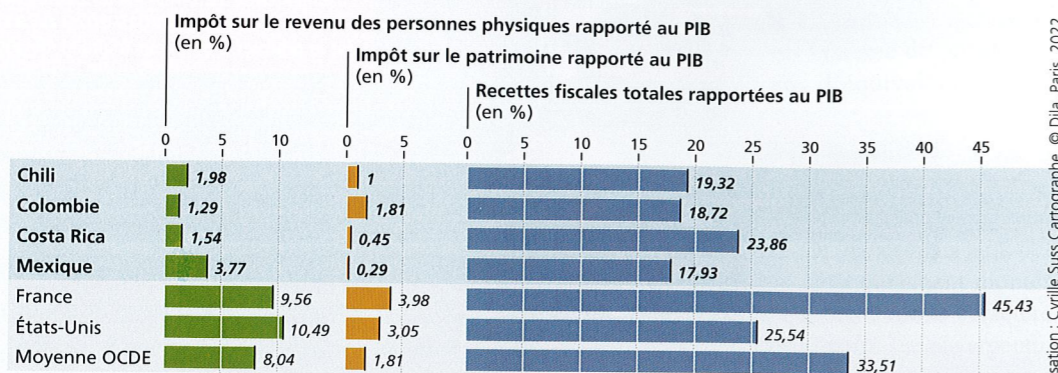
¹³ Voir Carmelo Mesa-Lago, *Modelos de seguridad social en América latina*, Ediciones SIAP-Planteos, Buenos Aires, 1977, p. 80 et suivantes.

¹⁴ Voir Franck Gaudichaud, *Chili 1970-1973 : mille jours qui ébranlèrent le monde*, Presses universitaires de Rennes, Rennes, 2013.



Le Brésil, avec 125 millions de tonnes de soja produites pendant la campagne 2019-2020 sur 37 millions d'hectares, est le premier producteur mondial, devant les États-Unis.

Une pression fiscale limitée (2020)



Source : OCDE (data.oecd.org/fr).

Réalisation : Cyrille Suss Cartographe. © Dila, Paris, 2022

en 1977, 8,3 % en 1979)¹⁵. Érigée en modèle de développement, la révolution économique chilienne essaime dans toute l'Amérique latine durant les deux décennies qui suivent et franchit le cap de l'institutionnalisation globale avec le « consensus de Washington ».

Toutefois, elle porte en elle des conséquences sociales que ne masque pas la bonne santé des indices macro-économiques : paupérisation de larges couches de la population, érosion des classes moyennes et répartition de plus en plus inégalitaire des revenus par habitant en sont les aspects les plus visibles. Le désengagement de l'État se fait surtout sentir dans certains secteurs comme la protection sociale ou le système des retraites, qui apparaissent complètement sinistrés dès les années 1990.

Le domaine de l'éducation est également particulièrement touché : la diminution des dépenses publiques, la décentralisation des administrations et des financements et la flexibilité des programmes scolaires conduisent à la mise en place d'un système éducatif à deux vitesses, dans lequel l'école publique devient celle des pauvres et l'école privée celle des classes moyennes et hautes de la société¹⁶. Autrement dit, en sacrifiant le peu d'État social qui s'était développé en Amérique latine au

¹⁵ Banco Central de Chile, *Indicadores económicos y sociales, 1960-1989*, Santiago, 1989.

¹⁶ Teresa Mariano Longo, *Philosophies et politiques néo-libérales de l'éducation dans le Chili de Pinochet, 1973-1983. L'école du marché contre l'école de l'égalité*, L'Harmattan, Paris, 2001.

xx^e siècle, la mutation néolibérale a encore accru des inégalités déjà criantes.

Quelles politiques publiques ?

Cette brève généalogie atteste l'ampleur, la diversité et la complexité des défis qui doivent être relevés. Face aux discriminations raciales que la promulgation de constitutions reconnaissant le multiculturalisme de la nation – ainsi en Colombie en 1991 – n'a pas permis d'effacer, des politiques publiques bâties sur le modèle états-unien de la discrimination positive (*affirmative action*) ont été mises en place, comme dans le Brésil de Lula (2003-2010) et de Dilma Rousseff (2011-2016) où les places réservées aux Afro-descendants dans les universités ont permis de diversifier le public des amphithéâtres et d'ouvrir des voies inédites d'ascension sociale.

Aussi efficaces puissent-elles être, ces réponses ciblées et sectorielles ne sauraient cependant éluder la question centrale qui constitue l'arrière-plan de toute ambition de lutte pérenne contre les inégalités : celle de la fiscalité capable de doter les États latino-américains de ressources durables permettant de planifier des politiques au long cours.

En effet, entre le début des années 2000 et le début des années 2010, les gouvernements progressistes qui sont parvenus au pouvoir – dans le cadre de ce que l'on nomme communément le « virage à gauche » de l'Amérique latine – ont largement utilisé les ressources issues



© Juan Mabromata / AFP

Une manifestation hostile au Fonds monétaire international (FMI) à Buenos Aires (Argentine) en décembre 2021. Vingt ans après la crise économique de 2001, l'Argentine est à nouveau enlisée dans une crise qui l'oblige à négocier avec le FMI en raison de l'impossibilité de rembourser le prêt de 44 milliards de dollars consenti par l'organisation en 2018.

et financières conservent souvent une place prépondérante, mais aussi d'une population historiquement peu encline à reconnaître les possibles vertus redistributrices de l'État.

Alors qu'il a pris ses fonctions de président de la République chilienne le 11 mars 2022, Gabriel Boric, dont l'élection est le produit du mouvement social de 2019 qui réclamait davantage de services publics et une moindre marchandisation des biens les plus élémentaires de la survie quotidienne, a clairement identifié cette question fiscale comme l'une des priorités du début de son mandat. Il devra toutefois batailler fermement dans un pays où la croissance économique héritée des années Pinochet a longtemps masqué les très fortes inégalités.

Répondre à ce défi constitue pourtant la condition *sine qua non* d'une acceptation durable du consensus démocratique, fondée sur la conscience partagée d'une destinée commune que de trop fortes inégalités finissent toujours par éroder. ■

de la hausse spectaculaire des matières premières pour lancer des politiques de redistribution, non sans un certain succès. Mais la chute généralisée des cours, à partir de 2012, a montré de manière flagrante le caractère fragile et éphémère de politiques sociales soumises à la volatilité des marchés internationaux.

À l'aube des années 2020, tous les experts s'accordent à dire que l'instauration d'États sociaux susceptibles de répondre aux inégalités passe par une augmentation des recettes fiscales dans une région où les prélèvements publics sur les revenus et sur les patrimoines – notamment dans le cadre des successions – sont parmi les plus faibles du monde (voir graphique). Autant de réformes qui supposent le consentement de la classe politique où les élites économiques