



Vers la **transformation**
du **modèle de développement**
en Amérique latine et dans
les Caraïbes : **production,**
inclusion et durabilité



NATIONS UNIES



Trente-neuvième
session de
la CEPALC

Buenos Aires, | **2022**
24-26 octobre

Thank you for your interest in this ECLAC publication



Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.



www.cepal.org/en/publications



www.cepal.org/apps



Vers la **transformation**
du **modèle de développement**
en Amérique latine et dans les
Caraïbes : **production,**
inclusion et durabilité



NATIONS UNIES



Trente-neuvième
session de
la CEPALC

Buenos Aires, 24-26 octobre | **2022**



José Manuel Salazar-Xirinachs

Secrétaire exécutif

Raúl García-Buchaca

Secrétaire exécutif adjoint

chargé de l'administration et de l'analyse des programmes

Sally Shaw

Directrice de la Division des documents et des publications

Ce document a été préparé avec le concours des divisions organiques, des sièges sous-régionaux et des bureaux nationaux de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

Les fonctionnaires suivants de la CEPALC ont contribué à la rédaction du présent rapport : Martín Abeles, Alejandra Acevedo, Olga Lucía Acosta, José Eduardo Alatorre, Dale Alexander, Vianka Aliaga, Dillon Alleyne, Alberto Arenas de Mesa, Raquel Artecona, Hugo Beteta, Álvaro Calderón, Verónica Cano, Jean Baptiste Carpentier, Christine Carton, Simone Cecchini, Pablo Chauvet, Martín Cherkasky, Felipe Correa, Filipe Da Silva, Carlos de Miguel, Ana Luiza de Oliveira, Fabiana Del Popolo, Marco Dini, Lika Doehl Diouf, Artie Dubrie, José Durán, Andrés Espejo, Rodrigo Furtado, Marina Gil, Nicolo Gilgo, Camila Gramkow, Ana Gúezmes, Michael Hanni, Sebastián Herreros, Mariana Huepe, Keiji Inoue, Valeria Jordán, Vera Kiss, Carlos Kroll, Andrea Laplane, So Jeong Lee, Mauricio León, José Luis Lewinsohn, Jesús López, Carlos Maldonado, María Luisa Marinho, Rodrigo Martínez, Jorge Mario Martínez Piva, Jorge Martínez Pizarro, Javier Meneses, Cielo Morales, Carlos Mussi, Georgina Núñez, Rolando Ocampo, Roberto Orozco, Machel Pantin, Francis Peñalosa, Wilson Peres, Esteban Pérez, Noel Pérez, Willard Phillips, Ramón Pineda, Cecilia Plottier, Gabriel Porcile, Diane Quarless, Rayén Quiroga Martínez, Orlando Reyes, Juan Carlos Rivas, Claudia Robles, Monica Rodrigues, Adrián Rodríguez, Indira Romero, Sebastián Rovira, Joseluis Samaniego, Jeannette Sánchez, Nunzia Saporito, Silvia Saravia, Lucía Scuro, Nyasha Skerrette, Zulma Sosa, Octavio Sotomayor, Elizabeth Thorne, Daniel Titelman, Daniela Trucco, Cecilia Vera, Paul Wander, Pablo Yanes et Romain Zivy.

Les consultants suivants de la CEPALC ont également apporté leur contribution : Sofía del Villar, Álvaro Lalanne, Martín Lavalleja, Diego Messina, Lilián Romero, Ira Ronzheimer, José Ignacio Suárez et Belén Villegas.

Nous tenons à remercier Rubén Contreras et Céline Van Herp de leur collaboration.

Les frontières et les noms indiqués sur les cartes n'impliquent pas une reconnaissance ou une acceptation officielle de la part des Nations Unies.

Notes explicatives

- Les trois points de suspension (...) indiquent que les données sont manquantes, non rapportées séparément ou non disponibles.
- Le tiret (-) indique que la quantité est nulle ou négligeable.
- La virgule (,) est utilisée pour séparer les décimales.
- Sauf indication contraire, le mot « dollars » désigne les dollars des États-Unis.
- La barre oblique (/) placée entre des chiffres exprimant des années (par exemple 2013/2014) indique que l'information correspond à une période de 12 mois ne correspondant pas nécessairement à l'année civile.
- Les chiffres étant parfois arrondis, les données partielles et les pourcentages présentés dans les tableaux ne donnent pas toujours le total correspondant.

Cette publication doit être citée comme suit : *Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Vers la transformation du modèle de développement en Amérique latine et dans les Caraïbes : production, inclusion et durabilité. Synthèse (LC/SES.39/4), Santiago, 2022.*

La reproduction intégrale ou partielle de cet ouvrage doit être sollicitée auprès de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Division des documents et publications, publicaciones.cepal@un.org. Les États membres des Nations Unies et leurs instances gouvernementales peuvent reproduire cet ouvrage sans autorisation préalable. Il leur est seulement demandé de mentionner la source et d'informer la CEPALC de cette reproduction.

Table des matières

Avant-propos	5
Introduction	11
I. Présent et avenir de la mondialisation : crise économique, urgence environnementale et révolution technologique	19
II. Structure de production et politiques pour le développement durable	25
III. Inégalités, emploi et politiques sociales	31
A. Transformation productive et emploi	31
B. Protection sociale, croissance et résilience.....	36
IV. La dimension sectorielle : les moteurs du développement durable	39
A. Transition énergétique.....	40
B. Électromobilité.....	41
C. Économie circulaire	41
D. Bioéconomie	42
E. Industrie manufacturière de la santé	43
F. Transformation numérique	44
G. Économie des soins	45
H. Tourisme durable.....	46
I. Micro, petites et moyennes entreprises (MPME) et économie sociale et solidaire	46
V. Politiques pour la transformation du modèle de développement	49

Avant-propos

Dans un contexte régional macro-économique, social et environnemental très complexe, qui oblige à repenser les politiques publiques à court et à long terme, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) exerce sa mission de présenter aux pays de la région, à l'occasion de sa trente-neuvième session, une proposition de relance économique et de transformation des modèles de développement qui prévalent en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Après la pire crise économique et sociale que la région n'ait jamais connue, provoquée par la pandémie de coronavirus (COVID-19), nous traversons actuellement une période de grandes difficultés et d'incertitudes engendrées par une série de chocs en cascade : crises climatique, sanitaire, de l'emploi, sociale, éducative, de la sécurité alimentaire, énergétique et du coût de la vie.

À court terme, la région est confrontée à des défis majeurs en matière de politique économique et sociale, compte tenu de la nécessité de concilier des politiques de relance économique, de lutte contre l'inflation et la crise du coût de la vie, de maintien du soutien aux ménages les plus vulnérables, avec le souci de renforcer la soutenabilité des finances publiques. Toutefois, aussi difficile que soit l'environnement mondial actuel, ce sont les facteurs structurels à long terme qui présentent les plus grands défis : accroître la productivité, transformer les systèmes économiques et productifs pour créer davantage d'emplois de meilleure qualité, évoluer vers des économies à faible émission de carbone plus sophistiquées sur le plan technologique

pour faire face au changement climatique, réduire les écarts et les hétérogénéités d'ordre structurel, transformer les systèmes d'éducation en véritables moteurs de la mobilité sociale et de la croissance, éliminer les disparités de genre et évoluer vers des systèmes universels de protection sociale dans le cadre d'États-providence solides, pour ne mentionner que quelques exemples parmi les plus importants.

En outre, un processus inflationniste touchant l'économie mondiale, comme on n'en avait pas connu au cours des 20 dernières années, conditionne fortement la politique monétaire des économies développées et de celles de la région. Les mesures de stimulation budgétaire et monétaire adoptées pendant la pandémie ont été relayées par des politiques plus restrictives qui s'expriment par des hausses de taux de la politique monétaire dans presque tous les pays de la région. Par ailleurs, la situation des finances publiques de la plupart des pays s'est détériorée du fait des importants efforts budgétaires consentis pour faire face au pire de la crise du COVID-19 et à ses retombées sociales. La situation sociale en Amérique latine et aux Caraïbes s'est également dégradée, avec de fortes augmentations des niveaux de pauvreté, sous le coup des effets de la pandémie et de la contraction économique qui l'a accompagnée. Les inégalités de revenus se sont également creusées de manière significative à la suite de l'apparition de la pandémie, entraînant une détérioration des conditions de vie et des attentes économiques non seulement de la part des segments les plus pauvres, mais aussi des secteurs de la classe moyenne, entraînant d'importantes répercussions politiques et sociales. À cette situation s'ajoutent d'importants flux migratoires qui doivent faire l'objet de notre attention.

Il est essentiel d'assurer la viabilité des dépenses publiques et d'éviter des ajustements qui accentueraient le processus de ralentissement économique et compromettraient le soutien apporté aux secteurs les plus vulnérables. Cela suppose élargir l'espace budgétaire et la mise en place d'une gouvernance macro-économique permettant des cycles de contraction économique plus courts et moins profonds et des cycles expansionnistes plus durables dans le temps.

Les économies de la région doivent non seulement faire face aux enjeux difficiles liés à la situation actuelle, mais aussi relever le défi d'inverser la faible croissance de la productivité et des investissements

des trois dernières décennies, qui est devenue une contrainte structurelle au développement. Il est nécessaire de repenser les politiques productives afin que la région puisse s'intégrer rapidement aux révolutions technologiques qui ont modifié le paradigme de la production. Outre un cadre macro-économique et financier approprié, il est impérieux que les politiques de redressement productif comportent un volet sectoriel. Même si la spécificité sectorielle doit être définie dans chaque contexte national, la CEPALC propose d'accorder une attention particulière à au moins neuf secteurs à fort potentiel dynamiseur et transformateur : la transition énergétique, l'électromobilité, l'économie circulaire, la bioéconomie, l'industrie manufacturière liée à la santé, la transformation numérique, l'économie des soins, le tourisme durable et le secteur constitué par les micro, petites et moyennes entreprises (MPME) ainsi que l'économie sociale et solidaire.

Les révolutions technologiques engendrent des vagues de destruction créatrice dont les effets sont profondément transformateurs sur le plan socio-économique. L'enjeu politique est de faire en sorte que les dynamiques de création et d'innovation prennent le pas sur les dynamiques destructrices, et que les secteurs affectés en matière sociale et d'emploi bénéficient de systèmes de protection sociale et de politiques volontaristes du marché du travail (insertion professionnelle et formation) pour tirer parti des possibilités offertes par le nouveau monde du travail que la révolution technologique est en train de créer.

Il convient également de promouvoir une réactivation et une transformation écologiquement durables de l'appareil productif, faute de quoi celui-ci ne parviendra pas à atténuer les effets du changement climatique. Les effets du changement climatique se ressentent le plus fortement dans les pays les moins développés qui, bien que produisant moins d'émissions de gaz à effet de serre, sont aussi moins préparés à faire face à leurs conséquences négatives.

La transformation de la structure de production qui s'impose en Amérique latine et dans les Caraïbes sera le résultat de choix politiques, comme cela a été le cas dans l'histoire de tous les pays qui ont échappé au piège au piège du revenu intermédiaire et se sont transformés en pays à revenu élevé, et pas seulement le résultat du destin en matière de dotation des facteurs. Le style de développement est déterminé

par la dimension institutionnelle et d'économie politique qui doit évoluer en même temps que la structure productive. Les pays qui ont mis en place des politiques de transformation et de diversification de la production et qui les ont maintenues dans le temps ont obtenu de meilleurs résultats en termes de croissance à long terme que ceux qui ne l'ont pas fait. Les faibles niveaux d'investissement et de productivité observés dans les pays de la région au cours des trois dernières décennies, ainsi que leur trajectoire décroissante, sont le résultat de la faible capacité de ces pays à opérer et à maintenir les changements nécessaires dans la structure de production et, partant, dans la quantité et la qualité de l'emploi.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, il est impératif d'améliorer la capacité institutionnelle de l'État à concevoir, mettre en œuvre et évaluer les politiques publiques nécessaires à un changement structurel durable. Les politiques publiques doivent avoir des effets de rupture sur la composition de la structure productive de la région, et doivent donc être menées par des ministères et des secrétariats dotés d'une influence politique et de capacités institutionnelles. Les initiatives relatives aux politiques productives, industrielles et technologiques requièrent un soutien institutionnel et politique ainsi que les capacités nécessaires pour les mettre en œuvre efficacement.

Par ailleurs, les pays manquent d'États-providence et de systèmes de protection sociale solides. Sur le plan régional, la transition vers des systèmes universels d'accès à certains biens et services essentiels au bien-être et à la croissance de la productivité (par exemple, la santé et l'éducation) constitue un défi qui n'a pas encore été pleinement intégré dans les politiques publiques. La réduction de la pauvreté et des inégalités passe par une augmentation de l'emploi formel et par la mise en place de politiques sociales qui débouchent sur des systèmes de protection sociale universels. Dans ces deux domaines, il faut considérer et aborder d'autres sources d'inégalité, telles que celles liées au genre, au statut ethno-racial ou à l'âge, ainsi que les sources liées à la dégradation de l'environnement. La protection sociale universelle n'est pas seulement un impératif moral en termes de développement, elle contribue aussi bien à la justice sociale qu'à la croissance et à la résilience économiques, d'où l'importance, pour la région de s'orienter vers la mise en place d'États-providence.

La résolution des problèmes qui freinent le développement de la région et la maintiennent sur une trajectoire marquée par la lenteur des investissements, la faiblesse de la croissance et les profondes inégalités exige la mise en œuvre d'un large éventail de politiques macro-économiques, sociales, environnementales et productives, à forte composante sectorielle. Les stratégies et politiques proposées par la CEPALC à sa trente-neuvième session font apparaître certains éléments qui méritent d'être soulignés : l'urgence de récupérer les investissements et la croissance; la reconnaissance du rôle crucial et irremplaçable de l'État dans toutes ses dimensions, depuis l'articulation de propositions et la fourniture de financements à une échelle difficilement accessible au secteur privé jusqu'à la définition de modèles réglementaires et à la formulation et à la mise en œuvre de politiques; la nécessité d'articuler les politiques sectorielles avec celles de portée générale, ainsi que la création d'espaces de négociation, de décision et d'action impliquant la participation de différents acteurs, compte tenu de leurs capacités, avantages et limitations.

Il s'agit d'un programme ambitieux, mais l'heure n'est pas aux changements progressifs ou timides, mais bien aux mutations résolues et transformatrices. Seule une plus grande ambition nous permettra de répondre aux nombreux défis et chocs simultanés, ainsi qu'à la complexité des économies et des sociétés de notre région. L'articulation des stratégies et des politiques proposées, leur mise en œuvre effective et leur adaptation aux nouvelles réalités au fil du temps exigent de nouvelles formes de gouvernance volontariste, fondées sur des processus itératifs et participatifs de formulation et de mise en œuvre des politiques. Dans certains cas, de nouveaux pactes fiscaux, productifs, sociaux et environnementaux devront être conclus pour surmonter les problèmes actuels et évoluer à long terme vers des sociétés durables, soudées et résilientes, autant de caractéristiques des États-providence que la région doit construire dans le cadre d'économies plus efficaces et productives.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Secrétaire exécutif

Commission économique pour
l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)

Introduction

Le contexte international est marqué par de fortes incertitudes concernant les années à venir. La faible croissance et les pressions inflationnistes issues de la crise provoquée par la pandémie de coronavirus (COVID-19) ont été aggravées par le conflit armé entre la Fédération de Russie et l'Ukraine qui a exacerbé les tensions géopolitiques, le ralentissement du commerce et de la croissance dans le monde, l'inflation et la volatilité du système financier mondial.

À cela s'ajoutent les problèmes liés aux changements dans la dynamique de la mondialisation, associés à plusieurs révolutions technologiques convergentes qui bouleversent le paradigme de la production, les modèles d'entreprise, les chaînes d'approvisionnement et les flux commerciaux de biens et de services, ainsi que les nouvelles réalités géopolitiques qui ont aussi modifié la configuration du commerce mondial et la dynamique des dénommées « usines mondiales ».

Le contexte mondial actuel est caractérisé par un phénomène décrit par de nombreux analystes et organisations internationales comme une série de crises en cascade, dont les crises climatique, sanitaire, de l'emploi, sociale, de l'éducation, de la sécurité alimentaire, de l'énergie et du coût de la vie, qui affectent différemment et à différents degrés un grand nombre de pays, notamment en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Dans le cas de la région, les défis posés par les différents chocs récents, en particulier la pandémie de COVID-19 et la guerre en Ukraine et ses conséquences ainsi que les changements structurels à plus long terme liés à la mondialisation et au changement climatique se

sont accentués, dans la mesure où ils exacerbent et approfondissent d'anciens problèmes structurels en lien avec les inégalités, la productivité, l'hétérogénéité productive, l'informalité du travail, l'accès limité aux systèmes de protection sociale, la fracture numérique, les inégalités de genre et dans l'éducation. Ces caractéristiques structurelles de la région, et les exigences sociales et politiques qui y sont associées, nuisent non seulement à la capacité d'évoluer vers une croissance et un développement écologiquement durables, mais aussi à la résilience des pays face aux chocs extérieurs, aux exigences du cycle économique et aux transformations à plus long terme.

Sur le court terme, cette situation s'est traduite par des difficultés importantes en matière de politique économique et sociale dans la région, dans la mesure où les politiques de relance économique, de lutte contre l'inflation et de soutien aux ménages les plus vulnérables doivent être compatibles avec la soutenabilité des finances publiques.

Par conséquent, il est nécessaire de mettre en place des politiques publiques clairement ciblées et orientées – dotées de la marge de manœuvre nécessaire pour favoriser un processus de reconstruction et de transformation – et de renforcer les institutions publiques dans la région. Les économies de la région doivent prendre des mesures pour réactiver les systèmes économiques et productifs, tout en les reconstruisant et les transformant pour évoluer vers des économies à faible intensité de carbone et à haute technologie, capables de faire face au changement climatique, et de réduire les écarts, les hétérogénéités structurelles et les dualismes historiques qui caractérisent les pays de la région.

Ces enjeux font partie des problématiques analysées dans ce document, qui examine d'une part les défis à court terme que doivent relever les politiques macro-économiques et sociales pour relancer l'économie et assurer la protection des ménages les plus vulnérables. D'autre part, il analyse la structure productive et les politiques sectorielles susceptibles de guider les pays de la région sur la voie du développement durable.

Défis à relever pour une réactivation durable

Après le faible taux moyen de croissance économique annuelle de 0,6 pour cent enregistré sur la période 2014-2019, une contraction historique de 6,9 pour cent en 2020 et une reprise de 6,5 pour cent

en 2021, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) prévoit une croissance des économies de la région de 3,2 pour cent en 2022. Il est également prévu que la croissance ralentisse encore davantage dans les années à venir et que la région reprenne la trajectoire de faible croissance qu'elle a connue.

Récemment, le ralentissement de la croissance de l'activité économique s'est accompagné d'une augmentation considérable du taux d'inflation. En juin 2022, l'inflation en glissement annuel était en moyenne de 8,4 pour cent pour la région, c'est-à-dire plus du double de la moyenne de 4,1 pour cent enregistrée entre janvier 2005 et décembre 2019.

La dynamique de l'inflation a fortement influencé la politique monétaire des pays de la région, et les politiques de relance adoptées après le début de la pandémie ont fait place à des politiques plus restrictives qui ont entraîné de fortes hausses du taux de la politique monétaire dans presque tous les pays de la région. Malgré ces efforts, on s'attend à ce que l'inflation reste élevée dans un avenir proche, étant donné qu'elle est influencée par certains facteurs de l'offre, notamment les prix de produits clés comme les denrées alimentaires, les engrais et les carburants.

La situation des finances publiques des pays de la région s'est quant à elle détériorée du fait des efforts budgétaires colossaux consentis pour parer aux moments les plus difficiles de la crise du COVID-19 et à ses conséquences sociales. En moyenne, les déficits budgétaires des pays ont augmenté par rapport à la situation qui prévalait avant la pandémie, au même titre que les niveaux d'endettement. En 2020, la dette publique brute des administrations publiques des pays d'Amérique latine atteignait 56,6 pour cent du PIB, contre 53,4 pour cent du PIB l'année suivante. Toutefois, ces niveaux restent historiquement élevés et similaires aux niveaux observés il y a 20 ans. Cette situation a entraîné une décélération significative des dépenses publiques par rapport à 2020, particulièrement les dépenses en subventions et transferts courants. Dans les Caraïbes, la dette publique brute des gouvernements centraux représentait 89,3 pour cent du PIB en 2020 et a légèrement diminué pour atteindre 88,1 pour cent du PIB en 2021. Six pays présentent un niveau d'endettement encore plus élevé, dépassant 90 pour cent du PIB.

Parallèlement, la situation sociale de la région s'est elle aussi détériorée et les niveaux de pauvreté ont sensiblement augmenté, ce qui témoigne des effets de la pandémie et de la récession économique qui l'a accompagnée. La Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) a estimé qu'en 2020, la pauvreté et l'extrême pauvreté atteignaient, respectivement, 33,0 pour cent et 13,1 pour cent de la population régionale. En 2021, la reprise amorcée dans les économies a entraîné une baisse très modeste de la pauvreté à 32,1 pour cent et une augmentation marginale mais régulière de l'extrême pauvreté à 13,8 pour cent. Les inégalités de revenu se sont également considérablement creusées après le début de la pandémie, ce qui a mis fin à la tendance à la baisse observée dans la région depuis 2002. Comme nous l'aborderons au chapitre III, cette aggravation des inégalités dans la répartition des revenus affaiblit de plus en plus les couches intermédiaires, ce qui a de lourdes conséquences politiques et sociales.

Ainsi, le contexte dans lequel s'inscrit le dialogue sur les politiques publiques dans la région est caractérisé par des restrictions considérables de l'espace politique et macro-économique, conjuguées à des demandes sociales croissantes. C'est dans ce cadre que les pays de la région doivent adopter des politiques leur permettant de favoriser une croissance durable, d'atténuer les pressions inflationnistes, de créer des emplois de qualité et d'atténuer les coûts sociaux, tout en réduisant la pauvreté et les inégalités. Ce sont autant d'aspects qui posent des défis majeurs pour les systèmes politiques et de gouvernance et pour les capacités techniques, opérationnelles et politiques des institutions publiques.

Sur le plan des finances publiques, il convient d'élargir l'assiette fiscale pour assurer la viabilité des dépenses publiques et éviter des ajustements susceptibles d'aggraver la décélération économique et de menacer le soutien aux secteurs les plus vulnérables. Il existe à cette fin des options politiques à court terme qui permettraient d'augmenter les recettes fiscales à travers des mesures visant à réduire l'évasion fiscale, réviser les dépenses fiscales pour limiter les pertes en matière de recouvrement et adapter les codes des impôts aux nouvelles pratiques en matière de fiscalité internationale et d'économie numérique. À moyen terme, il convient de renforcer l'impôt sur le revenu des personnes physiques, d'étendre la portée de l'impôt sur

la fortune et de l'impôt foncier, de revoir et de réaménager les cadres fiscaux applicables à l'exploitation des ressources non renouvelables et d'envisager des impôts liés à l'environnement et aux problèmes de santé publique. Avancer dans cette voie demandera de construire des pactes fiscaux et sociaux pour que les réformes du cadre des finances publiques dans la région soient viables.

Sur le plan monétaire, les pouvoirs publics doivent reconnaître que la stabilité des prix est un élément clé de la stabilité macro financière, tout comme la stabilité du taux de change et la gestion du cycle économique et des flux de capitaux, ce qui a été mis en évidence pendant la pandémie. Ce sont des éléments essentiels pour que la politique monétaire réussisse à concilier la stabilité des prix avec la nécessité de rétablir la croissance et les investissements.

La politique macroprudentielle de la région dispose d'une marge de manœuvre relativement importante et peut contribuer à conduire la politique monétaire. Depuis la crise financière mondiale de 2008, son utilisation s'est accrue progressivement et s'est intensifiée dans le contexte de la crise de la pandémie de COVID-19. Dans le contexte actuel, qui implique de stabiliser l'inflation sans aggraver la récession, les banques centrales doivent utiliser de manière complémentaire tous les outils à leur disposition, qu'ils soient conventionnels ou non.

Ainsi, les politiques monétaires conventionnelles, comme l'ajustement des taux d'intérêt ou la gestion des réserves obligatoires, devraient être complétées par d'autres politiques macroprudentielles, telle que l'augmentation du provisionnement lié aux prêts à plus haut risque, afin de réduire la progression du crédit, si cela est jugé nécessaire. De même, pour limiter la volatilité du taux de change et son impact sur la dynamique des prix, il conviendrait de compléter le recours au taux de politique monétaire (TPM) par d'autres mesures comme des interventions sur les marchés des changes (au comptant et dérivés), afin d'atténuer la volatilité excessive, et des mesures macroprudentielles (comme les réserves obligatoires sur les dépôts en devises) liées à la gestion des flux de capitaux.

Outre les défis complexes posés par le contexte actuel, les économies de la région doivent également relever le défi d'inverser la faible croissance des investissements des trois dernières décennies, devenue une contrainte structurelle au développement.

Une augmentation des investissements permettrait de lever les obstacles qui freinent l'adoption de nouvelles et meilleures technologies et qui entrave la croissance de la productivité dans les économies de la région.

Il est à noter que les investissements publics en Amérique latine et dans les Caraïbes sont faibles en termes absolus et relatifs par rapport aux autres régions du monde. En moyenne, la formation brute de capital fixe des gouvernements de la région a été nettement inférieure aux niveaux enregistrés dans les pays émergents et en développement d'Asie au cours des dernières décennies, période durant laquelle les pays asiatiques ont bâti des économies dynamiques et diversifiées (voir le graphique 1).

Les flux d'investissement limités se sont traduits par l'insuffisance du stock de capital public pour fournir des services économiques et sociaux, stimuler la croissance et jeter les bases d'un développement durable et inclusif dans la région.

La région est confrontée à un certain nombre de défis à court terme, qui nécessitent de concilier différentes politiques visant à stimuler la reprise économique et à lutter contre l'accélération de l'inflation et la crise du coût de la vie. En outre, il est important de continuer de soutenir les ménages les plus vulnérables, tout en renforçant la viabilité des finances publiques.

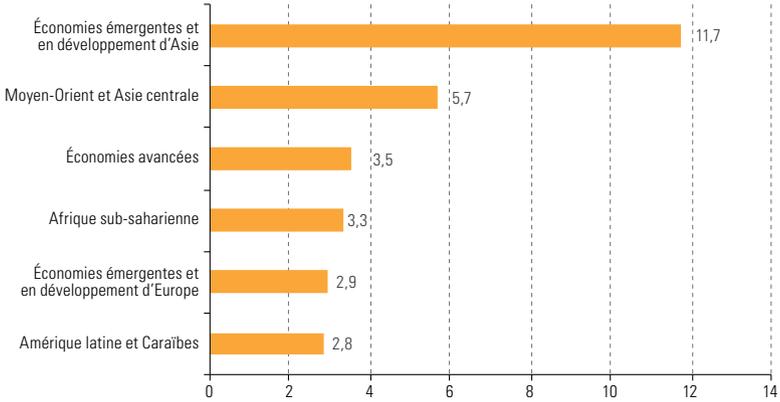
La dynamique économique des pays de la région est caractérisée par une forte volatilité réelle et par ses difficultés à soutenir les phases d'expansion du cycle économique, qui tendent à être plus courtes et moins intenses que dans d'autres régions, alors que les phases de récession tendent à être similaires. La volatilité de l'investissement est supérieure à celle de la production, et a tendance à augmenter depuis les années 1990.

Cette caractéristique des cycles économiques contraint la région à relever le défi de mettre en place une gouvernance macro-économique capable d'améliorer sa capacité à faire face aux chocs négatifs et à minimiser leurs effets par le biais de politiques anticycliques stimulant à la fois la phase d'expansion et les investissements. Cette gouvernance macro-économique est cruciale pour relever les défis de la transformation productive et soutenir ce processus à long terme.

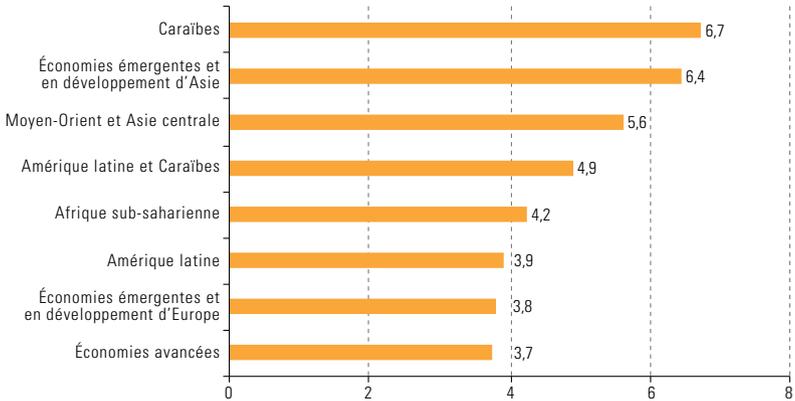
Les chapitres suivants présentent les principaux messages et recommandations de politiques.

Graphique 1
Groupes de pays et régions sélectionnés : formation brute de capital par le gouvernement central, 2019
(En pourcentage du PIB, sur la base de prix constants)

A. Moyenne pondérée



B. Moyenne simple



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), à partir de Fonds monétaire international (FMI), "Investment and Capital Stock Dataset" [en ligne] <https://data.imf.org/?sk=1CE8A55F-CFA7-4BC0-BCE2-256EE65AC0E4>.

Note : Les moyennes pondérées sont calculées sur la base du PIB en parité de pouvoir d'achat en dollars internationaux courants.

I. Présent et avenir de la mondialisation : crise économique, urgence environnementale et révolution technologique

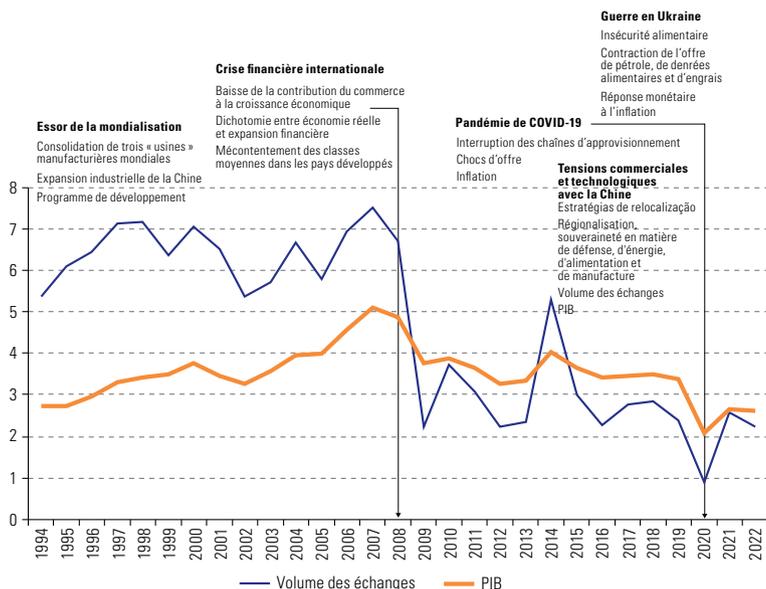
Ce chapitre souligne que la situation économique, sociale et environnementale des pays d'Amérique latine et des Caraïbes est moins due à des conditions et restrictions internes qu'à des conditions externes. Comme le montre le graphique 2, depuis 2008, l'économie mondiale a été secouée par plusieurs chocs qui ont touché les pays de la région. Parmi eux, on peut citer la crise financière mondiale de 2008-2009, les tensions économiques dès 2017 entre les États-Unis et l'Europe d'une part et la Chine de l'autre, la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19) en 2020, puis le conflit armé entre la Fédération de Russie et l'Ukraine en 2022.

Le processus d'inflation qui a commencé au cours du deuxième semestre 2020 et a été exacerbé par la guerre en Ukraine a conduit les banques centrales à freiner les impulsions de la demande globale en augmentant les taux de politique monétaire et en réduisant les programmes d'achat d'actifs. Des politiques de ce type peuvent s'avérer inefficaces pour modérer l'inflation si elles répondent à des facteurs liés à la guerre, aux problèmes dans les chaînes d'approvisionnement et à l'augmentation des coûts de transport international. Une politique monétaire restrictive impliquerait en outre une moindre impulsion de l'activité économique et des risques plus élevés pour les systèmes financiers, ce qui pourrait accentuer le risque de stagflation, notamment en raison du mouvement simultané de hausse des taux d'intérêt par les principales banques centrales.

Graphique 2

Essor et essoufflement de la mondialisation : variation annuelle du PIB mondial et du volume du commerce international de marchandises^a

(Pourcentages, moyennes mobiles sur cinq ans)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), à partir de données de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et du Fonds monétaire international (FMI).

^a Les pourcentages indiqués pour l'année 2022 sont des prévisions.

Pour les économies émergentes, dont celles d'Amérique latine et des Caraïbes, la situation est encore plus complexe, car la lutte contre l'inflation a accentué le durcissement des conditions financières mondiales et augmenté la volatilité des marchés financiers et l'aversion pour le risque au niveau mondial. Les flux de capitaux vers les marchés émergents s'en sont ressentis, ce qui a entraîné d'importantes dépréciations des devises et amplifié l'impact des chocs sur les prix de l'énergie et des denrées alimentaires.

La dynamique cyclique de l'économie mondiale s'inscrit dans un contexte caractérisé par deux mégatendances, l'urgence environnementale et la révolution technologique, qui transforment structurellement le processus de mondialisation, et plus particulièrement le commerce et les chaînes de valeur.

Au moment où l'économie mondiale encourt un risque croissant de stagflation, les sociétés doivent également faire face à une crise environnementale de plus en plus aiguë et asymétrique. Parmi ses manifestations les plus alarmantes, on peut citer la perte de biodiversité et d'écosystèmes, la pollution et la menace du changement climatique. Pour éviter les effets les plus graves du changement climatique et limiter l'augmentation de la température à un maximum de 1,5 °C, les émissions de gaz à effet de serre doivent être réduites d'ici à 2030 entre 38 et 63 pour cent par rapport aux émissions de 2019. D'ici le milieu du siècle, les émissions devraient être réduites entre 75 et 98 pour cent, c'est-à-dire que l'économie mondiale devrait alors être neutre en carbone.

Les causes et les effets du changement climatique agissent selon une double asymétrie. Les pays les plus développés sont ceux qui émettent le plus de gaz à effet de serre et sont les mieux préparés à faire face aux effets négatifs du changement climatique. Au contraire, les pays les moins développés sont ceux qui produisent le moins d'émissions et sont les moins préparés à affronter ces effets négatifs. Par ailleurs, à l'intérieur des pays, les groupes les plus riches produisent plus d'émissions par habitant et sont mieux préparés à faire face aux effets du changement climatique, alors que les groupes les plus pauvres sont dans la situation opposée.

Dans ce contexte, la guerre entre la Fédération de Russie et l'Ukraine a provoqué une nouvelle flambée des prix de l'énergie, dont les effets sur la transition énergétique ne sont pas encore clairs. D'une part, les prix élevés des carburants incitent à remplacer les combustibles fossiles par des énergies renouvelables. Cependant, les prix élevés pourraient aussi encourager une nouvelle vague d'investissements dans ce secteur.

D'autre part, la perte et la dégradation de la biodiversité et des services des écosystèmes terrestres et marins entraînent des répercussions considérables sur les systèmes de production et le bien-être social et contribuent à aggraver les crises mondiales.

Les technologies numériques sont à l'origine d'une autre transformation majeure au cours de la dernière décennie. Elles ont permis la création de nouveaux biens et services, de nouveaux modèles d'entreprise et de réseaux de valeur, ainsi que la création de

nouvelles entreprises qui ont contribué à la reconfiguration de certaines industries et ont acquis une position dominante au niveau mondial. Ces vagues de destruction créatrice ont des effets socio-économiques transformateurs, pouvant modifier les trajectoires de développement des pays en termes de production et de distribution des richesses, du fait de leurs effets potentiels sur le bien-être, la productivité et la durabilité environnementale. Il s'agit d'un changement de paradigme, qui accélère le rythme de la transformation du monde de la production et du monde du travail. Le défi politique consiste à veiller à ce que la dynamique de la créativité et de l'innovation devance et dépasse la dynamique destructrice, et à ce que les secteurs sociaux et de l'emploi concernés profitent des systèmes de protection sociale et des politiques actives du marché du travail (insertion professionnelle et formation) pour tirer parti des possibilités qui se présentent dans le nouveau monde du travail instauré par la révolution technologique et numérique.

Pour renforcer le rôle de la transformation numérique dans la relance et la reconstruction suite aux dommages causés par la pandémie, et pour surmonter les problèmes structurels, il convient de mettre en place des cadres politiques intégrés, des mécanismes de gouvernance et de mise en œuvre qui tiennent compte des facteurs fondamentaux ou des moteurs de la transformation numérique, tels que l'infrastructure de connectivité, les cadres réglementaires, les ressources humaines qualifiées et les structures institutionnelles et de gouvernance. Sans une perspective systémique de la numérisation, capable de réduire les inégalités d'accès et d'uniformiser les règles du jeu, les effets positifs pourraient se muer en facteurs négatifs en termes de concentration et d'inégalités. Cela vaut tout particulièrement pour les pays en développement, qui sont loin de la frontière technologique et dont les avantages concurrentiels reposent sur l'abondance de main-d'œuvre peu qualifiée et de ressources naturelles, des facteurs dont la pertinence relative pourrait diminuer avec l'expansion de la robotique et de l'intelligence artificielle et l'efficacité croissante découlant des solutions intelligentes.

La conjonction de la rupture de la synergie entre les trois « usines mondiales » de la mondialisation – Asie de l'Est et du Sud-Est, Europe et Amérique du Nord – et de la guerre en Ukraine pourrait renforcer les mouvements nationaux d'autosuffisance ou de souveraineté dans

des domaines tels que la santé, la sécurité alimentaire, l'accès aux sources d'énergie renouvelables et non renouvelables, la production de biens manufacturés jugés stratégiques, qu'il s'agisse de technologies de pointe (micro-processeurs) ou de technologies matures (engrais), ainsi que le contrôle national ou régional des entreprises qui les produisent. Les tendances vers la régionalisation du marché mondial pourraient être renforcées en privilégiant des investissements dans des économies géographiquement proches ou selon des critères de sécurité nationale. En ce sens, on voit apparaître de plus en plus clairement une nouvelle étape de la mondialisation présentant au moins deux caractéristiques : (i) une tendance à la superposition ou à la gravitation de facteurs géopolitiques sur des facteurs économiques dans les décisions d'investissement et dans l'organisation des chaînes d'approvisionnement au niveau mondial, ce qui se traduit par diverses formes de régionalisme renouvelé ; et (ii) une tendance, déjà très nette dans les statistiques, vers un fort dynamisme du commerce des services, considérablement supérieur à celui des marchandises, associé à la révolution numérique, au commerce électronique et au commerce de services permis ou facilités par les technologies de l'information et de la communication et l'Internet. Ces tendances relativement nouvelles présentent à la fois des défis et des opportunités pour les pays de la région, liés à des facteurs tels que la délocalisation dans une région proche ou *nearshoring* et les possibilités d'insertion dans de nouvelles chaînes de valeur, non seulement pour les biens mais aussi pour les services.

La crise financière mondiale, les tensions de la mondialisation, la pandémie et les effets de la guerre entre la Fédération de Russie et l'Ukraine ont frappé une région caractérisée par une faible croissance, un manque d'investissements, la désindustrialisation, l'informalité de la main-d'œuvre et la sous-utilisation du marché régional. Les facteurs qui ont conduit la région à de faibles taux de croissance, à une spécialisation dans des secteurs à faible technologie et à un faible dynamisme de la demande extérieure se sont conjugués à une adhésion très limitée aux approches des politiques productives, c'est-à-dire des politiques qui encouragent la création de nouveaux secteurs présentant des avantages concurrentiels précisément sur le plan de la technologie et de la demande extérieure. Même dans la conjoncture actuelle, alors que les

économies développées ont lancé de puissants plans industriels visant la durabilité et la souveraineté énergétique et technologique, les pays de la région continuent à afficher des positions ambiguës ou purement déclaratives à l'égard des politiques de développement productif.

Comme l'a répété la CEPALC, cette dynamique économique se conjugue à une dynamique sociale d'exclusion et d'inégalités découlant de structures productives peu dynamiques, de systèmes d'éducation et de formation professionnelle peu inclusifs, d'une culture qui alimente et reproduit différentes formes de discrimination et d'exclusion, ainsi que d'une crise environnementale mondiale qui affecte la région de manière disproportionnée. Cette situation est à la fois la cause et la conséquence de graves lacunes dans le modèle de développement actuel, qui nécessite, pour être surmonté, des efforts politiques concentrés et une action collective des sociétés dans tous les domaines abordés par le Programme de développement durable à l'horizon 2030 et ses 17 Objectifs de développement durable. Les chapitres suivants s'attachent à approfondir ce diagnostic et à présenter des propositions d'action.

II. Structure de production et politiques pour le développement durable

Le chapitre II du présent document analyse les forces structurelles qui ont déterminé les performances de l'Amérique latine et des Caraïbes au cours des 30 dernières années, sur la base d'une analyse comparative avec d'autres régions afin d'identifier les facteurs qui ont concouru à ce que les économies de la région ne sont pas parvenues à converger vers les économies plus développées en termes de capacités et de revenus. Le point de départ est un constat : l'économie internationale est constituée d'un ensemble de pays présentant des asymétries très marquées en termes d'économie, de production et de technologie, qui révèlent une interaction étroite entre les aspects de répartition et de bien-être, où la causalité va dans les deux sens.

Deux arguments principaux sont avancés dans ce chapitre. Le premier est que les pays qui ont atteint des taux de croissance plus élevés et ont réduit leurs écarts de revenu par habitant avec les pays les plus avancés (convergence) sont ceux qui ont réussi à diversifier leur structure de production vers des secteurs davantage axés sur la technologie et une demande plus dynamique sur les marchés mondiaux. En d'autres termes, la structure de production importe : produire des biens à forte intensité technologique n'équivaut pas à produire des biens à faible intensité technologique, et produire des biens dont l'élasticité de la demande par rapport au revenu est élevée, n'équivaut pas à produire des biens dont la demande augmente lentement sur le marché mondial. Certains modèles de spécialisation sont plus dynamiques que d'autres (tant du côté de l'offre que de la demande), ce qui détermine les performances à long terme des économies.

Le deuxième argument avance que la transformation de la structure de production est le résultat de choix politiques, plutôt que d'un destin déterminé par la dotation en facteurs. La dotation en facteurs marque la trajectoire de la croissance, mais la question de savoir si elle constitue une trappe ou un soutien pour cette croissance dépend des politiques. La dimension institutionnelle et l'économie politique, évoluant conjointement avec la structure de production, définissent le type de développement. Les pays qui ont adopté des politiques de transformation et de diversification de la production et qui les ont maintenues au fil du temps ont obtenu de meilleurs résultats en termes de croissance à long terme que ceux qui ne l'ont pas fait. Pour comprendre les exemples de réussite de la convergence internationale, il faut comprendre comment, à partir des politiques, l'on a repensé les prix et les mesures d'incitation afin de stimuler l'émergence de nouveaux secteurs dynamiques.

Certains secteurs de l'économie comportent plus de contenu technologique, engendrent davantage de possibilités d'innovation et d'apprentissage et réalisent des bonds de productivité plus importants que d'autres. Dans la mesure où la production et les exportations d'un pays sont plus concentrées dans ces secteurs, l'innovation et la productivité sont susceptibles de se développer à des taux plus élevés que dans les pays spécialisés dans des secteurs à faible contenu technologique. Les données internationales montrent qu'au Japon et chez les « tigres asiatiques », 61 % des exportations de biens sont réalisées par les secteurs des fournisseurs spécialisés et axés sur la science, contre 52 % aux États-Unis et 21 % dans le cas de l'Amérique latine et des Caraïbes. En ce qui concerne les exportations de services, la part des services modernes est plus élevée dans les économies développées, où ils représentent environ 40 % du total, contre moins de 30 % dans les économies émergentes ou en développement (à l'exception de la Chine). L'Amérique latine et les Caraïbes est notamment l'une des régions où la part des services modernes dans les exportations est la plus faible, avec 19,6 % du total des services, ce qui reflète le grand potentiel de croissance et de transformation structurelle de la production et de l'emploi.

Un autre indicateur qui influe sur l'expansion de la demande et des marchés extérieurs est l'élasticité de revenu des produits exportés et leur poids dans le panier d'exportation de chaque pays. L'élasticité de

revenu de la demande a tendance à être plus élevée pour les biens liés aux produits manufacturés, en particulier ceux à forte intensité technologique, et plus faible pour les biens liés aux ressources naturelles. De plus, la demande extérieure pour ces produits est non seulement moins dynamique, mais aussi davantage sujette à de fortes fluctuations et à l'instabilité des prix et du marché.

Ces données montrent que l'intensité technologique et l'élasticité de revenu de la demande présentent un degré élevé de chevauchement et peuvent interagir positivement et générer des cercles vertueux. C'est une source importante de rendements croissants entre l'innovation, le changement structurel et la croissance. En somme, il y a des rendements croissants lorsque l'innovation et l'expansion des marchés (et de la demande effective) se renforcent mutuellement.

Des éléments indiquent également que l'augmentation de la complexité économique est étroitement liée à la réduction de l'intensité des émissions de gaz à effet de serre par unité de valeur, ainsi que des émissions de gaz à effet de serre par habitant, une fois le niveau du PIB contrôlé. Cela est dû, d'une part, à une augmentation du poids de l'industrie manufacturière dans le PIB, qui est moins intensive en émissions, et, d'autre part, au fait que les innovations, les technologies, les pratiques et les solutions peu intensives en carbone impliquent nécessairement une augmentation de la quantité de connaissances qui sont intégrées dans la structure de production d'une économie, ce qui définit la complexité économique. Ainsi, le changement structurel permet non seulement d'évoluer vers des segments à plus forte valeur ajoutée, mais aussi de réduire la pollution émise pour chaque unité de valeur économique.

Les faibles niveaux et la trajectoire décroissante de l'investissement et de la productivité observés au cours des trois dernières décennies sont le résultat de la capacité limitée des pays de la région à opérer et à maintenir les changements nécessaires dans la structure de production.

De plus, les investissements publics ne jouent pas le rôle de force motrice pour les investissements privés. En 2019, la formation brute de capital fixe des administrations publiques de la région a atteint une moyenne pondérée de 2,8 % du PIB, ce qui contraste fortement avec les valeurs observées dans les économies développées, ainsi que dans les économies émergentes et en développement d'Asie. Le faible niveau

d'investissement public de la région est évident lorsqu'on le compare à celui des économies émergentes et en développement d'Asie (moyenne pondérée de 2,8 % et 11,7 % du PIB, respectivement), stimulé par le dynamisme enregistré en Chine qui, en 2019, a consacré 17,3 % de son PIB aux investissements publics.

En plus des mauvais résultats de la productivité et de l'investissement, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont connu, depuis les années 1990, un affaiblissement des politiques productives et de la capacité institutionnelle de l'État.

Bien que les pays de la région aient mis en œuvre des politiques de développement productif, l'ensemble des interventions n'a pas eu d'effet modernisateur sur la composition de la structure de production de l'Amérique latine et des Caraïbes en raison des caractéristiques des politiques mises en œuvre et du cadre institutionnel qui les a encouragées. Ces politiques ont souvent été abandonnées ou confiées à des ministères et secrétariats ayant peu d'influence politique et peu de capacités institutionnelles. Les initiatives de politiques productives, industrielles et technologiques n'ont pas été complètement écartées, mais elles n'ont pas non plus reçu le soutien institutionnel et politique, ni les capacités nécessaires à une mise en œuvre efficace.

Cela souligne l'importance de mener des politiques de développement productif plus proactives qui visent à promouvoir la sophistication technologique et la diversification de la production, à accélérer la croissance de la productivité et les processus d'apprentissage, à développer les capacités d'innovation, à promouvoir les liens de production, à renforcer la capacité d'assimilation des technologies moyennes et élevées, à pénétrer dans de nouvelles industries, de nouveaux marchés et de nouvelles chaînes de valeur et à transformer le modèle pervers de la transformation structurelle en un modèle vertueux dans lequel les travailleurs vont des secteurs à faible productivité vers des secteurs à plus forte productivité. Ce sont les politiques de développement productif qui constituent la principale « boîte à outils » pour atteindre ces objectifs et agir sur les modèles de changement structurel, de croissance et d'emploi.

La COVID-19 a causé des dommages considérables au tissu productif de tous les pays. Derrière la contraction drastique de l'économie en 2020 se cache une tragédie en termes d'emplois et

de graves dégâts au niveau du tissu productif et du capital humain, des taux élevés de perte d'activité et des secteurs gravement endommagés, qui mettront des années à s'en remettre.

Si la nécessité d'un changement dans les politiques de développement productif était déjà évidente avant la pandémie, la crise sanitaire a fait de cette question l'une des principales priorités en matière de politique publique et un élément central de toute stratégie nationale de reconstruction transformatrice.

III. Inégalités, emploi et politiques sociales

La hausse de l'emploi formel et les politiques sociales ont été deux dimensions essentielles des bons résultats obtenus entre 2004 et 2012 dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités en Amérique latine et dans les Caraïbes. Dans le chapitre III du présent document, ces deux dimensions sont analysées, ainsi que leur interaction avec d'autres sources d'inégalité, comme le genre, la race, l'âge ou encore la dégradation de l'environnement. Les analyses montrent que la transformation productive est essentielle à la création de nouveaux emplois formels et à l'augmentation de la productivité, que les inégalités limitent la croissance de la productivité, que la réduction des inégalités contribue également à la croissance de l'économie et de l'emploi, et enfin, que la protection sociale universelle n'est pas seulement un impératif moral pour le développement, mais qu'elle contribue également à renforcer la justice sociale, la croissance et la capacité d'adaptation de l'économie, si bien que la région devrait s'orienter vers des États-providence.

A. Transformation productive et emploi

Les économies de la région présentent un écart de productivité croissant par rapport aux économies développées. Ces écarts tendent toutefois à être encore plus importants au sein des pays, lorsqu'on compare les zones urbaines et rurales, les secteurs économiques tels que l'agriculture, le commerce, les services et l'industrie, les secteurs formels et informels des économies, et les unités de production orientées vers les marchés internationaux et celles qui servent le marché local.

Ce chapitre montre que des structures de production plus diversifiées et à plus forte intensité technologique permettent d'atteindre des niveaux de productivité plus importants tout en assurant des taux d'emploi plus élevés. De plus, un taux de croissance plus élevé fait en sorte que la croissance de la productivité du travail est compatible avec la croissance de l'emploi.

D'autre part, l'hétérogénéité structurelle se manifeste de manière plus évidente dans la part de l'emploi à faible productivité dans l'emploi total. La faible productivité peut être considérée comme un indicateur quantitatif des niveaux d'informalité du travail, un phénomène structurel dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Les deux concepts (emplois à très faible productivité et emplois informels) sont utilisés de manière interchangeable dans cette section.

En 2000, environ la moitié des emplois urbains relevaient du secteur informel, dont la productivité ne représentait que 30 % de la productivité globale et 20 % de la productivité du secteur formel. Le graphique 3 met en évidence l'écart croissant entre la productivité du secteur formel et celle du secteur informel dans huit pays de la région, ainsi que l'écart salarial élevé entre ces deux secteurs. Le poids de l'hétérogénéité structurelle a amplifié les effets de la succession de crises, notamment celle déclenchée par la pandémie de COVID-19.

Au cours des premiers trimestres de 2020, la crise sanitaire a eu un impact significatif sur les marchés du travail de la région, et les travailleurs informels ont été particulièrement touchés. Cette situation est sans précédent, car généralement dans d'autres contextes de crise, lorsque l'emploi formel diminuait les emplois informels jouaient un rôle anticyclique et leur taux augmentait. Pendant la pandémie de COVID-19, en revanche, l'emploi informel n'a pas servi de refuge ou d'alternative aux personnes ayant perdu leur emploi salarié pour retrouver un emploi. Cette baisse de l'accès aux emplois informels a surtout touché les jeunes, les travailleurs peu qualifiés et les femmes.

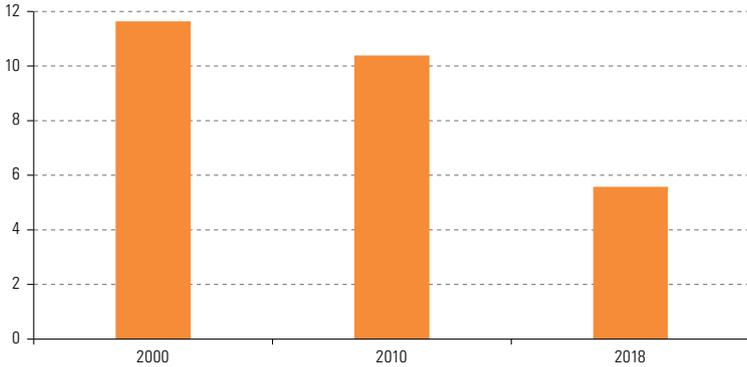
De plus, le taux cumulé d'emploi masque d'importantes différences entre les sexes. Le graphique 4 montre que le taux de participation des femmes sur le marché du travail est beaucoup plus faible que celui des hommes en Amérique latine et dans les Caraïbes. De la même manière, le taux de chômage des femmes est plus élevé que celui des hommes, une situation qui s'est aggravée pendant la pandémie.

Graphique 3

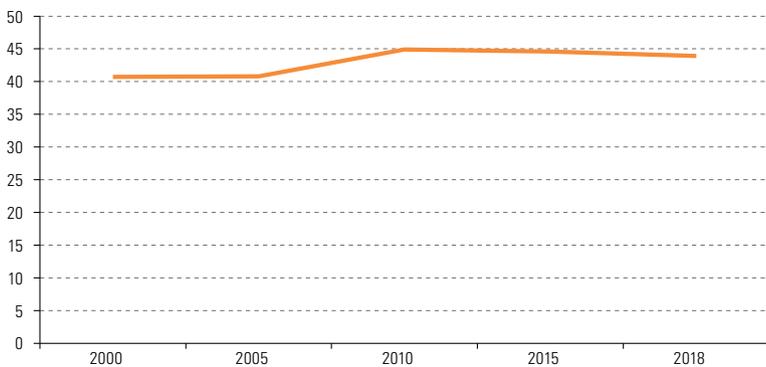
Amérique latine (8 pays)^a: écart de productivité et écart salarial entre les travailleurs du secteur formel et ceux du secteur informel, 2000-2018

(En pourcentages)

A. Écart de productivité



B. Écart salarial

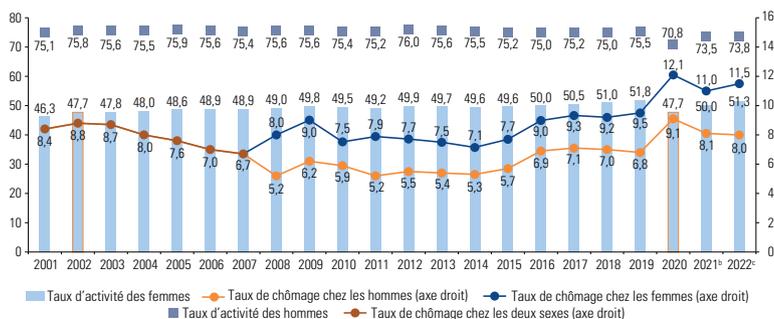


Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

Remarque : Le secteur informel regroupe des activités à faible productivité et comprend les catégories suivantes : le travail domestique, les travailleurs salariés non professionnels, les travailleurs domestiques non rémunérés et les personnes employées dans des micro-entreprises de moins de cinq travailleurs. Les estimations de la répartition de l'emploi et de la productivité du travail sont basées sur les données de la CEPALC dérivées des enquêtes nationales sur les ménages. La productivité du travail dans le secteur informel est estimée sur la base des revenus moyens des travailleurs informels, qui sont considérés comme une bonne variable de substitution pour la valeur ajoutée générée par le secteur informel, en raison de la nature des activités réalisées dans le secteur informel.

^a Les pays figurant dans l'échantillon sont : Argentine, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Mexique et Pérou.

Graphique 4
Amérique latine et Caraïbes (24 pays)^a : évolution du taux d'activité
et du taux de chômage, par sexe, moyenne pondérée, 2001-2022
(En pourcentages)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), d'après la CEPALC, « *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* », 2021 (LC/PUB.2022/1-P), Santiago, 2022, et sur les chiffres et prévisions officiels des pays.

^a Pays pris en compte : Argentine, Bahamas, Barbade, Belize, Bolivie (État plurinational de), Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, République dominicaine, Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du). Les chiffres pour 2019 ne comprennent pas la République bolivarienne du Venezuela.

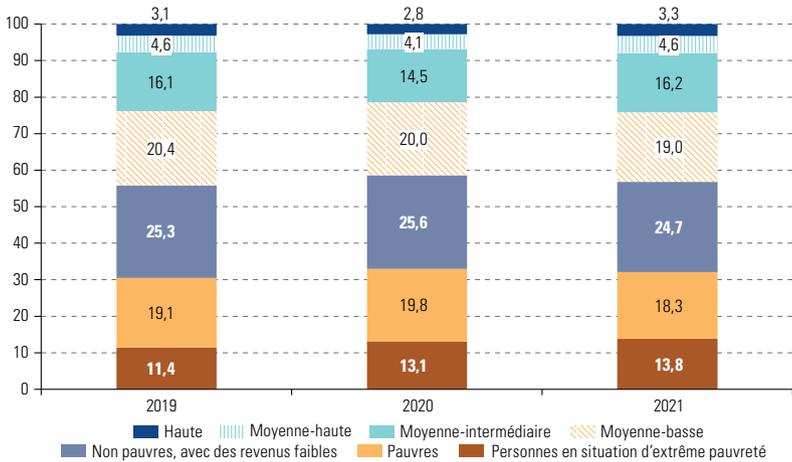
^b Estimations pour 2021 extraites du document « *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* », 2021.

^c Valeurs prévisionnelles pour 2022 extraites du document « *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe* », 2021.

L'une des caractéristiques des économies de la région est la vulnérabilité des strates à revenus intermédiaires. Entre le début des années 2000 et le milieu des années 2010, un grand nombre de ménages sont sortis de la pauvreté et ont rejoint les strates à revenus intermédiaires, passant de 26,9 % de la population en 2002 à un peu plus de 41,1 % en 2017.

En 2019, les strates à revenus intermédiaires représentaient encore 41,1 % de la population. La pandémie a entraîné une détérioration de la situation de ces strates et a fait augmenter la taille du groupe de population en situation de pauvreté. Pour 2021, les prévisions de la CEPALC indiquaient une reprise de la participation des strates intermédiaires et supérieures, mais à des niveaux plus faibles que ceux observés avant la pandémie de COVID-19 (voir graphique 5).

Graphique 5
Amérique latine : répartition de la population
par strate de revenu, 2019-2021^a



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), *Panorama social de l'Amérique latine, 2021* (LC/PUB.2021/17-P), Santiago, 2022, d'après la Banque de données des enquêtes sur les ménages (BADEHOG).

^a Les valeurs pour 2021 correspondent à une prévision

Aussi bien pour des raisons liées à la structure de production et aux carences des systèmes de protection sociale que du fait de la complexité de la situation mondiale et régionale, les progrès réalisés en termes d'expansion des secteurs intermédiaires ne sont pas garants de leur stabilité et de leur continuité. Au contraire, comme le montrent les répercussions de la pandémie, une grande partie de la population se trouve dans les strates vulnérables, soit dans une situation de pauvreté, soit dans une situation qui les rend susceptibles de tomber dans la pauvreté en cas de choc négatif sur l'économie.

Ces dernières années, le phénomène migratoire s'est amplifié entre les pays de la région. Par leur travail et leurs contributions fiscales, les migrants internationaux participent au développement et à la croissance du PIB des pays où ils s'établissent. La main-d'œuvre migrante contribue également de manière significative aux pays et aux foyers d'origine par le biais des transferts de fonds, qui fournissent un revenu permettant de subvenir aux besoins essentiels. Dans le contexte de la crise sanitaire et sociale provoquée par la pandémie de COVID-19,

le flux des envois de fonds vers les foyers d'origine en Amérique latine et les Caraïbes a fait preuve de résilience, atteignant 127,6 milliards de dollars en 2021, soit 26 % de plus qu'en 2020.

En Amérique latine et aux Caraïbes, de grands écarts persistent entre les populations autochtones et migrantes en termes d'accès à l'emploi formel et à la protection sociale. Le manque d'emplois décent est une caractéristique clé de l'emploi des migrants dans la région et est lié aux difficultés en matière de régularisation et à l'absence d'institutions pour faciliter la pleine inclusion des migrants dans le marché du travail.

B. Protection sociale, croissance et résilience

L'inégalité est un trait caractéristique de la région et, parmi ses déterminants, le changement climatique apparaît comme un facteur ayant des effets distributifs importants, que ce soit au sein des pays ou entre eux. Bien que le changement climatique soit un phénomène mondial, ses effets distributifs sont très inégaux, car il reflète et renforce une asymétrie fondamentale, tant au niveau international que national : ceux qui y contribuent le plus sont ceux qui souffrent le moins de ses effets ou qui ont le plus de chances de les minimiser.

Un aspect particulièrement important des effets régressifs du changement climatique est l'augmentation des niveaux de pauvreté en Amérique latine et dans les Caraïbes. Les estimations montrent qu'une augmentation de 1 °C de la température annuelle moyenne diminue le taux de croissance du PIB par habitant d'environ 1 point de pourcentage, ce qui impliquerait une augmentation entre 2 et 16,7 millions de personnes vivant en situation de pauvreté à cause du changement climatique, et entre 1,1 et 9,6 millions de personnes vivant dans l'extrême pauvreté d'ici 2030.

Les problèmes de travail informel, de migration, de pauvreté et d'inégalité sont aggravés par l'absence de systèmes de protection sociale universels et de qualité. En Amérique latine et dans les Caraïbes, on parle d'un État-providence « tronqué », où la protection sociale a été élargie de manière fragmentée et partielle à sa population.

Les pays de la région sont à la traîne en ce qui concerne la construction d'un État-providence. La transition vers des systèmes universels d'accès à certains biens et services essentiels au bien-être et à la croissance de la productivité (tels que la santé et l'éducation) est

un enjeu qui n'a pas encore été totalement intégré dans les politiques publiques de la région. C'est un complément nécessaire aux questions de productivité et de compétitivité internationale dans les politiques de développement durable.

La pandémie a revalorisé l'action publique en général, ainsi que les services publics et les systèmes de protection sociale en particulier, en tant que biens des sociétés pour faire face à l'adversité et gérer le changement et la transition vers des modèles durables avec une plus grande résilience, tout en garantissant des niveaux de bien-être dignes et en fixant des limites à l'incertitude et aux vulnérabilités auxquelles sont confrontées toutes les personnes, et non uniquement celles appartenant aux strates les plus inférieures. Sur la base de ce constat, la CEPALC préconise la construction de véritables États-providence en tant que plate-forme pour un développement durable et plus égalitaire. À cette fin, elle a identifié la figure du pacte social comme un instrument politique basé sur un dialogue élargi et participatif qui permet de parvenir à des consensus et des accords avec une vision de long terme, adaptés à cette nouvelle réalité. De ce point de vue, l'idée d'un pacte social doit s'accompagner d'un pacte fiscal avec une progressivité et des objectifs très spécifiques, comme celui d'assurer la viabilité financière d'une protection sociale élargie qui bénéficie à l'ensemble de la population et qui remporte un soutien social et politique durable.

IV. La dimension sectorielle : les moteurs du développement durable

La CEPALC a insisté sur le rôle important des politiques macro-économiques dans la dynamique du changement structurel et du développement productif, mais également sur la contribution essentielle des politiques micro-économiques et sectorielles. En d'autres termes, les politiques de développement industriel ou productif doivent être à la fois transversales et sectorielles. Les pays qui ont mis l'accent sur une macro-économie stable, mais dépourvue de stratégies sectorielles, n'ont obtenu que de maigres résultats. En d'autres termes, la panoplie de politiques visant à accélérer la croissance et à favoriser la transformation économique, à amorcer un véritable bond en matière de productivité, d'innovation et de développement productif passe par la mise en place de politiques sectorielles fondées sur une vision moderne qui part du principe que le développement productif est une construction sociale et une collaboration itérative entre les principaux agents et acteurs des chaînes productives et des agglomérations sectorielles d'entreprises ou clusters.

Dans cette optique, la CEPALC a proposé à la région de considérer une série de secteurs moteurs susceptibles de stimuler la transformation productive et structurelle, ainsi que l'investissement et la création d'emplois. Ces secteurs sont les suivants : transition énergétique, électromobilité, économie circulaire, bioéconomie, industrie manufacturière de la santé, transformation numérique, économie des soins, tourisme, et micro, petites et moyennes entreprises (MPME) et économie sociale et solidaire. Le potentiel d'entraînement de chacun de ces secteurs est résumé ci-dessous et analysé en détail au chapitre IV du document.

A. Transition énergétique

Pour progresser sur la voie du développement durable, il est essentiel de procéder à une transition énergétique pour faire face à la crise environnementale. Au cours des 50 dernières années, les sources renouvelables ont considérablement augmenté dans la région, avec une contribution qui est passée de 25 % de l’approvisionnement primaire en 1971 à 34 % en 2020. Cette évolution a permis de réduire l’intensité énergétique du PIB, même si beaucoup reste à faire en matière d’efficacité énergétique sectorielle. Il est essentiel de promouvoir des politiques d’intérêt public pour que la transition énergétique progresse selon cinq piliers : accroissement des sources renouvelables dans la matrice énergétique ; universalisation de l’accès à l’électricité et réduction de la pauvreté énergétique ; accroissement de l’efficacité énergétique ; renforcement de l’intégration et de l’interconnexion énergétiques régionales ; et amélioration de la sécurité énergétique et de la résilience aux chocs extérieurs. Il conviendrait d’investir l’équivalent de 1,3 % du PIB par an pendant une décennie afin d’universaliser l’accès à une électricité entièrement renouvelable et de créer sept millions d’emplois verts, de moderniser les infrastructures et d’actualiser la réglementation pour attirer les investissements et éliminer les subventions aux combustibles fossiles. Pour faire progresser ces objectifs, il est important de promouvoir les sources renouvelables, principalement d’origine éolienne et solaire. Il faut ajouter à ces efforts deux secteurs de plus en plus prisés : l’hydrogène vert et le lithium.

Dans ce contexte, la région nécessite une vision stratégique, doublée d’un sentiment d’urgence, pour mettre en place des politiques publiques nationales et des dispositions institutionnelles régionales qui permettront de stimuler, à partir de l’industrie du lithium et d’autres minéraux clés, les capacités de production de technologies sur des segments dans le secteur des batteries, et les interconnexions dans un marché régional de l’électromobilité. Il convient notamment de mettre au point des technologies plus économes en eau pour l’extraction du lithium depuis les salines, d’augmenter la production de carbonate de lithium de qualité batterie, de faire progresser les technologies d’extraction directe sans aggraver l’empreinte environnementale, de faire progresser la production de matériaux actifs (précurseurs), de cathodes, de cellules et de batteries, et de promouvoir l’économie circulaire autour des batteries lithium-ion.

B. Électromobilité

La mobilité urbaine connaît de profondes transformations et ouvre de grandes perspectives. Les tendances mondiales indiquent que l'avenir du secteur automobile sera électrique, sachant que de nombreux pays adoptent de nouvelles réglementations, principalement dans les économies développées. Dans un environnement international marqué par la consolidation rapide des dynamiques nouvelles en matière de marché, de modèles commerciaux, d'entreprises leaders et d'options technologiques, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ne semblent pas avoir une position bien définie. En ce qui concerne le segment des voitures électriques, il est essentiel d'adopter des politiques plus ambitieuses et cohérentes dans le temps pour stimuler la demande. Ce soutien doit être accompagné d'actions visant à accélérer la transformation des capacités locales existantes et à favoriser la création d'entreprises orientées vers le développement de la chaîne de production. Dans un premier temps, les politiques publiques se doivent de créer des incitations pour accélérer l'adaptation des lignes de production et envoyer des signaux concernant la création d'un marché local stable et croissant pour les véhicules électriques.

En ce qui concerne la fabrication de bus électriques, le déploiement de l'industrie dans la région présuppose la création d'un marché garantissant une demande prévisible et une échelle adéquate pour la production. Les perspectives régionales semblent favorables, bien que complexes, pour la transition du secteur automobile vers le nouveau standard technologique. La prévisibilité de la demande, en termes d'unités requises et de spécifications techniques, ainsi que le développement de l'offre, exigent une volonté politique explicite, crédible et claire pour aligner les différents intérêts et besoins.

C. Économie circulaire

Un autre secteur stratégique est l'économie circulaire, à savoir un modèle de transformation productive qui applique une nouvelle logique de production et de consommation à travers l'optimisation des ressources, l'innovation technologique et le développement de nouveaux modèles commerciaux qui permettent de réduire l'extraction des ressources et la dépendance aux intrants importés dans les chaînes

mondiales. Dans la région, plusieurs initiatives ont été lancées : feuilles de route et stratégies nationales en matière d'économie circulaire, politiques de gestion des déchets, lois sur la responsabilité élargie des producteurs, mesures visant à promouvoir l'efficacité des ressources matérielles et objectifs de recyclage.

Pour tirer parti des effets positifs de l'économie circulaire sur le PIB, la création d'emplois et la réduction des émissions de gaz à effet de serre, il convient de mettre en place des solutions globales et plus collaboratives entre les entreprises afin d'utiliser efficacement les ressources. La formation et la recherche, le développement de systèmes d'information et l'articulation et la coopération entre les acteurs sont autant d'éléments nécessaires, tandis que les accords commerciaux constituent une occasion d'inclure des principes et des critères de circularité.

D. Bioéconomie

La bioéconomie est également un secteur propice à l'élaboration de politiques axées sur le changement structurel permettant de promouvoir la durabilité et de faire évoluer le modèle de développement fondé sur l'extractivisme. Les domaines de la création de connaissances et de leur application à des produits à haute valeur ajoutée sont particulièrement importants, tels que les applications biotechnologiques dans l'agriculture (développement de bio-intrants et amélioration génétique des plantes notamment pour leur adaptation au changement climatique), l'agro-industrie (utilisation de métabolites végétaux secondaires comme colorants, arômes, texturants), la pharmacologie (élaboration de médicaments) et la bio-fabrication (substitution d'intrants fossiles par des intrants biologiques dans la production de biens intermédiaires et finaux). Pour tirer pleinement parti du potentiel de la bioéconomie, il convient d'adopter des approches politiques intégrées, qui favorisent la convergence entre les politiques de développement productif et de protection de l'environnement, la collaboration entre les secteurs public, privé et scientifique et technologique, ainsi que la coordination des incitations, des investissements et des efforts en matière de recherche, de développement et d'innovation. Il est également essentiel de mettre en place un environnement porteur, notamment par des

investissements dans les sciences biologiques et les technologies du vivant, par la promotion des vocations dans les domaines des sciences, des technologies, de l'ingénierie et des mathématiques (STIM), par le renforcement des capacités de réglementation et de surveillance, par l'élaboration de mécanismes de financement innovants et par la mise en place d'infrastructures facilitant la conception et le prototypage réalisés en collaboration.

E. Industrie manufacturière de la santé

La pandémie a révélé les vulnérabilités sanitaires, économiques, sociales et productives et a positionné l'industrie manufacturière de la santé comme un secteur pertinent pour les investissements futurs. Les épisodes critiques en termes de manque d'accès, d'abord aux équipements médicaux, puis aux vaccins, ont été le résultat non seulement d'asymétries d'accès entre les pays développés et les pays en développement, mais aussi de problèmes structurels persistants, en particulier le développement insuffisant des capacités productives régionales dans ce secteur.

La balance commerciale des produits pharmaceutiques de la région est systématiquement déficitaire, et la valeur des importations est cinq fois supérieure à celle des exportations sur la période 2018-2020. Ce déficit s'explique par la forte dépendance vis-à-vis des approvisionnements extrarégionaux pour les médicaments brevetés et pour les principes actifs.

C'est dans ce contexte que la CEPALC, à la demande du gouvernement mexicain dans le cadre de sa présidence pro tempore de la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes (CELAC), a élaboré en 2021 un plan d'autosuffisance sanitaire régionale¹. Ce plan prévoit un programme et une approche multilatérale pour renforcer les capacités des industries manufacturières de produits de santé au niveau régional. Le plan comporte sept volets dont le but est de renforcer les capacités régionales en matière de recherche, de développement et de production de vaccins et de médicaments. Ainsi, il s'agit de renforcer les mécanismes d'achat international conjoint de

¹ Lineamientos y propuestas para un plan de autosuficiencia sanitaria para América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/115), Santiago, 2021.

vaccins et de médicaments essentiels, d'utiliser les mécanismes de marchés publics pour développer les marchés régionaux, de créer des consortiums pour le développement et la production de vaccins, de mettre en place une plate-forme régionale pour les essais cliniques, de tirer parti des flexibilités réglementaires permettant l'accès à la propriété intellectuelle, de renforcer les mécanismes de convergence et de reconnaissance réglementaires, et de renforcer les systèmes de santé primaire afin de permettre l'accès aux médicaments essentiels.

F. Transformation numérique

La révolution numérique est en train de façonner l'avenir du processus de mondialisation. La compétitivité des pays va dépendre de plus en plus de la capacité des entreprises des secteurs traditionnels à créer de la valeur au moyen de l'incorporation des technologies numériques dans leurs modèles commerciaux et de production. La numérisation peut également améliorer certains aspects relatifs à la qualité de vie des personnes, ainsi que leurs niveaux de revenus et leurs conditions de travail, en leur ouvrant des possibilités d'entrepreneuriat ou de développement professionnel associées à des compétences numériques, ou des options qui facilitent l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, comme les solutions de télétravail. De même, le recours à des solutions numériques peut améliorer la prestation et la couverture des services dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'administration.

La stratégie régionale de développement devrait viser à promouvoir l'économie numérique à travers la dynamisation de nouveaux secteurs liés à l'entrepreneuriat technologique, ainsi qu'à accélérer la numérisation des secteurs productifs où elle est compétitive (par exemple, l'agriculture et l'alimentation, les industries minières et pétrolières), afin de transformer les processus de manière à les rendre plus efficaces et durables. Dans cet esprit, les avantages concurrentiels reposeront de plus en plus sur la capacité des pays à développer les technologies propres à ce nouveau paradigme et à les introduire dans leur appareil économique sur les trois axes qui déterminent le développement numérique : l'économie connectée, l'économie numérique et l'économie numérisée.

Les pays de la région évoluent dans cette direction, même si leurs priorités diffèrent en fonction de leur degré de développement en matière de transformation numérique et de leur structure productive. En dépit des progrès réalisés en matière de connectivité, un écart important persiste, privant les segments les plus pauvres et les habitants des zones rurales, ainsi que les petites entreprises, des avantages de la numérisation.

Pour accélérer le développement numérique dans la région, il faut mettre en place des politiques visant à : i) construire une société numérique inclusive, à savoir étendre la couverture des services et améliorer la qualité des services à large bande à un prix abordable ; ii) stimuler la transformation numérique du secteur productif grâce à l'adoption de technologies et de solutions avancées dans les chaînes de valeur et les écosystèmes innovants ; iii) renforcer la confiance et la sécurité dans l'utilisation des services et des solutions numériques ; iv) promouvoir des marchés équitables et compétitifs dotés d'une réglementation adéquate ; v) renforcer la coopération régionale dans le domaine du numérique en s'articulant davantage autour des questions transfrontalières, de manière à créer un marché numérique régional et tirer parti de la plate-forme de la Conférence ministérielle sur la société de l'information en Amérique latine et dans les Caraïbes ; et vi) garantir la mise en place de mécanismes de financement pour les lignes d'action qui découlent de ces politiques.

G Économie des soins

L'économie des soins est un secteur économique clé pour renforcer la dynamique de la croissance, réduire les inégalités de genre et faciliter l'entrée des femmes sur le marché du travail. En Amérique latine et dans les Caraïbes, l'inégalité de genre est un phénomène de nature structurelle, indissociable du modèle de développement de la région.

La pandémie a fait prendre conscience des conséquences de la division sexuelle du travail et de la prédominance des modèles culturels patriarcaux qui confèrent aux femmes le rôle principal de prestataire de soin, qu'il soit rémunéré ou non. Entre le deuxième trimestre de 2019 et la même période de 2020, on observe notamment une forte sortie des femmes du marché du travail, soit un recul de 18 ans du taux d'activité des femmes sur le marché du travail. Même si une certaine reprise est observée depuis 2021, celle-ci reste lente et inégale, et ne

rejoint pas les niveaux de reprise observés dans l'emploi des hommes. L'investissement dans les politiques de soins est une mesure stratégique, car elle permet de briser le cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion, tout en engendrant un cercle vertueux qui favorise le développement durable et inclusif. En premier lieu, cet investissement allège la charge des femmes en matière de soins et réduit le coût d'opportunité de leur insertion sur le marché du travail. Ensuite, il est susceptible de créer des emplois et de dynamiser d'autres secteurs de l'économie, des travaux publics ou des services indirects liés aux soins. À son tour, cette recrudescence de l'activité économique peut contribuer à amortir l'investissement initial grâce à l'accroissement des recettes fiscales.

H. Tourisme durable

Dans de nombreux pays de la région, le tourisme durable est un domaine qui revêt une importance croissante pour la création d'emplois. Le tourisme est une source essentielle de devises, de revenus et d'emplois au Mexique et en Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Mexique, Nicaragua et Panama) ainsi que dans les pays insulaires des Caraïbes. La pandémie a entraîné une suspension prolongée des activités touristiques.

Si certaines économies se sont rapidement redressées, d'autres restent à la traîne. La reconstruction du secteur du tourisme doit se faire de manière plus inclusive, durable et résiliente. Il faut investir davantage en matière de santé, de sécurité et de gestion des risques, s'efforcer d'offrir des conditions de travail, commerciales et socio-économiques favorables et inclusives, comprendre le rôle croissant de la durabilité environnementale, exploiter les avantages de la numérisation et favoriser la coopération entre les pays afin de garantir des réponses résilientes aux crises futures.

I. Micro, petites et moyennes entreprises (MPME) et économie sociale et solidaire

Une autre stratégie pour favoriser la création d'emplois consiste à exploiter le potentiel des MPME et de l'économie sociale et solidaire. Les économies de la région sont caractérisées par une forte polarité entre les grandes entreprises dynamiques et les micro-entreprises à faible

productivité. Cette polarité est encore plus marquée si l'on considère l'économie informelle, essentiellement concentrée dans les petites entreprises, notamment dans le segment des micro-entreprises. S'agissant de la scolarité des travailleurs et des revenus, il existe une forte disparité entre les tailles d'entreprises et entre les degrés de formalisation du travail, ce qui se traduit par une moindre capacité d'apprentissage et d'adaptation aux transformations technologiques en cours. Il en résulte que les petites entreprises et les processus de production qui ont recours à l'emploi informel sont moins à même de conserver les emplois et de développer les capacités productives et technologiques.

L'hétérogénéité productive présente également une composante territoriale, puisque les capacités productives les plus dynamiques se concentrent dans les capitales des pays, où sont généralement implantées les grandes entreprises et les capacités technologiques, tandis que dans les régions non centrales, périphériques ou semi-périphériques, la part des micro-entreprises dans l'emploi est plus importante. Pour vaincre cette hétérogénéité, il faut mettre en place des politiques susceptibles d'améliorer les capacités productives des segments les moins favorisés et de stimuler leur intégration aux segments les plus dynamiques et les plus innovants. L'économie sociale et solidaire, qui regroupe des organisations telles que des coopératives, des associations, des mutuelles, des fondations, des entreprises sociales, des groupes d'entraide et d'autres entités qui fonctionnent selon les valeurs et les principes de l'entraide et de la participation, est un secteur qui a fait l'objet d'une attention croissante dans les pays de la région et qui a également été au centre des politiques de développement productif pour relever les défis auxquels sont confrontés les segments des petites entreprises et de l'emploi informel.

V. Politiques pour la transformation du modèle de développement

Le chapitre V du document décrit les effets importants de la multitude de crises qui frappent la région depuis plus d'une décennie et s'entremêlent à des problèmes structurels de longue date. Le dépassement de ces problèmes et des effets de verrouillage qui freinent la région et la maintiennent dans une trajectoire d'investissement lent et de faible croissance exige non seulement la mise en œuvre de politiques macro-économiques pour le développement, mais aussi l'application d'un large éventail de politiques industrielles, sociales et environnementales avec une forte dimension sectorielle. Parmi les stratégies et politiques proposées dans ce document, il convient de souligner certains éléments.

Le premier élément est l'urgence d'agir pour récupérer l'investissement et la croissance. Le second est la reconnaissance du rôle de l'État qui est crucial et irremplaçable dans toutes ses dimensions, depuis l'articulation de propositions et la provision de financement à une échelle peu accessible pour le secteur privé, jusqu'à la détermination de modèles de réglementation et la formulation et l'application de politiques. Le troisième est la nécessité non seulement d'articuler les politiques sectorielles avec les politiques générales, mais également de générer des espaces de négociation, de décision et d'action entre les acteurs impliqués, en reconnaissant leurs capacités, avantages et limitations propres.

Afin d'articuler un univers si étendu de problèmes et d'alternatives politiques, la CEPALC réitère le besoin d'approfondir les pactes fiscaux, productifs, sociaux et environnementaux pour dépasser les problèmes

de la conjoncture actuelle et transiter vers des sociétés durables, cohérentes et résilientes, ce qui implique d'avancer vers la réalisation d'États providence dans le cadre d'une société du soin.

La planification peut contribuer à ouvrir des espaces de délibération participative pour que les acteurs du développement, encadrés par l'État, puissent construire un récit de la durabilité et une vision partagée du futur qu'ils souhaitent. La planification du développement devrait être renforcée, en particulier les capacités prospectives de l'État pour construire des scénarios de futurs probables et stimuler leur appropriation sociale, en collaboration avec le secteur universitaire et de la recherche, le secteur privé et la société civile. De même, il conviendra de renforcer les capacités d'ouverture, de participation et de négociation, et les capacités de planification pour le développement territorial, la transversalisation de la gestion des risques et la gestion des catastrophes. Enfin, des encadrements collaboratifs seront nécessaires pour que le processus d'articulation des politiques sectorielles et les approches transversales dans les exercices de planification nationale soient efficaces.

Pour faire face à la conjoncture économique et sociale actuelle, la conception et la mise en œuvre de politiques macro-économiques intégrales qui articulent les objectifs de stabilisation des prix, de renforcement du secteur financier, de stimulation de l'emploi, de protection des personnes les plus vulnérables et de développement d'une dynamique d'investissement focalisée sur l'élimination des écarts structurels, entre autres dimensions, sont centrales.

Dans le domaine de la politique monétaire, les autorités monétaires de la région doivent poursuivre l'utilisation d'outils multiples, comme l'intervention sur les marchés des changes et la diversification des instruments de change, les mesures macroprudentielles visant les soldes de devises et la régulation des capitaux pour préserver la stabilité macro financière et éviter l'expansion des canaux de transmission des variations du change excessives.

Afin d'encourager un changement de paradigme de la politique de finances publiques dans la région, il sera nécessaire de construire des nouveaux pactes fiscaux et sociaux permettant de renforcer les recettes fiscales permanentes pour apporter un caractère durable aux pressions croissantes de dépense en réponse aux demandes sociales et aux défis d'investissement associés à l'impulsion de la productivité

et au traitement du changement climatique. Dans ce contexte, la durabilité de la politique de finances publiques doit se concentrer sur le renforcement de la capacité de recouvrement et l'amélioration de la progressivité du système d'imposition. En complément, il convient d'apporter une perspective stratégique à la dépense publique pour améliorer son efficacité et la focaliser sur des actions à haut rendement économique, social et environnemental.

Un programme pour une nouvelle fiscalité doit tenir compte du besoin de promotion de mesures administratives et de gestion de l'imposition qui permette à court terme de renforcer le recouvrement des recettes, tout en générant des accords politiques et sociaux contribuant à moyen terme à la réforme des systèmes d'imposition pour améliorer leur progressivité et augmenter les recettes permanentes, de manière à répondre aux nécessités de bien-être, d'investissement et de durabilité environnementale dans les pays de la région. Il existe de multiples espaces pour stimuler la perception d'impôts à court terme, à commencer par la réduction de l'évasion fiscale, qui donne lieu à d'importantes pertes fiscales dans la région. On estime que ces pertes se sont élevées à 325 milliards d'USD en 2018, un chiffre équivalent à 6,1% du PIB régional. Il convient aussi de reconsidérer à court terme une autre question : les traitements fiscaux préférentiels (appelés dépenses fiscales) qui, en moyenne, entraînent des pertes de perception d'impôts d'environ 3,7% du PIB en Amérique latine, un montant équivalent à 17% des dépenses budgétaires des gouvernements centraux. Il existe également des espaces importants dans la région pour étendre les impôts dont les bases imposables sont liées à l'environnement – comme les impôts sélectifs sur la consommation d'énergie et de combustibles – et ceux associés aux objectifs de santé publique. Enfin, il sera important d'avancer à moyen terme vers la mise en œuvre de mesures pour le renforcement de la perception d'impôts directs sur le revenu, la propriété et la richesse afin d'éliminer les écarts fiscaux entre la région et les pays de l'OCDE.

La consolidation de l'État-providence constitue une tâche centrale pour avancer vers un développement durable. La protection sociale est essentielle à un changement structurel reposant sur l'égalité et la durabilité, et elle constitue le noyau central de la construction progressive

d'un État providence. Dans un contexte de grande incertitude, avec un large éventail de risques renouvelés et de crises, il est indispensable de consolider des systèmes de protection sociale universels, intégraux, durables et résilients. La consolidation de ces systèmes de protection sociale doit viser à garantir des services publics universels et de qualité tout au long du cycle de vie, en commençant par la protection de la situation des enfants et de leurs familles, et en garantissant des seuils minimums de protection pour les personnes âgées.

Clé de voûte de l'égalité, l'emploi nécessite l'articulation entre des politiques de réglementation du travail, de protection sociale et de développement économique et productif. Les politiques de discrimination positive, visant la rupture des barrières d'accès pour les personnes et les groupes qui connaissent diverses formes d'inégalité, de discrimination et d'exclusion, comme les personnes âgées, les personnes migrantes, les peuples autochtones et les populations d'ascendance africaine, sont fondamentales.

Les systèmes de soin sont un pilier central de l'État social de droit. La société du soin, en tant qu'horizon transformateur pour une croissance durable reposant sur l'égalité, est une voie pour réduire – en synergie avec les dimensions économiques et environnementales – l'inégalité sociale et de genre, pour enrayer la précarisation des soins et rendre visibles les effets multiplicateurs de l'économie du soin. Le droit au soin est universel et indivisible et doit être garanti à toute personne tout au long de sa vie. Pour garantir le droit au soin, les États doivent renforcer leur capacité de coordination et de réglementation pour une gestion efficace de la politique publique, qui évite la segmentation dans l'accès aux services de soin et garantisse leur qualité.

La promotion de politiques d'égalité de genre, l'accès universel à la protection sociale, la création et le renforcement des systèmes de soin ne seront possibles qu'à travers l'action consensuelle et participative sur la base de pactes pour le développement. En premier lieu, il convient d'encourager des pactes fiscaux qui permettent d'étendre l'espace fiscal et promeuvent une fiscalité progressive qui appuie l'investissement social. En second lieu, il est nécessaire de générer des actions et des politiques en matière de protection sociale visant à traiter les changements dans le monde du travail. Enfin, il faut construire un pacte environnemental avec une perspective de genre.

L'un des principaux défis de la transition vers des économies à faibles émissions de carbone suppose la réorientation des incitations pour modifier les rentabilités relatives en leur faveur. La concentration d'efforts doit être délibérée, coordonnée et cohérente : une tâche que seuls peuvent réaliser les gouvernements dans un cadre international de valeurs partagées poursuivant cette réorientation et, par conséquent, une combinaison efficace des signaux réglementaires, fiscaux et financiers.

Une réglementation adaptée renforce le cadre juridique et offre une certitude aux secteurs alternatifs. Parmi les mesures réglementaires recommandées, se distinguent l'habilitation normative pour l'entrée dans l'économie des chaînes de valeur comme celles des véhicules à zéro émission, des produits du recyclage, la production et la consommation d'hydrogène vert, et la réduction du déficit qualitatif du logement. Pour cela, des modèles d'affaires qui favorisent l'investissement privé grâce à la certitude réglementaire sont nécessaires.

La continuité des politiques et les systèmes d'incitation et de dissuasion exigent des pactes sociopolitiques aussi bien mondiaux que locaux pour la durabilité, qui sont plus faciles à atteindre dans des sociétés pacifiques, justes et inclusives. Le lien entre le développement durable, le droit à un environnement sain, la construction de sociétés justes, informées et participatives et le renforcement institutionnel de l'État de droit est reconnu et favorisé par l'Accord régional sur l'accès à l'information, la participation publique et l'accès à la justice à propos des questions environnementales en Amérique latine et dans les Caraïbes (Accord d'Escazú). En vigueur depuis le 22 avril 2021, il compte 13 États parties (24 pays signataires) et met l'accent sur des principes démocratiques essentiels pour avancer dans les politiques pour le développement durable.

Avancer vers des économies à faibles émissions de carbone exige une nouvelle gouvernance des ressources naturelles. La région possède d'importantes dotations de ressources biotiques et abiotiques dont la gestion ne contribue pas correctement au développement inclusif et durable. Par ailleurs, face à l'urgence climatique, il est nécessaire d'avancer vers un découplage (absolu et relatif) de l'économie, d'une part, et des matériaux, de l'eau, de l'énergie et de la pollution, d'autre part.

La région doit réaliser des transitions stratégiques dans la gouvernance des ressources naturelles pour que celles-ci contribuent à un changement structurel durable. Des dimensions de grande importance pour garantir que la gestion des ressources naturelles dans la région s'oriente vers une transition environnementalement durable et socialement juste, appuyée par des cadres fiscaux renouvelés pour augmenter la transparence et le captage des rentes économiques, sont identifiées dans le document.

Progresser dans la mise en œuvre de politiques industrielles et technologiques est central pour un développement durable. Pour dépasser les nouveaux défis à relever, l'Amérique latine et les Caraïbes doivent avancer vers une nouvelle approche de politique productive qui étende aussi bien ses objectifs que ses mécanismes et instruments d'intervention, et qui renforce le cadre institutionnel qui la sous-tend. La politique industrielle n'a plus pour seule fin la contribution au changement structurel progressif, mais elle est aussi un instrument de changement qui peut contribuer, de manière délibéré et directe, à d'autres objectifs de la société, comme l'amélioration de l'environnement, l'autonomie productive stratégique et l'inclusion sociale. La magnitude des efforts nécessaires pour atteindre ces objectifs exige de perfectionner et d'élargir la batterie d'instruments de la politique industrielle. Il faut ajouter aux mécanismes et incitations spécifiques sectoriels d'autres instruments qui font partie des politiques dans les domaines de la science, la technologie, l'innovation, le commerce extérieur, la captation d'investissement direct étranger, la formation et l'apprentissage, la décentralisation, les microentreprises et les petites et moyennes entreprises, et les achats publics.

L'intégration régionale doit jouer un rôle central dans l'appui des efforts mentionnés. Le commerce intrarégional, qui a atteint un maximum de 22% des exportations totales de la région en 2008, connaît une tendance à la baisse depuis, et en 2021 il représentait à peine 15% du total des échanges, l'un des taux les plus bas au niveau mondial.

Pour apporter une viabilité économique aux nouvelles chaînes productives régionales, il est essentiel de générer un marché étendu et stable, qui permette la combinaison d'une échelle efficace avec la minimisation des coûts de transaction et d'une intégration productive transfrontalière. Une amélioration de la provision et de la qualité de

l'infrastructure régionale réduira les coûts de transaction associés au transport des intrants et des produits finaux, ce qui permettrait à la production des zones rurales et reculées d'arriver sur les marchés à des prix compétitifs et faciliterait le développement de nouvelles activités économiques. Pour sa part, la vivification de l'intégration économique régionale exige une plus grande articulation des groupements sous-régionaux en matière numérique pour définir des priorités thématiques et leur gestion opérationnelle.

Pour cela, des initiatives d'intégration qui transcendent les accords existants et permettent d'avancer vers la convergence des différents groupes sous-régionaux sont nécessaires. Outre le domaine douanier, où de grandes avancées ont eu lieu, le programme de convergence inclut des questions importantes, comme l'utilisation stratégique des systèmes nationaux de marchés publics, l'harmonisation réglementaire et la génération d'accords régionaux de facilitation du commerce.

Dans un contexte régional et international marqué par une faible croissance, des taux élevés d'inflation et le creusement des inégalités, il est impératif que les pays d'Amérique latine et des Caraïbes axent leurs politiques non seulement sur la réactivation de leurs systèmes économiques et productifs, mais aussi sur leur reconstruction et leur transformation afin d'évoluer vers des économies à faible émission de carbone et à technologie de pointe qui permettront de faire face au changement climatique et de réduire les écarts, les hétérogénéités structurelles et les dualismes historiques qui les caractérisent.

C'est dans ce contexte complexe que s'inscrit le présent document, qui aborde les grands défis à relever pour accélérer la croissance, lutter contre une inflation galopante et la crise du coût de la vie, maintenir les appuis aux ménages les plus vulnérables et atténuer les coûts sociaux de la crise, tout en dopant l'investissement.

Dans cette optique, les différents chapitres analysent la dynamique de la mondialisation et les défis politiques à relever pour modifier la structure de production et évoluer vers un développement durable. On y aborde également les stratégies susceptibles de réduire les inégalités et d'évoluer vers des systèmes universels de protection sociale et des emplois décents dans un monde en constante évolution. Le rapport se penche sur neuf secteurs stratégiques qui devraient donner une impulsion majeure au développement durable dans une perspective de croissance verte. Enfin, le document propose plusieurs recommandations politiques.

