

Pactes pour l'égalité

Vers un avenir durable



2014

Trente-cinquième
session de
la CEPALC

Lima, 5 - 9 mai

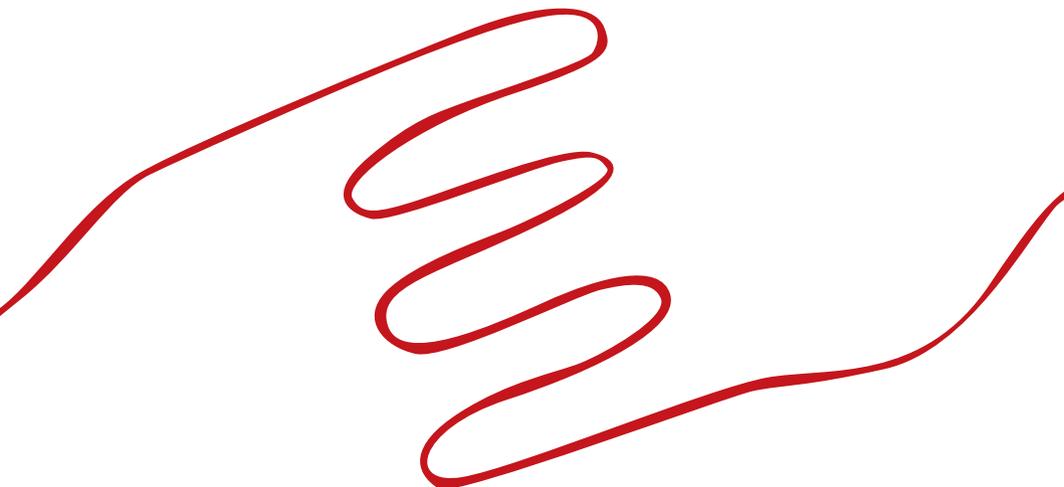


NATIONS UNIES



Pactes pour l'égalité

Vers un avenir durable



2014

Trente-cinquième
session de la
CEPALC

Lima, 5 - 9 mai



NATIONS UNIES

CEPALC

L'élaboration de ce document a été coordonnée par Alicia Bárcena, Secrétaire exécutive de la CEPALC, avec la collaboration de Antonio Prado, Secrétaire exécutif adjoint, Martín Hopenhayn, Directeur de la Division du développement social, et Verónica Amarante, Directrice du bureau de la CEPALC à Montevideo.

Verónica Amarante, Martín Hopenhayn et Gabriel Porcile ont formé le groupe de rédaction, avec le précieux concours de Vianka Aliaga, Fernando Filgueira, Juan Alberto Fuentes, Pablo Yanes et Romain Zivy.

Table des matières

I.	Introduction	5
	A. La perspective de la CEPALC: la trilogie de l'égalité.....	5
	B. L'inflexion et le tournant	8
II.	Égalité et durabilité: enjeux pour l'avenir en Amérique latine et dans les Caraïbes	13
	A. Structure et institutions: un modèle à construire.....	13
	B. Les menaces qui pèsent sur la durabilité du développement dans un climat d'égalité.....	17
III.	Égalité et inégalité en Amérique latine et dans les Caraïbes	21
	A. Égalité des moyens: revenus et masse salariale.....	21
	B. Égalité en termes de capacités et de qualité de vie	23
	C. Inégalités reproductives	25
	D. Aspects liés à l'égalité.....	26
	E. Égalité et reconnaissance réciproque: disparités entre les sexes en matière d'autonomie	28
	F. La dimension subjective: perceptions de l'inégalité et de la conflictualité	28

IV. Le monde du travail: la clé de l'égalité	31
A. Le verre à moitié plein	31
B. Le verre à moitié vide: les inégalités entre les sexes dans le monde du travail	35
C. Améliorations récentes et incertitudes futures	37
V. Modèles de consommation et style de développement	39
VI. Style de développement et durabilité de l'environnement	47
VII. Gouvernance des ressources naturelles dans la perspective du changement structurel pour l'égalité	55
A. Ressources naturelles et dynamique du développement.....	56
B. Propriété et appropriation de la rente des ressources naturelles.....	59
C. Manque de gouvernance	62
VIII. Pacte pour l'égalité, la durabilité et le changement structurel	65
A. Pacte pour une fiscalité à vocation d'égalité.....	66
B. Pacte pour l'investissement, la politique industrielle et le financement inclusif.....	67
C. Pacte pour l'égalité sur le marché du travail	68
D. Pacte pour un bien-être social et de meilleurs services publics	69
E. Pacte pour un environnement durable	70
F. Pacte pour la gouvernance des ressources naturelles.....	71
G. Un pacte de la communauté internationale pour le développement et la coopération pour l'après 2015	72
H. L'importance des pactes.....	73

I. Introduction

A. La perspective de la CEPALC: la trilogie de l'égalité

Une des préoccupations permanentes de la CEPALC tout au long de son histoire a été de proposer un modèle de développement durable à moyen et à long terme. Cette préoccupation s'est accentuée au cours des cinq dernières années et s'est exprimée dans ce que nous avons appelé la « trilogie de l'égalité », représentée par les documents centraux des deux dernières sessions (Brasilia, 2010 et San Salvador, 2012)¹ et le document élaboré à l'intention de la prochaine session qui aura lieu à Lima en avril 2014². Ce document est une synthèse de celui présenté à Lima et aborde, dans différents domaines, les deux enjeux auxquels est confronté le développement de l'Amérique latine et des Caraïbes, à savoir parvenir à une plus grande égalité et assurer la pérennité de la dynamique de développement pour les nouvelles générations.

Le premier des documents qui font partie de cette trilogie a été publié par la CEPALC en 2010 à l'occasion de la trente-troisième session, sous le titre *L'heure de l'égalité. Comblar los écarts, ouvrir de nouveaux chemins*. Ce document propose un développement centré sur la valeur de l'égalité fondée sur la perspective des droits. L'esprit de cette proposition se résume dans la maxime « L'égalité favorise la croissance et la croissance favorise

¹ Voir CEPALC, *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432 (SES.33/3)), Santiago du Chili, 2010; et *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago du Chili, 2012.

² CEPALC, *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago du Chili, avril de 2014.

une plus grande égalité ». On y insiste sur l'importance du rôle de l'État, à la lumière de la crise financière et des crédits hypothécaires à haut risque, qui a remis en question le rôle du marché auto-réglementé, ainsi que la nécessité de conjuguer le développement et la pleine titularité des droits.

Sur le plan macro-économique, le document, *L'heure de l'égalité*, proposait de stabiliser les taux de change et de résister à leur appréciation. On y soulignait également l'importance d'une fiscalité proactive visant à concilier les équilibres macro-économiques moyennant la promotion du dynamisme économique et la réduction de la volatilité de l'activité productive, tout en maintenant des niveaux élevés d'utilisation de la capacité installée. C'est pourquoi la proposition consistait à appliquer des contrôles des capitaux régulant l'entrée et la sortie des flux extérieurs. Cette approche s'écarte de l'orthodoxie des années 80 et 90 du siècle dernier, sachant que celle-ci avait imposé une camisole de force au développement des capacités productives de la région. Les propositions hétérodoxes formulées par la CEPALC étaient donc en accord avec les temps modernes. Il n'est donc pas étonnant qu'elles aient été évoquées dans les nouveaux agendas publics et dans les documents du FMI, de la Banque mondiale et d'autres organismes multilatéraux. Aujourd'hui, le discours sur l'égalité, les réformes fiscales progressives et le caractère proactif des politiques publiques d'État à long terme dans les domaines économiques et productifs n'est plus un anathème et fait partie du langage accepté et d'une vision commune.

Le document soulignait également le besoin urgent d'un changement structurel destiné à combler les écarts externes et internes, dont la dynamique contribuerait à la résorption de l'hétérogénéité de l'appareil de production. Pour ce faire, il est fondamental que la macroéconomie soit en phase avec le changement structurel moyennant un investissement accompagné de politiques industrielles actives axées sur la réduction des écarts en matière d'innovation et d'infrastructure, un soutien résolu aux petites et moyennes entreprises (PME) et l'encouragement de la recherche-développement.

L'heure de l'égalité passe en revue trois aspects fondamentaux pour l'égalité et l'inclusion, à savoir la dimension territoriale, l'emploi et la protection sociale. Ces aspects ne sont pas isolés du domaine productif, raison pour laquelle la CEPALC souligne que « les enjeux sociaux ne relèvent pas seulement du domaine social ». Le territoire, l'emploi et

la protection sociale sont étroitement liés à un modèle de production qui détermine l'inclusion en termes territoriaux et la création d'emplois productifs, contribuant ainsi à une plus grande robustesse fiscale et contributive qui favorise le renforcement de la protection sociale et le développement de capacités.

Par ailleurs la protection sociale et l'investissement social doivent constituer la charnière qui permet de conjuguer l'égalité et le dynamisme productif. L'investissement dans la petite enfance, la protection contre les chocs extérieurs moyennant des transferts monétaires de base, la mise en place de systèmes de prise en charge qui contribuent à cet investissement et à l'incorporation totale des femmes sur le marché de l'emploi sont autant d'éléments constitutifs de cette transformation structurelle, car ils favorisent le développement des capacités humaines, l'égalisation des chances et des résultats, la cohésion de la société et s'attaquent aux racines de la transmission intergénérationnelle de l'exclusion.

Ces piliers du développement proposés dans *L'heure de l'égalité* ont été analysés plus en profondeur dans le document principal de la trente-quatrième session de la CEPALC, intitulé *Changement structurel pour l'égalité. Une vision intégrée du développement*. La perspective du changement structurel passe par une gestion du cycle économique qui se traduise par l'utilisation maximale de la capacité installée tout au long du cycle. Dans le même temps, il faut, par le biais des politiques industrielles, promouvoir l'innovation et l'investissement pour incorporer progressivement les connaissances et développer des capacités endogènes sur le plan technologique et productif, de façon à créer des avantages comparatifs dynamiques. On ne peut toutefois se permettre de ne pas tirer parti des cycles de hausse des ressources naturelles, sachant qu'ils ne suffisent pas pour jeter des bases solides et durables pour la croissance.

Le recul nous permet d'affirmer que, dans la région, les cycles d'expansion sont accompagnés d'une appréciation du taux de change réel, ce qui crée des vulnérabilités dans la balance des paiements. Au moment de la présentation par la CEPALC du document *Changement structurel pour l'égalité*, le cycle 2003-2011 semblait, du moins en apparence, échapper à ce problème. Toutefois, le document tirait déjà la sonnette d'alarme sur ce risque, qui aujourd'hui s'est matérialisé sous la forme d'un déficit croissant du compte courant.

Ce frein au développement soutenu et durable s'explique par une série de facteurs: l'accélération cyclique des courants de capitaux et les variations des termes de l'échange, la dépendance de la région vis-à-vis de l'exportation de matières premières, l'absence de politiques industrielles et technologiques mettant à profit ces cycles pour opérer un changement structurel, une perspective étroite du cycle et de la stabilité nominale (sans analyser d'autres objectifs comme l'emploi et la distribution) et la réticence à utiliser des instruments de régulation et d'administration des courants internationaux de capitaux.

Dans le document *Changement structurel pour l'égalité*, la CEPALC proposait un ensemble d'initiatives pour inverser les cercles vicieux de la non soutenabilité et les transformer en cercles vertueux de durabilité du développement. L'objectif était que la transformation qualitative de la structure de production favorise et renforce les secteurs et les activités à plus forte intensité de connaissances et à croissance rapide de la demande, tout en en créant des emplois plus nombreux et de meilleure qualité qui constituent la cheville ouvrière de l'égalité. La réalisation de cet objectif passe par l'application d'une approche systémique articulant les politiques macro-économiques et fiscales avec les politiques industrielles et les politiques sociales.

B. L'inflexion et le tournant

La crise de 2008 a mis à l'épreuve la capacité des états nationaux d'atténuer les impacts d'un choc extérieur sévère, de préserver leurs équilibres en mobilisant les ressources politiques et financières, dans une perspective anticyclique, pour mitiger les coûts sociaux qui avaient été ressentis de façon si brutale dans les crises antérieures. Les pays de la région ont réagi avec une grande perception des possibilités offertes et ont su combiner les urgences sociales et les précautions économiques. Cette épreuve a révélé une maturation surprenante de l'action publique et de la détermination politique. Elle a fait apparaître que les recettes orthodoxes ne peuvent plus être appliquées comme une norme et a permis d'élargir la marge de manœuvre de la politique et de mesures de politique, grâce au renforcement de la démocratie. La région a donc réussi à perfectionner sa boîte à outils et ses objectifs de politique.

À des rythmes différents selon les pays et compte tenu de la profonde hétérogénéité entre ces derniers, des progrès substantiels ont été accomplis dans la réduction de la pauvreté et du chômage et la situation de la distribution du revenu a commencé à s'améliorer. Cette évolution est aussi marquée par la consolidation des systèmes démocratiques dans des pays naguère dévastés par des guerres civiles ou régis par des dictatures. La région connaît aujourd'hui une plus grande stabilité macro-économique, a pu réduire l'endettement public et a appliqué des politiques anticycliques qui ont permis d'atténuer les impacts des crises extérieures; une amélioration est également observée en termes d'effectifs et de progression scolaires, de prestation de services de soins de santé et d'accès aux réseaux de protection sociale.

La région de l'Amérique latine et des Caraïbes est aujourd'hui à un tournant. Les progrès se heurtent à diverses contraintes, pour se maintenir ou pour se développer. De formidables enjeux entravent la progression sur la voie de l'égalité associée à la pleine titularité des droits et sa réalisation dans les différents domaines concernés. Des défis importants se posent également en matière de durabilité économique dans le contexte d'une phase moins dynamique du cycle et des profonds décalages des modèles de production. En matière de pérennité de l'environnement, les problèmes mondiaux associés aux changements climatiques et aux dynamiques de la consommation et de la concentration urbaine viennent se greffer sur les fortes externalités environnementales négatives qui se répercutent sur l'économie et le bien-être des personnes.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, les contraintes résultent du concours de restrictions externes et de caractéristiques endogènes. Les premières sont associées à la perte du dynamisme des échanges internationaux, à la fluctuation des prix des matières premières, à la volatilité des signaux financiers et au réaménagement de la production au sein de chaînes de valeur transnationales dans lesquels les pays de notre région courent une nouvelle fois le risque de rater l'occasion de s'insérer de façon moins asymétrique. Les deuxièmes, à savoir les problèmes endogènes, sont associés à la désarticulation et au retard de la structure de production, aux faibles niveaux d'investissement et la faible teneur en progrès technique, au caractère fortement informel du monde du travail, aux écarts en termes de bien-être et de capacités, à la faiblesse de la gouvernance des ressources naturelles, aux modèles de consommation

caractérisés par les profondes carences des services publics et aux fortes pressions sur le plan environnemental et énergétique, ainsi qu'au déficit institutionnel persistant en matière de régulation, de mobilisation des revenus et d'orientation des ressources. Malgré les différences entre les sous-régions, c'est l'ensemble de la région qui doit relever ces défis pour pouvoir combler les lacunes résultant des niveaux élevés d'inégalité, de l'hétérogénéité structurelle et de la vulnérabilité extérieure.

La flambée des prix des matières premières et ses répercussions sur le plan macro-économique se sont traduites par une tendance à l'accentuation de la spécialisation des économies sur les ressources naturelles. L'investissement public n'a pas récupéré son rôle de levier, malgré les carences en termes d'infrastructure, et n'a pas favorisé une augmentation suffisante de la participation du secteur privé dans la prestation de services de base comme l'éducation et la santé, face à l'aggravation du déficit dans la prestation de services publics de qualité de la part de l'État. Plus la consommation privée devient importante, plus il devient difficile de conclure des contrats sociaux prévoyant la prestation de services publics de qualité et leur utilisation de la part de différents groupes sociaux. Dans un contexte de cadre institutionnel défaillant en matière d'emploi, les niveaux d'informalité de l'emploi et de l'occupation restent également très élevés, alors que la productivité reste faible.

Malgré le maintien de taux positifs, la croissance s'est ralentie à partir de 2011, et le changement dans le cycle de ressources naturelles ainsi que la réduction prévisible des courants de capitaux et des liquidités mondiales et le relèvement éventuel des taux d'intérêt font que la région se trouve aujourd'hui devant un scénario moins favorable. La réduction de la pauvreté et de l'inégalité semble elle aussi perdre de son élan, et l'indigence reste stationnaire. Par ailleurs, les classes moyennes émergentes et les secteurs vulnérables récemment sortis de la pauvreté intensifient leurs revendications à l'égard de l'État à qui ils réclament la prestation adéquate des services publics et collectifs de qualité, tels que la sécurité, les transports, l'éducation et la santé.

Tout ceci implique des enjeux considérables pour pouvoir progresser vers une plus grande égalité. La complexité du moment, et celle de l'avenir à court et à moyen terme, exigent un effort progressif dans le domaine des politiques publiques ainsi qu'un effort budgétaire en faveur de l'égalité. Il est donc indispensable, comme nous le signalons à la fin de

ce document, de repenser les équilibres entre l'État, le marché et la société de façon à forger des pactes qui réunissent tous les acteurs susceptibles de garantir des accords politiques à long terme. Seuls ces pactes permettront de créer un cadre institutionnel et une volonté collective qui ouvrent cet espace politique, et de favoriser l'appropriation, de la part de la société, du sens et de la teneur de ces politiques.

Il est donc impérieux d'harmoniser la durabilité économique, sociale et environnementale au sein d'une perspective stratégique du développement ayant l'égalité comme horizon, le changement structurel en tant que voie à suivre et la politique comme instrument. Il faudra mettre l'accent sur un plus grand dynamisme de l'investissement pour garantir une relation vertueuse entre croissance, productivité et durabilité environnementale moyennant l'incorporation du savoir à la production et la création d'une importante valeur ajoutée; favoriser une plus grande intégration au monde du travail et faire converger la politique budgétaire et les politiques sociales pour combler les multiples écarts sociaux qui sont le reflet du caractère pluridimensionnel des inégalités observées dans la région; orienter l'expansion de la consommation de façon à harmoniser la prestation opportune de services publics et la consommation privée, en tenant compte du renforcement de la cohésion sociale et la durabilité environnementale; et progresser de façon résolue vers une gouvernance de meilleure qualité et plus grande envergure et la mise en valeur des ressources naturelles pour construire une économie diversifiée, durable sur le plan environnemental et présentant des synergies avec l'emploi et le bien-être.

Il s'agit donc de conjuguer la durabilité à moyen et à long terme d'un développement dynamique avec la progression systématique vers des niveaux croissants d'égalité. Cette égalité n'est pas seulement conçue comme une « égalité des moyens », c'est-à-dire comme une meilleure distribution du revenu. Elle est également vue en termes de capacité, de gestion, d'exercice de la citoyenneté, ainsi que de dignité et de reconnaissance réciproque des acteurs. La reconnaissance des sujets en tant qu'égaux et interdépendants doit se traduire par l'application de politiques visant à promouvoir leur autonomie et à mitiger leurs vulnérabilités. Elle implique également, du point de vue du genre, du caractère ethnique et de l'environnement, l'application de politiques d'égalité dans la distribution des rôles (au sein de la famille, au travail et

en politique), dans leurs rapports entre générations actuelles et futures, et dans la visibilité et l'affirmation d'identités collectives.

Les éléments clés d'un projet d'égalité et de développement pour l'avenir, tel qu'il a été proposé dans les documents mentionnés de la CEPALC, et tel qu'il est présenté ici, exigent une articulation vertueuse entre institutions et structures: des politiques industrielles capables d'harmoniser l'action des agents publics et privés pour accroître l'investissement et modifier la composition sectorielle pour améliorer les gains de productivité; la gouvernance et la mise en valeur de nos avantages comparatifs en ressources naturelles pour construire une économie diversifiée à forte intensité de connaissances, de valeur ajoutée et d'un plus grand potentiel inclusif dans le monde du travail; un meilleur équilibre entre la prestation des services publics et la consommation privée en respectant la durabilité environnementale; et, construction d'une fiscalité socialement viable en termes de taxation et de dépenses publiques afin d'avoir le meilleur impact possible sur la redistribution et sur le développement de capacités pour l'ensemble de la société. Seule une dialectique vertueuse entre les changements institutionnels et la transformation des structures permettra de stimuler le développement dans la perspective stratégique proposée dans ce document.

Pour parvenir à cette dynamique vertueuse entre des institutions plus efficaces et des structures plus favorables au développement durable et à l'égalité sociale, il est indispensable d'établir des contrats ou des pactes sociaux dans différents domaines. Les politiques consacrées dans des pactes peuvent offrir un cadre plus robuste et durable permettant de formuler des orientations à moyen et à long terme, à savoir: un pacte pour l'investissement et le changement structurel; un pacte budgétaire pour parvenir à un meilleur équilibre entre les biens privés et les services publics dans l'architecture de la protection sociale; un pacte de gouvernance des ressources naturelles et de préservation de l'environnement, mettant l'accent sur la solidarité avec les générations futures et une matrice de production plus diversifiée et « verte », et un pacte social et de l'emploi pour renforcer la capacité redistributive de l'État dans plusieurs aspects de l'inégalité et pour que le cadre institutionnel de l'emploi accompagne les changements structurels afin de réduire les écarts de genre, de productivité, d'emplois de qualité et d'appropriation entre capital et travail.

II. Égalité et durabilité: enjeux pour l'avenir en Amérique latine et dans les Caraïbes

En Amérique latine et dans les Caraïbes, la conjonction entre la faible diversification des structures peu intensives en connaissances et des institutions peu efficaces et souvent dominées par les agents qui détiennent le plus grand pouvoir économique et politique, conduit à une distribution primaire profondément inégale des ressources —qui émane du marché— qui ne peut être corrigée que de façon très marginale par la fiscalité et les politiques sociales. Ceci se traduit (avec de fortes différences entre pays) par des économies à faible productivité et à forte segmentation, ainsi que par des sociétés qui connaissent de profonds écarts en termes de revenus, de capacités, de réseaux de relations et de reconnaissance en tant que sujets de droits à part entière.

A. Structure et institutions: un modèle à construire

1. Structure productive et inégalité

Une structure productive devient de plus en plus complexe lorsqu'elle se diversifie et incorpore progressivement des activités à forte teneur en connaissances. Ceci favorise l'égalité d'au moins trois façons. En premier lieu, cette évolution permet que l'économie soit capable d'accroître sa productivité et sa compétitivité et donc de soutenir la croissance et de développer un emploi de qualité. En deuxième lieu, une économie plus complexe crée des couches intermédiaires de productivité qui sont absentes dans les économies plus simples où la majeure partie de l'emploi se concentre dans les secteurs à très faible productivité, souvent informels, qui ont des effets néfastes sur l'égalité. Finalement, l'inégalité est associée à la distribution de l'éducation et des capacités entre les agents économiques. Cette distribution ne se fait pas dans le vide, mais dans le cadre de certains

processus productifs. Des structures plus complexes requièrent davantage de travailleurs qualifiés sans lesquels leur offre ne pourrait répondre à la demande et les incitations à l'éducation diminueraient de façon radicale.

2. Inégalité et institutions

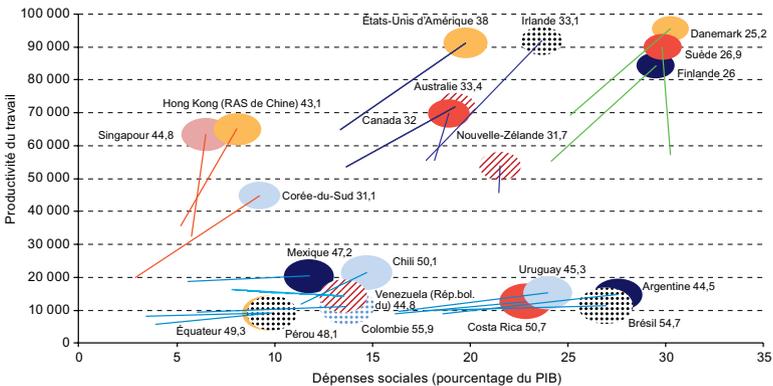
Les institutions agissent sur les structures sociales, et de façon spécifique, sur l'égalité, à des instances diverses. En premier lieu, la distribution du revenu résultant du marché est déjà modifiée par l'intervention (ou l'absence d'intervention) de l'État moyennant la fixation de salaires minima, la négociation entre travailleurs et entreprises, et la régulation des degrés de concentration sur les marchés des biens et des services, entre autres facteurs. Ceux-ci ont tous des conséquences directes sur l'inégalité du revenu primaire. En deuxième lieu, les interventions des pouvoirs publics redéfinissent la distribution résultant du marché au moyen d'instruments comme les impôts et les transferts. Ces mécanismes ont un effet direct sur la distribution du revenu disponible des ménages. Finalement, une part très importante de l'action de l'État en matière de redistribution correspond à l'utilisation de mécanismes qui peuvent être considérés indirects, comme les dépenses publiques en éducation et en santé, qui n'ont pas un impact direct sur le revenu disponible des ménages, mais qui ont des effets notables, à plus long terme, pour autant qu'elles encouragent le développement de capacités humaines et facilitent l'insertion future sur le marché de l'emploi.

Dans les pays de l'OCDE, les impôts et les transferts permettent d'obtenir, en moyenne, une réduction de 35 % de l'indice de Gini de la distribution des revenus des ménages, alors qu'en Amérique latine et dans les Caraïbes, la réduction moyenne n'est que de 6 %. De nombreux pays de la région présentent des niveaux d'inégalité en termes de revenus du marché similaires à ceux de plusieurs pays qui ont atteint un niveau supérieur de développement (États-Unis, Israël, Italie, France, Espagne, Grèce, Portugal, Royaume-Uni et Irlande), mais corrigent pas ces asymétries, ce qui explique que l'inégalité soit beaucoup plus profonde dans la région. Ceci est essentiellement dû au fait que le marché de l'emploi en Amérique latine et dans les Caraïbes présente un degré élevé d'informalité qui se traduit, à long terme, par un accès très limité aux pensions de retraite. La capacité redistributive des autres transferts directs est également de moindre envergure dans la région, en raison des montants qu'ils représentent.

3. Dynamiques soutenables entre la productivité et l'égalité

Les structures productives et les institutions peuvent être conjuguées de différentes manières et engendrer divers types de dynamiques. Dans le graphique 1, les niveaux de productivité du travail (axe des ordonnées) sont utilisés comme approche de l'intensité en connaissances de la structure productive, car ils sont le résultat des capacités technologiques diffusées dans le tissu productif. Les dépenses publiques sociales, en tant que pourcentage du PIB (axe des abscisses) sont présentées comme une approche de l'effort consenti par les institutions pour corriger les inégalités et protéger les secteurs vulnérables. L'inégalité est représentée par les cercles de différentes tailles qui correspondent aux indices de Gini (plus le cercle est grand, plus l'inégalité est profonde). Ceci permet de dégager plusieurs conclusions.

Graphique I.1
Productivité du travail et dépenses sociales en tant que pourcentage
du PIB, autour de 1990 et 2010, et inégalité, autour de 2010^a
(En dollars constants de 2005 et pourcentages)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de Standardized World Income Inequality Database, versión 4.0, septembre 2013 [en ligne] <http://myweb.uiowa.edu/fsolt/swiid/swiid.html>; Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), STAN Structural Analysis Database [en ligne] <http://www.oecd.org/industry/ind/stanstructuralanalysisdatabase.htm>; et Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde.

^a Les lignes indiquent l'évolution de la productivité du travail et les dépenses sociales durant les deux années considérées (autour de 1990 y de 2010). L'inégalité est représentée par les cercles de différentes tailles qui correspondent aux indices de Gini (plus le cercle est grand, plus l'inégalité est profonde).

En premier lieu, il ne faut pas renoncer à l'égalité pour parvenir à une plus grande efficacité. Les pays les plus égalitaires sont également ceux qui présentent des niveaux plus élevés de productivité et qui investissent le plus pour corriger les inégalités résultant du processus compétitif (investissements reflétés dans les dépenses sociales comme pourcentage du PIB). Ce noyau de pays (dans la partie supérieure du quadrant nord-est) est essentiellement formé par les pays scandinaves qui conjuguent une structure productive complexe et un cadre institutionnel qui atténue les effets de concentration du marché et redéfinit substantiellement ses résultats.

En deuxième lieu, les institutions jouent un rôle clé dans la distribution. Un autre groupe (Australie, Canada, États-Unis, Irlande) est composé de pays qui sont également dotés d'une structure productive complexe, comme les pays scandinaves, mais avec des niveaux inférieurs d'égalité. La différence s'explique par le niveau plus élevé de dépenses sociales des pays scandinaves. Le cadre institutionnel et les décisions de la société sur le degré d'inégalité qu'elle est disposée à tolérer sont des éléments importants qui influent clairement sur les modèles d'inégalité, même dans des pays présentant une complexité productive similaire. Ceci s'applique également aux pays asiatiques. Beaucoup ont progressé rapidement dans la réduction de l'inégalité moyennant un changement structurel et la création continue, pendant plusieurs décennies, d'emplois de plus en plus productifs. Toutefois, pour évoluer vers le quadrant nord-est, l'emploi et la productivité ne suffisent pas; il faut que ces pays augmentent également leurs dépenses sociales. Dans beaucoup d'entre eux, la hausse des dépenses sociales occupe déjà une place importante dans le programme de politiques.

Troisièmement, les dépenses sociales sont insuffisantes pour parvenir aux stades supérieurs de l'égalité. La politique relative à la productivité doit aller de pair avec la politique de distribution. De nombreux pays latino-américains ont accru leurs dépenses sociales dans les années 2000 et sont ainsi parvenus à réduire l'inégalité, malgré les lacunes en termes de composition des dépenses sociales. Néanmoins, pour assurer le maintien de cette tendance à la réduction de l'inégalité, il faut procéder à un changement structurel et réduire l'informalité, sans quoi l'économie va connaître des déséquilibres qui compromettent la création d'emplois. Ces déséquilibres peuvent apparaître sur le compte courant (augmentation démesurée des importations par rapport aux

exportations), dans le domaine budgétaire (déficit public), ou dans le comportement des prix (pressions inflationnistes). Un facteur aggravant est le fait que l'augmentation de la productivité en Amérique latine et dans les Caraïbes a été beaucoup plus faible que dans les autres régions. La ligne de l'évolution de la productivité entre 1990 et 2010 est pratiquement horizontale dans la région, alors que celle des autres pays inclus dans l'échantillon affiche une tendance clairement positive.

B. Les menaces qui pèsent sur la durabilité du développement dans un climat d'égalité

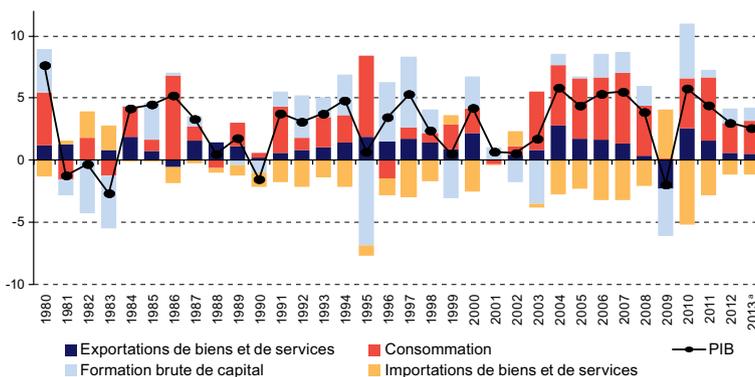
Au cours de la dernière décennie, la région a enregistré une importante réduction de la pauvreté, du chômage et de l'inégalité des revenus, ainsi que des améliorations dans la couverture de l'éducation et de la protection sociale, et un renforcement de la démocratie et de la stabilité économique. Toutefois, comme mentionné plus haut, elle se trouve aujourd'hui à un tournant quant aux possibilités de maintenir et d'intensifier ces avancées dans l'avenir. Dans le contexte du modèle de développement en vigueur et des relations actuelles entre les structures et les institutions, jusqu'où la région peut-elle aller pour progresser de façon substantielle vers une plus grande égalité et pour élargir celle-ci dans ses différentes dimensions? La question qui se pose également pour l'avenir du développement est celle de sa durabilité dans différents domaines: économique, social et environnemental.

1. Durabilité économique: entre les déséquilibres macro-économiques et le changement structurel

Après la période biennale 2010-2011, durant laquelle l'activité et l'emploi ont connu une relance notable après le choc négatif de la crise internationale de 2008 et 2009, les pays de la région ont commencé à perdre pied dans cette récupération et les économies se sont ralenties durant les années 2012 et 2013. Il n'existe pas de risque de crise grave comme dans les années quatre-vingts, à la fin des années quatre-vingt-dix et au début de la décennie 2000, mais le ralentissement semble toutefois être le présage d'une croissance plus modérée dans l'avenir. Ceci implique également que le marché du travail sera moins dynamique et qu'il pourrait cesser de contribuer à la réduction de l'inégalité. Ainsi, la tendance à la baisse du chômage observée depuis fin 2010 a pratiquement stagné en 2013.

Un ralentissement de la croissance mondiale pourrait aggraver la vulnérabilité des économies de la région face aux déséquilibres du compte courant, de plus en plus déficitaire. Un grand nombre d'économies régionales connaissent déjà des scénarios marqués par des déficits jumeaux, c'est-à-dire déficits en compte courant et déficits budgétaires. Une telle situation va requérir des ajustements qui peuvent se traduire par un ralentissement de la croissance et de l'emploi. Cette vulnérabilité est encore aggravée par un autre phénomène dont les répercussions peuvent être très importantes pour la durabilité de la croissance. Il s'agit du faible dynamisme de l'investissement, dans un contexte récent de croissance entraînée par la consommation (voir graphique 2).

Graphique 2
Amérique latine: taux de variation du PIB et contribution
des composantes de la demande globale, 1980-2013
(En pourcentages du PIB)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de chiffres officiels.

^a Estimations.

Faute d'une reprise de l'investissement, il est impossible de penser à une accélération du progrès technique et à la mise en place d'une infrastructure susceptible de réduire l'écart de productivité avec les économies avancées. Par exemple, la productivité des pays de la région n'a cessé de diminuer par rapport à la productivité des États-Unis d'Amérique. Dans un monde où la frontière technologique est en constante évolution, ce recul de l'investissement risque d'aggraver les problèmes de compétitivité et de croissance dans l'avenir.

2. Égalité et durabilité dans le domaine social

Le principal facteur dans la réduction de la pauvreté et de l'inégalité au cours de la dernière décennie a été la conjoncture favorable du marché de l'emploi dans la plupart des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. La région affiche aujourd'hui les indicateurs les plus favorables des vingt dernières années en matière d'emploi, de chômage et de participation; cette croissance de l'emploi est accompagnée d'une amélioration relative de sa qualité qui se traduit par une augmentation du nombre de salariés. On observe également, au cours des dix dernières années, une réduction modérée de la pondération de l'emploi dans les secteurs à faible productivité et une augmentation des salaires réels ainsi que des salaires minima. L'évolution de cette institution du marché du travail a été, dans certains pays, un facteur qui a fortement contribué au fléchissement de la pauvreté et de l'inégalité. En contrepartie, le risque actuel de ralentissement de la croissance pourrait fragiliser cette tendance positive, en particulier dans le contexte d'une structure productive qui ne s'est ni diversifiée ni perfectionnée pour mieux résister aux chocs.

Les améliorations dans le domaine de l'emploi et des revenus du travail dans la région ont eu comme effet direct une baisse de la pauvreté qui, en 2013, touchait 27,9 % de la population latino-américaine, et une réduction de l'indigence à 11,5 %. Ainsi, la réduction cumulative de la pauvreté a été de 16 points de pourcentage depuis 2002, et celle de l'extrême pauvreté, de 8 points de pourcentage.

Ce verre à moitié plein a pour contrepartie un verre à moitié vide. Un pourcentage élevé de la population continue de vivre dans des conditions de vulnérabilité, avec des revenus qui sont proches de la ligne de pauvreté. La pauvreté tend à se concentrer davantage parmi les femmes et les enfants. En ce qui concerne le développement des capacités, malgré les progrès accomplis par la région en matière de couverture, d'accès et de progression des différents cycles d'enseignement, une forte stratification subsiste en termes d'apprentissage et de résultats au sein des systèmes éducatifs. Dans la structure des dépenses sociales, l'investissement public dans l'enfance est très faible, ce qui a un impact négatif sur le développement des capacités des nouvelles générations, compte tenu en particulier des exigences accrues de productivité, et de la transition démographique vers des sociétés qui présenteront des niveaux plus élevés de dépendance résultant du vieillissement de la population.

3. La viabilité environnementale

Le mode de développement des pays de la région est basé sur une structure productive dotée d'avantages comparatifs statiques, associés à l'abondance et à la mise en valeur des ressources naturelles. D'une manière générale, les investissements, l'innovation et de développement technologique sont orientés vers cette structure traditionnelle; cette tendance repose notamment sur les incitations des prix relatifs, les structures des dépenses, les subventions, l'infrastructure publique et l'accès au financement, entre autres facteurs. Ce modèle qui a favorisé l'extension des surfaces consacrées à la culture et à l'élevage, l'extraction croissante de ressources minières, forestières et halieutiques, ainsi qu'une intensification des émissions de polluants a engendré des externalités négatives pour l'environnement.

En effet, les pressions exercées sur l'environnement sont encore exacerbées par cette spécialisation productive, le profil et l'expansion de la consommation et une augmentation de la population de plus en plus concentrée dans les mégapoles. L'Amérique latine et les Caraïbes sont en outre la région la plus urbanisée du monde, puisque 8 personnes sur 10 vivent en milieu urbain. Les conséquences sont multiples: dégradation croissante de la qualité de l'eau, de l'air, du sol et des écosystèmes, et ses effets négatifs sur la productivité, la santé humaine et la qualité de vie et les conflits socio-environnementaux qui en résultent, entre autres. Ce processus constitue une menace pour les richesses considérables qui caractérisent la région, en biodiversité et en abondance de ressources naturelles.

Les preuves incontestables des conséquences de la dégradation de l'environnement, à l'échelle locale et mondiale, obligent à mettre l'accent sur la pérennité de l'environnement dans la transformation de la matrice productive et du profil de consommation. En d'autres termes, le phénomène que la CEPALC a dénommé « le changement structurel » passe impérieusement par la recherche de synergies entre les gains de productivité, l'inclusion sociale et l'économie verte, à l'échelle locale et mondiale.

III. Égalité et inégalité en Amérique latine et dans les Caraïbes

Dans le contexte critique de la durabilité du développement décrit dans les pages qui précèdent, la CEPALC a affirmé que l'égalité doit constituer la valeur fondamentale et l'objectif ultime de la réorientation du développement. Le troisième document de la trilogie sur l'égalité souligne à nouveau l'importance de l'égalité de moyens et d'opportunités, mais considère également l'égalité par rapport au développement des capacités, l'appartenance à des réseaux de contacts et à la reconnaissance de sujets de droits à part entière. Ceci implique un contexte « relationnel », de socialisation, d'autonomie et de reconnaissance incluant également les perceptions des citoyens sur les niveaux d'égalité et d'inégalité.

Comme l'illustrent les pages qui suivent, cette vision complexe de l'égalité se doit d'être abordée de façon multidimensionnelle, ce qui oblige à appliquer une approche intégrée des politiques permettant de renforcer les synergies et d'atténuer les cercles vicieux entre les différentes dimensions de l'inégalité.

A. Égalité des moyens: revenus et masse salariale

À partir du début de la décennie passée, la tendance à l'aggravation de l'inégalité qui avait marqué jusqu'alors les pays d'Amérique latine commence à s'inverser et la région enregistre une baisse des indices de Gini, tout en restant la plus inégale du monde. Cette inflexion distributive

obéit surtout à l'évolution des revenus par personne et, en particulier, des revenus du travail³.

La réduction de l'écart salarial entre les travailleurs qualifiés et peu qualifiés au cours de la dernière décennie fait l'objet de diverses d'interprétations. Selon certains, il s'agit d'un effet de l'augmentation de l'offre de travail qualifié; d'autres, en revanche, l'attribuent au ralentissement de la demande relative de travail qualifié observé durant cette période. Ce ralentissement serait associé à la hausse des prix des produits de base qui aurait favorisé la demande de main-d'œuvre non qualifiée, ainsi qu'à la baisse de la prime salariale par niveau d'éducation.

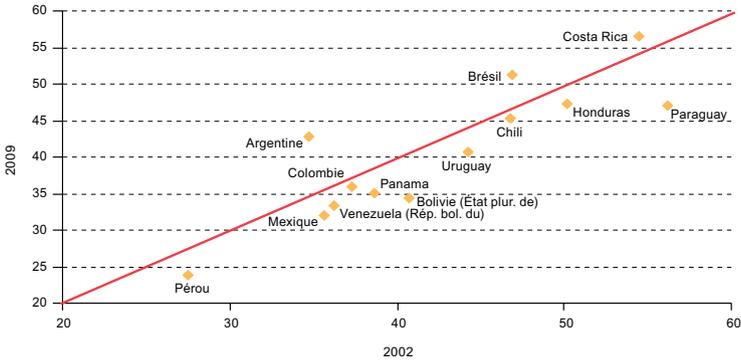
Dans ce cas, la composition sectorielle, fortement conditionnée dans des économies axées sur les ressources naturelles, pourrait engendrer une plus grande demande relative de travailleurs peu qualifiés, atténuant ainsi l'écart associé à la rentabilité de l'éducation. Loin de représenter une convergence du développement et de l'égalité, ce phénomène pourrait révéler une stagnation de la productivité qui, avec le modèle de spécialisation prédominant, ne favorise pas la progression en matière d'éducation ni le développement de capacités. Les preuves ne sont pas encore concluantes, mais le débat est ouvert et est essentiel pour comprendre la dynamique distributive.

Par ailleurs, le recul de l'inégalité des revenus enregistré à partir de 2002-2003 n'a pas été accompagné d'une plus grande participation de la masse salariale au PIB total (voir le graphique 3). Les améliorations en termes de distribution au sein des ménages ne se sont pas traduites, d'une manière générale, par une répartition plus égalitaire en termes d'appropriation du capital et du travail. Ainsi, l'appropriation des fruits de la croissance et des gains de productivité de la part des différents agents productifs ne contribue pas à réduire les écarts et pose donc des défis en termes de politique pour progresser dans cette composante structurelle de l'égalité.

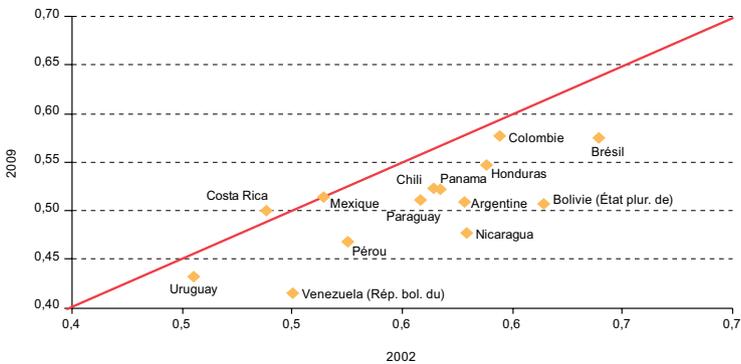
³ La sous-région des Caraïbes n'est pas incluse en raison du manque de données suffisantes et comparables.

Graphique 3
Amérique latine (13 pays): variation de la participation de
la masse salariale au PIB et indice de Gini, 2002-2009^a
(En pourcentages)

A. Participation de la masse salariale
(en pourcentages)



B. Indice de Gini



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de l'information de CEPALSTAT, de l'Institut national des statistiques et des recensements (INDEC) de l'Argentine, et des banques centrales du Costa Rica, du Guatemala et de l'Uruguay.

^a Le Guatemala n'est pas inclus, car les dernières données disponibles sur l'indice de Gini datent de 2006.

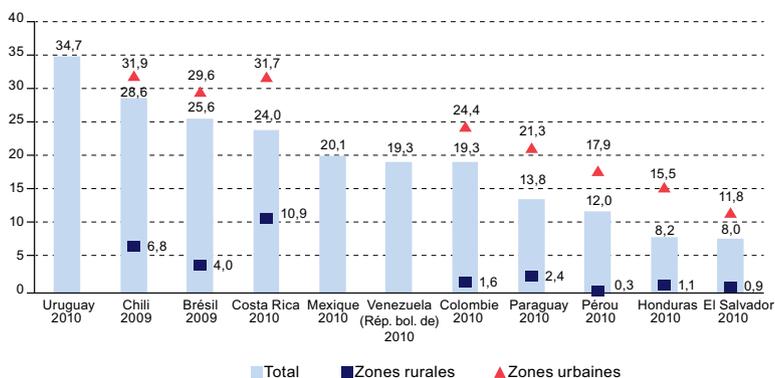
B. Égalité en termes de capacités et dequalité de vie

En termes de capacités, tous les pays de la région ont connu des avancées, au cours de la dernière décennie, concernant le taux moyen de scolarisation de tous les quintiles de la population adulte (entre 25 et 65 ans), quoique

les différences entre pays et entre groupes socioéconomiques au sein d'un même pays restent très marquées. L'évolution de ces écarts entre 2002 et 2011 a été diverse. L'analyse de la distribution des années de scolarité indépendamment du revenu fait apparaître, comme dans l'expérience internationale, que les pays où la scolarité moyenne est plus élevée sont également ceux qui présentent des niveaux inférieurs d'inégalité.

En ce qui concerne la connectivité à l'Internet, dont l'importance est décisive de nos jours dans le développement des capacités, les pays de la région enregistrent des progrès notables en termes de couverture, mais des écarts encore profonds subsistent entre les groupes socio-économiques en termes d'accès et d'utilisation. En moyenne, dans un groupe de neuf pays pour lesquels l'information est disponible, l'utilisation des segments à revenus plus élevés est de 64,9 %, et de 24,6 % pour les segments à revenus inférieurs. L'écart en termes d'accès entre les zones urbaines et rurales (voir le graphique 4) est également très significatif y clairement désavantageux pour les ménages vivant dans les zones rurales.

Graphique 4
Amérique latine (11 pays): ménages ayant accès à l'Internet dans les zones urbaines et rurales et à l'échelle nationale, autour de 2010
(En pourcentages)



Source: L'Observatoire pour la société de l'information en Amérique latine et dans les Caraïbes (OSILAC), sur la base de l'information des enquêtes sur les ménages et des instituts nationaux de statistiques des pays respectifs.

Un autre facteur essentiel pour la qualité de vie et le développement des capacités est la nutrition. Au cours des dernières années, la dénutrition chronique et aiguë a diminué dans les pays analysés⁴ et les différences ont eu tendance à s'estomper dans la majorité des pays, à l'exception de la Bolivie (État plurinational de) et du Pérou. Des niveaux croissants d'obésité est une des problèmes y afférents ont toutefois été décelés dans presque tous les pays. Dans d'autres aspects qui ont une influence sur le bien-être matériel des ménages, comme la promiscuité et l'accès aux biens durables, on observe, en moyenne, une amélioration au cours de la dernière décennie et, d'une façon générale et à quelques exceptions près, une tendance plus égalitaire en termes de distribution. On peut donc conclure que la région a progressé sur la voie de l'égalité en termes d'habitabilité et d'accès aux biens durables.

C. Inégalités reproductives

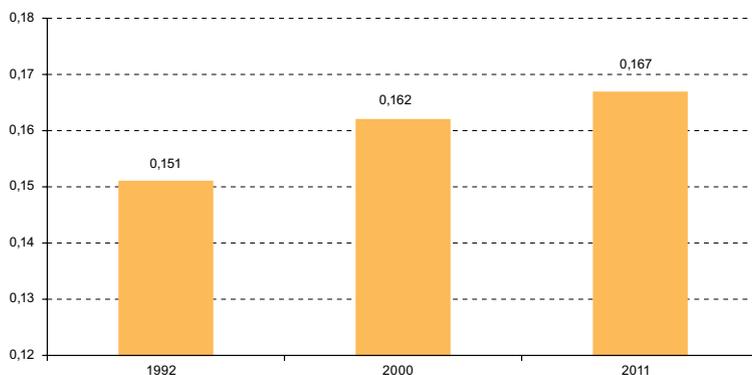
En ce qui concerne les inégalités reproductives, le nombre d'enfants par femme dans la région a enregistré une baisse substantielle dans tous les secteurs de la société, ce qui est a contribué à la réduction des écarts entre les niveaux de fécondité. Cependant, le calendrier de procréation, en particulier du premier enfant, reste relativement précoce, surtout chez les adolescentes de secteurs à moindres niveaux de revenus et de scolarité. Cette situation est inquiétante en raison des difficultés qu'impliquent les grossesses adolescentes, notamment lorsque ces grossesses sont, en grande majorité, non désirées. La probabilité d'avoir un enfant durant l'adolescence, mesurée par le pourcentage de mères parmi les femmes âgées de 19 à 20 ans, varie considérablement en fonction des quintiles. À titre d'exemple, en République dominicaine, la probabilité est proche de 70 % dans le premier quintile dans les zones rurales et atteint 60 % dans la République bolivarienne du Venezuela, alors qu'elle est, respectivement de 15,7 et de 10,8 % dans le quintile supérieur urbain. Durant la période intercensitaire, la probabilité d'être mère adolescente diminue, d'une manière générale, dans les deux quintiles (à de rares exceptions près), mais les écarts entre ces deux quintiles ne cessent de se creuser dans la majorité des pays.

⁴ L'analyse est basée sur les enquêtes de démographie et de santé (DHS) menées en Bolivie (État plurinational de) (2003 et 2008), Brésil (1996 et 2006), Colombie (2005 et 2010), Haïti (2006 et 2012), Honduras (2005 et 2011), Pérou (2007 et 2012) et République dominicaine (2002 et 2007).

D. Aspects liés à l'égalité

Les résultats de l'analyse des aspects liés à l'égalité ne sont pas encourageants. Par exemple, le degré moyen de ségrégation scolaire dans le cycle primaire et secondaire des pays d'Amérique latine a augmenté au cours des deux dernières décennies. Le graphique 5 montre la valeur moyenne (non pondérée par la population) de l'indice de dissimilarité⁵, le quintile le plus pauvre de la population étant considéré comme minorité ségréguée potentielle. Plus l'indice est élevé, plus la ségrégation observée augmente. Cet indice de ségrégation scolaire a augmenté en moyenne de 0,151 au début des années quatre-vingt-dix, à 0,162 au tournant du siècle et à 0,167 au début de la décennie 2010. Sur les quatorze pays inclus dans l'échantillon, 10 affichaient des augmentations de l'indice de dissimilarité, c'est-à-dire de la ségrégation éducative des secteurs à moindre revenu.

Graphique 5
Amérique latine (14): ségrégation scolaire entre les réseaux public et privé, sur la base de moyennes de l'indice de dissimilarité, 1992, 2000 et 2011



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de microdonnées des enquêtes sur les ménages.

Aucun pays n'a présenté de réduction significative des différents indicateurs de ségrégation scolaire analysés pour la décennie 2000, période durant laquelle tous les pays enregistraient une diminution de

⁵ Cet indice de dissimilarité ou indice de Duncan reflète le pourcentage d'étudiants du groupe minoritaire (premier quintile ou pauvres) qui devrait changer de type d'établissement scolaire pour qu'il y ait une distribution homogène, 0 équivalant à une ségrégation nulle et 1 à la ségrégation maximale.

l'inégalité des revenus et une amélioration des autres aspects liés au bien-être. Cette dissymétrie est préoccupante en termes de dynamique distributive et d'inclusion sociale pour l'avenir. Il faut considérer que la ségrégation éducationnelle est doublement stratifiée ou stratifiée en deux temps: en premier lieu, durant le processus éducatif, par la socialisation entre les pairs, les différences de qualité de l'offre, et le climat éducationnel différencié selon les écoles et les zones où elles sont situées. En deuxième lieu, la ségrégation a un effet discriminatoire postérieur dans l'utilisation des résultats éducatifs pour l'insertion au monde de l'emploi, tant en raison des écarts en termes de réseaux de contacts acquis au sein de la communauté scolaire et leur extension aux familles, que de la différenciation dans la reconnaissance symbolique et les différences de prestige selon l'endroit où les études ont été effectuées.

Un autre aspect est lié à la ségrégation est celui de la résidence qui implique que les différents groupes socio-économiques d'une ville ou d'une métropole vivent de façon séparée et ont très peu de contacts entre eux. L'analyse basée sur l'indice de dissimilarité de Duncan, calculé en fonction des séries censitaires de 2000 et 2010, révèle que: i) l'indice de dissimilarité du décile le plus pauvre est inférieur à celui du décile le plus riche, malgré une atténuation de la différence au cours de la période de référence⁶; ii) l'indice de dissimilarité a diminué pour les deux groupes et, autant pour le décile le plus pauvre que pour le décile le plus riche, la distribution territoriale dans la ville affiche une évolution plus proche de celle des autres déciles en 2010 par rapport à celle de l'an 2000; iii) cette réduction de l'indice de dissimilarité dans le décile 1 tant que dans le décile 10 est attribuable, dans une large mesure, au fait ce que cet indice a surtout diminué au Brésil, pays qui présente une forte pondération relative de la population urbaine totale de la région et du total de villes incluses dans l'analyse effectuée, et iv) d'une manière générale, ces baisses sont également présentes dans d'autres pays analysés, surtout dans le décile à plus haut niveau socio-économique, car, dans le cas du décile à plus faible niveau socio-économique, une augmentation de la ségrégation a été constatée dans plusieurs villes.

⁶ Ceci signifie que le groupe le plus riche (le dixième décile) a vécu de façon plus « compartimentée » que le groupe le plus pauvre (premier décile), c'est-à-dire qu'il a eu moins d'interaction dans sa zone de résidence avec des membres d'autres groupes sociaux. Cet état de choses reflète davantage un phénomène d'auto ségrégation des secteurs les plus nantis.

E. Égalité et reconnaissance réciproque: disparités entre les sexes en matière d'autonomie

L'indicateur relatif à la population sans revenus propres selon le sexe a pour objet de refléter le manque d'autonomie économique des femmes du point de vue de l'égalité de genre et rend compte de profondes différences au détriment des femmes. Le pourcentage de femmes sans revenus propres dans la région a baissé de 42 % en 2002 à 32 % en 2011, alors que celui des hommes dans la même situation est passé de 15 % à 13 % durant la même période (voir le graphique 6).⁷ Cependant, un tiers des femmes âgées de 15 ans et plus qui n'étudie pas, ne peut générer de revenus et sont donc dépendantes, ce qui compromet gravement leur autonomie économique et, partant, leurs possibilités de sortir de la pauvreté. Dix pays enregistrent un fléchissement de la proportion de femmes sans revenus propres: Argentine, Brésil, Chili, Colombie, El Salvador, Honduras, Mexique, Panama, République dominicaine et Uruguay. Dans les autres pays, la baisse de l'indicateur ne s'explique que par l'augmentation du nombre de femmes âgées de 15 ans et plus qui n'étudie pas. Certaines barrières structurelles empêchent les femmes d'entrée sur le marché de l'emploi, notamment l'absence de systèmes intégraux de prise en charge.

F. La dimension subjective: perceptions de l'inégalité et de la conflictualité

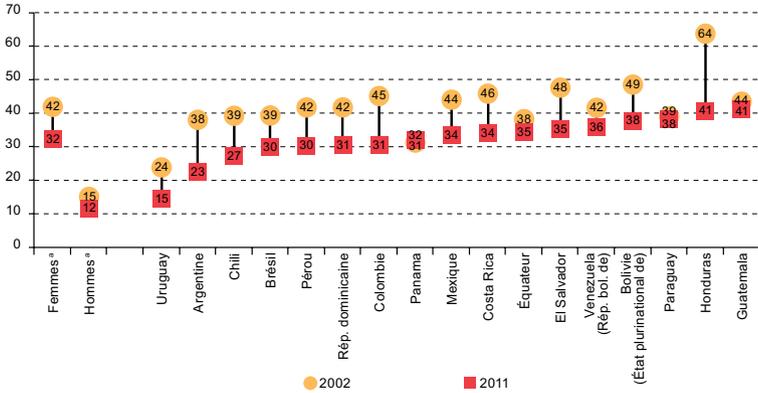
Les enquêtes démoscopiques rendent compte des perceptions critiques des Latino-américains vis-à-vis de l'égalité, de la confiance et des conflits⁸. En 2011, 79% des personnes interrogées considéraient que la distribution des revenus était injuste ou très injuste et 77 % manifestaient de la méfiance vis-à-vis d'autres personnes. En outre, pratiquement 80 % des personnes interrogées signalaient que le niveau de conflictualité sociale était élevé ou très élevé. Ces chiffres suggèrent que des efforts additionnels doivent être consentis pour créer des espaces de plus grande communication et cohésion sociale. La ségrégation éducative

⁷ L'indicateur est défini comme la proportion de la population féminine (masculine) âgée de 15 ans ou plus qui ne perçoit pas de revenus monétaires individuels et n'étudie pas (selon leurs conditions d'activité) par rapport au total de la population féminine (masculine) âgée de 15 ans ou plus qui n'étudie pas. Le résultat est exprimé en pourcentage.

⁸ Ces chiffres sont basés sur l'enquête de Latinobarómetro appliquée en 2011 à la population âgée de 18 et plus dans 18 pays d'Amérique latine.

et territoriale, ainsi que la persistance d'écarts profonds dans différents domaines, ne contribuent guère à promouvoir la confiance entre les citoyens et à améliorer la perception des dynamiques de la distribution.

Graphique 6
Amérique latine (16 pays): femmes non étudiantes âgées de 15 ans
et plus sans revenus propres, par zone de résidence, 2002-2011
(En pourcentages)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de tabulations spéciales des enquêtes sur les ménages.

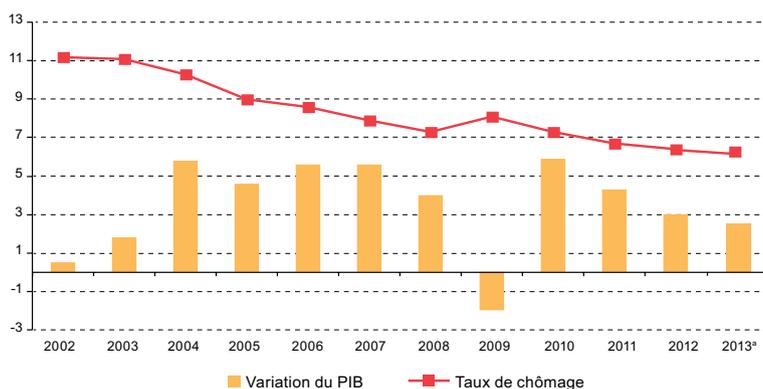
IV. Le monde du travail: la clé de l'égalité

Parmi les domaines de la société qui engendrent, exacerbent ou atténuent les inégalités, le plus déterminant est le monde du travail. Le travail est la source de la majeure partie du revenu des ménages de la région et des inégalités inhérentes à la distribution. Il est également à l'origine d'autres inégalités tout aussi importantes en termes de participation et d'accès aux différentes occupations et postes de travail, où il existe de profonds écarts entre les sexes et les groupes ethniques. Par ailleurs, le monde du travail est un aspect majeur dans la conception de l'égalité de la CEPALC, qui met l'accent sur les relations sociales et la reconnaissance réciproque.

A. Le verre à moitié plein

Au cours de la dernière décennie, la région a connu une croissance soutenue du PIB par habitant (hormis en 2009) qui est le reflet d'une évolution très favorable des principaux indicateurs du marché du travail. Le taux de chômage des pays de la région est tombé de 11,2 % à 6,3% entre 2002 et 2013 (voir le graphique 7), alors que le taux mondial d'occupation passait de 52 % à 57 % au cours de la même période. La croissance de l'emploi dans la région s'est traduite par une augmentation de la participation des travailleurs salariés et des employeurs dans la composition totale de l'emploi et, en contrepartie, par une diminution du pourcentage de travailleurs indépendants.

Graphique 7
Amérique latine et les Caraïbes: évolution du chômage
et du PIB, 2002-2013
 (En pourcentages)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), base de données (CEPALSTAT).

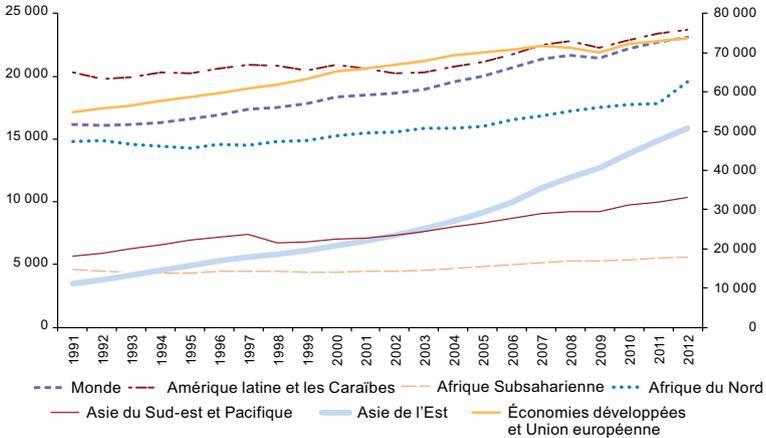
^a Données préliminaires.

La productivité apparente du travail (PIB par personne occupée) dans la région affiche également une tendance favorable: elle a augmenté de 1,6 % par an entre 2002 et 2012, chiffre légèrement supérieur à celui de la période 1990-2002 (-0,1 % par an). Toutefois, la progression de la région au cours de la dernière décennie a été moins prononcée, en particulier si on la compare avec celle des pays asiatiques (voir le graphique 8). L'écart ne s'est pas non plus resserré par rapport à l'Amérique du Nord (Canada et États-Unis d'Amérique), ce qui implique une réduction de la productivité du travail relative de la région en comparaison avec la moyenne mondiale.

La région se caractérise par une forte différenciation en termes de productivité par secteurs d'activité, malgré une tendance à la convergence sectorielle au cours de la dernière décennie. Le produit par personne occupée dans les secteurs à plus forte productivité équivalait, en 2002, à 6,4 fois celui des secteurs à plus faible productivité, différence qui s'était réduite à 5,8 fois en 2011. Si l'on compare le produit par personne occupée dans les secteurs à plus forte productivité à celui des secteurs à productivité moyenne, la proportion passe de 2,8 à 3,1 fois entre 2002 et 2011. Finalement, le rapport entre le produit par personne occupée dans

les secteurs à productivité moyenne par rapport aux secteurs à plus faible productivité est passé de 2,3 fois en 2002 à environ 2,0 fois en 2011⁹.

Graphique 8
Amérique latine et les Caraïbes et d'autres régions:
PIB par personne occupée, par région, 1991-2012^a
(En dollars constants de 2000)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des données de la Banque mondiale et de l'Organisation internationale du travail (OIT), Key Indicators of the Labour Market (KILM).

^a L'axe droit correspond aux économies développées et à l'Union européenne et l'axe gauche à toutes les autres économies.

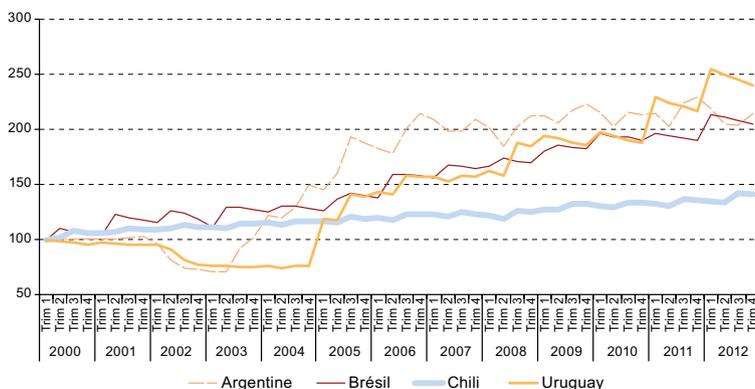
En termes de génération du PIB et d'emplois, les secteurs à faible productivité représentaient 40 % du PIB en 2002 et concentraient 69 % de l'emploi, alors qu'en 2011, leur participation au PIB et à l'emploi avait atteint, respectivement, 41 % et 65 %. Ces structures sont très similaires à celles observées en 2002. À l'autre bout de l'échelle, les secteurs à plus forte productivité créent 28 % du PIB et ne concentrent que 7% de l'emploi. Même si les différences de productivité ont légèrement diminué au niveau des branches d'activité, le degré d'hétérogénéité de l'économie reste très marqué à la fin de la période.

Ce dynamisme du marché de l'emploi observé durant la dernière décennie a coïncidé avec une tendance au nivellement des revenus qui

⁹ Le secteur à faible productivité englobe l'agriculture, le commerce et les services; le secteur à productivité moyenne concerne la construction, la manufacture et le transport, et le secteur à forte productivité inclut l'activité financière, l'électricité et l'exploitation minière.

a contribué de façon fondamentale au recul de l'inégalité des revenus des ménages. Dans certains pays de la région, le salaire minimum semble avoir contribué à cette baisse de l'inégalité. En effet, des augmentations significatives de la valeur réelle du salaire minimum ont été enregistrées dans plusieurs pays, renforçant ainsi son rôle important sur le marché de l'emploi. La récupération de cet instrument a été particulièrement notoire en Argentine, au Brésil et en Uruguay, alors qu'au Chili, l'augmentation a été plus discrète (voir le graphique 9)¹⁰.

Graphique 9
Amérique latine (pays choisis): évolution du salaire minimum réel, 2000-2012
 (Dans la monnaie de chaque pays, au prix de la dernière observation)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) et Organisation internationale du travail (OIT) sur la base de l'information officielle sur les salaires minima et l'indice des prix à la consommation (IPC) des pays.

Dans ces quatre pays, le relèvement du salaire minimum a entraîné une augmentation du salaire moyen de 1 à 4 % selon le pays. Dans ces pays, on observe également que le salaire minimum a eu un effet de nivellement, qui n'est pas significatif au Chili. En Argentine, au Brésil et en Uruguay, la réduction de l'inégalité est due essentiellement à des compressions dans la partie inférieure de la distribution qui peuvent être attribuées au relèvement du salaire minimum. Dans le cas du Chili, les faibles réductions observées dans tous les indicateurs d'inégalité ne

¹⁰ Cette variation réelle est calculée à l'aide d'un indice pondéré des indices des prix des provinces.

sont pas significatives sur le plan statistique, ce qui indique que le salaire minimum n'aurait pas eu d'effet de nivellement sur les revenus du travail.

Les explications récentes sur le fléchissement de l'inégalité dans la région se sont concentrées sur les facteurs qui favorisent l'offre et la demande de travailleurs ayant différents niveaux de qualification. Les résultats démontrent qu'il est également important de considérer le rôle des institutions du travail dans les améliorations de la distribution observées dans certains pays de la région. En fait, la réduction des différentiels de salaire peut elle aussi être le résultat du renforcement du salaire minimum et d'autres institutions, telles que les négociations collectives. Il faut souligner que le renforcement du salaire minimum dans les cas étudiés s'inscrit dans le cadre d'une période de croissance de l'emploi et, en particulier en Argentine, au Brésil et en Uruguay, dans un contexte de formalisation substantielle de l'emploi.

B. Le verre à moitié vide: les inégalités entre les sexes dans le monde du travail

Les inégalités entre les sexes observées dans le monde du travail concernent plusieurs domaines, des décisions sur la participation au marché de l'emploi aux profils d'occupation, de chômage et aux cotisations à la sécurité sociale. En ce qui concerne la participation, malgré la progression soutenue des taux d'emploi féminin au cours des dernières décennies, ceux-ci restent nettement inférieurs aux taux d'emploi masculin dans tous les pays de la région. Le taux d'activité des hommes a toutefois diminué dans 19 pays, sur un ensemble de 27 pays analysés, alors que le taux de participation des femmes a augmenté dans 22 pays. Comme résultat de cette évolution différentielle, les écarts par sexe se sont réduits dans la plupart des pays et les taux de participation de la main-d'œuvre féminine se sont rapprochés de ceux des hommes en 2011 par rapport à 2002, dans la majorité des pays. Les écarts les plus profonds sont observés dans les pays d'Amérique centrale. Dans le cas du taux d'emploi, l'augmentation du taux féminin a été nettement supérieure à celui du taux masculin, contribuant ainsi à réduire l'écart entre les sexes pour cet indicateur.

En termes de ségrégation professionnelle par sexe, l'évolution est également variable selon les pays et aucune tendance générale à la

diminution n'a été observée. En ce qui concerne les revenus, les hommes perçoivent 28 % de plus que les femmes (moyenne simple pour tous les pays en 2011, revenus mensuels). La comparaison entre 2002 et 2011 fait apparaître que la différence entre les revenus moyens du travail des hommes et des femmes est moins marquée dans la plupart des pays. Si la comparaison porte sur les revenus par heure de travail, plutôt que sur les revenus mensuels, les différences sont moins importantes, car les femmes travaillent en moyenne moins d'heures que les hommes.

Le temps consacré au travail non rémunéré varie de façon significative entre les hommes et les femmes et se traduit par une charge totale de travail supérieure pour celles-ci. Dans le cas des femmes, le temps consacré au travail non rémunéré varie selon la catégorie professionnelle (les femmes qui travaillent de façon indépendante consacrent à ce travail le double du temps que les femmes employées), selon l'état civil (les femmes mariées et divorcées consacrent plus de temps que les veuves ou les célibataires), le groupe d'âge et le niveau de scolarité (plus le niveau est élevé, moindre est le temps consacré par les femmes à cette activité). En revanche, aucune de ces catégories ne semble avoir d'incidence, dans le cas des hommes, sur le temps qu'ils consacrent au travail non rémunéré.

En matière de cotisations, bien que le nombre d'hommes salariés qui cotisent soit plus important que celui des femmes salariées qui cotisent dans la plupart des pays, les pays qui affichent les différences les plus profondes en termes de taux d'emploi (pourcentage nettement supérieur d'hommes salariés que de femmes salariées) présentent des écarts moindres au niveau des taux de cotisations, voire des niveaux supérieurs de cotisations pour les femmes. Ceci s'explique par le fait que, dans ces pays, les femmes qui réussissent à s'intégrer au marché de l'emploi, dans des contextes de taux d'emploi féminin très faible par rapport au taux d'emploi masculin, ont de fortes probabilités de cotiser, ce qui indique l'existence d'un processus important de sélection sur le marché du travail. Étant donné que la participation des femmes sur le marché du travail est plus limitée dans ces pays, celles qui participent le plus à l'emploi sont celles qui ont le plus haut niveau de scolarité et qui, partant, ont plus de probabilités de pouvoir cotiser.

Malgré la réduction des écarts de cotisation entre hommes salariés et femmes salariées dans la plupart des pays d'Amérique latine au cours

de la dernière décennie, de profondes différences existent encore selon le sexe entre les personnes de 65 ans et plus qui reçoivent des pensions. Ainsi, sur un total de 16 pays pour lesquels l'information est disponible, la population âgée de 65 ans et plus qui recevait une pension est passée de 42,4 % à 46,2 % chez les hommes entre 2002 et 2011, alors que chez les femmes, l'augmentation a été de 32,4 à 38,1 % durant la même période. Par ailleurs, le montant des pensions est systématiquement supérieur chez les hommes, car les trajectoires professionnelles des femmes, et donc leurs cotisations, sont plus irrégulières en raison de la maternité et des activités de soins, ainsi que de leur insertion plus précaire à l'emploi.

Ces différences entre les sexes sur le marché de l'emploi et au sein de l'économie des soins impliquent de graves pertes potentielles de productivité et de revenus pour les ménages. Néanmoins, il ne s'agit pas seulement de réduire les écarts de revenus des ménages grâce à une plus grande contribution des femmes; il est également très important de combler les écarts en termes d'emploi pour progresser sur la voie de l'égalité dans d'autres domaines, tels que l'exercice à part entière de l'autonomie, le développement des capacités et des potentialités des personnes, l'accès à la protection sociale contributive et la sociabilité élargie au-delà du foyer.

La situation des peuples autochtones et d'ascendance africaine est particulièrement préoccupante, car ce sont les groupes les plus touchés par les inégalités dans le monde du travail, en particulier dans le cas des femmes appartenant à ces groupes, qui subissent la double discrimination liée au genre et à l'ethnie. S'entremêlent ici des inégalités relatives aux moyens, aux capacités et à la reconnaissance qui se renforcent mutuellement.

C. Améliorations récentes et incertitudes futures

L'information disponible renvoie à l'optique du verre à moitié plein ou à moitié vide. Du côté favorable, il faut souligner les tendances positives des principaux indicateurs du marché du travail au cours de la dernière décennie: croissance de l'emploi, baisse du chômage et amélioration de la productivité du travail et de la formalisation, hausse des revenus des travailleurs et réduction de la dispersion de ces revenus, ce qui, du moins dans certains pays de la région, est lié au renforcement de l'institution du salaire minimum. Sur le plan de la problématique hommes-femmes,

on observe une réduction de l'écart entre les taux de participation des femmes et des hommes, ainsi qu'en matière d'emploi et d'accès à la sécurité sociale.

Les dernières données disponibles rendent compte toutefois d'un certain essoufflement des indicateurs du marché du travail. Ceci oblige à se poser la question de la pérennité et de la progression des avancées enregistrées, compte tenu du fait que les caractéristiques plus structurelles des marchés du travail de la région sont essentiellement restées les mêmes. La forte hétérogénéité productive se maintient et, avec la faiblesse des institutions du travail, se traduit par une grande hétérogénéité salariale. Les écarts entre les sexes restent profonds et la ségrégation professionnelle au détriment des femmes n'a guère varié; la condition particulièrement désavantageuse des populations autochtones et des populations d'ascendance africaine en termes d'insertion sur le marché du travail ne semble pas se modifier non plus.

Dans ce cadre d'inégalités croisées sur le marché du travail, une intervention vigoureuse des pouvoirs publics est nécessaire dans le domaine productif, dans la régulation et le cadre institutionnel du travail, dans les politiques du marché du travail et dans la redistribution des soins. Il importe de renforcer les institutions du travail pour évoluer vers une plus grande formalisation de l'emploi, combler les lacunes dans la mise en œuvre de la législation du travail, distribuer l'appropriation des bénéfices de façon plus équitable et renforcer l'autonomie dans l'organisation du travail. L'objectif est de parvenir à une structure productive distincte, intensive en activités susceptibles de renforcer les capacités dans le monde du travail et de réduire les écarts de productivité. L'application de politiques transversales en matière de législation, de contrôle et de communication sociale doit permettre de mettre fin à la discrimination en fonction du genre et de l'ethnie en termes d'accès, de rétribution, de trajectoires et de fixation des rôles. Il s'agit de défis de longue haleine, mais une transformation dans ce domaine est une nécessité absolue si nous voulons construire des sociétés plus égalitaires et avancer de façon durable vers l'égalité à l'avenir. Il faut agir de façon coordonnée sur la structure et les institutions pour chercher à créer des cercles vertueux qui favorisent l'égalité et la pérennité. Pour ce faire, la société doit se mettre d'accord sur le développement des capacités, des apprentissages et des connaissances, de même que sur l'augmentation de l'investissement productif.

V. Modèles de consommation et style de développement

Le monde du travail est certes un élément fondamental pour créer ou réduire les écarts de revenus, mais ces mêmes écarts se retrouvent dans le monde de la consommation où se produisent des inégalités dans l'accès au bien-être et à la qualité de vie. Par ailleurs, si le travail est au cœur de l'égalité, la consommation est au cœur de la pérennité. Dans le cas de l'Amérique latine et des Caraïbes, et au sein de la CEPALC, les préoccupations pour la « consommation imitative » et la « consommation de vitrine » existent depuis plusieurs décennies et concernent la viabilité économique, étant donné le rapport existant entre le modèle productif (et l'investissement productif), le modèle exportateur et l'expansion de la consommation qui se concentrent sur les biens et les services importés. Ces préoccupations sont également associées à l'égalité, en termes de distribution plus juste de l'accès aux moyens de parvenir au bien-être, et à la pérennité de l'environnement en termes de préservation pour les générations futures, étant donné les effets négatifs que peut avoir la dynamique de la consommation dans des domaines comme la contamination, les dépenses énergétiques et l'accumulation de déchets.

L'expansion de la consommation a été notoire au cours des dernières années. Pour les pays latino-américains, la consommation privée par habitant, en dollars constants de 2005, a augmenté en moyenne à un taux cumulé annuel de 2,4 % entre 1990 et 2012, soit un pourcentage supérieur à la croissance du PIB par habitant (voir le tableau 1). En fait, la consommation est devenue, au cours des dernières années, l'une des composantes les plus dynamiques de la demande globale, malgré un

ralentissement récent¹¹. D'une manière générale, la moyenne des taux de consommation privée dans la région est pratiquement le triple de la moyenne des pays à revenu intermédiaire, mais représente moins d'un cinquième de la moyenne des pays de l'OCDE.

Tableau 1
Amérique latine: taux de croissance cumulatif annuel du PIB par habitant et de la consommation privée par habitant, moyenne, 1990-2012
(En pourcentages, sur la base des dollars constants de 2005)

	1990-2012	1990-2000	2000-2012
PIB moyen par habitant	2,0	1,5	2,5
Consommation privée moyenne par habitant	2,4	1,9	2,6

Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), base de données (CEPALSTAT).

Tableau 2
Amérique latine, pays de l'OCDE et pays à revenu intermédiaire: moyenne de la consommation privée par habitant, 1990-2012
(En dollars constants de 2005)

	1990-2012	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2012
Amérique latine	3 003	2 519	2 788	2 972	3 595
Pays de l'OCDE	16 853	14 404	16 117	17 941	19 009
Pays à revenu intermédiaire	987	748	862	986	1 281

Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des données de la Banque mondiale, *World Development Indicators* (WDI).

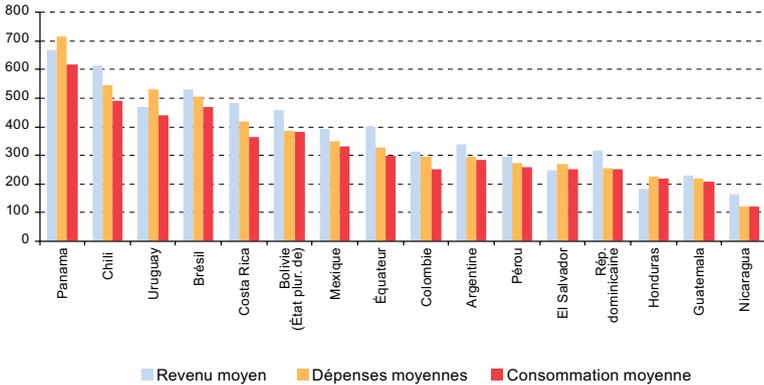
Les différences entre pays en termes de niveaux des dépenses et de la consommation par habitant sont très significatives: dans le haut de l'échelle, le Panama, le Chili et le Brésil sont les pays qui présentent des niveaux supérieurs de consommation, alors que le Honduras, le Guatemala et le Nicaragua enregistrent les niveaux les plus faibles de dépenses (voir le graphique 10). Le quotient entre le niveau le plus élevé de dépenses par habitant (Panama) et le niveau le plus faible (Nicaragua) est de 5,8; ce rapport est de 5,0 pour la consommation, et de 4,0 en termes de revenus.

Cette expansion de la consommation a des effets positifs, car une partie de cette hausse se traduit par une amélioration du bien-être des secteurs traditionnellement privés des biens et des services qui contribuent à une meilleure condition de vie, favorisent la gestion du

¹¹ Durant le premier trimestre de 2013, la croissance de la consommation privée a connu un ralentissement par rapport à la même période de l'année précédente.

temps et permettent également un développement accru des capacités. Ceci est le cas, par exemple, de l'accès élargi aux électroménagers et aux ordinateurs, à l'éducation et à la santé et, là où le transport public est lacunaire, à l'automobile.

Graphique 10
Amérique latine (16 pays): revenus, dépenses et consommation
par habitant des ménages, autour de 2006
(En dollars de 2015 à la parité de pouvoir d'achat)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base du traitement des enquêtes sur les dépenses et des revenus des différents pays.

Malgré l'expansion de la consommation, les aliments continuent de représenter la majeure partie des dépenses (40 % en moyenne des dépenses totales des pays de la région, contre 25 % dans l'Union européenne). La profonde inégalité qui règne dans la région en termes de revenus se retrouve également dans le domaine des dépenses. En effet, la distribution des dépenses par habitant des ménages, en fonction du quintile de revenus, fait apparaître de profondes disparités: le quintile à revenus plus élevés dépense quatre ou huit fois plus que le premier quintile. Par ailleurs, l'inégalité du revenu est plus importante que l'inégalité des dépenses et la consommation.

La situation actuelle diffère, certes, du contexte historique dans lequel la CEPALC avait formulé sa réflexion sur la consommation dans les décennies passées, mais certains risques récurrents ne peuvent être ignorés. Un premier élément à surveiller est la composition de la demande régionale, où la consommation privée occupe une place importante et

dont la pondération relative est nettement supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE. Un autre facteur alarmant est que la volatilité de la consommation dans plusieurs pays d'Amérique latine et des Caraïbes est supérieure à celle du PIB. Dans la région, la consommation est extrêmement procyclique, ce qui pourrait provoquer de graves problèmes de vulnérabilité des économies (avec des effets négatifs sur le bien-être) qui pourraient être exacerbés par une situation de récession, de chute des prix des ressources naturelles (en Amérique du Sud), de réduction des envois de fonds de l'étranger (en Amérique centrale) ou de ralentissement de la croissance économique dans le cas de structures productives peu complexes.

Le rapport étroit qui existe dans la région entre un modèle de consommation expansive à forte composante d'importations et le flux de ressources centré sur l'exportation de produits de base constitue une équation dont la durabilité semble, dans le meilleur des cas, incertaine. Même si, au cours des dernières années, les pays ont réussi à stabiliser leur profil de consommation et à réduire la volatilité du produit, la région est encore caractérisée, dans le contexte international, par la volatilité relative entre ces deux agrégats. Ceci laisse planer des incertitudes pour l'avenir quant à la durabilité de la croissance de la consommation; en effet, la combinaison entre une forte volatilité et la prépondérance de la consommation privée aggrave la vulnérabilité face à différents aléas extérieurs.

En termes d'accès et au financement pour la consommation, l'augmentation du crédit a une incidence positive, car il donne à davantage de familles la possibilité de redéploiement intertemporel de leur consommation, en fonction de leurs besoins. Toutefois, les consommateurs peuvent tomber dans le piège du surendettement et des taux élevés de pénétration du crédit peuvent intensifier l'effet d'aléas négatifs. Il y a donc un problème de durabilité de l'expansion du crédit qui touche plus particulièrement la population endettée disposant de moins d'actifs. En termes d'égalité, les coûts du financement sont plus élevés pour les secteurs à moindre revenu en raison des asymétries de l'information et de l'accès au crédit en général. En outre, l'utilisation du crédit est répartie de façon inégale entre les déciles, y compris en termes relatifs à la dépense ou aux revenus de chaque couche. L'utilisation du crédit est pratiquement minimale dans les déciles inférieurs, et maximale dans le tiers supérieur de la distribution.

Une autre source de préoccupation est que les couches les plus élevées, favorisées par la concentration de la richesse, tendent à s'encapsuler dans une consommation très dynamique de services privés très onéreux et de biens de luxe, à forte composante d'importations. Ceci engendre une dégradation de la « qualité de la société », les relations de groupe étant limitées à leurs niveaux différentiels de consommation. Ce phénomène conduit également à une exacerbation des écarts de bien-être entre les consommateurs de biens et de services privés de plus haut niveau et les consommateurs de services publics de niveau inférieur. En effet, les données montrent que les dépenses des déciles supérieurs sont proportionnellement plus importantes dans des domaines comme le transport, d'éducation et la santé, où il existe précisément un déficit patent de fourniture de services publics (voir le tableau 3).

Même si l'expansion de la consommation doit être vue en partie comme un accroissement potentiel du bien-être, l'importance accordée à la consommation privée de biens importés très gourmands en énergie et fortement polluants suggère qu'il faut être attentif à plusieurs signaux d'alarme. Le premier est que le biais favorable à la consommation privée plus stratifiée selon les revenus conspire contre la prestation de services publics de qualité. Ceci ne contribue pas à l'égalité, car celle-ci, en tant que valeur commune, est renforcée lorsque le bien-être de la société est abordé de façon conjointe et cristallisé dans des pactes budgétaires qui se traduisent ensuite par la prestation de services et de biens publics utilisés et consommés par tous. Par ailleurs, la « fuite » vers la consommation privée, en particulier dans des secteurs comme le transport, la santé et l'éducation, ne facilite ni la cohésion sociale ni la réalisation d'un pacte budgétaire de nature redistributive. À l'inverse, lorsque l'État parvient à fournir de bons services à portée universelle en matière de santé, d'éducation, de transport, de sécurité, de services de base d'environnement, la cohésion sociale et le bien-être suscitent une meilleure prédisposition aux compromis réciproques et une diminution de la tendance à les contourner.

Le deuxième signal d'alarme concerne la viabilité économique et de la transformation productive, pour autant que se consolident un modèle de production à forte intensité de matières premières et un modèle de consommation à forte intensité en produits finis importés. Ce phénomène n'est pas nouveau dans la région, mais se présente aujourd'hui de façon plus accentuée.

Tableau 3
Amérique latine (17 pays): quotient entre la proportion des dépenses par secteur dans le total des dépenses
du dixième décile de revenus et du premier décile de revenus, autour de 2006

Pays	Alimentation	Logement	Santé	Vêtements et chaussures	Transport	Équipement du logement et entretien du matériel	Éducation	Autres	Acquisition d'actifs et dépenses financières
Argentine	0,5	0,8	2,9	1,0	2,2	1,7	2,2	1,8	26,0
Bolivie (État plurinational de)	0,5	1,7	1,5	0,8	2,1	1,0	13,0	1,8	8,5
Brésil	0,4	0,8	1,4	0,6	2,3	0,5	2,6	1,5	12,6
Chili	0,4	0,7	3,4	0,9	1,0	1,6	2,3	1,8	9,8
Colombie	0,3	1,1	0,8	0,9	2,4	0,9	4,0	1,5	12,8
Costa Rica	0,3	0,9	4,0	1,0	1,9	2,3	6,0	1,6	8,0
Équateur	0,4	1,1	1,3	1,0	1,9	0,9	4,0	1,5	7,4
El Salvador	0,4	0,8	2,5	1,3	2,9	0,7	10,6	1,3	14,2
Guatemala	0,5	1,3	1,4	0,7	5,6	1,5	5,0	2,3	9,1
Honduras	0,6	4,1	3,1	1,1	6,9	1,1	5,5	3,2	^a
Mexique	0,4	1,3	1,2	0,8	1,3	1,1	1,8	1,7	17,1
Nicaragua	0,6	1,2	1,3	0,5	3,4	1,8	7,3	3,0	2,5
Panama	0,4	1,3	2,6	0,7	1,4	0,9	1,1	1,7	5,2
Pérou	0,5	2,0	1,3	0,7	3,6	0,7	10,2	2,2	2,6
République dominicaine	0,6	2,8	0,8	1,7	3,3	1,4	2,6	1,5	2,0
Uruguay	0,4	0,8	3,0	0,6	2,0	0,6	3,6	1,4	2,1
Venezuela (République bolivarienne du)	0,6	1,7	2,2	0,9	1,1	1,3	5,5	1,2	25,7
Moyenne	0,5	1,4	2,0	0,9	2,7	1,3	5,1	1,8	10,0

Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base du traitement des enquêtes sur les dépenses et des revenus des différents pays.

^a La valeur correspondant au premier décile est zéro.

Le troisième signal d'alarme est celui de l'impact sur l'environnement. À la différence du modèle orienté vers la consommation privée, une solution publique et concertée, mettant l'accent sur des options communes, produira moins d'émissions de gaz et consommera moins d'énergie non renouvelable, tout en favorisant une plus grande disposition des acteurs à conclure des pactes autour de matrices énergétiques plus conviviales et durables sur le plan environnemental.

Pour orienter les dynamiques de la consommation vers une plus grande égalité et durabilité (économique, sociale et environnementale), il importe de progresser dans plusieurs domaines. Le premier est le pacte budgétaire à deux volets, à savoir la réforme fiscale et la fourniture de services publics qui favorisent des consommations étroitement liées au bien-être. Pour améliorer la prestation de services publics, il faut disposer de plus de ressources qui seront prélevées par les impôts; pour que l'équation exerce un effet positif sur l'égalité, il convient d'appliquer des impôts progressifs, tout en prêtant des services de plus en plus accessibles aux secteurs les plus démunis. Un pacte social portant sur ce binôme est à la fois le moyen et la fin d'une plus grande cohésion sociale, ou d'une meilleure « qualité de la société ».

Un deuxième domaine est celui des orientations stratégiques visant à équilibrer l'expansion de la consommation et l'investissement productif. Une société caractérisée par une forte consommation, mais peu diversifiée au niveau de la production et extrêmement dépendante de la valeur de ses matières premières, est une société peu viable. Financer la consommation grâce à l'essor des produits de base a ses limites. Il faut trouver un consensus pour que l'expansion de la consommation en faveur d'une amélioration du bien-être général soit accompagnée de l'investissement nécessaire pour parvenir à former une structure productive qui, par le biais de l'emploi, favorise l'inclusion sociale et, grâce à sa diversification, offre une plus grande résilience aux chocs extérieurs. L'équilibre entre la consommation et la production, ainsi que les dynamiques des deux tendances sont des éléments clés pour soutenir les équilibres du compte courant à long terme.

En d'autres termes, les changements apportés au modèle de consommation doivent être accompagnés d'un effort de relèvement du taux d'investissement et de modification de sa composition. Il est très difficile de modifier les modèles de la demande sans modifier les

modèles de l'offre. Un investissement faible et orienté vers des secteurs non échangeables ou des secteurs producteurs de ressources naturelles soumises à ce qui a été appelé la « loterie » des produits de base ne peut guère contribuer à réduire la volatilité de la consommation ou à la réorienter vers des processus et des produits moins polluants. Une expansion de l'offre, à des prix moins élevés, de biens et de services qui ont été transformés en respectant l'environnement doit aller de pair avec l'effort d'éducation du consommateur et de réduction des inégalités. En ce sens, il est indispensable de créer, au moyen de la politique industrielle, les incitations requises pour accroître les investissements dans les nouveaux secteurs pour assurer la viabilité de la transformation des modalités de consommation.

Un troisième domaine concerne les externalités du modèle de consommation sur le plan environnemental et énergétique. La pollution et la consommation énergétique excessive doivent être taxées pour favoriser une plus grande solidarité avec les générations futures. Il est devenu évident que la consommation « de vitrine », l'augmentation progressive du parc automobile, l'expansion des dépenses en énergie au-delà de la croissance du PIB par habitant et les déchets résultant d'un marché caractérisé par l'obsolescence planifiée posent de sérieux problèmes de pollution atmosphérique, de congestion de l'espace urbain, d'accumulation de déchets non dégradables et de pressions intenses sur la matrice énergétique, comme nous le verrons plus loin. Par conséquent, le lien entre la consommation et ses répercussions pour les générations futures doit faire l'objet d'un pacte social qui implique tous les acteurs de façon solidaire et détermine les modèles de consommation dans un contexte d'avenir durable. La « citoyenneté environnementale » implique, à cet égard, des droits et des obligations.

Nous sommes tous des consommateurs et tous des citoyens. La consommation ne doit toutefois pas se substituer à la citoyenneté. Nous ne pouvons être consommateurs en sacrifiant notre sens de la citoyenneté; c'est pourquoi il est important d'assurer un meilleur équilibre entre la consommation privée et les services publics, ainsi qu'entre la qualité de vie actuelle et celle qu'il faut préserver pour demain. La consommation doit être citoyenne, et doit être conçue de façon collective dans une logique de bien-être et de durabilité.

VI. Style de développement et durabilité de l'environnement

Le style de développement prévalant dans la région affiche une inertie ou un « équilibre » qui érode les assises de sa propre durabilité. Les modèles de consommation dominants, décrits dans les pages précédentes, ont des externalités environnementales négatives, comme la production de déchets, la pollution atmosphérique, la destruction la biodiversité et la dégradation de l'environnement, parallèlement avec l'exploitation accrue des ressources naturelles renouvelables et non renouvelables. La tendance séculaire à l'augmentation des revenus sur le long terme minimise l'importance relative des aliments dans les dépenses, ce qui élargit les espaces de consommation d'autres biens et services. Ces nouveaux espaces de consommation seront décisifs à l'heure de définir les options d'une consommation durable.

La structure productive, le type d'infrastructures, le paradigme technologique dominant —marqué par une innovation productive insuffisante—, des politiques d'incitation économique et des subventions mal dirigées et la matrice de consommation de biens privés et publics créent un équilibre environnemental très fragile. Selon une perspective intergénérationnelle et intertemporelle de l'égalité, il est vital d'attacher une grande importance aux conséquences que les modèles de production et de consommation actuels peuvent avoir sur la qualité de vie des citoyens de l'avenir.

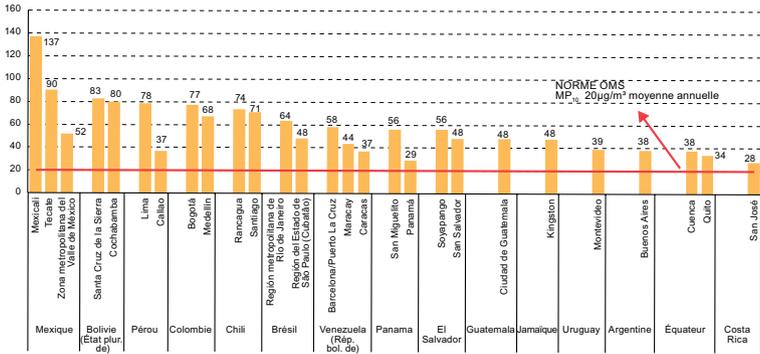
Selon le modèle dominant, la croissance économique de l'Amérique latine et des Caraïbes implique une augmentation soutenue de la consommation d'énergie et de combustibles fossiles comme

l'essence, pouvant difficilement être gérée par un mécanisme des prix. Ce phénomène a des impacts négatifs sur les niveaux de pollution atmosphérique et sur la santé dans les zones urbaines et aggrave les émissions de CO₂ qui conduisent aux changements climatiques. Il est donc essentiel que l'État joue un rôle régulateur et que l'on recherche des alternatives aux modèles actuels de consommation et à l'offre de biens et services publics.

La pollution atmosphérique, qui illustre parfaitement le lien existant entre modèles de consommation, matrice énergétique, externalités environnementales et impact direct sur la santé et la qualité de vie des personnes, mérite une attention toute particulière. Étant donné que la pollution atmosphérique se produit essentiellement en milieu urbain du fait de la multiplication des véhicules (sources mobiles) et des activités industrielles (sources fixes), le problème revêt un caractère particulièrement aigu en Amérique latine et dans les Caraïbes, une région très urbanisée. Les styles de croissance urbaine et l'offre insuffisante d'infrastructures de transport public et de la circulation, piétonnière et non motorisée, risquent d'inciter à la motorisation en Amérique latine, comme c'est le cas dans certains pays de l'hémisphère nord comme l'Australie, l'Espagne ou les États-Unis. D'autre part, la faible élasticité-prix de la demande d'essences semble témoigner du manque d'alternatives convenables au transport individuel.

Dans la région, les dépenses en essence, diesel et biodiesel représentent entre moins de 1 % et 9 % des dépenses totales des ménages, pour le premier quintile et le cinquième quintile respectivement. La forte concentration des dépenses en essences du quintile supérieur met en garde contre la segmentation dans les modalités de transport de la population. L'absence d'un système de transport public moderne, sûr et de qualité entraîne la prévalence du transport individuel dans les dépenses des quintiles de revenus supérieurs. Cette structure de la consommation a un impact environnemental significatif, notamment en milieu urbain où les niveaux de qualité de l'air ne respectent pas les normes sanitaires internationales. Cette configuration est liée aux facteurs d'économie politique, qui se traduisent en difficultés pour supprimer les subventions destinées aux combustibles fossiles.

Graphique 11
Amérique latine et Caraïbes (villes choisies): moyenne annuelle
de matières particulaires, MP₁₀^r 2008-2009
(En microgrammes par mètre cube)



Source: Organisation mondiale de la santé (OMS) « Observatoire mondial de la santé: base de données » [en ligne] <http://www.who.int/gho/database/fr/>.

Indépendamment de ses avantages en termes d'amélioration du bien-être matériel, l'accroissement de la demande en biens durables a aussi des conséquences négatives directes sur l'environnement et la population. Il s'accompagne d'une augmentation des déchets solides ou dangereux et accentue la consommation d'énergie. En Amérique latine et dans les Caraïbes, cette consommation présente, tout comme la consommation d'essences, une forte élasticité-revenu et une faible élasticité-prix par rapport à d'autres régions. Il en ressort qu'elle est difficilement contrôlée uniquement par les prix.

Tableau 4
Monde et Amérique latine et Caraïbes: élasticité-revenus
et élasticité-prix de la demande d'énergie

	Amérique latine et les Caraïbes	Monde
Élasticité-revenus	0,9	0,7
Élasticité-prix	-0,01	-0,2

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

Suivre la voie du développement durable demande de reconnaître les bénéfices de la consommation, mais également les risques qui y sont associés, afin de concevoir les interventions publiques nécessaires pour les atténuer ou les minimiser. Une stratégie fiscale sur les combustibles

fossiles peut contribuer non seulement à atténuer le fort dynamisme de la demande, mais aussi à créer des ressources fiscales complémentaires pour édifier une nouvelle infrastructure urbaine ou créer des fonds de solidarité intergénérationnels. Cela demande, outre la taxation adéquate des externalités négatives découlant de l'utilisation des combustibles fossiles, d'évaluer la conception de politiques destinées aux couches à faible revenu pouvant être touchées par la hausse des prix des carburants ou par les effets secondaires que cette inflation peut avoir sur le prix des aliments ou du transport public.

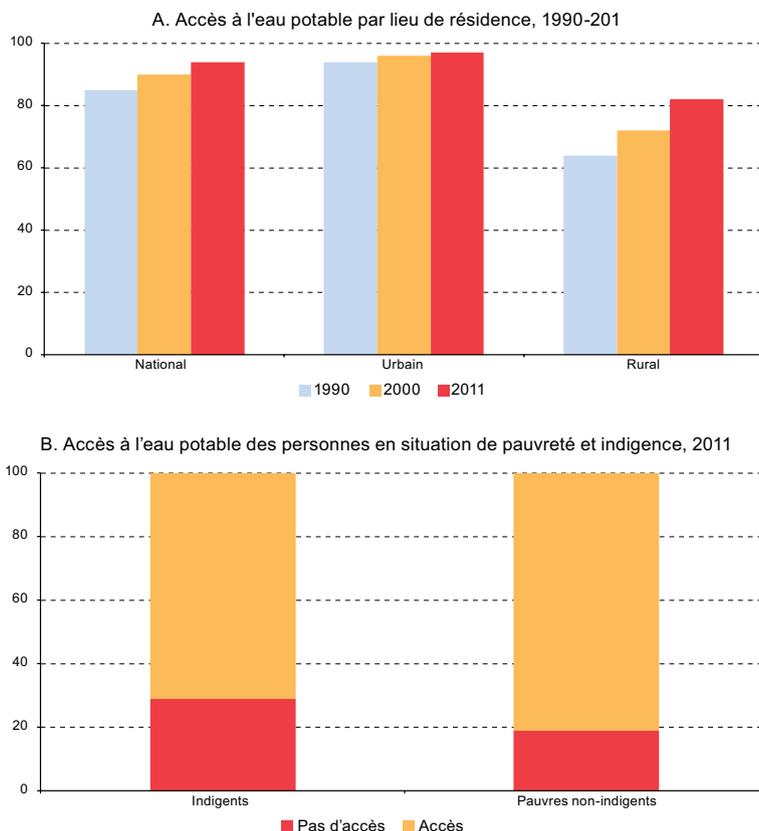
Il est également nécessaire d'envisager des mesures de nature à augmenter le taux de décharge des déchets solides dans les dépôts contrôlés et de rechercher des manières de réutiliser ces déchets ou les traiter avant leur décharge ou leur élimination. Ici aussi, des incitations économiques pour encourager le recyclage, le traitement thermique et l'utilisation des déchets pour la création d'énergie, entre autres possibilités, peuvent s'avérer utiles. Cela dit, en cas de faible élasticité-prix des biens essentiels, les mesures fiscales ou la modification des prix relatifs demeurent insuffisantes. Il convient d'élargir l'offre d'énergies propres pour remplacer les plus polluantes et d'appliquer des normes et des restrictions visant à limiter l'utilisation inefficace des ressources naturelles et d'adopter des politiques de soutien à la reconversion.

La gestion et l'utilisation des ressources hydriques sont de plus en plus prioritaires. En général, bien que dans la région, l'eau sert essentiellement à l'irrigation, cette utilisation est un problème de plus en plus inquiétant, notamment pour les petits agriculteurs, en raison de l'accroissement de la demande et de la consommation en eau des grandes sociétés agricoles et minières et de la surexploitation des aquifères, ainsi que des pratiques d'irrigation non durables qui épuisent ou polluent l'eau disponible ou augmentent les coûts d'irrigation. Ceci entraîne la dégradation de la terre, des baisses de productivité et des pertes croissantes de terres agricoles.

L'accès à l'eau est caractérisé par de fortes inégalités dans la région, aussi bien entre les pays qu'au sein de ces derniers. Ainsi, la couverture d'adduction en eau en milieu rural est de 82 %, contre 97 % en milieu urbain (voir le graphique 12); 71 % des indigents et 81 % des pauvres non indigents ont accès à l'eau potable. L'infrastructure sanitaire est le service le plus rare pour ces groupes, car seuls 47 % de la population

indigente et 61 % de la population pauvre y ont accès. D'autre part, au cours des dernières décennies, la couverture de l'approvisionnement en eau potable s'est significativement étendue dans la région, passant de 85 % en 1990 à 94 % en 2011¹².

Graphique 12
Amérique latine et Caraïbes: accès à l'eau potable, 1990-2011
(En pourcentages)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), base de données CEPALSTAT.

¹² Données obtenues parmi les statistiques et indicateurs sociaux de la base de données CEPALSTAT. Elles correspondent à la part de la population qui utilise des sources améliorées d'approvisionnement en eau potable.

La sensibilisation et la mobilisation croissantes des citoyens sur leur droit à l'eau, les dysfonctionnements du marché et le rôle clé que joue l'eau du point de vue économique, social et environnemental requièrent urgemment d'améliorer sa gestion et son utilisation afin de faire face à la demande croissante, qui place en situation de concurrence différents types d'utilisateurs et de consommateurs. Néanmoins, la région ne dispose pas encore d'un modèle institutionnel de gestion intégrale des ressources hydriques: par un phénomène d'inertie, c'est une approche sectorielle qui continue de primer, de sorte que divers acteurs ou entités contrôlent l'eau en fonction de son utilisation (domestique, agricole ou industrielle).

La région Amérique latine et Caraïbes est, en outre très vulnérable au changement climatique du fait de sa géographie, de la distribution de sa population et de son infrastructure, de sa dépendance aux ressources naturelles, de la place de choix qu'occupent les activités agricoles, de l'importance de ses forêts et de sa biodiversité, de sa faible capacité à destiner des ressources complémentaires au processus d'adaptation, ainsi qu'en raison d'un ensemble de caractéristiques sociales et démographiques plaçant une part importante des habitants de la région dans des conditions de vulnérabilité sociale.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, le changement climatique peut devenir une nouvelle restriction à la croissance économique. Si au contraire, il est abordé de manière opportune et intégrée, il peut être l'occasion de rénover et d'améliorer les infrastructures, l'urbanisation, de faire avancer les processus productifs et l'industrialisation, de créer des moyens de transport plus efficaces et à moindres émissions, et de promouvoir une migration progressive vers un modèle de développement à moindre teneur en carbone. Ce changement peut avoir des effets palpables du point de vue de l'égalité et de la convergence productive s'il implique la fourniture de services publics clés de meilleure qualité pour le bien-être des couches les plus défavorisées de la population.

La région Amérique latine et Caraïbes dispose d'un riche patrimoine naturel: elle abrite plus de 20 % du couvert forestier de la planète, six pays à très forte diversité et concentre un tiers de la surface agricole et des réserves d'eau douce mondiales, 31 % de la production mondiale de biocarburants —grâce au Brésil—, 13 % de la production mondiale de pétrole, 47 % de la production de cuivre et 48 % de la production de soja. La région est donc riche en ressources naturelles et exporte

quantité de matières premières. Pourtant, sont-elles bien administrées? A-t-on réussi à ajouter de la valeur ou à industrialiser les économies de la région au-delà des *maquilas*? Profite-t-on des bénéfices de la productivité, notamment face à la hausse des cours mondiaux afin qu'ils soient mieux redistribués dans la société? Existe-t-il des critères communs pour appliquer des royalties et réglementer l'investissement externe de manière coordonnée?

Corriger la trajectoire vers une croissance verte est un défi de plus en plus urgent. D'une part, les effets adverses du changement climatique influencent fortement les économies de la région, dont les structures productives sont très dépendantes de l'environnement (agriculture, élevage et tourisme); ce sont notamment les populations les plus pauvres qui sont les plus touchées en raison de leur plus grande vulnérabilité. À cela s'ajoute l'exposition constante de la région à des phénomènes climatiques extrêmes aux graves répercussions économiques, sociales et environnementales, en particulier en Amérique centrale et dans les Caraïbes. Les catastrophes naturelles ont de sérieuses conséquences dans le domaine social, dans plusieurs dimensions du développement humain et de la pauvreté. Les pays de la région doivent intégrer la gestion du risque aux politiques nationales dans le cadre d'une stratégie de développement durable et accroître la résilience sociale et économique face à ces catastrophes. Il convient d'autre part d'anticiper les changements qui se produiront dans les marchés mondiaux du fait de l'adoption de normes environnementales plus rigoureuses pouvant restreindre la compétitivité de la région. Ces éléments soulignent l'urgence d'absorber de manière créative la révolution technologique verte.

Une politique industrielle verte doit se fonder sur l'intégration croissante de nouvelles technologies propres aux processus de production, en donnant plus de responsabilités aux capacités locales —ce qui permettrait de réduire la dépendance à l'importation de biens de production et de suivre des processus moins polluants. En outre, il convient de restructurer les industries déjà existantes et de créer de nouvelles activités ayant un impact environnemental positif (par exemple, la production d'énergies propres comme le biodiesel et les processus de recyclage et de réutilisation de matériaux). Ces nouvelles activités peuvent générer des enchaînements productifs complexes et une forte capacité d'innovation à l'échelle locale.

Finalement, il ne suffit pas d'avoir un rendement important des exportations fondées sur les matières premières si les bénéfices ne sont pas redistribués dans la société, si l'on ne profite pas des prix élevés pour investir en innovation et diversifier la structure productive, et si l'on ne protège pas l'environnement et les ressources stratégiques. Renverser la tendance à la reprimarisation de nos économies, notamment en Amérique du Sud, est un défi majeur à relever. Pour cela, il sied de mieux administrer les ressources financières obtenues et d'investir dans la création d'autres formes de capital physique, humain et technologique, en intégrant pleinement les travailleurs et en promouvant de nouvelles capacités et connaissances.

VII. Gouvernance des ressources naturelles dans la perspective du changement structurel pour l'égalité

Aussi bien la durabilité économique qu'environnementale sont fortement déterminées par le profil de la structure productive. Pour une grande partie de la région, la centralité des ressources naturelles dans cette structure est évidente. Sans aucun doute, l'essor de la demande internationale en biens primaires (minerais, hydrocarbures, soja et autres produits agricoles de base) a été un élément crucial de l'amélioration des résultats macroéconomiques et de la situation budgétaire des pays exportateurs de la région depuis 2003. La région ne peut ignorer sa dotation abondante en ressources naturelles, mais elle doit aussi veiller aux risques et problèmes associés à la production intensive de ressources naturelles. Ces risques consistent en l'appréciation de la monnaie nationale qui fait baisser le prix des biens importés (la « maladie hollandaise ») et a un impact négatif sur l'industrie nationale; la « tentation rentière », qui décourage la mise en place de politiques industrielles pour élargir la base productive et technologique du pays; et les risques associés à la gestion de grandes rentes publiques dans des conditions de faiblesse institutionnelle, de manque de transparence et de contrôle social.

La casuistique montre que de nombreux défis restent à relever, notamment réussir une organisation efficace et se doter des institutions nécessaires pour maximiser la contribution de ce secteur au développement. Il est impératif de conjuguer l'utilisation de cette dotation de facteurs à des progrès vers une structure productive plus intensive en technologie et en innovation et plus diversifiée; tout en gardant l'objectif final d'une meilleure égalité dans la région. La gouvernance des ressources naturelles

est primordiale en ce sens. Cela comprend l'ensemble de politiques souveraines des pays sur la propriété des ressources et l'appropriation et la distribution de leurs rentes pour maximiser la contribution au développement durable. La gouvernance comprend également la gestion des conflits sociaux et environnementaux pouvant découler de l'exploitation de ces ressources naturelles. Cette gouvernance est capitale pour l'exploitation des ressources naturelles de développement économique, le type d'enchaînements productifs créés ou encouragés, l'infrastructure mise sur pied, les instruments de protection de l'environnement et les droits des peuples et communautés, entre autres aspects.

En ce qui concerne le changement structurel, l'exploitation des ressources naturelles pose des défis dans deux sphères distinctes. La première est la matrice productive autour de ladite exploitation, et les efforts pour introduire, depuis le secteur et son développement, une plus forte densité en capacités, innovation technologique, enchaînements productifs et synergies avec d'autres secteurs. Il conviendrait aussi de faire en sorte que les investissements en infrastructure pour l'exploitation et le transport des ressources naturelles créent des bénéfices les plus larges possible pour d'autres secteurs productifs et pour la société dans son ensemble. La deuxième sphère correspond à l'appropriation étatique et l'utilisation adéquate des revenus fiscaux dérivés des rentes des ressources naturelles pour promouvoir les capacités humaines (via des investissements en éducation et en formation) et dans d'autres secteurs productifs à forte valeur ajoutée, par le biais de politiques industrielles.

Ces deux sphères du changement structurel peuvent avoir, à leur tour, un impact positif sur l'égalité, dans la mesure où elles accroissent la portée des progrès de l'éducation et du développement de capacités productives, contribuent à une meilleure inclusion sociale par l'emploi à plus forte productivité, favorisent un meilleur accès aux connexions et services divers par le développement de l'infrastructure et nourrissent les caisses de l'État afin d'étendre la couverture des systèmes de protection sociale.

A. Ressources naturelles et dynamique du développement

Tout processus de développement est associé à la pondération croissante des activités à fort contenu de connaissances dans la structure productive.

Dans ce processus, le rôle des ressources naturelles doit dès lors être évalué à l'aune de sa contribution au changement structurel. Comme l'indique le tableau 5, bon nombre de pays spécialisés dans l'exportation de ressources naturelles font des efforts considérables d'apprentissage ou d'absorption technologique (ce dont témoignent les données concernant les brevets et la R+D), ou parviennent à avancer vers des secteurs à plus forte intensité de connaissances (comme le suggère l'indice de complexité technologique).

En Amérique du Sud, les ressources naturelles et les exportations basées sur les ressources naturelles représentent plus de 70 % du total des exportations et leur importance relative est bien supérieure à celle des pays en développement asiatiques. L'Asie et les économies avancées enregistrent, quant à elles, des valeurs plus élevées que l'Amérique latine sur divers indicateurs de valeur ajoutée (voir tableau 5). Il en va de même pour les économies avancées qui exportent des biens intensifs en ressources naturelles. Il s'agit de pays qui sont parvenus, au moyen de politiques adéquates, à vaincre la prétendue malédiction des ressources naturelles. Plutôt qu'une propriété de la dotation de facteurs, la malédiction est le fruit d'un certain type d'économie politique qui ne favorise pas les politiques industrielles et technologiques promouvant le changement structurel pour l'égalité.

Le taux de change réel est l'une des variables par lesquelles la conjoncture favorable des ressources naturelles touche la structure productive. Les améliorations des termes de l'échange et un taux de croissance accélérée peuvent exercer des pressions à la baisse sur le taux de change nominal et à la hausse sur les prix internes nominaux, aussi bien de biens marchands (inflation importée) que de biens non marchands (effets de l'accroissement de la demande globale). Ces deux mouvements diminuent la compétitivité du pays et peuvent entraîner la disparition de certaines activités (notamment industrielles). Il s'agit d'activités qui perdent leur place, non pas parce que les entreprises soient en retard du point de vue technologique ou que leur productivité relative chute, mais du fait de l'appréciation du taux de change réel. À cela peut s'ajouter un effet des différences de rentabilité sur l'assignation de ressources, car la conjoncture favorable des exportations peut attirer des ressources rares qui cessent d'être disponibles dans le secteur non marchand.

Tableau 5
Régions et pays choisis: indicateurs d'effort technologique dans la structure productive 2010

	Exportations de haute et moyenne technologie, X _{HMTX} ^e (en pourcentages)	Ingénieries dans les produits manufacturés, IPR ^b	Sophistication des exportations, EXPY ^c	Concentration en biens des exportations, IHH ^d	Brevets ^e	Dépenses en recherche-développement en part du PIB ^f (en pourcentages)
Argentine	22,0	0,4	1,04	0,14	1,0	0,5
Bésil	32,0	0,7	1,14	0,11	0,5	1,0
Mexique ^g	60,5	0,6	1,32	0,15	0,6	0,4
Asie en développement ^h	64,3	0,9	1,46	0,19	17,2	1,3
Amérique du Sud	18,5	0,2	0,91	0,33	0,4	0,4
Amérique centrale	34,2	0,2	1,12	0,20	0,3	0,2
Économies mûres intensives en ressources naturelles ⁱ	32,4	0,8	1,41	0,21	55,2	2,0
Économies mûres ^j	64,6	1,1	1,51	0,09	126,1	2,4

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

^a Part des exportations correspondant à des produits manufacturés de haute et moyenne technologie sur le total des exportations.

^b Indices de participation relative des secteurs de haute technologie sur le total des produits manufacturés, par rapport à cette valeur aux États-Unis d'Amérique.

^c Indice de sophistication des exportations.

^d Indice Herfindahl-Hirschman de concentration en biens des exportations.

^e Moyenne de brevets accordés par le Bureau des Brevets des États-Unis d'Amérique par million d'habitants. Moyenne 1990-2010.

^f Dépenses en recherche et développement exprimées en part du PIB durant la période 1998-2010. Les moyennes sont calculées sur la base de la disponibilité des données dans les différents pays chaque année.

^g Le Mexique et certaines économies d'Amérique centrale ont tendance à afficher des taux importants d'exportations de haute technologie, exprimées en pourcentage du total des exportations. La valeur ajoutée de ces exportations est en revanche très faible et consiste essentiellement en salaires de main-d'œuvre non qualifiée, ce qui découle de la segmentation du processus de production en chaînes de valeur. Il faut donc tenir compte de l'indicateur HMIT à la lumière d'autres indicateurs d'intensité technologique de la structure (tels que la recherche et développement et le nombre de brevets), qui traduisent clairement le retard important que connaissent ces pays.

^h Comprend les Philippines, Hong-Kong (Région administrative spéciale de Chine) l'Indonésie, la Malaisie, la République de Corée, Singapour et la Thaïlande.

ⁱ Correspondent à une série de pays ayant un PIB par habitant élevé et une participation des exportations de ressources naturelles supérieures à 30 % : Australie, Danemark, Finlande, Irlande, Norvège et Nouvelle-Zélande.

^j Allemagne, États-Unis d'Amérique, France, Italie, Japon, Royaume-Uni et Suède.

La possibilité que les rentes issues de l'exploitation des ressources naturelles soient captées par un petit groupe national ou transnational; ou que celles-ci soient destinées à des utilisations non productives, ce qui a des effets négatifs sur l'économie politique du développement, est un autre aspect non négligeable de la question des ressources naturelles. Dans le premier cas, si elles servent à renforcer des modèles d'inégalité et de ségrégation sociale, on risque de décourager l'éducation et les investissements dans les capacités. Au contraire, si les États captent des parts plus importantes de ces rentes et les destinent à encourager l'investissement en enseignement ou à renforcer la cohésion sociale par des mécanismes de redistribution pérennes, ils peuvent favoriser à la fois la productivité et l'égalité. Les ressources naturelles, le changement structurel et l'égalité ne seraient donc pas dans ce cas des options exclusives, au contraire, elles formeraient un cercle vertueux.

Il est également important que les investissements en infrastructure dans le cadre de l'exploitation des ressources naturelles aient des effets systémiques positifs, en promouvant le renforcement des accès et de la connexion territoriale, en diffusant des services aux groupes marginalisés et en jetant les bases logistiques de la diversification accrue des activités. Cependant, la privatisation de l'exploitation minière et l'industrialisation de la production agricole (p. ex. production de soja, de blé, etc.) n'ont pour l'heure pas déclenché d'enchaînements positifs sur l'infrastructure créée grâce à cet essor. En conséquence, d'autres secteurs ne peuvent pas tirer les fruits de cette amélioration. En dépit des conditions de croissance économique observées ces dernières décennies, les pays de la région n'ont pas réussi à combler les lacunes historiques en termes d'infrastructure.

B. Propriété et appropriation de la rente des ressources naturelles

Dans la gouvernance des ressources naturelles, les cadres juridiques, instruments et définitions dont les États se dotent en matière de propriété et d'appropriation des rentes des ressources naturelles revêtent une importance stratégique. La souveraineté pour réglementer la propriété de biens, définis comme des biens du « domaine public », est cruciale à l'heure de garantir qu'aussi bien les processus d'exploitation que les rentes dérivées constituent des processus « d'endogénéisation » de bénéfiques (capacités,

technologie et ressources fiscales pour l'investissement économique et social) et d'atténuation des externalités négatives, notamment environnementales, et d'épuisement de ressources non renouvelables.

Les constitutions des pays de la région ont souvent une vision commune où les ressources naturelles, renouvelables et non renouvelables, appartiennent à l'État et font partie du domaine public. Leur exploitation ne devrait pas être séparée de l'intérêt national et du bien commun, dès lors, l'État doit avoir une souveraineté absolue sur les ressources naturelles et c'est à lui qu'il revient de fixer les conditions d'exploitation de ces ressources. Selon cette vision, l'État accorde des droits (dans le cas de droits renouvelables comme l'eau, il s'agirait de droits d'utilisation) ou des concessions sur les ressources naturelles non renouvelables, auquel cas le titulaire de la concession exerce un droit réel sur cette concession ou cette utilisation, mais non pas sur les ressources naturelles sur lesquelles porte cet octroi ou cette concession.

Les différentes portées et définitions du domaine de la ressource et le caractère public ou privé de son exploitation suscitent différentes tensions, propres à chaque mode d'exploitation. Parmi elles, on peut citer l'éventuelle contradiction entre l'objectif de préserver le dynamisme des investissements et parallèlement, celui de permettre une plus forte progressivité de la participation de l'État à la rente économique, où la progressivité est comprise comme la possibilité d'une participation étatique proportionnelle pendant les cycles de hausse des cours suscitant des rentes extraordinaires. Le degré de progressivité de la participation étatique dépend de la régulation et des modèles fiscaux, très variés d'un pays à l'autre de la région et entraîne par conséquent des participations très différenciées des États dans la captation de la rente économique.

La taxation de l'exploitation des ressources naturelles devrait être guidée par le principe de progressivité récemment évoqué. Malgré la difficulté d'appliquer le concept de rente extraordinaire dans la pratique, ce même concept peut être compris comme les profits cumulés qui dépassent de beaucoup le taux de retour qui normalement, dans la pratique internationale, exige à l'industrie d'investir dans des projets d'exploitation de ces secteurs. Une fois ces taux de retour obtenus, il est légitime que les États taxent les rentes extraordinaires générées, sans toucher la dynamique d'investissement et le retour normal aux investissements de capital réalisés pour l'exploitation de ces ressources.

Vu le formidable essor des prix et les indications concernant les revenus extraordinaires dans l'industrie minière entre 2003 et 2012, les gouvernements devraient renforcer leur capacité de soumettre le secteur minier à un contrôle fiscal, et disposer d'indicateurs de rentabilité indépendants permettant de s'assurer qu'ils captent les contributions suffisantes selon les cadres juridiques en vigueur. Les pays devraient mieux intégrer et coordonner leurs actions afin d'introduire progressivement des ajustements au régime fiscal et d'harmoniser les normes s'appliquant aux investissements dans l'industrie minière. Il convient notamment d'éviter la concurrence fiscale perverse qui agit en sens inverse, en préservant des régimes relativement plus permissifs que la moyenne internationale, ayant déjà atteint leur objectif et s'étant avérés inadéquats au nouvel environnement régional de ce secteur.

Malgré l'hétérogénéité des expériences nationales, on peut identifier six tendances générales sur l'utilisation de la rente issue de l'extraction appropriée par l'État. La première tendance est, lors de l'attribution des ressources aux gouvernements sous nationaux, de donner la priorité aux régions ou localités productrices par-dessus les régions non productrices, bien que plusieurs pays soient dotés de mécanismes permettant aussi d'attribuer des ressources aux régions non productrices. La deuxième tendance générale est de dépenser les ressources dans le présent, sans miser sur la gestion financière par des fonds destinés à l'épargne ou la stabilisation ou encore l'équité intergénérationnelle. La troisième tendance identifiée est de privilégier les primes par-dessus les impôts dans l'assignation d'une partie de la rente issue de l'extraction aux gouvernements sous-nationaux. La quatrième tendance est de restreindre ou de conditionner l'utilisation des ressources distribuées aux gouvernements sous-nationaux à des fins de dépenses en capital et non pas de dépenses courantes. Dans la plupart des pays, la législation en vigueur établit des dispositions spécifiques pour que les revenus octroyés aux gouvernements sous-nationaux soient utilisés comme des dépenses d'investissement, leur utilisation en dépenses courantes n'étant pas autorisée. La cinquième tendance observée est l'intérêt croissant pour l'attribution directe de la part de revenus découlant de la rente issue de l'extraction aux populations vulnérables (pauvres, indigènes, personnes âgées, écoliers et autres). Pour finir, la sixième tendance est l'inexistence, dans l'ensemble des pays, d'une législation sur l'évaluation des impacts de la redistribution des rentes issues de l'extraction.

C. Manque de gouvernance

La région n'a pas profité de sa dotation en ressources naturelles et du contexte de cours mondiaux élevés pour investir en infrastructure physique et sociale, en développement des capacités, en diversification productive et innovation technologique et en bien-être social. L'avantage comparatif des ressources naturelles a contribué à la croissance économique et à la disponibilité des ressources financières, mais leur potentiel pour le changement structurel n'a pas été capitalisé et n'a pas reçu l'attention qu'il méritait dans les programmes publics. La hausse des cours de ces ressources a plutôt contribué à financer la forte expansion de la consommation (notamment la consommation de biens et de services importés), ce qui a eu des impacts négatifs sur l'environnement du fait de l'absence d'une approche visant une durabilité économique ou environnementale sur le long terme. Dans un scénario futur de stagnation ou de chute de la demande et des cours des matières premières, cette équation peut entraîner, entre autres, de graves problèmes de balance commerciale.

La coordination, au moyen de politiques et institutions de l'État, est essentielle pour créer des cercles vertueux mariant l'exploitation des ressources naturelles au changement structurel. Cette dynamique a vu le jour dans des pays du monde industrialisé riches en ressources naturelles. La gouvernance des ressources naturelles est également urgente pour intervenir dans les conflits surgissant entre différents acteurs des zones d'extraction. Il convient de mettre en place des mécanismes de régulation, négociation, participation aux bénéfices et compensation pour pertes entre les différents acteurs, dans les régions où l'exploitation des ressources naturelles a des répercussions négatives sur les habitants. En effet, certains investissements visant l'augmentation ou l'élargissement de projets d'extraction se sont accompagnés de graves conflits dus à leurs effets sur la pollution de l'eau, des terres et de l'air, aux problèmes territoriaux et à l'absence de consultation et préalable et d'information aux communautés touchées. Ces conflits incarnent aussi différentes dimensions de l'égalité, évoquées ici: l'égalité entre les générations, dans la mesure où l'exploitation des ressources naturelles a un impact négatif sur l'environnement et la disponibilité des ressources pour les générations à venir; l'égalité comme reconnaissance réciproque, en raison de l'impact sur les terres et les ressources de peuples indigènes qui

réclament leurs droits collectifs de patrimoine ancestral et d'utilisation de leurs ressources; et l'égalité en termes d'appropriation de ces rentes, compte tenu de leur forte concentration et de leur faible diffusion dans l'environnement social où se développe l'activité d'extraction.

Modifier le paradigme actuel d'exploitation de ressources naturelles par une gouvernance cohérente avec la durabilité et l'égalité demande d'établir une feuille de route pour augmenter progressivement la participation de l'État dans les rentes issues de l'exploitation de ressources naturelles, notamment pendant les cycles de hausse des cours persistants comme on connaît actuellement. En ce sens, il faudra peut-être mettre à jour le cadre fiscal et assurer une meilleure coordination entre les pays de la région dans leur manière de traiter l'investissement dans ces secteurs, afin d'éviter la concurrence fiscale qui finit par léser une gouvernance adéquate aux défis exposés ici.

Il ne s'agit pas uniquement de garantir que les États captent les rentes nécessaires: la gouvernance demande aussi des institutions utilisant des revenus efficacement, notamment pour des investissements spécifiques en capital humain (éducation et santé), infrastructure et innovation et développement technologique. En outre, plus l'investissement public et les dépenses sociales visant la création de capacités, la fourniture de bien-être et l'encouragement aux progrès techniques seront efficaces et transparents, plus l'on pourra forger de cohésion autour d'un régime de propriété et de rentes des ressources naturelles qui consolidera la fiscalité des États.

VIII. Pacte pour l'égalité, la durabilité et le changement structurel

La région se trouve aujourd'hui face à un croisée des chemins dans laquelle des restrictions externes s'accompagnent de problèmes endogènes qui limitent le développement futur. Parmi les restrictions externes, on peut citer la chute de dynamisme du commerce international, la stagnation de la demande, l'incertitude croissante sur les signaux financiers et l'accès au financement, et le manque d'articulation régionale face à la réorganisation mondiale des chaînes globales de production et de valeur. Sur le plan interne, on peut évoquer une structure productive désarticulée et en retard, des marchés de l'emploi très informels, de faibles niveaux d'investissement et une intégration insuffisante de progrès techniques, des écarts de bien-être et de capacités, une faible gouvernance des ressources naturelles, des modèles de consommation marqués par le déficit de services publics et de fortes pressions environnementales et énergétiques, ainsi qu'un déficit institutionnel en matière de régulation, captation et orientation des ressources, entre autres problèmes persistants.

Face à cette situation, nous avons proposé ici plusieurs piliers de transformation du style de développement, vers un développement de la région dont l'égalité serait le coeur, le changement structurel serait la voie à suivre et la politique, l'instrument. Dans cette étape, il s'agit de réorienter les politiques vers une dynamisation des investissements pour assurer un lien vertueux entre croissance, productivité et durabilité environnementale en intégrant la connaissance à la production et en créant une forte valeur ajoutée; d'améliorer l'inclusion au marché du travail et de promouvoir une meilleure convergence entre réformes tributaires et politiques

sociales, selon un axe manifestement redistributif visant à réduire les multiples formes d'inégalité que connaît la région; d'équilibrer l'expansion de la consommation privée par la fourniture opportune de services publics de qualité, ce qui améliore la cohésion sociale et la durabilité environnementale, et d'instaurer une gouvernance adéquate des ressources naturelles en vue d'une diversification de la production, durable du point de vue environnemental et aux effets positifs sur l'emploi et le bien-être.

Des pactes sociaux s'avèrent nécessaires pour concrétiser ces propositions dans un horizon stratégique à moyen et long terme, sans ignorer la force des majorités ou des consensus. Ces pactes doivent impliquer une large palette d'acteurs et demandent des politiques d'État très légitimées. Le contenu spécifique des pactes sociaux devra s'ajuster en fonction des caractéristiques de chaque pays. Il s'agit, entre autres caractéristiques, du développement institutionnel, de la matrice de production, de la fiscalité, du modèle et de la culture politiques, des conditions sociales et du développement de capacités.

Dans ce cadre, nous proposons de manière synthétique certains principes et grands objectifs pouvant servir de plateforme substantielle de pactes et devant être détaillés en procédures et contenus spécifiques en fonction des réalités nationales. Depuis une perspective de négociation, même lorsqu'ils ne suffisent pas à préciser le contenu détaillé et la législation requise, les accords sur les principes permettent de favoriser une convergence ou une approche initiale des parties, qui au fil des négociations suivantes, devront définir les procédures, programmes et engagements de chacun des acteurs impliqués.

A. Pacte pour une fiscalité à vocation d'égalité

La politique fiscale doit assurer la stabilisation macroéconomique contre-cyclique, soutenir la croissance et participer à la redistribution des revenus disponibles. Il lui revient notamment de financer l'ensemble des engagements pris dans le cadre des programmes pour l'égalité et la durabilité du développement. Le pacte fiscal n'est donc pas uniquement un pacte supplémentaire, mais le mécanisme à partir duquel les autres pactes deviennent financièrement viables. En outre, le pacte fiscal est l'une des clés pour édifier des institutions étatiques plus solides et capables d'influencer la transformation des structures sociales et productives de la société.

Le pacte fiscal comprend les deux temps de la fiscalité, c'est-à-dire, le prélèvement d'impôts et les dépenses sociales. La plupart des pays ont une marge suffisante pour que leurs dépenses soient plus efficaces et pour parvenir à une meilleure redistribution.

Le pacte doit entériner des réformes fiscales où l'augmentation des ressources budgétaires aille de pair avec la transformation de la gestion publique. Pour créer une volonté politique autour des réformes fiscales et que ces réformes résultent en effets vertueux sur le changement structurel et l'égalité, les réformes institutionnelles doivent viser l'amélioration de la reddition de comptes et de la qualité des finances publiques en général. À l'image des pactes qui consolident les institutions politiques, les bonnes institutions aplanissent le terrain pour forger des pactes et les traduire en politiques pertinentes.

B. Pacte pour l'investissement, la politique industrielle et le financement inclusif

L'augmentation de la productivité, l'absorption du progrès technique et la diversification productive —à des degrés croissants d'intensité de connaissances— demandent une augmentation significative des taux d'investissement. Cette augmentation doit en outre viser les secteurs et activités qui promeuvent l'égalité et la croissance à moyen et à long terme. Dans ce cadre, la politique industrielle, combinée à d'autres politiques macroéconomiques, environnementales et sociales, doit redéfinir les incitations destinées aux secteurs et activités aux trajectoires plus dynamiques et durables, et inclure des stimulants sectoriels et horizontaux favorisant certaines trajectoires technologiques et d'apprentissage. Vu la multitude d'acteurs et de secteurs impliqués, des pactes de large portée, dont l'objectif commun soit de transformer la matrice productive dans le cadre du changement structurel, sont nécessaires. Il s'agit également de combler les lacunes de l'infrastructure dans une perspective stratégique, afin d'étayer ce processus de transformation productive.

Selon ce nouveau programme d'investissement pour le développement, le système financier doit jouer un rôle clé pour inciter à l'épargne et la canaliser vers l'investissement et l'innovation technologique, et favoriser l'accès aux financements des différents acteurs productifs, comme les ménages, les entreprises, et plus particulièrement,

les PME. Cela demande d'accorder une attention particulière au financement inclusif promouvant l'accès des petites entreprises et des personnes à faibles revenus aux services financiers.

Le système financier s'inscrit dans une politique d'investissement pour l'insertion productive. Dans ce contexte, la banque de développement peut jouer un rôle clé dans le pacte pour l'inclusion financière, en promouvant et en articulant les efforts de coopération public-privé par le biais d'une meilleure densification du système financier.

C. Pacte pour l'égalité sur le marché du travail

Dans un contexte de marché du travail segmenté et très conditionné par l'hétérogénéité structurelle, le pacte doit associer la transformation de la structure à des avancées sur le marché du travail, tant sur le plan institutionnel que de la convergence de la productivité. Dans le monde du travail, le pacte doit incarner une vision stratégique et un programme de soutien pour réduire les écarts de productivité, de salaires et de qualité de l'emploi et garantir un équilibre —en termes de temps de travail, de distribution par genre et de fourniture de réseaux de soins— entre le travail rémunéré et le travail non rémunéré.

Le renforcement des institutions permet d'avancer vers la formalisation de l'emploi. Il contribue aussi à appliquer plus opportunément et efficacement la législation du travail, à distribuer plus équitablement l'appropriation de bénéfices et à promouvoir la reconnaissance réciproque entre les différents acteurs du marché du travail. La réforme des institutions est donc essentielle pour accompagner les changements de la structure productive d'effets synergiques en matière d'égalité et d'inclusion. Des changements institutionnels s'imposent pour valoriser le facteur travail et garantir que la masse salariale participe de façon plus équitable aux gains de productivité par rapport au capital.

Une politique du travail intégrale doit coordonner les politiques macroéconomiques et sectorielles avec les politiques de l'emploi dans le but de: garantir que l'objectif de l'emploi productif et du travail décent soit une priorité dans la conception de politiques macroéconomiques; réduire au maximum les pertes d'emplois et assurer la protection des chômeurs pendant les phases décroissantes du cycle économique et de recomposition de la matrice productive; et promouvoir une structure

productive où les écarts internes et externes de productivité se réduisent et où les capacités sur le marché du travail soient mises en valeur.

D. Pacte pour un bien-être social et de meilleurs services publics

Dans le premier document de la trilogie de l'égalité¹³, on a souligné que l'État doit assumer un rôle prépondérant dans la construction de réseaux de protection sociale à vocation universelle et dans la réduction des écarts de couverture de ces réseaux; ainsi que dans la mise sur pied de réformes profondes de nature à réduire les écarts de développement des capacités entre les différents groupes de la société et adapter les apprentissages dans le système d'enseignement aux défis liés aux changements structurels, aux transformations culturelles et à la participation citoyenne dans les sociétés démocratiques. Ce troisième pilier de la trilogie met en outre l'accent sur la transversalisation de genre dans les politiques publiques et sur le marché du travail, ainsi que sur la nature spécifique des problèmes et défis associés aux peuples autochtones. Tout cela demande aussi un rôle coordinateur et régulateur de la part de l'État afin d'harmoniser le vecteur d'égalité des moyens aux vecteurs d'égalité d'autonomie et de reconnaissance réciproque.

Le pacte social doit également doter la politique publique d'une reconnaissance et de la capacité de gestion nécessaires pour faire converger une large majorité de la population dans l'utilisation de services publics et la consommation de biens d'intérêt public, dont l'offre doit être opportune et de meilleure qualité. Il est essentiel de forger un pacte liant les modèles de consommation —ou d'utilisation des fruits de l'augmentation des revenus et du financement— à une équité dans l'accès au bien-être. Il ne s'agit pas d'appliquer des politiques de coercition des aspirations légitimes de consommation des personnes, mais de fournir les stimulants, dissuasions et compensations favorisant un équilibre entre les dépenses privées et l'offre de services publics et de biens d'intérêt public.

Les institutions sociales doivent intégrer à leurs programmes la fourniture de biens et services d'intérêt public de base. Les réglementations, les systèmes de taxation et les investissements urbains doivent éviter que les secteurs élevés et moyen-élevés fuient les maux

¹³ *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2423(SES.33/3)), 2010.

publics par la voie du marché (quartiers privés, sécurité privée et transport privé, entre autres) et promouvoir les utilisations collectives (transport en commun, espaces publics communs et qualité des systèmes de gestion des déchets). Les systèmes de services de base de santé et d'éducation doivent être de qualité suffisante pour réussir l'adhésion des secteurs moyens.

Il s'agit de renverser le cercle vicieux liant la segmentation public-privé dans la fourniture de bien-être à la difficulté de créer des pactes sociaux, et d'avancer vers des cercles vertueux à plus forte cohésion, caractérisés par une meilleure disposition à l'égard des pactes, et où les services publics font l'objet d'une utilisation commune et sont de meilleure qualité. Il convient dès lors d'universaliser la fourniture de ces biens et services et d'éviter la segmentation encouragée par les politiques d'assistance ciblées ou exclusivement contributives, ou bien encore par les solutions de marché.

E. Pacte pour un environnement durable

La durabilité de l'environnement pose d'énormes défis en matière de solidarité intergénérationnelle et de reconnaissance de la pluralité de groupes touchés par la dégradation de l'environnement et l'épuisement des ressources naturelles non renouvelables. Ces pactes supposent des accords dans le domaine national et international et une forte participation de la société civile à ces deux échelons.

Dans la région, il est essentiel de conjuguer les défis du développement durable à un changement structurel capable d'améliorer la productivité et de combler les écarts entre les différents groupes afin d'avancer vers une meilleure égalité. Dès lors, ce pacte doit impérativement prévoir la migration vers une économie verte, ainsi que des instruments de politique destinés à diminuer les niveaux de pollution et de déchets liés à la consommation ainsi que vers un meilleur équilibre entre la consommation privée et l'offre de biens et de services publics.

Il convient de promouvoir la solidarité vis-à-vis des générations futures en taxant la pollution et la consommation énergétique excessive, entre autres mesures. La forte consommation de biens à obsolescence programmée et les déchets qu'elle entraîne, l'augmentation progressive du nombre de véhicules et son impact sur la pollution et l'encombrement du trafic, ainsi que l'accroissement de la consommation énergétique au-delà de la croissance du PIB par habitant et les pressions croissantes

y relatives sur la matrice énergétique posent de graves problèmes environnementaux qui concernent l'ensemble des citoyens. Il en ressort que ce lien fort entre consommation et environnement doit faire l'objet d'un pacte social liant les acteurs de manière solidaire et conditionnant la consommation par des critères de durabilité sur le long terme.

Le pacte doit aborder le contrôle préventif des externalités environnementales négatives de la consommation par des interventions publiques, comme les taxes sur les combustibles fossiles. Ceci permet non seulement d'atténuer le dynamisme de la demande, mais crée aussi des ressources budgétaires qui permettent de contribuer à une nouvelle infrastructure urbaine ou la création de fonds de solidarité intergénérationnels. Parallèlement à cette ressource d'impôts, le pacte doit également prévoir des politiques de compensation pour les couches aux revenus les plus bas qui peuvent être touchées par la hausse des prix directs sur les carburants ou par ses effets secondaires sur le prix des aliments ou des transports publics.

F. Pacte pour la gouvernance des ressources naturelles

Gouverner les ressources naturelles demande d'aborder le régime de propriété, d'appropriation et d'utilisation des rentes, et de régulation des conflits dérivés de leur exploitation, dans une perspective à moyen et à long terme. Pour cela, il faut mettre en place un cadre institutionnel et de régulation évitant les distorsions face à la hausse des cours internationaux des ressources naturelles, comme la maladie hollandaise, ou aux différentes formes de rentiérisme dérivé de la forte dotation en ressources de ce type. Il convient de tirer parti de cette situation pour parvenir à une structure productive plus intensive en technologie et plus diversifiée, ou l'utilisation des rentes recherche la promotion d'une meilleure égalité dans l'accès au bien-être, le développement des capacités et la reconnaissance réciproque des acteurs.

Cette gouvernance est la contrepartie institutionnelle pour stimuler des changements structurels, en veillant à ce que l'exploitation des ressources naturelles permette un développement à enchaînements productifs vertueux, une infrastructure promouvant des synergies entre utilisation productive et sociale, durabilité environnementale et plein respect des droits des peuples et des communautés.

Le pacte doit rechercher la participation progressive de l'État dans les rentes issues de l'exploitation des ressources naturelles, notamment dans les cycles de hausse persistante comme le cycle actuel, soit au moyen d'impôts, soit au moyen d'une participation directe de l'État dans la propriété de ressources. Cela peut demander des mises à jour du cadre fiscal appliqué à ces secteurs afin d'augmenter leur progressivité, ainsi qu'une coordination plus intense entre les pays de la région dans leur manière de traiter les investissements dans ce secteur afin d'éviter la concurrence fiscale, qui agit en sens inverse en réduisant la marge qu'ont les États pour capter une part plus importante de la richesse générée par l'exploitation de leurs ressources. Les pactes pour la gouvernance des ressources naturelles doivent assurer l'existence de mécanismes institutionnels —comme les fonds de stabilisation ou les fonds créés par la rente pétrolière— garantissant que les rentes issues des ressources naturelles contribuent à un investissement durable et non à la consommation privée.

Les revenus générés doivent être investis efficacement dans l'éducation et la santé, l'infrastructure, l'innovation et le développement technologique, c'est-à-dire, les véritables assises du bien-être, le développement des capacités et l'innovation à long terme. Cela demande également une gestion opportune des difficultés de l'économie politique implicites dans la distribution et les investissements publics des revenus issus des ressources naturelles au sein des groupes sociaux et entre les différents niveaux de gouvernement.

G. Un pacte de la communauté internationale pour le développement et la coopération pour l'après 2015

La communauté internationale a scellé la décennie des années 1990 par la Déclaration du millénaire, un événement marquant en matière de développement qui a donné lieu aux Objectifs du millénaire pour le développement. L'un des premiers succès du programme des OMD est la reconnaissance globale de ces objectifs et leur capacité de mobiliser des ressources et d'orienter le débat politique vers la lutte contre la pauvreté.

Dans l'intérêt de l'avenir, un pacte mondial doit viser une structure économique qui garantisse des seuils de durabilité environnementale et de bien-être social à la majeure partie de la population. Il ne doit

pas viser uniquement à combler les carences de base, mais aussi à réduire les inégalités et asymétries profondes qui persistent entre les sociétés. Cela demande d'abandonner le postulat classique de l'aide au développement, où les pays riches aident les pays en développement et prescrivent le type d'action que ces derniers doivent mettre en place pour lutter contre la pauvreté. Il s'agit de signer un pacte global solidaire vis-à-vis des générations futures qui vont être confrontées à un scénario plus incertain marqué par la pénurie des ressources naturelles. Ce pacte demande aussi d'encourager la signature d'accords internationaux — commerciaux, environnementaux et sociaux — conformes au principe de responsabilités communes, mais différenciées, afin de mettre un terme aux asymétries à l'échelle mondiale, et éviter que ce soient les pauvres ou les pays les plus vulnérables qui finissent par assumer les coûts les plus importants. L'objectif est de parvenir à une prospérité partagée et à des sociétés plus inclusives.

Les éléments susmentionnés demandent des directions représentatives, dotées de la légitimité politique nécessaire pour renforcer le domaine multilatéral et obtenir une meilleure gouvernabilité du développement. Une gouvernabilité globale, universelle et inclusive, reflétant les intérêts, les besoins et les objectifs de l'ensemble de la communauté internationale, s'avère nécessaire. Il est indispensable de rendre compatibles les différents accords et traités internationaux existants et d'avancer vers une meilleure cohérence entre les négociations et engagements pris au sein des différentes instances internationales, que ce soit dans le domaine commercial, climatique, environnemental, social ou financier. Il convient de rechercher une nouvelle manière de négocier ces changements, dans les plus brefs délais et avec des objectifs mieux définis, accompagnés d'une instance de reddition de comptes inclusive et efficiente.

H. L'importance des pactes

Dans les documents préalables de la trilogie de l'égalité, nous avons déjà souligné l'importance des pactes dans une nouvelle articulation entre État, marché et société. Dans *L'heure de l'égalité*, combler les écarts, ouvrir de nouveaux chemins, on a mis en exergue la nécessité de forger des pactes sociaux et des pactes fiscaux à meilleur effet de redistribution et renforçant le rôle de l'État et de la politique pour avancer vers des

institutions du travail et sociales conformes aux droits sociaux. Deux ans plus tard, dans *Changement structurel pour l'égalité: une vision intégrée du développement*, l'accent a à nouveau été mis sur l'importance de la politique pour articuler les acteurs de l'État, du marché et de la société civile autour de la stratégie du changement structurel pour l'égalité. On a souligné l'importance d'intégrer les politiques macroéconomiques, industrielles et sociales dans un objectif unique, à savoir parvenir à un changement structurel vertueux, dans un climat d'égalité et de pérennité de l'environnement.

Tel qu'il est souligné dans ce troisième document de la trilogie, le pacte social est d'une importance capitale à ce tournant où se trouve la région Amérique latine et Caraïbes, où la décélération de la croissance pourra exiger des décisions politiques audacieuses en matière fiscale, d'investissement et de protection sociale. Qui plus est, ce croisement demande de reformuler le rapport entre les institutions et les structures, aussi bien pour faire face aux problèmes de durabilité et d'inégalité persistants depuis des siècles que pour renforcer les capacités pour faire face un scénario mondial marqué par des restrictions plus strictes.

Une vision partagée à long terme et les engagements réciproques assumés au travers d'un pacte peuvent contribuer à ce que les acteurs politiques et sociaux aient des attentes convergentes et s'approprient des propositions, ce qui aide à consacrer des politiques et institutions plus solides et plus légitimées. Les pactes peuvent articuler une relation intertemporelle à long terme un processus participatif large, ce qui peut être essentiel lors de croisements où règne une grande incertitude.

Aujourd'hui plus que jamais, les démocraties latino-américaines et caribéennes requièrent de pactes qui consolident un nouveau cadre institutionnel et permettent de traiter les demandes en faveur de l'égalité au sens large du terme —distributif, de droits, intergénérationnel— auxquelles doit répondre l'économie. Les indignés brésiliens, les étudiants chiliens qui sont descendus dans la rue, les différents mouvements civiques, environnementaux, et de communautés locales, ainsi que les changements des préférences électorales et d'autorité peuvent paraître des expressions de différente nature, mais font référence à une cause commune: la difficulté d'avancer vers un style de développement qui parvienne à gouverner intelligemment les ressources naturelles, qui conjugue l'expansion du bien-être à de meilleurs services publics pour

tous et qui réduise considérablement la concentration des richesses et l'appropriation inégale de la croissance économique entre les différents acteurs productifs.

Une grande partie de ces éléments dépend de décisions collectives, qui font aujourd'hui et devront faire à l'avenir partie du débat public et démocratique dans la région et où l'État est appelé à jouer un rôle clé. La démocratie contribue à légitimer des politiques par les accords et des pactes à horizon stratégique. Elle aide aussi à s'interroger sur le type de développement que nous voulons, sans renoncer à la souveraineté et sans ignorer les restrictions et les possibilités liées à ce moment historique charnière.



2014

Une des préoccupations permanentes de la CEPALC depuis sa création a été de proposer un modèle de développement durable à moyen et à long terme. Les piliers de cette perspective ont été récemment revus à la lumière des défis actuels de l'égalité et de la pérennité, et exposés dans les documents présentés lors des deux dernières sessions de la Commission.

Le document *L'heure de l'égalité - Comblers les écarts, ouvrir de nouveaux chemins* (Brasilia, 2010) proposait que l'égalité soit le principe et l'objectif ultime du développement de notre région. Pour ce faire, le document soulignait l'importance d'avoir une macroéconomie au service du bien-être social, de procéder à des changements dans la structure productive, de favoriser l'inclusion territoriale, d'élargir la couverture de la protection sociale et de forger un pacte budgétaire et social de type universel.

Ces piliers du développement ont été analysés plus en profondeur dans le document *Changement structurel pour l'égalité: Une vision intégrée du développement* (San Salvador, 2012). Ce document mettait l'accent sur le rapport nécessaire entre un développement plus égalitaire et un changement structurel inclusif favorisant les secteurs à plus forte teneur en connaissances et la réduction des écarts internes et externes de revenus et de productivité, à la lumière du principe de l'égalité des droits.

Le document *Pactes pour l'égalité: vers un avenir durable*, que la CEPALC présente à ses États membres à l'occasion de la trente-cinquième session de la Commission (Lima, 5 - 9 mai 2014), est le dernier de cette trilogie et cherche à conjuguer la dimension de l'égalité et la pérennité économique, sociale et environnementale du développement à moyen et à long terme en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Cette nouvelle proposition incorpore de manière décisive la perspective de genre, la gouvernance des ressources naturelles et les dynamiques du travail et de la consommation et considère que l'élément essentiel du succès de cette démarche est la conclusion de pactes sociaux à moyen et à long terme qui fassent appel à une vaste palette d'acteurs et contribuent à la dynamisation de l'exercice de la citoyenneté.

