



# Construire un nouvel avenir

Une reprise  
transformatrice,  
axée sur l'égalité  
et la durabilité



2020

**Trente-huitième  
session de  
la CEPALC**

26-28 octobre



NATIONS UNIES

CEPALC

# Thank you for your interest in this ECLAC publication



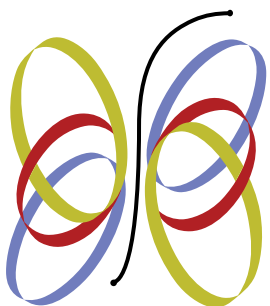
Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.



[www.cepal.org/en/publications](http://www.cepal.org/en/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)



# Construire un nouvel avenir

Une reprise  
transformatrice,  
axée sur l'égalité  
et la durabilité



## 2020

**Trente-huitième  
session de  
la CEPALC**

26-28 octobre



NATIONS UNIES

**CEPALC**



**Alicia Bárcena**  
Secrétaire exécutive

**Mario Cimoli**  
Secrétaire exécutif adjoint

**Raúl García-Buchaca**  
Secrétaire exécutif adjoint  
pour la gestion et l'analyse des programmes

**Ricardo Pérez**  
Directeur de la Division des publications et des services Web

Ce document a été coordonné par Alicia Bárcena, Secrétaire exécutive de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), avec le concours de Mario Cimoli, Secrétaire exécutif adjoint.

Le groupe de rédaction était composé de José Eduardo Alatorre, Simone Cecchini, Carlos de Miguel, Camila Gramkow, Wilson Peres, Gabriel Porcile, Joseluis Samaniego et Pablo Yanes, avec la collaboration de Romain Zivy, Vianka Aliaga, Vera Kiss et Nunzia Saporito, tous spécialistes de la CEPALC.

Les Directeurs des divisions organiques, des bureaux sous-régionaux et des bureaux nationaux de la CEPALC ci-après ont collaboré à l'élaboration du présent document: Daniel Titelman, Directeur de la Division du développement économique, Rolando Ocampo, Directeur de la Division des statistiques, Simone Cecchini, Responsable de la Division du développement social, Paulo Saad, Directeur du Centre de démographie d'Amérique latine et des Caraïbes (CELADE) - Division de la population de la CEPALC, Cielo Morales, Directrice de l'Institut de planification économique et sociale d'Amérique latine et des Caraïbes (ILPES), Giovanni Stumpo, responsable de la Division du développement productif et des entreprises, Joseluis Samaniego, Directeur de la Division du développement durable et des établissements humains, Jeannette Sánchez, Directrice de la Division des ressources naturelles, Mario Castillo, Responsable de la Division de la promotion de l'égalité des sexes, Keiji Inoue, Responsable de la Division du commerce international et de l'intégration, Osvaldo Sunkel, Président du comité de rédaction de la Revue CEPAL, Hugo Beteta, Directeur du bureau sous-régional de la CEPALC au Mexique, Diane Quarless, Directrice du bureau sous-régional de la CEPALC pour les Caraïbes, Verónica Amarante, Directrice du bureau de la CEPALC à Montevideo, Martín Abeles, Directeur du bureau de la CEPALC à Buenos Aires, Juan Carlos Ramírez, Directeur du bureau de la CEPALC à Bogotá, Carlos Mussi, Directeur du bureau de la CEPALC à Brasília, et Inés Bustillo, Directrice du bureau de la CEPALC à Washington, D.C.

La collaboration des fonctionnaires suivants de la CEPALC est particulièrement appréciée: Laís Abramo, Diego Aulestia, David Barrio, Omar Bello, Álvaro Calderón, Martín Cherkasky Rappa, Georgina Cipoletta, Rubén Contreras, Felipe Correa, Miguel del Castillo, Marco Dini, Marta Duda-Nyczak, Ernesto Espindola, Jimmy Ferrer, Marina Gil, Nicolo Gligo, José Javier Gómez, Michael Hanni, Sebastián Herreros, Juan Pablo Jiménez, Valeria Jordán, Martin Kohout, Luiz Krieger, Pauline Leonard, Alberto Malmierca, María Luisa Marinho, Jorge Martínez, Jorge Mario Martínez, Karina Martínez, Rodrigo Martínez, Javier Meneses, Johan Mulder, Georgina Núñez, Alejandro Patiño, Leda Beatriz Peralta Quesada, Mauricio Pereira, Esteban Pérez, Noel Pérez, Ramón Pineda, Cecilia Plottier, Laura Poveda, Rayén Quiroga, Claudia Robles, Mónica Rodríguez, Adrián Rodríguez, Fernando Rojas, Sebastián Rovira, Lucía Scuro, Octavio Sotomayor, Giovanni Stumpo, Marcia Tambutti, Valeria Torres, Daniela Trucco, Heidi Ullmann, Iliana Vaca Trigo, Cecilia Vera et Paul Wander.

Ont également collaboré les consultants suivants de la CEPALC: Tarek Abdo, Rafael Agacino, Carlos Álvarez, Valentín Álvarez, Daniela Baeza, Florian Botte, Franco Carvajal, Tommaso Ciarli, Stefania De Santis, Sofia del Villar, Andrés Espejo, Luis Miguel Galindo, Nicolás Grimblatt, Gonzalo Herrera, Cristina Klimza, André Lorentz, Camila Quiroz, Heloísa Schneider, Sabrina Torrellas, Marco Valente et Giuliano Yajima.

Nous tenons à remercier Tilman Altenburg, Vanessa Esslinger, Anna Pegels, Leonardo Rojas Rodríguez, Rafael van der Borgh, María Isidora Vera et Carolina Zúñiga Juul pour leur collaboration.

La coopération de la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), du Compté des Nations Unies pour le développement et du programme EUROCLIMA est également appréciée pour le soutien apporté à divers travaux de fond de la CEPALC, qui ont fourni des analyses et des propositions pour la préparation de ce document.

#### Notes explicatives

- Les trois points (...) indiquent que des données sont manquantes, ne sont pas déclarées séparément ou ne sont pas disponibles.
- Un tiret (-) indique que le montant est nul ou négligeable.
- La virgule (,) est utilisée pour séparer les décimales.
- Le mot «dollars» désigne les dollars des États-Unis, sauf indication contraire.
- Une barre oblique (/) entre deux années (par exemple, 2013/2014) indique que l'information porte sur une période de 12 mois qui ne coïncide pas nécessairement avec une année civile.
- En raison des arrondis, les données partielles et les pourcentages des tableaux ne concordent pas toujours avec les totaux correspondants.

Cette publication doit être citée sous le titre: *Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Construire un nouvel avenir: Une reprise transformatrice, axée sur l'égalité et la durabilité (LC/SES.38/4), Santiago, 2020.*

L'autorisation de reproduire cet ouvrage en tout ou en partie doit être sollicitée auprès de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), Division des publications et des services Web, publicaciones.cepal@un.org. Les États membres des Nations unies et leurs institutions gouvernementales peuvent reproduire cette œuvre sans autorisation préalable. Il leur est seulement demandé de mentionner la source et d'informer la CEPALC de cette reproduction.

## Table des matières

<b>Introduction .....</b>	<b>5</b>
<b>I. Les trois crises du modèle de développement de l'économie mondiale et de l'Amérique latine et des Caraïbes .....</b>	<b>11</b>
A. Les trois crises de l'économie mondiale .....	11
B. Les trois crises en Amérique latine et aux Caraïbes .....	15
<b>II. Un modèle à trois écarts et les scénarios du développement durable .....</b>	<b>21</b>
A. Un modèle à trois écarts .....	21
B. Rendre les contraintes extérieure et environnementale compatibles avec la croissance pour l'égalité .....	25
C. Les trajectoires d'ajustement dépendent des décisions de politique .....	27
D. La dimension des trois écarts en Amérique latine et aux Caraïbes .....	28
<b>III. Scénarios d'un nouveau modèle de développement .....</b>	<b>37</b>
A. Instruments de promotion du développement durable et combinaisons possibles: le modèle E3ME .....	37
B. Études de cas: Brésil et Chili .....	39
C. Croissance économique et innovation: la transition verte, une opportunité pour créer des capacités technologiques et productives .....	43
D. Conclusions .....	47

<b>IV. Secteurs porteurs du développement durable .....</b>	<b>49</b>
A. Transition énergétique: les sources d'énergies renouvelables non conventionnelles.....	50
B. Mobilité durable et espace urbain .....	53
C. La révolution numérique porteuse de durabilité.....	55
D. L'industrie manufacturière dans le domaine de la santé .....	57
E. Bioéconomie: une durabilité basée sur des ressources biologiques et des écosystèmes naturels.....	59
F. Le développement de l'économie circulaire.....	61
G. Une relance durable du secteur du tourisme.....	63
H. Conclusions .....	65
<b>V. Des politiques pour une reprise transformatrice: croissance, égalité et durabilité .....</b>	<b>67</b>
A. Des politiques pour un changement d'époque .....	67
B. Réponses à l'urgence économique et sociale liée à la pandémie .....	68
C. Politiques à moyen et long terme .....	69
D. Politiques publiques et recherche d'un consensus social: le rôle de l'État .....	80
<b>Bibliographie.....</b>	<b>83</b>

## Introduction

L'économie mondiale traverse trois crises structurelles qui définissent le scénario sur lequel se projette la pandémie de la COVID-19: une crise caractérisée par l'instabilité et la faible croissance du produit, une deuxième crise marquée par des inégalités croissantes, et une troisième crise environnementale qui menace de détruire les systèmes naturels qui constituent la base de la vie sur la planète. Il s'agit de trois crises interdépendantes, dont l'élément commun est une économie politique qui a compromis la capacité des gouvernements à réguler et à encadrer l'action des marchés. Il en résulte des déséquilibres croissants et des tensions géopolitiques et politiques accrues, une aggravation des conflits et un affaiblissement du système multilatéral à l'échelle internationale, ainsi qu'une érosion des droits et de la légitimité des démocraties à l'échelon national.

### **Les trois crises de l'économie mondiale et les tensions politiques**

Depuis le début des années 80, l'économie internationale a entrepris de redéfinir ses règles en fonction de l'expansion du marché et de la réduction des espaces politiques des États-nations, notamment les plus faibles. Ce système a été associé à une libéralisation financière rapide qui a amplifié les impacts des processus spéculatifs liés aux devises, matières premières et biens immobiliers sur le comportement de l'économie. De son côté, le monde du travail a été progressivement

affaibli par un système dans lequel la forte mobilité du capital a renforcé sa capacité à faire opposition ou à imposer des politiques, ce qui a eu pour effet d'accroître les inégalités. Les gouvernements démocratiques ont progressivement perdu leur capacité à fournir des biens publics et à adopter des politiques fiscales progressives, et par conséquent, leur capacité à soutenir l'État-providence. La priorité accordée à l'efficacité du marché a fait oublier ses effets indésirables, qui se produisent de manière endogène en l'absence de réglementation. On peut donc dire que la perception selon laquelle la trajectoire prédominante du développement n'était pas durable et avait atteint ses limites, et qu'un changement d'ère était imminent, est antérieure à la pandémie de la COVID-19.

L'ordre mondial qui régnait dans les années d'après-guerre, avec toutes ses insuffisances et ses limites, avait au moins un cadre de référence idéal : la mise en place d'institutions de coopération internationale fondées sur le multilatéralisme. Cette référence n'est plus aussi évidente; la coopération internationale basée sur le multilatéralisme a perdu du terrain face à l'unilatéralisme et aux rivalités économiques, technologiques et militaires. L'absence de mécanismes de coopération multilatérale est particulièrement flagrante dans les domaines qui ont une portée mondiale et qui exigent une réponse mondiale, comme l'environnement et, plus récemment, la pandémie.

Une situation similaire à celle du système international est observable dans les systèmes politiques et économiques nationaux, caractérisés par une incertitude et des conflits croissants. L'insécurité et la peur suscitent des réactions d'isolement et de repli sur des politiques tendant à « nuire au voisin ». Ce type de réponse exacerbe les conflits dans un monde fortement interdépendant. C'est pourquoi il importe de replacer les questions du développement durable et de la coopération au cœur du débat national et international, en faisant de l'égalité le principe directeur et des valeurs de la démocratie l'héritage le plus précieux de la modernité (CEPALC, 2010).

### **Le défi technologique confronté à la contrainte extérieure et à la durabilité environnementale**

Les crises à caractère économique, social et environnemental sont ancrées dans un système d'inégalités et une culture rigide de privilèges, tant sur le plan international que sur celui des économies nationales. À l'échelle internationale, cette inégalité se manifeste dans un système



centre-périphérie caractérisé par de profondes asymétries entre les pays et les régions en termes de capacités technologiques et productives, ainsi que de pouvoir politique et financier. Dans ce contexte fortement influencé par la révolution technologique en cours, l'Amérique latine et les Caraïbes se caractérisent par un retard technologique et une spécialisation productive en biens à faible intensité technologique, à forte intensité de ressources naturelles ou en main-d'œuvre peu qualifiée. Ce constat est à la base des désajustements de leurs comptes courants, aggravés par les déséquilibres de la balance des revenus. Le taux de croissance des régions périphériques compatible avec l'équilibre de leur balance des comptes courants et des capitaux à long terme est le taux de croissance maximum compatible avec la contrainte extérieure ( $y^d$ ).

Par ailleurs, en matière environnementale, il arrive souvent que les limites critiques de la pollution et de la détérioration des systèmes écologiques soient dépassées. Ces limites peuvent être définies par rapport au taux maximum auquel l'économie mondiale peut croître sans mettre en danger la stabilité des écosystèmes, compte tenu de l'évolution des émissions par unité de PIB. Celle-ci est fonction de l'intensité et de l'orientation du progrès technologique, ainsi que des modes de production et de consommation. Pour chaque taux de croissance des pays du centre, tout le reste étant constant, il est possible de calculer le taux maximum auquel la périphérie pourrait croître de manière à ne pas dépasser les limites environnementales. Ce calcul permet de définir la frontière environnementale centre-périphérie.

Le taux maximum de croissance auquel la périphérie peut parvenir sans compromettre la stabilité du système biophysique de la planète correspond au taux de durabilité environnementale ( $y^d$ ). Celui-ci sera plus important si la croissance du centre est moindre, si le progrès technique est capable de générer plus rapidement des innovations environnementales et si les changements dans les modes de production et de consommation contribuent à réduire les émissions et atténuer la destruction de l'environnement par unité de produit supplémentaire.

### **Le taux de croissance requis pour assurer l'égalité**

La recherche d'une meilleure répartition des revenus a toujours été un enjeu important dans le cadre analytique du structuralisme. Au cours de la deuxième décennie de 2000, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) est allée au-delà des

questions liées à l'équité des revenus pour intégrer un concept élargi d'égalité multidimensionnelle accompagné d'un agenda en matière de droits. L'égalité a été adoptée comme valeur centrale non seulement en termes de revenus, mais également en termes d'égalité des chances et d'accès, ainsi que de reconnaissance des différences et de la dignité des personnes. L'égalité doit être perçue comme une composante du concept même de développement. La CEPALC soutient que l'inégalité est inefficace. L'accès à l'éducation, à la santé et à la protection sociale doit être vu comme un investissement dans les compétences et comme la réalisation des droits pour le bien-être de tous. Dès lors, les politiques sociales ne doivent pas être considérées comme des mesures palliatives, mais plutôt comme des facteurs clés du processus de renforcement des capacités nécessaires pour intégrer tous les acteurs à un emploi formel plus productif et à l'innovation, afin d'accélérer le progrès technique. Il existe en effet de fortes différences au niveau de la qualité des politiques entre une société inégale et une société égalitaire. Dans les sociétés inégales, le pouvoir économique et le pouvoir politique sont concentrés, et un type de pouvoir est utilisé pour accroître l'autre.

Le taux de croissance pour l'égalité correspondra au taux de croissance minimum nécessaire pour éradiquer la pauvreté, améliorer la qualité de l'emploi formel et mettre en œuvre des politiques sociales visant une réduction marquée et persistante des inégalités ( $y^s$ ). Cette approche révèle la double causalité entre l'égalité et la croissance: Le retard technologique et productif nourrit l'inégalité car il limite la croissance et la création d'emplois plus productifs, mais l'inégalité, à son tour, freine la croissance car elle érige des barrières économiques et politiques qui entravent la diffusion de la technologie à l'ensemble du tissu productif.

## Les trois écarts du développement durable

Les trois taux en question correspondent à trois écarts à combler, entre  $y^s$  et  $y^E$  (écart social), entre  $y^E$  et  $y^A$  (écart environnemental), et  $y^s$  et  $y^A$  (écart de durabilité). Étant donné que l'égalité est au cœur du développement durable, les politiques publiques doivent tendre à la convergence des deux autres taux avec le taux de croissance de l'égalité, donc  $y^s = y^E = y^A$ .

Du point de vue de la périphérie de l'Amérique latine et des Caraïbes, ces trois écarts reflètent les trois crises du système international, à savoir: la crise liée au ralentissement de la croissance d'une économie mondiale qui reproduit les asymétries technologiques et productives et oblige les économies déficitaires à s'adapter en réduisant leurs taux de croissance; la crise de l'inégalité dans les structures économiques qui ne génèrent pas d'emplois formels plus productifs et dans lesquelles la concentration du pouvoir politique et économique est prédominante, et enfin la crise résultant de la destruction de l'environnement dans des économies tributaires des exportations de ressources naturelles pour soutenir la croissance et les modèles de consommation imitatifs.

Le présent document fait valoir qu'une combinaison pertinente de politiques sociales et environnementales qui, associées à des politiques économiques, technologiques et industrielles, peut relancer un nouveau projet de développement dans la région, au sein duquel une place importante sera faite à la composante redistributive. Cette combinaison vertueuse de politiques peut contribuer à matérialiser la proposition visant à croître pour évaluer et évaluer pour croître.

Ces politiques, ainsi que leur combinaison et leur articulation, sont regroupées sous le concept de « forte impulsion en faveur de la durabilité » et visent à élever sensiblement les taux d'investissement et à orienter les investissements vers la productivité, la protection de l'environnement, l'emploi et l'inclusion sociale. Seul un saut substantiel du taux d'investissement va permettre de transformer radicalement les modes de production et de consommation, en mettant la révolution technologique au service d'un nouveau style de développement. Le but est de progresser de manière interconnectée dans la construction d'un État providence, tout en réduisant les écarts technologiques et en opérant une transformation productive dans le sens d'un environnement durable.

\* \* \*

Ce document est organisé autour de cinq chapitres. Le chapitre I pose un diagnostic des trois crises observées à l'échelle mondiale et régionale. Le chapitre II présente un cadre analytique qui permet de mettre en perspective ces crises de manière intégrée et systématique,

sur la base d'un modèle à trois écarts. Le chapitre III contient des études portant sur les impacts quantitatifs en matière de croissance, d'émissions, de répartition des revenus et de secteur extérieur dans le cadre de différents scénarios de politiques publiques, en soulignant le potentiel des principales politiques à fort impact sur la durabilité pour engendrer une trajectoire de croissance à émissions réduites. Le chapitre IV aborde la dimension sectorielle des politiques liées à l'impulsion en faveur de la durabilité environnementale, identifie les secteurs susceptibles de se transformer en locomotives de l'économie et suggère des politiques propres à les encourager. Enfin, le chapitre V conclut par une analyse décrivant l'articulation entre politiques macroéconomiques, industrielles, sociales et environnementales, et soulignant le rôle de l'État dans la recherche de consensus pour leur mise en œuvre.

## **I. Les trois crises du modèle de développement de l'économie mondiale et de l'Amérique latine et des Caraïbes**

Ce chapitre aborde les trois crises structurelles, à savoir la crise économique, la crise des inégalités et la crise environnementale, qui caractérisent le scénario dans lequel est venue se greffer la crise de la pandémie de la COVID-19. Dans un premier temps, il s'agit d'analyser les tendances à long terme, puis les effets de la pandémie, qui mettent en évidence et exacerbent certains problèmes structurels. La première partie traite de la situation sur la scène mondiale, tandis que la seconde se concentre sur l'Amérique latine et les Caraïbes.

### **A. Les trois crises de l'économie mondiale**

#### **1. La pandémie frappe de plein fouet une économie mondiale déjà marquée par une lente expansion du PIB et des échanges commerciaux**

La première crise structurelle de l'économie internationale est liée à la timide reprise consécutive à la crise financière mondiale de 2008-2009, elle-même suivie d'une baisse tendancielle des taux de croissance du PIB, du commerce et des investissements.

La faiblesse de la croissance du PIB et du commerce mondial découle d'une conjonction de trois forces: (i) les différences dans les modèles de spécialisation des économies, qui se traduisent par une croissance souvent limitée par des déséquilibres extérieurs (tels que les crises récurrentes de la dette extérieure et des taux de

change); (ii) la forte mobilité des capitaux, qui favorise les processus spéculatifs à court terme et fait obstacle aux politiques nationales de plein emploi et de redistribution des revenus; et (iii) l'absence de gouvernance internationale pour corriger ces déséquilibres. La gouvernance internationale actuelle ne prévoit pas de mécanismes visant à encourager l'ajustement expansionniste dans les économies excédentaires, mais impose au contraire un ajustement récessionniste dans les économies déficitaires. Elle ne prévoit pas non plus de dispositifs permettant de limiter les processus spéculatifs qui alimentent l'incertitude et compromettent l'investissement en capital fixe.

## 2. L'inégalité comme entrave au développement

Le creusement des inégalités dans les grandes économies du monde a été l'un des principaux facteurs responsables de l'augmentation des tensions politiques internes et des conflits commerciaux. Dans une optique à long terme, les 1 pour cent les plus riches ont constamment accru leurs revenus dans la plupart des pays et ont accaparé 27 pour cent de la croissance totale accumulée entre 1980 et 2016, tandis que les 50 pour cent les plus pauvres n'en ont capté que 12 pour cent (Alvaredo et autres, 2019).

Toutefois, les inégalités ne concernent pas uniquement les revenus. Selon l'Organisation des Nations Unies (2019), la différence entre les pays à faible développement humain et les pays à très fort développement humain en termes d'espérance de vie à la naissance est de 19 ans, ce qui témoigne des lacunes existant en matière d'accès à la santé. De même, 42 pour cent seulement des adultes dans les pays à faible développement humain ont reçu une éducation primaire, contre 94 pour cent dans les pays à développement humain très élevé. Les inégalités entre les sexes se manifestent par des niveaux de pauvreté plus élevés chez les femmes (en termes monétaires et de temps disponible), par la surcharge de travail non rémunéré et de soins, par leur intégration précaire sur le marché du travail, par leur représentation plus faible dans les instances décisionnelles et par la persistance des féminicides.

Dans une perspective dynamique, les privilèges et les inégalités se reproduisent dans le temps. Ce phénomène peut être observé au moyen d'un coefficient qui mesure la corrélation entre le

revenu des parents et celui des enfants (coefficient de persistance intergénérationnelle du revenu).

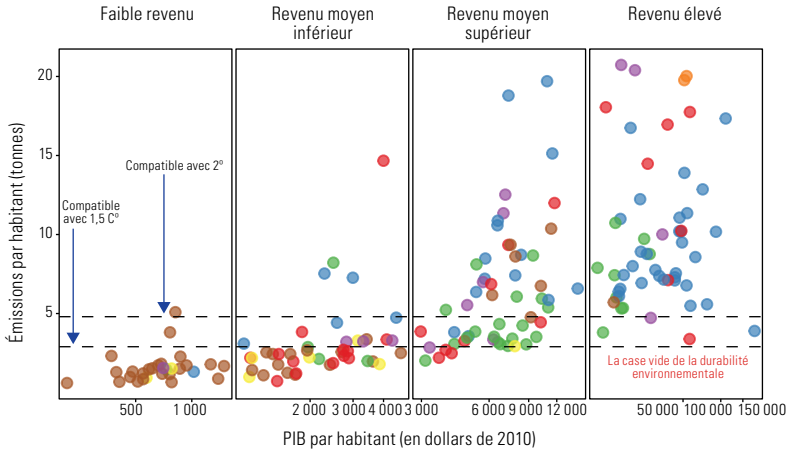
De plus, la pandémie a exacerbé les tendances négatives dans la répartition des revenus personnels et fonctionnels. Selon les estimations, le revenu des travailleurs informels chutera de 60 pour cent dans le monde entier et de 81 pour cent en Amérique latine et en Afrique. L'inégalité se creuse d'autant plus que la reprise des marchés financiers signifie également que les 1 pour cent les plus riches ont récupéré une partie de la richesse qu'ils avaient perdue au début de la crise.

### 3. Le dépassement des seuils planétaires

La trajectoire actuelle du développement a atteint un stade tel que la survie du système écologique qui le sous-tend est menacée. Le fonctionnement des marchés ne peut enrayer ces processus car la destruction de la nature et nombre de ses effets sur la santé et le bien-être ne sont pas internalisés dans les taux de rendement. Les écosystèmes et la biodiversité s'amenuisent à un rythme alarmant et plus d'un million d'espèces est déjà en danger d'extinction (IPBES, 2019). L'Indice Planète Vivante révèle un déclin de 60 pour cent des 16 704 populations représentant 4 005 espèces suivies dans le monde entre 1970 et 2014.

Le graphique 1 montre comment, dans le cadre des modes de développement actuels, aucun pays n'a atteint un revenu élevé sans accroître radicalement les émissions de gaz à effet de serre qui sont un facteur déterminant du changement climatique. En d'autres termes, il existe une boîte vide dans laquelle un PIB élevé devra être associé à la durabilité environnementale. Toute modification de cette trajectoire exige des changements radicaux dans les modes de production, de distribution et de consommation, un grand effort technologique orienté vers la durabilité et aussi, comme on le verra plus loin, un ajustement de la croissance dans les pays du centre du système permettant une croissance plus rapide dans la périphérie, ce qui rendra possible une convergence économique et sociale dans le respect des limites environnementales à l'échelle planétaire.

**Graphique 1**  
**PIB par habitant et émissions de gaz à effet de serre (GES)**  
*(En dollars de 2010 y en tonnes de CO<sub>2</sub>eq)*



**Source :** Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de J. Gütschow et autres, « The PRIMAP-hist national historical emissions time series (1850-2017) », Centre de recherche en géosciences (GFZ) d'Allemagne, Services de données du GFZ, 2019 [en ligne] <http://dataservices.gfz-potsdam.de/pik/showshort.php?id=escidoc:4736895>; et Banque mondiale, Indicateurs du développement mondial, 2019, Washington, D.C. [base de données en ligne] <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Enfin, la pandémie peut être perçue comme un signe de la présence et de l'invasion croissantes des êtres humains dans les écosystèmes de la planète. Les nouvelles zoonoses, comme cela semble être le cas de la COVID 19, montrent les conséquences négatives potentielles de la pression croissante de l'homme sur la nature (PNUE/ILRI, 2020). La fréquence à laquelle les microorganismes pathogènes passent des animaux aux humains est devenue plus importante en raison de l'exploitation forestière et agricole et de la dégradation des écosystèmes.

#### 4. La double asymétrie en matière d'environnement et l'importance du principe des responsabilités communes mais différenciées

Tous les pays et groupes sociaux ne contribuent pas aux émissions ou ne subissent pas leurs impacts à proportion égale. Il existe en effet une double asymétrie puisque les pays qui émettent le plus et les groupes



sociaux les plus riches sont ceux qui ont la plus grande capacité à se défendre contre les effets du changement climatique, tandis que ceux qui émettent le moins (les pays et les groupes sociaux les plus pauvres) sont ceux qui souffrent le plus des conséquences et ont le moins de ressources pour redresser la situation. Les politiques visant l'égalité et celles visant la protection de l'environnement doivent être reliées, dans le respect du principe des responsabilités partagées mais différenciées: le coût de la lutte contre le changement climatique et de l'adaptation à celui-ci ne devrait donc pas être supporté par tous de la même manière, car la contribution des différents groupes sociaux et pays à la dégradation de l'environnement (et les avantages qu'elle a générés dans le passé) a été très variable.

Ce sont les pays riches qui ont le plus contribué à la dégradation de l'environnement et aussi ceux qui en ont le plus profité, et ce sont eux qui devraient faire le plus d'efforts pour atténuer cette dégradation et ses conséquences.

## **B. Les trois crises en Amérique latine et aux Caraïbes**

### **1. Les déterminants et l'évolution du taux de croissance dans un contexte d'équilibre de la balance extérieure**

Tout comme dans l'économie mondiale, les tendances de la croissance et des échanges étaient déjà peu favorables en Amérique latine et dans les Caraïbes avant la pandémie de la COVID-19. Au cours des six années précédentes (2014-2019), la croissance économique avait affiché son taux le plus faible depuis 1951 (0,4 pour cent). Après la pandémie, le PIB par habitant en 2020 sera similaire à celui de 2010 (CEPALC, 2020d).

Dans la région, la marge de manœuvre budgétaire pour répondre à la pandémie est limitée. La dette publique est passée d'environ 30 pour cent du PIB en 2009-2011 à plus de 45 pour cent du PIB en 2019. Dans les Caraïbes, le fardeau de la dette représentait 68,5 pour cent du PIB en 2019. Certains des petits États insulaires en développement (PEID) de cette sous-région figuraient parmi les économies les plus lourdement endettées du monde à la suite de chocs externes, accentués par des faiblesses et des vulnérabilités structurelles, ainsi que par une forte exposition aux catastrophes naturelles et aux effets du changement climatique.

Les problèmes structurels inhérents à la croissance de la région sont liés à son mode de spécialisation, qui repose sur des avantages comparatifs statiques qui ont un impact négatif sur la croissance d'une économie qui n'émet pas de monnaie de réserve internationale, et ce, en l'absence d'une gouvernance adéquate dans l'économie mondiale (Blecker et Setterfield, 2019, pp. 425-470). Cette spécialisation traduit des retards technologiques qui se multiplient de manière endogène et qui constituent l'un des grands enjeux de la politique de développement.

Dans la région, la compétitivité internationale a été largement basée sur les ressources naturelles ou l'abondance d'une main-d'œuvre bon marché, c'est-à-dire sur une compétitivité fallacieuse. Ce type d'avantage peut assurer de courtes périodes de croissance rapide (comme lors du boom des matières premières), mais ne peut garantir une convergence à long terme avec les pays avancés. Pour atteindre cette convergence, la compétitivité doit être basée sur l'incorporation de la technologie et la diversification productive vers des secteurs technologiquement dynamiques, approche qualifiée de « compétitivité réelle ».

Aucun des déterminants d'une compétitivité réelle n'a fait preuve de dynamisme dans la région. La productivité du travail, du matériel et de l'énergie est à la traîne. Les investissements en recherche et développement (R-D) et le nombre de brevets déposés par l'Amérique latine et les Caraïbes sont négligeables et peu susceptibles de stimuler les secteurs productifs capables d'accroître la part des biens et services environnementaux dans les exportations de la région.

La frontière technologique évolue de plus en plus dans le sens des innovations environnementales. Ces innovations ont connu une croissance supérieure à la moyenne, tant dans les pays de la région que dans d'autres régions du monde. Cependant, bien que l'Amérique latine et les Caraïbes aient triplé le nombre de brevets environnementaux par million d'habitants entre 2000-2007 et 2008-2016, ce chiffre reste faible par rapport aux pays les plus avancés de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), à la Chine ou à la République de Corée.

La plupart des brevets liés aux questions relatives à l'impact environnemental (énergies renouvelables, véhicules électriques et hybrides, efficacité énergétique dans les bâtiments, traitement de

l'eau et des déchets, entre autres) sont concentrés aux États-Unis, au Japon et dans les pays européens. La différence du nombre de brevets environnementaux entre l'Amérique latine et les Caraïbes et un pays ayant récemment convergé avec les économies développées, tel que la République de Corée, a presque doublé. Ce décalage se reflète également dans les dépenses de R-D ayant des objectifs environnementaux par rapport au PIB.

## **2. L'égalité: une tâche à accomplir pour le développement de l'Amérique latine et des Caraïbes**

Une des caractéristiques de la région sur la scène mondiale est le niveau élevé d'inégalité au sein de ses sociétés. À partir de 2004, les inégalités mesurées par l'indice de Gini ont diminué en Amérique latine et dans les Caraïbes, mais ce fléchissement s'est ralenti depuis 2014. L'impact de la crise de la COVID-19 va probablement avoir comme conséquence une augmentation significative d'un indice de Gini déjà très élevé.

Par ailleurs, les inégalités de revenus se recoupent avec les inégalités liées au sexe, à l'origine ethnique, à la race, au territoire et aux différentes étapes du cycle de vie. Les femmes, les autochtones et les personnes d'ascendance africaine, et en particulier les femmes autochtones et d'ascendance africaine, perçoivent une rémunération du travail nettement inférieure à celle des hommes non autochtones ni d'ascendance africaine possédant le même niveau de scolarité (CEPALC, 2019b).

L'égalité, la réduction de la pauvreté, la lutte contre la discrimination et l'amélioration des indicateurs relatifs à l'éducation et au travail des femmes sont les piliers économiques et sociaux d'une société démocratique. La pandémie a fait apparaître beaucoup plus clairement les fractures des sociétés d'Amérique latine et des Caraïbes et la vulnérabilité de la plupart des populations à toutes sortes d'aléas.

## **3. L'équilibre environnemental: la dégradation du patrimoine naturel et le changement climatique**

La crise environnementale mondiale se manifeste également en Amérique latine et dans les Caraïbes. D'une part, on constate une forte détérioration des ressources naturelles. La perte de forêts tropicales

et subtropicales a une forte incidence sur l'hydrologie, car les forêts jouent un rôle clé dans le déplacement de l'humidité atmosphérique et forment un système de circulation globale qui influence la couverture nuageuse et les précipitations à l'échelle régionale. Dans le bassin de l'Amazone, cet effet est appelé « rivières volantes ». Plus de 70 pour cent des précipitations dans le bassin du Rio de la Plata proviennent de la forêt amazonienne (Van der Ent et autres, 2010). La fragilisation des rivières volantes pourrait avoir un effet catastrophique sur l'économie sud-américaine.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, le changement climatique a non seulement des conséquences physiques et environnementales, mais aussi sociales et économiques, et entraîne un coût croissant en termes de perte de PIB. Selon les estimations, partielles car certains effets, comme la disparition d'espèces, ne sont pas mesurables, ces coûts représenteraient environ 2 points de pourcentage du PIB de la région au cours de la seconde moitié du XXI<sup>e</sup> siècle (CEPALC, 2015). On estime que le coût économique d'un scénario dans lequel les températures augmenteraient de 2,5°C, ce qui, compte tenu des tendances actuelles, pourrait se produire d'ici le milieu du siècle, se situerait entre 1,5 pour cent et 5 pour cent du PIB régional actuel (Stern, 2013; Galindo et autres, 2014).

La situation des pays des Caraïbes et d'Amérique centrale illustre parfaitement l'asymétrie entre une faible contribution à la production mondiale d'émissions de gaz à effet de serre et une grande vulnérabilité aux effets du changement climatique, notamment une hausse de la fréquence et de l'intensité des phénomènes météorologiques extrêmes. Selon l'Indice mondial des risques climatiques, qui indique le niveau d'exposition et de vulnérabilité aux événements climatiques extrêmes, quatre pays de la sous-région —la Dominique, Haïti, le Honduras et le Nicaragua— figurent parmi les dix pays les plus touchés au monde au cours des vingt dernières années, tant en raison de la survenance d'événements exceptionnellement dévastateurs que de leur continuité.

Entre 1980 et 2010, les Caraïbes ont été la sous-région où les dommages causés par les catastrophes ont, en moyenne, représenté le plus grand pourcentage du PIB, dépassant 8 pour cent du produit à six reprises; en Amérique centrale, par ailleurs, les dommages causés

par les catastrophes ont dépassé 8 pour cent du PIB à deux reprises (Bello, 2017). Les PEID des Caraïbes ne génèrent que 0,36 pour cent des émissions mondiales de gaz à effet de serre, mais leur vulnérabilité est particulièrement élevée en raison des conditions géographiques, climatiques et socio-économiques (y compris la dette). Au cours de la période 2008-2018, les Caraïbes ont été la sous-région du monde en développement qui a enregistré le plus grand nombre annuel moyen de décès et de personnes touchées, en tant que pourcentage de la population totale, par les catastrophes naturelles liées au changement climatique (par exemple, les cyclones tropicaux) et les catastrophes géophysiques (en particulier le tremblement de terre qui a frappé Haïti en 2010).

### C. Observations finales

Ce chapitre a montré comment les trois crises structurelles du mode de développement actuel sur le plan économique, de l'égalité et de l'environnement s'expriment au sein de l'économie mondiale et régionale. À ces trois crises viennent se superposer les conséquences de la pandémie, qui a exacerbé les difficultés économiques et sociales des pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Sur le front économique, la région doit encore se doter des capacités technologiques nécessaires pour soutenir une véritable compétitivité et, par conséquent, un taux de croissance plus élevé et une balance extérieure équilibrée. L'évolution de la productivité du travail et les efforts technologiques déployés par les pays n'ont pas été suffisamment dynamiques pour relever ce taux et permettre la convergence des revenus avec ceux des économies avancées. Il en va de même pour la productivité de l'utilisation de l'énergie, de l'eau et des matériaux.

La pandémie a également creusé les écarts importants qui existent entre les différents groupes sociaux en matière de santé, d'éducation, de revenu et de richesse, ainsi que dans l'exercice des droits politiques et sociaux, aggravés par diverses formes de discrimination. Les politiques sociales et la hausse des revenus et de l'emploi formel ont joué un rôle clé dans l'amélioration des tendances de la distribution depuis 2004 (bien qu'à un rythme décroissant). Toutefois, les perspectives d'expansion de l'emploi de qualité sont moins favorables

au vu des effets de la pandémie, qui a provoqué une forte contraction du PIB et de l'emploi tout en aggravant la pauvreté et les inégalités.

Enfin, la région est la manifestation évidente de la double asymétrie en matière d'environnement: bien que ne représentant qu'un faible pourcentage des émissions mondiales, elle est fortement touchée par leurs impacts. Dans le même temps, les catégories les plus pauvres de la population sont celles qui en souffrent le plus. Par ailleurs, la région exploite souvent sa dotation en ressources naturelles de manière non durable. Il est déjà possible de constater les effets négatifs de la destruction de l'environnement sur la productivité, la croissance du PIB, la perte de biodiversité et les catastrophes naturelles liées à l'action humaine.

L'interaction entre les dimensions économique, sociale et environnementale oblige à considérer conjointement les trois crises, de même que leurs solutions. Le chapitre II fournit un cadre analytique qui permet de relier les trois crises et d'identifier les scénarios politiques possibles.

## **II. Un modèle à trois écarts et les scénarios du développement durable**

### **A. Un modèle à trois écarts**

Dans le chapitre I, nous avons identifié les trois crises du modèle de développement: économique, sociale et environnementale. Ces crises sont étroitement liées entre elles et ce chapitre analyse ces interrelations en termes de modèle à trois écarts, dont le point de départ est la reconnaissance du fait que l'économie internationale présente de profondes asymétries technologiques, financières, institutionnelles et de pouvoir, qui se reproduisent de manière endogène et entraînent la formation d'un système centre-périphérie. Le modèle à trois écarts offre un cadre d'analyse relativement simple dans lequel sont examinées les trois crises et les réponses en termes de politiques qu'il est possible d'apporter à ces tendances structurelles, ainsi qu'aux effets de la pandémie de la COVID-19. Il permet en outre de montrer clairement le besoin urgent de reconstruire la gouvernance mondiale sur des bases multilatérales et autour des objectifs de développement durable (ODD).

Les dimensions sociale, économique et environnementale du développement durable interagissent et forment un tout intégré. Ces interactions peuvent être étudiées à partir de la définition de trois taux de croissance: un taux compatible avec la contrainte extérieure, un autre qui exige la poursuite de l'égalité en tant qu'objectif clé du développement durable, et le taux maximum compatible avec les limites planétaires.

## 1. Croissance compatible avec la contrainte extérieure

La tradition structuraliste de la pensée économique reconnaît que le système international est composé d'un ensemble très hétérogène de pays que l'on peut diviser en deux groupes: le centre et la périphérie<sup>1</sup>. Le centre affiche un niveau de revenu par habitant élevé et se situe à la frontière technologique, ou très proche de celle-ci, ce qui lui permet d'être compétitif dans les secteurs à plus forte intensité technologique et les plus dynamiques de la demande et, en conséquence, d'avoir une présence dominante dans le commerce mondial pour ces secteurs. Ses capacités technologiques rendent aussi possible le soutien de la création de nouveaux processus, biens et services, et l'expérience de la diversification productive que cela entraîne. La situation opposée est observée dans la périphérie, qui montre un retard technologique par rapport au centre. Cet écart technologique fait que, pour entrer en concurrence sur le marché international, la périphérie dépend surtout d'avantages compétitifs statiques, fondés sur des ressources naturelles ou des bas salaires.

Une manière synthétique d'exprimer le lien entre technologie, structure productive et convergence des revenus par habitant entre le centre et la périphérie consiste à recourir au concept de contrainte extérieure de la croissance. Les pays avec des structures productives très concentrées en activités à faible intensité technologique tendent à générer une forte demande d'importations à mesure que leur croissance augmente, tandis que leurs exportations ne répondent pas avec la même intensité aux changements de revenu qui se produisent dans le reste du monde. Des niveaux de technologie, de capacités et de diversification plus élevés accroissent le quotient entre l'élasticité-revenu des exportations ( $\epsilon$ ) et l'élasticité-revenu des importations ( $\pi$ ). Plus ce quotient est grand ( $\epsilon/\pi$ ), plus la croissance de la périphérie peut être rapide sans que l'augmentation de ses importations ne creuse le déficit de la balance extérieure de base (compte courant plus flux financiers à long terme). L'urgence d'un déficit extérieur oblige à un ajustement qui se produit, dans une large mesure, par le biais de la réduction du taux de croissance. Le quotient

---

1 Le centre et la périphérie sont des types idéaux, qui dans le monde réel présentent un degré élevé d'hétérogénéité interne. Selon qu'ils adoptent ou non les politiques adéquates, les pays de la périphérie peuvent redéfinir leur position dans le système.



entre les élasticités définit le taux de croissance relatif périphérie-centre compatible avec la contrainte extérieure ( $\frac{y^E}{y^C} = \frac{\varepsilon}{\pi}$ ), qui est une fonction des capacités et de la structure productive (CEPALC, 2012; Blecker et Setterfield, 2019).

Dans certains cas, la contrainte extérieure n'est pas opérationnelle (par exemple, face à un scénario mondial très favorable aux exportations de la périphérie) et les économies connaissent une croissance inférieure à leur potentiel d'équilibre externe. Cependant, dans la majorité des cas, c'est le contraire qui se produit, en particulier dans de nombreux pays des Caraïbes, du fait de la forte pondération de leurs paiements à l'étranger au titre du service de la dette et du transfert de bénéficiaires.

Le taux de croissance de la périphérie compatible avec la contrainte extérieure ( $y^E$ ) est le taux maximum auquel la périphérie peut croître sans générer de déséquilibres insoutenables de la balance de base, du fait de son modèle de spécialisation (reflété par le quotient  $\varepsilon/\pi$ ) et du taux de croissance du centre ( $y^C$ ). Si le centre croît plus, la périphérie exporte plus et la contrainte extérieure se relâche; s'il existe un changement structurel dans la périphérie vers des secteurs à plus forte intensité de technologie et plus dynamiques sur le marché mondial, la périphérie exporte plus (ou l'élasticité-revenu de ses importations baisse). Dans les deux cas, le taux de croissance compatible avec l'équilibre extérieur augmente.

## 2. Croissance pour l'égalité

Dès le début des années 1960, la CEPALC s'est positionnée contre l'idée prédominante de l'orthodoxie économique de l'époque selon laquelle l'iniquité était nécessaire à l'investissement et la croissance. Elle soulignait la nécessité de réformes agraires et fiscales qui rendraient possible une meilleure distribution des actifs et du revenu, et favoriseraient une augmentation de la productivité de la terre et une expansion du marché intérieur.

Plus récemment, le concept d'«égalité multidimensionnelle» est passé à une place centrale non seulement dans l'agenda de mesures, mais aussi dans un cadre d'analyse étendu. Ce concept recouvre, outre les revenus, l'égalité d'opportunités et d'accès, et la reconnaissance des différences et de la dignité des personnes. Dans les termes

de la CEPALC (2010), « il se réfère à l'abolition des privilèges et la consécration de l'égalité de droits de tous les individus, quels que soient leurs origines et conditions de genre, nationalité âge, territoire et ethnie. [...] Ce principe est synthétisé par l'idée de citoyenneté ». En outre, l'égalité renforce le besoin de consolider et élargir la démocratie politique, qui doit être vue comme un élément constitutif du concept même de développement.

L'égalité contribue de manière décisive au renforcement des capacités et, par conséquent, est une force qui stimule l'apprentissage technologique, la hausse de la productivité et la croissance économique. Par ailleurs, l'inégalité a un effet indirect sur la productivité, car elle constitue un frein social et politique à la conception et la mise en œuvre de mesures de développement. La qualité des mesures diffère substantiellement selon que l'on est dans une société inégale ou dans une société égale. Ceci est dû à l'économie politique et aux structures de pouvoir. Les sociétés inégales concentrent le pouvoir économique et le pouvoir politique, et l'un est utilisé pour accroître l'autre.

Dans le modèle présenté dans ce chapitre, le taux de croissance nécessaire pour réduire l'inégalité, ou le taux pour l'égalité ( $y^s$ ), est défini comme le taux minimum nécessaire pour atteindre les objectifs multidimensionnels d'égalité requis pour le programme d'accès aux droits et le renforcement des capacités.

### 3. La frontière environnementale centre-périphérie

Les formes adoptées par la croissance économique ne pourront pas se maintenir sans mettre en danger la stabilité de la planète. Les émissions de polluants et de gaz à effet de serre, ainsi que la consommation de ressources naturelles, dépendent du taux de croissance économique et de la capacité du progrès technique à disjoindre cette croissance des émissions, et à réduire l'intensité de l'utilisation des ressources naturelles. Plus la croissance du centre sera rapide, moins il restera d'espace environnemental pour la croissance de la périphérie, et plus le progrès technique en faveur de l'environnement dans le centre et la périphérie sera rapide, plus grand sera l'espace environnemental (moindre émission de carbone par unité de PIB) disponible pour la croissance.

La frontière environnementale centre-périphérie est l'ensemble des taux de croissance de la périphérie ( $y^p$ ) compatibles avec la stabilité de l'écosystème mondial pour chaque taux de croissance du centre, étant donné le taux de progrès technique (qui disjoint la croissance des émissions et la destruction de l'environnement) dans le centre et la périphérie. À des fins opérationnelles et de simplicité, dans les exercices quantitatifs qui sont proposés dans le chapitre III, on considère que la position de la frontière environnementale centre-périphérie dépend du niveau des émissions que la science définit comme nécessaire pour maintenir la hausse du réchauffement climatique en deçà de 1,5 °C. Mais ce n'est là qu'une approche du concept plus large de frontière environnementale, qui se réfère à l'équilibre de tout l'écosystème (et pas seulement au changement climatique) face à l'action humaine.

La frontière environnementale centre-périphérie synthétise deux problèmes centraux de l'inégalité liés à l'environnement. D'une part, elle exprime la nécessité de le préserver pour les générations futures; par conséquent, elle reflète une question d'égalité intergénérationnelle. D'autre part, elle illustre le conflit entre la croissance que peut connaître le centre et la croissance que peut connaître la périphérie pour éviter la destruction de l'environnement; par conséquent, elle exprime une question d'inégalité entre pays, qui touche les générations actuelles.

## **B. Rendre les contraintes extérieure et environnementale compatibles avec la croissance pour l'égalité**

Les crises extérieure, sociale et environnementale interagissent et se renforcent entre elles. Ces interactions peuvent-elles être redéfinies d'une manière qui mène au développement durable? On estime que cela est possible, si des mesures déterminées sont appliquées et un effort de construction institutionnelle est réalisé, aussi bien dans les économies nationales que dans le système multilatéral. L'analyse est menée dans le contexte d'un modèle centre-périphérie dans lequel la périphérie est l'Amérique latine et Caraïbes et le centre est le reste du monde. Cette simplification, bien entendu, ignore le fait qu'une partie plus importante du reste du monde appartient également à la périphérie; cependant, on la considère justifiable du fait que ce document se concentre sur l'Amérique latine et les Caraïbes.

Tel qu'évoqué plus loin, en Amérique latine et aux Caraïbes, le taux nécessaire pour l'égalité est plus élevé que celui permis par la contrainte extérieure. Ceci s'explique pour deux raisons. Dans une région caractérisée par de fortes inégalités, et un pourcentage important de la force de travail en situation informelle, le taux minimum pour l'égalité est fatalement élevé. À la fois, le modèle de spécialisation de la région fait que le plafond de la contrainte extérieure est rapidement atteint et, par conséquent, le taux  $y^E$  est réduit. C'est pour ces motifs que le taux pour l'égalité est supérieur au taux compatible avec la contrainte extérieure ( $y^S > y^E$ ). L'écart entre les deux est appelé «écart social». Ces deux variables dépendent conjointement des mesures sociales, industrielles et technologiques qui peuvent transformer la structure productive et modifier les niveaux d'inégalité. Plus l'effort redistributif de l'économie sera élevé (par exemple, grâce à un régime fiscal fortement progressif), moindre sera  $y^S$ .

Même lorsque  $y^E$  est faible, au vu de la croissance du reste du monde et du budget réduit de carbone existant, le taux de croissance de l'Amérique latine et des Caraïbes compatible avec la contrainte extérieure est supérieur à celui stipulé à la frontière environnementale centre-périphérie; autrement dit,  $y^E > y^A$ . La différence entre ces deux taux de croissance est appelée «écart environnemental». Tandis que l'évolution de  $y^E$  dépend de la manière dont les capacités technologiques et le changement structurel affectent la dynamique des exportations et des importations, l'évolution de  $y^A$  dépend de l'incidence de ces mêmes variables sur les émissions et l'utilisation des ressources naturelles. Les mesures sociales et l'éducation peuvent aussi contribuer à la variation de  $y^A$ , par exemple, à travers la modification des modèles de consommation et la provision de services publics qui réduisent l'impact environnemental (comme dans les domaines de l'assainissement ou du transport public).

Enfin, l'écart total qui existe entre le taux nécessaire pour l'égalité et le taux maximum compatible avec la frontière environnementale est appelé «écart de la durabilité», puisque c'est la réduction de cet écart qui garantit le développement durable dans ses trois dimensions: économique, sociale et environnementale. Le développement durable ne s'obtient qu'en éliminant ces trois écarts et, par conséquent,  $y^S = y^E = y^A$ . L'objectif de la politique de développement est que les taux

maximums environnemental et de contrainte extérieure convergent vers celui d'égalité, en supposant que ce dernier est le plus élevé. Trois types de politiques peuvent contribuer à cet objectif: i) des politiques sociales, qui, en améliorant la distribution du revenu, permettent que les objectifs d'égalité soient atteints avec un taux de croissance plus bas; ii) des politiques industrielles et technologiques, qui, combinées aux politiques sociales, améliorent la compétitivité authentique et élève le taux  $y^E$ ; et iii) des politiques environnementales, qui, combinées aux politiques sociales, industrielles et technologiques, promeuvent la disjonction des émissions et du PIB, et évitent l'utilisation prédatrice des ressources naturelles, élevant le taux  $y^A$ .

Pour atteindre l'objectif de l'égalité, il est nécessaire de satisfaire aussi bien les conditions d'égalité pour cette génération, entre les pays et dans chaque pays, que les conditions d'égalité intergénérationnelle, en respectant le droit au développement des générations futures. La première condition implique que la périphérie doit croître (au minimum) au taux nécessaire pour réduire l'inégalité, tandis que la seconde nécessite que le centre et la périphérie croissent (au maximum) aux taux qu'indique la frontière environnementale centre-périphérie.

### **C. Les trajectoires d'ajustement dépendent des décisions de politique**

Il existe des forces économiques associées aux processus concurrentiels sur les marchés des biens et des devises qui obligent les économies à procéder à un ajustement face à la contrainte extérieure. Certains mécanismes de marché font que la croissance tende vers  $y^E$ . Mais atteindre les taux  $y^S$  et  $y^A$  dépend de décisions de politique économique qui définissent les scénarios possibles.

Ce document décrit deux scénarios qui représentent deux pôles d'un continuum. Bien que les cas qui existent actuellement (et ceux qui existeront probablement dans le futur) soient des scénarios intermédiaires, les cas polaires aident à percevoir plus clairement les forces qui agissent sur les trois écarts et à identifier les instruments qui peuvent changer leur fonctionnement. Tandis que dans un premier scénario, la recherche de la durabilité environnementale renforce l'écart centre-périphérie, dans le second, au contraire, des responsabilités

communes mais différenciées sont reconnues dans le cadre du nouveau pacte vert mondial tout en avançant vers une forte impulsion vers la durabilité. Ce scénario vertueux inclut l'adoption de mesures dans le centre qui accélèrent les innovations dans des biens et des produits durables du point de vue environnemental, l'adoption de politiques industrielles et technologiques dans la périphérie promouvant la rapide diffusion, l'adaptation et l'amélioration progressive de la technologie de frontière du centre, la diversification des capacités de la périphérie au même niveau que l'absorption du progrès technique, la construction d'un État providence dans la périphérie en synergie avec les capacités technologiques et l'établissement d'accords internationaux qui pénalisent la production et le commerce de biens et les processus polluants et accélèrent la diffusion de technologies propres dans la périphérie. Ce second scénario constituerait un cadre de gouvernance internationale compatible avec les objectifs que la communauté internationale s'est engagée à atteindre avec le programme de développement durable à l'horizon 2030 et les négociations autour du changement climatique.

## **D. La dimension des trois écarts en Amérique latine et aux Caraïbes**

Cette section mesure les taux de croissance en Amérique latine et aux Caraïbes et analyse des conditions nécessaires pour l'élimination des trois écarts, afin d'obtenir  $y^S = y^E = y^A$ . Dans cette équation, l'objectif des politiques doit être d'obtenir que tous les taux convergent vers  $y^S$ .

### **1. La contrainte extérieure**

Sur la base de la relation entre les élasticités-revenu des exportations et des importations, il est possible de calculer quel serait le taux de croissance dans un contexte d'équilibre extérieur de l'Amérique latine et des Caraïbes, étant donné la croissance du reste du monde. Bien qu'il existe dans la région de grandes variations d'un pays à l'autre, le quotient ne s'approche de 2 que dans le cas du Panama. La moyenne du quotient entre l'élasticité-revenu des exportations et l'élasticité-revenu des importations en Amérique du Sud est d'environ 0,7. Ceci implique que, si le monde croissait à un taux de

2 pour cent au cours des deux prochaines années, cette sous-région pourrait croître de 1,4 pour cent sans que son endettement extérieur n'augmente. Les exercices quantitatifs réalisés pour les pays de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) durant la période 1990-2005 indiquent que son taux moyen de croissance avec équilibre extérieur estimé était d'environ 3 pour cent. Cependant, l'endettement extérieur élevé de beaucoup d'économies de la CARICOM suggère que ce taux serait difficile à atteindre, car il ne tient pas compte de l'impact des services de la dette.

## 2. Le taux de croissance nécessaire pour assurer l'égalité

Pour obtenir une réduction de l'inégalité qui soit significative et persistante dans le temps, il faut atteindre un taux critique ou seuil de croissance qui crée des emplois de qualité et permette de financer les politiques sociales et redistributives. Afin de disposer d'un indicateur quantitatif du progrès accompli sur la voie de l'égalité, on prendra comme objectif l'élimination de la pauvreté monétaire. Il s'agit d'un objectif ambitieux, étant donné que la pandémie de la COVID-19 a considérablement augmenté le pourcentage de personnes pauvres: on estime qu'en 2020 le nombre de personnes en situation de pauvreté pourrait atteindre 231 millions (37,8 pour cent de la population de l'Amérique latine et des Caraïbes).

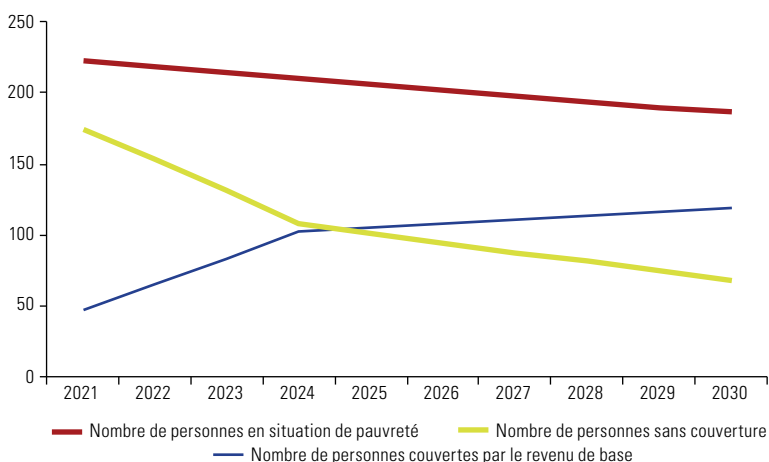
Dans l'exercice réalisé ci-après, on considère la politique redistributive suivante: la première année (2021), le gouvernement transfère 1,5 pour cent du PIB aux plus pauvres sous la forme d'un revenu de base monétaire égal à un seuil de pauvreté, et augmente le montant de ce transfert de 0,5 point de PIB chaque année, jusqu'à atteindre 3,0 pour cent du PIB en 2024, après quoi cette valeur reste constante jusqu'en 2030. Le nombre de pauvres se réduira dans le temps, en partie parce que l'augmentation du PIB va créer des emplois et en partie parce que les transferts sous forme de revenu de base font sortir de plus en plus de personnes de la pauvreté. Ce dernier effet s'explique par l'augmentation du pourcentage du PIB transféré entre 2021 et 2024 et parce que l'augmentation du PIB implique que, même si l'on transmet le même pourcentage, le montant de l'argent reçu est supérieur.

Le graphique 2 décrit l'évolution du nombre de personnes qui vivent en situation de pauvreté en Amérique latine et aux Caraïbes dans deux scénarios de croissance du PIB: l'un à 2,5 pour cent et l'autre à 4,0 pour cent par an. Le taux de croissance de 2,5 pour cent est une estimation du taux post-pandémie, qui tient compte de l'impact de la pandémie et des tendances antérieures en termes de croissance du PIB. Il s'agirait là du taux de croissance tendanciel (sans rien changer). Le taux de 4,0 pour cent suppose un scénario plus favorable qui, à son tour, implique une hausse sensible de la compétitivité et des capacités technologiques de la région (augmentant le quotient entre les élasticités, comme cela a été signalé). La courbe en rouge du graphique 2 montre l'évolution du nombre total de pauvres et la courbe en bleu indique les personnes couvertes par le revenu de base, de sorte que la distance entre ces deux courbes illustre le nombre de personnes non couvertes par le revenu de base et, par conséquent, en situation de pauvreté.

Les simulations montrent que seule une croissance de 4,0 pour cent, combinée avec la forte politique redistributive déjà décrite, parvient à rapprocher l'Amérique latine et les Caraïbes de l'objectif d'élimination de la pauvreté (le pourcentage de pauvres restant s'élève à 2,0 pour cent).

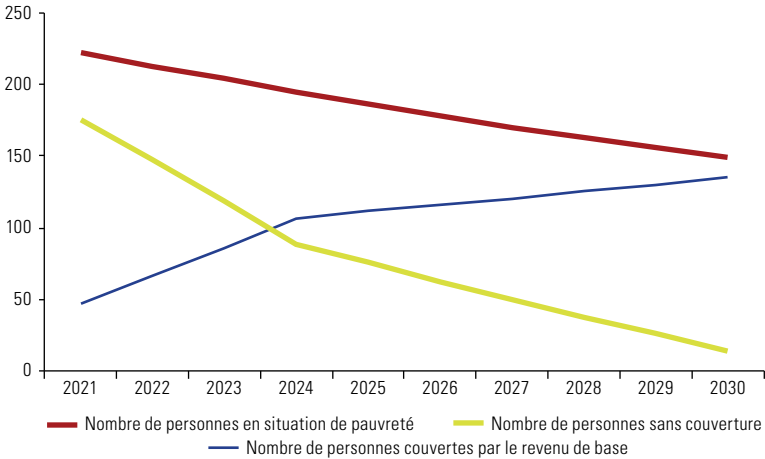
**Graphique 2**  
**Amérique latine et Caraïbes: politique de redistribution et taux de croissance nécessaires pour éliminer la pauvreté dans la région, 2021-2030**  
*(En millions de personnes)*

A. Scénario 1: croissance du PIB de 2,5 pour cent





Graphique 2 (fin)

**B. Scénario 2: croissance du PIB de 4,0 pour cent**

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

Dans la pratique, les pays peuvent opter pour une utilisation de 1,5 pour cent du PIB pour éliminer la pauvreté extrême dès la première année, et avancer dans la réduction du nombre de personnes qui se trouvent en situation de pauvreté non extrême dans les années suivantes, jusqu'à parvenir à éliminer la pauvreté en 2030 d'une manière moins «linéaire» que celle représentée dans le graphique 2.

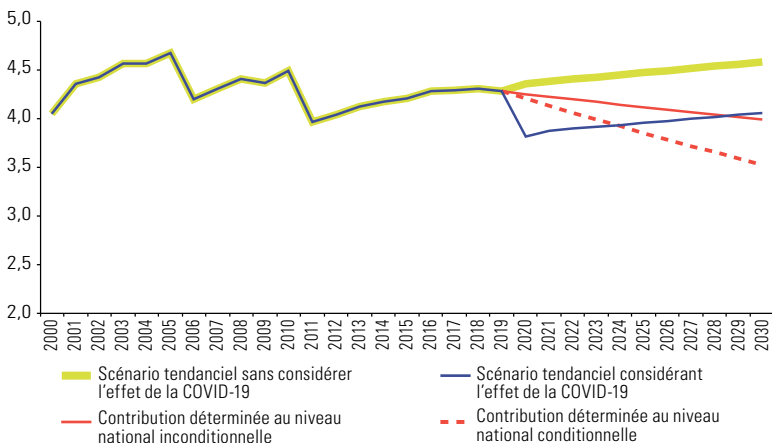
### 3. Le taux de croissance compatible avec la préservation de l'environnement et les contributions déterminées au niveau national

Le taux de croissance compatible avec l'équilibre de la planète est défini par la frontière environnementale centre-périphérie. Comme mentionné plus haut, l'Amérique latine et les Caraïbes étant le sujet de ce document, cette frontière se construit en distinguant deux régions: l'Amérique latine et les Caraïbes, et le reste du monde. Dans les exercices réalisés ci-après, on part de l'hypothèse du respect du principe des responsabilités communes mais différenciées et du fait que l'Amérique latine et les Caraïbes doivent seulement respecter leurs contributions déterminées au niveau national (CDN) conditionnelles, tandis que le reste du monde réalise les ajustements nécessaires pour atteindre les objectifs de 2 0C et 1,5 °C.

Le graphique 3 illustre la trajectoire des émissions de l'Amérique latine et des Caraïbes et du monde jusqu'en 2030, selon les différents scénarios. Pour la construction du scénario tendanciel, qui incorpore les effets de la pandémie de la COVID-19, on estime dans la région une chute de 9,1 pour cent du PIB en 2020 et une croissance de 3,7 pour cent en 2021, tandis que pour le reste du monde on considère une réduction du PIB de 4,9 pour cent en 2020 et une reprise de 5,4 pour cent en 2021. De 2022 à 2030, on suppose que le PIB et l'intensité des émissions de carbone de l'économie de l'Amérique latine et des Caraïbes et du reste du monde auront un comportement similaire à celui qu'elles ont eu entre 1990 et 2019. Le scénario répondant aux objectifs inconditionnels et conditionnels est calculé en agrégeant les engagements des pays d'Amérique latine et des Caraïbes (Samaniego et autres., 2019) et en utilisant les estimations du *Rapport 2019 sur l'écart entre les besoins et les perspectives en matière de réduction des émissions: rapport d'activité mondiale sur l'action climatique* (PNUE, 2019). Tel qu'indiqué plus haut, les pourcentages de réduction de l'Amérique latine et des Caraïbes sont appliqués à un scénario dans lequel le PIB n'est pas affecté par la COVID-19, car ils ont été négociés avant la pandémie.

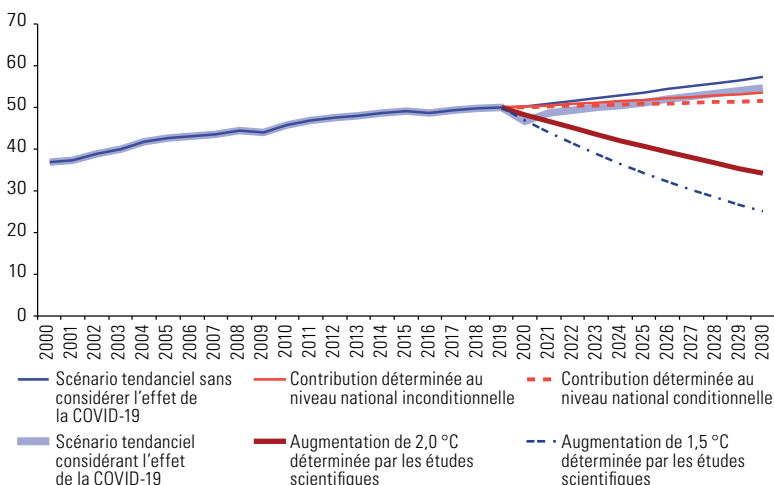
**Graphique 3**  
**Amérique latine et Caraïbes, et reste du monde: niveau des émissions**  
**dans différents scénarios, 2000-2030**  
*(En gigatonnes d'équivalent CO<sub>2</sub>)*

**A. Amérique latine et Caraïbes<sup>a</sup>**



Graphique 3 (fin)

B. Reste du monde<sup>b</sup>



**Source:** Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de J. Gütschow et al., *The PRIMAP-hist national historical emissions time series (1850-2017)*, vol. 2.1, GFZ Data Services; Base de données CEPALSTAT; Banque mondiale, Indicateurs du développement dans le monde, et Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), Base de données statistiques fondamentales de l'Organisation (FAOSTAT) [en ligne] <http://www.fao.org/faostat/en/>. Les émissions de gaz à effet de serre correspondent aux secteurs de l'énergie, de l'agriculture et l'élevage, des déchets, des processus industriels et du changement d'utilisation des terres et de la sylviculture, selon la classification du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC).

<sup>a</sup> Antigua-et-Barbuda, Argentine, Barbade (la), Bolivie (État plurinational de), Brésil, Bahamas (les), Belize, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Dominique (la), Équateur, El Salvador, Grenade (la), Guatemala, Guyana, Honduras, Haïti, Jamaïque, Mexique, Nicaragua, Panama, Pérou, Paraguay, République dominicaine, Saint-Christophe-et-Niévès, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines, Suriname, Trinité-et-Tobago, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du).

<sup>b</sup> Sont inclus 133 pays.

Ayant considéré que l'Amérique latine et les Caraïbes doit seulement remplir ses engagements conditionnels, tandis que le reste du monde réalise les ajustements nécessaires pour atteindre les objectifs de 2 C et 1,5 C, la chute des émissions de la région pour le scénario tendanciel serait la même pour le scénario des 2 C comme pour celui des 1,5 C, tous deux avec des CDN conditionnelles (autrement dit, -23 pour cent). Pour cela, dans le reste du monde les émissions devraient chuter de 40 pour cent et 60 pour cent dans le scénario tendanciel, respectivement, si l'on cherche à respecter les objectifs établis par la science.

La ligne rouge en pointillés représente la trajectoire des émissions à laquelle l'Amérique latine et les Caraïbes se sont engagées dans les CDN conditionnelles. Cette ligne recoupe la trajectoire du scénario tendanciel post-pandémie en 2024. Ceci signifie que l'Amérique latine et les Caraïbes ont une fenêtre d'opportunité de quatre ans pour redéfinir son modèle énergétique, technologique et productif, et disjoindre les émissions du produit. La pandémie, en touchant si fortement le PIB, permettrait qu'au cours des quatre prochaines années la région se situe en-deçà des niveaux d'émission auxquels elle s'est engagée dans les CDN, mais il faut que soient mises en œuvre les transformations nécessaires pour ne pas dépasser ces niveaux une fois que l'économie retrouvera les niveaux antérieurs de croissance du PIB.

#### 4. L'arithmétique du développement durable: une combinaison du taux de croissance nécessaire pour l'égalité, de celui de l'équilibre extérieur et celui de la durabilité environnementale

Le tableau 1 résume les principaux résultats des exercices simples de simulation de trajectoire réalisés précédemment. Les deux premières lignes montrent les niveaux de pauvreté et d'émissions en 2020 et les objectifs pour ces variables en 2030. Les autres lignes, dans leur intersection avec les colonnes de pauvreté et d'émissions, montrent comment ces variables changent dans les différents scénarios de croissance, de distribution et d'investissement dans la décarbonisation de l'économie. Ces scénarios sont divisés en fonction des critères suivants: i) taux de croissance du PIB en Amérique latine et aux Caraïbes (4,0 pour cent et 2,5 pour cent), ii) existence ou non de politiques redistributives de transfert de revenus et iii) existence ou non d'investissements dans la décarbonisation de l'économie, qui permettent de dupliquer le taux de décarbonisation historique<sup>2</sup>.

---

2 Dupliquer le taux historique de décarbonisation, qui a été de -1,9% entre 1990 et 2017, équivaut à, par exemple, faire passer la composition de la matrice de l'offre totale d'énergie primaire des 25% actuels à 45%. Par conséquent, accélérer la décarbonisation de l'économie suppose la mise en œuvre de mesures dans différents domaines, comme la génération d'électricité à travers des énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, l'électromobilité et le changement des moyens de transport, la réduction de la déforestation, le boisement, l'agriculture et l'élevage durables, ou la gestion des déchets.

**Tableau 1**  
**Amérique latine et Caraïbes: estimations et scénarios de croissance, d'égalité et de durabilité écologique et environnementale, 2030**

		Pauvreté (en pourcentages)	Émissions (en gigatonnes d'équivalent CO <sub>2</sub> )	Quotient entre les élasticités-revenu des exportations et des importations nécessaire
2020 (estimation)		37,3	3,8	
Objectif pour 2030		0	4,0 (inconditionnel) 3,5 (conditionnel)	
Scénarios vers 2030	Hypothèses			
Croissance + transferts (revenu de base)	Croissance de 4,0 pour cent	2	4,6	1,4
	Croissance de 2,5 pour cent	10	4,1	0,9
Croissance sans transferts	Croissance de 4,0 pour cent	19,8	4,6	1,4
	Croissance de 2,5 pour cent	24,8	4,1	0,9
Croissance + transferts + décarbonisation	Croissance de 4,0 pour cent Revenu de base Duplication du taux de décarbonisation de l'économie	2	3,9	1,4
	Croissance de 2,5 pour cent Revenu de base Duplication du taux de décarbonisation de l'économie	10	3,3	0,9

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

**Note:** Pour le calcul du quotient des élasticités de l'écart extérieur, on considère une croissance du reste du monde de 2,8 pour cent. Deux scénarios de croissance sont inclus: l'un élevé, de 4,0 pour cent par an, et l'un intermédiaire, de 2,5 pour cent annuel. Le scénario sans transferts suppose une chute tendancielle du coefficient de Gini de 0,8 pour cent par an.

Dans la dernière colonne du tableau 1, on montre le quotient entre les élasticités-revenu des exportations et des importations nécessaire pour atteindre les taux de croissance de 4,0 pour cent et 2,5 pour cent avec un équilibre externe, si le monde croissait à un taux tendanciel de 2,8 pour cent. Les quotients estimés doivent être comparés à ceux observés dans les différentes sous-régions de l'Amérique latine et des Caraïbes. Les résultats de l'exercice sont les suivants:

- Afin d'atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté, il convient de combiner des taux élevés de croissance du PIB avec des transferts croissants (de 1,5 pour cent à 3,0 pour cent du PIB) entre 2021 et 2030. Sur la base de ce résultat, un taux de 4,0 pour cent de croissance annuelle serait le taux minimum nécessaire pour l'égalité.

- Cependant, ce taux entraîne un niveau d'émissions supérieur à celui établi dans les CDN. On vérifie que le taux nécessaire pour l'égalité (4,0 pour cent) dépasse le taux de croissance compatible avec la préservation de l'environnement (1,2 pour cent avec un progrès de la technologie tendanciel). La région devrait donc réaliser un effort important en termes de progrès technique et de changement structurel visant la décarbonisation pour que les taux d'égalité et l'équilibre environnemental convergent.
- Le taux de croissance avec équilibre extérieur est inférieur au taux de croissance nécessaire pour l'égalité (4,0 pour cent) dans le cas de l'Amérique du Sud et du Mexique. Maintenir l'équilibre extérieur avec un taux de croissance de 4,0 pour cent implique de dupliquer le quotient entre les élasticités-revenu des exportations et des importations, passant de 0,7 à 1,4, si le monde continue à croître à un taux de 2,8. En Amérique centrale et dans certains pays des Caraïbes, le quotient entre les élasticités permettrait de croître de 4,0 pour cent avec un équilibre extérieur, mais l'endettement élevé fait que ce calcul sous-estime l'effort de captation de devises que devraient réaliser ces sous-régions pour atteindre les objectifs de croissance sans se trouver freinées par le plafond de la contrainte extérieure.
- Dans tous les cas, le taux de croissance avec durabilité environnementale (1,2 pour cent, en supposant que la décarbonisation suive les tendances de la décennie précédente) est inférieur au taux de croissance avec équilibre extérieur, y compris en Amérique du Sud, qui présente le taux le plus bas de croissance tout en maintenant l'équilibre extérieur.

Ces résultats sont le fruit d'un travail effectué sur la moyenne des économies latino-américaines et caribéennes, qui cachent des différences très importantes. Plus le pourcentage de personnes pauvres sera élevé, plus l'effort redistributif et le taux de croissance du PIB et de l'emploi devront être importants pour réduire ce pourcentage.

En conclusion, atteindre la convergence des taux d'équilibre extérieur et de durabilité environnementale avec le taux de croissance nécessaire pour réduire de manière systématique l'inégalité requiert un bond en avant en termes de compétitivité authentique dans la région, ainsi qu'un changement de cap et une accélération de la vitesse du progrès technique, de la décarbonisation et de la préservation de l'environnement. Une trajectoire de ce type représente un changement radical du style de développement, qui peut uniquement être atteint avec une batterie intégrale de stratégies et mesures comme celles débattues plus avant dans ce document, et constitue en outre un formidable enjeu d'économie politique et de construction de pactes sociaux.

### III. Scénarios d'un nouveau modèle de développement

Pour atteindre le développement durable dans ses trois dimensions, des efforts concertés sont nécessaires, afin de mettre en œuvre un ensemble de politiques capables de soutenir une nouvelle impulsion en faveur de la durabilité. Étant donné que ces politiques influencent une multitude de variables sujettes à des interactions non linéaires, il est très difficile de prévoir les résultats qui seront obtenus sans recourir à des modèles mathématiques. Dans ce chapitre, des exercices de simulation de différents scénarios sont conduits à partir de différents modèles économiques.

#### A. Instruments de promotion du développement durable et combinaisons possibles: le modèle E3ME

Le modèle E3ME est un modèle macroéconomique de simulation hybride, sans équilibre, qui représente les systèmes mondiaux d'énergie, d'environnement et d'économie et fournit des estimations de l'impact qu'ont différentes politiques sur ces systèmes. Le modèle produit pour les principales variables énergétiques, environnementales et économiques des résultats annuels. Il recouvre 61 pays, territoires et régions, dont l'Argentine, le Brésil, la Colombie et le Mexique, et une région qui comprend le reste de l'Amérique latine et des Caraïbes de manière agrégée<sup>3</sup> (Cambridge Econometrics, 2019). Une

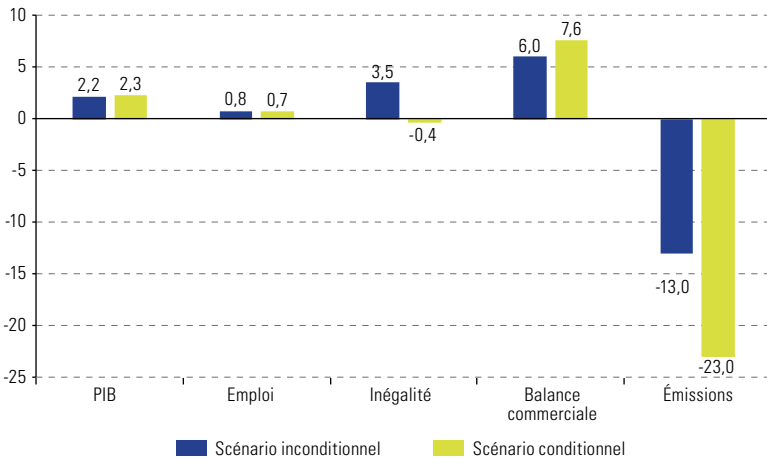
---

3 Cette représentation agrégée comprend les pays ou régions suivants: Bolivie (État plurinational de), Chili, Costa Rica, Cuba, Équateur, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, Nicaragua, Panama, Paraguay, Pérou, Puerto Rico, Surinam, Trinité et Tobago, Uruguay et Venezuela (République bolivarienne du).

désagrégation sectorielle détaillée est fournie pour chaque région du globe, comprenant, dans le cas des régions non-européennes comme l'Amérique latine et les Caraïbes, 43 secteurs.

Dans les simulations, une attention particulière est portée aux effets qu'ont les politiques à fort impact sur la durabilité sur des variables clés dans les domaines économique, social et environnemental. À ces fins, des scénarios sont définis d'après les politiques qui peuvent être adoptées en Amérique latine et dans les Caraïbes et la présence ou non d'initiatives de coopération internationale, tel qu'il est expliqué en détail dans le texte principal. Plus particulièrement, le scénario tendanciel (statu quo), a été estimé avec et sans l'impact de la pandémie, ce qui permet d'identifier ses retombées sur les principales variables du modèle. Les résultats présentés dans le graphique 4 montrent la différence, exprimée en pourcentage, par rapport à un scénario tendanciel tenant compte de l'impact de la pandémie.

**Graphique 4**  
**Amérique latine et les Caraïbes: effets des politiques à fort impact sur la durabilité sur les principales variables par rapport au scénario de la COVID19 dans différents contextes internationaux, 2030**  
*(En pourcentages)*



**Source:** Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de simulations effectuées avec le modèle E3ME.

**Note:** Le scénario inconditionnel représente les résultats obtenus dans la région si on y met en œuvre des politiques environnementales pour atteindre les contributions déterminées au niveau national (CDN) inconditionnelles, sans accord mondial de coopération visant à encourager l'atténuation. Le scénario conditionnel représente quant à lui les résultats obtenus dans la région si un tel accord – en vertu duquel les CDN conditionnelles sont respectées dans la région et les CDN sont respectées dans le monde – est souscrit et s'il existe des formes de coopération internationale pour encourager l'atténuation.



Les politiques environnementales qui permettent d'atteindre les objectifs de réduction des émissions ont des répercussions positives dans plusieurs dimensions. Dans les économies de la région, les politiques visant la reprise suite à la pandémie de la COVID 19 sur la base d'une nouvelle impulsion en faveur de la durabilité auraient des retombées positives sur la création d'emplois et la croissance du PIB, tout en réduisant les émissions conformément aux contributions déterminées au niveau national (CDN), tant conditionnelles qu'inconditionnelles. Conjuguées à un accord mondial sur l'environnement, ces politiques sont celles qui ont le plus d'effets sur les émissions et qui, dans le même temps, font augmenter la demande agrégée mondiale.

Dans le scénario tendanciel du statu quo, le déficit commercial a tendance à se creuser, ce qui témoigne de la faible compétitivité structurelle de l'Amérique latine et des Caraïbes. Cette tendance s'atténue lorsque la région met en œuvre des politiques à fort impact sur la durabilité et, surtout, lorsque le reste du monde s'engage aussi à réduire les émissions. Si ces politiques ralentissent la tendance, elles ne l'inversent néanmoins pas entièrement, d'où l'importance capitale d'inclure des politiques industrielles et technologiques nationales, comme nous l'avons signalé aux chapitres IV et V.

La répartition des revenus mesurée par le rapport entre le cinquième quintile le plus riche et le premier quintile se détériore lorsqu'en dépit de politiques à fort impact sur la durabilité, aucun accord mondial sur l'environnement n'est adopté. Ce constat souligne le besoin de mettre en place, outre des politiques industrielles et environnementales, des politiques sociales. Dans le contexte où un accord environnemental mondial est adopté, l'effet régressif de ces politiques sur la distribution des revenus disparaît et l'on observe une légère amélioration. En l'absence d'un accord, les inégalités augmentent de 3,5 pour cent, tandis qu'avec un accord, elles diminuent légèrement, de 0,4 pour cent.

## **B. Études de cas: Brésil et Chili**

### **1. Brésil: simulations sur la base du modèle E3ME**

Les politiques de relance qui implique une forte impulsion vers la durabilité et qui se concentrent sur le secteur industriel peuvent apporter des avantages socio-économiques substantiels

(Gramkow et Anger-Kraavi, 2019). Les politiques visant à promouvoir les investissements à faible émissions de carbone dans les secteurs manufacturiers peuvent contribuer à la reprise à court terme et à réduire les écarts structurels à long terme.

Le scénario de référence, selon lequel le Brésil suit une trajectoire fondée sur l'utilisation de plus en plus intensive de combustibles fossiles, est en contraste avec les scénarios de réformes fiscales environnementales, où le pays suit un type de développement alternatif par l'introduction d'un portefeuille de politiques visant à stimuler les investissements à faible émission de carbone<sup>4</sup>. Parmi ces politiques, on peut citer la taxe sur le carbone à l'échelle de l'économie, ainsi que des réductions d'impôts et des financements à conditions préférentielles pour les investissements en technologies à faible émission de carbone dans les industries manufacturières. La taxe carbone est calibrée pour générer une marge budgétaire permettant de proposer des incitations fiscales vertes sans générer d'incidence négative sur les comptes publics. Les réformes fiscales environnementales consistent à proposer des incitations fiscales pour déplacer la charge fiscale vers les technologies à forte intensité de carbone et réduire le coût des technologies à faible émission de carbone dans les secteurs manufacturiers, afin de rediriger les technologies sur une voie plus durable du point de vue environnemental. L'application de multiples instruments fiscaux harmonisés pour promouvoir la durabilité (taxes sur le carbone, réductions d'impôts et financements concessionnels pour les investissements verts) instaure un environnement institutionnel qui réduit l'incertitude et les risques pris par les investisseurs.

Étant donné que les réformes fiscales environnementales sont conçues pour stimuler un nouveau cycle d'investissements dans des technologies à faible émission de carbone, les investissements constituent la composante du PIB qui connaît la croissance la plus rapide, avec une augmentation pouvant atteindre 1,16 pour cent en 2030 par rapport au scénario de référence. La croissance du PIB atteint 0,42 pour cent de plus que pour le scénario de référence, tandis que les émissions totales de CO<sub>2</sub> du pays sont réduites de jusqu'à 14,5 pour cent en 2030.

---

4 L'impact de la pandémie de la COVID-19 n'est pas pris en compte, car par simplicité, on suppose que les effets de la crise actuelle ne se prolongeront pas ou qu'ils se dissiperont à long terme.

Les réformes fiscales environnementales touchent aussi différemment les secteurs en termes de commerce extérieur. La pondération des exportations manufacturières augmente, notamment pour les exportations à intensité moyenne de technologie (0,9 pour cent). Les exportations de biens manufacturés de haute technologie augmentent également (0,3 pour cent), car l'économie exige de plus en plus de capitaux et accumule des capacités productives et technologiques qui favorisent la compétitivité en produits plus complexes. Les importations totales diminuent (0,1 pour cent), particulièrement du fait d'une moindre utilisation de combustibles fossiles importés, notamment le charbon, dont les importations chutent de 41 pour cent.

L'exercice de simulation montre que les politiques à fort impact sur la durabilité ont non seulement des effets positifs sur le PIB, la balance commerciale, l'emploi et l'environnement, mais peuvent aussi contribuer à un processus de changement structurel. Du fait de l'expansion de la valeur ajoutée de l'ensemble des biens manufacturés, qui est plus importante dans le cas des biens manufacturés de faible et moyenne technologie, les politiques favorisant une forte impulsion vers la durabilité peuvent ouvrir une voie vers la réindustrialisation du Brésil.

## 2. Chili: un exercice basé sur le modèle ECOGEM-Chili

Cette analyse vient compléter celle du Brésil, car elle tient compte d'une nouvelle dimension internationale, à savoir le commerce des certificats d'émissions, et intègre la problématique des inégalités entre les sexes (de Miguel et autres, 2011). Pour les simulations, on utilise la matrice de comptabilité sociale de 2013, qui englobe 111 secteurs économiques et facteurs d'émissions de polluants calculés sur la base du Registre des rejets et transferts de polluants de 2013. La période analysée s'étend jusqu'en 2050, et tient compte de la mise à jour de 2020 des CDN du Chili pour différencier la réduction inconditionnelle d'émissions et la réduction conditionnelle. Cette distinction permet d'estimer le pourcentage de certificats de réduction négociables sur le marché international.

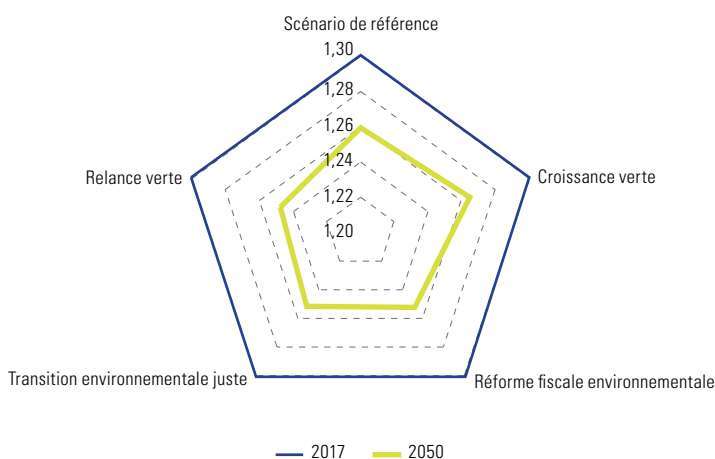
Quatre scénarios différents ont été simulés: (i) croissance verte: la taxe sur les émissions de carbone passe de 5 à 50 dollars par tonne de carbone de 2020 à 2050, et les recettes obtenues permettent

de mobiliser davantage de ressources publiques pour investir dans l'économie; (ii) réforme fiscale environnementale: la taxe carbone passe également de 5 à 50 dollars par tonne de 2020 à 2050, et la TVA est réduite d'un montant équivalent aux recettes obtenues grâce à cette taxe; (iii) transition environnementale juste: la taxe carbone passe de 5 à 50 dollars par tonne de 2020 à 2050, les recettes obtenues sont affectées à des politiques sociales sous forme de transferts (justice sociale interne), et les certificats de réduction d'émissions qui dépassent l'engagement de réduction inconditionnelle déterminé au niveau national au Chili (justice internationale) sont vendus; et (iv) relance verte: dans un scénario de réforme budgétaire verte dans le contexte de la COVID 19, des économies externes représentant 6,5 pour cent du PIB et équivalant au montant autorisé à être retiré auprès des administrateurs de fonds de pension (AFP) en août 2020 sont utilisées et reconstituées à long terme.

Les incidences du modèle sur les taux de croissance sont généralement très faibles; le scénario de croissance verte étant celui qui génère les effets les plus positifs. Dans les quatre scénarios, on obtient des réductions substantielles des émissions de carbone, qui varient de 32 pour cent à 34 pour cent d'ici 2050 par rapport à la trajectoire de base, ce qui prouve l'efficacité de la taxe environnementale. Autrement dit, en 2030, l'intensité carbone serait inférieure de quelque 35 pour cent à l'intensité carbone actuelle et, en 2050, la réduction serait d'environ 52 pour cent. Ces résultats apporteraient d'importants bénéfices additionnels liés à l'impact de ces polluants sur la mortalité et la morbidité locales, dont les valeurs économiques ne sont pas prises en compte dans ces résultats et qui touchent en général la population la plus vulnérable. Les inégalités de revenus par rapport à l'année de référence ne seraient réduites que dans le scénario de transition juste, ce qui témoigne de l'importance de la politique sociale; mais leur niveau resterait élevé. Les inégalités de genre seraient à leur tour réduites à la fin de la période d'analyse, sans qu'aucune différence significative ne soit observée entre les différents scénarios politiques. Le scénario de croissance verte est néanmoins moins positif pour les femmes, d'où l'importance de mettre en œuvre des politiques complémentaires afin de promouvoir l'égalité des sexes (voir le graphique 5).

En résumé, le taux de croissance ne présente de différence marquée par rapport au scénario de référence dans aucun des scénarios impliquant la mise en place d'une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone. Le scénario de transition juste a des retombées importantes en termes de distribution, mais les inégalités de revenus restent élevées. Les politiques environnementales ne sont donc pas suffisantes pour réaliser cette transition et il convient donc d'appliquer les politiques sociales et de coopération internationale présentées dans le chapitre V.

**Graphique 5**  
**Chili: inégalités entre les sexes exprimées par le rapport entre le niveau de revenu des hommes et celui des femmes, 2017 et 2050**



**Source:** Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des données du ministère de développement social et de la famille, Enquête de caractérisation socioéconomique nationale (CASEN) 2017 [en ligne] [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen\\_2017.php](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/casen_2017.php); et de scénarios de simulation.

**Note:** Les écarts de revenu entre hommes et femmes sont calculés par le rapport entre la rémunération moyenne des hommes et des femmes pour leur activité principale.

### C. Croissance économique et innovation: la transition verte, une opportunité pour créer des capacités technologiques et productives

Cette section se concentre sur un modèle évolutif à base d'agents dans lequel on instaure les conditions nécessaires pour qu'une économie passe d'une dépendance aux combustibles fossiles à un système fondé sur les énergies renouvelables, tout en continuant à croître et à

maintenir l'équilibre du secteur externe. Sur la base du modèle de Ciarli et autres (2019), le modèle inclut en outre un secteur énergétique et une dynamique centre-périphérie qui reflète les asymétries technologiques internationales. L'innovation et la diffusion technologiques sont des éléments fondamentaux du modèle, dans lequel les entreprises et les consommateurs sont hétérogènes. Le système économique est en mutation permanente en raison de la production et de la diffusion d'innovations, et les changements dans les parts de marché et les capacités des entreprises ont des répercussions importantes sur la demande de main-d'œuvre et la distribution des revenus.

L'économie de la périphérie est composée des secteurs suivants: un secteur de biens finaux, divisé en dix industries; un secteur de biens d'équipement recouvrant un nombre fixe d'entreprises hétérogènes qui produisent différentes générations de biens d'équipement, aussi bien dans le secteur de l'énergie (biens d'équipement verts) que dans le secteur des biens de consommation (biens d'équipement); un secteur énergétique incluant une seule entreprise qui produit de l'énergie à partir d'une matière première fossile et de l'énergie renouvelable à partir des biens d'équipements verts; un secteur de consommation de biens finaux, et un secteur financier qui gère les flux financiers entre les ménages et les entreprises. La périphérie est dotée en produits de base qui peuvent être exportés ou utilisés comme matière première pour produire de l'énergie fossile, tandis que l'énergie renouvelable est produite par l'utilisation de biens d'équipement verts et de ressources naturelles renouvelables.

Ce modèle vise à déterminer l'incidence que pourrait avoir une augmentation conséquente des dépenses internes en énergies renouvelables (pour remplacer le pétrole) sur la croissance économique, les émissions (déterminées d'après la quantité de pétrole brûlée pour produire de l'énergie) et la distribution des revenus. L'accroissement des investissements en énergies renouvelables se doit à l'impact des politiques à fort impact sur la durabilité présentées dans les sections précédentes.

Le modèle montre l'importance de la contrainte qu'impose la balance des paiements dans le scénario d'une politique environnementale. On suppose que la pression extérieure diminue (en raison d'une augmentation exogène de la demande en exportations de la périphérie) et on observe un accroissement de la part des énergies renouvelables dans l'énergie totale consommée. Mais au-delà d'un certain plafond, de nouvelles

augmentations des exportations ne favorisent plus la transition énergétique. En effet, dans une économie où les investissements sont limités, l'effet multiplicateur est faible et ne conduit pas à une forte augmentation de la demande d'énergie renouvelable ou des biens d'équipement utilisés pour la produire. Le fait de disposer de plus grandes réserves de devises ne stimule pas en soi cette demande. D'autre part, les investissements conséquents réalisés dans le scénario de la nouvelle impulsion pour la durabilité garantissent que, dans une économie nationale en expansion rapide, toutes les devises supplémentaires peuvent être utilisées pour payer des biens d'équipement importés. Parallèlement, l'accroissement des investissements stimule les capacités et les compétences nationales qui permettent de produire des biens d'équipement verts concurrentiels pouvant être utilisés pour générer de l'énergie renouvelable.

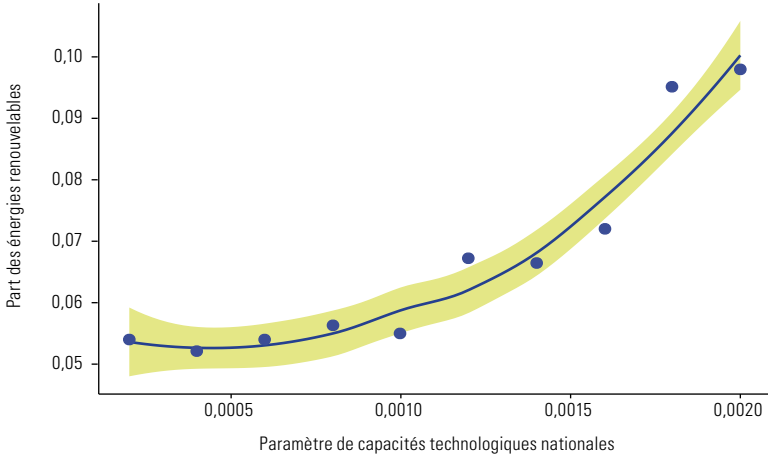
Le modèle permet aussi de simuler l'impact d'une politique favorisant la R+D dans le secteur de la production de biens d'équipement afin de produire de l'énergie puisée de sources renouvelables. Ces nouveaux efforts dans le secteur technologique (conjugués à une politique industrielle et technologique orientée vers ce secteur) se traduisent par une augmentation de la productivité énergétique, obtenue grâce aux nouveaux biens d'équipement. Le graphique 6 montre comment la part d'énergie renouvelable sur la consommation totale d'énergie augmente à mesure que se développent les capacités dans le pays pour créer des innovations dans le secteur des biens d'équipement utilisés dans la production d'énergie renouvelable.

Tel qu'on pouvait s'y attendre, dans le scénario d'une nouvelle impulsion pour la durabilité, la part d'énergie renouvelable est plus importante que dans le scénario du statu quo. Pour ces deux scénarios, cette part augmente à un rythme accéléré en concordance avec le paramètre de la capacité (c'est-à-dire lorsque des politiques destinées à encourager l'évolution technique et l'apprentissage sont mises en œuvre). Les politiques technologiques multiplient les impacts des politiques d'investissement dans les énergies renouvelables.

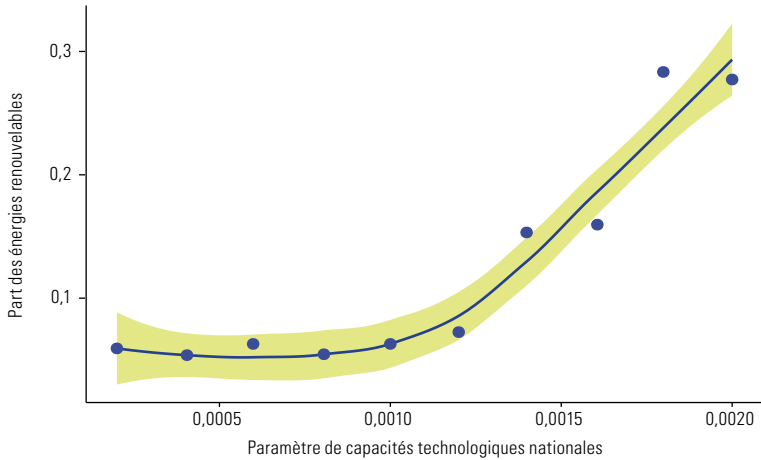
En d'autres termes, dans le cas de la mise en œuvre d'une politique visant à renforcer les capacités technologiques des producteurs nationaux de biens d'équipement pour le secteur des énergies renouvelables, cette politique aura une plus forte incidence sur la proportion d'investissements et d'énergies renouvelables dans le scénario du nouvel élan pour la durabilité que dans le scénario du statut quo.

**Graphique 6**  
**Amérique latine et Caraïbes: part des énergies renouvelables**  
**dans la consommation totale d'énergie à mesure que les capacités**  
**technologiques nationales sont renforcées**

**A. Scénario tendanciel de statu quo**



**B. Scénario d'une nouvelle impulsion en faveur de la durabilité**



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



## **D. Conclusions**

Dans ce chapitre, nous avons présenté des exercices quantitatifs sur l'impact qu'ont différents scénarios établis sur la base de différentes combinaisons de politiques publiques sur la croissance, la distribution des revenus et les émissions. Dans l'ensemble de ces scénarios, les politiques environnementales peuvent avoir des retombées positives sur le PIB, l'emploi et la balance commerciale. Les résultats sur la distribution des revenus sont ambigus, car ils dépendent de la combinaison spécifique de politiques utilisée. Soulignons que pour transformer le modèle de développement en réduisant les écarts en matière environnementale, sociale et de durabilité, comme il est expliqué tout au long du présent document, il est nécessaire d'articuler les politiques macroéconomiques, sociales, technologiques, industrielles et de commerce international.



## IV. Secteurs porteurs du développement durable

Comme nous l'avons indiqué dans les chapitres précédents, l'Amérique latine et les Caraïbes doivent effectuer un changement structurel progressif pour surmonter les limites de leur style de développement. Pour cela, leur structure de production doit se tourner vers des secteurs à forte intensité de connaissances et parvenir à des taux de croissance plus élevés en matière de demande et d'emploi. En parallèle, la région doit protéger la qualité des ressources naturelles et l'environnement ainsi que des services qui y sont liés. Il est nécessaire que ces transformations reposent sur un ensemble de politiques que la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) appelle la grande impulsion en faveur de la durabilité environnementale.

Ce grand élan en faveur de la durabilité environnementale doit s'appuyer sur l'articulation de politiques technologiques et industrielles, fiscales, financières, environnementales, sociales et réglementaires. Son objectif doit être d'établir une nouvelle structure de mesures d'incitation en faveur de l'investissement, la création d'emplois à haute productivité et le développement de chaînes de production. L'empreinte écologique doit également être réduite et l'entretien et la récupération des capacités productives du patrimoine naturel améliorés, y compris leurs services environnementaux ou écosystémiques.

Les processus et produits capables de contribuer à une forte impulsion ne surgissent pas isolément, mais au sein de systèmes où chaque innovation génère des problèmes devant être résolus ainsi que de nouvelles solutions permettant de relier entre eux des processus nouveaux et plus complexes (Freeman, 2008).

Ce chapitre analyse la structure, le comportement et les résultats (c'est-à-dire le modèle d'organisation industrielle) des secteurs pertinents dans le but de combler les écarts externes, environnementaux et sociaux dans la région. Sept systèmes sectoriels pouvant constituer le cœur des politiques en faveur d'un grand élan en faveur de la durabilité environnementale ont été sélectionnés. Il s'agit de secteurs présentant de vastes opportunités en matière de création d'emplois de meilleure qualité, d'innovation et d'intégration des dernières avancées technologiques, de diversification des exportations, d'actions d'adaptation et d'atténuation des effets du changement climatique et de développement des efforts de coopération régionale. Ce choix de secteurs prétend constituer un guide à partir duquel chaque pays, d'après ses caractéristiques et ses priorités, définira les activités auxquelles il accordera la priorité, leur dosage particulier et la modalité de mise en œuvre des politiques de développement ainsi que l'adoption par d'autres secteurs de la logique de transformation structurelle progressive et de la forte impulsion en faveur de la durabilité environnementale.

## **A. Transition énergétique: les sources d'énergies renouvelables non conventionnelles**

### **1. La matrice énergétique primaire et le mix électrique**

Les sources d'énergies renouvelables non conventionnelles (biomasse, solaire, éolienne, géothermique et biogaz) représentent 5 pour cent de la consommation totale d'énergies primaires en Amérique latine et dans les Caraïbes en 2018, alors que la moyenne mondiale se situe à 4 pour cent.<sup>5</sup> En termes sectoriels, le secteur des transports est le plus grand consommateur final d'énergie de la région, et 99 pour cent de sa consommation provient de combustibles fossiles. La part

---

5 Le concept d'énergies primaires fait référence aux différentes sources d'énergie obtenues grâce à la nature, de façon directe (énergie hydraulique, éolienne et solaire ainsi que la production à base de bois de chauffage et d'autres combustibles végétaux) ou par un processus d'extraction (pétrole, charbon minéral ou géothermie, entre autres). L'offre totale d'énergie primaire est la somme de la production et des importations, auxquelles l'on soustrait les exportations d'énergie et les réserves stratégiques internationales, et que l'on ajuste en fonction des variations de stocks. La consommation d'énergie finale est l'énergie totale consommée par les utilisateurs finaux comme les foyers, l'industrie et l'agriculture. C'est l'énergie qui arrive jusqu'à l'utilisateur final, à l'exception de celle utilisée par le secteur énergétique lui-même et celle qui se dissipe.

des énergies renouvelables non conventionnelles dans la production d'électricité dans la région a augmenté de près de 4 pour cent en 2010, pour atteindre 12 pour cent en 2018, soit un taux de croissance annuelle moyenne de 23,6 pour cent sur la période (BP, 2019). La production hydroélectrique totale, quant à elle, a diminué de 15 pour cent entre 2000 et 2017, alors que la production de combustibles fossiles a augmenté de 7,5 pour cent. Globalement, la transition vers les sources d'énergies renouvelables non conventionnelles est un processus qui ne fait que commencer dans la région.

## **2. L'avenir de la demande énergétique: le rôle de l'électricité**

L'accroissement rapide de la demande, alors que les préoccupations liées à la sécurité énergétique et à l'impact croissant sur le climat se multiplient, est l'occasion pour les pays de la région de redéfinir leur matrice énergétique. Compte tenu de la tendance à l'électrification des secteurs résidentiels, industriels et des transports, la solution la plus efficace consiste à centrer les efforts sur le principal fournisseur de ce produit: le secteur électrique. La CEPALC a analysé la complémentarité des systèmes électriques et l'utilisation des énergies renouvelables dans la région d'après trois scénarios: i) un scénario de base dans lequel la pénétration des sources d'énergies renouvelables est ancrée dans les programmes nationaux en matière d'énergie et l'intégration des transferts entre les pays pour satisfaire la demande projetée dans la région d'ici 2032 est faible; ii) un scénario qui prévoit une forte proportion de production d'énergie renouvelable (de 80 pour cent, y compris l'énergie hydraulique à grande échelle), mais maintient les mêmes interconnexions que dans le scénario de base (ER) et iii) un autre scénario à forte pénétration des énergies renouvelables et haut niveau d'interconnexion (ER + INT).

Les principaux résultats en ce qui concerne le niveau de pénétration des sources d'énergies renouvelables sont les suivants:

- Scénario de base: planification énergétique des pays de la région (2018-2032): la participation des sources d'énergies renouvelables - solaire, géothermique, mini-hydraulique, provenant de la biomasse et océanique (0 pour cent en 2018) hors hydroélectricité à grande échelle, passe de 12,7 pour cent à 24,6 pour cent.

- Scénario ER: la participation des sources d'énergies renouvelables (non hydrauliques) au total passe de 12,7 pour cent à 41,1 pour cent.
- Scénario ER + INT: la participation des sources d'énergies renouvelables (non hydrauliques) au total passe de 12,7 pour cent à 39,5 pour cent.

L'investissement nécessaire en matière de nouvelles capacités de production électrique afin de satisfaire la demande de la région entre 2019 et 2032 dans le scénario de base atteindrait les 852 000 millions de dollars, alors que ce chiffre n'est que de 817 000 millions et 811 000 millions de dollars dans les scénarios ER et ER + INT, respectivement. Dans le scénario ER + INT, pour atteindre une pénétration de 39,5 pour cent des sources d'énergies renouvelables variables<sup>6</sup> ainsi que l'infrastructure et l'entretien correspondants, l'investissement annuel devrait représenter près de 1 pour cent du PIB de la région entre 2019 et 2032, soit un chiffre inférieur au scénario de base. Outre les avantages en matière de sécurité énergétique et environnementale, le développement d'une infrastructure électrique durable favorisant l'interconnexion régionale basée sur les énergies renouvelables constitue l'occasion de créer environ 7 millions de nouveaux emplois qualifiés et non qualifiés dans la région d'ici à 2030, en fonction du déploiement des technologies solaire et éolienne et provenant de la biomasse. D'autre part, si l'industrie des biens d'équipement pour les énergies renouvelables était basée en Amérique latine et dans les Caraïbes, le seul fait de fabriquer sur place les panneaux solaires et les turbines éoliennes nécessaires représenterait près de 1 million d'emplois en plus. En général, l'investissement en technologies renouvelables représente une chance de réussir la relance économique post-pandémie de façon rapide, inclusive et durable.

La production accrue d'électricité d'origine renouvelable variable plus importante correspondant au scénario ER + INT permettrait aux économies de la région de croître à un taux plus proche de celui visant à réaliser les objectifs sociaux. Cela contribuerait également à soulager ou même éviter la restriction externe, si une part croissante des chaînes de

---

6 Les sources d'énergies renouvelables variables, comme l'énergie éolienne et l'énergie solaire sont, par leur nature même, fluctuantes et ne sont pas disponibles en permanence: elles ne sont donc pas constantes dans le temps.

production dédiées à la génération à partir de sources renouvelables est située dans la région. Enfin, la gouvernance de la transition énergétique implique de renforcer la capacité de gestion publique, notamment le capital humain chargé de concevoir, gérer et effectuer le suivi des instruments de politique, afin de mettre pleinement à profit l'exploitation de nouvelles sources. L'avenir de la transition énergétique dépendra de la capacité et de la volonté de l'État d'aborder les problèmes, de créer l'élan nécessaire au changement, d'encourager l'investissement et d'obtenir le soutien et l'engagement de la société.

## **B. Mobilité durable et espace urbain**

La forte urbanisation de la région (80 pour cent de la population vit en zone urbaine) a augmenté de façon exponentielle les besoins en matière de mobilité et a mis en lumière le manque de logements et de planification urbaine.

L'accès à des moyens de transport sûrs, efficaces et durables est essentiel au développement économique et au bien-être des populations. En Amérique latine et dans les Caraïbes, alors que 68 pour cent des déplacements sont effectués en transports en commun et que des systèmes de transport rapide par autobus ont été développés, les réseaux de métro ont été étendus et d'autres formes de mobilité ont été améliorées, le biais des investissements en faveur du transport privé a entraîné l'augmentation des embouteillages, des accidents, de la consommation d'énergie et des émissions de polluants atmosphériques, ce qui a eu des effets extrêmement négatifs pour la mortalité, la morbidité, la productivité et le bien-être. Bien que le taux de motorisation reste faible, autour de 200 véhicules pour 1 000 habitants, sa croissance est rapide. Le boom du parc automobile explique qu'en 2018, le secteur des transports consommait 38 pour cent de l'énergie finale (quasi l'intégralité de l'énergie provenant des combustibles fossiles). Le taux d'émissions de gaz à effet de serre du secteur par rapport au PIB est 2,2 fois supérieur au taux européen, ce qui signifie qu'il existe une importante marge de manœuvre en matière d'efficacité carbone.

L'expansion de l'électromobilité dans le monde, notamment dans les transports publics, a été rendue possible grâce à divers mécanismes d'incitation afin de développer l'industrie et d'encourager

la compétitivité des marques de chaque pays, de réduire la dépendance à l'égard du pétrole et de lutter contre la pollution des villes et le changement climatique. En 2019, la Chine concentrait 99 pour cent de la fabrication et 98 pour cent d'immatriculation de bus électriques. La réduction des coûts de départ ainsi que des prix des composants essentiels comme les batteries rendent ces véhicules de plus en plus compétitifs. En effet, le coût total de possession des autobus électriques se situe déjà souvent 20 pour cent en dessous de leurs équivalents conventionnels à moteur diesel (Banque mondiale, 2019).

L'électromobilité offre une occasion unique pour l'industrie automobile de la région, ainsi que de multiples avantages sociaux et environnementaux. La région présente des avantages de poids dont elle doit tirer parti. Parmi ceux-ci, le fait que par le passé, les tramways et les trolleybus constituaient le moyen de transport largement dominant; l'importante flotte d'autobus conventionnels devant être remplacée; l'expérience en matière de fabrication d'automobiles et de pièces automobiles dans des pays comme le Brésil, le Mexique et l'Argentine; les vastes réserves de lithium et de cuivre et l'existence de zones étendues se prêtant bien au développement de l'énergie solaire et éolienne, qui permettraient de produire de l'hydrogène de façon durable et à bas coût. Il est également important de tenir compte du potentiel de reconversion de bus diesel en bus électriques dans le but d'introduire l'électromobilité sur le marché régional, de réduire le coût de l'investissement (qui est deux fois moins élevé que d'acheter un bus électrique neuf), de stimuler l'économie circulaire et d'augmenter les emplois locaux.

L'électrification du transport, sa numérisation et la production d'énergies propres créent un cercle vertueux devant être accompagné d'un aménagement urbain adéquat. Les villes étendues obligent leurs habitants à effectuer des déplacements plus longs, entraînant une plus grosse consommation de carburant et des pertes de temps. Le manque de logements dans la région se situant autour de 40 pour cent met en évidence la nécessité de promouvoir l'utilisation de matériels et de systèmes de construction verts ainsi que de mettre en œuvre des stratégies visant à réhabiliter, reconstruire et agrandir des immeubles déjà bâtis et facilitant une interaction adaptée entre habitabilité et mobilité.

La mobilité et la construction urbaines durables offrent des avantages considérables et créent des opportunités pour le développement des capacités productives nationales. Le déploiement



d'une industrie locale signifie, entre autres choses, la création d'un marché urbain régional capable d'assurer une demande prévisible, des mesures incitatives initiales, une certaine homogénéité des normes et des critères techniques et des accords de standardisation permettant d'atteindre l'échelle nécessaire en intégrant différents pays à la chaîne de production. Les politiques publiques appliquées à ces fins doivent tenir compte, en outre, de la fonction sociale des services publics et de leurs externalités, en réorientant l'investissement de façon à favoriser la majorité de la population et à adopter les services à moindre empreinte environnementale.

### **C. La révolution numérique porteuse de durabilité**

Le développement et l'utilisation de solutions numérique dépendent de facteurs structurels (Cimoli et Correa, 2010; CEPALC, 2016). Un développement numérique qui ne respecte pas les droits humains dans le cadre numérique (droits numériques) et n'est pas fondé sur des principes d'inclusion et de durabilité pourrait renforcer les dynamiques d'exclusion sociale et les méthodes non durables d'exploitation des ressources et de production ainsi qu'exacerber leurs impacts environnementaux négatifs. Par conséquent, l'effet net dépendra de l'articulation entre les stratégies d'entreprises et les mesures politiques visant à mettre la numérisation sur la voie du développement durable.

Bien qu'en 2019, 66,7 pour cent des habitants d'Amérique latine et des Caraïbes utilisent Internet, la connectivité dépend fortement des revenus des foyers. Cela subordonne donc l'accès au télétravail, au téléenseignement et aux services de santé à distance ainsi qu'à d'autres biens et services. D'après une analyse des progrès et limites de la numérisation dans la région, la CEPALC (2020b) propose d'avancer dans les domaines suivants afin de consolider la numérisation en tant qu'instrument du développement durable :

- (i) S'orienter vers la mise en place d'un État-providence favorisant le développement et l'inclusion numériques. Dans un monde post-COVID-19, le bien-être social ne sera pas envisageable sans transformation numérique. Le nouveau modèle de gouvernance numérique devra promouvoir l'égalité grâce à des processus de transformation numérique inclusifs, encourager la numérisation

des entreprises et assurer la confidentialité et la sécurité des données ainsi que protéger les droits économiques, sociaux et des travailleurs, empêcher les processus de précarisation du travail découlant de l'utilisation des technologies numériques et garantir que les systèmes de protection sociale et ses avantages soient offerts au format numérique d'une façon efficace et qui tienne compte de critères d'accessibilité et de facilité d'utilisation.

- (ii) Accès universel pour une société numérique inclusive. Pour garantir l'accès des foyers non connectés, les pays de la région devraient effectuer en moyenne un investissement de l'ordre de 1 pour cent du PIB annuel, bien que de grandes disparités existent d'un pays à l'autre. Pour atteindre cet objectif, ils peuvent recourir à des subventions à la demande afin d'aider les foyers aux revenus les plus modestes à financer l'acquisition de services de télécommunications et des dispositifs d'accès. Cependant, l'essentiel est d'articuler les actions publiques-privées à l'échelle de chaque pays, en respectant des critères socio-économiques, géographiques, d'âge et de genre. Il est également possible de mettre en œuvre un cadre réglementaire *test (bac à sable)* autorisant la gestion directe par les opérateurs d'une partie des ressources provenant de fonds pour l'accès universel ou d'autres fonds visant à généraliser les services de télécommunications pour couvrir les coûts de la prestation de services aux foyers les plus modestes. Quant à l'accès aux dispositifs, il est envisageable de réduire de façon temporaire les droits à l'importation et les taxes sur les ventes (comme la TVA) de dispositifs sélectionnés par le régulateur ainsi que d'encourager les partenariats public-privé avec des fournisseurs et des fabricants afin de les produire dans la région à moindre coût et d'améliorer les conditions de l'offre.
- (iii) Construire une infrastructure numérique avancée. Les pays de la région doivent déployer des infrastructures assurant l'accès à des connexions Internet haut débit de qualité et qui permettent d'utiliser des solutions numériques pour aborder les défis structurels en matière de production, d'inclusion et de durabilité environnementale. Pour y arriver, il est urgent d'œuvrer au déploiement des technologies 5G et de l'Internet des objets par le biais de la définition du modèle d'expansion du réseau et de son financement; de l'actualisation

de la réglementation afin d'optimiser l'utilisation du réseau; l'harmonisation, la libéralisation et l'attribution des fréquences du spectre; le développement de réseaux dorsaux de fibre optique et l'adoption de normes pour l'installation et le fonctionnement des centres de données haute performance en tenant compte des questions de sécurité, de continuité du service et d'efficacité énergétique dans le respect des paramètres internationaux.

- (iv) Renforcer la coopération numérique régionale. L'architecture de la coopération numérique régionale ne dispose pas d'un cadre institutionnel pour la discussion et la définition de politiques, de normes et de standards communs. Dans ce contexte, l'Agenda numérique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (eLAC2020) représente un espace pour la définition de principes et de priorités régionales auquel participent 33 pays de la région ainsi que des représentants du secteur privé, de la société civile et de la communauté technique. Sur la base des accords établis dans le cadre de cet Agenda, la CEPALC encourage l'élaboration de stratégies liées au déploiement de la numérisation et à son appropriation. Parmi celles-ci, il convient de souligner notamment les progrès vers la création d'un marché numérique régional, qui augmenterait le commerce et renforcerait l'économie numérique grâce à la mise en œuvre de mesures incitatives, la cohérence des politiques, l'intégration des infrastructures numériques (y compris les réseaux 5G), la réduction des obstacles au commerce électronique, la promotion des innovations et des entreprises numériques, en particulier les micros, petites et moyennes entreprises (MPME), la mise en place de régimes fiscaux pour l'économie numérique, l'accès universel aux connexions Internet haut débit, la protection des données et la sécurité numérique ainsi que les politiques en matière de concurrence.

## **D. L'industrie manufacturière dans le domaine de la santé**

L'industrie manufacturière de la santé (secteur pharmaceutique, fabrication de dispositifs et d'équipements médicaux et activités connexes de recherche et de développement) revêt une importance stratégique dans les pays développés. Du point de vue de la production,

ses activités créent des emplois de qualité riches au sein de circuits de production et favorisent le progrès économique grâce à l'accent mis sur les activités de recherche et de développement ainsi que d'importantes externalités de connaissances. Au contraire, en Amérique latine et dans les Caraïbes, à quelques exceptions près, le niveau de développement et de sophistication technologique de ce secteur est faible. Par conséquent, la dépendance de ces pays vis-à-vis de la production d'entreprises multinationales et des importations provenant de pays extérieurs à la région est forte.

La production du secteur pharmaceutique dans la région s'est concentrée sur l'élaboration et la production de médicaments génériques à faible coût. L'approvisionnement en médicaments novateurs est entre les mains d'entreprises internationales qui concentrent leur production sur des sites mondiaux. En parallèle, l'augmentation des importations de produits biologiques innovants s'est traduite par une augmentation persistante du déficit commercial.

La situation du secteur des intrants et dispositifs médicaux n'est pas différente de celle du secteur pharmaceutique, et son développement dépend de sa modalité de participation aux chaînes de valeur mondiales. La majorité des pays de la région sont des importateurs nets de produits provenant des pays développés et leur niveau d'exportation est faible. Dans ce contexte, ils satisfont une petite partie de leur demande interne grâce à des produits peu sophistiqués. Le Costa Rica, le Mexique et la République dominicaine sont des cas exceptionnels, puisqu'ils se sont érigés comme des centres de production d'entreprises multinationales, chargés d'approvisionner le marché nord-américain principalement. Même si ces pays présentent un excédent commercial, les échanges dans la région sont minimes.

La crise de la COVID-19 a mis en lumière la dépendance excessive de l'Amérique latine et des Caraïbes vis-à-vis de l'importation de produits médicaux essentiels pour affronter la pandémie. Cette situation de vulnérabilité est devenue critique lorsque plusieurs fournisseurs internationaux ont interrompu leur approvisionnement de façon unilatérale au premier semestre 2020 (CEPALC, 2020a).

La plus grande part du travail de recherche et de développement en matière de santé dans la région est effectuée par les universités et les laboratoires publics. Les plus grands pays possèdent des centres

de recherche fondamentale de qualité présentant de bons niveaux de productivité en matière de publications. En outre, il existe un processus naissant de création de nouvelles entreprises (*start-ups*) qui cherchent à positionner sur le marché les résultats de ces recherches. Cependant, il s'agit d'un processus limité, car l'absence de base entrepreneuriale technologique empêche la mise à l'échelle de la production, comme on peut l'observer dans les pays au niveau de développement élevé.

La crise provoquée par la pandémie a permis de tirer quelques leçons. En premier lieu, elle a mis en lumière les faiblesses des systèmes de santé et des chaînes d'approvisionnement en intrants et équipements clés pour la santé publique. En deuxième lieu, elle a montré la capacité de réaction et d'articulation des secteurs public et privé pour affronter et résoudre rapidement les lacunes en matière d'approvisionnement. En troisième lieu, elle a permis de repenser le développement du secteur de la santé dans une perspective nationale et régionale. Étant donné qu'il existe des espaces réservés à la mise en œuvre de politiques d'innovation pour le secteur de la santé, le chapitre étudie en détail les mesures permettant d'en tirer parti ainsi que les actions visant à renforcer la collaboration régionale, notamment en ce qui concerne la production et l'achat groupé de médicaments et de dispositifs médicaux en cas d'urgence sanitaire.

## **E. Bioéconomie: une durabilité basée sur des ressources biologiques et des écosystèmes naturels**

La plus grande force de la région en ce qui concerne la mobilisation du potentiel de la bioéconomie repose sur l'abondante disponibilité, bien que peu valorisée, de ressources biologiques et d'écosystèmes naturels. La bioéconomie vise à réduire la dépendance à l'égard des ressources fossiles et d'encourager la production et l'utilisation intensive des connaissances sur les ressources, les processus et les principes biologiques afin d'assurer un approvisionnement durable en biens et services. C'est la voie vers le changement structurel par la création d'options de développement agricole et rural, la promotion de chaînes de valeur et la création d'emplois verts de qualité ainsi que de nouvelles opportunités pour l'agriculture.

La bioéconomie peut contribuer à diversifier la structure de production et à accroître durablement la valeur ajoutée; par exemple à partir de la transition vers l'agroécologie, le développement de chaînes de valeur et de systèmes diversifiés de cultures originaires de la région ainsi que la production animale à faibles émissions de gaz à effet de serre. Les percées productives associant des technologies numériques et d'autres dérivées des progrès accomplis dans les sciences biologiques sont des domaines envisageables pour le développement de la bioéconomie dans la région.

Le potentiel de la bioéconomie est devenu évident dans le cadre de la pandémie de la COVID-19. De nombreux secteurs « gagnants » y sont liés, comme l'agriculture, l'agro-industrie et la production d'aliments en général. Les secteurs associés à l'application de la biotechnologie sont également gagnants, notamment dans le domaine de la santé, en ce qui concerne le développement de vaccins et l'élaboration de méthodes de caractérisation du SARS-CoV-2, ainsi qu'en matière de diagnostic et de traitement de la maladie.

De nombreuses institutions et politiques axées sur le secteur agricole dans la région ont été affaiblies par les restrictions fiscales, tranchant avec la nécessité de gérer les pressions croissantes dues à l'augmentation de la demande alimentaire, l'épuisement des ressources naturelles sur lesquelles se fonde la production agricole, l'exigence de durabilité de la production et l'impact du changement climatique.

Pour réorganiser les priorités et mettre en œuvre des politiques et des façons alternatives de gérer les ressources naturelles, humaines et financières, la CEPALC propose de renforcer l'articulation entre la bioéconomie et l'exploitation durable et la gestion de la biodiversité, entre l'agroécologie et les solutions basées sur la nature dans le cadre de la bioéconomie, et entre les nouvelles technologies et les connaissances traditionnelles.

Pour tirer parti de l'expansion des marchés mondiaux de biens et services à base de matières premières biologiques ainsi que du potentiel de la bioéconomie dans le contexte post-COVID-19, il est essentiel de connaître les ressources biologiques disponibles, les capacités scientifiques et technologiques qui y sont liées, le potentiel commercial et l'adoption des nouveaux produits par les consommateurs. Le développement d'une bioéconomie inclusive, durable et compétitive suppose de relever des défis comme le manque

de cadres réglementaires appropriés, la mauvaise coordination des capacités techniques, les restrictions à l'entrée sur le marché pour les petites entreprises et l'absence de fonds visant à faciliter la création d'entreprises innovantes (Rodríguez, Rodrigues et Sotomayor, 2019). Pour dépasser ces obstacles, des mesures sont nécessaires dans le domaine politique et réglementaire, de la recherche et du développement, de l'innovation et de la promotion de l'entrepreneuriat, de la valorisation des ressources biologiques, de l'accès aux marchés et leur développement. Il est notamment indispensable d'effectuer un effort considérable en matière de recherche et développement ainsi que d'innovation, en particulier pour augmenter la valeur ajoutée et la complexité de la production basée sur les ressources biologiques.

L'environnement réglementaire est fondamental pour promouvoir la bioéconomie, par exemple grâce à l'élaboration de cadres réglementaires, notamment dans les domaines dans lesquels les progrès des connaissances et l'application de nouvelles technologies sont les plus rapides; le renforcement des capacités permettant de respecter les réglementations des marchés cibles en matière de produits de la bioéconomie; l'harmonisation des réglementations des produits conventionnels et des bioproduits similaires et l'articulation des critères visant à classer les nouveaux produits liés à la bioéconomie, comme les aliments fonctionnels et les superaliments, les produits biopharmaceutiques, les bioproduits agricoles et les enzymes industrielles.

## **F. Le développement de l'économie circulaire**

Le monde doit réduire de façon drastique l'utilisation de matériaux et la production de déchets. L'objectif de l'économie circulaire est de prolonger le plus longtemps possible l'utilité et la valeur des matériaux et produits, contribuant à réduire les besoins en matériaux et énergie ainsi que la production de déchets. Pour cela, il est nécessaire de changer le modèle de production et la conception des produits ainsi que de promouvoir la gestion adéquate des déchets par la prévention, la réutilisation, le recyclage, la récupération de l'énergie et l'élimination définitive des déchets.

La région produit environ 1 kilogramme de déchets domestiques solides par personne et par jour, soit moins que les pays développés, mais plus que la moyenne mondiale. Les déchets organiques

représentent encore plus de la moitié du total. La couverture de la collecte des déchets, d'environ 85 pour cent en zone urbaine, est bien moindre en zone rurale. Les trois quarts des déchets finissent en sites d'enfouissement, bien que les décharges à ciel ouvert, les dépotoirs illégaux et les microdébarras existent encore. L'infrastructure s'avère insuffisante par rapport à la vitesse à laquelle sont produits les déchets. Les déchets plastiques continuent d'augmenter malgré l'accroissement des réglementations et des interdictions dans la région. La mer des Caraïbes est la deuxième mer la plus polluée par les matières plastiques au monde et les effets des microplastiques sur la santé sont un sujet de préoccupation croissante. Les déchets sanitaires qui contiennent une forte proportion de matières dangereuses et d'éléments plastiques non recyclables ont fortement augmenté en raison de la pandémie de la COVID-19, ce qui a donné l'alerte quant à l'importance de l'infrastructure hospitalière et la gestion des déchets, y compris leur traçabilité. Pour leur part, les déchets d'équipements électriques et électroniques continuent d'augmenter à mesure que le niveau de revenus s'élève. Mais malgré leurs précieuses pièces métalliques, seul un cinquième est collecté et traité de façon appropriée à travers le monde. Les piles, accumulateurs et batteries au plomb, entre autres déchets dangereux, ont un impact défavorable sur l'environnement et la santé, mais constituent également une source appréciable de matières premières secondaires, notamment métalliques.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, les taux de recyclage sont faibles et concentrés sur certains produits comme le papier et le carton, la ferraille, certaines matières plastiques et le verre. Cette situation présente des opportunités majeures pour le développement d'activités liées à l'économie circulaire en fonction de chaînes de production locales, en particulier dans le secteur de la gestion des déchets et du recyclage. Les effets multiplicateurs de l'emploi et de report importants, directement et indirectement, permettent de conclure que, si ce secteur devenait une industrie clé dans les économies de la région et si les taux de recyclage de déchets municipaux étaient équivalents à ceux de l'Allemagne, il pourrait contribuer à une relance économique verte. Il permettrait de créer 450 000 emplois stables et d'augmenter le PIB de la région de 0,35 pour cent.



Pour développer l'économie circulaire et réduire au maximum la production de déchets, il importe d'adopter une vision intégrale aboutissant à des changements dans les politiques publiques et dans les systèmes de gestion, les investissements et les financements tout au long du cycle de vie des produits. Les politiques industrielles doivent être accompagnées de standards concernant l'utilisation efficace des produits ainsi que leur compatibilité et recyclage et qui comprennent des restrictions quant aux substances hautement toxiques ou à faible potentiel de réutilisation. Les lois relatives à la responsabilité élargie des producteurs et la réglementation ou l'interdiction des sacs en plastique —notamment ceux à usage unique— déjà ou bientôt en vigueur dans plusieurs pays de la région constituent des avancées importantes dans la bonne direction. Le consommateur doit lui aussi être sensibilisé à la question. Pour cela, il est essentiel d'encourager les systèmes d'éco-étiquetage, d'actualiser les lois sur la protection des consommateurs et de promouvoir l'utilisation partagée des appareils et des produits ainsi que les achats publics verts. Pour assurer la viabilité des nouvelles entreprises, il convient d'encourager l'innovation et la formation, de régler la politique fiscale sur les objectifs de production et de consommation durables, en appliquant le principe du « pollueur payeur », et d'établir des alliances régionales et sous-régionales qui augmentent l'échelle et l'impact des nouvelles activités ainsi que des actions ou des normes communes.

Sans pour autant négliger les investissements nécessaires et urgents, le déficit d'infrastructures destinées à la gestion des déchets doit être abordé dans une perspective de promotion de la circularité cherchant à transformer les déchets en ressources. Renforcer les systèmes de collecte et de tri des déchets et augmenter les taux de recyclage, de réutilisation et de remise à neuf dans les zones dans lesquelles le travail informel est prégnant implique également de garantir le travail décent et formel des ramasseurs et recycleurs de base, entre autres acteurs, contribuant ainsi à une relance basée sur l'égalité et la durabilité.

## **G. Une relance durable du secteur du tourisme**

Le secteur du tourisme est l'un des plus touchés par la pandémie. Depuis avril 2020, l'arrivée de touristes internationaux et nationaux a été quasiment paralysée, ce qui a eu une forte incidence sur l'économie

et l'emploi, non seulement dans les Caraïbes, mais également dans de nombreuses villes et communautés d'Amérique latine. Le tourisme représente la moitié des exportations de services en Amérique latine et dans les Caraïbes, ainsi qu'une part significative du PIB et de l'emploi.

Les pays de la région sont très hétérogènes en ce qui concerne l'importance relative du tourisme interne par rapport au tourisme récepteur. Dans les Caraïbes, la majorité des économies dépendent presque entièrement des visiteurs étrangers. En revanche, les visiteurs nationaux représentent près des trois quarts du total au Mexique, alors que dans certains pays d'Amérique du Sud comme le Brésil, l'Argentine, le Chili et le Pérou (par ordre décroissant), cette participation dépasse les 50 pour cent. La baisse du tourisme entraînera une forte réduction du PIB et de l'emploi dans les pays des Caraïbes (autour de 8 et 9 points de pourcentage, respectivement), tandis que les diminutions seront bien moindres dans les autres sous-régions.

Alors que les pays adoptent des mesures visant à atténuer l'impact économique et social de la pandémie sur le secteur du tourisme, de nouvelles perspectives s'ouvrent pour préparer et accélérer la relance économique du secteur, qui devra être accompagnée d'un renforcement de sa diversification et de sa durabilité environnementale et sociale (Mulder et autres, 2020). Étant donné qu'il s'agit de l'une des activités les plus touchées et qui emploie des groupes de population vulnérables comme les jeunes et les femmes, le secteur nécessite des mesures spécifiques d'atténuation et de soutien. Ces initiatives peuvent être groupées en cinq catégories: protection des travailleurs, soutien à la survie des entreprises (notamment les MPME) tout au long de la chaîne de valeur du tourisme, appui à la relance du secteur à court terme, renforcement de sa durabilité et de sa résilience à moyen terme et promotion de la coopération régionale et sous-régionale.

Ces mesures ne doivent pas seulement aborder la question de la survie du secteur, mais également assurer sa préparation pour qu'il soit en mesure de contribuer à la relance économique une fois la crise surmontée ainsi qu'à sa capacité de résistance aux chocs futurs. Cette crise offre l'occasion d'augmenter la contribution du tourisme à la réalisation des ODD dans le cadre du Programme de développement durable à l'horizon 2030, notamment les objectifs 8 (travail décent et croissance économique), 13 (mesures relatives au climat), 14 (vie aquatique) et 15 (vie terrestre).

## H. Conclusions

Les analyses en matière d'organisation industrielle présentées dans ce chapitre mettent en lumière certains éléments clés de la structure productive des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. En premier lieu, il existe dans les pays de la région différents degrés d'avancement au sein de certaines industries ou certains services qui sont cruciaux pour les trois dimensions de la durabilité. Bien qu'il existe des secteurs dans lesquels les activités productives sont pleinement implantées et se développent avec dynamisme, comme les sources d'énergie non conventionnelles ou l'économie numérique, les progrès sont récents dans d'autres, comme la mobilité électrique, l'économie circulaire ou le tourisme durable. Voilà pourquoi les sections correspondantes soulignent la nécessité de développer rapidement ces secteurs afin de tirer parti de leur potentiel.

En deuxième lieu, les capacités accumulées sont clés pour répondre aux nouvelles conditions dérivées de la transformation technologique et, à plus court terme, de la pandémie de la COVID-19. Comme le montre l'analyse de l'industrie manufacturière de la santé, les réponses les plus rapides et efficaces sont celles qui ont émané des capacités entrepreneuriales bâties au fil du temps, y compris au cours des décennies pendant lesquelles prédominait la stratégie d'industrialisation par substitution des importations. Dans d'autres cas, par exemple celui de la numérisation, le renforcement des capacités, qui a également été essentiel à l'efficacité de la réponse, s'est effectué dans un délai bien plus court, mais également mesurable en décennies.

En troisième lieu, les histoires de réussite analysées ont conjugué stratégies entrepreneuriales et décisions de politique publique. L'action gouvernementale, qu'il s'agisse de politique industrielle, de politique de compétitivité ou d'autres, a été essentielle pour établir des systèmes de régulation, et souvent aussi de mesures d'incitation, qui ont rendu viables les processus d'investissement et de développement des capacités humaines et entrepreneuriales. Dans le secteur automobile notamment, les capacités actuelles permettraient d'avancer de façon efficace vers de nouvelles dynamiques technologiques, comme l'électromobilité. Pour cela, il faut qu'elles soient associées aux politiques publiques appropriées, qui doivent être adoptées au niveau

national, mais également local ou municipal. Dans certains cas, comme celui de la production de véhicules électriques, le champ d'action doit être élargi au niveau régional afin de tirer parti des économies d'échelle et des synergies entre pays.

En quatrième lieu, les capacités développées au sein des entreprises, des universités privées et publiques et des instances gouvernementales sectorielles, c'est-à-dire des composantes essentielles des systèmes nationaux d'innovation, ont joué un rôle clé dans le transfert de connaissances et même d'innovations, comme le montre la dynamique technologique de l'agriculture à faibles émissions de carbone et d'autres activités liées à la bioéconomie, l'un des domaines dans lesquels les progrès ont été les plus importants en matière d'innovation.

Enfin, outre les effets de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, il est indispensable de tenir compte qu'il existe de fortes interdépendances et synergies entre les secteurs analysés: par exemple, entre la numérisation, les avancées en matière de sources d'énergie renouvelables non conventionnelles et la promotion de l'électromobilité en lieu et place du transport urbain public et privé utilisant des combustibles fossiles. Les politiques pertinentes devront envisager d'aller au-delà des définitions sectorielles traditionnelles, de plus en plus floues, afin de couvrir des systèmes de production plus larges, fortement déterminés par leur dimension technologique.

En résumé, le message est clair: la coopération et la création de synergies entre les politiques d'État, les stratégies des entreprises privées ou publiques et les initiatives sociales et communautaires constituent le cœur d'un développement productif permettant d'évoluer vers un changement structurel progressif tendant à combler les écarts environnementaux et sociaux. Tout ceci exige de disposer de stratégies et de politiques favorables qui garantissent un contexte de croissance élevée du produit, de la productivité et de l'emploi ainsi que des améliorations en matière de distribution des revenus et d'égalité, que nous étudierons dans le chapitre suivant.

## **V. Des politiques pour une reprise transformatrice: croissance, égalité et durabilité**

### **A. Des politiques pour un changement d'époque**

La pandémie a bien mis en évidence les problèmes structurels auxquels l'Amérique latine et les Caraïbes sont confrontées depuis des décennies: une croissance lente, une structure de production hétérogène et peu diversifiée, des niveaux élevés d'informalité et de manque de protection, des inégalités sociales et des asymétries mondiales. La région est confrontée à un changement d'époque qui entraîne des processus de transformation structurelle incertains, longs et complexes qui bouleversent la base technologique, la manière de produire, de distribuer, d'habiter, de consommer, d'accumuler, de penser et de vivre ensemble.

Pour faire face à ce changement d'ère, il faut que les politiques publiques induisent et favorisent le changement structurel, car il arrive souvent que les marchés ne donnent pas les signaux nécessaires en faveur d'un changement structurel progressif et ne résolvent pas les problèmes de coordination lorsque la viabilité d'un investissement dépend d'investissements complémentaires. D'où la proposition formulée dans ce document, d'une impulsion majeure en faveur de la durabilité qui, sur la base d'objectifs, de politiques et de cibles à caractères social, sectoriel et environnemental, permettrait d'articuler les politiques et de coordonner les investissements.

Les pays de la région ont une longue expérience de ces politiques et de ces instruments; il s'agit maintenant de les transformer en un

ensemble cohérent, de leur donner une nouvelle orientation et de les mettre en œuvre efficacement. La gageure consiste à harmoniser les politiques destinées à combler les écarts externes, sociaux et environnementaux sous l'angle d'un nouveau style de développement et du respect de du Programme de développement durable à l'horizon 2030.

En complément des politiques visant à promouvoir les sept secteurs essentiels à la durabilité proposées au chapitre IV, ce chapitre présente les conditions-cadres et les politiques transversales qui viennent parfaire ces actions sectorielles et couvrent en profondeur d'autres domaines essentiels au développement durable.

## **B. Réponses à l'urgence économique et sociale liée à la pandémie**

Il est impératif de jeter une passerelle entre la reprise économique à court terme et le changement structurel en faveur de la durabilité et de l'équité. Parmi les propositions avancées par la CEPALC pour atténuer les effets de la pandémie figurent un revenu de base d'urgence, une prime de lutte contre la faim, le cofinancement des salaires des entreprises, des investissements visant à universaliser l'accès à l'internet à large bande et un investissement accru en matière de santé et d'infrastructures<sup>7</sup>. Pour autant, d'autres passerelles entre les approches à court et moyen terme devraient figurer parmi les priorités des dépenses publiques de relance économique.

Le confinement a mis en évidence l'importance d'un accès à l'Internet de qualité, des infrastructures d'eau et d'assainissement, de l'amélioration des quartiers, des logements et des bâtiments, du renouvellement des infrastructures de transport public et de mobilité active, et des nouveaux programmes d'emploi pour la restauration des systèmes naturels. Parallèlement à l'investissement de redressement, il est possible d'avancer dans la mise en œuvre normative de solutions productives sectorielles qui substituent des produits à forte empreinte environnementale et sociale, favorisent l'investissement privé et offrent des espaces pour l'expansion de l'économie sociale et solidaire, dans une logique de densification et de démocratisation du tissu productif.

---

7 Voir les *Informes Especiales COVID-19* publiés depuis avril 2020 [en ligne] <https://www.cepal.org/es/temas/covid-19>.

## C. Politiques à moyen et long terme

### 1. Fiscalité et financement

La réorientation de la voie du développement par le biais d'une politique fiscale dynamique exige de renforcer le recouvrement de l'impôt et de combler le déficit des recettes fiscales pour financer les dépenses publiques nécessaires au développement durable. Le système fiscal doit promouvoir la création d'une société et d'une économie plus justes, plus égalitaires et plus durables au moyen d'impôts visant à redistribuer les revenus et les richesses et à modifier les modes de consommation et de production.

Malgré la grande diversité des situations nationales, la charge fiscale dans les pays de la région est faible, même en comparaison avec d'autres pays du monde dont le niveau de développement est similaire. Tandis que les taxes sur la consommation de biens et de services (qui sont fondamentalement régressives) représentent 50 pour cent des recettes totales de la région, contre 32 pour cent dans l'OCDE, la fiscalité directe est faible, en particulier le recouvrement de l'impôt sur le revenu des personnes.

En outre, le fait que les recettes fiscales dépendent de l'exploitation de ressources naturelles non renouvelables ralentit les changements structurels et renforce le cercle vicieux (verrouillage) de la dynamique des économies. En raison de la dépendance de ce type de revenus, les comptes budgétaires de nombreux pays sont très sensibles aux facteurs exogènes (tels que les variations des prix ou de la demande internationale), ce qui restreint la marge de manœuvre pour maintenir une politique budgétaire active et anticyclique.

Vu l'inadéquation des systèmes fiscaux pour financer le développement et réduire les inégalités, il est indispensable d'établir un programme de réformes qui permettra la mise en œuvre de politiques fiscales actives nécessaires au développement durable. Ce programme doit viser la suppression des espaces de fraude et d'évasion fiscales puisque, dans certains pays, les systèmes fiscaux ne collectent que moins de la moitié des ressources qui normalement devraient être générées par l'impôt sur le revenu des personnes physiques et des sociétés. Dans le même temps, les courants financiers illicites

résultant de la manipulation des prix dans les échanges internationaux de marchandises constituent une autre ponction sur les ressources et mettent en évidence d'éventuels abus des règles de prix de transfert qui sont au cœur de l'imposition internationale des revenus (CEPALC, 2020c).

Afin de renforcer la progressivité de la fiscalité, il est essentiel de consolider les impôts sur le revenu des personnes physiques et des sociétés et de revoir l'utilisation des incitations fiscales et des dépenses liées à l'impôt, en réorientant celles qui ne répondent pas aux objectifs de développement (CEPALC/Oxfam, 2019). Dans le même temps, il est essentiel d'étendre le champ d'application des taxes sur le patrimoine et la propriété en tant qu'instruments de mobilisation des ressources et de réduction des inégalités. À mesure que les activités économiques se formalisent, il devient possible d'élargir la portée des cotisations sociales afin de soutenir la viabilité des systèmes de santé et de retraite.

Les autorités nationales doivent également tirer parti d'autres assiettes fiscales, telles que l'économie numérique. Les taxes correctives, telles que les taxes environnementales et de santé publique, sont importantes non seulement pour modifier les comportements et les modes de consommation, mais aussi pour mobiliser les ressources.

Compte tenu de la situation actuelle, il est inévitable de mettre en œuvre une politique budgétaire hétérodoxe avec des dépenses déficitaires, des taux d'intérêt bas et une proportion plus élevée de la dette publique. Pour les économies à revenu intermédiaire fortement endettées ou de plus en plus grevées par le service de la dette, comme celles des petits États insulaires en développement des Caraïbes et d'autres pays de la région, il est essentiel de réduire le fardeau de la dette extérieure. Le manque de diversification des économies des Caraïbes, la faiblesse de leurs finances publiques et la destruction périodique des infrastructures résultant de leur vulnérabilité aux phénomènes climatiques extrêmes forment un cercle vicieux qui doit être brisé et ensuite transformé. À cette fin, la CEPALC réaffirme le besoin de mettre en œuvre sa proposition relative à la conversion de la dette en fonds d'adaptation au changement climatique.

Les sources de financement publiques doivent être mises à contribution pour mobiliser des financements privés, en particulier par l'intermédiaire des banques de développement multilatérales



ou nationales, lesquelles joueraient un rôle complémentaire à la mobilisation des ressources publiques nationales. Le secteur financier est essentiel pour modifier la rentabilité relative en faveur des investissements durables. Il doit s'adapter à la réalité du changement climatique afin d'internaliser le risque climatique, d'appliquer un prix social au carbone, d'utiliser différents taux d'actualisation, de diversifier les garanties pour ce type de projets, d'établir des planchers technologiques ou minimums et des techniques d'exploitation pour certains types de projets d'émission. Il doit aussi exclure les investissements qui impliquent de fortes émissions de carbone, même s'ils sont rentables (Bárcena et autres, 2020).

Dans ce contexte, où les principaux acteurs sont les banques de développement nationales et internationales et les fonds multilatéraux pour le climat, il convient d'encourager les banques commerciales privées et le marché obligataire, dont les émissions couvrent une part croissante du financement du climat dans la région, à accroître leurs contributions (Samaniego et Schneider, 2019). Un instrument complémentaire est le *Climate Bond Standard*, qui prévoit une certification volontaire conforme à ces principes et permet aux investisseurs de vérifier l'impact environnemental d'une obligation et de la faire certifier par une tierce partie (Banque mondiale/CFI, 2016; CEPALC, 2017).

La transition sur la voie de la durabilité passe par le renforcement de la gestion des risques environnementaux et climatiques au sein du système financier et des banques centrales afin d'éviter une surexposition à ces risques et d'encourager les investissements durables. Pour ce faire, il est possible d'utiliser des taux d'actualisation différenciés et d'imputer le coût social des polluants et autres dommages, ainsi que de rendre transparente une exposition au risque climatique. Une mesure prudentielle du système financier international a été de fixer des objectifs pour le financement vert ou climatique.

## 2. Internalisation des externalités environnementales

Pour modifier la rentabilité relative en faveur des investissements pour la durabilité, il faut éliminer progressivement les avantages ou les économies indues dans le système de production, qui nuisent à

la nature ou à la santé. Pour ce faire, il est possible de réglementer les rejets polluants en vue de les réduire au minimum voire de les éliminer, ou d'imposer des taxes sur les produits ou les secteurs qui entraînent des dommages pour l'environnement et la santé. Certains instruments ou mesures politiques applicables pour atteindre cet objectif sont les suivants:

- (i) Introduire des taxes environnementales ou adapter les taxes existantes pour modifier la rentabilité des modes de production et de consommation au profit d'options ayant une empreinte écologique moindre et accroître l'efficacité des ressources utilisées. Les taxes en tant qu'instruments d'internalisation et de modification de la rentabilité relative des investissements viennent compléter d'autres systèmes de correction des externalités, tels que la réglementation des émissions et les exigences en matière d'efficacité énergétique. Les taxes sur le carbone et les autres externalités négatives ne doivent pas être conçues comme des modifications exceptionnelles, mais plutôt comme un instrument augmentant progressivement au fil du temps, ce qui en fera un signal d'orientation plus puissant et moins sujet à des frictions politiques.
- (ii) Éliminer progressivement les incitations fiscales injustifiées et les subventions à effet pervers. Parmi celles-ci, notons les subventions aux combustibles fossiles, inefficaces et socialement régressives, qui se distinguent par leur ampleur et leur importance. Ces subventions profitent aux secteurs à revenu élevé et moyen supérieur ainsi qu'aux groupes puissants tels que les industries à forte intensité énergétique et leurs distributeurs. En effet, celles-ci ont faussé les marchés au détriment des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique et d'un développement plus durable. La suppression de ces subventions devrait être assortie d'une compensation pour les personnes à faibles revenus pour autant qu'elles soient directement ou indirectement touchées.
- (iii) Intégrer la durabilité dans l'évaluation des investissements. Cette mesure suppose l'élaboration et la mise en œuvre de méthodologies d'évaluation des investissements, en particulier des investissements publics, qui tiennent compte des avantages environnementaux (Bárcena et autres, 2020). Il s'agit notamment du recours à des taux d'actualisation plus faibles et différenciés en

faveur de projets présentant des avantages environnementaux, de l'introduction d'une valeur sociale pour le carbone et les autres préjudices environnementaux et sanitaires dans les systèmes d'évaluation des investissements publics, et de la ventilation des empreintes environnementales dans les cahiers des charges techniques des travaux publics directs et des concessions.

- (iv) Promouvoir l'innovation en matière de réglementation. L'internalisation des externalités par le biais de la réglementation peut modifier la rentabilité relative des modes de production en déclin en faveur des secteurs en expansion. Par conséquent, il faut mettre en place des cadres réglementaires visant à soutenir la production dans les nouvelles activités, l'augmentation progressive des exigences relatives aux composantes nationales dans les chaînes de valeur en expansion, les appels d'offres permettant aux producteurs d'accéder au financement et la certitude de la demande de produits de substitution. Plus on pourra intégrer des mécanismes de marché concurrentiels et des initiatives du secteur privé et social dans les politiques, moins il y aura d'incitation à capter les rentes provenant de l'abus de pouvoir sur le marché.
- (v) Mesurer le développement et le bien-être, et non seulement les transactions commerciales. Même si l'on a répété que le PIB n'est pas un bon instrument pour réorienter le modèle de croissance en faveur d'un développement plus durable et égalitaire, et encore moins pour un changement d'époque, il continue d'être utilisé comme mesure centrale du progrès. La hausse des transactions monétaires est une mesure qui ne reflète pas une augmentation du bien-être ou de la valeur écologique de la protection de la biodiversité, alors que les prix absorbent toutes les autres valeurs. En tant qu'autorité statistique mondiale, il appartient aux Nations Unies d'établir une méthodologie et une date effective pour passer de l'approche de mesure actuelle à un critère officiel de meilleure qualité et d'adapter les rapports qui sont produits régulièrement de manière à refléter ce changement. Ce travail serait réalisé avec la coopération d'autres grands offices statistiques, tels que l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), et des bureaux et instituts statistiques nationaux de la région, avec la coordination de la Conférence statistique des Amériques.

### 3. Politiques industrielles au service du développement durable

Les politiques industrielles devraient avoir pour objectif de concrétiser les investissements publics et de soutenir les investissements privés, ainsi que les investissements sociaux et de solidarité, dans les secteurs susceptibles d'entraîner des changements structurels progressifs. La possibilité d'évoluer vers des économies inclusives et durables dépend largement des opportunités associées aux changements radicaux du nouveau cycle technologique, dans des domaines tels que la manufacture de pointe (parfois appelée industrie 4.0), le transport et la logistique, l'efficacité énergétique, les services numériques et l'innovation sociale. L'absence de politiques industrielles dans un contexte d'accélération de la quatrième révolution industrielle et de la post-mondialisation va encore creuser les écarts de production et de technologie avec les effets négatifs qui en découlent sur le déficit de financement extérieur (Cimoli et autres, 2017). Les effets économiques de la pandémie ont fait naître des espaces pour des politiques axées sur la transformation industrielle et la résilience productive.

La transformation des modes de production requiert non seulement des interventions dans les domaines de l'investissement, du commerce extérieur, de la science, de la technologie et de l'innovation, de la formation et des politiques en faveur des micro, petites et moyennes entreprises (MPME), mais aussi des politiques en matière d'infrastructures, de transport et d'énergie, tant dans les zones urbaines que rurales (Padilla, 2017). Étant donné que le déroulement de ces processus de changement suppose de longues périodes de maturation, il y a lieu de poursuivre des politiques industrielles alliant l'engagement à moyen terme en faveur d'une économie qui intègre davantage de connaissances, de capacité d'innovation et de durabilité, à la mise en œuvre d'initiatives permettant de tirer parti à court terme du potentiel de certaines chaînes de production et de services ainsi que de plates-formes technologiques à court terme.

Les micro et petites entreprises, tant privées que dans le secteur social, sont des acteurs économiques importants dans la création d'emplois, mais elles sont confrontées à de graves problèmes en termes de productivité et de compétitivité (Dini et Stumpo, 2019). C'est pourquoi il importe de soutenir une partie importante de ces MPME

par des politiques industrielles axées sur l'innovation, la diffusion de nouvelles connaissances et la coordination de la production, mais aussi par leur intégration dans les chaînes de valeur, la consolidation des réseaux associatifs et le renforcement des clusters.

Ces politiques doivent s'inscrire dans le cadre de stratégies globales de développement industriel qui, à leur tour, doivent comporter des mesures répondant aux besoins des MPME privées et du secteur social. Les approches horizontales (qui ne font pas de distinction par agent, secteur ou territoire et qui, jusqu'à présent, sont celles qui prévalent dans la formulation des politiques) doivent se concentrer sur des interventions porteuses d'intérêt général et être complétées par des mesures spécifiques de renforcement des capacités dans les chaînes de production et les territoires prioritaires. La gouvernance de ces politiques doit avoir une dimension locale tout en garantissant un espace d'action régional.

L'expérience des pays de la région met en évidence les progrès et les limites de leurs politiques industrielles (Peres et Primi, 2019). Même si, comme analysé au chapitre II, les économies et les sociétés d'Amérique latine et des Caraïbes ne semblent pas avoir tendance à combler les trois écarts, des progrès ont été accomplis en ce qui concerne les considérations suivantes sur la politique industrielle: (i) il est plus efficace de mettre en place un bon processus de formulation des politiques impliquant toutes les parties prenantes que d'essayer de copier les meilleures pratiques des pays et régions développés; (ii) la formulation et la mise en œuvre des politiques sont des processus d'apprentissage dans lesquels il n'y a pas de chemin prédéterminé et où l'expérimentation est au cœur d'une dynamique efficace; (iii) les politiques et les programmes doivent comporter un ensemble limité d'objectifs explicites mesurables (objectifs quantitatifs); (iv) on comprend mieux la durée de la période d'apprentissage, qui est beaucoup plus longue que la plupart des politiques et certainement plus longue que la durée de quatre à six ans d'un gouvernement; et (v) une politique n'est réelle que si elle est soutenue par des ressources financières et humaines pour sa mise en œuvre.

Au-delà de ces avancées conceptuelles, la mise en œuvre des politiques de développement industriel continue de se heurter à certains problèmes habituels: (i) l'absence de hiérarchisation des

objectifs, qui sont présentés comme des listes de priorités sans arbitrages (trade-offs) clairs entre elles, fait obstacle à la mise en œuvre des politiques; (ii) la faiblesse des institutions chargées de la mise en œuvre et leur séparation des entités qui formulent les plans entraînent une dispersion des responsabilités; (iii) l'évaluation des résultats n'est pas une pratique courante et, lorsqu'elle est effectuée, ses recommandations ne sont pas souvent utilisées pour reformuler la conception et la gestion des politiques; et (iv) le renforcement institutionnel doit faire partie de la politique industrielle elle-même, car il est indispensable à sa mise en œuvre.

#### **4. Un nouveau régime de sécurité sociale et de protection sociale**

Les politiques sociales ne doivent pas être conçues comme des mécanismes compensatoires. La politique sociale a pour principal objectif d'atteindre le plus haut niveau possible de bien-être des individus et des communautés, moyennant des avantages respectifs en termes de productivité, de capacités et de résilience. Les régimes de prévoyance sociale de la région ne sont pas suffisamment redistributifs et il existe de profondes inégalités au sein d'une culture des privilèges. Comme indiqué au chapitre II, un dosage correct de politiques productives, sociales et fiscales permettrait de réduire sensiblement les inégalités et de créer des sociétés sans pauvreté en l'espace d'une décennie. Il faut donc lutter contre l'idée selon laquelle l'inégalité, la pauvreté et la culture du privilège qui les sous-tend sont des phénomènes normaux.

Il est essentiel de faire preuve d'intransigeance en matière d'inégalité et de pauvreté pour que l'action de l'État, en particulier les finances publiques, devienne un instrument plus redistributif et permette de progresser vers des changements structurels plus inclusifs. Cela signifie également qu'il faut rendre compte de l'inégalité dans la société, avant et après les effets fiscaux, dénoncer les effets redistributifs des privilèges fiscaux, l'orientation des investissements et, en général, des dépenses publiques. Cela implique également de lutter contre toutes les formes de discrimination, en particulier celles fondées sur le sexe ou le statut ethno-racial, afin de passer d'une culture de privilèges à une culture d'égalité et d'efficacité.

Pour renforcer, rénover et développer l'État-providence et faciliter la transition vers un nouveau mode de développement, il faut non seulement respecter les droits du travail, mais aussi mettre en place des politiques sociales universelles fondées sur les droits plutôt que sur la participation à l'emploi formel. Il s'agit de modifier la structure économique et sociale par le biais d'actions positives en faveur des individus et des groupes qui subissent divers types d'inégalités, de discrimination et d'exclusion (CEPALC, 2019a).

Un outil important dans cette démarche d'universalisation consiste à accroître les transferts monétaires directs à la population, en particulier dans les phases extrêmes du cycle de vie (petite enfance et vieillesse), et à évoluer, selon les caractéristiques de chaque pays, vers un revenu de base universel en tant que pilier supplémentaire du régime d'aide sociale et du système de protection sociale. La crise due à la pandémie COVID-19 met en évidence l'importance de garantir la sécurité sociale pour tous, ainsi que l'accès et la qualité de certains services publics tels que la connectivité numérique, l'eau potable, les transports, la qualité de l'air et la santé.

La protection sociale universelle doit redistribuer et assurer l'accès universel à l'éducation et à la santé et garantir un revenu à ceux qui perdent leur emploi en raison de la transition verte ou numérique. Elle peut également avoir un effet multiplicateur sur la hausse de la demande globale. Elle permet également de faire face aux catastrophes (avant, pendant et après qu'elles se produisent), qui ont une incidence plus importante sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Les systèmes de sécurité sociale et de protection sociale doivent également être adaptés au défi de la mobilité croissante des personnes (migration régulière et irrégulière, personnes déplacées, réfugiés et demandeurs d'asile) et il convient de construire un cadre de protection sociale adapté à cette réalité du point de vue des droits et de la sécurité humaine.

Le régime de retraite est un élément central de la protection sociale. En général, les pensions contributives restent caractérisées par une couverture limitée, des taux de remplacement faibles et, par conséquent, des montants insuffisants pour assurer la reconnaissance sociale et la sécurité économique qu'elles sont supposées garantir selon leur conception initiale. Les régimes de retraite sont également l'une des principales sources de préoccupation et de conflit social dans plusieurs pays de la région.

Les politiques de protection sociale renforcent la résilience de la population aux catastrophes liées aux phénomènes naturels et doivent donc faire partie des stratégies d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à celui-ci, ainsi que de la gestion des risques de catastrophes. Ces politiques sont essentielles pour soutenir les secteurs qui pâtissent de ce que la CEPALC a appelé une double asymétrie, puisqu'ils ne contribuent que très peu au réchauffement de la planète tout en subissant les effets cumulatifs des émissions des pays plus développés et des secteurs à revenu plus élevé dans leur propre pays.

La pandémie a mis en exergue les insuffisances et les inégalités dans l'exercice des droits à la santé et à une éducation de qualité. Le chapitre détaille les mesures à prendre pour progresser dans ces domaines et, en particulier, souligne le fait que le manque d'accès à la connectivité numérique pour près d'un tiers de la population de la région empêche ces populations d'accéder à de nouvelles formes d'éducation et de médecine, ce qui creuse les écarts historiques dans ces deux domaines.

L'égalité concrète entre les sexes est une question transversale dans toutes les politiques et initiatives visant à assurer le développement dans des conditions d'égalité. Le travail de soins, effectué principalement par les femmes, est primordial pour toutes les activités menées dans toute société. La valorisation du temps investi et la reconnaissance de sa valeur au prix du marché permettraient de mesurer sa contribution directe à la croissance économique et l'importance de ces tâches. Il importe de progresser vers un système public de soins qui déféminise ces activités tout en garantissant les droits du travail et un travail décent à tous les acteurs de l'économie des soins.

La crise sanitaire de la COVID-19 a fait ressortir le caractère injuste de l'organisation sociale des soins dans la région, où elle est considérée comme une externalité plutôt qu'une composante du développement. Cette crise sanitaire et le processus de vieillissement obligent à considérer l'économie des soins comme une composante essentielle d'un État providence. À cette fin, les soins doivent devenir un bien public universel et le rôle des femmes dans ces tâches doit être reconnu et revalorisé.



Pour remplacer le modèle de développement actuel par un modèle plus dynamique et plus durable du point de vue économique, social et environnemental, il faut que les populations aient une meilleure connaissance des empreintes sociales et environnementales du mode de développement actuel et des grandes décisions en matière d'investissement et de leurs effets sur le changement climatique et la biodiversité, comme le souligne l'accord d'Escazú. Comme cela a été dit, les changements d'époque impliquent des transformations dans les façons de penser, les valeurs et la subjectivité sociale. Il faut pour cela créer des espaces de participation, des conditions matérielles et des incitations qui favorisent l'évolution des modes de vie, des ressources, des connaissances et de la volonté de changement.

## **5. D'une intégration régionale renforcée à un multilatéralisme renouvelé**

La coordination et l'harmonisation des politiques dans l'espace régional offrent des avantages pour l'action nationale, car elles permettent d'identifier et d'évaluer les bonnes pratiques et les politiques innovantes susceptibles d'accélérer la transition vers la durabilité et d'éviter la concurrence pour accroître les investissements sectoriels par le biais de bénéfices néfastes pour l'environnement, la santé ou les conditions de travail. L'action régionale renforce également les valeurs du multilatéralisme mondial reconnaissant les asymétries entre pays développés et pays en développement afin de renforcer la coopération internationale fondée sur le principe des responsabilités communes mais différenciées.

Les accords commerciaux récents reconnaissent de plus en plus souvent les liens existant entre les problèmes environnementaux, le commerce international et les investissements étrangers directs. Néanmoins, il existe toujours une tension entre la logique de la plupart des accords commerciaux et le type d'actions et d'instruments requis pour faire face au changement climatique et à d'autres problèmes environnementaux avec l'intensité et la rapidité nécessaires. Il faut avancer dans la mise en œuvre des dispositions relatives au changement climatique dans les accords commerciaux qui, malgré leur diffusion plus large dans le cadre du Programme 2030 et de l'Accord de Paris, ne sont abordées qu'en termes « d'effort maximal ».

Dans ce contexte, il convient de négocier au niveau régional la proposition visant à établir une « dérogation climatique » qui exempterait de toute contestation auprès de l'OMC certaines mesures prises par les gouvernements pour faire face au changement climatique. Une dérogation climatique accordée à l'OMC dans le cadre des discussions Nord-Sud faciliterait la mise en œuvre d'une politique industrielle environnementale dans les limites autorisées par les accords commerciaux, comme les incitations fiscales et autres formes de soutien à l'industrie pour assurer la durabilité, dans le contexte d'un commerce international « vert » croissant où la région est à la traîne. Il importe également d'évoluer vers de nouveaux modèles de règlement des différends en matière d'investissement, qui protègent mieux le droit des États à établir des réglementations dans l'intérêt public, y compris la protection de l'environnement et de la santé.

Sur le plan du multilatéralisme, le programme de financement du développement se distingue par la réforme de l'architecture financière mondiale, qui vise à mieux répartir les ressources engagées dans la coopération au développement (0,7 pour cent du PIB, ce que très peu de pays respectent), ainsi que les fonds alloués au bon fonctionnement de l'Accord de Paris. Il est également nécessaire d'assouplir les droits de propriété intellectuelle dans des secteurs tels que les produits pharmaceutiques et les technologies numériques et environnementales, dont l'importance a été soulignée dans la situation d'urgence sanitaire et la transition vers une production plus durable ayant une empreinte écologique moindre.

#### **D. Politiques publiques et recherche d'un consensus social: le rôle de l'État**

La forte impulsion en faveur de la durabilité offre la possibilité de construire un nouveau style de développement fondé sur une nouvelle équation entre l'État, le marché, la société et l'environnement, qui est, au fond, la principale aspiration du Programme de développement durable à l'horizon 2030. Pour placer l'égalité et la durabilité au cœur du style de développement, il est indispensable de bâtir les coalitions sociales qui le rendront possible car, en fin de compte, le développement est une question politique.

Il importe de récupérer la politique comme instrument de changement, comme mécanisme de délibération, de dissidence et d'accord, pour produire des biens publics et créer des pactes durables. Un nouveau contrat social et un style de développement durable, égalitaire et conduisant à l'égalité ne seront viables et durables que si les sociétés construisent les pactes qui les rendent possibles. Depuis 2014, avec la publication du document *Pactes pour l'égalité: vers un avenir durable*, la CEPALC insiste sur la nécessité de conclure des pactes de base qui constituent l'épine dorsale d'une perspective renouvelée en matière de développement. Face à la pandémie et à ses effets, elle réitère la pertinence et l'urgence de cette proposition.

Le changement de style de développement résultant de la combinaison des politiques facilitatrices, transversales et sectorielles proposées dans ce document peut, à moyen terme, accroître l'importance relative des secteurs qui constituent les piliers de la grande impulsion en faveur de la durabilité. Ceci permettrait de réaliser d'ici 2030 un parcours soutenu pour combler les écarts externes, environnementaux et sociaux; transformer, densifier et démocratiser le tissu productif en l'orientant vers des activités à forte intensité de connaissances et d'innovation; réduire l'hétérogénéité structurelle et dissocier l'économie des secteurs primaires; garantir un travail décent; éliminer la pauvreté; construire des sociétés égalitaires entre groupes sociaux et entre femmes et hommes, avec le plus haut niveau de bien-être possible et sans discrimination.

La façon dont les pactes sociaux seront construits et adoptés dans chaque pays dépendra de sa culture institutionnelle et des valeurs et pratiques qui ont guidé et donné un sens aux activités des citoyens. Ces pactes devront servir d'assises à la construction d'un État-providence qui, entre autres objectifs, garantisse une fiscalité redistributive, une hausse de la productivité, une meilleure fourniture de biens et de services publics, une gestion durable des ressources naturelles et des investissements accrus et diversifiés. Il faudra, dans le cadre des pactes, que les responsables politiques convoquent la participation la plus large et la plus diversifiée des acteurs sociaux, qui s'expriment généralement par le biais du vote populaire et de la participation par le biais d'organisations politiques et sociales, et qu'ils engagent l'action effective des institutions démocratiques, du gouvernement

et des parlements. L'obtention d'une large représentation et d'une légitimité sociale obligera les acteurs à respecter ce qui a été convenu, de manière à faciliter la coexistence ultérieure et la résolution des futurs conflits de redistribution qui ne manqueront pas de survenir. Il est souhaitable que ces accords sociaux fassent converger de larges coalitions sociales et politiques. La jeunesse aura notamment un rôle important à jouer en remettant en cause les « vérités officielles » et en faisant valoir sa demande de justice intergénérationnelle.

Tel est le type de société qu'exige le changement d'époque et qui, dans la mesure où les coalitions se construisent et les accords nécessaires sont conclus, est plus que jamais à la portée de tous. Répondre à la croisée des civilisations dans laquelle se trouve la région est une mission commune et urgente.

## Bibliographie

- Alvaredo, F. et autres (coords.) (2017), *World Inequality Report 2018*, Paris, World Inequality Lab.
- Banque mondiale (2019), *Green Your Bus Ride: Clean Buses in Latin America. Summary Report*, Washington, D.C., janvier.
- Banque mondiale / SFI (Banque mondiale / Société financière internationale (2016), "Mobilizing private climate finance: green bonds and beyond", *EMCompass*, N° 25, Washington, D.C., décembre.
- Bárcena, A. et autres(2020), *La emergencia del cambio climático en América Latina y el Caribe: ¿seguimos esperando la catástrofe o pasamos a la acción?*, Libros de la CEPAL, N° 160 (LC/PUB.2019/23-P), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), juin.
- Bello, O. (2017), "Desastres, crecimiento económico y respuesta fiscal en los países de América Latina y el Caribe, 1972-2010", *Revista de la CEPAL*, N° 121 (LC/PUB.2017/8-P), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), avril.
- Blecker, R. et M. Setterfield (2019), *Heterodox Macroeconomics: Models of Demand, Distribution and Growth*, Cheltenham, Edward Elgar.
- BP (2019), *BP Statistical Review of World Energy 2019*, Londres.
- Cambridge Econometrics (2019), *E3ME Technical Manual v6.1*, Cambridge.
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2020a), "Las restricciones a la exportación de productos médicos dificultan los esfuerzos por contener la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en América Latina y el Caribe", *Informe COVID-19*, Santiago, mai.
- \_\_\_\_\_(2020b), "Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19", *Informe Especial COVID-19*, N° 7, Santiago, août.

- \_\_\_(2020c), *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe, 2020* (LC/PUB.2020/6-P), Santiago, juillet.
- \_\_\_(2020d), "Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones", *Informe Especial COVID-19*, N° 5, Santiago, juillet.
- \_\_\_(2019a), *Panorama Social de América Latina, 2018* (LC/PUB.2019/3-P), Santiago, février.
- \_\_\_(2019b), *La autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes* (LC/CRM.14/3), Santiago.
- \_\_\_(2017), "The rise of green bonds: financing for development in Latin America and the Caribbean" (LC/WAS/TS.2017/6), Washington, D.C., octobre.
- \_\_\_(2016), *La nueva revolución digital: de la Internet del consumo a la Internet de la producción* (LC/L.4029(CMSI.5/4)/Rev.1), Santiago, août.
- \_\_\_(2015), *La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe: paradojas y desafíos del desarrollo sostenible* (LC/G.2624), Santiago, février.
- \_\_\_(2012), *Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago, juillet.
- \_\_\_(2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago, mai.
- CEPALC/Oxfam (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes/Oxfam International) (2019), "Los incentivos fiscales a las empresas en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/50), Santiago, septembre.
- Ciarli, T. et autres (2019), "Structural changes and growth regimes", *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 29, Berlin, Springer.
- Cimoli, M. et N. Correa (2010), "ICT, learning and growth: an evolutionary perspective", *Innovation and Economic Development: The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America*, M. Cimoli, A. Hofman y N. Mulder (eds.), Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Cimoli, M. et autres(2017), "Políticas industriales y tecnológicas en América Latina", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2017/91), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes(CEPALC), novembre.
- De Miguel, C. et autres(2011), "Políticas fiscales, impactos energéticos y emisiones de CO2 en Chile", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 144 (LC/L.3434), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes(CEPALC), décembre.
- Dini, M. et G. Stumpo (coords.) (2019), "Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento. Síntesis", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/20), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Eckstein, D. et autres (2019), *Global Climate Risk Index 2020*, Bonn, Germanwatch, décembre.

- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2018), *El estado de los bosques del mundo 2018: las vías forestales hacia el desarrollo sostenible*, Rome.
- Freeman, C. (2008), *Systems of Innovation: Selected Essays in Evolutionary Economics*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.
- Galindo, L. et autres (2014), "Paradojas y riesgos del crecimiento económico en América Latina y el Caribe: una visión ambiental de largo plazo", *serie Medio Ambiente y Desarrollo*, N° 156 (LC/L.3868), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), juillet.
- Gramkow, C. et A. Anger-Kraavi (2019), "Developing green: a case for the Brazilian manufacturing industry", *Sustainability*, vol. 11, N° 23, Basilea, Multidisciplinary Digital Publishing Institute (MDPI).
- IPBES (Plataforma Intergubernamental Científico-normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas) (2019), *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, Bonn.
- Mulder, N. et autres (2020), "The impact of the COVID-19 pandemic on the tourism sector in Latin America and the Caribbean and options for a sustainable and resilient recovery", *serie Comercio Internacional*, Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), inédit.
- Nations Unies (2019), *Examen y evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y de los resultados del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. Informe del Secretario General (E/CN.6/2020/3)*, New York.
- Padilla, R. (ed.) (2017), *Política industrial rural y fortalecimiento de cadenas de valor*, Libros de la CEPAL, N° 145 (LC/PUB.2017/11-P), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Peres, W. et A. Primi (2019), "Industrial policy and learning", *How Nations Learn: Technological Learning, Industrial Policy, and Catch-up*, A. Oqubay y K. Ohno (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- PNUE (Programme des Nations Unies pour l'environnement) (2019), *El Informe sobre la Brecha de Emisiones 2019: reporte sobre el progreso de la acción climática*, Nairobi.
- PNUE/ILRI (Programme des Nations Unies pour l'environnement /International Livestock Research Institute) (2020), *Preventing the Next Pandemic: Zoonotic Diseases and How to Break the Chain of Transmission*, Nairobi.
- Rodríguez, A., M. Rodrigues et O. Sotomayor (2019), "Hacia una bioeconomía sostenible en América Latina y el Caribe: elementos para una visión regional", *serie Recursos Naturales y Desarrollo*, N° 191 (LC/TS.2019/25), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), juin.

- Samaniego, J. et H. Schneider (2019), "Cuarto informe sobre financiamiento para el cambio climático en América Latina y el Caribe, 2013-2016"; *Documentos de Proyectos* (LC/TC.2019/15), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Samaniego, J. et autres(2019), *Panorama de las contribuciones determinadas a nivel nacional en América Latina y el Caribe, 2019: avances para el cumplimiento del Acuerdo de París* (LC/TS.2019/89-P), Santiago, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).
- Stern, N. (2013), "The structure of economic modeling of the potential impacts of climate change: grafting gross underestimation of risk onto already narrow science models"; *Journal of Economic Literature*, vol. 51, N° 3, Nashville, American Economic Association, septembre.
- Van der Ent, R. et autres (2010), "Origin and fate of atmospheric moisture over continents"; *Water Resources Research*, vol. 46, N° 9, Hoboken, Wiley, septembre.





Ce document soutient que l'Amérique latine et les Caraïbes peuvent s'orienter vers une « forte impulsion en faveur de la durabilité » basée sur un dosage de politiques économiques, industrielles, sociales et environnementales qui stimulera une reprise axée sur l'égalité et la durabilité et relancera un nouveau projet de développement dans la région.

Le document est organisé en cinq chapitres. Le premier étudie les trois crises (faible croissance, inégalité croissante et urgence environnementale) qui frappent les économies et les sociétés du monde entier et celles d'Amérique latine et des Caraïbes. Le second propose un cadre permettant d'analyser ces crises de manière intégrée et de mesurer leur ampleur dans la région. Le troisième examine les impacts quantitatifs sur la croissance, les émissions, la répartition des revenus et le secteur extérieur selon différents scénarios politiques, en soulignant le potentiel des dosages de politiques pour forger un chemin de croissance plus dynamique accompagné de moins d'émissions et d'une plus grande équité. Le quatrième identifie sept secteurs susceptibles de favoriser le développement durable et propose des lignes d'action pour les promouvoir. Le cinquième conclut par une analyse qui articule les politiques macroéconomiques, industrielles, sociales et environnementales et le rôle de l'État dans la recherche de consensus nécessaires à leur mise en œuvre.

