

Synthèse

2012

**CHANGEMENT
STRUCTUREL
POUR L'ÉGALITÉ**

*Une vision intégrée
du développement*



NATIONS UNIES

CEPALC

*Trente-quatrième
session
de la CEPALC*

*San Salvador,
27 - 31 août*

Synthèse

2012

**CHANGEMENT
STRUCTUREL
POUR L'ÉGALITÉ**

*Une vision intégrée
du développement*



NATIONS UNIES

CEPALC

*Trente-quatrième
session
de la CEPALC*

*San Salvador,
27 - 31 août*

L'élaboration de ce document a été coordonnée par Alicia Bárcena, Secrétaire exécutive de la CEPALC, avec la collaboration de Antonio Prado, Secrétaire exécutif adjoint, Mario Cimoli, Directeur de la Division du développement de la production et des entreprises, Juan Alberto Fuentes, Directeur de la Division du développement économique, Martín Hopenhayn, Directeur de la Division du développement social, et Daniel Titelman, Directeur de la Division du financement du développement.

Le groupe de rédaction a été formé par Wilson Peres et Gabriel Porcile, avec la collaboration de Martín Abeles, Verónica Amarante, Filipa Correia, Felipe Jiménez, Sandra Manuelito, Juan Carlos Moreno- Brid, Esteban Pérez-Caldentey et Romain Zivy.

Table des matières

I.	La proposition de la CEPALC: continuité et rupture	5
II.	Le changement structurel comme vecteur clé du développement.....	15
	A. Modèles de croissance: productivité, emploi et changement structurel.....	16
	B. Révolution technologique, changement structurel et viabilité environnemental.....	22
III.	Cycle, tendance et rapport entre politique macroéconomique et changement structurel	27
	A. Rapport entre structure productive et fluctuations cycliques.....	27
	B. Chocs externes, réponses de politique et cycle économique.....	30
	C. Dynamiques cycliques et structure.....	32
IV.	Cycle économique et investissement	39
	A. La particularité du cycle en Amérique latine et dans les Caraïbes.....	39

B. Les réponses en matière de politique, la dynamique du cycle et le changement structurel	44
C. Prix macroéconomiques et spécialisation de la production.....	50
V. La dimension sociale dans le changement structurel	53
VI. Politiques pour une vision intégrée du développement.....	61
A. Politiques industrielles	61
B. Politique macroéconomique.....	66
C. Changement structurel, politiques sociales et de l'emploi.....	71
VII. Réflexions finales: la politique et l'État à partir d'une vision intégrée du développement.....	77
Bibliographie.....	81

I. LA PROPOSITION DE LA CEPALC: CONTINUITÉ ET RUPTURE

Le présent document se propose d'approfondir et d'élargir les postulats exposés par la CEPALC dans *L'heure de l'égalité – combler les écarts, ouvrir de nouveaux chemins*, où l'égalité est considérée comme un principe normatif et directeur qui suppose d'étendre à l'ensemble de la structure productive et du tissu social le développement des capacités, le progrès technique, de véritables possibilités d'emploi et l'accès universel aux prestations et aux réseaux de protection sociale.

Néanmoins, l'égalité est aussi une condition de la citoyenneté et revêt un caractère normatif dans le domaine des droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Elle requiert un ordre démocratique délibératif impliquant pleinement la participation et la voix des acteurs dans toute leur pluralité, dans lequel l'État joue un rôle central pour garantir ces droits en exerçant à cet effet les tâches qui lui incombent en termes de promotion, redistribution, réglementation et contrôle. Les pactes sociaux sont indispensables pour avancer dans cette voie, dans la mesure où ils conjuguent différentes dimensions de l'égalité: renforcement de la délibération, redistribution des fruits de la croissance, accès aux différents maillons de l'inclusion sociale pour un plein exercice des droits.

Placer l'égalité au cœur de ce nouvel ordre implique une rupture avec le paradigme économique qui prévaut dans la région depuis au moins trois décennies. Ce changement s'inscrit dans le cadre de la situation favorable que connaissent pour la première fois beaucoup de pays d'Amérique latine et des Caraïbes, caractérisée en partie par i) l'accumulation systématique

de demandes citoyennes longtemps remises à plus tard et qui a renouvelé le panorama politique de la région au cours de la dernière décennie, ii) des États et gouvernements plus enclins à investir dans le social et à employer des mécanismes de redistribution, ce dont témoignent l'augmentation systématique des dépenses sociales et les politiques anticycliques activées notamment dans le contexte de la crise financière mondiale de 2008 pour en atténuer les conséquences sociales, iii) l'irruption et le développement de politiques axées sur les droits et à vocation plus universelle dans des domaines tels que l'emploi, la santé et les pensions et retraites et iv) le traitement prioritaire de l'égalité de droits lors de sommets internationaux et sa place prépondérante dans l'imaginaire collectif démocratique.

Parler d'égalité implique également un changement de cap non négligeable, en ce sens que cela contraint de fixer des seuils de revenus minimums et débattre des problématiques de justice sociale le plus souvent reléguées, à savoir: le mode de distribution des différents actifs, prestations et ressources à l'ensemble de la société; le rôle redistributeur de l'État en sa qualité de premier garant et promoteur de l'égalité; le mode de distribution de l'appropriation, par divers acteurs, des gains de productivité économique; l'élaboration d'un cadre normatif clair de droits sociaux exigeant des pactes fiscaux autour de prestations universelles et les différents aspects du développement ayant une influence positive ou négative sur l'égalité.

Ce dernier point amène un autre aspect qui s'éloigne aussi des paradigmes dominants: « le social ne se joue pas uniquement dans le domain du social ». Au contraire, comme l'a déjà souligné la CEPALC, tant en matière d'actifs que de droits, l'égalité et l'inégalité dépendent fortement d'éléments tels que la structure productive, le développement technologique, les disparités sur le marché du travail, la gestion macroéconomique des cycles, l'aménagement du territoire, le développement des capacités, la protection sociale et la participation politique. Plus encore, l'égalité sociale n'est pas incompatible avec un dynamisme économique à même de transformer la structure productive: ces dimensions sont complémentaires et le défi à relever consiste justement à identifier leurs synergies. Ainsi, à partir d'une vision intégrée du développement, l'égalité se forge dans une dynamique vertueuse de croissance économique et de croissance soutenue de la productivité, conjuguées à l'inclusion sociale et la viabilité environnementale.

Le changement vis-à-vis de paradigmes précédents acquiert aujourd'hui de nouvelles nuances. Quels sont les axes de ce changement ou de la nouvelle vision de développement proposée dans le présent document?

En premier lieu, la politique macroéconomique et la politique industrielle, qui jusqu'à présent suivaient des voies différentes, doivent désormais s'articuler pour forger des synergies entre dynamiques de court terme et de long terme. En termes macroéconomiques, les politiques fiscales, monétaires et de change ne doivent pas uniquement viser la promotion de la stabilité nominale et atténuer les cycles économiques. En effet elles peuvent parallèlement encourager les investissements à long terme, la diversification de la structure productive et tout particulièrement rechercher une meilleure convergence des niveaux de productivité de l'économie dans son ensemble. Les investissements publics jouent notamment un rôle clé à l'heure d'orienter et de promouvoir le changement structurel, car ils permettent d'inciter et d'encourager des investissements privés complémentaires et d'identifier les secteurs et activités porteurs. De même, une production diversifiée qui intègre largement les avancées techniques et réduise les écarts de productivité, dotée d'une meilleure efficacité énergétique et environnementale est indispensable pour blinder l'économie face à l'impact de la volatilité des cycles et tout particulièrement aux vulnérabilités externes que cette dernière ne fait qu'accroître.

Les synergies potentielles entre macroéconomie et structure, entre cycle économique et tendance de croissance et entre court et long terme imposent dès lors une réflexion sur la manière d'articuler le plus vertueusement possible la politique macroéconomique et les politiques industrielles et technologiques. Une macroéconomie au service du développement ne peut dissocier le cycle et la stabilité (réelle et nominale) du changement structurel et d'une augmentation du taux de croissance à long terme. Cette articulation doit suivre une approche intégrale clairement axée sur le changement structurel et uniformiser à la hausse les capacités et opportunités sociales. Ainsi, les politiques macroéconomiques inscrites dans un ensemble plus large d'objectifs et d'instruments font partie de la proposition et du nouveau critère.

En deuxième lieu, les politiques industrielles doivent contribuer activement au développement. Ceci marque également une inflexion. Pendant deux décennies, l'égalité a été marginalisée des politiques dominantes et il en

va de même pour la politique industrielle. *À l'inverse, on assiste actuellement à la reconnaissance croissante de l'importance de ces politiques dans tous les pays qui ont réussi à réduire les écarts en matière de technologie, productivité et compétitivité par rapport aux économies à la frontière technologique.* L'inertie des modèles de spécialisation et des trajectoires technologiques fondés sur les avantages comparatifs statiques impose la reformulation d'incitations de nature à réorienter les investissements et transformer la structure productive moyennant: l'accroissement de la valeur ajoutée, la sélection sectorielle en fonction de bonds de productivité dont le rayonnement s'étend à l'ensemble de la société, la promotion de secteurs, d'activités et trajectoires technologiques viables en termes d'environnement et la diffusion systématique et accélérée de l'innovation technologique.

Selon cette perspective, les politiques industrielles visent deux directions complémentaires: doter les secteurs ayant un potentiel évident de croissance et d'intégration de progrès techniques de compétences renforcées et d'une plus grande compétitivité; et diversifier la structure productive en créant de nouveaux secteurs à forte productivité et contribuant à la viabilité et l'efficacité environnementale. À cela s'ajoute le besoin pressant de renforcer la productivité des petites et moyennes entreprises et des microentreprises, en améliorant notamment leur capacité à créer des emplois et devenir des vecteurs de diffusion des connaissances et d'appropriation des technologies. Les investissements publics dans les PME et microentreprises, formelles comme informelles, doivent cesser d'être des efforts marginaux. En effet, bien que ces entreprises concentrent plus de la moitié du marché du travail, leurs niveaux de productivité restent très faibles. La politique des PME se doit d'être étroitement liée à celle du changement structurel et laisser un espace aux petites entreprises dans les secteurs dynamiques qui affichent un potentiel élevé d'augmentation de la productivité.

En troisième lieu, cette politique industrielle s'inscrit actuellement dans un contexte de révolution industrielle embrassant les nouvelles technologies de l'information et de la communication, la biotechnologie et la nanotechnologie. La politique industrielle doit s'aligner avec la frontière scientifique et technique, où de nouveaux modèles de connaissance se traduisent à une vitesse vertigineuse en de nouvelles formes de production. Dès lors, on ne peut ignorer l'importance d'investir dans la recherche et le développement: nul ne peut se permettre de contempler ces nouveaux modes d'acquisition des connaissances et

de production sans saisir l'occasion qu'ils représentent. La création de connaissances se traduit très rapidement en technologie et en productivité. et c'est pour cette raison qu'à l'heure d'aborder le changement structurel, il convient d'inclure ces nouveaux modes d'articulation des connaissances et de production. Il en découle aussi que des stratégies sélectives doivent être adoptées dans l'appropriation de ce nouveau modèle.

En quatrième lieu, la viabilité environnementale ne peut plus être reléguée à un second plan dans l'agenda du développement. En effet, elle doit impérativement être liée au changement structurel et à un modèle de diversification sectorielle qui en soit respectueux. Pour cela, des pactes sociaux dans lesquels l'État joue un rôle clé dans la promotion de la dimension environnementale au sein des politiques industrielles et non à l'encontre de ces dernières s'avèrent nécessaires. Le développement durable nécessite d'une tout autre structure industrielle que celle qui prédomine actuellement dans la plupart des pays. Seul un changement structurel de nature à redéfinir des secteurs et technologies, la matrice même de production et l'axe des efforts de recherche, développement, innovation et apprentissage, permettra d'accélérer la croissance sans causer des dégâts irréparables sur l'environnement. À l'heure de changer de paradigme de développement et dès que le contexte actuel demeure flexible et laisse la voie ouverte à différentes alternatives, la décision politique des sociétés d'orienter la production et la technologie de manière à tenir compte des générations futures et de l'avenir est d'autant plus nécessaire. Cette approche ouvre un espace de légitimité et de coopération internationale en faveur de politiques industrielles actives qui promeuvent le changement structurel selon des critères de durabilité, tandis que cette légitimité est fréquemment refusée à d'autres types de politiques industrielles.

En cinquième lieu, dans le domaine social, l'État doit élaborer de manière plus active et décisive des politiques à vocation universelle. Tout un chacun doit avoir accès au développement de ses capacités afin de s'intégrer vertueusement aux dynamiques de rénovation productive à forte teneur technologique et de connaissances. En outre, une société dont les membres voient leurs capacités d'exercer leur citoyenneté et de participer au marché du travail se renforcer rapidement et durablement, et qui parallèlement absorbe progressivement les travailleurs informels sur le marché de l'emploi formel est nécessaire.

De plus, l'agenda d'égalité de droits doit garantir aux citoyens des niveaux adéquats de bien-être qui progressent dans le temps en vertu des bénéfices du changement structurel. La capacité de l'État et de la fiscalité doit donc être renforcée en vue de systèmes plus inclusifs et intégrés de protection sociale, en particulier dans une région dont la plupart des pays ont encore beaucoup à avancer en la matière.

À noter cependant qu'en traitant prioritairement certains secteurs et activités et en encourageant stratégiquement leur création, sur le court terme, le changement structurel même entraîne la disparition d'emplois et la création de nouveaux postes de travail peut tarder ou demander des formations encore inexistantes sur le marché du travail. Pour éviter les conséquences sociales négatives de ce processus, l'État doit dès lors impérativement garantir des revenus aux groupes les plus exposés à la perte d'emplois découlant de la recomposition sectorielle. De même, les politiques doivent promouvoir la formation active des travailleurs pour les doter des compétences nécessaires aux nouvelles activités dynamiques qui gagnent de la place dans l'économie. Il est donc essentiel de compléter les mécanismes de transfert de revenu par des formations adéquates pour réinsérer la population active dans les nouveaux modèles productifs. En parallèle, le changement structurel doit également être accompagné de changements continus du système éducatif.

En ce sens, la contribution de la politique sociale peut être vue sous deux angles. D'une part, elle accompagne et soutient la transition vers une structure plus dynamique, d'autre part, elle aide à forger ladite structure sur le long terme. D'un côté, la politique sociale joue un rôle palliatif et évite de creuser les inégalités sur la voie de la structure proposée, de l'autre, elle encourage la formation et l'intégration des travailleurs aux marchés formels et modernes de l'emploi, ce qui représente un investissement nécessaire pour le changement structurel.

Cette approche du social va en quelque sorte à l'encontre d'un autre paradigme dominant où prévalent les recommandations du monde financier au vu de la crise actuelle en Europe. L'État providence fait fréquemment l'objet de critiques virulentes et les recommandations émises vont dans le même sens que celles qui ont durement puni les sociétés latino-américaines pendant la crise de la dette ou la dénommée décennie perdue des années 1980 du siècle dernier: restrictions budgétaires axées sur la réduction des dépenses sociales et des investissements publics.

Contrairement au paradigme largement diffusé en Amérique latine pendant la crise de la dette et qui refait surface en Europe, la présente approche propose de renforcer le rôle de l'État dans le domaine social. Il s'agit en effet d'investir dans le social, non seulement pour conférer au développement un aspect plus égalitaire, mais justement parce que cet investissement est plus cohérent eu égard d'une économie dynamique qui augmente la productivité moyenne de la société en renforçant la formation et l'éducation et en maintenant les niveaux de demande intérieure pour réactiver l'activité économique.

En somme, l'axe central proposé fait du changement structurel la voie à suivre, des politiques publiques un instrument et de l'égalité une valeur sous-jacente et un horizon que ladite voie se doit d'atteindre. Lorsque le changement structurel permet de réduire les écarts de productivité, diversifier la structure productive et renforcer la valeur ajoutée de la productivité, le marché du travail en tire profit en termes d'égalité, dans la mesure où le changement structurel entraîne la réduction des disparités salariales, l'élargissement de la protection sociale par voie contributive aux divers secteurs de la société découlant de la multiplication des emplois de qualité, il renfloue les recettes fiscales grâce à une croissance dynamique et soutenue, ce qui permet de consolider l'action redistributive de l'État et il améliore l'accès à divers services grâce à de meilleures infrastructures. Par ailleurs, une économie plus intégrée autour d'une matrice productive caractérisée par une meilleure diversification et des connaissances renforcées se répercute aussi dans une société où il devient politiquement plus viable de forger des pactes entre divers acteurs afin que l'appropriation de richesses dérivée des sauts de productivité soit plus équitable. Enfin, la multiplication des emplois formels et l'amélioration de leur productivité favorisent le dialogue entre les acteurs du marché du travail, ce qui jette les bases d'un soutien institutionnel pour avancer vers le plein exercice des droits sociaux.

Le processus de changement structurel pour l'égalité proposé dans le présent document n'est pas une formule toute faite ou une liste d'actions pouvant être répétées en tout temps et en tout lieu. En revanche, le présent document propose des politiques concrètes pour avancer dans la direction souhaitée, mais leur mise en œuvre demande que soient prises en compte les spécificités économiques, institutionnelles et politiques de chaque pays. Il n'existe pas de modèle unique et le caractère hétérogène de la région exige que les politiques soient lues à la lumière de ces spécificités. Les pays

varient selon la diversification et l'intégration de leur base productive, la solidité de leurs institutions et leur expérience dans la gestion de politiques publiques ou encore leur niveau initial d'inégalités et d'informalité. Dès lors, les politiques devraient avancer selon des séquences, vitesses et modalités qui dépendent du contexte propre à chaque pays. Qui plus est, il est impensable d'aborder le changement structurel dans un contexte qui ne soit pas démocratique, constitué de pactes et d'accords sociaux qui légitiment le rôle de coordination et d'orientation de l'État. Ces pactes revêtent leur propre dynamique et temporalité qui doivent être respectées afin que les politiques rencontrent plein succès et tirent véritablement les fruits des synergies évoquées précédemment.

Les différentes dimensions et interrelations du changement structurel sont abordées dans les paragraphes suivants. L'accent est mis, en premier lieu, sur le rôle du changement structurel dans l'articulation du développement. À cet égard, des modèles de changement structurel sont identifiés, parmi lesquels le modèle « vertueux » auquel il faut aspirer, qui conjugue croissance de l'emploi, de la production et renforcement de la productivité de l'emploi et est orienté de manière à profiter des complémentarités entre le changement structurel et la viabilité environnementale, notamment au travers de l'inclusion de la révolution technologique.

Par la suite, le lien entre politique macroéconomique et changement structurel est examiné, en soulignant le rapport entre structure productive et fluctuations cycliques dans les diverses phases de développement en Amérique latine et Caraïbes, dont l'industrialisation par la substitution d'importations, les effets des cycles de liquidité sur l'économie internationale, notamment dans les années 1970 et 1990 et la hausse des exportations dans le cadre de la récente flambée des cours mondiaux de ressources naturelles. Les effets des chocs externes, alliés aux réponses de politiques macroéconomiques destinées à y pallier, et la carence ou la déficience des politiques industrielles sont à l'origine de faibles taux d'investissement, insuffisants pour combler les écarts technologiques et de productivité. Les politiques procycliques fréquemment adoptées par le passé ont aggravé la récession et multiplié la sous-utilisation du capital et du travail, en affaiblissant davantage les investissements. De même, on observe une nouvelle tendance à l'appréciation du taux de change, ce qui a des répercussions négatives sur la production de biens échangeables

–par la diminution de leur compétitivité et les nouvelles pressions sur l’importation de biens substitués– et entrave l’accès aux économies de marché favorisées par le marché mondial. Ainsi, les cycles et les politiques conçues pour y répondre se sont répercutés sur la structure productive et l’accumulation de capacités technologiques et leur impact se ressent sur le long terme.

Ensuite, la dimension sociale du changement structurel est abordée, en soulignant la manière dont la région est jusqu’à présent caractérisée par un modèle marqué par de profonds écarts de productivité. Ce modèle limite à son tour les possibilités d’inclusion sociale qu’offre l’emploi, ce qui accentue les disparités dans la distribution fonctionnelle des revenus (entre les facteurs de la production) ainsi que dans la distribution des revenus entre les ménages.

Enfin, un ensemble de politiques (industrielles, macroéconomiques, sociales et du travail) est proposé en vue d’avancer vers un changement structurel « vertueux », capable d’orienter le changement de la matrice productive vers des secteurs à plus forte productivité et viables sur le plan environnemental, en intégrant des progrès techniques et en réduisant les écarts entre les différents secteurs; une politique macroéconomique proactive de nature à gérer les cycles afin d’encourager la productivité et les investissements, d’harmoniser cycles et tendance (à court et à long terme); et des politiques sociales et du travail qui accompagnent le changement structurel d’effets redistributifs, d’avancées dans le marché du travail et d’une appropriation plus juste entre les facteurs de l’amélioration de la productivité.

II. LE CHANGEMENT STRUCTUREL COMME VECTEUR CLÉ DU DÉVELOPPEMENT

Le changement structurel a toujours été au cœur de la théorie du développement. Cette approche remonte, entre autres, à Schumpeter et à son concept du développement, qu'il qualifie de processus de « destruction créatrice » donnant lieu à de nouveaux secteurs pendant que d'autres s'éteignent du fait de l'apparition et de la diffusion d'innovations. Par la suite, les pionniers de la théorie du développement ont analysé ce processus dans le contexte d'un système international qui présente de fortes asymétries entre pays, régions et territoires en matière de capacités technologiques et de participation des secteurs intensifs en connaissances à la structure de production (Prebisch, 1949; Hirschman, 1958). Ces asymétries sont soumises à des rendements croissants et à des forces accumulatives qui les reproduisent et, dans certains cas, les amplifient au fil du temps. C'est pourquoi en l'absence de politiques industrielles, la plupart des processus de création se concentrent dans les économies développées. Les écarts en matière technologique et de revenus ne se corrigent pas automatiquement, comme l'a démontré le débat des années 90 sur la convergence et la divergence entre les pays à la frontière technologique et les pays retardataires.

La littérature économique a progressé dans l'analyse des facteurs expliquant la convergence technologique et productive de certaines économies avec les pays les plus avancés à l'échelle mondiale, tandis que pour d'autres la distance se creuse. Bien que les cas de convergence soient rares d'après l'expérience internationale, ils apportent une information précieuse quant aux facteurs permettant d'expliquer ce phénomène, abordés ci-après.

A. Modèles de croissance: productivité, emploi et changement structurel

Le changement structurel qui soutient le processus de développement vise à diversifier l'économie et à élargir la participation à la structure de production des secteurs qui présentent la plus forte intensité de connaissances (efficacité schumpétérienne) et le taux de croissance de la demande le plus élevé (efficacité keynésienne ou de croissance, d'après Dosi, Pavitt et Soete (1990)). La combinaison de ces deux types d'efficacité de la structure de production est dénommée efficacité dynamique, car elle suscite des taux de croissance plus élevés de la productivité, de l'innovation et de l'emploi.

Le changement structurel recherché, à savoir un changement permettant de renforcer les secteurs avec efficacité dynamique, est défini et évalué en fonction de ses effets cumulés sur le système économique. On ne saurait parler de changement structurel vertueux en cas de simple multiplication d'enclaves dotées de la plus haute technologie ou de modification de la pointe la plus efficace du système de production. La diffusion de la technologie et l'expansion de la demande doivent impulser non seulement un petit groupe d'entreprises, mais également l'ensemble de l'économie, par le biais d'enchaînements en amont et en aval. Ce processus donne lieu à une distribution plus homogène des activités à moyenne et haute productivité et, dans le même temps, à une densification du tissu productif. Au cours de ce processus de changement structurel, de nouveaux agents apparaissent et la main d'œuvre se déplace depuis les secteurs à faible productivité vers les nouveaux secteurs qui « comblent » l'écart qui existe entre les activités de pointe et les activités de subsistance (CEPALC, 2007).

Ainsi, la dynamique de l'emploi constitue un élément crucial dans l'ensemble du processus de changement structurel. Les économies en développement se caractérisent par une forte hétérogénéité, et une force de travail à forte composante informelle ou de subsistance. Ce contingent de travailleurs présente une très faible productivité, ce qui a une incidence négative sur la distribution des revenus et sur les revenus moyens de l'économie. Le changement structurel vertueux donne lieu à de nouveaux secteurs et activités qui absorbent la réserve de travailleurs dans des emplois plus productifs, de meilleure qualité et mieux rémunérés. La diversification associée au changement structurel est la force qui permet de réduire l'hétérogénéité.

Pour savoir si un changement structurel favorise le développement, il convient d'analyser l'évolution des niveaux de productivité et d'emploi au fil du temps. Dans un processus de croissance vertueux, la productivité et l'emploi augmentent de manière simultanée (mais pas nécessairement à la même vitesse), sans que la croissance n'exerce de pressions insoutenables sur le secteur extérieur. Alors que dans des pays du monde affichant de bons résultats d'autres régions, il est possible de constater une certaine continuité, au fil du temps, des hausses de l'emploi et de la productivité, on enregistre en Amérique latine et dans les Caraïbes des périodes au cours desquelles la création d'emploi prédomine (avec ralentissement ou chute de la productivité) et d'autres périodes au cours desquelles la hausse de la productivité est prépondérante, avec une très faible création d'emplois. Ainsi, la région présente des modèles de croissance dans lesquels aucun pays n'est parvenu à combiner, à long terme, une forte augmentation de l'emploi (condition pour la réduction de l'écart interne en termes de revenus et de pauvreté) avec une hausse de la productivité (condition pour la diminution de l'écart de productivité dans un monde en pleine révolution technologique).

Un modèle de croissance donnant lieu à un « cercle vertueux », tel que celui décrit dans le diagramme 1, est compatible avec l'objectif d'atteindre des niveaux croissants d'égalité. Dans ce modèle, l'efficacité dynamique de la structure implique des taux de croissance élevés et une réduction de l'écart technologique; la structure se transforme pour redéfinir l'insertion externe et la nature de l'emploi, à mesure que les emplois de qualité se multiplient dans l'économie. On observe l'inverse dans un modèle de type « cercle vicieux », dans lequel la faible hausse du produit se traduit par une croissance lente de l'emploi, assortie d'une stagnation ou d'une diminution de la productivité, tandis que la chute de l'investissement creuse les différences technologiques et des revenus face au reste du monde. Les autres modèles correspondent à un « ajustement défensif », dans lequel seules certaines activités se modernisent et sont compétitives, et la majeure partie de l'emploi et de l'économie sont exclus des avantages de la diffusion technologique, et à un modèle d'« absorption d'emploi », qui présente un changement structurel réduit et dont l'expansion des activités à faible productivité (très souvent dans des secteurs de biens non échangeables) dépend d'une période favorable des exportations de ressources naturelles.

Diagramme 1
MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT

Croissance de l'emploi		Croissance de la productivité	
		Faible	Élevée
Élevée	Macroéconomie	Absorption de l'emploi Forte croissance de la demande globale	Cercle vertueux Forte croissance de la demande globale
	Progrès techniques et innovation	Faible changement structurel	Changement structurel important
	Type de changement structurel	Débil mudança estrutural	Forte mudança estrutural
Faible	Macroéconomie	Cercle vicieux Faible croissance de la demande ajoutée	Ajustement défensif Faible croissance de la demande ajoutée
	Progrès techniques et innovation	Croissance faible ou nulle de la productivité	Forte croissance de la productivité
	Type de changement structurel	Changement structurel nul	Changement structurel limité à des enclaves

Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de J.A Ocampo, "The quest for dynamic efficiency: structural dynamics and economic growth in developing countries", *Beyond Reforms, Structural Dynamics and Macroeconomic Vulnerability*, Stanford University Press et R. Astorga, M. Cimoli et G. Porcile, "Technological upgrading and employment: patterns from developing economies", 2012.

Le tableau 1 montre la croissance de la productivité et de l'emploi dans certaines économies de la région (Argentine, Brésil, Chili et Mexique) entre 1960 et 2010. Ces taux sont comparés avec ceux de la République de Corée, adoptée comme pays de référence en raison de son grand succès en matière de convergence technologique, productive et de revenus (*catching up*) durant l'après-guerre. On observe que les pays d'Amérique latine ont connu certaines périodes de croissance vertueuse, mais sans parvenir à maintenir ce modèle de manière continue étant donné la chute ou la stagnation de la productivité enregistrée durant les années 80 (voir le graphique 1). Cette chute s'est accompagnée d'une perte d'emplois dans les secteurs les plus productifs et d'une migration des travailleurs vers des activités de subsistance et de sous-emploi, tendant à diminuer la productivité moyenne de l'économie. Ce mouvement est l'autre visage d'un changement structurel régressif. À l'inverse, en République de Corée les changements dans le modèle de spécialisation ont permis d'assurer une

expansion de la demande et du produit favorable à la création d'emplois dans des activités à forte productivité. Celles-ci absorbent des travailleurs auparavant employés dans des activités à faible productivité. Ce processus permet de réduire l'hétérogénéité et d'améliorer la distribution des revenus (CEPALC, 2007; Cimoli et Rovira, 2008; McMillan et Rodrik, 2011).

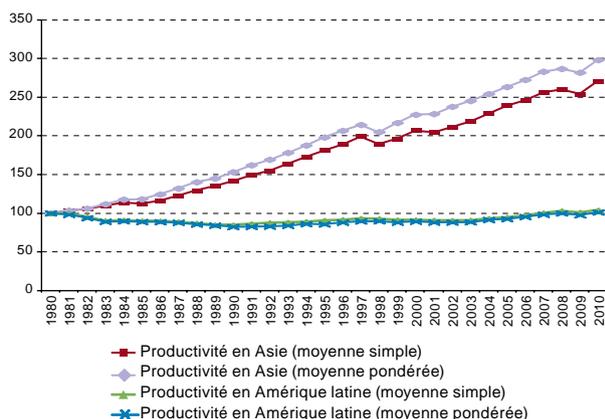
Tableau 1
AMÉRIQUE LATINE (PAYS SÉLECTIONNÉS) ET RÉPUBLIQUE DE CORÉE :
CROISSANCE DU PRODUIT ET DE LA PRODUCTIVITÉ
DU TRAVAIL, 1965-2010
(En pourcentages)

Période	PIB	Emploi	Productivité
Argentine			
1965-1975	4,20	1,28	2,65
1976-1981	1,52	1,84	-0,29
1982-1990	-0,90	2,34	-3,19
1991-2001	3,86	1,29	2,53
2002-2010	5,56	3,51	1,92
Brésil			
1965-1981	7,22	3,60	3,77
1982-1992	1,99	3,73	-1,68
1993-1998	3,33	1,71	1,60
1999-2010	3,38	1,93	1,45
Chili			
1965-1973	2,96	1,35	1,91
1974-1981	4,03	0,87	3,24
1982-1985	0,25	2,39	-2,07
1986-1998	7,28	3,29	3,88
1999-2010	3,43	1,08	2,33
Mexique			
1965-1981	6,69	4,69	1,83
1982-1994	1,87	3,46	-1,55
1995-2000	3,51	2,72	0,73
2001-2010	1,81	1,18	0,62
République de Corée			
1965-1980	8,20	3,64	4,71
1981-1990	8,74	2,84	5,76
1991-2000	6,19	1,61	4,46
2001-2010	4,16	1,35	2,77

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

Note: La périodisation est spécifique à chaque pays et a été définie sur la base des principaux chocs et changements de politiques survenus dans chacun d'entre eux.

Graphique 1
**AMÉRIQUE LATINE ET ASIE: CROISSANCE DE
 LA PRODUCTIVITÉ, 1980-2010**
 (Indice 1980=100)



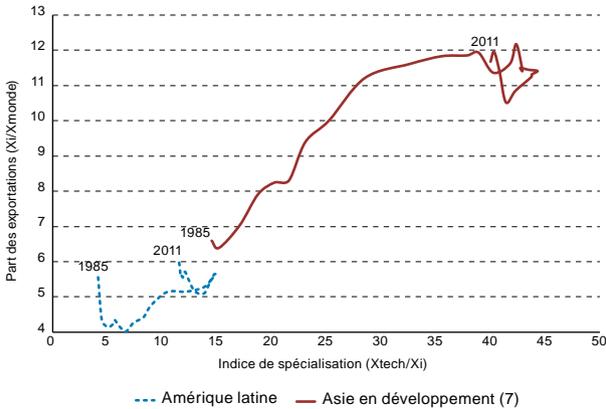
Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

À partir des années 90, la croissance de la République de Corée s'est basée davantage sur la productivité que sur l'emploi, comme il fallait s'y attendre dans une économie qui avait déjà absorbé la majeure partie des emplois de subsistance, ce qui a permis d'accroître considérablement les salaires réels ainsi que la compétitivité en termes de qualité. Ce n'est pas le cas en Amérique latine, pas même durant la période de croissance postérieure à 2004.

Le graphique 2 montre la différence de l'intensité du changement structurel en vue de parvenir à une efficacité dynamique observée en Asie et en Amérique latine. Deux groupes sont comparés: l'un formé par des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, et l'autre par sept économies en développement très dynamiques d'Asie de l'Est. Sur l'axe des abscisses, on trouve un indicateur de changement structurel en vue de l'efficacité schumpetérienne (participation des secteurs à haute technologie aux exportations totales) et sur l'axe des ordonnées, un indicateur d'efficacité keynésienne ou de croissance (capacité de s'incorporer aux marchés enregistrant une croissance plus rapide, en augmentant la participation du pays aux exportations mondiales). Dans les pays asiatiques, on observe un changement rapide du profil des exportations au cours de la période 1985-2011, au profit des secteurs de haute technologie. Dans le même temps, leur participation sur le marché mondial a enregistré une

hausse (qui reflète leur capacité à élever la croissance tout en maintenant l'équilibre externe). Ce processus n'a pas connu la même intensité dans les pays d'Amérique latine, puisque ce n'est que vers la fin des années 2000 que ces pays ont atteint des niveaux de compétitivité semblables à ceux auxquels l'Asie était parvenue en 1985 (Cimoli, Porcile et Rovira, 2010).

Graphique 2
L'AMÉRIQUE LATINE ET LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT D'ASIE DE L'EST:
DYNAMIQUE DU CHANGEMENT STRUCTUREL ET PART
DES EXPORTATIONS, 1985-2011^a
(En pourcentages)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), à partir de la Base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce des produits de base, (COMTRADE) [en ligne] <http://comtrade.un.org/db/default.aspx>.

^a Les exportations technologiques ont été définies conformément à la classification de Lall (2000). L'Amérique latine comprend l'Amérique centrale, l'Amérique du Sud et le Mexique. Les pays en développement d'Asie de l'Est comprennent les Philippines, Hong Kong (Région administrative spéciale de Chine), l'Indonésie, la Malaisie, la République de Corée, Singapour et la Thaïlande.

D'une manière générale, dans les économies asiatiques incluses dans le graphique, les politiques macroéconomiques et industrielles ont eu une action cohérente avec les objectifs de promotion de la croissance et de maintien de la stabilité macroéconomique¹. On ne retrouve pas ce degré de cohérence et de coordination en Amérique latine, un continent

¹ Dans le même temps, l'ensemble des instruments de politique macroéconomique était considérablement plus complexe que ceux acceptés aujourd'hui par l'approche prédominante dans cette discipline. Les politiques de direction du crédit, les politiques en matière de revenus, la réglementation des prix des biens de consommation salariale, parmi d'autres instruments de politique, faisaient partie intégrante de l'arsenal de la politique macroéconomique. Voir, entre autres, Amsden (1989), Wade (1990), Chang (2001), et Gallagher et Porcile (2010).

soumis à des cycles d'appréciation du change, d'endettement, d'ajustements budgétaires et de crises récurrentes de la balance des paiements, influencé par des revirements brutaux des flux de capitaux (sudden-stops) et des épisodes de contagion financière (CEPALC, 1998 et 2010a; Ffrench-Davis, 2000 et 2006; Frenkel et Rapetti, 2011). L'absence ou le retrait de politiques industrielles au cours des années 80 et 90 s'est avéré particulièrement néfaste dans ce contexte d'instabilité réelle et nominale, et a eu un impact sur l'investissement, notamment sur les biens échangeables, comme on le verra plus loin (Cimoli et Katz, 2003; Peres, 2010).

B. Révolution technologique, changement structurel et viabilité environnementale

Le débat sur le changement structurel doit nécessairement s'inscrire dans le contexte de deux dimensions qui ont une importance croissante pour le développement. D'une part, la révolution technologique associée aux nouveaux paradigmes est en train de transformer non seulement l'économie, mais également la dynamique même de la société et de la politique. D'autre part, il est nécessaire de repenser les modèles de production et de croissance afin d'assurer la viabilité de l'environnement.

Le changement structurel ne peut être envisagé sans tenir compte des effets des *nouveaux paradigmes* sur les trajectoires technologiques, les activités productives et les systèmes de production. Le paradigme technologique prédominant subit des changements d'une telle ampleur que ceux-ci ont été qualifiés de nouvelle révolution technologique. Celle-ci est fondée sur la coévolution des trajectoires en cours dans les domaines de la nanotechnologie, de la biotechnologie, des nouveaux matériaux et des technologies de l'information et des communications (TIC), renforcés par les nouvelles découvertes de la physique et de la génétique. Chacun de ces domaines avance rapidement sur sa propre trajectoire, mais c'est surtout leur tendance à se combiner dans des processus de rétroalimentation qu'il est important de noter. La convergence de ces technologies pourrait conduire à une nouvelle révolution industrielle grâce au potentiel de leurs applications, notamment en ce qui concerne la digitalisation de la production, la création de nouveaux matériaux, la synthèse de principes biologiques actifs et la diminution de la charge environnementale (van Lieshout et al., 2008).

L'apparition et le développement de nouveaux paradigmes rendent plus nécessaire que par le passé la politique industrielle afin d'éviter un retard croissant des pays en développement. Ces paradigmes sont associés à de fortes économies d'échelle et de réseaux, qui favorisent la compétitivité des économies les plus riches en capital et en technologie. Dans le même temps, dans d'autres domaines, l'existence de niches de marché liées à l'utilisation personnalisée des TIC peut réduire l'importance des économies d'échelle. Dans les deux cas, la complémentarité entre les différentes technologies et l'accès à des infrastructures avancées est la condition pour rester compétitifs dans les nouveaux secteurs. La construction d'avantages comparatifs dynamiques dépend de l'investissement public et de politiques de promotion de l'investissement privé et facilitant la coordination entre agents et institutions (y compris ceux liés aux domaines des sciences et des technologies) afin d'obtenir des synergies.

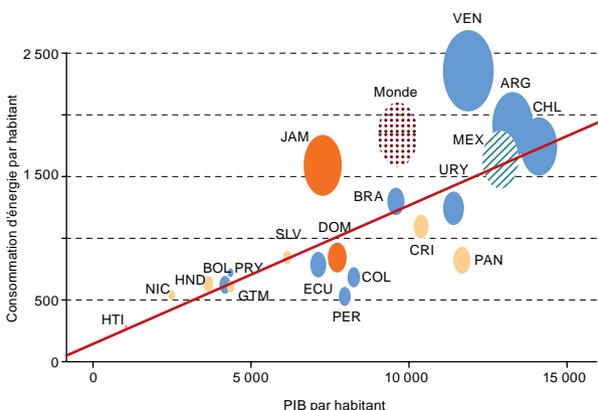
Il existe une autre dimension essentielle de la trajectoire du changement structurel, appelée à jouer un rôle décisif au cours des prochaines années: *la viabilité de l'environnement*. Les sociétés reconnaissent et tiennent de plus en plus compte de cette dimension, au fur et à mesure que les recherches avancent et démontrent la réalité du changement climatique et la dégradation de l'environnement (avec de lourdes répercussions sur la qualité de vie de la population la plus pauvre). Bien que la mise en œuvre de politiques soit en retard face à la gravité des problèmes environnementaux, il ne fait aucun doute que toute stratégie de changement structurel à long terme devra inclure une transition vers des technologies et des systèmes de production bien moins polluants que ceux qui existent aujourd'hui. Il ne s'agit pas seulement du rôle de la politique publique en vue de promouvoir certains secteurs mais également de promouvoir un changement de grande ampleur dans les systèmes de production et de consommation, et dans les trajectoires technologiques elles-mêmes. Cela implique une redéfinition du type de développement à proprement parler.

Le type de développement en vigueur dépend d'avantages comparatifs statiques, fondés sur l'abondance et l'exploitation des ressources naturelles. Cela tend à biaiser l'orientation des investissements, l'innovation et le développement technologique, et promeut une utilisation intensive d'énergie, notamment d'énergies fossiles, d'où une forte

corrélation entre la croissance du PIB, la consommation d'énergie et les émissions polluantes (voir le graphique 3). Ce biais de la direction du modèle prédominant, outre le manque d'internalisation des coûts associés à la détérioration des ressources naturelles et des écosystèmes, a ralenti un changement structurel en faveur d'activités plus efficaces, intensives en connaissances et ayant un impact moindre sur l'environnement.

Graphique 3
AMÉRIQUE LATINE: PIB PAR HABITANT ET CONSOMMATION D'ÉNERGIE PAR HABITANT, 2008^a

(En kg équivalents pétrole et dollars de 2005 en parité de pouvoir d'achat)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des indicateurs du développement dans le monde (WDI) de la Banque mondiale [base de données en ligne] <http://databank.worldbank.org/>.

^a La taille des cercles est proportionnelle aux émissions par habitant de chaque pays. Les couleurs font référence à la sous-région : bleu, Amérique du Sud ; rouge, Amérique centrale ; orange, Caraïbes

Les modèles actuels de production et de consommation sont insoutenables, car ils érodent leurs propres bases de soutien matériel à moyen et long terme (Stern, 2007; de Miguel et Sunkel, 2011). Depuis la perspective de l'efficacité schumpétérienne, la hausse des opportunités d'investissement en technologies propres (par exemple, à faible émission de carbone) peut stimuler le développement économique à long terme dans le cadre d'un changement structurel dans lequel les pays peuvent avancer depuis la production et les échanges internationaux de biens traditionnels et à faible productivité, vers d'autres plus modernes, dynamiques et à haute productivité.

Pour que la région puisse tirer profit de la transition mondiale vers une économie plus soucieuse de l'environnement, il lui faudra développer sa capacité industrielle, scientifique et technologique, et stimuler l'innovation, pour ainsi améliorer sa compétitivité systémique (CEPALC, 2008)². Une région présentant une grande diversité de ressources naturelles et dont les peuples autochtones jouissent de vastes connaissances sur l'utilisation de la biodiversité et les écosystèmes dispose d'un avantage compétitif qui pourrait lui permettre de réduire la pauvreté, protéger l'environnement et créer des secteurs de pointe à l'échelon international, dans la mesure où ces avantages sont pris en compte et impulsés par la recherche, tout en protégeant leur propriété.

Ainsi, le besoin de passer à un modèle de développement plaçant l'égalité au cœur de ses actions et avançant simultanément dans les domaines du développement social, de la croissance économique et de la pérennité de l'environnement, impose à la région et au monde un impératif de changement. La formation d'un paradigme privilégiant le développement durable dans des conditions d'égalité ira dans le même sens qu'un changement structurel si des mécanismes efficaces de gestion économique se consolident, reflétant le coût de la dégradation de l'environnement, la perte de biodiversité et les teneurs élevées en carbone, qui mettent en péril la sécurité climatique mondiale.

² La CNUCED a signalé le potentiel des « pôles de croissance verte » dans lesquels on pourrait promouvoir l'efficacité énergétique, l'agriculture et les sources d'énergie renouvelable, ainsi que de l'investissement étranger direct à faibles émissions de carbone (CNUCED, 2010).

III. CYCLE, TENDANCE ET RAPPORT ENTRE POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE ET CHANGEMENT STRUCTUREL

A. Rapport entre structure productive et fluctuations cycliques

La politique macroéconomique a une incidence sur la structure productive, et celle-ci détermine à son tour la marge disponible pour la première et ses effets sur l'économie. Il est question d'une coévolution entre cycle et tendance plutôt que de deux dimensions distinctes de la croissance économique. Cette coévolution entre la structure productive et le cycle économique suppose l'existence de mécanismes de transmission par l'intermédiaire desquels ces variables sont interconnectées et conditionnées au fil du temps. L'analyse prend comme point de départ la notion de prédominance de la balance des paiements dans la dynamique macroéconomique (Ocampo *et al.*, 2010) et la manière dont les facteurs structurels du commerce et de la spécialisation sont liés aux chocs provenant des marchés financiers et des termes de l'échange.

En premier lieu, l'économie réagit aux chocs externes en fonction de sa structure productive. Le lien entre structure productive et fluctuations est plus évident dans le cas des économies dont les exportations dépendent principalement de matières premières dont les prix sont fixés par le marché international et qui sont sujettes à une demande très volatile. Dans ce cas, le cycle de l'activité économique et dès lors celui de l'emploi dépendront fortement des avatars de quelques marchés. C'est d'ailleurs précisément l'un des mécanismes identifiés dans la littérature pour expliquer que la

dépendance à l'égard des ressources naturelles peut réduire la croissance à long terme: la volatilité qui se conjugue à cette dépendance compromet les investissements et par la même occasion, la croissance à long terme. À l'inverse, dans autres économies à forte production de biens et services liés aux connaissances, on observe une division du travail plus poussée et une forte diversification des capacités. La diversité des connaissances et des compétences permet de répondre plus efficacement et plus rapidement aux chocs négatifs. Cette flexibilité vient des connaissances et de la possibilité de s'adapter à des conditions fluctuantes. Les économies diversifiées seront capables de croître de manière plus soutenue dans le temps tout en réduisant les variations du produit, de l'emploi, des salaires et des flux du commerce.

En deuxième lieu, la structure se répercute sur le cycle par le biais du taux de croissance compatible avec le solde extérieur sur le long terme. Ce taux exprime le rapport entre le déficit courant et le PIB à des niveaux gérables et peut facilement être financé sur le marché international. Ce taux dépend, entre autres facteurs, de l'efficacité dynamique de la structure productive et du modèle de spécialisation³. Si cette efficacité est faible et que le taux de croissance économique accentue les déséquilibres courants, un ajustement est nécessaire –une plus faible absorption– et se traduit par une chute des dépenses autonomes publiques et privées à différents degrés selon les conditions initiales et la marge de manœuvre des politiques. Sur le long terme, la politique fiscale est sujette aux espaces de liberté que fournit la croissance dans un contexte d'équilibre extérieur. Si un processus de changement structurel accroît ce taux, on pourra –à condition que les autres facteurs restent constants– augmenter les dépenses fiscales sans exercer de contraintes déstabilisantes sur les comptes courants.

La politique macroéconomique et le cycle ont à leur tour des effets sur la structure productive. *On distingue quatre mécanismes de transmission entre politique macroéconomique et structure productive⁴:*

- i) l'effet des politiques sur l'utilisation de la capacité installée qui à son tour influence le montant de l'investissement (effet accélérateur);

³ Le taux de croissance compatible avec le solde extérieur sur le long terme est le taux auquel le déficit courant, exprimé en part du PIB, ne dépasse pas un seuil acceptable selon lequel il peut être financé sans difficulté sur le marché international. Voir Alleyne et Francis (2008), Cimoli (1988 et 1992), Barbosa-Filho (2002), Moreno-Brid (2002) et Thirlwall (1979 y 2011).

⁴ Les canaux de transmission de la politique macroéconomique vers la structure fonctionnent de manière complexe et ont des effets intermédiaires sur la distribution du revenu et la demande de biens de consommation non analysés dans ce paragraphe.

- ii) l'effet de la croissance de la demande globale sur le taux de progrès technique (loi de Kaldor- Verdoorn qui établit un lien de causalité réciproque entre la croissance de la production et celle de la productivité);
- iii) les effets des politiques sur les prix macroéconomiques qui ont une incidence sur les rentabilités intersectorielles et par conséquent définissent la direction de l'investissement en fonction des signaux de la rentabilité attendue, et
- iv) l'effet de l'investissement public sur la composition et sur l'ensemble de l'investissement au cours des différentes phases du cycle (*crowding in*).

Les effets susmentionnés relient la politique macroéconomique au montant et à la destination de l'investissement et de ce fait au changement structurel. Ce faisant, ils dessinent les trajectoires futures de productivité et d'emploi (en termes de niveaux, de composition et de qualité) et agissent comme maillons entre le court terme et le long terme, entre la tendance et le cycle. La croissance future dépend de la politique macroéconomique, car celle-ci influe l'investissement. À cela s'ajoute l'irréversibilité de l'offre et les rendements croissants issus des avancées technologiques et du développement de capacités. Il est capital de préserver et de stimuler ces avancées. Tandis que la phase récessive d'un cycle d'activité économique peut détruire définitivement la capacité installée (« une entreprise peut faire faillite du jour au lendemain »), la phase d'expansion correspondante, d'une durée égale, peut être insuffisante pour restituer les capacités perdues, notamment parce que les processus d'apprentissage personnel et institutionnel demandent du temps (« une entreprise ne peut être formée du jour au lendemain »). Les divers mécanismes de transmission entre politiques macroéconomiques et changement structurel sont abordés ci-après.

La gestion de la demande globale et son effet sur le taux d'utilisation des capacités de production participent à la définition du niveau d'investissement. Une gestion trop restrictive entraînant de longues périodes de sous-utilisation de la capacité installée minimise l'incitation à l'investissement et décourage l'expansion et la modernisation de la base de biens de capital. Parallèlement, l'expansion de la demande globale et du produit à court terme suscite des *processus d'apprentissage par la pratique de la production (learning by doing)* qui stimulent la productivité. Celle-ci tend à augmenter au rythme de la production en raison des rendements croissants dérivés des rendements d'échelle et du gain d'expérience qui stimule l'accumulation de compétences. Inversement, dans un contexte de frontière technologique qui évolue

rapidement, si une politique macroéconomique réduit inutilement le rythme de croissance, à l'avenir, l'économie devra faire face à la forte concurrence internationale avec une technologie en retard.

Dans la mesure où les politiques fiscale, monétaire et de change altèrent les prix macroéconomiques, elles ont une incidence sur la rentabilité relative des divers secteurs. En microéconomie, les différences de rentabilité sont un signal lors de la prise de décision en matière d'investissement. En décidant dans quels secteurs elles souhaitent investir, les entreprises ébauchent en même temps la configuration future de la structure productive. Le taux de change réel (TCR) est un prix macroéconomique important dont les effets sur la composition du produit (notamment sur l'alliage de biens et services échangeables ou non échangeables et de secteurs hétérogènes dans leur dynamisme technologique) sont reconnus comme facteur crucial liant la politique macroéconomique à la croissance. Cependant, là n'est pas le seul véhicule de transmission possible de la politique macroéconomique vers la structure productive: par exemple, le niveau de taux d'intérêt, l'accès restreint des nouvelles entreprises –notamment les petites et moyennes entreprises– au crédit bancaire se répercutent particulièrement négativement sur les activités innovantes, dont les taux de rendement sont plus exposés à l'incertitude. Ainsi, les activités qui reproduisent la structure prédominante sont implicitement consolidées.

La politique macroéconomique interagit avec les chocs provenant de l'économie mondiale et y répond. La section suivante analyse comment l'accumulation de ces chocs et leur relation aux réponses de politique qu'ils suscitent conditionne le cycle et la tendance dans la région.

B. Chocs externes, réponses de politique et cycle économique

Le secteur extérieur (ou plus précisément le comportement de la balance des paiements) est un élément clé pour comprendre la coévolution des variations cycliques de l'activité productive (les cycles économiques) et de la tendance ou trajectoire d'expansion de long terme de l'économie. Au fil de l'histoire moderne de l'Amérique latine et des Caraïbes, bon nombre d'expériences illustrent ce rapport. D'une part, des périodes très dynamiques ont été enregistrées, suscitées par l'abondance de devises résultants d'améliorations substantielles des termes de l'échange et de l'accès au marché financier mondial (par exemple, la période qui a suivi l'année 2003, à l'exception

de la récession internationale de 2008 et 2009). D'autre part, des cycles d'expansion économique accompagnés d'une détérioration constante des comptes courants et d'une appréciation du taux de change ont été observés, qui ont par la suite entraîné de graves crises de devises, des épisodes de fuite des capitaux, de récession et de hausse du chômage (cela a été le cas dans plusieurs économies de la région à la fin des années 1990 et dans la plupart des pays de la région dans les années 1980).

La relation entre chocs externes et politiques macroéconomiques se répercute fortement sur la croissance et la stabilité. La prédominance de la balance des paiements dépend de la dynamique entre quatre dimensions du secteur extérieur:

- i) le solde commercial (exportations moins importations) qui témoignent du lien solide entre structure productive et modèle de spécialisation;
- ii) les paiements des facteurs productifs, notamment les transferts d'argent des travailleurs migrants, les transferts de revenu des capitaux étrangers et les versements d'intérêts;
- iii) les effets des termes de l'échange, et
- iv) l'accès au financement extérieur et la volatilité des flux de capitaux à court terme.

Historiquement, les trois premiers aspects dominaient la dynamique de ce que l'on appelait la restriction externe à la croissance. Parmi eux, dans les économies moins mondialisées qu'à l'heure actuelle, le solde commercial résultant directement de la structure productive étaient clairement dominant. Cette structure et le modèle de spécialisation correspondant constituent toujours un élément central de la croissance à long terme. Depuis le début de la mondialisation financière, dans les années 1970, le quatrième aspect a gagné en importance et est désormais un facteur important dans les fluctuations de court terme du taux de croissance.

Les chocs externes de la balance des paiements associés aux termes de l'échange et à un accès variable aux liquidités (points iii et iv ci-dessus) jouent un rôle clé dans la dynamique cyclique, au même titre que les politiques de réponse. Ces chocs ne se ressentent pas uniquement à court terme, mais également à long terme dans la mesure où ils ont des effets sur les indicateurs macroéconomiques et l'investissement. Les chocs modifient l'élément structurel qui définit la croissance à long terme. Si l'on enregistre des variations significatives et abruptes dans l'accès au marché des capitaux (par exemple en raison de l'entrée massive de capitaux de court terme qui entraîne l'appréciation du taux de change et produit des bulles spéculatives

sur les marchés actionnaires ou immobiliers), ceci peut entraîner des effets profonds et durables sur la formation brute de capital fixe et par conséquent, sur la structure productive et le rythme d'expansion de l'économie et de l'emploi. Dans un monde globalisé, ces effets déstabilisateurs se renforcent mutuellement, notamment dans les économies qui ne disposent pas d'instruments de régulation ou de gestion des flux internationaux de capitaux, comme la plupart des pays de la région. La problématique du cycle et son lien à la structure sont abordés ci-après, à la lumière de l'analyse des cycles qui ont précédé les années 2000 en premier lieu et du dernier cycle de croissance des matières premières en deuxième lieu.

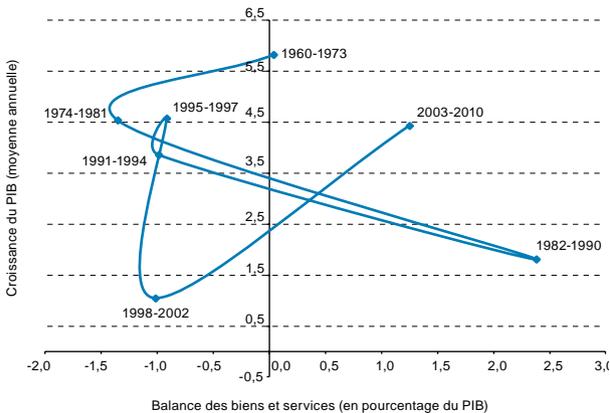
C. Dynamiques cycliques et structure

La structure productive d'Amérique latine et des Caraïbes n'a pas permis à la région de profiter pleinement du souffle de dynamisme suscité par la demande mondiale et par sa propre demande intérieure. Cette caractéristique a traditionnellement constitué une source de préoccupation dans l'analyse de la CEPALC. En raison du modèle de spécialisation dominant, l'élasticité-revenu des exportations est très faible si on la compare à celle des importations; dès lors, lorsque la région accélère sa croissance –ce qui est une condition *sine qua non* pour absorber le sous-emploi, réduire les disparités et promouvoir l'égalité–, des déséquilibres dans le solde commercial de biens et services surgissent, susceptibles de freiner l'élan d'expansion et de déboucher très souvent sur une crise de la balance des paiements.

L'approche structuraliste associe la croissance à long terme à la structure productive, car selon cette approche, les élasticités-revenu des importations et des exportations reflètent ou sont définies par le modèle de spécialisation et la densité de son tissu productif. Ces élasticités participent à la définition du taux de croissance à long terme grâce un équilibre externe et expriment de manière synthétique le degré d'articulation entre l'évolution des demandes intérieure et extérieure et la capacité de les traiter de manière endogène par l'expansion de la production (CEPAL, 2007; Gouvea et Lima, 2010; McCombie et Thirlwall, 1999; Cimoli et Porcile, 2011). Une structure productive dense, capable d'innover et sophistiquée du point de vue technologique favorise une réponse efficace et dynamique de la production locale à l'expansion des demandes intérieure et extérieure et renforce la spécialisation (sur des bases intra-industrielles) grâce à une base d'exportation diversifiée.

La période de plus forte intégration financière internationale de la région, née dans les années 1970, s'est consolidée pendant la première moitié des années 1990 –après des difficultés dans les années 1980 à cause de la crise de la dette internationale–, et s'est traduite par un accroissement des flux de capitaux internationaux, d'investissement direct ou d'investissement spéculatif de court terme. Dans le contexte de la mondialisation financière, les déterminants commerciaux à court terme perdent du poids, tandis que les composantes des comptes financiers de la balance des paiements gagnent en importance. Pour illustrer ce rapport et le replacer dans son contexte historique, le graphique 4 compare l'évolution du taux moyen de croissance économique de la région (axe des ordonnées) et le solde de la balance commerciale de biens et services exprimé en pourcentage du PIB (axe des abscisses) en Amérique latine entre 1960 et 2010. Les données présentées dans ce graphique et dans le tableau 2 (qui représente la situation d'Amérique du Sud et d'Amérique centrale) permettent d'identifier trois modèles dans le rapport entre ces variables⁵.

Graphique 4
AMÉRIQUE LATINE: SOLDE DE LA BALANCE COMMERCIALE DES BIENS ET SERVICES EXPRIMÉ EN POURCENTAGE DU PIB ET TAUX DE CROISSANCE 1960-2010
(En pourcentages)



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

⁵ La variable présentée dans le graphique 4 est une moyenne pondérée par le poids de chaque pays et dès lors, elle reflète ce qui est arrivé aux économies plus importantes, notamment l'Argentine, le Brésil et le Mexique qui produisent près de deux tiers du PIB d'Amérique latine. Les conséquences historiques des valeurs agrégées ne peuvent pas être appliquées à tous les pays de la région.

Tableau 2

AMÉRIQUE DU SUD, AMÉRIQUE CENTRALE ET MEXIQUE: BALANCE DES BIENS ET SERVICES ET TAUX DE CROISSANCE DU PIB, 1960-2011*(En pourcentages, moyennes de chaque période)*

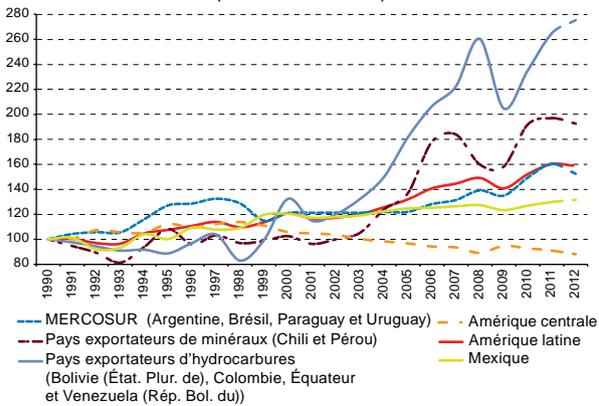
	1960- 1969	1970- 1979	1980- 1989	1990- 1999	2000- 2005	2006- 2011
Balance commerciale (en pourcentage du PIB)						
Amérique du Sud	1,0	-0,5	1,8	-0,6	3,4	1,8
Argentine	0,2	0,8	2,4	-0,7	8,2	4,2
Brésil	-0,1	-1,9	2,0	-0,2	2,1	0,3
Amérique centrale	-2,6	-3,5	-3,8	-6,1	-8,7	-10,6
Mexique	-1,5	-1,9	2,5	-1,5	-1,7	-1,6
Croissance du PIB, moyenne annuelle (en pourcentage du PIB)						
Amérique du Sud	5,5	5,8	2,0	2,7	3,0	4,5
Argentine	4,7	3,0	-0,7	4,1	1,8	7,0
Brésil	6,3	8,0	3,1	1,7	3,0	4,1
Amérique centrale	5,7	5,7	1,8	4,7	3,6	4,7
Mexique	7,2	6,5	2,2	3,4	2,7	2,0

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

Le premier modèle correspond à la période de substitution d'importations, caractérisée par des cycles de croissance en accordéon (*stop and go*) et qui s'est étendue jusqu'à la moitié des années 1970. Le taux de croissance était élevé et parallèlement, la balance des biens et services restait en équilibre. Le deuxième modèle est celui de la croissance insoutenable en raison d'une vulnérabilité externe accrue (déficit constant dans la balance des biens et services) et s'observe pendant deux périodes: la deuxième moitié des années 1970 et les années 1990. Chacune de ces périodes s'est soldée par une crise et une période de récession, appelée la décennie perdue des années 1980 et la demi-décennie perdue (1998-2002), respectivement. Le troisième modèle est celui que connaissent actuellement les principaux pays exportateurs nets de ressources naturelles, notamment en Amérique du Sud et dans les Caraïbes (Belize, Guyana, Suriname et Trinité-et-Tobago). Dans les pays sud-américains exportateurs de minéraux, hydrocarbures et biens requérant l'exploitation intensive de ressources naturelles, entre 2006 et 2011, la balance des biens et services est passée du déficit à l'excédent et parallèlement, des taux élevés de croissance économique ont été caractérisés cette période. Contrairement à ce qui s'est déroulé dans les années 1980 et pendant la première décennie du XXI^{ème} siècle, le passage à une situation d'excédent s'est exprimé en soulagement de la balance des paiements et non en effort pour assurer le service de la dette. Ceci a entraîné des taux de croissance plus élevés bien qu'inférieurs aux taux enregistrés dans les années 1960 pour le même excédent de la balance des biens et services exprimé en pourcentage du PIB.

En effet, à partir de 2004, l'économie mondiale a subi un changement profond. L'accès au marché des capitaux s'est fluidifié et l'on observe un changement de tendance dans les termes de l'échange en faveur des pays exportateurs de ressources naturelles, notamment de produits minéraux et d'hydrocarbures. Bien que la liquidité internationale soit restée forte, le principal choc expliquant le cycle de la décennie de 2000 a été l'expansion du commerce mondial de ces produits de base et la hausse de leurs cours internationaux (voir graphiques 5). Ceci a eu des conséquences non négligeables sur la position externe de la région qui dans l'ensemble est passée à une situation excédentaire dans la balance des biens et services et des taux de croissance plus élevés. Ce nouveau scénario est né de la participation croissante des pays asiatiques (notamment la Chine) à la demande mondiale, mais ses effets sont très hétérogènes dans la région. Le nouveau climat été bénéfique pour la plupart des pays sud-américains, quelques pays des Caraïbes et, dans une moindre mesure, le Mexique, qui ce sont des pays exportateurs nets de ressources naturelles; en revanche, ses effets ont été négatifs en Amérique centrale et dans une partie des Caraïbes (surtout dans les économies axées sur les services) qui on connu la situation inverse dans ce domaine⁶.

Graphique 5
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES : TERMES DE L'ÉCHANGE, 1990-2011
(Indice 1990=100)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de données officielles fournies par les pays.

⁶ Voir une analyse de l'impact de la prospérité des produits de base dans les Caraïbes et ses effets différenciés en fonction de la participation de ces pays au commerce mondial (les économies nationales fondées sur les services et celles qui sont fondées sur les biens) dans CEPALC (2002, chapitre 11) et CEPALC (2003).

Les difficultés et possibilités découlant de cette nouvelle étape du commerce mondial sont donc différentes selon les cas. En Amérique du Sud, cette nouvelle étape permet une croissance économique plus rapide qui pourtant implique des risques à long terme en raison de ses effets sur la structure productive et l'affaiblissement de l'investissement dans des secteurs liés aux biens échangeables non dérivés de ressources naturelles. En Amérique centrale et dans certaines économies des Caraïbes, cette étape soumet le secteur extérieur à de nouvelles pressions dans la mesure où ces économies sont pour la plupart importatrices nettes d'énergie et de denrées alimentaires. La hausse des cours internationaux de produits agricoles introduit en outre un souffle inflationniste venu de l'étranger qui touche les produits alimentaires, et a donc des effets distributifs adverses. Cette situation a également une incidence budgétaire négative, car les budgets gouvernementaux assument de plus lourdes dépenses pétrolières et doivent accorder des subventions pour compenser l'impact sur les prix du panier alimentaire de base.

Dans les pays exportateurs nets de ressources naturelles, on observe des tendances communes. Tout d'abord, le service de la dette extérieure perd de l'importance par rapport aux recettes des exportations⁷. Entre 2000 et 2008, dans tous les pays sud-américains, la dette extérieure exprimée en pourcentage du PIB s'est considérablement réduite et le profil de l'endettement a changé, affichant une réduction du poids de la dette de court terme dans la dette totale et une baisse du taux d'intérêt passif. Un deuxième aspect est l'accroissement de leurs réserves en monnaie étrangère qui, associée à l'amélioration de la situation budgétaire et le recul de l'inflation, a encouragé la captation de crédits internationaux à plus faible taux d'intérêt. C'est l'un des facteurs qui expliquent la capacité de résistance inédite montrée par la région face à la dernière crise internationale de la période 2008-2009.

Cela dit, une part importante de l'impact externe favorable se traduit en termes de prix plutôt que de volume et la région demeure très vulnérable à un ralentissement de l'économie mondiale et notamment de l'économie chinoise. L'expansion de l'Amérique du Sud ne reflète pas un processus endogène de construction de capacités, bien que des améliorations aient

⁷ Par exemple, en Colombie et au Pérou, l'acquittement des intérêts de la dette comme part des recettes totales reçues par le capital étranger a chuté de 82,8 % et de 93,7 % en 1999 à 26,3 % et 9,3 % en 2010, respectivement.

pu s'observer à divers niveaux dans la décennie de 2000. Ce sont, au contraire, de nouveaux modèles de demande mondiale qui ont dynamisé les marchés traditionnels des biens d'exportation de la sous-région. En d'autres termes, la situation favorable de l'Amérique du Sud dans son rapport à l'économie mondiale se doit en grande mesure à un processus endogène de construction de capacités et de convergence des économies asiatiques –non pas des économies latino-américaines– qui a redéfini (du moins temporairement) la carte du commerce mondial, un processus dont les exportateurs de ressources naturelles ont bénéficié. L'Amérique du Sud doit encore s'atteler au défi de transformer ces souffles dynamiques exogènes de la demande asiatique en processus endogène de transformation productive qui internalise durablement les forces de développement.

La situation d'autres sous-régions est plus hétérogène. Ainsi, certaines économies des Caraïbes affichent des taux élevés de dette extérieure, qui dépassent 60% du PIB au Belize, en Grenade et en Jamaïque, et 40% du PIB en Dominique, au Guyana et à Saint-Vincent-et-les-Grenadines, tandis que d'autres économies comme les Bahamas, le Suriname et Trinité-et-Tobago affichent un quotient de moins de 10% (Alleyne, Hendrickson y Amonde, 2011). La dynamique en Amérique centrale est également très variée: tandis que la dette extérieure a augmenté entre 2002 et 2010 à El Salvador, au Guatemala, au Costa Rica et au Panama, elle a considérablement baissé dans les deux pays bénéficiés par l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, le Honduras et le Nicaragua (CEPALC 2011). En Amérique centrale et dans certains pays des Caraïbes, deux variables complémentaires aident à atténuer les problèmes de vulnérabilité extérieure: les processus de diversification des exportations sur la base de l'assemblage pour l'exportation et les transferts d'argent des migrants, un élément non négligeable et croissant dans la balance des paiements.

Ces tendances sur le front extérieur d'Amérique latine et des Caraïbes ont été marquées par une redéfinition de la stratégie macroéconomique qui dans une certaine mesure reflète les leçons tirées de l'expérience négative des années 1990 par la fixation du taux de change. Au cours de cette décennie, dans certains pays, les programmes de stabilisation se sont appuyés sur le taux de change comme point d'ancrage nominal⁸ des anticipations d'inflation, une stratégie qui a eu tendance à changer

⁸ Le point d'ancrage nominal est une variable nominale que le gouvernement essaye de contrôler pour limiter les anticipations d'inflation.

dans les années 2000. Outre les pays qui ont adopté le dollar comme monnaie nationale (Équateur, El Salvador et Panama) et de certaines économies plus petites et ouvertes de la région qui ont conservé leurs régimes de parité de change fixe (par exemple la Barbade, le Belize et les pays de l'Union monétaire des Caraïbes orientales), d'autres économies sont passées à des taux de change plus flexibles comme les régimes de ciblage de l'inflation instaurés au Brésil, au Chili, en Colombie, au Mexique et au Pérou entre la fin des années 1990 et le début des années 2000⁹. Cette stratégie conserve la notion de point d'ancrage nominal des prix (défini par l'horizon vers lequel devraient converger les anticipations d'inflation), mais permet l'ajustement des taux de change pour aider à réduire les déséquilibres externes. Dans ce schéma monétaire, le principal outil de stabilisation est le taux d'intérêt à court terme, au travers duquel on cherche à avoir une influence sur les décisions portant sur le portefeuille des agents économiques et les différents éléments de la demande globale. Dans la phase récente de croissance, cette stratégie a été associée à l'appréciation du taux de change, qui dans certains pays a été très intense et a accentué les inquiétudes sur la direction suivie par le changement structurel.

⁹ Contrairement à ce qui a lieu dans les pays des Caraïbes susmentionnés, certaines des économies les plus fortes de la sous-région (Trinité-et-Tobago, Jamaïque et Guyana) ont un taux de change flexible (voir Alleyne, Hendrickson et Amonde (2011), tableau 2).

IV. CYCLE ÉCONOMIQUE ET INVESTISSEMENT

A. La particularité du cycle en Amérique latine et dans les Caraïbes

Dans la dynamique des cycles, la combinaison chocs externes/réponses en matière de politiques ne constitue pas une caractéristique exclusive de l'Amérique latine et des Caraïbes. Cependant, la région présente à cet égard certains traits spécifiques¹⁰. L'analyse quantitative développée ci-après aborde la période 1990-2010.

Le tableau 3 montre que la durée moyenne des phases récessives du cycle en Amérique latine et dans les Caraïbes (tant à l'échelon régional que sous-régional) est similaire à celle observée dans les autres pays considérés dans l'échantillon (près de 4 trimestres)¹¹. L'intensité de la récession ne présente pas non plus de différences significatives si l'on compare l'Amérique latine et les Caraïbes avec le reste du monde. Il existe cependant des différences considérables au sein de la région. En Amérique

¹⁰ Pérez Caldentey et Pineda (2010); Titelman, Pineda et Pérez Caldentey (2008). Voir également Male (2011) et Harding et Pagan (2005).

¹¹ L'utilisation d'une méthode standard de la littérature sur les cycles économiques a permis d'identifier les points d'inflexion (maximaux et minimaux) de la série du PIB en termes réels, au moyen de données trimestrielles d'un échantillon de 59 pays durant la période 1990-2010. Les points d'inflexion ont permis d'identifier les phases d'expansion et de contraction du PIB. Une phase d'expansion est une période au cours de laquelle la croissance du PIB est positive. Une phase de contraction correspond à une période au cours de laquelle le taux de croissance du PIB est négatif. Par la suite, on a estimé la durée et l'intensité des phases d'expansion et de contraction de l'activité économique des pays, régions et sous-régions. La durée est une mesure de la persistance de la phase expansive ou de la phase contractive entre les points d'inflexion. Pour sa part, l'intensité est une mesure du changement de l'activité économique entre les points d'inflexion.

du Sud, la récession a duré, en moyenne, plus longtemps (5,6 trimestres) qu'en Amérique Centrale et en République dominicaine (3,0 trimestres). Durant cette phase du cycle, la chute enregistrée en moyenne en Amérique du Sud et au Mexique fut de -8,0%, alors qu'en Amérique centrale et en République dominicaine, la baisse fut bien moins importante. Cette différence s'explique du fait que les crises les plus intenses au cours de la période considérée, à savoir la crise mexicaine (1994-1995), la crise asiatique (1997-1998), la crise russe (1998) et la crise argentine (2001-2002), ont eu pour épicer centre le Mexique ou l'Amérique du Sud. D'autre part, les pays d'Asie de l'Est et du Pacifique ont subi des contractions d'une intensité similaire à celles qui ont touché les pays d'Amérique du Sud.

Tableau 3
DURÉE ET INTENSITÉ DES PHASES D'EXPANSION ET DE
CONTRACTION DU PIB RÉEL PAR NIVEAUX, RÉGIONS
ET PAYS SÉLECTIONNÉS, 1990-2010

	Expansion		Contraction	
	Durée (en trimestres)	Intensité de la variation à la hausse (en pourcentages du PIB)	Durée (en trimestres)	Intensité de la variation à la baisse (en pourcentages du PIB)
Amérique du Sud	19,9	27,5	5,6	-8,0
Amérique centrale et Rép. dominicaine	20,5	26,3	3,0	-3,3
Mexique	23,0	25,6	4,3	-8,0
Brésil	14,3	15,6	2,8	-3,0
Amérique latine et Caraïbes	19,7	25,3	3,8	-6,2
Asie de l'Est et Pacifique	31,5	42,4	3,6	-9,4
Europe de l'Est et Asie centrale	29,1	52,3	4,0	-12,2
Pays membres de l'OCDE	34,0	29,8	4,3	-5,1

Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base d'information officielle des pays.

Au contraire, les *phases expansives* sont plus courtes en Amérique latine et dans les Caraïbes que dans d'autres régions de l'échantillon. La différence est particulièrement importante (12 trimestres ou plus) par rapport aux pays d'Asie de l'Est et du Pacifique, et aux pays développés (OCDE). L'intensité des phases expansives varie considérablement entre les régions. En Asie de l'Est et dans le Pacifique, le PIB a enregistré

une hausse moyenne de 42,4% durant la phase d'expansion, qui a duré presque 32 trimestres (huit ans). Par ailleurs, durant la phase expansive en Amérique latine et dans les Caraïbes, le taux de croissance du PIB fut de 25,3% seulement et la phase a duré moins de 20 trimestres.

Les difficultés rencontrées par les économies de la région pour maintenir les phases d'expansion ont entamé leur capacité de renverser les effets des récessions sur la structure de production, d'où la faible croissance moyenne enregistrée au cours des 20 dernières années. Ces difficultés sont liées à une faible diversification et intégration de leur structure productive, qui ne leur permet pas de profiter pleinement des incitations à la croissance des demandes externe et interne, ni des opportunités de spécialisation associées au commerce intra-industriel. La courte durée de la phase d'expansion est l'autre visage de la faible efficience dynamique de la structure productive.

L'analyse des fluctuations des composantes du PIB en ce qui concerne la demande montre que durant la phase récessive, la contraction de l'investissement est bien supérieure à celle subie par les autres composantes. D'autre part, l'investissement fait preuve d'un comportement manifestement asymétrique, avec un taux de change bien plus élevé au cours de la phase descendante du cycle que durant la phase ascendante. L'investissement public en infrastructure accuse une contraction particulièrement forte, et affiche un taux de réduction 12 fois supérieur à celui du PIB.

Cette dynamique dépend de la réaction des gouvernements face aux crises, notamment des décisions en matière d'investissement public, ainsi que de la performance médiocre de l'investissement privé. Concernant le pourcentage du PIB consacré à l'investissement public régional, les niveaux les plus élevés ont été enregistrés durant la période 1980-1981 (6,7%), pour ensuite diminuer progressivement jusqu'à la période 1999-2003 (3,9%). Au cours de la période 2004-2010, ces niveaux ont connu une hausse généralisée (4,8%), tout en présentant des intensités variables selon les pays. Durant cette période, la moyenne régionale a augmenté et atteint son plus haut niveau depuis 1990. Néanmoins, dans certains pays, tels qu'El Salvador, le Guatemala et la République dominicaine, le niveau d'investissement public s'est maintenu relativement bas tout au long de la période 1980-2010. Au-delà de son amélioration récente, le comportement historiquement pro-cyclique de l'investissement public et sa tendance à la baisse dans une perspective de long terme suscitent une certaine préoccupation du fait de leur incidence négative sur la croissance.

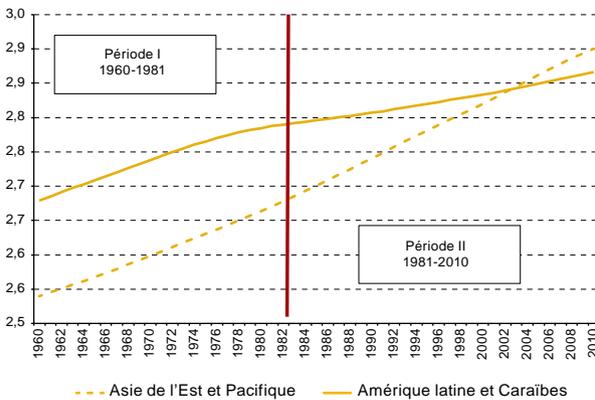
L'investissement privé a, en revanche, fait preuve d'un comportement différent. Exprimé comme moyenne annuelle de la région en pourcentage du PIB, il accuse un recul et passe de 14,3% durant la période 1980-1981 à 11,1% durant la période 1982-1990, années correspondant à la crise de la dette, puis enregistre une hausse durant la période 1991-1994 (14,1% du PIB) et la période 1995-1998 (15,6% du PIB). Au cours de la période 1999-2003, le niveau de l'investissement privé a diminué à 14,7% du PIB, une variation liée aux fluctuations externes qui ont eu un impact sur les attentes de croissance (par exemple, la crise des entreprises technologiques aux États-Unis et les crises à l'échelon national, telles que celle qui a frappé l'Argentine en 2000). Au cours de la période 2004-2010, des hausses des prix des produits de base exportés par les pays de la région et des améliorations des attentes de croissance ont été observées, et le rythme d'investissement privé a enregistré une augmentation considérable, atteignant en moyenne 15,9% du PIB.

D'autre part, l'investissement direct étranger joue un rôle de plus en plus important, notamment dans les secteurs les plus dynamiques et intensifs en technologie dans les domaines des services (télécommunications et banque), des manufactures (industries automobile, chimique et métallurgique) et des ressources naturelles (exploitation minière). Les sociétés transnationales, y compris celles provenant des pays de la région (translatines), concrétisent ces investissements sur la base de trois types de stratégies: l'utilisation des marchés intérieurs, la recherche de ressources naturelles et le développement de plateformes d'exportation, souvent depuis des zones franches. On constate dans la région l'absence d'une stratégie pourtant essentielle, consistant à rechercher des actifs avancés (technologie ou ressources humaines qualifiées). Cette situation reflète les faiblesses tant du modèle de croissance que des politiques visant à le transformer en modèle vertueux.

Dans la région, l'investissement et la structure de production ont été sensiblement touchés par les crises, ce qui a détérioré la capacité de croissance. Cette réalité est particulièrement évidente dans le cas de la crise de la dette des années 80. Il s'agit d'un bon exemple des impacts à long terme d'une crise provoquée par un cycle d'essor de la liquidité internationale. Le graphique 6 compare la tendance à long terme du PIB en Amérique latine et dans les Caraïbes avec celle observée en Asie de l'Est et dans le Pacifique durant la période 1960-2010. Cette dernière région s'est montrée capable de maintenir un taux de croissance élevé du PIB sur toute la période. Par contre,

on observe en Amérique latine et dans les Caraïbes une rupture structurelle au cours des années 80. La tendance de la croissance du PIB entre 1960 et le début des années 80 (période I) est semblable à celle observée en Asie de l'Est et dans le Pacifique, bien que cette dernière ait initialement été située à des niveaux inférieurs du PIB. Après la décennie perdue, la tendance de la croissance du PIB de l'Amérique latine et des Caraïbes a diminué, sans parvenir à se redresser depuis lors (période II), malgré un redressement des taux de croissance durant la période 2003-2008.

Graphique 6
TENDANCE DU PIB EN AMÉRIQUE LATINE ET DANS LES CARAÏBES, ET EN ASIE DE L'EST ET DANS LE PACIFIQUE, 1960-2010^a
(Données annuelles en logarythme)^b



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des indicateurs du développement dans le monde (WDI) et de "Global Finance" de la Banque mondiale [en ligne] <http://www.gfmag.com/>.

^a La région de l'Asie de l'Est et du Pacifique comprend 22 pays, y compris la Chine, le Japon, la République de Corée et Singapour.

^b Méthode Hodrick-Prescott.

La différence fondamentale entre les deux trajectoires est que l'Asie de l'Est présente un modèle vertueux avec mise en œuvre d'un changement structurel positif, tandis que la région a choisi de conserver un modèle déterminé par ses avantages comparatifs statiques. Au-delà de la durée des phases du cycle, il importe de savoir ce qui est mis en œuvre durant ces phases pour améliorer le modèle de spécialisation et la structure productive. Le comportement cyclique de la région et son impact sur la trajectoire de la croissance soulèvent des difficultés pour l'élaboration des politiques, qui seront abordées plus loin.

En synthèse, la dynamique du cycle présente dans la région des caractéristiques spécifiques. Les périodes expansives ne parviennent pas à se maintenir, ce qui donne lieu à des périodes plus courtes de croissance économique. Durant la récession, les taux d'investissement subissent une contraction importante, sans réagir avec la même intensité durant les phases d'expansion. En conséquence, la structure productive de la région n'est pas parvenue à évoluer à la vitesse nécessaire vers des secteurs dynamiques en mesure d'accroître sa compétitivité dans un monde qui se transforme rapidement, ce qui répercute sur les taux de croissance à long terme. La rupture de la tendance durant les années 80 montre bien cette dynamique: ce qui avait commencé comme une fluctuation cyclique s'est transformé en retard structurel.

B. Les réponses en matière de politique, la dynamique du cycle et le changement structurel

Du fait de l'absence d'une matrice de production intégrée, un grand nombre des incitations dynamiques de la demande se perdent au profit des importations, réduisant ainsi les effets multiplicateur et accélérateur de la croissance et les impacts qui en découlent sur l'apprentissage. Les réponses en matière de politique peuvent renforcer ou atténuer ces conséquences (CEPALC, 2007 et 2010a).

En ce qui concerne les politiques industrielles, suite aux réformes économiques engagées vers la moitié des années 80 dans la majeure partie de la région et qui se sont généralisées dans les années 90, la tendance prédominante fut de les abandonner et de supprimer les institutions qui les soutenaient. L'idée même de disposer d'un type quelconque de politique sélective était rejetée et, sauf rares exceptions (notamment le Brésil), les politiques horizontales, théoriquement neutres entre secteurs, ont été privilégiées. Du fait que ces politiques n'ont pas été mises en œuvre ou bien ont eu un impact très réduit, les secteurs et activités liés aux échanges ont été confrontés à une libéralisation commerciale rapide combinée à une appréciation du taux de change, sans que le nouveau contexte institutionnel les aide à y faire face et à effectuer les ajustements nécessaires.

D'autre part, les politiques macroéconomiques ont considérablement avancé sur certains fronts, tels que l'équilibre budgétaire et le contrôle de

l'inflation, qui sont des conditions indispensables pour mener à bien des politiques de développement. Toutefois, sur d'autres fronts elles n'ont pas suffisamment progressé et certaines dimensions importantes, liées à l'égalité et au changement structurel, ont été négligées.

La politique fiscale doit rechercher des objectifs pertinents liés à l'égalité, l'atténuation du cycle et la promotion du changement structurel. La CEPALC s'est voulue pionnière en proposant un nouveau pacte social permettant le renforcement de l'État à partir d'une charge fiscale plus importante et progressive, en fonction du degré de développement de chaque pays¹².

En ce qui concerne la fiscalité et l'égalité, s'il est vrai que des progrès considérables ont été constatés dans une grande partie de la région en matière de recettes fiscales au cours des dernières décennies, il n'en demeure pas moins que des problèmes graves persistent, tels que la faible pression fiscale dans de nombreux pays et l'impact distributif régressif de la structure fiscale. Les pays de la région rencontrent moins de difficultés pour recouvrir des impôts indirects que des impôts directs (potentiellement progressifs), tels que les impôts sur le revenu personnel et la propriété. L'accroissement de la pression fiscale et l'amélioration de l'impact distributif de la structure de recouvrement sont des thèmes importants du programme de développement de l'Amérique latine et des Caraïbes. Sans préjudice de ce qui précède, les dépenses publiques constituent le principal instrument redistributif de la politique fiscale. Une comparaison à l'échelon international fait ressortir que la majeure partie de l'effort redistributif des pays développés est basée davantage sur les dépenses publiques sociales, notamment le système de transferts, que sur le régime fiscal¹³.

La charge fiscale réduite qui provient de l'imposition directe est liée non seulement aux niveaux élevés de non-paiement, d'évasion et d'évitement, qui vont à l'encontre du principe d'équité horizontale, sinon également aux assiettes fiscales, qui sont réduites en termes relatifs. Tous ces facteurs font que l'impact redistributif de l'impôt sur le revenu soit virtuellement inexistant. L'inégalité (verticale) provoquée par la prolifération des exemptions de cet impôt est elle-même aggravée par le degré d'évasion, qui tend à être bien plus élevé dans le cas de l'impôt sur le revenu par rapport à

¹² La principale contribution figure dans une publication de la CEPALC (1998). Elle est abordée de manière plus approfondie dans les publications de la CEPALC (2000, 2004 et 2010a).

¹³ Voir Goñi, López et Servén (2008). Dans ce sens, Barreix, Bes et Roca (2009) analysent la politique fiscale en Amérique centrale, notamment au Panama et en République dominicaine, et concluent que dans ces pays, l'impact distributif de la dépense publique sociale est 4,4 fois plus élevé que celui de la politique fiscale.

l'impôt sur la valeur ajoutée (TVA) (Jiménez, Gómez Sabaini et Podestá, 2010). La politique fiscale a renforcé l'imposition générale sur la consommation en élevant la TVA, et l'impôt sur le revenu a principalement visé les revenus des personnes juridiques et, dans une moindre mesure, les revenus obtenus par les personnes physiques, ce qui diminue son effet redistributif¹⁴. La charge correspondant aux recettes de la sécurité sociale est également très réduite, ce qui reflète tant le niveau élevé du travail informel que la diversité des régimes publics et privés qui prédominent dans la région¹⁵.

D'un point de vue macroéconomique, et également comme partie intégrante des politiques de développement, la politique fiscale doit remplir une fonction de stabilisation de l'activité économique et de réduction du déséquilibre extérieur. L'expérience historique de l'Amérique latine et des Caraïbes, et plus récemment la réponse à la crise des années 2008 et 2009 qui a frappé touché la région et le monde entier, font ressortir le rôle clé des instruments de politique fiscale pour affronter les aléas de l'activité économique, notamment ceux provoqués par des chocs externes de type commercial ou financier (CEPALC, 2010b).

L'une des principales mesures visant à renforcer la capacité d'action anticyclique est liée à la consolidation de la marge de manœuvre ou espace fiscal. À cet égard, la solvabilité budgétaire est indispensable à l'application de mesures anticycliques, bien que la situation du secteur extérieur demeure également importante pour déterminer la marge d'action du secteur public (Martner et Tromben, 2004).

Au cours des dernières années, une amélioration de la gestion de la politique macroéconomique a été constatée dans la plupart des pays de la région, qui a permis de réduire leur vulnérabilité externe et, dans le même temps, de disposer d'un espace fiscal plus important pour faire face aux chocs exogènes. Pour la première fois depuis des décennies, divers gouvernements de la région ont estimé que la situation externe

¹⁴ Cela ressort, par exemple, en effectuant une comparaison avec les pays de l'Union européenne, où les impôts directs et indirects représentent respectivement 16,1% et 11,7% du PIB, tandis qu'en Amérique latine ils représentent respectivement 5,4% et 9,6% du PIB. Dans la région, les impôts sur les revenus des personnes représentent en moyenne moins de 1% du PIB (au cours de la période 2000-2008, ils n'ont d'ailleurs représenté que 0,46% du PIB), alors que dans les pays de l'OCDE, ils équivalent à 9,1% du PIB. Dans le cas de l'impôt sur le revenu des sociétés, la différence est également considérable, mais dans une moindre mesure: au cours de la période 2000-2008, le recouvrement de ces impôts a représenté en moyenne 1,6% du PIB dans les pays de la région et 3,3% du PIB dans les pays de l'OCDE. Voir Rossignolo et Gómez Sabaini (2011).

¹⁵ Les pays des Caraïbes ont une charge fiscale plus importante que ceux de l'Amérique latine, mais la participation relative des impôts directs et indirects est similaire.

de leurs économies ou les restrictions fiscales ne constituaient pas une barrière insurmontable à l'élargissement, par exemple, de la couverture des systèmes de protection sociale.

Au cours de la dernière décennie, il a été possible d'observer un comportement positif de la politique fiscale. Dans le passé, la politique fiscale des pays de la région, qui a davantage accentué qu'atténué les fluctuations économiques, a souvent été pro-cyclique. Cette tendance a changé, de telle sorte qu'au cours des années 2000, une grande partie des pays de la région a adopté une orientation contre-cyclique ou, dans tous les cas, moins pro-cyclique, comme le montre la réaction efficace des gouvernements face à la récession internationale de 2008 et 2009 (CEPALC, 2010b).

Tout indique que la région est actuellement mieux à même d'élaborer et d'appliquer des politiques fiscales anticycliques. La mise en œuvre de ces politiques pose toutefois deux types d'enjeux. Le premier est de disposer d'un espace fiscal suffisant pour pouvoir faire face à la hausse du niveau de dépense nécessaire pour impulser la demande globale et la croissance de l'économie durant la phase de contraction du cycle. Cet espace fiscal plus important peut être obtenu, en période d'essor, par le biais d'un accroissement de l'épargne publique, permettant de gérer les impacts des chocs négatifs sans mettre en péril la pérennité financière de l'État.

Le deuxième enjeu est que cet espace fiscal plus important doit s'accompagner d'une amélioration de la position externe de l'économie, qui permette de compléter les ressources produites à l'intérieur par des ressources provenant de l'extérieur. Une politique fiscale anticyclique doit donc s'appuyer sur une politique monétaire et de taux de change visant à disposer de réserves internationales évitant les goulots d'étranglement externes, et de niveaux du taux de change réel évitant l'apparition d'un déficit extérieur insoutenable. Il convient de mentionner un facteur important pour expliquer la capacité de réaction observée au cours des années 2008 et 2009, à savoir la situation externe favorable d'une grande partie des pays de la région avant la crise, tant pour des raisons exogènes (amélioration des termes de l'échange, conditions financières internationales favorables) qu'endogènes (un comportement attentif aux effets négatifs d'un endettement extérieur excessif dans des contextes de liquidité internationale élevée, de politiques de désendettement extérieur et d'accumulation de réserves internationales). Comme mentionné précédemment, le changement structurel est fondamental pour augmenter la croissance dans un cadre

d'équilibre externe et créer des espaces pour que la politique fiscale puisse agir sans susciter de vulnérabilités sur le compte courant.

Enfin, conformément à l'analyse de la relation cycle-investissement, on constate dans la région un niveau réduit et une tendance à la baisse de l'utilisation de l'espace fiscal dans la promotion du changement structurel par le biais de l'investissement public. La plupart du temps, l'investissement public est utilisé comme variable d'ajustement face aux crises. Le comportement historiquement pro-cyclique de ce type d'investissement et sa tendance à la baisse dans une perspective de long terme ont une incidence négative sur la croissance. L'absence de politiques industrielles offrant un horizon d'investissements et une trajectoire d'expansion de la productivité amplifie les effets négatifs de la diminution à long terme de l'investissement public, notamment lorsque l'investissement en infrastructure fait l'objet de réductions.

Concernant la politique monétaire, pour un groupe important de pays de la région, le défi le plus urgent durant les années 90 fut de réduire les niveaux très élevés d'inflation hérités de la décennie perdue des années 80. En effet, après connu des taux d'inflation élevés au cours des années 70, 80, et au début des années 90, y compris plusieurs épisodes d'hyperinflation, durant la deuxième moitié de cette dernière décennie, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont parvenus à freiner le rythme de la hausse des prix. Vers la fin des années 90, les taux d'inflation ont eu tendance à se maintenir au-dessous de 10% dans pratiquement toute la région, à quelques exceptions près.

Dans de nombreux cas, la stabilisation des prix a été possible grâce à des programmes monétaires établissant le taux de change en tant qu'ancre nominale, non seulement dans les économies les plus petites de l'Amérique centrale et des Caraïbes (où ce type de régime monétaire demeure relativement prépondérant), mais également dans certaines des plus grandes économies de l'Amérique du Sud¹⁶. D'une manière générale, ces programmes ont été mis en œuvre conjointement avec des politiques d'ouverture commerciale et financière, et de dérèglementation des marchés internes, y compris des marchés financier et du travail.

Dans les petites économies ouvertes et présentant de faibles niveaux d'intermédiation financière (à savoir la plupart des pays de la région),

¹⁶ Les régimes de parité fixe ont adopté la forme de parité « dure » (caisse de conversion, dollarisation et taux de change fixe) et de parité « souple » (parités mobiles et bandes mobiles).

le canal du taux de change tend à demeurer la principale courroie de transmission des impulsions monétaires vers les prix, à l'inverse du canal du crédit¹⁷. Dans les régimes de taux de change flexible et d'ouverture sans restriction du compte financier, la hausse (diminution) du taux d'intérêt interne attire (repousse) les capitaux de (vers) l'extérieur, et a tendance à apprécier (déprécier) la valeur de la monnaie locale. Cela répercute directement sur le prix intérieur des biens échangeables et, en conséquence, sur l'inflation. Cette situation touche également, de manière moins immédiate, l'évolution du crédit, dont le rythme d'expansion peut même s'accélérer en cas « d'effet de richesse » du côté de la demande de financement comme corollaire du processus d'appréciation du taux de change (Stiglitz et al., 2006; Ocampo, 2011). Ainsi, dans les pays présentant un faible niveau de profondeur du marché financier, une politique monétaire contractive tend à réduire le taux d'inflation essentiellement par le biais du canal du taux de change et, dans une moindre mesure, par le biais du canal du crédit¹⁸. D'où un trilemme économique international: dans les économies présentant une ouverture du compte financier, il n'est pas possible de disposer d'une politique monétaire active et, en même temps, soutenir un niveau cible du taux de change.

C'est précisément en raison de la plus grande efficacité du canal du taux de change que les autorités réagissent généralement de manière rapide face à la moindre possibilité d'augmentation, c'est à dire de dévaluation, du taux de change nominal –moyennant la hausse du taux d'intérêt de référence, l'intervention directe sur le marché des changes ou une combinaison de ces deux mesures–, afin d'éviter son transfert vers les prix. Toutefois, les autorités ne réagissent pas de la même manière face à une diminution, c'est-à-dire une appréciation du taux de change. D'où, dans la pratique, une asymétrie dans la gestion du taux de change réalisée par les banques centrales des pays en développement ou présentant un faible niveau de profondeur du marché financier. Cette asymétrie s'inscrit dans la structure des incitations sous-jacente aux régimes de ciblage de

¹⁷ Voir Barbosa-Filho (2008), Frenkel (2008), Galindo et Ros (2008), Bresser-Pereira (2010) et Ros (2012). Le débat sur la relation entre le taux de change et le ciblage de l'inflation suscite également beaucoup d'intérêt dans certains pays développés et en transition. A cet égard, voir Bernanke et Woodford (2004).

¹⁸ Cela n'implique pas que le canal du crédit ne soit pas opérationnel dans les pays de la région, sinon qu'il est moins pertinent que dans les économies avancées, où le système financier est bien plus développé. Cette situation est non seulement liée au degré inférieur de développement et de profondeur qui caractérise généralement les systèmes financiers de la région, mais aussi aux effets contraires provoqués par les décisions de politique monétaire.

l'inflation. Un tel biais est négatif, car il porte préjudice à la production de biens échangeables et compromet la diversification de la production (Abeles et Borzel, 2010).

Le rôle clé du canal du taux de change a de profondes répercussions sur la structure de production. Si l'effet de la politique macroéconomique sur les prix macroéconomiques est très important, celui-ci aura un impact sur les rentabilités relatives (et l'orientation des investissements) qui sera difficile à inverser par le biais de la politique industrielle. Cet effet sera encore plus important en l'absence de ce type de politique ou en cas de politique industrielle particulièrement faible, ce qui est le cas dans la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Du plus, les déséquilibres externes associés à l'appréciation débouchent généralement sur des crises et des dévaluations qui aggravent l'instabilité réelle et nominale de l'économie, ainsi que la volatilité du taux de change.

C. Prix macroéconomiques et spécialisation de la production

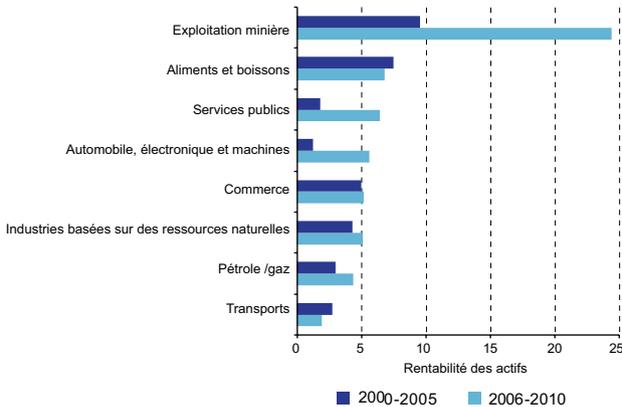
La dynamique de la spécialisation de la production dépend des incitations économiques et du comportement des agents économiques liés à la production. Les différentes rentabilités entre secteurs définissent l'orientation de l'investissement. Dans la mesure où les rentabilités plus importantes sont associées à des secteurs à plus faible intensité de connaissances, la structure de production restera bloquée (*lock-in*) dans une trajectoire moins dynamique d'un point de vue technologique. Qui plus est, en ne tenant pas compte des externalités environnementales négatives, les signaux liés aux coûts et à la rentabilité donnent au modèle de croissance un biais qui n'est pas soutenable. Cela entrave la création de nouvelles technologies qui pourraient permettre de disposer d'alternatives en matière énergétique, de transport, de développement urbain et de production à plus faible intensité de carbone.

Les asymétries technologiques entre la région et les pays développés sont plus accentuées dans les secteurs à plus forte intensité de connaissances et sont à l'origine de l'écart important de productivité et de la faible compétitivité de la région. En conséquence, la rentabilité de ces secteurs aura tendance à être plus faible que celle des secteurs dont la compétitivité dépend de la dotation de ressources naturelles. En l'absence

de politiques actives susceptibles de modifier les rentabilités relatives, une relation négative persistera entre asymétries technologiques et rentabilité, qui contribuera à reproduire ce modèle dans le temps.

Les chocs provoqués par les prix internationaux ont renforcé la structure des rentabilités relatives et maintenu l'inertie de la structure productive. Dans un contexte de forte demande de produits primaires, le modèle d'ouverture a consolidé un vecteur d'incitations dont le résultat est le renforcement de la spécialisation de la production de la région dans des produits qui constituaient déjà sa base concurrentielle initiale (voir le graphique 7). Les décisions en matière d'investissement orientées par les rentabilités relatives renforcent la trajectoire en vigueur. Dans ce contexte, les prix macroéconomiques ne favorisent pas les investissements qui diversifient la structure de production, augmentent son intensité en connaissances et renforcent les enchaînements en amont ou en aval.

Graphique 7
AMÉRIQUE LATINE: RENTABILITÉ DES ACTIFS PAR SECTEUR,
MOYENNE PONDÉRÉE, 2000-2005 ET 2006-2010 ^a
(En pourcentages)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des données fournies par le Département des études et des projets spéciaux du magazine *América económica*.

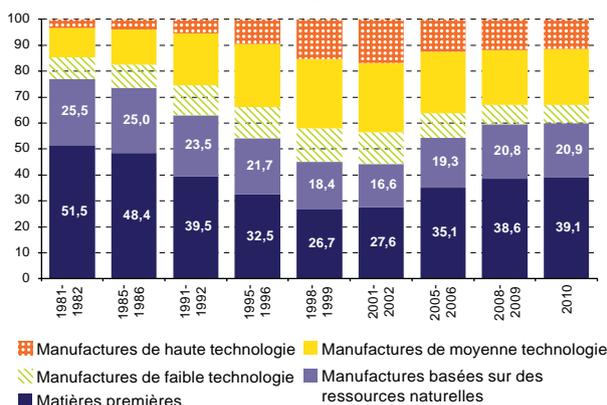
^a Pondération sur la base de la participation de chaque entreprise aux ventes du secteur. Les industries basées sur des ressources naturelles sont celles produisant du ciment et de l'aluminium, les industries sidérurgiques, chimiques, pétrochimiques, du papier et de la cellulose, et agroindustrielles.

Pour résoudre ce problème, il est nécessaire de redéfinir la structure sectorielle des incitations à l'investissement, un défi que les politiques publiques ne pourront pas ignorer au cours des prochaines années si le

but recherché est d'avancer dans la convergence du changement structurel avec la création d'emplois de qualité.

Dans ce contexte, au cours de la décennie passée, les exportations de la région vers ses trois principaux marchés extrarégionaux (Asie- Pacifique, États-Unis et Union européenne) se sont concentrées sur les matières premières et les manufactures basées sur des ressources naturelles. Cela reflète une tendance à leur reprimarisation, motivée par les prix élevés des matières premières enregistrés durant la majeure partie de cette période (voir le graphique 8).

Graphique 8
AMÉRIQUE LATINE ET CARAÏBES : STRUCTURE DES EXPORTATIONS
PAR NIVEAU D'INTENSITÉ TECHNOLOGIQUE, 1981-2010^a
(En pourcentages du total)



Source : Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), à partir de la Base de données statistiques des Nations Unies sur le commerce des produits de base, (COMTRADE).

^a Sauf Cuba et Haïti. Les données sur Antigua-et-Barbuda correspondent uniquement à 2007 et celles sur le Venezuela (République bolivarienne du) à 2008 ; l'information relative au Honduras n'inclut pas de données de 2008 ; celle correspondant au Belize, la République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, le Suriname et la Grenade (exportations seulement) n'inclut pas de données de 2009.

Il ne saurait y avoir de changement structurel vertueux sans un changement dans la direction de l'investissement vers les secteurs à efficience dynamique. Dans la région, tant la tendance à l'appréciation du taux de change que les chocs sur les termes de l'échange et l'absence de politiques industrielles ont renforcé la spécialisation dans des secteurs qui présentent des avantages comparatifs statiques. Cela se traduit par un effet de verrouillage (*lock-in*) ou de blocage de la structure de production et par un retard technologique.

V. LA DIMENSION SOCIALE DANS LE CHANGEMENT STRUCTUREL

La structure économique et sociale de la région se distingue par deux grandes caractéristiques, à savoir la forte hétérogénéité de la structure productive et les niveaux élevés d'inégalité dans différents domaines, qui se résument généralement par des indices élevés d'inégalité de revenus. L'hétérogénéité structurelle se caractérise par la coexistence, au sein d'une même économie, de secteurs fortement productifs et d'une grande quantité relative de secteurs à faible productivité. Dans ce contexte, les pays de la région présentent une matrice d'exportation de produits primaires peu diversifiée, qui répercute sur la structure de production. Les difficultés qui entravent la propagation du progrès technique perpétuent les écarts de productivité au sein même des pays ainsi que par rapport aux pays les plus dynamiques en termes d'incorporation du progrès technique.

C'est sur le marché du travail que s'établit le lien entre l'hétérogénéité structurelle et l'inégalité de revenus, les salaires des travailleurs étant le maillon fondamental entre ces deux phénomènes. Les inégalités de revenus salariaux ne sont pas seulement le résultat d'écarts de productivité ou niveaux de production, mais également des disparités qui existent au sein de ces mêmes niveaux et secteurs où coexistent des travailleurs qui présentent des types de productivité très variables, associés, dans une large mesure, à différents types d'asymétries, dont les différences de scolarisation¹⁹.

¹⁹ Les strates sont définies en fonction de la taille des entreprises et de la catégorie professionnelle des travailleurs. La strate à forte productivité correspond aux employeurs et aux travailleurs d'entreprises comprenant 200 travailleurs ou plus, alors que la strate à faible productivité correspond aux employeurs et aux travailleurs d'entreprises comprenant un maximum de cinq employés, ainsi que les travailleurs indépendants non qualifiés, les membres de la famille non rémunérés et le service domestique. Entre les deux se situe une strate moyenne

Au niveau de ce premier maillon entre productivité et revenus du travail, interviennent également les institutions du marché du travail, comme la négociation salariale et les salaires minimums. Ces facteurs ont une incidence sur la capacité des travailleurs de s'approprier les fruits du processus de production, ainsi que sur la répartition entre les rémunérations du capital et du travail résultant de leur participation à ce processus.

Les politiques publiques, ainsi que l'accès à des actifs non productifs et les facteurs démographiques ont également un rôle à jouer dans l'incidence de ces écarts de revenus individuels et des différences de rémunération du travail et du capital sur l'inégalité des revenus des ménages. Parmi les politiques publiques, les transferts contributifs (pensions) et non contributifs sont des sources importantes pour le revenu familial total et, en fonction de leur progressivité, peuvent contribuer ou non à améliorer la situation en matière d'égalité. Ceci est également le cas de la fiscalité directe qui peut aussi contribuer à améliorer l'égalité en matière de revenu des ménages, pour autant qu'elle soit progressive. Finalement, l'inégalité du revenu au sein d'une société va dépendre de deux grands autres facteurs, à savoir l'accès aux actifs non productifs et les facteurs démographiques.

Le marché du travail et ses institutions, qui constituent le point de connexion entre l'hétérogénéité de la structure productive et les profondes inégalités de revenus des ménages, ont affiché des comportements divergents tout au long des différentes étapes du cycle des économies régionales. L'expérience des pays de la région au cours de la période analysée démontre que l'augmentation du chômage et le piétinement de l'emploi sont des phénomènes qui ne se présentent pas seulement dans des situations de stagnation ou de ralentissement économique. Durant la période 1990-1997, la croissance économique n'a pas entraîné une amélioration des indicateurs de l'emploi. Au cours de cette période, l'emploi a subi l'incidence négative de plusieurs facteurs, associés dans une large mesure aux réformes économiques mises en œuvre dans la région, mais aussi à l'incorporation restreinte, dans la région, des progrès techniques et productifs enregistrés dans l'économie mondiale. Dans un contexte institutionnel caractérisé par la faiblesse des politiques appliquées en matière d'emploi, et dans le cadre d'une ouverture commerciale croissante (souvent accentuée par des

comprenant des employeurs et des travailleurs de petites et moyennes entreprises (entre 6 et 199 travailleurs). Voir Infante (2011)

processus d'appréciation des taux de change) et d'un processus mondial de transformations dans les domaines technique et productif se traduisant par une économie de main-d'œuvre, la croissance observée dans la décennie 1990 n'a pas engendré une quantité suffisante d'emplois et n'a pas réussi à éviter une forte augmentation du chômage. Par conséquent, les graves problèmes de distribution qui s'étaient accentués au cours de la décennie antérieure sont restés inchangés.

Entre 1998 et 2002, période caractérisée par une faible croissance économique dans la région, le taux de chômage a continué de progresser et l'emploi a pratiquement stagné. La nouvelle phase d'expansion observée entre 2003 et 2010 a entraîné des changements profonds, car cette fois, la croissance a été accompagnée d'une réduction du taux de chômage et d'une augmentation du nombre de travailleurs accédant au marché du travail. Ainsi, pour la première fois en 20 ans, la tendance à la hausse du chômage s'est inversée. Au cours de cette période, les autorités ont adopté plusieurs mesures qui ont contribué à stimuler la croissance, avec des retombées positives sur la création d'emplois (CEPALC/OIT, 2011). Les politiques redistributives ont eu un effet direct sur la demande de biens de consommation salariale (*wage goods*) ainsi que sur le développement de leur production pour le marché intérieur, contribuant ainsi à l'efficacité keynésienne. Ce comportement, en plus du contexte international favorable déterminé par l'expansion économique du monde en général et des économies émergentes en particulier, s'est traduit par une amélioration des indicateurs du marché régional du travail. Les salaires réels ont augmenté dans les deux phases de croissance. Si l'on compare la croissance des années 90 et celle de la période la plus récente, on observe toutefois que l'amélioration des taux d'emploi et les augmentations soutenues et significatives des revenus du travail ne concernent que le deuxième cas. L'augmentation des revenus réels observée au cours de cette dernière période ne s'explique pas seulement par l'essor économique, mais aussi par le rôle joué par les politiques appliquées en matière d'emploi, en particulier le salaire minimum.

Durant ces cycles économiques, certaines transformations qualitatives ont été observées sur les marchés du travail de la région (voir l'encadré 4). D'une part, le secteur des services qui concentre la majeure partie des personnes occupées dans la région a accru sa participation relative au détriment de l'agriculture, et ce, depuis deux décennies. Par ailleurs, la proportion de salariés sur le total de personnes occupées a augmenté au cours de la dernière phase

d'expansion (2003-2010). Cette proportion était restée relativement stable durant la première période de croissance économique (1991-1997) et durant la période connue comme la demi-décennie perdue (1998-2002).

Tableau 4
AMÉRIQUE LATINE ET LES CARAÏBES: VARIATION DU PIB ET DES
INDICATEURS DU MARCHÉ DU TRAVAIL, 1991-2010
(En pourcentages)

	1991-1997	1998-2002	2003-2010	1991-2010
Taux accumulés				
Variation du PIB	26,2	8,9	35,6	86,5
Variation du taux de chômage	17,7	20,4	-34,8	-7,6
Variation du taux brut de participation	2,9	1,6	1,2	5,8
Variation du taux brut d'occupation	1,3	-0,6	5,7	6,5
Moyenne annuelle				
Variation du PIB	3,4	1,7	3,9	3,2
Variation du taux de chômage	2,4	3,8	-5,2	-0,4
Variation du taux brut de participation	0,4	0,3	0,2	0,3
Variation du taux brut d'occupation	0,2	-0,1	0,7	0,3

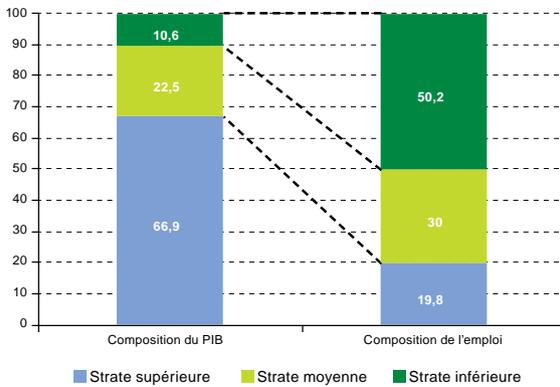
Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) sur la base de l'information de CEPALSTAT.

Cette augmentation récente est encore embryonnaire, mais elle constitue un signe positif, car elle indique que l'accroissement du taux d'occupation est le résultat de la création d'emplois de meilleure qualité (salariés). Si, dans la région, le travail indépendant continue de fonctionner comme un espace de travail « de réserve » et reste concentré dans des activités à faible productivité, son importance relative a diminué pour la première fois en deux décennies.

En dépit de cette évolution, les caractéristiques structurelles des marchés du travail de la région, liées à l'hétérogénéité structurelle, se maintiennent. Comme le montre le graphique 9, deux tiers du PIB (66,9%) des pays d'Amérique latine correspondent à la strate à plus forte productivité, 22,5 % à la strate moyenne et 10,6% seulement au secteur à plus faible productivité. Toutefois, en termes de création d'emplois, cette distribution s'inverse: elle n'est que de 19,8 % dans la strate supérieure, de 30 % dans la strate moyenne et atteint 50,2 % dans la strate inférieure (Infante, 2011). Par ailleurs, le PIB par personne occupée rend compte de profonds écarts entre les secteurs à forte productivité, à productivité moyenne et à faible productivité, comme le démontre le graphique 10. La profonde disparité existant entre les contributions de chaque secteur au produit et à l'emploi se traduit par une distribution tout aussi inégale des gains de productivité entre les travailleurs. Ainsi, l'hétérogénéité des structures régionales de production

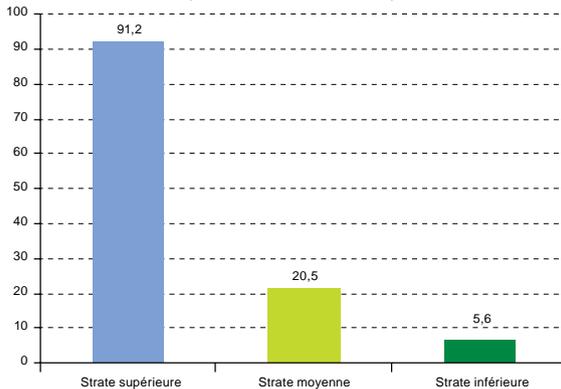
se reflète dans des écarts considérables de productivité, une distribution de l'emploi inversement proportionnelle à la productivité des différents secteurs et de profondes inégalités des revenus du travail.

Graphique 9
AMÉRIQUE LATINE (18 PAYS): INDICATEURS D'HÉTÉROGÉNÉITÉ STRUCTURELLE, AUTOUR DE 2009
(En pourcentages)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", Document de travail, N° 14, Santiago du Chili, 2011, inédit.

Graphique 10
AMÉRIQUE LATINE (18 PAYS): PIB PAR PERSONNE OCCUPÉE, PPP AUTOUR DE 2009
(En milliers de dollars)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de R. Infante, "América Latina en el 'umbral del desarrollo'. Un ejercicio de convergencia productiva", Document de travail, N° 14, Santiago du Chili, 2011, inédit.

Dans tous les pays de la région, au-delà du degré d'hétérogénéité de leurs structures de production, la participation des femmes au marché de l'emploi et le chômage des jeunes sont fortement stratifiés. En ce qui concerne la participation des femmes au marché de l'emploi, la stratification est associée au niveau inférieur de scolarisation des femmes à plus faible revenu et à la moindre disponibilité d'emplois pour ce secteur, dans le contexte de marchés du travail de plus en plus exigeants en termes de diplômes scolaires. Mais cette stratification répond également, et dans une large mesure, aux fortes contraintes en termes de capacités et de possibilités de concilier le travail rémunéré et le travail non rémunéré. Quand les ressources sont exigües, que les familles sont plus nombreuses et que les réseaux de contacts sociaux et culturels sont plus faibles, les options pour l'emploi féminin sont également plus restreintes et les possibilités qu'ont les femmes de s'incorporer au marché du travail se réduisent. Le chômage des jeunes fait également l'objet d'une stratification socio-économique, mais il se caractérise aussi par un dynamisme moindre durant le cycle de croissance économique, ce qui a contribué à aggraver les disparités entre les groupes d'âge.

Dans la plupart des pays, l'augmentation des revenus réels des travailleurs ne s'est pas traduite par une amélioration de la distribution fonctionnelle du revenu. D'une manière générale, la participation de la masse salariale au revenu dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes a suivi la même tendance à la baisse qu'à l'échelon international, tendance qui est restée constante y compris durant les périodes d'essor économique (voir le tableau 5). Cette situation rend compte des limitations qui, dans de nombreux pays de la région, ont freiné l'appropriation des gains de productivité de la part des salariés.

Les perspectives en matière de distribution personnelle du revenu dans la région sont plus favorables. Alors qu'elle présentait, dans la décennie de 1990 et jusqu'au début des années 2000, une tendance à la hausse dans la plupart des pays, l'inégalité a commencé à fléchir dans un nombre important de pays, fléchissement qui ne semble pas compromis par la récente crise économique. Il n'est pas aisé de pondérer l'importance des différentes causes de cette tendance. Celles-ci vont de motivations politiques résultant des revendications citoyennes en faveur d'une plus grande égalité, à des facteurs économiques comme les transferts et la dynamique du marché du travail. Il est généralement admis que la réduction des inégalités de revenus des ménages est imputable, en grande partie, à l'évolution du marché du

travail et que, dans le même temps, les transferts non contributifs ont eu un effet de déconcentration. Toutefois, des doutes subsistent encore quant à savoir si le recul de l'inégalité de revenus du travail obéit fondamentalement à l'augmentation de l'offre relative de travailleurs qualifiés, ou à l'augmentation de la demande relative de travailleurs non qualifiés associée à l'expansion de la production de biens non échangeables.

Tableau 5
PARTICIPATION SALARIÉE AU REVENU, AU COÛT
DES FACTEURS, 1990-2009

	1990	1997	2002	2009	Variation			
					1991-1997	1998-2002	2003-2009	1991-2009
Bolivie (État plurinational de) ^a	39,0	39,7	37,8	31,1	1,9	-4,9	-17,7	-20,3
Brésil ^a	53,5	47,1	46,8	48,3	-11,9	-0,7	3,2	-9,7
Chili	38,7	44,1	46,7	44,5	13,9	5,8	-4,6	15,0
Colombie	41,6	40,7	37,2	36,1	-2,2	-8,6	-3,0	-13,3
Honduras	54,1	50,1	50,8	47,5	-7,3	1,3	-6,4	-12,1
Mexique	32,2	32,7	35,6	31,4	1,6	8,6	-11,8	-2,6
Panama	58,6	39,3	38,6	35,2	-32,9	-2,0	-8,7	-39,9
Paraguay ^a	43,4	57,1	49,2	47,2	31,6	-13,9	-4,0	8,8
Pérou	24,9	27,3	27,5	23,3	9,8	0,5	-15,2	-6,4
Venezuela (République bolivarienne de)	31,1	37,0	36,1	33,5	18,8	-2,4	-7,3	7,6

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

^a dans les cas de la Bolivie (État plurinational de), du Brésil et du Paraguay, les dernières données disponibles datent de 2006.

Une dynamique propice à l'égalité, allant de pair avec le changement structurel, implique un marché de l'emploi dans lequel l'offre croissante de travailleurs qualifiés rencontre une demande tout aussi active. Les travailleurs pourront ainsi capter une part plus importante des gains de productivité, sous la forme d'une augmentation des salaires réels, pour autant qu'ils renforcent leur pouvoir de négociation. Ce processus ne surgira pas de façon spontanée; il requiert au contraire des actions simultanées sur trois fronts, à savoir des politiques industrielles pour engendrer le changement structurel, des politiques macroéconomiques pour favoriser la croissance et l'emploi, ainsi que des systèmes de protection sociale fondés sur les droits.

VI. POLITIQUES POUR UNE VISION INTÉGRÉE DU DÉVELOPPEMENT

A. Politiques industrielles

Le modèle de spécialisation productive des pays de la région a engendré un effet de verrouillage (*lock-in*) qui se manifeste dans une structure productive centrée sur des activités peu intensives en connaissances et inefficaces du point de vue environnemental. Les activités qui caractérisent la révolution technologique actuelle ont une faible pondération dans cette structure, ce qui influe négativement sur les écarts de productivité. Pour mettre fin à cette inertie, il est nécessaire de modifier la structure des rentabilités relatives en faveur de secteurs intensifs en connaissances; ce qui n'est possible que moyennant l'application de politiques industrielles visant à créer de nouveaux secteurs, que ce soit dans le secteur manufacturier, primaire ou des services. Ces politiques sont une composante indispensable d'un développement intégrateur et qui va au-delà des politiques de compétitivité visant à améliorer l'efficacité des *secteurs existants*.

L'objectif de création de nouveaux secteurs a été au cœur des politiques industrielles appliquées dans la région jusque 1980 mais il a peu à peu perdu sa légitimité au cours de la décennie suivante avec l'application du nouveau modèle économique qui a accompagné les réformes. La majeure partie de l'expérience de la région en matière de politique industrielle depuis cette époque s'inscrit dans le cadre du concept de politiques de compétitivité²⁰.

²⁰ Il est utile de continuer à faire la distinction entre les politiques industrielles et les politiques de compétitivité pour faire ressortir le besoin d'appliquer des politiques de création de nouveaux secteurs au sens strict. Les politiques de compétitivité ne suffisent pas à modifier la structure productive, car tous les secteurs n'ont pas le même potentiel pour tirer parti, sur un même pied d'égalité, des gains d'efficacité. La création de secteurs implique naturellement le développement des agents économiques et des institutions pertinents.

Après une première phase qui s'est prolongée jusqu'à la moitié de la décennie 1990, au moment où la vague des réformes a pratiquement conduit à l'élimination des politiques industrielles dans les programmes publics, la compétitivité a fait l'objet d'un regain d'intérêt. Les politiques de compétitivité, y compris celles de type essentiellement sectoriel, ont été beaucoup plus orientées vers les gains d'efficacité dans les secteurs existants que vers la création de nouveaux secteurs, dans le cadre de la recherche d'une plus grande pénétration des marchés internationaux, en particulier sur la base d'avantages comparatifs statiques (BID, 2001; Melo, 2001; Peres, 1997).

Conformément à leur degré d'acceptation, les politiques régionales de compétitivité peuvent être classifiées en politiques largement acceptées, en politiques faiblement acceptées et en politiques émergentes, sans que cela implique des considérations relatives à leur efficacité. Les politiques les mieux considérées par les gouvernements sont au nombre des politiques largement acceptées. Outre les politiques destinées à promouvoir les exportations et à attirer l'investissement direct étranger, cette catégorie comprend les politiques de promotion du développement scientifique et technologique et de l'innovation; la formation de ressources humaines et la formation des chefs d'entreprise, le soutien des PME et des micro-entreprises, ainsi que le développement productif local. L'acceptation de ces politiques s'explique par leur neutralité sectorielle présumée étant donné leur incidence sur les marchés des facteurs productifs (technologie et formation), ainsi que par leurs répercussions positives sur la création d'emplois²¹.

Les politiques faiblement acceptées sont celles qui entrent en contradiction plus évidente avec le modèle de développement en vigueur. Ce sont notamment les subventions fiscales directes, les exemptions fiscales non ciblées, le crédit dirigé accompagné de taux d'intérêt subventionnés, les tarifs douaniers et sur le commerce extérieur et l'utilisation du pouvoir d'achat de l'État.

Finalement, les politiques émergentes, notamment en ce qui concerne la politique de concurrence, la régulation des secteurs de l'infrastructure et les politiques environnementales, sont de plus en plus acceptées, mais sont encore en processus de maturation et leur degré de développement varie considérablement selon les pays.

²¹ Ces politiques de compétitivité ne couvrent pas l'ensemble de l'univers des actions publiques qui ont une incidence sur la compétitivité d'une économie, lequel comprend également les politiques macro-économiques et les politiques de développement de l'infrastructure, entre autres.

On observe dans la région une forte convergence quant au contenu des documents de politique produits dans la dernière décennie, sauf en ce qui concerne l'acceptation des politiques sectorielles. Cette convergence porte sur six éléments: i) l'accent mis sur l'accroissement de la compétitivité sur le marché mondial; ii) la légitimité des instruments de type horizontal ou neutre (qui en réalité ne le sont pas vraiment, comme on peut l'observer *ex post*); iii) le soutien des petites entreprises et des micro-entreprises, compte tenu de leur capacité à créer des emplois; iv) le développement de programmes d'appui aux conglomérats productifs; v) le renforcement des politiques scientifiques, technologiques et d'innovation, ainsi que, plus récemment, de massification de l'utilisation de l'Internet à haut débit, et vi) le ciblage sur des sphères économiques sous-nationales ou locales.

Ces éléments sont restés relativement constants dans la formulation des politiques de compétitivité, ce qui permet de penser qu'il existe une certaine accumulation de capacités et d'expériences pouvant servir de base à l'élaboration et à l'application de politiques industrielles rénovées.

Au seuil de la décennie 2010, et contrairement à ce qui se passe dans d'autres domaines de la politique de développement, il n'existe pas encore de convergence entre les pays de la région en matière de *politiques sectorielles*. Alors que dans certains pays, par ailleurs de moins en moins nombreux, le discours public condamne vigoureusement ce type de politique, tout en fournissant, dans la pratique, un soutien sectoriel ponctuel, dans d'autres pays, les autorités reconnaissent la validité de ce type de politiques pour accroître la compétitivité d'activités susceptibles de pénétrer les marchés extérieurs ou qui doivent faire face à une forte concurrence des importations²².

La lenteur du processus de revitalisation des politiques sectorielles contraste avec la nécessité urgente d'avancer vers le changement structurel. La récupération des politiques industrielles propres à créer de nouveaux secteurs au-delà des gains de compétitivité doit faire l'objet d'une plus grande légitimation et se situer au cœur de l'agenda des politiques. Ces politiques sont indispensables pour permettre à la région de s'incorporer pleinement à la révolution technologique en cours, en favorisant des

²² Dans cette réapparition progressive des politiques sectorielles en Amérique latine et dans les Caraïbes, l'expérience la plus significative est celle du Brésil à partir de 2003. Les éléments les plus marquants de cette expérience sont la continuité des priorités (en particulier l'innovation et la compétitivité); la flexibilité pour prendre en compte les aléas; un souci croissant pour expliciter les objectifs, mobiliser les instruments et établir une interaction efficace avec le secteur privé, et l'intégration avec d'autres politiques de développement, comme celles appliquées dans le domaine de l'éducation et de la science et la technologie (Ferraz, 2012).

évolutions viables sur le plan environnemental dans les domaines des nanotechnologies, des biotechnologies, des nouveaux matériaux et des TIC.

À quelques exceptions près, le degré de mise en œuvre de ces politiques dans la région a été relativement faible. Les carences au niveau de la mise en œuvre et le décalage qui s'ensuit entre la décision et l'exécution des politiques répondent à plusieurs facteurs: i) des objectifs non opérationnels et irréalisables; ii) des ressources humaines et financières limitées; iii) une capacité institutionnelle insuffisante; iv) des lacunes dans les accords public-privé, et v) une faiblesse des signaux économiques.

Comment surmonter le décalage entre ce qui est convenu et formulé, et ce qui est fait et est évalué? En premier lieu, la formulation de politiques doit être accompagnée de considérations explicites sur les institutions qui seront responsables de leur exécution. En deuxième lieu, étant donné l'insuffisance de ressources humaines qualifiées dans les sphères de l'État liés à la mise en œuvre des politiques, il convient d'affecter à ces domaines un personnel hautement qualifié, de type exécutif, qui travaille à la formulation des politiques. En troisième lieu, les opérateurs politiques doivent être développés et renforcés, à savoir les institutions et les personnes qui garantissent l'exécution de ces politiques et qui conjuguent des capacités de formulation, d'action et de financement.

Dans l'élaboration de stratégies de politique industrielle, les pays de la région doivent analyser les critères requis pour déterminer les secteurs qui seront promus, les instruments de politique disponibles et la volonté politique de mener à bien ce type d'action²³.

Les *critères de sélection de ces secteurs* sont basés sur différentes visions du rôle du marché et de l'importance de l'efficacité basée sur les avantages comparatifs pour l'allocation des ressources productives. Ainsi, les visions qui mettent l'accent sur les limitations du marché pour allouer de façon efficace les ressources productives considèrent que le développement des capacités se produit selon des trajectoires très éloignées des avantages statiques (Cimoli, Dosi et Stiglitz, 2010) et celles-ci sont généralement concentrées dans le secteur manufacturier en raison des rendements croissants, des effets d'entraînement de la technologie et de l'innovation (Greenwald y Stiglitz, 2006). En revanche, d'autres visions plus favorables à l'efficacité du marché, bien que reconnaissant la nécessité de

²³ D'autres variables importantes à prendre en compte sont les restrictions imposées par la taille des marchés nationaux et les capacités accumulées des différents pays de la région, ainsi que les marges d'action autorisées par les accords commerciaux multilatéraux et bilatéraux.

diversification de l'économie, insistent sur le fait que celle-ci doit rester proche des avantages comparatifs (Lin, 2012).

Les *instruments disponibles* pour mettre en pratique ce type de politiques consiste fondamentalement en une combinaison d'instruments liés aux politiques de compétitivité et d'instruments directs d'action publique en matière de financement, en particulier des banques de développement, des incitations fiscales et l'investissement public, ainsi que la gestion du pouvoir d'achat de l'État et de ses entreprises. La vision qui sous-tend l'élaboration de ces politiques prône l'octroi, de façon transitoire, de conditions favorables de rentabilité à certaines activités et trajectoires technologiques nouvelles telles que la massification du haut débit comme plate-forme d'accès à l'Internet qui permet l'informatique en nuage. Un autre instrument puissant de politiques sectorielles pourrait être un investissement direct de l'État que celui-ci peut exécuter par le biais de ses entreprises, lesquelles sont très importantes dans certains secteurs stratégiques de plusieurs pays. Les marges de manoeuvre dans ce domaine, bien que larges, ne sont pas suffisamment exploitées dans la région.

En ce qui concerne la *volonté politique* de mettre ces politiques en œuvre, la situation régionale en matière de mesures sectorielles reste ambiguë. Même dans les pays où les politiques sectorielles ne sont pas considérées acceptables, elles sont, dans la pratique, appliquées de façon ponctuelle et des mesures spécifiques de soutien sont souvent accordées à des secteurs en crise. On peut dès lors se poser la question de savoir quels sont les pas à suivre pour accroître la légitimité de ce type de mesure.

Il existe deux types d'actions prioritaires. D'une part, il faut améliorer la capacité de mise en œuvre et réduire l'écart entre la formulation des politiques et la capacité institutionnelle requise pour leur application. La persistance de cet écart nuit à la crédibilité de ceux qui élaborent les politiques et, par conséquent, à celle des politiques mêmes. Par ailleurs, il faut également progresser dans l'évaluation de l'impact des politiques en fonction de leurs objectifs et non pas simplement de leur mise en œuvre.

Malgré la nette progression enregistrée depuis l'époque où il était dit que « la meilleure politique industrielle est de ne pas avoir de politique industrielle », une autre question fondamentale reste en suspens. En plus d'améliorer la mise en œuvre et l'évaluation des politiques destinées à diversifier la structure de production, il importe de renforcer les acteurs sociaux intéressés à la généralisation de ces politiques dans les

pays de la région, c'est-à-dire les acteurs susceptibles d'apporter leurs ressources économiques et politiques pour les étayer. La revitalisation des politiques industrielles en Amérique latine reste lente et, pour qu'elles cessent d'occuper une place marginale, les acteurs sociaux, y compris l'État, doivent s'en approprier, les soutenir avec leur pouvoir et leurs ressources et assurer leur articulation avec des politiques macro-économiques, sociales et environnementales dans le cadre d'une vision intégrée du développement.

B. Politique macroéconomique

Les recommandations de politique macro-économique s'organisent autour de deux axes issus du cadre analytique du présent document. Le premier axe est l'accroissement du nombre d'instruments, qui est la contrepartie nécessaire à l'extension des objectifs de politique; en effet, outre la stabilisation réelle et nominale, la politique macro-économique doit envoyer des signaux favorables au changement structurel durable et à la redistribution progressive du revenu pour parvenir à l'égalité. Le deuxième axe est la coordination de cet univers plus vaste d'instruments. Il s'agit, à cet égard, d'éviter les problèmes résultant du fait d'ajouter des objectifs sans les accompagner d'instruments pertinents, ou d'ajouter des instruments qui engendrent des effets contradictoires entre eux. Il faut, pour ce faire, développer et exploiter les complémentarités ou des synergies entre les objectifs et les instruments d'une macroéconomie aux fins du développement.

Leur rôle de la politique fiscale est défini à partir des effets de cette dernière dans trois domaines: la fiscalité aux fins de l'égalité, l'atténuation du cycle économique et la promotion du changement culturel. Il existe, dans la région, des espaces importants pour progresser vers une fiscalité qui favorise l'égalité, tant en matière de recouvrement que de dépenses publiques. Dans la plupart des pays, la charge fiscale est inférieure à qu'elle devrait être en fonction de leur degré de développement et elle se concentre sur des impôts généralement régressifs (impôts indirects). Ceci explique que la redistribution des revenus ne connaisse pas d'amélioration substantielle déduction faite des impôts et des dépenses publiques (par rapport à leur niveau antérieur), contrairement à ce qui se passe dans les pays développés. Il existe dès lors une marge permettant

de doter le système fiscal d'une plus grande progressivité, ce qui exige des améliorations au niveau de la conception et du recouvrement des impôts sur le revenu ou sur le patrimoine, ainsi que le ciblage des dépenses. Cette solution n'est pas simple, car elle se heurte à de profondes contraintes structurelles telles que la taille du secteur informel, les faibles niveaux de revenu moyen et les carences administratives du système fiscal, sans mentionner la résistance que provoque généralement la fiscalité directe. En dépit de ces difficultés, il est indispensable de renforcer le système fiscal et sa progressivité, non seulement pour promouvoir l'égalité, mais aussi pour construire l'espace fiscal nécessaire pour que l'État puisse agir sur le cycle et favoriser le changement structurel.

Dans le domaine des politiques anticycliques, il faudra consolider les progrès accomplis au cours de la dernière décennie et renforcer les stabilisateurs automatiques qui permettent de conjuguer les objectifs anticycliques et les objectifs d'égalité. Ces stabilisateurs, lorsqu'ils sont conçus et appliqués de façon correcte, permettent d'acheminer des transferts importants vers les secteurs les plus vulnérables et vers les chômeurs dans les périodes de crise. L'importance des stabilisateurs automatiques dans la région est limitée et insuffisante, souvent en raison des niveaux élevés d'informalité et de la faiblesse des institutions.

Ces stabilisateurs peuvent être conjugués à des règles fiscales susceptibles de contribuer à la construction de l'espace fiscal en périodes d'essor²⁴. Par ailleurs, les dépenses fiscales discrétionnaires restent un instrument utile, car elles fournissent la flexibilité nécessaire pour faire face aux chocs fréquents et intempestifs d'une économie mondialisée et extrêmement volatile.

Il doit exister une coordination entre les aspects fiscaux et les objectifs du changement structurel durable. Les stabilisateurs automatiques contribuent à soutenir la demande globale et dès lors l'accroissement des taux d'investissement. Les règles fiscales et les dépenses discrétionnaires peuvent, quant à elles, incorporer et rendre compte des objectifs du changement structurel fixés en matière de politique industrielle. Des programmes bien définis d'investissement public dont la mise en œuvre offre un horizon de stabilité en termes de montant et d'orientation

²⁴ L'élaboration d'une règle fiscale sur la base d'un solde structurel pose de graves problèmes méthodologiques, en particulier dans l'estimation de la croissance durable du produit. C'est pourquoi il faut accorder une attention particulière aux effets à court et à long terme de cette règle sur l'évolution de la croissance.

de l'investissement, ainsi qu'un point de référence stable pour l'investissement privé, permettent de concilier de façon harmonieuse les objectifs anticycliques et les objectifs du changement structurel. Pour autant que les attentes des agents privés convergent vers le changement structurel durable, l'attraction de l'investissement privé contribuera à multiplier l'effet de l'investissement public. La légitimité et le soutien international que suscitent les investissements en technologie durable permettraient d'attirer un financement extérieur utile à la politique anticyclique, en renforçant la contribution actuelle des organismes financiers multilatéraux.

Dans ce même ordre d'idées, les fonds de stabilisation des recettes fiscales permettent non seulement d'atténuer la volatilité des recettes et des dépenses publiques, mais constituent également un mécanisme capable de freiner la tendance à une appréciation excessive de la monnaie dans les périodes d'essor (avec ses effets correspondants sur les prix macro-économiques). Dans la région, les époques caractérisées par des envolées des prix des ressources naturelles offrent l'occasion de créer de nouveaux instruments fiscaux ou d'améliorer les instruments en vigueur. Une bonne gouvernance des ressources naturelles implique des politiques souveraines des pays sur leur propriété et l'appropriation et distribution de la rente obtenue pour accroître la contribution de celles-ci au développement. Une gouvernance adéquate de ces ressources passe par: i) un accaparement progressif et de plus en plus important des rentes des secteurs de l'extraction durant les cycles d'effervescence des prix; ii) l'acheminement des ressources accaparées vers des investissements en capacités, innovation et développement technologique, infrastructures et d'autres investissements à long terme; iii) l'investissement des rentes obtenues des ressources non renouvelables conformément à la règle de base de la durabilité à long terme connue comme règle de Hartwick²⁵, et iv) l'institutionnalisation d'une gestion macro-économique adéquate de ces rentes, en évitant leurs effets négatifs sur le taux de change et l'appareil de production.

Dans le domaine de la politique monétaire, il est important que celle-ci récupère son autonomie face aux fortes contraintes résultant du trilemme

²⁵ La règle de Hartwick définit le montant de l'investissement en capital produit (immeuble, routes, socle de connaissances, entre autres) qui est requis pour compenser une diminution de la dotation en ressources naturelles. Ce montant permet de préserver le niveau de vie d'une société dans un avenir indéfini (Hartwick, 1977).

décrit plus haut dans de nombreux pays. Une politique monétaire dans laquelle le canal du crédit est prépondérant par rapport au canal du change donne une capacité accrue pour maîtriser l'inflation sans courir de risque dans le domaine extérieur. Pour récupérer cette autonomie, il importe de réguler le compte financier afin d'atténuer les effets déstabilisants des courants de capitaux extérieurs à court terme (moyennant des bulles de crédit et la surappréciation des actifs, en particulier dans les secteurs non échangeables) durant les phases d'essor ou de forte liquidité des marchés financiers internationaux. Dans le contexte de ce type de régulation, un régime de flottement dirigé du taux de change peut renforcer la possibilité d'exercer une politique monétaire autonome. En l'absence d'une telle régulation, ce régime de change est incapable de faire face aux attaques spéculatives et aux mouvements massifs de capitaux.

Une politique de gestion des réserves internationales est également un instrument nécessaire à un régime de flottement dirigé du taux de change. La mise en œuvre d'une telle politique doit tenir compte des avantages et des coûts que représente l'accumulation de réserves. Les avantages sont notamment de décourager les mouvements spéculatifs de capitaux à court terme et d'accroître la protection face aux fuites de capitaux. Une quantité confortable de réserves internationales permettrait d'éviter des ajustements brusques de la balance des paiements, en particulier durant la phase de contraction du cycle, lorsque les risques de dévaluations soudaines augmentent. Les coûts sont notamment la diminution du rendement des investissements à court terme qui peuvent être réalisés grâce aux réserves internationales, par rapport à d'autres options d'utilisation de ces ressources. L'absence de stérilisation de l'accumulation de réserves entraîne un coût additionnel associé aux pressions inflationnistes; l'application de mesures de stérilisation a, quant à elle, un coût quasi-budgétaire.

Il ne suffit pas d'agir sur le compte financier; il faut également mettre en place des politiques macroprudentielles visant à réguler le marché financier intérieur afin de le renforcer et de prévenir le risque systémique résultant de l'apparition de bulles, d'épisodes de folie spéculative et de panique, et les coûts élevés que cela entraîne pour l'économie et la société. L'expérience de divers pays indique que l'établissement de plafonds pour le ratio entre le crédit et la valeur de la garantie, et entre le service de la dette et les recettes, les limites imposées au crédit ou à son expansion, les

réserves minimales et les provisions dynamiques sont efficaces en termes d'effets anticycliques, indépendamment du niveau de développement et du régime de change du pays.

La mise en œuvre efficace de politiques réduisant les sources extérieures et intérieures d'instabilité, avant que leurs effets ne deviennent irréversibles, est une tâche urgente pour les gouvernements de la région.

Les politiques macroprudentielles présentent de nombreux avantages. Elles jouent d'abord un rôle anticyclique en prévenant l'incubation de situations de fragilité financière et l'inévitable ajustement qui s'ensuit. Sur le front extérieur, elles permettent de modérer l'appréciation du taux de change et d'éviter des distorsions graves et insoutenables des prix macroéconomiques, ce qui réduit la stimulation à la demande globale, l'accumulation des déséquilibres en compte courant et l'aggravation de l'incertitude quant au taux de change futur, entre autres effets. Ces éléments prolongent l'horizon de l'investissement, évitent la discrimination à l'encontre des secteurs de biens échangeables et créent un contexte de stabilité favorable à l'expansion du produit. Des progrès sont ainsi accomplis en termes de stabilité réelle et d'équilibre avec l'extérieur, et certains instruments de la politique monétaire redeviennent efficaces, comme le taux d'intérêt ou le contrôle des agrégats monétaires. Et surtout, la politique retrouve son rôle dans l'administration de la demande globale par le truchement du canal du crédit et l'économie devient moins dépendante de la politique budgétaire dans le contrôle de l'inflation. Cette tâche peut être rendue plus aisée par l'application de politiques des revenus basées sur la coordination des hausses des prix et des salaires entre syndicats et chefs d'entreprise, dans le cadre d'accords visant à éviter des mesures récessives.

Un autre avantage des politiques macroprudentielles est leur complémentarité avec la politique industrielle. D'une part, elles libèrent la politique budgétaire d'une partie de ses responsabilités dans l'administration de la demande globale, ce qui permet d'appliquer celle-ci comme élément incitant les investissements dans les secteurs technologiques et productifs les plus efficaces en termes de dynamique et de durabilité. D'autre part, elles évitent ou atténuent les distorsions des prix macroéconomiques qui s'opposent aux politiques industrielles en faveur des biens échangeables et l'obtention d'économies d'échelle que seul le marché mondial peut favoriser.

Il est très difficile que la politique industrielle engendre des augmentations de la productivité qui pourraient compenser une appréciation très aigüe du taux de change. La macroéconomie peut complètement miner une politique industrielle favorable au changement structurel; qui plus est, une appréciation excessive stimule souvent l'adoption de mesures défensives de politique commerciale qui détournent cette politique de ses objectifs à long terme. Il est donc impérieux de concevoir la politique macroéconomique comme partie intégrante d'une politique de changement structurel et créer les conditions de compétitivité propices à un tel changement. Sur le long terme, les éléments prédominants seront les effets de l'augmentation des rendements et la convergence technologique; la production de biens échangeables sera donc moins dépendante du taux de change et plus étroitement liée à l'apprentissage technologique et au savoir.

C. Changement structurel, politiques sociales et de l'emploi

Le changement structurel proposé dans le présent document, qui implique la stimulation d'activités à forte productivité, constitue une politique distributive par excellence. Sur le long terme, l'ensemble des politiques de développement économique susceptibles de favoriser le changement structurel vertueux correspond à des mesures distributives au sens large, car elles peuvent modifier la création de revenus issus du processus de production. Ce changement structurel offrirait des possibilités d'emploi dans des secteurs à plus forte productivité et favoriserait une hausse générale des niveaux d'emploi. Tous ces éléments se traduiraient par une augmentation des revenus de la population et, en définitive, à une distribution plus équitable au terme du processus.

Toutefois, à moyen et à court terme, la demande accrue de travailleurs qualifiés pour les secteurs à forte productivité en expansion pourrait aggraver l'inégalité sur le marché du travail et, partant, l'inégalité totale. Dans le contexte de la transition vers des économies plus homogènes et à plus forte productivité, la forte pondération du secteur informel dans les marchés du travail des pays de la région restera le principal écueil dans le domaine de la protection sociale, où il existe encore de profondes carences. Des frictions significatives pourraient également se produire sur le marché du travail qui doit prévoir des mécanismes de protection des

travailleurs les plus vulnérables face à ce type d'aléas. Les effets positifs du changement structurel doivent être articulés par le biais d'institutions propres au monde du travail comme le salaire minimum et la négociation collective de façon à contribuer au respect des droits spécifiques propres à un emploi de qualité ainsi qu'à l'appropriation plus égalitaire des fruits du progrès et des gains de productivité.

Les assurances-chômage, au-delà de leur potentiel en tant qu'outil anticyclique, jouent également un rôle fondamental en tant que mécanismes compensatoires dans le cadre de processus de changement structurel qui vont modifier la composition sectorielle de la demande de main-d'œuvre qualifiée. Ces programmes devraient, à leur tour, être agencés avec les services d'intermédiation du travail, les politiques de formation et les politiques de création d'emploi (programme d'emplois directs ou subventions à la demande de main d'œuvre). Ceci va requérir, selon les cas, la création ou le renforcement des systèmes publics d'emploi ayant comme composantes le soutien à la recherche de l'emploi et la formation ainsi que l'assurance-chômage. Les TIC constituent un outil essentiel pour le processus d'intermédiation du travail car elles contribuent à une concordance (*matching*) plus efficace entre travailleurs et entreprises. L'accroissement de l'investissement public en infrastructure requis par le changement structurel favorisera la création d'emplois. Un autre instrument est constitué par les programmes d'emplois publics conçus pour compenser la recomposition de la demande de travail dans le contexte du changement structurel, programmes qui doivent être articulés avec la formation et le soutien à la recherche d'emploi.

Dans le monde du travail, les aspects institutionnels sont fondamentaux pour traduire les gains de productivité en une amélioration de la distribution et de la qualité de l'emploi. Dans ce contexte, il conviendrait de considérer l'intéressement des travailleurs aux bénéfices des entreprises dans le cadre de la négociation collective, sur la base de la prémisse selon laquelle une amélioration des résultats ne peut provenir que d'une participation active des travailleurs à cette instance (Durán, 2011). La réglementation juridique doit garantir un autre droit essentiel pour venir à bout de l'exclusion d'emplois de qualité et pour garantir les gains de productivité aux travailleurs, à savoir la syndicalisation et la négociation collective. Après le recul notable du degré de syndicalisation dans la région, l'organisation syndicale a progressé dans plusieurs pays au cours de la décennie passée. Dans certains cas, des modifications

juridiques ont facilité la négociation collective par exemple dans le cas des travailleurs sous-traités et des employées domestiques. S'impose dès lors la nécessité de progresser vers l'institutionnalisation du dialogue social, lequel doit être assumé par des organismes gouvernementaux moyennant des instances comme les conseils de dialogue social qui existaient déjà dans certains pays de la région.

La CEPALC affirme que l'emploi est la principale voie d'inclusion sociale, mais reconnaît également que la segmentation de l'accès aux emplois de qualité constitue un frein, à court et à moyen terme, pour l'obtention du niveau de bien-être auquel la région aspire. L'équation contributive classique entre emploi et protection sociale n'est pas applicable, car la forte pondération de l'emploi informel restreint les possibilités d'accroître la productivité et la protection par voie contributive d'une grande partie de la population occupée. Elle conditionne également le type d'emploi auquel pourraient accéder ceux qui sont en marge du marché du travail ou les chômeurs. Dans ce contexte, le pilier non contributif de la protection sociale qui, dans les pays développés, a été conçu pour couvrir un secteur résiduel de la population, occupe ici un rôle central. Il est impérieux de mettre en place et de renforcer des instruments redistributifs offrant des garanties concrètes de protection.

Ce pilier non contributif est encore loin, en termes de couverture et de dépenses, de couvrir la totalité de la population la plus vulnérable. Par conséquent, son expansion et sa consolidation restent des objectifs prioritaires, raison pour laquelle il importe de parvenir à une plus grande stabilité institutionnelle et financière:

Dans ce contexte, le changement structurel doit fournir un autre mécanisme favorisant l'égalité, outre la réduction des écarts salariaux et une distribution plus équitable dans l'appropriation des gains de productivité entre les différents facteurs. Il s'agit de l'appropriation d'une part de ces augmentations de la part de l'État, par le biais de la fiscalité, afin de renforcer le financement des politiques sociales ciblées sur les secteurs qui connaissent le plus de difficultés ou qui ont besoin de plus de temps pour accéder à des emplois de qualité et mieux rémunérés. Tout programme combinant le changement structurel et l'égalité doit prendre comme base les bonds de productivité pour pouvoir constituer des systèmes plus robustes et inclusifs de protection sociale.

La capacité redistributive des systèmes fiscaux des pays de la région est, dans le meilleur des cas, lacunaire, voire nulle. Il existe donc une marge pour doter le système fiscal d'une plus grande progressivité en améliorant la conception et le recouvrement des impôts sur le revenu ou sur le patrimoine. La voie n'est pas facile, car il existe de fortes contraintes structurelles, comme l'importance du secteur informel, les faibles niveaux de revenus moyens et les carences des administrations fiscales, outre la résistance généralement suscitée par les impôts directs.

Finalement, il est fondamental, dans ce contexte de changement structurel, de prendre des mesures d'adéquation de l'offre de travail aux exigences de la nouvelle demande, notamment dans le domaine de la formation et du développement de capacités. Il faut absolument qu'il existe une harmonie entre la promotion du changement structurel vertueux (et l'expansion de l'emploi dans des secteurs à plus forte productivité) et les efforts considérables qui doivent être consentis pour égaler les possibilités de développement des capacités, tant dans le système éducatif formel que dans les systèmes de formation. Il faut donc repenser et remanier les systèmes éducatifs, de formation professionnelle et de diffusion de l'utilisation des technologies de l'information et des communications afin qu'ils répondent aux projets nationaux de transition vers des sociétés et des économies intensives en connaissances.

La majeure partie des pays de la région se sont lancés dans des réformes très diverses de leurs systèmes d'éducation et ont dégagé des ressources de plus en plus importantes pour ce secteur dans l'ensemble des dépenses sociales. Certes, les nouvelles générations ont plus d'années de scolarisation formelle que les précédentes. Cependant, ni l'accroissement des ressources ni l'orientation des réformes n'ont réussi à réduire les écarts entre les différents groupes sociaux en matière de résultats scolaires; ils n'ont pas favorisé non plus une amélioration évidente de la qualité de l'éducation, mesurée par les apprentissages pertinents tout au long du cycle de l'enseignement formel.

Plusieurs enjeux peuvent être définis dans le domaine de la formation professionnelle. D'une part, une part croissante de jeunes qui n'entrent pas dans la filière universitaire doivent accéder au monde du travail avec une qualification en tant que techniciens non universitaires ou ouvriers qualifiés de façon à élargir de façon constante le pourcentage de travailleurs possédant une qualification intermédiaire. La formation technique non

universitaire est encore peu développée dans de nombreux pays de la région. Par ailleurs, les transformations technologiques et organisationnelles fréquentes qui caractérisent le monde du travail actuel exigent l'acquisition tout aussi permanente de nouvelles compétences et connaissances de la part des travailleurs, qui se résume par le concept de l'apprentissage tout au long de la vie.

L'adoption de politiques sociales et du travail clairement axées sur la redistribution, comme celles qui sont proposées dans ce document, implique la reconnaissance du rôle central de l'État pour harmoniser changement structurel et égalité: d'une part, l'État doit veiller à l'existence d'institutions du travail favorisant une appropriation plus juste des gains de productivité entre les différents acteurs du monde de la production; d'autre part, il doit promouvoir un système intégré de protection sociale, sur la base de dépenses sociales et d'une fiscalité progressives, permettant de couvrir les risques et les vulnérabilités qui se produisent dans le domaine du travail et dans les familles des travailleurs sous l'effet des dynamiques de transformation propres au changement structurel. Finalement, étant donné les décalages et les écarts en termes de capacités humaines et l'absence d'articulation entre les exigences de la demande de main-d'œuvre et les caractéristiques de l'offre, l'État doit relever les défis posés par la société du savoir dans ce domaine: à savoir une société plus éduquée, où le développement de capacités pertinentes pour le nouveau monde productif et communicationnel soit un droit pour tout un chacun, et un système intégré de formation professionnelle incluant des composantes d'enseignement technique et de formation professionnelle, qui puisse fournir des possibilités d'emploi répondant au changement structurel proposé.

VII. RÉFLEXIONS FINALES: LA POLITIQUE ET L'ÉTAT À PARTIR D'UNE VISION INTÉGRÉE DU DÉVELOPPEMENT

Une vision intégrée construite à partir des propositions formulées ici exige des acteurs qui s'impliquent, s'engagent et agissent de façon coordonnée. Elle requiert également des institutions robustes et efficaces, capables de réguler, de guider, de sélectionner et même de financer une grande partie des mesures qui interviennent entre la proposition et sa matérialisation effective au fil du temps.

D'où l'importance centrale de la politique et de l'État. De la politique, parce qu'il est nécessaire de concerter les différents acteurs afin de cristalliser des pactes sociaux garantissant la volonté et la pérennité de cette option de développement; et parce que le rapport entre le changement culturel porteur d'égalité et la légitimité politique est un mouvement « d'aller-retour ». Ainsi, la volonté politique, tout autant que la qualité de la politique, sont des conditions, ou des acquis, qui doivent être à la base d'un changement profond et consensuel et d'une éthique commune, de manière à favoriser l'engagement des acteurs du changement structurel.

Mais pour ce faire, il faut également pouvoir compter sur un État différent. Il ne suffit pas que les États fassent preuve de probité administrative et d'efficacité dans l'utilisation des ressources, bien que ces conditions soient fondamentales pour que la société ait confiance en la gestion publique. Il faut également que l'État soit capable, sur le fond et en matière de communication, de mobiliser les aspirations de bien-être et de progrès des citoyens à l'aide de messages qui conjuguent le présent et l'avenir.

L'État doit également faire preuve d'une capacité manifeste de coordonner les acteurs autour de projets à long terme. Il n'existe pas, en Amérique latine et dans les Caraïbes, d'autre acteur susceptible d'assumer le rôle de coordination face à la complexité des politiques nécessaires dans des sphères d'action aussi bigarrées que les domaines industriel, macroéconomique, du travail, social et environnemental, qui sont les composantes de la proposition intégrale formulée dans les pages précédentes.

Dans cette deuxième décennie du vingt-et-unième siècle, force est de constater, à l'échelon national, mais aussi régional et mondial, que la coordination et la réglementation sont fondamentales dans les domaines les plus divers: financier, commercial, productif, environnemental et des migrations, entre autres. L'entité capable de réglementer, de superviser, de sélectionner et de coordonner à l'échelle nationale, vers l'intérieur et vers l'extérieur, et d'une perspective englobant les différents domaines du développement, est précisément l'État.

Par ailleurs, l'État doit être doté d'objectifs clairs pour promouvoir nombre des processus proposés dans le cadre du changement structurel porteur d'égalité et de viabilité de l'environnement. Il doit fournir des incitations adéquates et investir de façon résolue et à la fois sélective dans des secteurs industriels intensifs en connaissances, dans des activités offrant des emplois de qualité et compétitifs sur le plan international, dans lesquelles le paradigme technologique garantisse une diminution des émissions de carbone et une grande efficacité énergétique et environnementale. De même, il est indispensable d'investir dans les capacités humaines aux fins du changement structurel, et d'une plus grande égalité dans le cadre du renouvellement intergénérationnel. Il est impérieux d'élaborer et de financer des politiques protégeant les individus des risques de perte de revenus et garantissant des planchers de bien-être au cours de la transition vers le nouveau paradigme de la production et de l'information. Tout ceci passe, en outre, par l'établissement de nouveaux pactes et compromis fiscaux permettant à l'État de capter davantage de ressources pour promouvoir le dynamisme économique et, dans le même temps, traduire ce dynamisme dans une stratégie fiscale plus large et plus progressive.

Le rôle de l'État est encore plus important s'agissant d'une vision intégrée du développement comme celle proposée dans ce document.

Ainsi, les complémentarités ou les synergies entre macroéconomie et structure productive, entre cycle économique et tendance de croissance, entre le court et le long terme, obligent l'État à identifier la façon la plus vertueuse possible d'articuler la politique macro-économique et les politiques industrielles basées sur un nouveau paradigme technologique, plus intensif en connaissances et plus efficace vis-à-vis de l'environnement, tout en créant les conditions les plus propices à l'inclusion et à l'égalité sociales.

Une macroéconomie axée sur le développement ne peut dissocier la gestion du cycle et la stabilité (réelle et nominale) du changement structurel et d'une augmentation du taux de croissance à long terme. Cette articulation doit se produire dans le cadre d'une approche intégrée de la part de l'État accordant explicitement la priorité aux changements productifs et nivelant par le haut les capacités et les opportunités sociales. Par ailleurs, comme signalé plus haut, ce processus doit être accompagné de politiques sociales, en particulier durant les phases transitoires du changement structurel durant lesquelles la voie productive comme principal instrument d'inclusion et de bien-être n'est pas encore appliquée de façon universelle. Parvenir à l'égalité, investir et protéger l'environnement, qui constitue l'assise matérielle du développement ne sont pas des objectifs nécessairement contradictoires. Il s'agit, au contraire, de parvenir à des articulations vertueuses entre le domaine économique, le domaine social et le domaine environnemental par le biais d'une industrialisation renouvelée.

Dans le cadre de cette vision à long terme et tournée vers l'avenir, la proposition de changement structurel porteur d'égalité et de viabilité environnementale vise à ce que les générations futures assument un rôle de premier plan dans le plein exercice de leurs droits et de leurs potentialités. Ce sont les nouvelles générations qui devront développer pleinement les capacités requises par un changement intensif en productivité, en connaissances et en progrès technique, avec la participation des citoyens, dans le contexte d'une culture délibérative et de protection de l'environnement. Ce sont elles qui vont devoir promouvoir les nouveaux modes de production, d'organisation et de communication. Ce sont elles aussi qui vont devoir veiller à préserver et à promouvoir le bien-être de tout un chacun dans des sociétés de plus en plus sous la pression du vieillissement de la population, d'une urbanisation croissante et d'une

grave pénurie de biens publics mondiaux. Ce sont également les nouvelles générations qui vont devoir cohabiter avec les effets de plusieurs siècles de prédation des ressources naturelles et avec la capacité réduite de ces ressources pour soutenir des taux élevés de croissance.

C'est pourquoi il n'y a pas de temps à perdre. C'est aujourd'hui, plus que jamais, qu'il faut promouvoir le changement pour accroître la productivité et l'égalité. Certains rythmes sont imposés par la vitesse de la révolution technologique, les changements du paradigme productif, la transition démographique, la crise financière et les catastrophes environnementales. Il existe une expérience accumulée qui nous permet de savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. La stabilité politique et la sécurité citoyenne font également l'objet de menaces croissantes qui doivent être abordées en rapprochant l'avenir du présent, et en faisant un usage intensif de l'action publique et de la politique aux fins de développement et de l'inclusion sociale. Les spectres de modèles uniques aujourd'hui disparus ont laissé la place, dans l'imaginaire politique, à un espace nouveau d'où il est possible d'ébaucher l'avenir.

Bibliographie

- Abeles, Martín e Mariano Borzel (2010), “El régimen bajo presión: Los esquemas de metas de inflación en Brasil, Chile, Colombia y Perú durante el boom en los precios internacionales de materias primas”, *Documento de trabajo*, N° 31, Buenos Aires, Centro de Economía y Finanzas para el Desarrollo.
- Alleyne, Dillon e Alfred Francis (2008), “Balance of payments constrained growth in developing countries: A theoretical perspective”, *Metroeconomica*, vol. 59, N° 2.
- Alleyne, Dillon, M. Hendrickson e Tom Amonde (2011), *Macroeconomics for Development: The Caribbean Experience*, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).
- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nova York, Oxford University Press.
- Barbosa-Filho, N.H. (2008), “Inflation targeting in Brazil: 1999-2006”, *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy for Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein e E. Yeldan (eds.), Edward Elgar.
- _____(2002), “The balance-of-payments constraint: from balance trade to sustainable debt”, *CEPA Working Paper*, N° 2001.06, New School University.
- Barreix, Alberto, Martín Bes e Jerónimo Roca (2009), “Equidad fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

- Bernanke, Ben e Michael Woodford (2004), “The inflation-targeting debate”, *NBER Books*, National Bureau of Economic Research, maio.
- BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) (2001), *Competitividad: El motor del crecimiento. Progreso económico y social en América Latina: Informe 2001*, Washington, D.C. Bresser-Pereira, L.C. (2010), *Globalização e competição: por que alguns países emergentes têm sucesso e outros não*, Rio de Janeiro, Elsevier-Campus.
- CEPAL (2011), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2010-2011* (LC/G.2506-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.3.
- _____(2010a), *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago do Chile.
- _____(2010b), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: Una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de diciembre de 2009* (LC/L.3025/Rev.6), Santiago do Chile, 31 de janeiro.
- _____(2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- _____(2007), “Progreso técnico y cambio estructural en América Latina”, Documentos de proyecto, N° 136 (LG/W. 136), Santiago do Chile, outubro.
- _____(2003), *Estudio económico para América Latina y el Caribe 2002-2003* (LC/G.2208-P), Santiago do Chile. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.03.II.G.2.
- _____(2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago do Chile.
- _____(1998), “El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos”, *Libros de la CEPAL*, N° 47 (LC/G.1997/Rev.1-P), Santiago do Chile, julho. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.98.II.G.5.
- _____(2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071/ Rev.1-P/E), Santiago do Chile, agosto. Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.00.II.G.81.
- CEPAL/OIT (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe/ Organização Internacional do Trabalho) (2011), *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, Boletín CEPAL/OIT N° 5, Santiago do Chile.

- Chang, H.J. (2001), “Infant industry promotion in historical perspective. A rope to hang oneself or a ladder to climb with?”, documento apresentado na conferência Teoria do desenvolvimento no umbral do século XXI, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- Cimoli, Mario (1992), “Exchange rate and productive structure in a technological gap model”, *Economic Notes*, vol. 21, Monte dei Paschi di Siena.
- (1988), “Technological gaps and institutional asymmetries in a North-South model with a continuum of goods”, *Metroeconomica*, vol. 39, N° 3.
- Cimoli, M., G. Dosi e J. Stiglitz (eds.) (2009), *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, Oxford, Oxford University Press.
- Cimoli, M. e J. Katz (2003), “Structural reforms, technological gaps and economic development: a Latin American perspective”, *Industrial and Corporate Change*, Oxford University Press, vol. 12, N° 2, abril.
- Cimoli, M. e G. Porcile (2011), “Learning, technological capabilities and structural dynamics”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo e J. Ros, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Porcile e S. Rovira (2010), “Structural convergence and the balance-of-payments constraint: why did Latin America fail to converge”, *Cambridge Journal of Economics*, vol. 34, N° 2, março.
- Cimoli, M. e S. Rovira (2008), “Elites and structural inertia in Latin America: an introductory note on the political economy of development”, *Journal of Economic Issues*, vol. 42, N° 2, junho.
- De Miguel, Carlos e Osvaldo Sunkel (2011), “Environmental sustainability”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, José Antonio Ocampo e Jaime Ros (eds.), Oxford University Press.
- Dosi, G., K. Pavitt e L. Soete (1990), *The Economics of Technical Change and International Trade*, Londres, Harvester Wheatsheaf Press.
- Durán, G. (2011), “Institucionalidad laboral para un desarrollo inclusivo”, *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, R. Infante (coord.), Libros de la CEPAL, N°112 (LC/G.2500-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). Publicação das Nações Unidas, N° de venda: S.11.II.G.56.

- Ferraz, J.C. (2012), “Política industrial para a transformação econômica”, *O Estado de São Paulo*, 1º de maio [on-line] <http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/artigos/1765>.
- Ffrench-Davis, R. (2006), *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*, Palgrave Macmillan, abril.
- (2000), *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Macmillan.
- Frenkel, Roberto (2008), “Tipo de cambio competitivo, inflación y política monetaria”, *Revista de economía política de Buenos Aires*, ano 2, vols. 3 e 4.
- Frenkel, R. e M. Rapetti (2011), “A concise history of exchange rate regimes in Latin America”, *The Oxford Handbook of Latin American Economics*, J.A. Ocampo e J. Ros, Oxford University Press.
- Galindo, L.M. e J. Ros (2008), “Alternatives to inflation targeting in Mexico”, *Beyond Inflation Targeting: Central Bank Policy For Employment Creation, Poverty Reduction and Sustainable Growth*, G. Epstein e E. Yeldan (comps.), Edward Elgar.
- Gallagher, K. e R. Porzecanski (2010), *The Dragon in the Room: China and the Future of Latin America Industrialization*, Stanford University Press.
- Goñi, Edwin, Humberto López e Luis Servén (2008), “Fiscal redistribution and income inequality in Latin America”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 4487, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Gouvea, R.R. e G.T. Lima (2010), “Structural change, balance of payments constraint and economic growth: evidence from the multi-sectoral Thirlwall's law”, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 33, N° 1, outubro.
- Greenwald, Bruce e Joseph E. Stiglitz (2006), “Helping infant economies grow: foundations of trade developing countries”, *American Economic Review*, vol. 96, N° 2, maio.
- Harding, Don e Adrian Pagan (2005), “A suggested framework for classifying the modes of cycle research”, *Journal of Applied Econometrics*, vol. 20, N° 2.
- Hartwick, John M. (1977), “Intergenerational equity and the investing of rents from exhaustive resources”, *American Economic Review*, N° 67, dezembro.
- Hirschman, A.O. (1958), *The Strategy of Economic Development*, Yale University Press.

- Infante, R. (2011), “América Latina en el “umbral del desarrollo”. Un ejercicio de convergencia productiva”, *Documento de trabajo*, N° 14, projeto Desenvolvimento inclusivo, Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), inédito.
- Jiménez, Juan Pablo, Juan Carlos Gómez Sabaini e Andrea Podestá (comps.) (2010), “Evasión y equidad en América Latina”, *Documentos de proyecto*, N° 309 (LC/W.309/Rev.1), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)/Agência Alemã de Cooperação Técnica (GTZ).
- Lin, Justin Yifu (2011), “New structural economics: a framework for rethinking development”, *World Bank Research Observer*, vol. 26, N° 2, Oxford University Press, julho.
- Male, Rachel (2011), “Developing country business cycles: Characterizing the cycle”, *Emerging Markets Finance and Trade*, vol. 47, N° 2.
- Martner, Ricardo e Varinia Tromben (2004), “La sostenibilidad de la deuda pública”, *Revista de la CEPAL*, N° 84 (LC/G.2258-P/E), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), dezembro.
- McCombie, J.S.L. e A.P. Thirlwall (1999), “Growth in an international context: A Post-Keynesian view”, *Foundations on International Economics: Post-Keynesian Perspectives*, J. Deprez e J. Harvey (eds.), Londres, Routledge.
- McMillan, M. eD. Rodrik (2011), “Globalization, Structural Change and Productivity Growth”, Organização Internacional do Trabalho (OIT)/Organização Mundial do Comércio (OMC), fevereiro.
- Melo, A. (2001), “Industrial policy in Latin America and the Caribbean at the turn of the century”, *IDB Working Paper*, N° 459, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).
- Moreno-Brid, J.C. (2002), “Liberalización comercial y la demanda de importaciones en México”, *Investigación económica*, vol. 62, N° 240, abril-junho.
- Ocampo, J.A. (2011), “Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas y transformación productiva”, *Revista de la CEPAL*, N° 104 (LC/G.2498-P), Santiago do Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), agosto.
- Peres, Wilson (2010), “The (slow) return of industrial policies in Latin America and the Caribbean”, *The Political Economy of Capabilities*

- Accumulation: the Past and Future of Policies for Industrial Development*, M. Cimoli, G. Dosi e J.E. Stiglitz (eds.), Oxford University Press.
- _____(coord.) (1997), *Políticas de competitividad industrial en América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Pérez Caldentey, Esteban e Ramón Pineda (2010), “Does Latin America lag behind due to shaper recessions and/or slower recoveries?”, *MPRA Paper*, N° 25036, University Library of Munich.
- Prebisch, R. (1949), *El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas*, Nova York.
- Ros, Jaime (2012), “Institutional and policy convergence with growth divergence in Latin America: the role of industrial and macroeconomic policy”, documento apresentado na conferência internacional Políticas industriais no século XXI, Rio de Janeiro, 10 a 11 de maio.
- Rossignolo, Darío e Juan Carlos Gómez Sabaini (2011), “Impacto de las políticas tributarias sobre la equidad en los países de América Latina”, *La desigualdad y los impuestos (II)*, José Nun (ed.), Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Stern, Nicholas (2007), *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, Cambridge University Press, janeiro.
- Stiglitz, Joseph e outros (2006), *Stability with Growth: Macroeconomics, Liberalization and Development*, Nova York, Oxford University Press.
- Thirlwall, A.P. (2011), “Balance of payments constrained growth models: history and overview”, *School of Economics Discussion Paper*, N° 1111, Universidad de Kent, maio.
- _____(1979), “The balance of payments constraint as an explanation of international growth rate differences”, *Banca del Lavoro Quarterly Review*, N° 128.
- Titelman, Daniel, Ramón Pineda e Esteban Pérez Caldentey (2008), “¿Cómo algo tan pequeño terminó siendo algo tan grande? Crisis financiera, mecanismos de contagio y efectos en América Latina”, *Revista da CEPAL*, N° 98 (LC/G.2404-P/E), Santiago do Chile.
- UNCTAD (Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento) (2010), “Background Note Prepared by the UNCTAD Secretariat for the Ad Hoc Expert Meeting on The Green Economy: Trade and Sustainable Development Implications” (UNCTAD/DITC/TED/2010/2), Genebra, 7 e 8 de outubro [on-line] www.unctad.org/e n/docs/ditcted20102_en.pdf.

- Van Lieshout, M. e outros (2008), “Converging Applications Enabling the Information Society. Technical Report” [on-line] <http://fiste.jrc.ec.europa.eu/pages/documents/ConvTechReportforWEBv9.pdf>.
- Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton, Princeton University Press.



Dans un contexte mondial particulièrement complexe, l'Amérique latine et les Caraïbes doivent, avec plus de vigueur que jamais, persévérer dans trois directions afin de poursuivre leur développement : le changement structurel nécessaire pour progresser vers des secteurs plus intensifs en savoir, la convergence pour réduire les écarts de revenus et de productivité internes et externes, et l'égalité de droits.

Pour ce faire, la région doit surmonter trois grands défis : parvenir à une croissance soutenue à des taux élevés, suffisants pour combler les lacunes structurelles et créer des emplois de qualité ; modifier les modèles de consommation et de production dans le contexte d'une véritable révolution technologique respectueuse de l'environnement ; et garantir l'égalité sur la base d'une structure de production plus convergente, accompagnée d'une protection sociale universelle et de la construction de capacités.

La réalisation de ces objectifs passe par une revitalisation de la politique et de l'État, qui récupère son rôle dans la promotion de l'investissement et de la croissance, la redistribution et la réglementation, afin d'engendrer un changement structurel axé sur l'égalité, moyennant l'application de politiques industrielles, macro-économiques, sociales et du travail.

Telles sont certaines des propositions centrales énoncées dans le document *Cambio estructural para la igualdad : Una visión integrada del desarrollo*, présenté par la CEPALC aux États membres à l'occasion de la trente-quatrième session de la Commission (San Salvador, août 2012), dont une synthèse est présentée ici. Ces propositions cherchent à approfondir et élargir les postulats exposés dans *L'heure de l'égalité – combler les écarts, ouvrir de nouveaux chemins. Synthèse*, pour parvenir à un développement durable et équitable, tenant compte de la diversité des situations nationales.

