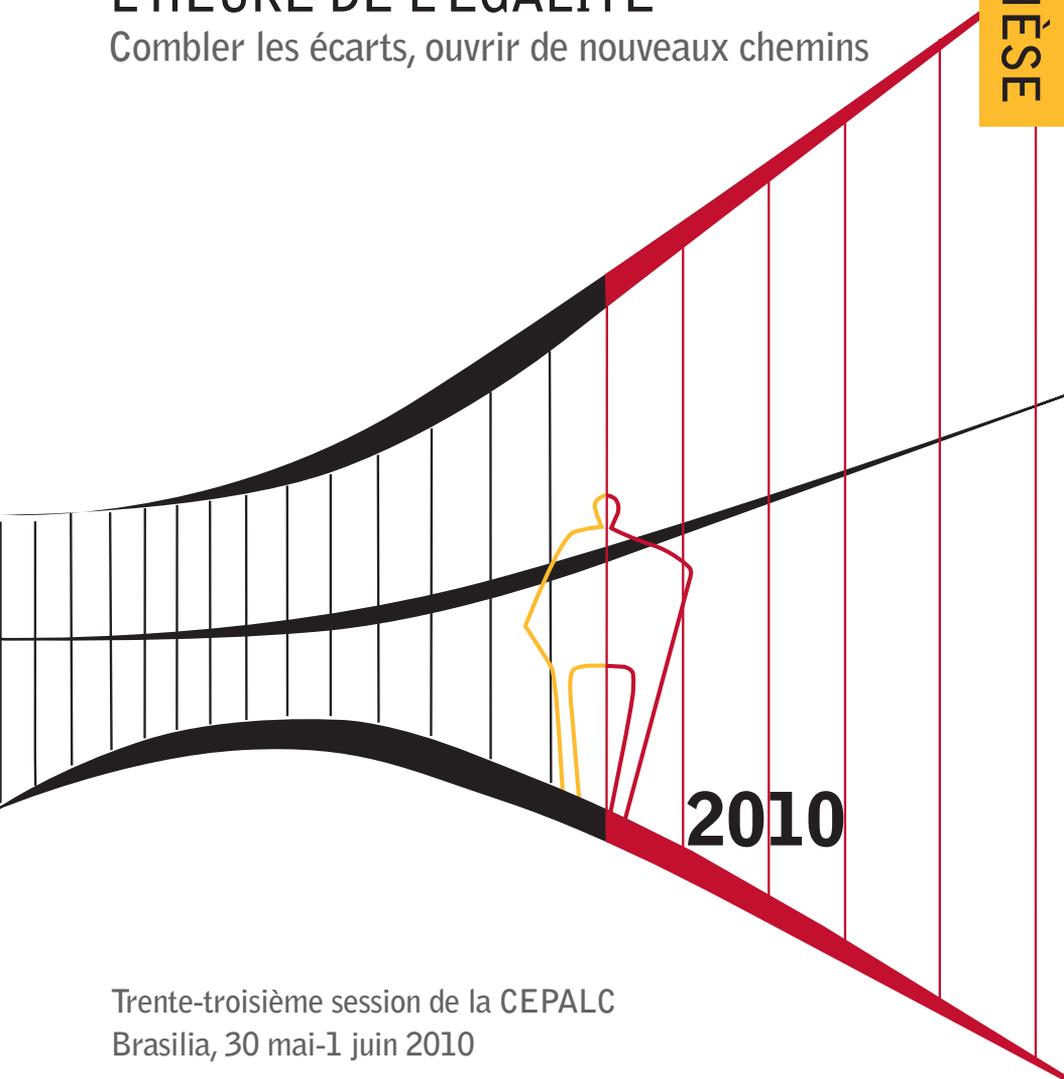


L'HEURE DE L'ÉGALITÉ

Comblers les écarts, ouvrir de nouveaux chemins



Trente-troisième session de la CEPALC
Brasilia, 30 mai-1 juin 2010



NATIONS UNIES

CEPALC

Thank you for your interest in this ECLAC publication



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



www.cepal.org/en/publications



www.cepal.org/apps

La présente synthèse du document *L'heure de l'égalité: combler les écarts, ouvrir de nouveaux chemins*, élaborée par la CEPALC pour la trente-troisième session de la Commission (Brasilia, 30 mai–1 juin 2010), a été préparée par Alicia Bárcena, Secrétaire exécutive de la CEPALC, en collaboration avec Antonio Prado, Secrétaire exécutif adjoint, et Martín Hopenhayn, directeur de la Division du développement social. Mario Cimoli, Filipa Correia, Luis Mauricio Cuervo, Fernando Filgueira, Osvaldo Kacef, Sandra Manuelito, Iván Silva, Giovanni Stumpo, Daniel Titelman et Jürgen Weller, fonctionnaires de la CEPALC, y ont contribué également, ainsi que Ricardo Ffrench-Davis, consultant de la CEPALC.

Table des matières

I.	Le sens du développement face à l'avenir.....	5
	A. Le tournant historique	5
	B. L'heure de l'égalité	6
	C. L'État et la politique	8
II.	L'agenda d'un développement égalitaire: six domaines stratégiques	11
	A. Une politique macroéconomique pour le développement inclusif	11
	B. La convergence productive	16
	C. La convergence territoriale	24
	D. Plus d'emplois et de meilleure qualité	27
	E. Combler les écarts sociaux	33
	F. Le pacte fiscal, clé du lien entre l'État et l'égalité	42
III.	La vision de la CEPALC et les défis à long terme	51
	Bibliographie	57

I. LE SENS DU DÉVELOPPEMENT FACE À L'AVENIR

A. Le tournant historique

Il a été dit que le XX^e siècle ne s'est pas achevé en 2000, mais en 1989, avec la chute du mur de Berlin. C'est partiellement vrai si l'on considère l'ampleur du changement que cet événement historique a cristallisé et la manière dont il a redessiné l'ensemble de l'architecture politique et économique de la planète. Ce changement a eu lieu dans le cadre de la consolidation d'un nouveau paradigme productif, sur la base de l'accélération des connaissances scientifiques et technologiques, d'une mondialisation progressive des marchés et des communications, ainsi que de l'exacerbation de la compétitivité par l'effet combiné des éléments précédents.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, le début des années 1980 a été marqué par la crise de la dette, qui s'est produite en même temps que la réorientation de la politique et de l'économie, le nouveau schéma de la mondialisation et la prédominance du projet de société basé sur les mécanismes de marché autorégulé et le rôle accru des agents privés. Elle a coïncidé avec la déréglementation des échanges mondiaux, tant financiers que commerciaux, et la délocalisation de la production en fonction de son coût. Dans ce contexte, deux types de mesures ont été mis en place dans la région, entre autres: les unes tendant à promouvoir la stabilité par des politiques publiques d'ajustement et les autres visant à réduire la dimension de l'État et l'importance de son intervention dans l'économie.

Aujourd'hui, nos États sont confrontés à un grand déficit de politiques actives de promotion du développement, de régulation économique, de garantie du bien-être et de fourniture de biens publics. Ce déficit, qui fait partie de l'histoire, reflète également l'hétérogénéité structurelle de la région, sa modernisation à force d'inégalités et d'iniquités, les voies à ouvrir dans la vie démocratique et les retards productifs endémiques. Les États ont des dettes impayées en tant que fournisseurs de biens publics, garants de la protection sociale et promoteurs de la productivité et de l'emploi. Il y a néanmoins un consensus croissant concernant le rôle fondamental qui revient à l'État et les limitations des marchés pour ces tâches.

La crise financière actuelle, considérée comme la plus grave depuis la Grande Dépression, marque la fin d'un cycle de croissance et de prospérité, et incite à une nouvelle façon de concevoir le développement. La crise qui a débuté en 2008 a eu non seulement un impact économique significatif à court terme, mais suscite en outre un débat en profondeur sur le devenir de la logique d'accumulation économique, les règles de fonctionnement du système économique mondial, ainsi que le rôle des politiques publiques et de l'État dans la dynamique économique et sociale. En ce qui concerne le cycle économique, la crise a mis fin à une période de prospérité soutenue de l'économie mondiale dans une bulle financière sans précédent. Cette crise a commencé par une combinaison de facteurs, parmi lesquels de profonds déséquilibres mondiaux, des niveaux de liquidité internationale très élevés, avec des politiques monétaires procycliques et un processus de mondialisation et d'innovation financière mal réglementé. Ces éléments permettent d'expliquer la dynamique de la crise et les énormes difficultés pour la surmonter.

En résumé, l'équation entre le marché, l'État et la société qui prévalait depuis trois décennies s'est avérée incapable de relever les défis mondiaux actuels et futurs. Il importe dès lors de mettre l'État à la place qui lui revient face à l'avenir.

B. L'heure de l'égalité

Pourquoi adoptons-nous la valeur de l'égalité au tournant historique où nous nous trouvons actuellement? Parce que nous croyons interpréter un appel largement soutenu et négligé dans les sociétés latino-américaines et caribéennes. En effet, l'inégalité caractérise cinq siècles de discrimination

raciale, ethnique et de genre, avec des citoyens de première et de deuxième catégorie, et se traduit dans la région par la pire distribution des revenus dans le monde. Elle jalonne les décennies récentes au cours desquelles l'hétérogénéité des opportunités productives de la société s'est exacerbée, le monde du travail s'est détérioré et l'accès à la protection sociale s'est segmenté. Elle est présente dans les asymétries de la mondialisation.

Toutefois, plus l'inégalité est marquée, plus le désir d'égalité est intense, surtout quand la continuité de l'histoire se brise, que le monde entre en crise et que l'avenir requiert un changement de cap. Ainsi, la crise qui a débuté en 2008 à l'échelle mondiale éclate à un moment où l'égalité semble à nouveau une valeur intrinsèque du développement que nous recherchons. Si nous examinons les écarts, la société migre de l'individuel au collectif et cherche à panser les plaies de l'inégalité en tramant le fil de la cohésion sociale.

L'égalité des droits offre le cadre normatif et sert de base à des pactes sociaux qui se traduisent par un surcroît d'opportunités pour les moins nantis. Un pacte fiscal, qui crée une structure et une charge fiscale ayant un impact redistributif accru, capable de renforcer le rôle de l'État et la politique publique pour garantir des seuils de bien-être, fait partie de cet agenda de l'égalité, de même que l'institutionnalité du travail qui protège la sécurité du travail.

Un ordre démocratique où l'orientation du développement façonne la volonté de la majorité et permet la concurrence de tous les acteurs correspond également à la valeur d'égalité. Un autre pilier de cet agenda, c'est un ensemble de politiques économiques qui s'appliquent avec une vision à long terme dans le domaine productif, professionnel, territorial et social et qui assurent non seulement l'égalité des chances, mais aussi la réduction des écarts en matière de réalisations effectives.

L'égalité sociale et le dynamisme économique ne sont pas incompatibles et le grand défi consiste à trouver les synergies entre eux. Ce que nous proposons va dans ce sens: la croissance est nécessaire à l'égalité comme l'égalité l'est à la croissance. À l'horizon stratégique du long terme, l'égalité, la croissance économique et la viabilité environnementale doivent aller de pair.

C'est pourquoi nous proposons de croître avec moins d'hétérogénéité structurelle et plus de développement productif, de parvenir à l'égalité en renforçant les capacités humaines et en mobilisant les énergies partant de l'État. Nous proposons de remédier aux énormes disparités spatiales par

des sociétés plus intégrées autour de dynamiques productives, avec des synergies sociales et territoriales positives. Nous proposons de renforcer la protection des personnes en améliorant à la fois les marchés du travail, la gestion et les transferts publics.

Enfin, l'examen de la valeur d'égalité et la manière dont elle se conjugue avec la croissance ne peut négliger le changement climatique, un facteur déterminant pour l'avenir de tous. À cet égard, l'égalité est synonyme de solidarité avec les générations à venir, qui vivront dans une situation plus incertaine et connaîtront une plus grande pénurie de ressources naturelles. Elle suppose en outre de plaider pour la conclusion d'accords internationaux visant à atténuer les effets du changement climatique de façon à faire respecter le principe des responsabilités communes, mais différenciées et pour que les pauvres et les pays pauvres ne doivent pas finalement prendre en charge les principaux coûts de ce changement. Elle suppose de penser au paradigme du développement en fonction d'un lien plus humanisé entre tous et d'un lien plus respectueux avec la nature.

C. L'État et la politique

Comme la vie des personnes, l'avenir des sociétés se construit au fil du temps: une société qui ne s'éduque pas, qui n'investit pas dans la cohésion sociale, qui n'innove pas, qui ne conclut pas d'accords, qui ne construit pas d'institutions solides et stables a peu de chances de prospérer. Face à ces défis, l'État doit être capable d'assurer une gestion stratégique avec une vision à long terme et d'intervenir dans la conception du développement national. À cet effet, il convient de tenir compte du fait que l'action de l'État se déroule selon un scénario de pouvoir partagé et que dès lors la négociation et la construction de consensus nationaux de grande ampleur sont à la fois le moyen et la fin. Par conséquent, l'État doit être en mesure de promouvoir un dialogue qui lui donne une plus grande légitimité pour arbitrer les différents intérêts par la réglementation, avec des objectifs socio-économiques clairs, ce qui implique d'améliorer les compétences réglementaires de l'État lui-même.

Dans le domaine politique, l'État joue un rôle de premier plan auquel il ne peut pas renoncer. Il s'agit de veiller à plus de démocratie et plus d'égalité, les deux faces de la médaille de la politique. En ce qui concerne la démocratie, l'État doit s'efforcer d'améliorer la qualité des méthodes

de la politique, promouvoir des agendas stratégiques qui reflètent la délibération d'un large éventail d'acteurs et s'efforcer de traduire la volonté populaire en accords qui assurent la légitimité politique et garantissent des politiques à moyen et à long terme. En matière d'égalité, l'État doit s'occuper d'accroître la participation des secteurs exclus et vulnérables aux bénéfices de la croissance. Le plein exercice des droits et d'une voix publique constitue le lien entre la politique et l'égalité sociale.

Il convient de disposer de politiques publiques qui contribuent à dynamiser la croissance, à promouvoir la productivité, à favoriser une plus grande articulation territoriale, à créer de meilleures conditions d'emploi et d'institutionnalité du travail et à promouvoir des biens publics et une protection sociale à nette vocation universaliste et redistributive. La présente proposition aborde ces défis complexes et dont la réalisation pend du temps. Ils requièrent un travail technique difficile d'élaboration de pactes sociaux et de financement du développement. Ils correspondent à un triple défi: dynamiser les économies de la région au nom du développement, affronter la crise et le tournant historique avec de nouveaux instruments de politique et régler la dette séculaire d'inégalité et d'exclusion sociale de la région. C'est pourquoi, en même temps, la tâche urgente consiste à réformer le système fiscal et des transferts, afin de créer une plus grande capacité fiscale et à placer la solidarité sociale au centre de la vie collective. Dans le cadre de ces défis, nous déterminons ci-après six domaines stratégiques.

Bien qu'il ne soit pas abordé dans les pages suivantes, le thème du changement climatique occupera incontestablement une place de plus en plus grande dans l'agenda international et imposera des responsabilités croissantes aux pays. Cet agenda suppose de changer les schémas de production et de consommation, les modes de production et de consommation d'énergie, qui font de l'empreinte de carbone une variable décisive de la compétitivité des pays. Il suppose aussi une dimension éthique, de solidarité intergénérationnelle, en raison des menaces qui pèsent sur la planète si nous ne prenons pas aujourd'hui les mesures appropriées. Les politiques d'adaptation et d'atténuation exigent une planification à long terme, surtout dans le domaine de l'infrastructure, des transports, de l'affectation des sols et de la production d'énergie. Ces évolutions requièrent une action ferme et résolue de l'État, des investissements à long terme et le changement des habitudes culturelles et quotidiennes.

II. L'AGENDA D'UN DÉVELOPPEMENT ÉGALITAIRE: SIX DOMAINES STRATÉGIQUES

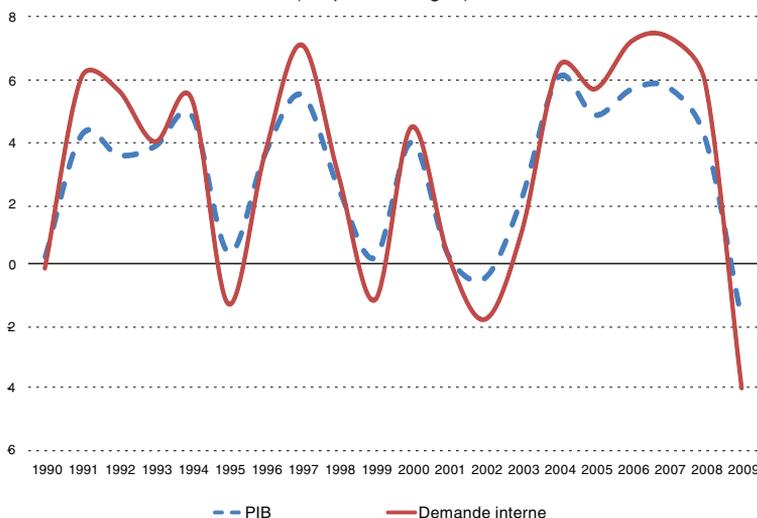
A. Une politique macroéconomique pour le développement inclusif

L'Amérique latine et les Caraïbes peuvent croître davantage et mieux. Il faut parvenir non seulement à un plus grand dynamisme économique, mais aussi à des niveaux accrus d'inclusion et d'égalité sociale, à une exposition moindre aux impacts de la volatilité externe, à des niveaux accrus d'investissements productifs et à la création de plus d'emplois de qualité. À cet effet, le rôle des politiques macroéconomiques est essentiel.

En effet, le contexte macroéconomique a des effets divers sur le développement, notamment l'incidence sur le taux d'investissement, la stabilité des prix, l'intensité de la valeur ajoutée générée dans les exportations et l'interrelation avec le reste de la production interne (PIB), l'innovation et sa répartition entre différents secteurs de l'économie, le développement des petites et moyennes entreprises et la formalité ou la précarité du marché du travail. Les contenus de la politique macroéconomique influencent nettement toutes ces variables.

Dans l'expérience latino-américaine et caribéenne, la liquidité monétaire, le crédit et les types de change, fréquemment suscités par les mouvements cycliques des flux financiers, se sont comportés en montagne russe. Ainsi, la demande agrégée dans les économies nationales a connu une succession de hauts et de bas cycliques, associés aux flux de capitaux, qui ont provoqué des fluctuations intenses de l'activité économique et de l'emploi (voir graphique 1).

Graphique 1
AMÉRIQUE LATINE (19 PAYS): VARIATION ANNUELLE DU PIB ET
DE LA DEMANDE AGRÉGÉE, 1990-2009
(En pourcentages)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base de chiffres officiels et R. French-Davis, *Reformas para América latina: después del fundamentalismo neoliberal*, Buenos Aires, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)/ Siglo XXI Editores, 2005.

Comme les fluctuations ne sont pas symétriques autour du plein-emploi, les économies de la région ont généralement connu des niveaux d'activité nettement inférieurs au plein-emploi c'est-à-dire, avec des écarts récessifs significatifs.

L'ampleur de l'écart entre la demande effective et la frontière de productivité a des conséquences statistiques et dynamiques importantes. En premier lieu, elle affecte la productivité et la rentabilité des projets. En deuxième lieu, les taux inférieurs d'utilisation de capital vont généralement de pair avec un niveau moyen d'emploi moins élevé et la combinaison de la force de travail avec une quantité moindre de capital physique en cours d'utilisation. En troisième lieu, la dimension dynamique du degré de stabilité a plusieurs effets sur la construction de l'avenir.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, on observe une liaison étroite entre les écarts de production dûs à la récession et le taux d'investissement en capital fixe, qui reflète la sous-utilisation des facteurs productifs. La

persistance des écarts de production dûs à la récession se traduit ainsi par un désintérêt décisif pour l'investissement productif et une tendance régressive ou d'iniquité par son incidence négative sur l'emploi et les entreprises de petite dimension.

Ces effets négatifs expliquent, en grande partie, la croissance modeste des économies de la région au cours des deux décennies de mise en œuvre des réformes du consensus de Washington. Les réalisations importantes en matière de maîtrise de l'inflation, la conquête d'une certaine discipline fiscale et l'impulsion exportatrice ne se sont pas accompagnées d'une croissance vigoureuse du PIB. Entre 1990 et 2009, le PIB par habitant de l'Amérique latine (19 pays) a augmenté de 1,7% par an en moyenne, comme aux États-Unis, et de ce fait, l'écart entre les deux persiste actuellement (écart de 1 à 4). Dans le monde, la moyenne était d'environ 2,0% par an et en Asie de l'Est (6 pays), la croissance du PIB par habitant au cours de cette période atteignait 4,1% par an. Il est symptomatique que dans cette dernière région, la focalisation macroéconomique se rapproche davantage des thèses présentées ici d'une macroéconomie pour le développement.

L'expérience montre donc que face à l'évolution de la mondialisation vers une grande volatilité, l'État a l'obligation irrévocable de fournir un environnement macroéconomique stimulant pour les investissements productifs, l'innovation et la création d'emplois décents. Il faut dès lors une coordination rigoureuse entre les politiques monétaires, de change, fiscales et de compte de capitaux. Dans ces domaines, il est essentiel d'avoir un ensemble cohérent de politiques macroéconomiques.

Les stratégies macroéconomiques doivent rapprocher les économies de leur frontière potentielle, les protéger de la volatilité externe et les renforcer par l'utilisation proactive des instruments disponibles (financiers, fiscaux, de change).

Premièrement, pour parvenir à des économies moins volatiles et plus proches de leur potentiel de croissance, il faut progresser en matière de contrôle du compte de capitaux. Ce n'est pas synonyme de mesures protectionnistes génériques ni de fermeture des flux financiers transnationaux. Les instruments peuvent aller des contrôles de quantité aux ensembles de mesures d'incitation et de dissuasion pour la localisation et la mobilité du capital externe par types, cycles et ampleur de ces flux.

Deuxièmement, la solidité nécessaire et l'autonomie technique des banques centrales doivent être déterminées par des modalités claires de

coordination macroéconomique des gouvernements et par des structures institutionnelles perméables aux indicateurs provenant de l'économie non financière. Dans le passé récent, l'inflation était généralement considérée comme le paramètre dominant pour les instruments et objectifs des banques centrales, par rapport aux considérations de croissance, d'emploi et d'investissements productifs.

Le type d'investissement importe et la banque centrale devra contribuer, ainsi que les agents économiques, à créer des structures productives qui conduisent progressivement à des marchés plus équitables et réduisent les écarts de productivité et de revenus entre les entreprises de diverses dimensions et entre les travailleurs de différentes origines sociales. Une articulation plus grande et permanente des banques centrales avec les Ministères de la planification, des finances, de l'industrie et de l'agriculture, de la foresterie et de l'élevage est indispensable pour le développement productif.

Troisièmement, la contracyclicité et l'équilibre fiscal doivent s'accompagner d'une volonté claire d'accroître les capacités fiscales des pays, ce qui suppose, dans la majorité des cas, une augmentation des charges fiscales. Il existe un lien étroit entre l'inégalité mesurée par les revenus et le capital éducatif, et trois variables macroéconomiques: volatilité fiscale, procyclicité fiscale et faibles taux de croissance économique. Pour sortir de cet imbroglio, il convient d'appliquer des règles fiscales claires et contracycliques, qui visent à réduire la volatilité agrégée et à élargir la base fiscale pour augmenter les dépenses et donner aux investissements sociaux une évolution plus favorable à l'égalité. La réduction de la pauvreté et la distribution des revenus ne s'amélioreront pas de manière significative et soutenue en Amérique latine et dans les Caraïbes sans politiques fiscales actives qui influencent l'efficacité et le potentiel distributif des marchés.

Quatrièmement, la politique monétaire et de change doit s'aligner sur ces objectifs généraux, assurant des prix macroéconomiques qui incitent aux investissements des agents, qui tendent à diminuer l'hétérogénéité structurelle, en d'autres termes qui propagent des capacités de travail à l'ensemble du système productif.

Cinquièmement, la conception et la construction d'un système financier inclusif et destiné à encourager la production requiert d'étendre et de développer les instruments disponibles pour gérer les risques,

de diversifier l'accès et d'allonger les délais de financement. Un effort particulier doit être consenti dans ce sens pour appuyer les PME et renforcer le rôle des microfinances à différentes échelles et par diverses institutions. La nature incomplète des marchés de capitaux actuels est un obstacle infranchissable pour beaucoup de PME et entrave leur développement. C'est un ingrédient essentiel de la croissance égalitaire. La réforme du marché des capitaux dans ce sens suppose de renforcer la banque publique et en particulier, la banque de développement, en guise d'instrument permettant de renforcer et de démocratiser l'accès au crédit, surtout à long terme et destiné au financement des investissements.

En résumé, "une réforme des réformes" du consensus de Washington doit donner la priorité à la liaison du système financier au processus d'investissement interne, plus qu'aux marchés financiers externes. Elle doit également contribuer à une plus grande stabilité économique, ce qui suppose d'éviter les taux de change et les taux d'intérêt réels décorrélés, afin de réduire la fréquence et la virulence des fluctuations cycliques, et d'éviter les taux d'intérêt réels constamment négatifs ou extrêmement élevés. Enfin, elle doit veiller à déconcentrer le pouvoir économique par des mécanismes de financement inclusifs qui privilégient l'accès des PME. Pour éviter l'accumulation des déséquilibres de demande agrégée, de compte courant ou du type de change, avec des politiques contracycliques opportunes, il faut des mini ajustements constants des variables macroéconomiques, qui permettent d'éviter la nécessité de maxi ajustements traumatisants, qui comprennent généralement des surajustements des prix macroéconomiques et des récessions régressives en termes d'égalité.

À son tour, le capital étranger peut jouer un rôle précieux de complément de l'épargne nationale. À cet effet, la composition et la stabilité des flux sont cruciales, et il est essentiel de faire la différence entre les investissements étrangers qui génèrent une nouvelle capacité productive et les flux financiers simplement spéculatifs et nettement procycliques. La libéralisation financière sans discrimination s'est avérée inefficace pour réaliser le développement productif et la stabilité macroéconomique réelle, et néfaste pour les objectifs visant à réduire l'inégalité. La crise mondiale, qui illustre les risques du financiarisme débridé, a ouvert une voie pour l'application de politiques plus pragmatiques dans les pays de la région, comme les politiques de réglementation contracyclique du compte de capitaux que nous proposons ici.

La durabilité du développement exige des politiques publiques cohérentes avec l'inclusion sociale, c'est-à-dire qui visent à un schéma d'insertion internationale où se réduisent, de façon complémentaire, les écarts internes et externes. La manière d'aborder la réforme des marchés de capitaux nationaux et la connexion avec les marchés des capitaux financiers internationaux constitue un défi crucial pour parvenir à une macroéconomie orientée vers le développement économique et social soutenu.

Certes, les décisions que prennent les gouvernements sur le plan macroéconomique doivent tenir compte et équilibrer les effets positifs et négatifs qui en résultent ainsi que leur variation dans le temps. Ainsi, un type de change à forte appréciation de la monnaie nationale peut augmenter le pouvoir d'achat des salaires réels à court terme, mais peut également décourager les investissements productifs à moyen ou à long terme. Dès lors, le lien entre la macroéconomie et le développement productif pose des dilemmes en raison des résultats variables qu'il peut avoir dans le temps, dans la mesure où il existe plusieurs options. Dans ce contexte, les décisions sont, en dernier recours, de nature politique.

B. La convergence productive

Deux éléments distinguent nettement les économies latino-américaines et caribéennes des économies développées en matière de productivité. Le premier est l'écart externe, c'est-à-dire le retard relatif de la région quant à ses capacités technologiques par rapport au seuil international. La rapidité avec laquelle les économies développées innovent et propagent la technologie dans leur tissu productif dépasse celle avec laquelle les pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont capables d'absorber, imiter, adapter et innover sur la base des meilleures pratiques internationales. La deuxième caractéristique distinctive est l'écart interne, défini par les grandes différences de productivité qui existent entre les secteurs, au sein des secteurs et entre les entreprises dans les pays, nettement supérieur à ceux qui existent dans les pays développés. C'est ce que l'on appelle l'hétérogénéité structurelle, avec des asymétries marquées entre les segments d'entreprises et les travailleurs, en combinaison avec la concentration de l'emploi dans des catégories à très faible productivité relative.

L'hétérogénéité structurelle contribue à expliquer, en grande partie, la profonde inégalité sociale en Amérique latine. En effet, les écarts de productivité reflètent et renforcent en même temps les écarts en matière de

capacités, d'intégration du progrès technique, de pouvoir de négociation, d'accès aux réseaux de protection sociale et de choix de mobilité professionnelle. En même temps, l'écart interne plus grand renforce l'écart externe et s'en nourrit en partie. Dans la mesure où les secteurs à faible productivité ont d'énormes difficultés pour innover, adopter la technologie et stimuler les processus d'apprentissage, l'hétérogénéité interne aggrave les problèmes de compétitivité systémique. C'est ainsi que se créent des cercles vicieux non seulement de pauvreté et de faible croissance, mais également d'apprentissage lent et de faible changement structurel. Dès lors, la clé structurelle pour un développement dynamique et inclusif consiste à aborder en même temps les deux écarts.

Les écarts internes de productivité plus grands dans la région que dans les pays développés signifient des écarts salariaux plus marqués et une moins bonne distribution des revenus. Dès lors, la convergence des niveaux de productivité sectorielle (convergence interne) devrait conduire à une meilleure distribution des revenus et à une moindre exclusion sociale. D'autre part, la réduction de l'écart externe de productivité par rapport aux États-Unis (convergence externe) suppose des niveaux accrus de compétitivité et la possibilité de réduire les différences de revenus par habitant par rapport aux pays développés. De même, cela implique des synergies dans la diffusion des connaissances (amélioration complémentaire de capacités productives et distribution sociale des capacités) et, en augmentant la compétitivité, cela donne une plus grande continuité à la croissance économique, ce qui influence positivement les ressources fiscales et la capacité de l'État à transférer des ressources et des services aux secteurs les plus vulnérables.

En ce qui concerne l'écart interne, en Amérique latine les différences de productivité entre les secteurs sont très marquées. Les secteurs à haute productivité de la région (exploitation minière, électricité et secteur financier) représentent un pourcentage assez réduit de l'emploi formel, qui reste pratiquement stable entre 1990 et 2008 (de 7,9% à 8,1%). En revanche, la participation à l'emploi formel des secteurs à productivité moyenne (industrie et transports) diminue, de 23,1% en 1990 à 20,0% en 2008 et, parallèlement, celle des secteurs à faible productivité (agriculture, construction, commerce et services personnels et collectifs) augmente de 69,0% en 1990 à 71,9% en 2008.

L'augmentation de la proportion des travailleurs dans des secteurs à faible productivité se répercute sur les niveaux d'équité de la société,

puisqu'elle tend à engendrer une distribution plus inégale des salaires en faveur d'un groupe de travailleurs plus petit, aux capacités plus développées. Si l'on examine, en revanche, la productivité sectorielle aux États-Unis, on constate une différence plus petite entre les secteurs. Ceux qui ont une productivité plus grande (électricité et secteur financier) affichent des niveaux deux fois supérieurs à la moyenne de l'économie et c'est une différence nettement inférieure à celle qui est enregistrée dans la région. En outre, dans l'économie des États-Unis, ces inégalités diminuent entre 1990 et 2008, tandis qu'elles augmentent en Amérique latine. L'évolution de la productivité relative en Amérique latine par rapport à celle des États-Unis montre que les secteurs à haute productivité d'Amérique latine comblent l'écart externe entre 1990 et 2008. En revanche, l'écart se creuse dans la majorité des secteurs à productivité moyenne et basse, notamment l'agriculture, l'industrie, les transports et le commerce, ce qui conduit à un accroissement considérable de la dispersion de la productivité relative. En d'autres termes, un petit pourcentage d'entreprises et de travailleurs se rapproche du seuil international et le reste s'en éloigne, ce qui renforce l'hétérogénéité structurelle et les inégalités déjà profondes.

Une autre manifestation de l'écart interne, ce sont les différences entre les divers types d'agents économiques (microentreprises, PME et grandes entreprises). En Amérique latine, les agents de plus petite dimension constituent un ensemble très hétérogène, allant des microentreprises de subsistance aux entreprises exportatrices moyennes relativement dynamiques. La comparaison des performances de ces entreprises dans la région avec celles que l'on observe dans les pays développés fait apparaître deux aspects importants (voir tableau 1). Premièrement, les différences de productivité relative de chaque pays (entre les grandes entreprises et le reste) sont nettement plus grandes en Amérique latine que dans les pays développés. La productivité d'une microentreprise au Chili équivaut à 3% à peine de celle d'une grande entreprise du même pays, alors qu'en France, les entreprises de plus petite dimension affichent une productivité égale à 71% de celle des grandes entreprises. Deuxièmement, les différences entre les microentreprises, d'une part, et les petites et moyennes entreprises, d'autre part, sont plus grandes aussi dans la région que dans les pays développés étudiés. Au Brésil, la productivité d'une microentreprise équivaut à 25% de celle d'une entreprise moyenne et à 37% de celle d'une petite entreprise, tandis qu'en Espagne, ces rapports sont de 60% et 73%, respectivement.

Tableau 1
PRODUCTIVITÉ RELATIVE DES DIFFÉRENTS AGENTS PAR RAPPORT
AUX GRANDES ENTREPRISES^a
(En pourcentages)

	Microentreprises	Petites entreprises	Entreprises moyennes	Grandes entreprises
Argentine	24	36	47	100
Brésil	10	27	40	100
Chili	3	26	46	100
Mexique	16	35	60	100
Pérou	6	16	50	100
Allemagne	67	70	83	100
Espagne	46	63	77	100
France	71	75	80	100
Italie	42	64	82	100

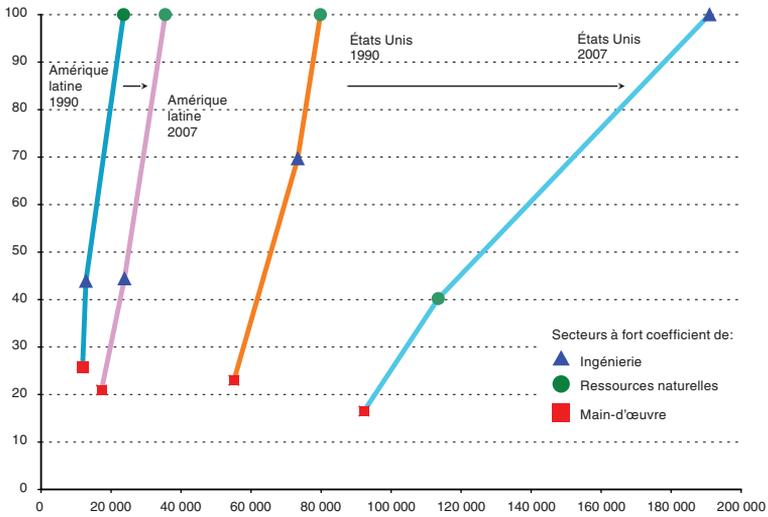
Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC).

^a Le tableau quantifie le pourcentage de la productivité de chaque type d'entreprises par rapport à leur contrepartie de plus grande dimension. Les données de productivité et la classification de la dimension des entreprises concernent uniquement le secteur formel de l'économie et sont basées sur les informations diffusées par les institutions de promotion de chaque pays (voir Ferraro et Stumpo, 2009).

Dans la région, les secteurs à fort coefficient de ressources naturelles ont acquis une importance croissante depuis les années 1980, devenant les chefs de file, par leur importance et leur productivité, de la croissance de l'industrie manufacturière. Cela a conduit à une augmentation modeste de la production totale et de la productivité, perpétuant l'écart avec les pays plus développés qui, entre-temps, ont modifié leur structure productive et leurs modalités de production, devenant des secteurs à fort coefficient de technologie, à la suite d'une plus grande intégration des technologies de l'information et des communications.

Ainsi, ces dernières années, l'écart de productivité entre l'Amérique latine et les États-Unis s'est creusé, avec une croissance assez modeste de la productivité en Amérique latine entre 2003 et 2007, en dépit du contexte de croissance généralisée des économies de la région. L'explication de ce phénomène est liée à deux aspects: l'hétérogénéité des secteurs et des entreprises qui caractérise la région et à cause de laquelle les augmentations de productivité se concentrent dans quelques secteurs et entreprises, et la spécialisation en secteurs productifs à fort coefficient de ressources naturelles, qui ont une faible capacité de diffusion du progrès technique à l'ensemble de la structure productive (voir graphique 2).

Graphique 2
AMÉRIQUE LATINE ET ÉTATS-UNIS: PRODUCTIVITÉ ET STRUCTURE
DE LA VALEUR AJOUTÉE INDUSTRIELLE
(En pourcentages du PIB industriel et dollars de 1985)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base du Programme d'analyse de la dynamique industrielle (PADI).

Comme le montre le graphique 2, l'écart de productivité entre l'Amérique latine et les États-Unis se creuse entre 1990 et 2007, comme en témoignent le déplacement minime des lignes de productivité (axe horizontal du graphique) et le déplacement très important dans le cas des États-Unis. La comparaison de la dimension des flèches horizontales du graphique, pour l'Amérique latine et les États-Unis, illustre parfaitement cet écart. D'autre part, le graphique montre qu'en Amérique latine, le coefficient de ressources naturelles reste plus grand en tant que composante de la valeur ajoutée de la production totale tout au long de cette période (axe vertical), et que ce secteur est celui où la productivité augmente le plus (axe horizontal). Aux États-Unis en revanche, on observe un accroissement notable de la valeur ajoutée dans les domaines à fort coefficient d'ingénierie (axe vertical), ce secteur étant en outre celui qui est en tête de l'augmentation de productivité.

En outre, ce schéma de spécialisation en ressources naturelles conduirait à une demande croissante d'énergie, en raison des caractéristiques de ces

secteurs en matière d'intensité d'utilisation de cette ressource. Dès lors, le scénario comporte un double effet négatif: il augmente la consommation d'énergie par unité de produit par rapport aux États-Unis et aux autres pays industrialisés et, en même temps, l'écart externe de productivité ne diminue pas. Par ailleurs, l'augmentation de la consommation d'énergie par unité de produit se traduit par une aggravation des émissions de gaz à effet de serre. Pour des raisons économiques et sociales, le schéma productif a favorisé des systèmes de production et de consommation très tributaires des énergies fossiles. Outre le fait qu'il accroît la consommation d'énergie, cette évolution donne lieu à un schéma non durable que la communauté internationale commence à sanctionner dans la vie économique et commerciale.

Le rôle de l'État doit être particulièrement actif en matière de productivité, à la fois pour se rapprocher de la frontière productive internationale et disposer d'une structure plus dynamique faisant office de moteur de la croissance et de l'apprentissage, ainsi que pour combler les écarts internes de productivité qui perpétuent les inégalités par l'hétérogénéité structurelle. À cet effet, il faut des politiques publiques de développement industriel, d'innovation technologique, de financement inclusif pour les secteurs moins productifs et d'aide aux petites et moyennes entreprises. Il faut toujours plus de coordination entre l'État et les agents productifs afin de combler l'écart énergétique, de produire et consommer de manière plus durable et avec moins d'émissions de carbone.

Dans ce contexte, il est proposé de transformer la structure productive sur la base de trois axes intégrés de politique: i) l'axe industriel, tourné vers les secteurs à plus grand contenu d'innovation (comblement des écarts internes entre les secteurs), ii) l'axe technologique, destiné à renforcer l'offre et son articulation avec la demande pour créer et diffuser les connaissances (réduction de l'écart externe par rapport à la frontière internationale) et iii) l'appui aux PME, reconnaissant les asymétries des entreprises pour répondre aux signaux de prix (réduction des écarts entre les agents).

L'articulation et l'intégration des actions de ces trois axes nécessitent également un contexte de politiques macroéconomiques qui ne soit pas défavorable. Un accent macroéconomique strictement orienté vers les objectifs d'inflation, par exemple, contredirait les efforts de politique microéconomique, réduisant sensiblement leur efficacité. Les marchés de capitaux incomplets, comme aujourd'hui, sont une barrière

infranchissable qui empêche de nombreuses PME de progresser dans leur développement. La conception et la construction d'un système financier inclusif et consacré au financement productif nécessitent l'expansion et le développement des instruments disponibles pour gérer les risques, diversifier l'accès et allonger les délais de financement. C'est un élément essentiel pour parvenir à la croissance égalitaire, comme indiqué au paragraphe ci-dessus en ce qui concerne l'évolution des marchés des capitaux et le renforcement de la banque publique (ou de développement) pour démocratiser l'accès au crédit.

Un aspect central de l'agenda est l'identification des secteurs clés qu'il faudrait choisir (compte tenu des spécificités de la structure productive de chaque pays) en fonction de leur capacité à générer et diffuser les connaissances et l'innovation, ainsi qu'à favoriser des liens avec toute autre activité, manufacturière et de services. Il faudra concentrer sur ces secteurs les efforts de la politique industrielle.

Les politiques de soutien aux PME, quant à elles, devront fournir à la grande majorité des entreprises les "facteurs de production" de base, notamment le crédit et les ressources humaines, en intervenant dans ces deux domaines. Si plus d'entreprises parviennent à sortir de leur situation de stagnation et à réduire les écarts de productivité, elles s'inséreront plus facilement dans les chaînes de fournisseurs des grandes entreprises et formeront des réseaux d'entreprises, créant des synergies avec la politique industrielle.

Pour appuyer le développement, la stabilité, la productivité et la rentabilité des PME, il faut une transformation institutionnelle accompagnée d'une plus grande priorité fiscale. Les PME ne sont pas une note de bas de page de la stratégie du développement égalitaire, mais une de ses composantes centrales. Cette transformation institutionnelle doit doter l'État des instruments pour agir sur les asymétries des protagonistes en matière d'accès à l'information, au crédit et à la technologie.

La politique technologique jouera un rôle clé dans cette stratégie, puisqu'elle agit dans deux sens. D'une part, en favorisant l'innovation, essentiellement dans les grandes et moyennes entreprises des secteurs stratégiques choisis. D'autre part, en favorisant la diffusion des connaissances et de la technologie dans les entreprises qui accusent un plus grand retard, par des interventions spécifiques pour les PME. L'articulation des divers domaines d'action est un processus

complexe, impliquant des institutions de différents types (sectorielles, technologiques, financières, d'aide aux PME), qui tendent à suivre leurs propres logiques d'action et objectifs spécifiques. Dès lors, l'agenda stratégique doit définir ses objectifs prioritaires. C'est possible si il y a, d'une part, un consensus (entre les acteurs publics et privés et dans l'ensemble de la société) au sujet de ces objectifs et, d'autre part, un leadership clair et défini de l'État.

Pour privilégier le développement de secteurs ayant une forte teneur en connaissances et briser le cercle vicieux de la dotation des facteurs, centré sur les ressources naturelles, les États doivent développer une nouvelle institutionnalité, une nouvelle fiscalité et une nouvelle stratégie pour le tissu productif et ses agents. Une banque de développement robuste, avec une capacité de financement et de planification à long terme, permet d'augmenter sensiblement les investissements dans le secteur à fort contenu de connaissances et de miser sur l'innovation. Cela permet également d'augmenter considérablement les investissements dans les PME pour améliorer leur productivité et leurs liens avec les entreprises de plus grande envergure et les autres marchés. Enfin, il faut s'orienter vers le financement de projets d'innovation qui coordonnent les initiatives d'universités et d'entreprises dans le cadre de paris à long terme.

Il existe en outre un ensemble d'instruments qui déplacent les frontières productives de nos sociétés: fonds technologiques sectoriels, systèmes de propriété publique ou taxe sur les activités extractives liées aux ressources stratégiques, combinaison d'instruments commerciaux et fiscaux (tarifs douaniers, abattements fiscaux sélectifs et impôts) pour soutenir des secteurs exportateurs clés ou qui intègrent des chaînes en plates-formes internationales.

Enfin, on ne peut négliger l'engagement à moyen et à long terme d'augmenter considérablement les investissements publics destinés à la recherche et au développement ainsi qu'à l'infrastructure. Les goulets d'étranglement de la croissance ne pourront pas être surmontés sans capacités productives coordonnées avec la production et sans une logistique qui transforme les possibilités en plates-formes réelles de création de richesse et de communications. Dans ce cas, les cycles d'expansion dérivés du changement de la structure des prix relatifs internationaux ne pourront pas être comptabilisés comme des bonds qualitatifs de la production et la productivité.

Certes, ce qui est proposé ici crée et octroie des subventions sur la base des décisions de l'État et requiert un engagement fiscal et institutionnel difficile à tenir à long terme. Si l'État octroie des subventions au secteur privé, il ne doit le faire que moyennant un engagement de retour en valeur publique supérieur au coût initial de leur octroi. Il n'est jamais facile de discipliner les bénéficiaires de subventions publiques, mais il n'existe aucun exemple de développement robuste au XX^e siècle qui a réellement progressé sans instruments de ce type.

C. La convergence territoriale

La convergence productive suppose de combler des écarts de productivité par rapport aux pays plus compétitifs, mais aussi de réduire l'hétérogénéité structurelle interne. Les écarts de productivité et les écarts sociaux ont leurs "cartes", c'est-à-dire qu'ils naissent de la segmentation territoriale et s'en nourrissent en même temps. L'asymétrie spatiale est le revers qui reflète et renforce les écarts internes et externes de productivité évoqués au paragraphe précédent, et la segmentation territoriale entrave les liaisons dans les pays en raison des problèmes d'infrastructure. Dans les pays, les contrastes entre différents territoires, en matière de revenus, de pauvreté, de productivité et d'accès au bien-être, contribuent aux différences agrégées que ces indicateurs affichent au niveau national.

Un indicateur illustratif est l'écart du PIB par habitant entre la région la plus riche et la plus pauvre d'un pays. La comparaison de certains pays d'Amérique latine avec certains pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)¹ montre que, dans ces derniers, l'indicateur ne dépasse pratiquement pas deux fois (en moyenne, il est d'environ 1,76), tandis que dans les pays de la région, il arrive à dépasser huit fois, comme c'est le cas en Argentine et au Brésil (dans ce dernier pays, certaines zones du nord-est ont des niveaux de vulnérabilité et de retard très élevés par rapport aux autres zones du pays). Dès lors, la réduction des écarts entre les territoires est un point indispensable à l'ordre du jour d'un agenda de l'égalité. Cela explique l'importance de politiques qui envisagent non seulement la convergence productive, mais également la convergence spatiale.

¹ L'exercice réalisé dans ce cas par la CEPALC comprend, pour l'Amérique latine, l'Argentine, le Brésil, Chili, la Colombie, l'État plurinational de Bolivie, le Mexique et le Pérou, et pour l'OCDE, l'Espagne, la France, l'Italie, Japon, les Pays-Bas, la République de Corée et la Suède.

En termes de macrorégions, on observe en Amérique du Sud une très forte densité de la population de moins de 18 ans souffrant de graves privations dans la région andine et la région amazone, territoires où plus de 88,8% de la population se trouvent dans cette situation. Au Mexique et en Amérique centrale, la répartition territoriale de la population souffrant de privations graves est plus dispersée, mais on observe également, comme dans la région andine et l'Amazone, que les zones les plus critiques tendent à se trouver là où il y a une forte densité de population indigène (sud du Mexique et Guatemala). La population infantile qui souffre d'une plus grande vulnérabilité nutritionnelle se concentre dans les zones d'altitude d'Amérique centrale, dans la cordillère des Andes et l'Altiplano, qui ont une population autochtone plus nombreuse, où les mères sont totalement analphabètes ou n'ont pas terminé l'école primaire et vivent en situation de pauvreté extrême (condition qui comprend en outre un accès limité à l'eau potable et aux soins de santé).

Dans les villes, surtout les grandes villes, l'hétérogénéité territoriale prend la forme de la ségrégation résidentielle intra-urbaine, où l'on constate un lien manifeste entre l'hétérogénéité structurelle et la segmentation du marché du travail, en raison des coûts du transport et des difficultés d'accéder à certains endroits et réseaux. La ségrégation résidentielle signifie que les différents groupes socio-économiques d'une ville ou d'une métropole vivent séparément, avec une coexistence résidentielle rare ou nulle. La caractéristique distinctive de la ségrégation urbaine latino-américaine est la précarité des périphéries, où se concentrent les pauvres et s'accumulent les carences. Dans l'ensemble, les privations et les problèmes de reproduction de la pauvreté (bas niveau de scolarisation, densité de population élevée, taux élevés de chômage et de maternité adolescente) se renforcent mutuellement dans ces territoires. C'est la base territoriale du cercle vicieux de reproduction de la pauvreté et de la marginalité dans les villes, où se concentre une grande partie de la population latino-américaine et caribéenne.

La diversité des institutions et acteurs qui influencent le développement territorial requiert de conclure des accords de cohésion territoriale permettant de concentrer les efforts de promotion du développement régional et local "de haut en bas" et "de bas en haut". Le fait de remédier à l'inégalité territoriale permet aussi de pallier l'inégalité générale, en intégrant des enclaves plus dynamiques dans les espaces plus marginaux.

L'État a un rôle central à jouer si la création de fonds de cohésion territoriale est considérée comme un axe stratégique d'une plus grande

égalité territoriale. Un fonds de cohésion territoriale a un triple objectif au moins. Premièrement, il s'agit de transférer les fonds du niveau central aux niveaux sous-nationaux, mais en même temps d'engager leur utilisation pour créer des synergies dans le domaine productif, pour le développement de capacités et la prise en considération de carences de base. Le deuxième objectif est de type redistributif, puisqu'il opère sous la forme de transferts ou de subventions croisées, au même titre que l'utilisation des impôts sur le revenu, pour le transfert de ressources ou la prestation de services à ceux qui ne peuvent pas les payer. Troisièmement, un fonds de cohésion territoriale sert d'instrument pour coordonner les politiques sectorielles et spatiales, afin d'éviter la duplication des efforts et promouvoir des formes plus intégrées d'intervention. Il constitue dès lors un outil de planification intersectorielle limitée aux espaces où la décentralisation sectorielle laisse généralement de nombreux vides.

Dans la correction des disparités territoriales, les transferts intergouvernementaux peuvent être décisifs, avec des politiques de développement régional définies au niveau national et en relation descendante, mais également ascendante avec la gestion locale ou provinciale. Le financement du développement territorial et l'atténuation connexe des disparités doivent être basés sur des efforts fiscaux propres aux niveaux sous-nationaux (une pression fiscale accrue, notamment) et des systèmes de transferts dans le cadre de programmes de développement largement concertés.

Par ailleurs, une gestion durable face à la ségrégation urbaine doit bénéficier de la participation active de tous les intéressés (acteurs publics et privés, y compris les organisations de la société civile). Il faut incorporer de nouvelles méthodes de gouvernement dont: i) l'intégration intersectorielle des instruments de planification, ii) l'intégration verticale des différents niveaux de gouvernement, iii) l'association publique-privée et iv) la participation citoyenne.

Un domaine d'intervention urbaine très important est celui de la prestation de services de base dont sont chargées les municipalités. Dans les villes où il y a ségrégation et des mécanismes de financement municipal basés sur des impôts territoriaux, ces prestations sont très inégales et agissent comme un facteur défavorable de plus pour les pauvres. Il s'agit d'une dimension centrale parce que l'État a une marge pour des interventions tendant à éviter l'effet multiplicateur de l'inégalité de la ségrégation résidentielle, par des politiques directes, comme les fonds de redistribution

des impôts territoriaux, les ressources compensatoires, les assignations zonales et les programmes spéciaux dans les quartiers vulnérables.

Les politiques urbaines et du logement de la région ne doivent pas seulement viser la couverture et la prestation de services de base. Elles doivent également renforcer le pouvoir d'achat des secteurs à revenus moindres, pour qu'ils puissent accéder à des terrains mieux situés, favoriser l'utilisation des subventions pour des solutions qui n'ont pas besoin de nouveau terrain, comme la densification foncière et l'achat de logements existants. Elles doivent exiger des constructeurs de logements sociaux qu'ils présentent des projets dans différentes zones et donner des prérogatives à l'institution responsable pour choisir des projets qui ne sont pas nécessairement ceux qui ont le coût financier le plus bas, mais les plus économiques sur le plan social.

D. Plus d'emplois et de meilleure qualité

Une part significative de l'inégalité de la région résulte du marché du travail. La quantité et la qualité de l'emploi, en particulier les revenus du travail, déterminent en grande mesure le bien-être matériel de la majorité des ménages de la région. Les inégalités en matière de capacités professionnelles dont dispose la population en âge de travailler et de possibilités d'insertion productive que procurent ces capacités influencent largement le bien-être et la cohésion sociale. Sont déterminants aussi à cet égard, les écarts entre les revenus professionnels et d'accès à la protection sociale des différents groupes socio-professionnels, différenciés selon leurs caractéristiques en matière d'éducation, d'expérience, de sexe, de zone de résidence et d'autres facteurs.

Dans la région, les écarts salariaux entre les plus et les moins qualifiés sont très profonds et au cours de la dernière décennie du XX^e siècle, ils se sont encore creusés. Dans ce contexte, les causes citées sont le changement technologique, le commerce international, les politiques macroéconomiques et les facteurs institutionnels du marché du travail, dont la baisse ou la stagnation du salaire minimum et l'affaiblissement des syndicats. Ces six dernières années, cet écart salarial se serait comblé en partie et les revenus relatifs des plus qualifiés auraient diminué légèrement par rapport à ceux des moins qualifiés, sans revenir au niveau du début des années 1990. L'augmentation de l'offre de travail pour ceux qui ont un niveau d'études moyen et (au cours de la présente décennie) supérieur a contribué à réduire leurs revenus relatifs (voir tableau 2).

Tableau 2
AMÉRIQUE LATINE: REVENU PROFESSIONNEL RELATIF DES SALARIÉS
URBAINS QUI TRAVAILLENT DE 35 À 45 HEURES PAR SEMAINE,
SELON LEUR NIVEAU D'ÉTUDES, HOMMES ET FEMMES ^a
(Moyenne simple de 15 pays, 9 à 12 ans d'études=100)

	Années d'études	Travailleurs			Salariés		
		Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
Vers 1990	Jusque 8	70,1	71,5	62,4	68,1	69,4	60,7
	9 à 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Plus de 12	182,2	193,0	165,6	177,5	190,6	162,6
Vers 2000	Jusque 8	68,4	68,7	63,0	69,0	69,5	63,2
	9 à 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Plus de 12	215,5	229,0	206,3	205,7	219,0	196,8
2006 à 2008	Jusque 8	70,0	70,9	63,8	72,6	72,6	68,6
	9 à 12	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Plus de 12	197,7	206,2	195,9	193,3	205,0	189,2

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

^a Pour contrôler le double effet du fait que, en moyenne, les femmes travaillent moins d'heures (revenu horaire supérieur et revenu total inférieur dans le cadre de contrats à temps partiel), le calcul est limité à une situation de journées "intermédiaires" et exclut les valeurs atypiques.

Dans un contexte d'hétérogénéité structurelle élevée de l'appareil productif, des différences marquées entre les caractéristiques de l'emploi apparaissent selon le secteur d'insertion professionnelle, avec de profonds écarts en matière de revenus, d'accès à la sécurité sociale et de stabilité d'emploi.

Comme nous l'avons déjà dit, c'est dû, en partie, aux grandes différences de productivité entre les divers secteurs productifs, mais également au fait que l'institutionnalité sociale et du travail formel ne concerne qu'une partie de la force de travail. L'autre partie se compose du secteur informel, qui représente une très grande proportion de la population active, à qui cette institutionnalité du travail ne s'applique pas et qui se caractérise par une grande précarité, de bas revenus et une faible protection sociale. Il existe en outre un segment important d'emploi informel dans les entreprises formelles, en raison des stratégies de sous-traitance pour réduire les coûts de ces entreprises, qui dispensent les employeurs de l'obligation d'accorder aux travailleurs sous-traitants des droits complets.

Dans les années 1990, la participation des secteurs à faible productivité à l'emploi urbain a augmenté de 47,2% vers 1990 à 50,8% vers 2002, avant de baisser à nouveau à 47,4% jusque vers 2007². Les données préliminaires indiquent que la contraction économique de 2009 a interrompu ce processus de légère amélioration

La relative faiblesse en matière de création d'emplois productifs dans les années 1990 s'est traduite également par un élargissement de l'écart des revenus entre les segments productifs. Entre le début des années 1990 et 2002 environ, les salaires moyens dans les microentreprises ont diminué par rapport aux salaires moyens dans les petites, moyennes et grandes entreprises, passant de 73% à 62%. La dégradation des revenus des travailleurs indépendants (ni professionnels ni techniques), qui ont baissé par rapport aux salaires moyens de la petite, moyenne et grande entreprise, de 99% à 73%, a été encore plus grande. Les années suivantes, période au cours de laquelle la création d'emplois salariés s'est dynamisée dans les entreprises formelles, ces écarts ont cessé de se creuser pour se combler légèrement, à 66% dans le cas des microentreprises et 75% dans le cas des travailleurs indépendants³.

Les conditions pour les femmes, les minorités ethniques et les jeunes sont nettement plus défavorables et moins réglementées. Des formes séculaires de discrimination contribuent à la segmentation professionnelle horizontale et verticale, et de ce fait, les travailleurs ayant des capacités ou responsabilités comparables bénéficient d'un traitement distinct et d'un salaire différent. Dans le cas des femmes, les inégalités reflètent en partie les relations sociales qui attribuent un rôle spécifique à la femme, centré sur les tâches de reproduction, les écarts en matière de capacités professionnelles, l'institutionnalité du marché du travail conçue selon la norme de l'homme pourvoyeur du ménage et des mécanismes de discrimination.

Adapter l'institutionnalité du travail à un contexte économique et social changeant de façon qu'elle puisse réaliser ses objectifs de manière durable est un défi majeur. Une plus grande flexibilité du marché du travail renforce la capacité d'ajustement à court terme, mais tend à favoriser les contrats de courte durée et à une plus grande instabilité des postes de travail. En outre, le développement de nouvelles connaissances et compétences, ainsi que l'orientation vers l'augmentation de la productivité nécessite une plus grande stabilité de l'emploi. Il faut tenir compte de

² Moyenne simple de 15 pays (sur la base de CEPALC, 2009c, tableau 18 de l'annexe statistique).

³ Sur la base des données des enquêtes auprès des ménages des pays.

la grande importance des connaissances et compétences spécifiques qu'acquiert un travailleur dans une entreprise. Il y a une corrélation positive entre la stabilité de l'emploi et l'investissement des entreprises dans les connaissances et les compétences générales de leurs travailleurs. L'efficacité du marché du travail requiert l'adaptabilité à court terme et la productivité à long terme.

La préparation des politiques en matière d'institutionnalité du travail doit prendre en considération les preuves historiques parmi lesquelles il convient de citer les suivantes: i) il n'y a aucun cas de croissance soutenue avec égalité, réalisée par les réformes du travail en faveur de la flexibilisation, ii) le processus d'accumulation de capital peut nécessiter des changements institutionnels sur le marché du travail après le retour d'investissements soutenus et cette séquence causale donne lieu à des réformes dans un contexte plus favorable aux travailleurs, iii) le dynamisme des investissements détermine le dynamisme du marché du travail et non l'inverse, et iv) un "réformisme" excessif peut retarder les investissements et avoir des conséquences négatives pour l'économie, parce que les entrepreneurs retarderont leur projet s'ils espèrent des coûts inférieurs à l'avenir. En raison de tout ce qui précède, le meilleur choix consiste à stimuler les investissements par des mesures macroéconomiques (taux d'intérêt ou type de change), des tarifs douaniers et des politiques productives spécifiques, pour aborder ensuite les réformes du travail qui seraient encore nécessaires.

Il n'y a pas de piste unique pour renforcer l'inclusion professionnelle et lutter contre l'inégalité dans le marché du travail. Les domaines suivants constituent, en général, une feuille de route sur laquelle les pays de la région devraient concentrer leur attention.

- i) Il faut renforcer les instruments de formation professionnelle et d'autonomisation, adaptés aux besoins des différents groupes de travailleurs. Il faut élargir la couverture des systèmes d'autonomisation, tant en formation professionnelle de ceux qui arrivent sur le marché du travail pour la première fois qu'en formation continue ou recyclage des personnes économiquement actives. Il faut élargir les mesures incitatives pour la formation aux petites entreprises, offrir plus d'avantages aux travailleurs de production et élargir l'accès des groupes vulnérables aux programmes de formation. Enfin, il faut intégrer les systèmes de formation dans une stratégie de développement à long terme, axée sur l'augmentation continue de la compétitivité systémique.

- ii) Il faut renforcer la négociation collective, non seulement pour parvenir à une meilleure distribution des revenus, mais également comme mécanisme pour élaborer des accords socioprofessionnels durables avec des avantages étendus. L'élargissement des espaces pour l'organisation syndicale et la négociation collective est une condition indispensable pour adapter la réglementation du travail à de nouvelles conditions économiques, ce qui doit se faire dans le cadre d'un accord entre les acteurs et sur la base d'une réglementation juridique afin de garantir les espaces adéquats de négociation et d'établir les niveaux minimums d'avantages et de droits. Ce dernier point est indispensable dans le contexte d'une grande informalité et de classes productives où l'organisation syndicale est extrêmement difficile, comme c'est le cas dans de nombreux pays de la région.
- L'objectif d'un pacte du travail est de perfectionner l'institutionnalité du travail pour qu'elle exerce mieux sa double fonction de création de dynamisme économique et de protection du travail. Pour une plus grande égalité, cette institutionnalité doit s'étendre à une proportion toujours plus grande de la population en âge de travailler. Pour parvenir au contenu du pacte, il faut un mécanisme de dialogue social qui analyse les goulets d'étranglement spécifiques qui empêchent un meilleur fonctionnement de cette institutionnalité. Pour concevoir des solutions qui renforcent à la fois le dynamisme économique et la protection des travailleurs, il est capital d'identifier les espaces et la validité des concessions mutuelles entre les gouvernements, les organisations patronales et les syndicats de travailleurs.
- iii) Le salaire minimum a un potentiel distributif important, dont il faut profiter en tenant compte des caractéristiques spécifiques de la structure salariale de chaque pays.
- iv) Il faut accélérer l'institutionnalisation des relations sociales dans le secteur formel, qui se caractérisent, sans motif légitime, par le manque d'accès aux droits généraux du travail. Plusieurs pays de la région ont fait des progrès à cet égard, en réglementant les conditions de la sous-traitance et du travail à domicile.
- v) À l'aide d'instruments de développement productif et de mécanismes non contributifs de protection sociale, il faut diminuer la vulnérabilité des travailleurs du secteur informel. Les expériences de plusieurs pays de la région montrent que, pour que l'évaluation de la relation entre les coûts et les bénéfices de la formalisation favorise un nombre significatif

d'entrepreneurs informels, il faut des bénéfices bien définis (par exemple l'accès à des programmes d'encouragement des entreprises) et limiter les coûts liés à la formalisation. Ces programmes d'encouragement de la formalisation ne doivent pas aggraver une segmentation qui, entre autres éléments, établirait légalement des différences dans les droits du travail selon le type d'entreprise dans laquelle un travailleur est employé, mais pourraient instaurer des mécanismes transitoires qui favorisent la formalisation et, de ce fait, l'homogénéisation des conditions de travail de base (Tokman, 2008). La formalisation du travail peut élargir la base contributive de la protection sociale, mais étant donné l'énorme manque de couverture dans la majorité des pays de la région, le renforcement de systèmes non contributifs basés sur les transferts solidaires est indispensable.

- vi) Il faut renforcer les instruments d'encouragement à l'insertion professionnelle de qualité pour les groupes qui sont confrontés à des obstacles particuliers à cet égard. Dans le cas des femmes, les politiques pour concilier la vie professionnelle et familiale sont indispensables pour réduire les écarts d'accès au marché du travail et en ce qui concerne les conditions de cette insertion. Il faut, dès lors, des services de garderie (communaux, du secteur solidaire, commerciaux ou du réseau public) permettant d'avoir un double effet, de socialisation accrue des enfants et de plus grande disponibilité de temps pour les mères. D'autres mesures comprennent des accords spécifiques sur la durée des journées, la flexibilité horaire et le travail à distance avec les droits du travail correspondants, des autorisations en cas d'urgence, la stimulation et la facilitation d'une participation accrue des hommes aux tâches de soins, ainsi que l'intégration de cette question dans le cadre de la négociation collective afin de rechercher des solutions adaptées à la spécificité des secteurs ou des entreprises. Pour promouvoir l'accès des jeunes aux emplois de bonne qualité, il convient d'aborder la progression éducative ainsi que de renforcer la formation et l'intermédiation professionnelle.
- vii) Il faut créer et renforcer les mécanismes de protection contre le chômage sur des marchés de l'emploi très volatils. Ces mécanismes peuvent en même temps contribuer à une plus grande efficacité de la recherche d'emploi, surtout si les services publics de l'emploi intègrent ces politiques passives avec des politiques actives du marché du travail. Il y a peu de pays dans la région qui ont une assurance-chômage.

Bien que l'absence de ressources soit avancée comme obstacle, il ne faut pas oublier que de nombreux pays qui ont aujourd'hui une vaste assurance chômage l'ont introduite avec des revenus par habitant comparables voire inférieurs aux niveaux actuels de nombreux pays latino-américains et caribéens (Berg et Salerno, 2008).

Quoi qu'il en soit, ces systèmes requièrent une conception soignée, pour être des instruments attrayants de protection sans engendrer des coûts exagérés. Les indemnités de licenciement et les assurances chômage ne sont pas des substitutions parfaites et il faut les intégrer de manière cohérente pour qu'elles puissent remplir efficacement leurs objectifs respectifs.

Dans ce contexte, le défi fondamental consiste à calibrer les différents éléments de la sécurité économique des travailleurs (revenus, marché du travail, emploi, capacités, poste de travail et représentation) (OIT, 2004a) de façon cohérente et adaptée en fonction des caractéristiques politiques, sociales et culturelles de chaque pays dans le contexte de la stratégie de développement à long terme. Entre autres facteurs, il faudrait définir les priorités parmi les sécurités relatives en matière de revenus, le marché du travail et l'emploi.

E. Combler les écarts sociaux

1. L'inégalité et l'État social

Un agenda public en faveur de l'égalité ne se limite pas à égaliser les opportunités, mais la fonction de l'État s'étend pour assurer une plus grande égalité de résultats et de niveaux de bien-être. L'État et les politiques publiques doivent, dès lors, jouer un rôle décisif pour contrer l'inertie de l'inégalité qui se reproduit au sein des marchés et des familles. En Amérique latine et dans les Caraïbes, l'État peut faire beaucoup pour diminuer les écarts de bien-être, ce qui suppose une augmentation soutenue des dépenses sociales, des progrès en matière d'institutionnalité sociale pour améliorer la gestion publique et des systèmes de transferts de revenus qui ont un réel effet redistributif.

Entre 1990 et 2002, la région a connu une rigidité marquée en matière de distribution des revenus après la hausse des valeurs historiques dans les années 1980. L'orientation des politiques sociales entre 1980 et 1990 n'a pas contribué à relever ce défi en démantelant les dispositifs de

protection sociale et en mettant à leur place un modèle résiduel avec une limitation considérable des ressources fiscales. À partir des années 1990, on observe une nette augmentation de la priorité macroéconomique et fiscale des dépenses sociales, mais vers la fin de cette décennie, la politique publique commence à évoluer vers un plus grand engagement public pour la protection dans les cas de perte des revenus du ménage, de pauvreté des revenus et d'exclusion. Il convient de souligner à cet égard cinq tendances des politiques qui apparaissent depuis le milieu des années 1990.

- i) Transferts directs de revenus aux secteurs les plus pauvres, financés par les fonds de revenus généraux, dont la couverture et la qualité se sont élargies, sur la base du principe des droits de citoyenneté.
- ii) Réseaux de protection sociale et d'activation des capacités et capital social coordonnés par l'État.
- iii) Piliers publics non contributifs ou subvention aux contributions dans les systèmes d'assurance (sécurité sociale et santé).
- iv) Rôle plus proactif de l'État face aux asymétries et inégalités exacerbées par les processus de décentralisation et de délégation des responsabilités dans les quasi-marchés ou chez les fournisseurs privés.
- v) Nouveaux domaines d'action et redistribution dans l'agenda public, destinés au travail de soins à la personne et à l'articulation et la redistribution du travail rémunéré et non rémunéré avec une perspective de genre.

Ces "réformes" des réformes ne doivent pas être tronquées par les restrictions imposées par la crise et le nouveau scénario mondial. Au contraire, la réaction des gouvernements face aux éventuels coûts sociaux de la crise a précisément été de miser davantage sur ces réformes, donnant un rôle plus proactif à l'État. La crise agit ici non seulement comme une menace, mais aussi comme un catalyseur, dans la mesure où elle élargit le consensus sur ces réformes de la politique sociale. Pour relever ce défi, il importe de comprendre les paramètres qui définissent les écarts de bien-être et les possibilités d'action de l'État. Le tableau ci-dessous illustre l'hétérogénéité de ces paramètres entre les pays de la région.

Les pays aux écarts de bien-être moins grands ont un PIB plus élevé, des taux de dépendance démographique inférieurs, des marchés du travail moins informels, une plus grande couverture publique des soins de santé (proportion moins grande d'intervention personnelle), des niveaux de pauvreté inférieurs et des dépenses publiques sociales supérieures non

seulement en termes de montant total par habitant, mais également en pourcentage du PIB. Dans les pays qui ont un développement relatif moindre, tous ces paramètres se déplacent vers des situations plus critiques. De ce fait, les écarts de bien-être varient considérablement en termes de besoins sociaux et de capacités fiscales. Avec un développement moindre, les marchés du travail sont plus précaires, la charge des services pèse davantage sur les familles, la dépendance démographique infantile est plus grande, la pauvreté plus répandue et les institutions publiques disposent de moins de ressources monétaires, de moins de capacités de gestion et d'exécution.

Tableau 3
AMÉRIQUE LATINE (GROUPES DE PAYS): INDICATEURS
CHOISIS DE BIEN-ÊTRE ^a

	Groupe I	Groupe II	Groupe III	
	Argentine, Brésil, Chili, Costa Rica, Panama, Uruguay	Colombie, Mexique, Venezuela (République bolivarienne de)	Bolivie (État plurinational de), Équateur, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Pérou, Rép. dominicaine	Amérique latine
PIB par habitant 2008 (dollars de 2000)	6 601	5 320	1 975	4 074
Taux de dépendance démographique 2005/2010 ^b	52,9	54,8	68,3	60,9
Population pauvre vers 2008 (en pourcentages)	19,7	35,1	52,1	38,4
Population indigente vers 2008 (en pourcentages)	6,7	14,7	26,8	18,1
Travailleurs dans le secteur informel vers 2008 (en pourcentages du total de travailleurs)	41,6	55,3	65,3	55,7
Charge fiscale comprenant les cotisations sociales, 2007/2008 (pourcentages du PIB) ^c	24,8	13,7	16,4	18,7
Dépenses publiques sociales par habitant 2007/2008 (dollars de 2000)	1 209	619	181	597
Dépenses publiques sociales 2007/2008 (pourcentages du PIB)	18,6	11,8	10,2	13,3
Couverture de pensions aux retraités (en pourcentages), zones urbaines	64,4	26,6	14,1	33,0
Pourcentage qui déclare des dépenses personnelles pour soins de santé	23,3	35,1	72,1	49,7

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

^a Moyennes simples des pays.

^b La relation de dépendance équivaut à la population de 0 à 14 ans ainsi que la population de 65 ans et davantage par rapport à la population de 15 à 64 ans multipliée par 100.

^c En Argentine, dans l'État plurinational de Bolivie, au Brésil, au Chili et au Costa Rica, les chiffres sont ceux du gouvernement général, dans les autres cas, ce sont ceux du gouvernement central.

2. Transferts de revenus: redistribution directe et assurance de base

La structure de profonde inégalité et la faible productivité moyenne expliquent, en grande mesure, qu'il subsiste dans la plupart des pays une forte proportion de la population qui ne produit pas les revenus minimums adéquats. Les raisons fondamentales de l'insuffisance de revenus des personnes et des ménages sont au nombre de trois: chômage, bas salaires et inactivité, non par choix dans des situations de bien-être, mais à cause d'obstacles divers. Il faut remédier à cette situation, notamment par la redistribution directe de revenus à partir de systèmes non contributifs.

Il y a de bonnes raisons pour défendre un système de base de revenus partiels garantis, préservant la responsabilité fiscale et évitant les mesures incitatives perverses. Les ménages confrontés à des situations de chocs exogènes ou personnels (notamment les maladies graves) et qui se trouvent en situation de pauvreté et de vulnérabilité tendent à se décapitaliser au-delà de l'effet de ce choc, précisément parce qu'ils n'ont pas de minimum garanti ni même d'instruments qui assouplissent le flux de revenus face à des situations défavorables. Il est tout aussi nécessaire, en termes pratiques, et d'autant plus impérieux, en termes éthiques, d'éviter l'effondrement des économies nationales qui représentent une bonne partie de la population et de la production latino-américaine, et d'éviter l'effondrement des systèmes financiers (en subventionnant leurs inefficacités). D'autre part, les stabilisateurs automatiques de la région face aux crises et aux chocs sont fragiles et dès lors, les systèmes de base de garantie de revenus constituent des mécanismes pour soutenir la demande interne en situation défavorable. Enfin, la structure et les populations choisies dans les propositions exposées ici visent à éviter que les familles avec enfants restent dans la pauvreté, favorisant ainsi la formation des capacités humaines d'une région en pleine transition démographique, qui doit faire des progrès considérables à l'avenir en matière de productivité du travail pour son développement.

Les exercices de simulation présentés ici attribuent un montant équivalent à un seuil de pauvreté (ou une moyenne dans certains cas) à

chaque personne éligible selon nos critères et calculent le nouveau revenu du ménage ainsi que le coût agrégé par rapport au PIB. Les estimations portent sur quatre groupes de prestations: i) attribution d'un seuil de pauvreté aux enfants de moins de cinq ans, ii) attribution d'un demi seuil de pauvreté aux enfants de 5 à 14 ans, iii) attribution d'un seuil de pauvreté aux personnes de 65 ans et plus, et iv) attribution d'un seuil de pauvreté aux sans-emploi. Ces prestations ont été simulées pour deux univers: tous ceux qui présentent les caractéristiques exposées (universel) et ceux qui, compte tenu de ces caractéristiques, vivent en outre dans des ménages sous 1,8 seuil de pauvreté (focalisé). Bien sûr, les disponibilités fiscales pour mettre en œuvre cet ensemble de transferts ne seront pas atteintes du jour au lendemain, ni au même rythme dans différents pays, et la capacité institutionnelle publique pour utiliser les ressources de la manière la plus efficace et la plus efficiente n'existe pas dès le départ non plus. Mais il est clair que l'effort fiscal pour relever ces défis de développement du bien-être et de promotion sociale, nécessite une croissance économique, la réaffectation des dépenses et l'augmentation de la capacité fiscale des États.

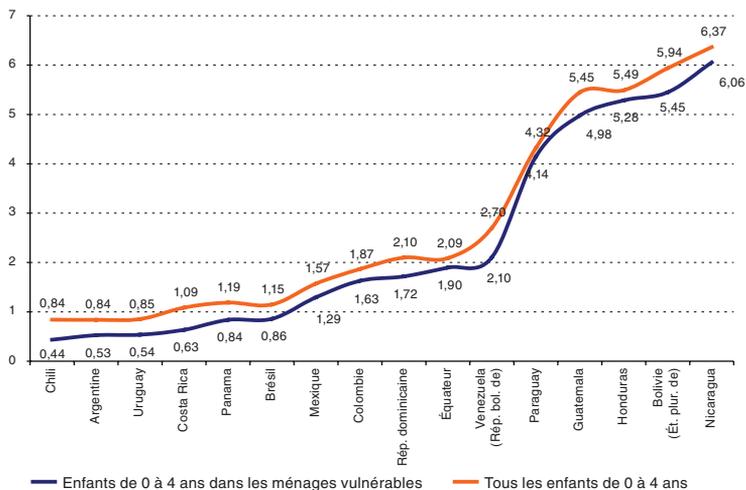
Dans les pays aux écarts de bien-être moins importants, les montants requis pour les différents transferts focalisés, y compris au total, supposent un effort important qui ne dépasse pas les limites d'objectifs accessibles s'ils sont projetés dans le temps. À titre d'exemple, si l'ajustement se fait à des niveaux inférieurs de couverture ou de prestations (par exemple la moitié des prestations définies à l'origine, seuil inférieur), l'effort ne dépasse 1,5% du PIB dans aucun des cas. À mesure que nous allons vers les pays à écart intermédiaire, les montants varient de 2% à 5% du PIB, dans l'éventualité la plus économique. Dans les pays où l'écart de bien-être est grand, les défis sont plus complexes et atteignent, dans leur version de base, entre 6 et 9 points du PIB.

Étant donné la réalité fiscale et les besoins sociaux de ces pays, il faut prioriser certaines options. Dans l'ensemble, il paraît fondamental d'y progresser vers des couvertures de base de revenus dans les ménages ayant des enfants mineurs, ce coût étant plus modéré, surtout en ajustant la focalisation, ce qui a un plus grand impact sur les capacités des personnes.

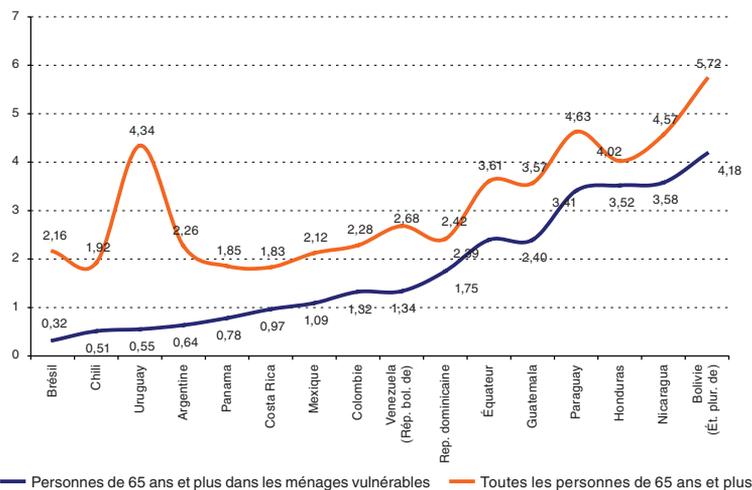
Graphique 3

COÛTS DES TRANSFERTS DE BASE EN POURCENTAGES DU PIB

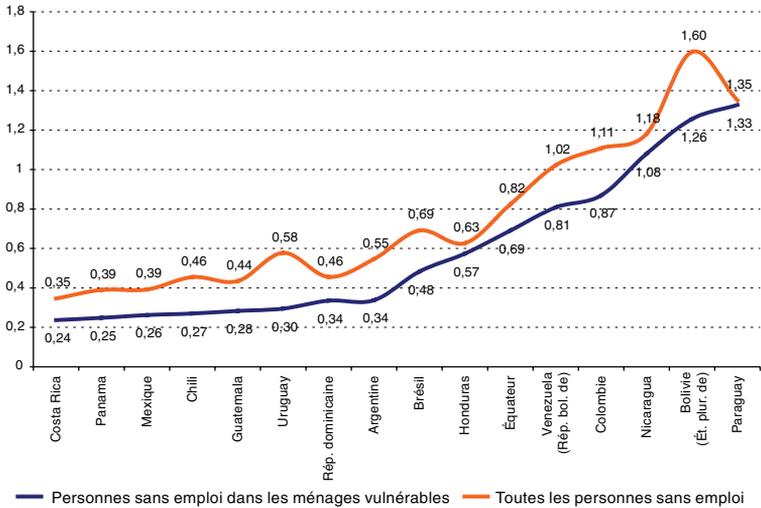
AMÉRIQUE LATINE (16 PAYS): COÛT POUR ATTRIBUER UN SEUIL DE PAUVRETÉ AUX ENFANTS DE MOINS DE 5 ANS, VERS 2008
(En pourcentages du PIB)



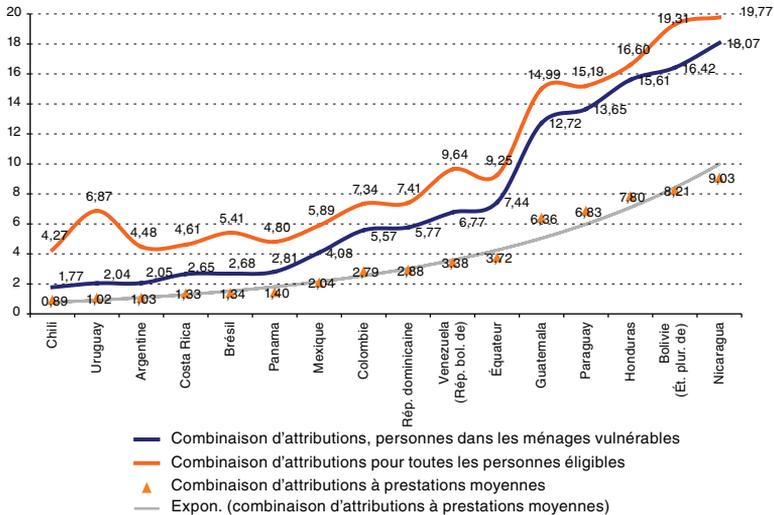
AMÉRIQUE LATINE (16 PAYS): COÛT D'ATTRIBUTION D'UN SEUIL DE PAUVRETÉ AUX PERSONNES DE 65 ANS ET PLUS, VERS 2008
(En pourcentages du PIB)



AMÉRIQUE LATINE (16 PAYS): COÛT D'ATTRIBUTION D'UN SEUIL DE PAUVRETÉ AUX SANS-EMPLOI, VERS 2008
(En pourcentages du PIB)



AMÉRIQUE LATINE (16 PAYS): COÛT DE TOUTES LES ATTRIBUTIONS DE REVENUS, MÉNAGES VULNÉRABLES ET TOTAL DES MÉNAGES
(En pourcentages du PIB)



Source: Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), sur la base des tabulations spéciales des enquêtes auprès des ménages des différents pays. Les données du Nicaragua sont celles de 2005, les données d'Argentine, du Guatemala et du Chili portent sur 2006, et celles de l'État plurinational de Bolivie et du Honduras concernent 2007.

Enfin, comme le montre le tableau 4, l'incidence sur la réduction de la pauvreté et la distribution des revenus est très significative dans la simulation de cet ensemble de transferts, surtout dans les pays du troisième groupe, qui connaissent un développement relatif moindre, une plus grande pauvreté, des systèmes plus faibles de protection sociale et des marchés du travail plus précaires.

Tableau 4
IMPACT SUR LA PAUVRETÉ ET L'ÉQUITÉ D'UN TRANSFERT DE BASE

	Couverture (pourcentage du total des ménages)	Pauvreté avant transfert	Pauvreté après transfert	Réduction de la pauvreté	Gini sans transfert	Gini après transfert
Argentine	30,2	14,737	6,692	-8,0	0,52	0,48
Bolivie (État plurinational de)	59,26	47,224	29,2	-18,0	0,58	0,48
Brésil	32,4	19,872	11,167	-8,7	0,61	0,58
Chili	28,66	11,258	4,479	-6,8	0,54	0,51
Costa Rica	33,48	14,836	5,877	-9,0	0,49	0,45
Équateur	56,94	36,529	18,079	-18,5	0,52	0,44
Guatemala	65,58	46,69	26,721	-20,0	0,59	0,50
Honduras	72,94	63,102	44,119	-19,0	0,58	0,46
Mexique	49,12	27,918	13,029	-14,9	0,54	0,49
Nicaragua	70,34	54,418	34,621	-19,8	0,55	0,45
Panama	73,26	21,457	9,894	-11,6	0,52	0,47
Paraguay	64,59	50,182	29,203	-21,0	0,54	0,45
Rép. dominicaine	50,12	40,122	23,64	-16,5	0,58	0,50
Uruguay	23,04	8,496	2,639	-5,9	0,44	0,41

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

L'investissement social orienté vers les groupes ayant des revenus inférieurs est essentiel, avec des politiques contracycliques à long terme, qui contrecarrent les variations des contingences, avec des garanties explicites et des niveaux de qualité garantis. Les systèmes de protection et de promotion sociale paraissent ainsi une alternative intégrale très utile, mais ils doivent faire des progrès considérables en matière de sécurité financière et de stabilité institutionnelle, ce pour quoi il faut un pacte social.

3. Le levier de l'éducation

En matière d'égalité, l'éducation joue un rôle décisif. Une segmentation moins grande des apprentissages et des accomplissements permet de réduire l'inégalité d'une génération à la suivante et prépare les nouvelles générations

à s'intégrer dans le marché du travail, facilite l'accès au capital social, diminue les risques de malnutrition infantile et de grossesse adolescente, phénomènes qui reproduisent l'exclusion intergénérationnelle.

Un agenda pour l'égalité en matière d'éducation doit viser avant tout à élargir la couverture de l'éducation préscolaire et allonger la journée scolaire dans l'enseignement public, à progresser en ce qui concerne l'achèvement des études secondaires dans les secteurs économiques à niveau d'études inférieur (puisque nous sommes aujourd'hui proches de la couverture universelle et d'une majorité des diplômés pour l'enseignement fondamental) et à réduire les écarts en matière d'apprentissages et de connaissances acquises pendant le cycle éducatif (de l'enseignement pré-primaire à la fin de l'enseignement secondaire).

L'aide à l'éducation préscolaire a un double objectif. D'une part, elle uniformise les capacités d'apprentissage au début du parcours scolaire, ce qui est déterminant pour les niveaux ultérieurs d'enseignement. Garantir l'éducation préscolaire dans le système public lutte contre les différences d'origines familiales pour une plus grande égalité des chances d'apprentissage. En outre, la couverture préscolaire accrue, ainsi que l'allongement de la journée scolaire, permet de diminuer le nombre d'heures que les adultes (les femmes surtout) consacrent à l'éducation des enfants, ce qui favorise un meilleur accès des femmes au marché du travail et une augmentation des revenus pécuniaires des ménages et a en outre une incidence positive sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Bien que les politiques d'élargissement des programmes éducatifs aient gagné du terrain dans l'agenda public de plusieurs pays de la région, il reste beaucoup de chemin à parcourir pour que l'éducation dans la prime enfance et l'éducation initiale se transforment en éléments fondamentaux pour redistribuer les chances dans l'enfance et les responsabilités d'éducation entre les hommes et les femmes. La couverture préscolaire pour les enfants de trois à cinq ans est nettement fonction des classes et l'accès est proportionnel au revenu des ménages, raison pour laquelle une couverture moindre affecte les enfants des ménages pauvres et vulnérables.

L'achèvement des études secondaires est décisif pour l'inclusion sociale. Mais en Amérique latine, le pourcentage de diplômés est très bas (51%), ce qui perpétue les faibles niveaux de productivité des économies. De même, l'écart d'achèvement des études secondaires par quintiles est énorme, puisqu'un jeune sur cinq du premier quintile termine l'école secondaire, tandis que dans le cinquième quintile, quatre jeunes sur cinq la terminent.

Enfin, on note aussi des écarts éducatifs dans les apprentissages réels, les élèves des écoles privées étant plus favorisés que ceux des écoles publiques. Cela signifie que la stratification de la qualité de l'offre est fonction de la capacité pécuniaire des familles pour financer les études. En outre, le niveau d'études des parents, qui est aussi en corrélation avec les revenus des familles, joue un rôle important dans la réussite scolaire des enfants et des jeunes. On enregistre dès lors, tant en matière d'offre que de demande, un statu quo qui reproduit les écarts de connaissances et de compétences.

F. Le pacte fiscal, clé du lien entre l'État et l'égalité

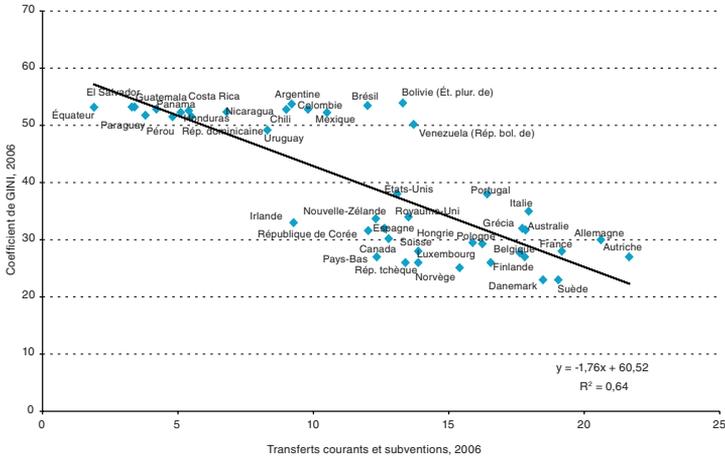
1. Égalité, transferts et impôts: le contraste entre la région et l'Europe

Tout ce qui précède nous amène à penser en particulier au niveau des ressources dont disposent les administrations publiques de la région. La fiscalité constitue, à cet égard, l'espace décisif pour augmenter la capacité financière de l'État afin qu'il puisse jouer un rôle proactif dans la promotion du développement et de l'égalité sociale.

En Amérique latine et dans les Caraïbes, la fiscalité n'a pas l'impact progressif sur l'égalité qu'elle a dans les pays de l'OCDE et cela explique, en partie, la forte iniquité de la région en matière de distribution des revenus et de qualité des biens publics. Tant sur le plan des revenus qu'en matière de dépenses publiques, la fonction redistributive de l'État est une tâche en suspens. L'intervention directe de l'État, par les transferts monétaires et le niveau de la structure d'imposition, a une incidence significative sur la pauvreté et la distribution des revenus. Ainsi, dans les pays de l'OCDE, le coefficient de Gini estimé avant le paiement des impôts et les transferts diminue d'environ 0,15% après leur paiement, tandis qu'en Amérique latine, il ne diminue que de 0,02% environ.

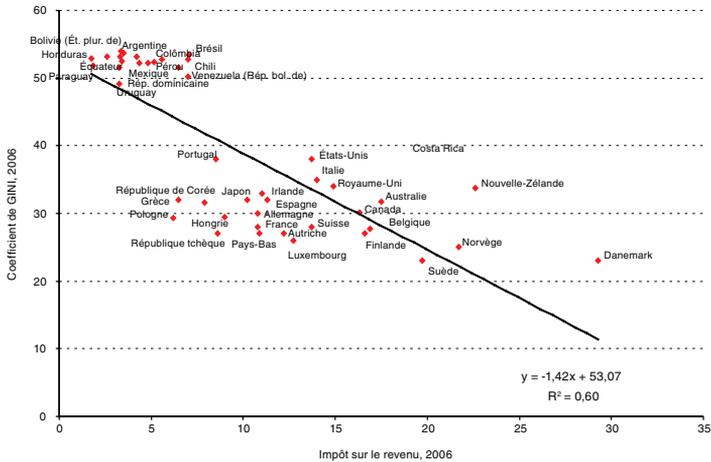
Une autre façon d'illustrer cet effet distributif consiste à estimer directement l'impact des variables qui affectent significativement le coefficient de Gini, en particulier les dépenses sociales et la composition des impôts (voir Afonso, Schuknecht et Tanzi (2008) pour les pays de l'OCDE). L'application de cette méthodologie aux pays d'Amérique latine donne des résultats très comparables (González et Martner, 2009) (voir graphiques 4 et 5).

Graphique 4
TRANSFERTS PUBLICS ET COEFFICIENT DE GINI
(En pourcentages du PIB)



Source: Ivonne González et Ricardo Martner, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América latina", document présenté au vingt-deuxième Séminaire régional de politique fiscale, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 26–29 janvier 2010.

Graphique 5
IMPÔT SUR LE REVENU ET COEFFICIENT DE GINI
(En pourcentages du PIB)



Source: Ivonne González et Ricardo Martner, "Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América latina", document présenté au vingt-deuxième Séminaire régional de politique fiscale, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 26–29 janvier 2010.

Les graphiques précédents sont éloquentes. D'une part, il existe une synchronie très marquée entre les pays plus égalitaires et où la composante de transferts et subventions est nettement supérieure en pourcentage du PIB. D'autre part, l'égalité et le taux supérieur des impôts sur le revenu sont aussi en étroite relation.

2. Vers une structure fiscale progressive et efficace

Les facteurs qui influencent la capacité de perception fiscale et le mode de distribution dans la société des recettes perçues sont au nombre de trois: la charge fiscale, sa structure et la maîtrise de l'évasion fiscale. Certains pays de la région sont confrontés à de graves problèmes concernant l'un ou l'autre de ces facteurs et d'autres souffrent d'un important déficit pour deux ou trois d'entre eux.

En moyenne, la pression fiscale en Amérique latine s'élève à environ 18% du PIB, un niveau très faible par rapport au degré de développement relatif de la région, mais aussi et surtout, par rapport aux besoins de ressources implicites dans les demandes de politiques publiques auxquelles sont confrontés les États latino-américains et évoquées dans les paragraphes précédents. Au total, l'évolution de la charge fiscale (y compris la sécurité sociale) entre 1990 et 2008 montre que la pression moyenne dans la région a nettement augmenté, passant de 12,8% en 1990 à 18,4% en 2008. Il convient en outre de souligner l'augmentation accélérée des ressources fiscales provenant de l'exploitation des ressources naturelles dans des pays comme l'État plurinational de Bolivie, le Chili, l'Équateur, le Mexique et la République bolivarienne du Venezuela. Bien que les revenus issus de cette source soient plus volatils que les autres, ils ont permis d'augmenter la perception fiscale totale moyenne de la région à environ 23,5 points du PIB en 2008. Dans les pays des Caraïbes, on observe un niveau de perception fiscale moyen de 26,3% du PIB.

Non seulement la région perçoit peu, mais aussi elle perçoit mal: en Amérique latine et dans les Caraïbes, les impôts directs représentent moins d'un tiers de la perception et l'essentiel des recettes fiscales vient des impôts sur la consommation et autres impôts indirects⁴. Il n'est donc pas surprenant que la distribution des revenus après paiement des impôts soit plus inégale

⁴ Bien que dans les Caraïbes, on observe également une plus grande participation des impôts indirects au total, on constate une importance plus grande des ressources provenant de taxes sur le commerce extérieur.

encore qu'avant. Ainsi, la différence de pression fiscale entre les pays de l'OCDE et les pays d'Amérique latine peut s'expliquer principalement par la faible charge fiscale sur les revenus et le patrimoine dans la région, alors que la taxation des biens de consommation est assez comparable. La perception de l'impôt sur les sociétés est identique (un peu plus de 3 points du PIB dans l'OCDE), mais les différences sont significatives en matière d'impôt sur le revenu (0,9 point du PIB en Amérique latine au lieu de près de 9 points du PIB dans l'OCDE). Comme l'impôt sur le revenu des personnes physiques est le plus progressif, on peut en déduire que la structure fiscale des pays latino-américains est plus dégressive que celle des économies développées, ce qui influence négativement la distribution des revenus et constitue un des facteurs qui font de l'Amérique latine et des Caraïbes une des régions les plus inégales du monde.

La faible imposition directe dans la région est due surtout à deux raisons fondamentales: les petites bases imposables et les taux élevés d'évasion. Ces deux raisons résultent également des traitements préférentiels et des lacunes fiscales caractéristiques des systèmes d'imposition de la région et qui donnent lieu à des dépenses fiscales considérables. Dans le cas de l'impôt sur le revenu, la grande majorité des pays accorde un traitement préférentiel aux revenus du capital par une série d'exonérations ou de traitements spéciaux pour des placements financiers, intérêts sur les titres publics, bénéfices de fonds d'investissement, les gains en capital des biens immobiliers et des actions, ainsi que, souvent, un traitement plus favorable pour le réinvestissement des bénéfices. Ces dépenses fiscales réduisent les bases imposables et rendent les systèmes fiscaux plus complexes. Dans ce contexte, non seulement ils ne réalisent pas les objectifs fondamentaux d'équité, c'est-à-dire que les personnes ayant la même capacité de paiement paient le même montant d'impôts (équité horizontale) et que les personnes ayant une plus grande capacité de paiement paient proportionnellement un montant plus grand (équité verticale), mais en outre, cela crée des distorsions économiques en matière d'attribution de ressources qui nuisent à l'efficacité mondiale de l'économie et faussent la compétitivité internationale.

Outre la structure dégressive de la charge fiscale, la région est confrontée à de sérieux problèmes d'évasion fiscale. D'après plusieurs études réalisées par la CEPALC, les taux d'évasion en matière d'impôt sur le revenu sont très élevés dans la région, de 40% à 65% environ, ce qui représente un déficit de 4,6% du PIB en moyenne pour les différents

pays. Ces taux élevés d'évasion nuisent à l'effet redistributif de l'impôt sur le revenu. Comme dit Jorratt (2009), l'évasion affecte l'équité horizontale parce que les fraudeurs finissent par payer moins d'impôts que les contribuables qui, pour une même capacité de paiement, décident de respecter leurs obligations fiscales.

3. Le pacte fiscal et le pacte social pour l'équité distributive

Dans ce contexte, il faut un pacte fiscal pour doter l'État d'une plus grande capacité de redistribuer les ressources et jouer un rôle plus actif dans la promotion de l'égalité. Tant du point de vue des dépenses sociales que de celui de la perception de ressources pour ces dépenses, il y a des marges significatives pour promouvoir et renforcer le rôle redistributif de l'État, surtout dans la structure fiscale.

Un pacte fiscal a des implications politiques qui vont au-delà d'une réforme fiscale ou budgétaire classique. Il requiert de revoir la conception du rôle de l'État et les stratégies que les autorités s'efforcent de promouvoir. L'idée de pacte fiscal est étroitement liée à la restauration de la notion de planification du développement, qui exprime à son tour l'ambition d'une conception intégrée des politiques publiques. Ainsi, les politiques publiques peuvent se concevoir comme des instruments qui stimulent des "continents" plutôt que des "îles" d'équité. L'objectif général d'égalité suppose des améliorations considérables dans de nombreux secteurs. La qualité et l'universalisation de l'éducation, le montant et la couverture des prestations sociales, la capacité de l'action fiscale à l'égard des plus pauvres seront des aspects cruciaux pour réaliser des progrès permanents en matière de distribution des revenus.

L'idée d'un pacte fiscal trouve aujourd'hui un contexte propice dans la région, puisqu'il gagne du terrain dans les organismes internationaux et le dialogue politique national, au plan sectoriel ou intégral. Deux raisons au moins expliquent cette plus grande disponibilité pour progresser en matière de pactes fiscaux. Premièrement, la preuve que les dépenses publiques constituent un outil puissant de contention face aux effets plus corrosifs de la volatilité externe (baisse de l'emploi, des revenus et des biens de consommation). Deuxièmement, la reconnaissance qu'une bonne fiscalité, soutenue par des institutions robustes et une bonne capacité de gestion publique, contribue de façon complémentaire à l'équité et à la cohésion sociales, ainsi qu'au développement productif.

Dans la mesure où il requiert des accords entre différents agents publics et privés, le pacte fiscal doit inclure au moins les éléments suivants:

- i) Un engagement graduel à augmenter la charge fiscale, en équilibrant une fiscalité accrue et des mesures incitatives adéquates pour les investissements productifs.
- ii) Un parcours clair de l'État pour améliorer la perception par la réduction et la maîtrise progressive de l'évasion, et par la suppression progressive des exonérations de l'impôt direct, pour une plus grande équité et efficacité.
- iii) Une réforme de la structure fiscale par étapes convenues au préalable, augmentant principalement l'impôt sur le revenu.
- iv) Une plate-forme partagée, qui met en rapport les changements de la charge et de la structure fiscale avec l'affectation des recettes accrues dans les politiques publiques.
- v) Un agenda public clair et convenu pour améliorer la transparence des dépenses publiques, les institutions publiques à charge de ces dépenses, ainsi que leur efficacité et leur efficience.
- vi) Un parcours de reprogrammation progressive des dépenses sociales où la recomposition intrasectorielle et intersectorielle présente, au vu des preuves disponibles, un plus grand impact redistributif et des externalités accrues en matière d'équité et de productivité.
- vii) Une structure fiscale et une institutionnalité des dépenses qui rendent compte des inégalités territoriales et œuvrent activement à leur convergence. Par exemple, des fonds de cohésion territoriale ou des mécanismes qui assurent la progressivité de la charge fiscale dans une perspective territoriale.

L'agenda régional doit être soumis à l'examen de la majorité des citoyens. Il doit mettre en œuvre des processus décisionnels avec probité, en fonction d'un agenda où les différents intérêts sont transparents et où le dialogue, la négociation et le consensus constituent des outils fondamentaux dans les décisions prises. Il s'agit d'élaborer un agenda public comprenant un secteur privé vigoureux et des citoyens robustes, dotés de droits et de possibilités certaines de les exercer.

La CEPALC a déterminé à cet égard l'importance des pactes pour la cohésion sociale (CEPALC, 2008) qui proposent la consolidation de systèmes de protection sociale basés sur des principes d'universalité, de solidarité et d'efficacité, avec des règles claires et durables, une gestion

efficace, une capacité d'articuler les institutions, la participation et le recours de la population aux droits, avec des attributions décentralisées et où le public et le privé s'associent. En termes matériels, leur portée est très vaste et comprend entre autres la génération de revenus publics, la plus grande productivité des dépenses fiscales, la transparence des dépenses publiques, la défense de l'équité, le renforcement des institutions démocratiques, la création d'emplois, la protection sociale, l'éducation et la formation.

Un pacte pour l'égalité est fondamentalement un pacte pour la redistribution des revenus et autres actifs, ainsi que pour surmonter l'énorme hétérogénéité structurelle. Alors que la plus grande convergence productive est essentielle pour parvenir à une plus grande égalité durable dans la société, les outils redistributifs plus immédiats et disponibles pour l'État restent la réforme fiscale ou le système des impôts et l'orientation des dépenses sociales. L'État est essentiel non seulement parce qu'il doit uniformiser les opportunités, mais aussi parce qu'il doit atténuer l'inégalité des résultats tout au long du cycle de vie des personnes, de façon intra et intergénérationnelle. En d'autres termes, la participation de l'État marque une différence entre "l'effet équité" et "l'effet égalité".

Pour progresser en matière de conclusion de pactes sociaux, il est indispensable d'obtenir l'appui d'acteurs politiques et sociaux. Il faut à cet effet créer un climat culturel qui favorise une coalition redistributive, permettant d'atténuer la force d'acteurs opposés à tout pacte redistributif qui nuirait à leurs intérêts. À cet égard, non seulement la légitimité de l'État est importante, mais aussi la présence dans cette coalition redistributive d'acteurs ayant un grand prestige symbolique dans la société et favorables à l'égalité, comme les associations confessionnelles et de proximité, les organisations philanthropiques, les syndicats, les communicateurs sociaux et les fondations de solidarité, entre autres.

En outre, étant donné qu'un pacte social définit des relations entre les financeurs et les bénéficiaires de la politique publique (par la fiscalité, d'une part, les prestations et transferts, d'autre part), le rôle des classes moyennes, secteur clé pour les alliances entre les classes, s'avère fondamental.

La combinaison d'une vision stratégique et de la construction d'alliances entre les agents est essentielle pour comprendre le processus des pays qui réussissent en matière de développement ces dernières décennies (Devlin et Moguillansky, 2010). Ce succès s'observe en matière de transformation productive, d'augmentation et de diversification des

exportations, d'intégration de valeur et de connaissances aux exportations, de réduction de l'écart des revenus avec les pays riches et d'amélioration de l'égalité. Cette perspective des pactes forgés dans les pays qui réussissent leur développement correspond à ce que propose le présent document, à savoir lier dynamiquement les progrès de l'égalité sociale à ceux des capacités productives, d'emploi et de croissance économique, dans une perspective stratégique de développement.

Il s'agit de proposer et de réorganiser un État pouvant intervenir dans l'orientation du développement et ayant une réelle capacité d'attribuer des ressources et d'exercer des fonctions de réglementation. Le tout, dans le cadre de nouvelles relations avec la société, le système de représentation et la base de constitution des acteurs sociaux, en d'autres termes, avec la société civile. Un pacte social préconise et favorise des changements de politique. Il suppose un État plus proactif, des mécanismes renforcés de légitimité et de représentativité, la participation plus résolue des agents économiques et d'acteurs sociaux très diversifiés, ainsi que la création d'instances à cet effet.

Le pacte est un processus plus qu'un résultat. Dans ce processus, il faut des débats et accords sur des projets de coexistence à long terme, de même que des sacrifices d'intérêts immédiats au nom du bien commun et de la dynamique de développement, et l'engagement de tous à construire une société meilleure et à élaborer une politique de meilleure qualité. Il est fondamental, dans ce contexte, de légitimer à nouveau la politique, étant donné que c'est la démocratie qui se joue dans les pays, ainsi que l'insertion dans un monde de plus en plus globalisé.

III. LA VISION DE LA CEPALC ET LES DÉFIS À LONG TERME

Le développement se heurte aujourd'hui à des défis et des inflexions qui résultent du choc conjoncturel de la crise. Cette situation surprend la région dans un scénario d'intégration qui établit également de nouveaux éléments. Il existe actuellement une plus grande maturité pour reconnaître qu'il n'y a pas de modèle ni de solution unique qui s'applique à tous les pays de la même façon. La diversité a gagné du terrain quant à la manière d'affronter les problèmes et ce qui nous unit, c'est avant tout la valeur de la démocratie et le désir de réinventer des espaces propres de convergence dans le domaine politique, comme le Groupe de Rio et le Sommet de l'Amérique latine et des Caraïbes sur l'intégration et le développement (CALC), les objectifs convergeant toujours davantage entre les pays. En matière commerciale, par exemple, l'Amérique latine et les Caraïbes ont forgé de nouvelles visions et des modalités plus pragmatiques pour renforcer le commerce intrarégional, en reliant les chaînes de valeur à base de biens intermédiaires et pas seulement en se faisant concurrence pour la commercialisation de produits finis. De même, nous répondons en tant qu'entités nationales devant les marchés mondiaux. Cela explique l'importance des instances multilatérales de coopération pour résister fermement aux menaces de volatilité, à l'instabilité et à l'insécurité climatique, nos grands fléaux publics mondiaux.

Au début du présent document, nous avons évoqué les changements structurels qui se produisent à la suite de l'effondrement du modèle d'autorégulation des marchés. Mais le développement doit aussi prendre en compte la profondeur des structures. La crise est un thème d'actualité, qui a des implications à long terme qui, à leur tour, requièrent la prise

de décisions et l'application de mesures dans l'immédiat. Il faut tenir compte aussi de la profondeur des tendances structurelles qui supposent un véritable changement d'époque, parmi lesquelles il convient de mentionner les quatre suivantes.

La première est le changement climatique, étroitement lié à un long passé d'industrialisation, avec des schémas productifs accompagnés de fortes émissions de carbone et la consommation d'énergies fossiles et, plus encore, avec un mode spécifique de relation qui engage l'être humain avec la nature pour assurer sa reproduction collective. Les conséquences sont graves, systémiques et, en l'absence de changements décisifs et d'accords mondiaux à cet égard, elles seront catastrophiques. Dans ces accords, le multilatéralisme est essentiel: il faut la volonté des États, mais il faut aussi mettre en place une nouvelle "justice mondiale" pour que les efforts et les accords ne condamnent pas le monde en développement à s'enliser dans le sous-développement.

Dès lors, le changement climatique impose des limites, oblige à réorienter le paradigme productif et les schémas de consommation, place la solidarité intergénérationnelle au centre de l'agenda de l'égalité et remet même en question notre relation avec le monde. En d'autres termes, sous la menace du changement climatique, l'avenir de chaque personne est indissolublement lié à l'avenir de tous. Jamais auparavant, face au réchauffement mondial, à la destruction de l'environnement et à la crise des sources d'énergie, l'interdépendance n'a été aussi forte. Dans ce contexte, il faut définir les alternatives et les restrictions auxquelles la région est confrontée pour s'acheminer vers des économies à moindres émissions de carbone et moindre consommation d'énergies fossiles.

Pour l'Amérique latine et les Caraïbes, le changement climatique peut se transformer en une nouvelle restriction de la croissance économique ou, s'il est abordé de manière opportune et intégrée, en une occasion de rénovation et d'amélioration des infrastructures, de perfectionnement des processus de production, de création de moyens de transport plus efficaces et accompagnés de moins d'émissions, et de promotion de l'évolution progressive vers un schéma de développement à moindre contenu en carbone. Ce passage peut avoir des conséquences importantes sur le plan de l'égalité et de la convergence productive dans la mesure où il implique la fourniture de services publics de meilleure qualité et qui sont essentiels pour le bien-être des classes les moins favorisées.

La deuxième tendance est le changement technologique et ce qu'on appelle la société réseau, la société de l'information ou la société des connaissances. Nous ne faisons pas référence au progrès technique uniquement comme une exigence de la compétitivité mondiale. Ce qui se prépare avec les innovations des technologies de l'information et des communications est une société très différente qui modifie les schémas économiques et productifs, les façons de travailler et de s'organiser, les systèmes de communication, les dynamiques d'apprentissage et d'information, les relations sociales, les façons de gouverner et d'exercer la démocratie et le contrôle social.

Le système réseau incite à la déréglementation et à l'autoréglementation. Le problème se pose quand cela se projette dans les sphères mondiales où la déréglementation s'est avérée nocive et dangereuse, notamment pour les finances, le trafic d'armes, l'organisation du travail et la gestion de l'environnement. Dès lors, le réseau doit être un moyen de renforcer la réglementation dans ces domaines qui, précisément en raison de l'absence de contrôle, comportent une menace de crises mondiales dans le secteur économique, productif, environnemental et de la sécurité planétaire. Ainsi, par exemple, il est apparu important de réglementer le système financier et l'institutionnalité du travail.

Une troisième tendance est la transition démographique, qui s'accompagnera du changement de la pondération relative des différents groupes d'âge de la population au cours des prochaines décennies. À cet égard, il a été dit qu'il existe en Amérique latine et dans les Caraïbes, avec de grandes différences d'un pays à l'autre, un phénomène de bonus démographique, parce que la diminution de la population infantile et le vieillissement, qui commence à peine, de la population adulte se traduisent par une proportion plus grande de population en âge de travailler par rapport à la population en âge de dépendance. Il faut profiter de l'avantage que représente ce bonus au cours des prochaines décennies, où la pondération plus grande de la population âgée changera le rapport entre la population productive et dépendante, et nécessitera des niveaux élevés de productivité de la société afin de produire les ressources nécessaires pour couvrir les besoins en matière de santé et de sécurité sociale.

La transition démographique conduit enfin à redéfinir l'équilibre du rapport État-marché-famille pour satisfaire les besoins de bien-être et de développement des capacités. À mesure que change la répartition des

âges, il faut réévaluer la manière dont interviennent ces trois facteurs pour la prestation de services, les dépenses monétaires et les réseaux d'appui. Dans ce contexte, les transferts et les services de soins occupent une place stratégique⁵. Soutenir aujourd'hui l'économie des soins suppose d'encourager une plus grande participation des femmes à l'emploi, élargissant ainsi la base de la population productive face à la transition démographique. Parallèlement à l'effort de progressivité dans le système éducationnel depuis la petite enfance jusqu'à la fin de l'enseignement secondaire au moins, cela suppose également d'investir dans les capacités productives de la prochaine génération active. Cette génération devra supporter une charge plus lourde, à mesure qu'augmente la dépendance de la population âgée et, dès lors, elle doit se préparer dès à présent à être plus productive. Cela justifie aussi la proposition de progresser en ce qui concerne un pilier solidaire de la sécurité sociale, dans la mesure où le rôle des transferts publics pour les pensions non contributives devra augmenter à mesure que vieillit une population qui, dans une grande mesure, n'a pas pu participer de manière continue à des systèmes contributifs ou de capitalisation individuelle.

Une quatrième tendance est le changement culturel. Le plus grand échange mondial crée une plus grande conscience de la diversité des goûts, des valeurs et des croyances, mais engendre aussi de profondes intolérances culturelles et religieuses, dont certaines se cristallisent dans des formes virulentes qui constituent de nouvelles menaces pour la sécurité mondiale. Après la chute du mur de Berlin, l'imaginaire de la démocratie grandit comme élément du patrimoine culturel mondial, mais les conflits interethniques ravivent les fantasmes de la violence collective. L'augmentation mondiale de la consommation et le financement transforment le marché en un axe privilégié où se définissent des sentiments, des identités et des symboles. La mondialisation des communications et de l'information, ainsi que l'utilisation massive des technologies de l'information et des communications modifient les références spatio-temporelles de nombreuses personnes, la représentation et l'image du monde, et posent en même temps des questions quant au rythme et à la profondeur des changements dans les préférences, les projets de vie et les règles de coexistence. La laïcité caractéristique de la modernité progresse en même temps que les identités religieuses.

⁵ À cet égard, il faut tenir compte aussi du changement de l'organisation familiale en tant que tendance, et les défis à relever en matière de relation entre l'État et la famille.

L'ethnocentrisme et le patriarcat sont de plus en plus ébranlés par les mouvements autochtones et de femmes. La menace du changement climatique oblige l'humanité à repenser sa relation avec la nature et avec la planète, notre grande résidence collective.

Le changement culturel remet en question les modes d'organisation de la société. Par exemple, on ne peut pas concevoir des politiques pour les jeunes sans penser à la radicalité des changements culturels que traverse la jeunesse. La composante de genre et de culture est de plus en plus transversale au moment de proposer des politiques pro-égalité et nécessite un équilibre difficile entre l'égalité des chances et le respect des différences. L'égalité des droits dont nous avons fait notre valeur centrale constitue la pierre angulaire de la politique puisqu'elle lui donne une vocation universaliste qui lui permet d'absorber et de concilier les rapides changements culturels que traverse le monde.

Face à l'avenir, le nouveau paradigme du développement doit donner le meilleur de lui-même au nom d'une mondialisation qui favorise une plus grande conscience collective concernant les biens publics mondiaux, permette à des publics très divers de faire entendre leur voix dans le concert ouvert de la gouvernance mondiale, donnant ainsi plus de vie à la démocratie dans le monde, fasse parvenir aux secteurs exclus les outils nécessaires pour réduire les écarts en matière de capacité, de droits citoyens et d'accès au bien-être, et anticipe, à l'aide de politiques à long terme, mais dont la mise en œuvre est urgente, les scénarios que projettent les tendances, tant dans le domaine climatique et démographique que technologique et culturel.

La proposition présentée ici a pour ambition de contribuer à cette vision plus mondiale et plus stratégique.

Bibliographie

- Afonso, Antonio, Ludger Schuknecht et Vito Tanzi (2008), “Income distribution determinants and public spending efficiency”, **Document de travail**, N° 861, Banque centrale européenne.
- Bárcena, Alicia (2009), Intervention de la Secrétaire Exécutive de la Commission Économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) lors de la trente-huitième Conférence des Amériques “À la recherche de solutions à la crise financière: mesures adoptées et futurs défis”, Washington, D.C., Organisation des États Américains (OEA), 5 octobre [en ligne].
- Berg, Janine et Matthew Salerno (2008), “The origins of unemployment insurance: lessons for developing countries”, In **Defence of Labour Market Institutions. Cultivating Justice in the Developing World**, Janine Berg et David Kucera (eds.), Palgrave-MacMillan/Organisation internationale du travail (OIT).
- CEPALC (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes) (2009), **Panorama social de América Latina, 2009 (LC/G.2423-P)**, Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.09.II.G.135.
- (2008), **Panorama social de América Latina, 2008 (LC/G.2402-P)**, Santiago du Chili. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.08.II.G.89.
- (2007), **Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe (LC/G.2335/Rev.1)**, Santiago du Chili, janvier.

- Devlin, Robert et Graciela Moguillansky (2010), “Alianzas públicoprivadas para una nueva visión estratégica del desarrollo”, **Libros de la CEPALC**, N° 108 (LC/G.2426-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, N° de vente: S.09.II.G.152.
- Ferraro, C. et G. Stumpo (2009), “Le PMI nel labirinto delle politiche”, **America Latina e Caraibi: una opportunità per le PMI**, Collana di 58 Studi Latinoamericani. Economia e Società, Roma, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)/ Instituto Italo-Latinoamericano (IILA).
- Ffrench-Davis, R. (2005), **Reformas para América Latina: después del fundamentalismo neoliberal**, Buenos Aires, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)/Siglo XXI Editores.
- González, Ivonne et Ricardo Martner (2010), “Del síndrome del casillero vacío al desarrollo inclusivo: buscando los determinantes de la distribución del ingreso en América Latina”, document présenté au vingt-deuxième Séminaire régional de politique fiscale, Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), 26–29 janvier.
- Jorratt De Luis, M. (2009), “La tributación directa en Chile: equidad y desafíos”, **série Macroeconomía del desarrollo**, N° 92 (LC/L.3094-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes. Publication des Nations Unies, N° de vente: S.09.II.G.78.
- OIT (Organisation internationale du travail) (2004), **Sécurité économique pour un monde meilleur**, Genève.
- Tokman, Víctor (2008), “Flexibilidad con informalidad: opciones y restricciones”, **série Macroeconomía del desarrollo**, N° 70 (LC/L.2973-P), Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC). Publication des Nations Unies, N° de vente: S.08.II.G.83.