

Résumé

Le but de cette étude est de définir, pour les pays développés et les pays en développement, les conditions nécessaires à la réussite de l'ajustement structurel, lié aux échanges, qui passe par la réaffectation du travail et du capital à des emplois plus efficaces – face à l'apparition de nouvelles sources de concurrence, à l'évolution de la technologie ou à la modification des préférences des consommateurs – et limitant en même temps les coûts d'ajustement pour les individus, les collectivités et la société dans son ensemble. L'ajustement correspond donc ici au recours à divers moyens d'action pour faciliter l'adaptation à une modification structurelle (plutôt que transitoire ou conjoncturelle) de l'environnement économique. Pour un résumé des recommandations, voir plus loin : « Recommandations de bonnes pratiques ».

Les relations entre les échanges et le processus d'ajustement présentent de nombreuses dimensions. Si la *politique commerciale* peut provoquer l'ajustement – comme c'est indubitablement le cas du démantèlement progressif de l'Accord multifibres (AMF) – elle peut aussi le freiner – comme on le voit avec la persistance des distorsions qu'elle entraîne dans l'agriculture ou avec l'application des règles d'origine restrictives dans des secteurs sensibles comme ceux du textile et de l'habillement ou de l'automobile. Mais *les échanges et le renforcement des capacités commerciales* peuvent aussi faire partie intégrante du processus d'ajustement lui-même. On le constate, par exemple, dans la façon dont la sous-traitance internationale des services informatiques et des services aux entreprises permet d'importants arbitrages au niveau des coûts du travail grâce auxquels des entreprises opérant sur des marchés internationaux qui arrivent à maturité peuvent mettre en œuvre des stratégies de réduction des coûts.

La reconnaissance de l'importance de l'ajustement structurel découle d'une analyse dynamique de l'économie et du désir de recueillir les fruits de la croissance et de la prospérité économiques en profitant de l'évolution des conditions de la concurrence et de la productivité. A ce propos, les ministres de l'OCDE avaient souligné il y a plus d'un quart de siècle la nécessité de favoriser « l'ajustement aux conditions économiques nouvelles, en laissant jouer les forces du marché dans toute la mesure du possible, afin d'encourager la main-d'œuvre et le capital à se diriger vers les emplois les plus productifs » (« Politiques d'ajustement : quelques orientations générales », Communiqué du Conseil du 15 juin 1978).

L'ajustement structurel a été étudié et débattu de divers points de vue et dans de nombreuses instances. Depuis les travaux de l'OCDE auxquels nous venons de faire référence, beaucoup de problèmes fondamentaux, dont certains sont spécifiquement sectoriels, n'ont pas été résolus. A de nombreux égards, l'idée que l'on a de l'ajustement structurel reste la même : on reconnaît largement les avantages de l'ouverture des marchés et la nécessité de réponses souples – de la part des pouvoirs publics comme de l'industrie – aux problèmes qui se font jour. Mais le contexte de la présente étude diffère à de nombreux égards de celui qui prévalait il y a environ vingt-cinq ans. L'évolution des valeurs sociétales, la plus grande participation des pays non membres de l'OCDE à

L'activité économique internationale et l'accélération du progrès technologique¹ ont accru la complexité de l'interaction économique mondiale par le biais des échanges et des investissements, tout en augmentant les possibilités pour les pays développés, comme pour les pays en développement, de profiter de cette interaction. En outre, alors que les travaux consacrés plus tôt à l'ajustement structurel ont abordé la question sous l'angle de la conception néoclassique de l'économie, en mettant particulièrement l'accent sur l'efficacité, on accorde aujourd'hui une plus grande attention aux considérations d'équité. On se préoccupe maintenant davantage des divers effets que le changement – ou les mesures prises pour y faire face – ont sur différents groupes sociaux au sein d'un même pays ou sur des pays différents. Certaines entreprises ou certains travailleurs sont indéniablement moins aptes que d'autres à s'adapter et certains pays sont plus rudement mis à l'épreuve que d'autres.

Les valeurs sociétales ont considérablement évolué depuis la fin des années 70. Les préoccupations relatives aux effets sur l'environnement de l'activité économique exercent maintenant une plus grande influence à la fois sur les méthodes de production et les préférences des consommateurs. On a pris davantage conscience des implications économiques et sociales du changement climatique, surtout dans les secteurs fortement touchés (comme celui de la pêche, affecté par le phénomène El Niño). On reconnaît en outre davantage aujourd'hui l'importance, pour l'économie, d'une saine gouvernance. Nettement mise en évidence par la crise financière asiatique, la gouvernance revêt une importance capitale aussi bien à l'échelon national – où l'on a constaté une nette tendance au renforcement des marchés par le biais de la privatisation et de la réforme de la réglementation – qu'à l'échelon des entreprises – sous la forme de la recherche d'un meilleur gouvernement d'entreprise.

Davantage d'acteurs occupent maintenant la scène économique mondiale. En 1978, la Chine venait juste d'engager les réformes qui lui permettent, aujourd'hui, d'être une force majeure dans l'économie mondiale. La chute du mur de Berlin en 1989 a ouvert aux pays d'Europe centrale et orientale la voie d'une réorientation vers l'économie de marché. Les pays en développement ont progressivement pu faire davantage entendre leur voix et jouer un plus grand rôle dans le système commercial multilatéral.

L'accroissement du nombre et de la diversité des acteurs économiques a contribué à intensifier la mondialisation. Un élément moteur à cet égard a été l'accélération de l'innovation technologique observée ces dernières années, surtout dans le domaine des technologies de l'information. Un indicateur de la mondialisation a été l'expansion rapide des flux internationaux d'échanges et d'investissements. En même temps, les déterminants de l'ouverture des marchés ont évolué et sont devenus plus complexes. Depuis la fin des années 70, ont été menés à bonne fin deux cycles de négociations commerciales multilatérales qui se sont soldés par des réductions importantes des droits NPF (nation la plus favorisée) et la diminution, voire la suppression, de nombreuses restrictions quantitatives parallèlement à l'imposition de règles de discipline dans des domaines sensibles comme l'agriculture, les textiles et l'habillement, et le commerce de services. L'intégration dans le marché mondial exige aujourd'hui des conditions libérales en ce qui concerne non seulement les droits de douane mais aussi les obstacles non tarifaires appliqués à la frontière et à l'intérieur des pays. L'étude reconnaît aussi que le système commercial multilatéral lui-même a évolué depuis les précédentes études sur l'ajustement structurel. Des accords régionaux et bilatéraux en sont venus à jouer un rôle beaucoup plus grand au sein du système multilatéral, les règles d'origine préférentielles exerçant une forte influence sur la structure des échanges et des investissements dans certains secteurs, tels que ceux du textile et de l'habillement ou de l'automobile. Le

GATT a cédé la place à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) où le processus de règlement des différends joue maintenant un rôle central dans la gestion des relations commerciales internationales.

On constate, dans tous les secteurs examinés dans la présente étude, qu'un environnement commercial libéral complète le processus d'ajustement (avec peut-être l'utilisation judicieuse de sauvegardes commerciales²). En même temps, les inquiétudes du public à l'égard de la mondialisation s'étant intensifiées, on ne peut plaider en faveur de l'ouverture des marchés sans prêter davantage d'attention aux coûts que la libéralisation peut entraîner – coûts qui peuvent être plus lourds pour les travailleurs que pour les entreprises ou les industries dans lesquelles ils travaillent³.

Le caractère du défi de l'ajustement est très différencié.

- Il diffère entre les secteurs comme, par exemple entre l'agriculture, où l'emploi régresse et le secteur des services de santé où l'emploi se développe et où le vieillissement de la population crée un problème d'ajustement particulièrement aigu.
- Il diffère entre les divers groupes sociaux : les producteurs, les consommateurs et les contribuables n'ont, en effet, probablement pas les mêmes intérêts à court terme du fait qu'ils risquent de ne pas être affectés de la même façon par le processus d'ajustement. L'avantage que la formation procure pour l'employabilité semble être plus faible pour les femmes que pour les hommes.
- De forts impacts au niveau individuel peuvent se traduire par de faibles effets au niveau macroéconomique. Le chiffre souvent cité de 55 000 emplois qui, d'après les estimations, disparaîtraient chaque trimestre aux États-Unis du fait de la sous-traitance des services aux entreprises est faible par rapport aux 7 millions d'emplois au moins qui sont détruits en moyenne, dans le même temps, sous l'effet du fonctionnement normal du marché du travail américain. En outre, alors que l'évolution de la structure de l'emploi a été constante au sein du secteur des services au cours des 20 dernières années, les ajustements de la main-d'œuvre entre l'agriculture, les industries manufacturières et les services ont, en fait, diminué dans les économies de l'OCDE pendant cette période.
- Enfin, le défi de l'ajustement peut différer entre les pays selon leurs niveaux respectifs de développement. L'érosion des préférences et les pertes de recettes sont deux défis spécifiques de l'ajustement lié aux échanges que les pays en développement doivent relever. Ces défis et un certain nombre d'autres problèmes trouvent leur origine dans une vulnérabilité plus générale de ces pays qui peut tenir au fait qu'ils ont été davantage protégés de la concurrence internationale dans le passé et qu'ils pâtissent de plus faibles niveaux de productivité et de développement technologique. A cela s'ajoutent souvent de hauts niveaux d'endettement, des infrastructures inadaptées, une protection insuffisante des droits de propriété intellectuelle, des pénuries de capitaux et une gestion peu satisfaisante des affaires publiques.

Cette diversité du caractère du défi de l'ajustement signifie qu'il faut faire preuve de discernement dans la formulation de recommandations sur les bonnes pratiques. On ne saurait en effet présumer que l'approche qui a marché dans un secteur marchera *nécessairement* dans un autre, ni qu'une pratique bonne pour un pays ou un groupe de pays le sera *nécessairement* ailleurs. Le défi de l'ajustement que doivent relever les pays en développement diffère tant par sa nature que par son ampleur de celui que doivent

relever les économies industrialisées avancées. Il en va donc de même pour la panoplie de mesures requises et l'aptitude à la mettre en œuvre. Les problèmes auxquels sont confrontés les pays en développement vulnérables exigeront donc une attention particulière, dans le cadre à la fois des politiques nationales de ces pays et de l'action et de la coopération multilatérales. Ceci dit, il ressort des études de cas et des examens mutuels sur lesquels repose la présente étude qu'un même ensemble de principes fondamentaux sous-tend les bonnes pratiques dans tous les secteurs et qu'il est en général applicable dans tous les pays avec toutefois quelques modulations.

Il sera profitable à tous les pays d'adopter, au niveau national :

- Des politiques macroéconomiques qui favorisent la stabilité et la croissance.
- Des politiques du marché du travail qui permettent de développer les compétences humaines et l'adaptabilité et qui facilitent la mobilité de la main-d'œuvre entre les activités professionnelles, les entreprises, les industries et les régions tout en apportant une aide appropriée à ceux auxquels l'évolution des structures impose des coûts d'ajustement.
- Un cadre réglementaire efficace qui permette d'atteindre les objectifs des réglementations tout en maintenant au minimum nécessaire le poids de la réglementation pesant sur les entreprises, qui encourage la concurrence et qui permette d'assurer une réelle ouverture des marchés.
- Un cadre institutionnel et politico-administratif solide qui favorise la réforme structurelle et qui renforce en même temps le dialogue social permettant ainsi à la population de mieux comprendre et accepter les mesures de réforme.
- Des politiques libérales en matière d'échanges et d'investissement qui soutiennent l'ajustement structurel en contribuant à la croissance, à l'innovation et à la compétitivité et qui soient mises en œuvre de façon suffisamment progressive, pour permettre aux parties touchées de s'adapter, et sur une période suffisamment courte, pour éviter une réorientation de l'action gouvernementale.
- Du fait des liaisons en aval, la libéralisation des échanges de services devrait avoir des effets positifs particuliers ; si l'on tient compte des obstacles aux échanges de services, le taux effectif de protection de certaines activités agricoles et manufacturières devient en fait négatif, ce qui veut dire que les obstacles aux échanges de services ont réellement pour effet de taxer ces activités plutôt que de les protéger.

Parmi les nombreuses mesures mentionnées ci-dessus, les pays en développement les plus démunis devront accorder une attention particulière à la mise en place de solides institutions, à la création d'un cadre macroéconomique approprié et à l'élimination de tout biais anti-exportations en améliorant l'accès des entreprises aux moyens de financement et aux infrastructures, développant le capital humain et réduisant leurs propres obstacles aux échanges, qui sont souvent importants. Ils pourront chercher à adopter un ensemble de réformes tarifaires et de réformes fiscales ne compromettant pas les recettes publiques.

Les gouvernements sont fortement encouragés à mener concurremment les réformes dans ces différents domaines d'intervention des pouvoirs publics de manière à favoriser les synergies entre les mesures et l'acceptation du changement, en veillant à ce que les personnes défavorisées par une réforme soient les bénéficiaires d'une autre. L'effet

combiné de mesures complémentaires sera plus important que la somme des diverses actions entreprises, notamment en créant un environnement favorable à l'innovation et à la diffusion des technologies qui permettra aux pays de progresser dans la chaîne de valeur. Le succès de l'ajustement structurel repose moins sur les différentes politiques mises en œuvre que sur la façon dont elles interagissent. Les effets positifs d'un régime commercial libéral, par exemple, ne se feront pleinement sentir que dans une économie bénéficiant de politiques macroéconomiques appropriées, de marchés du travail performants et d'un environnement réglementaire qui facilite la mobilité des travailleurs, et donc l'entrée et la sortie d'entreprises, ainsi que d'un système éducatif qui permette une évolution des compétences en fonction des besoins. Il s'ensuit que les gouvernements doivent s'efforcer, dans toute la mesure du possible, de mener de front les réformes dans plusieurs domaines. Dans certains cas, toutefois, un ordre chronologique particulier peut s'imposer mais il n'existe pas de schéma préétabli. De nombreuses mesures peuvent être présentées comme étant la condition préalable indispensable à l'ajustement structurel : la libéralisation des échanges pour empêcher un transfert de ressources vers les secteurs protégés, la libéralisation de l'investissement pour garantir un effet multiplicateur au niveau macroéconomique, la réforme des relations professionnelles pour préparer le marché du travail et la réforme de la politique de la concurrence pour éviter des abus de position dominante sur les marchés après la déréglementation. Il ressort, en fait, de nos études de cas que l'ordre dans lequel ces mesures, et d'autres, sont effectivement mises en œuvre dépend, finalement, de ce qui est politiquement réalisable dans le pays concerné.

Pour des raisons d'équité et d'efficacité et pour faire face aux coûts de l'ajustement, les gouvernements sont également encouragés à recourir le plus possible à des mesures accessibles à tous, notamment par le biais du système d'imposition et de sécurité sociale. Dans certains cas, toutefois, des mesures ciblées peuvent s'avérer efficaces pour faire face à certains aspects du processus d'ajustement et remédier, par exemple, à des défaillances du marché ou tenir compte de considérations d'économie politique, mais lorsqu'elles sont utilisées, ces mesures doivent être transparentes, efficaces par rapport à leur coût et compatibles avec les systèmes généraux de protection sociale. Si le recours à des mesures de sauvegarde, par exemple, est jugé nécessaire, il importe que l'avantage qu'il est susceptible de procurer en offrant un répit dans le déroulement du processus d'ajustement et en permettant que celui soit accepté par le public, soit supérieur aux coûts qu'il implique.

Si le succès du processus d'ajustement est principalement tributaire, dans tous les pays, de l'adoption de mesures appropriées au niveau national, un rôle complémentaire important est attribué à la coopération bilatérale, régionale et multilatérale. L'action multilatérale est particulièrement importante pour faire valoir les intérêts mutuels de la libéralisation des échanges, ancrer solidement les réformes nationales et développer la confiance réciproque entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités. L'action multilatérale – notamment dans le cadre du Programme de Doha pour le développement, des travaux des institutions financières internationales et de l'action coordonnée des donateurs ainsi qu'une intensification des efforts visant à améliorer le respect des normes fondamentales du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT) – sont aussi indispensables pour résoudre les multiples problèmes d'ajustement auxquels doivent faire face les pays en développement et, en particulier, les plus vulnérables d'entre eux. Une attention particulière doit être accordée aux pays, relativement peu nombreux, pour lesquels l'érosion des préférences résultant de la libéralisation des échanges se traduit par une perte nette de bien-être (pouvant atteindre

jusqu'à -0,4 % par habitant). Des efforts concertés constants seront nécessaires pour améliorer les capacités du côté de l'offre dans les pays en développement les plus démunis, diversifier leurs activités économiques et mettre en place de solides institutions pour leur permettre de commencer à se prévaloir de toutes les possibilités d'action énumérées dans la présente étude, dont certaines, comme quelques politiques du marché du travail, sont actuellement hors de leur portée.

Cette publication comporte deux parties. Dans la partie I, le chapitre 1 examine la nature des défis à relever dans chacun des huit secteurs qui sont étudiés dans les études de cas de la partie II.

Le chapitre 2 étudie le cadre de l'ajustement structurel mis en place à l'intérieur des pays de l'OCDE et traite des politiques structurelles qui facilitent cet ajustement, en permettant de transférer des ressources en main-d'œuvre et en capital à des utilisations plus efficaces à la suite des suppressions d'emplois liées aux échanges et au changement technologique. Il prend en compte les études existantes et en cours de l'OCDE, y compris l'étude sur la croissance, la stratégie pour l'emploi et le bilan des réformes structurelles. De ce point de vue, les politiques visant à faciliter le déploiement ou le redéploiement efficaces de la main-d'œuvre, qui sont examinées, incluent les politiques en matière de prestations et de protection sociales, la législation relative à la protection de l'emploi ainsi que les politiques concernant l'aide à la recherche d'emploi, l'éducation, la formation et d'autres politiques actives du marché du travail. Bien qu'ils reposent sur l'expérience des membres de l'OCDE, les enseignements tirés pour l'action des pouvoirs publics sont applicables à tous les pays à l'exception des plus pauvres.

Ensuite le chapitre 3 met en lumière des exemples d'ajustement structurel réussi en cherchant à dégager les bonnes pratiques et à tirer les leçons, pour les pays développés comme pour les pays en développement, de différentes études de cas centrées sur un pays particulier, susceptibles de s'appliquer aux défis décelés dans ce rapport. Il reprend aussi les enseignements pertinents pour ces défis qui ressortent d'études du cadre de l'action gouvernementale de pays de l'OCDE. Ces enseignements sont replacés dans la perspective de la politique commerciale, en ne perdant pas de vue le principe que cette politique doit faciliter l'efficacité économique en complétant l'ajustement plutôt qu'en s'y substituant. En fournissant des indications sur les bonnes pratiques, le chapitre s'efforce de répondre à un certain nombre de questions essentielles, telles que : Quelles sont les mesures d'ajustement structurel qui ont le plus de chances d'être efficaces et efficaces ? Comment les considérations d'équité influencent-elles le choix des mesures ? Quelles sont les interactions entre les politiques menées dans différents domaines et quelles en sont les implications possibles pour l'échelonnement de l'action menée ? Quels sont les rôles respectifs de l'action gouvernementale aux niveaux national, régional et multilatéral ?

La partie II contient une série d'études de cas sectoriels détaillés et constitue la matière de base d'une grande partie de l'analyse menée dans l'étude. Huit secteurs ont été choisis pour faire l'objet d'une attention particulière : l'agriculture, la pêche, le textile et l'habillement, l'acier, la construction navale, l'automobile, les services de santé et la sous-traitance internationale des services informatiques et des services aux entreprises. Ils ont été choisis parce qu'ils représentent à la fois des domaines « anciens » et « nouveaux » d'activité, bien qu'avec la diffusion généralisée de l'innovation technologique, cette distinction soit souvent éteinte ; ils touchent aux intérêts des économies aussi bien développées qu'en développement, et ils représentent quelques-uns des plus grands défis lancés à l'économie mondiale, aujourd'hui et dans un proche avenir.