

Les échanges et l'ajustement structurel



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

Résumé

La concurrence internationale, l'accélération du progrès technologique et l'évolution des préoccupations sociétales sont des moteurs importants du changement structurel à l'échelle des entreprises, des secteurs d'activité et des régions. L'ajustement structurel, s'il ouvre sans nul doute de nouveaux horizons, n'est pas sans poser des défis importants, dont il faut tenir compte lorsqu'on argumente en faveur de l'ouverture des marchés.

Cette brochure a pour objet de mettre en évidence, pour les pays développés et les pays en développement, les conditions nécessaires à la réussite de l'ajustement structurel induit par les échanges, qui suppose le redéploiement de la main-d'œuvre et du capital vers des utilisations plus efficaces, tout en limitant les conséquences de l'ajustement pour les individus, les communautés et la société dans son ensemble. Elle s'appuie sur une étude plus longue, présentant des monographies sectorielles détaillées.

L'enjeu de l'ajustement varie beaucoup selon les cas. Par exemple, des conséquences importantes au niveau individuel peuvent ne se traduire que par un effet modéré au niveau macroéconomique. L'estimation souvent citée de 55 000 emplois perdus par trimestre aux États-Unis sous l'effet de la délocalisation internationale des services est peu importante par rapport aux plus de 7 millions d'emplois détruits en moyenne chaque trimestre du fait du fonctionnement normal du marché du travail américain. En outre, si les structures de l'emploi dans le secteur des services de l'OCDE ont connu une évolution stable au cours des deux dernières décennies, les ajustements de main-d'œuvre entre l'agriculture, le secteur manufacturier et les services ont en fait diminué dans les économies de l'OCDE.

Les problèmes d'ajustement auxquels les pays en développement sont confrontés diffèrent par leur nature et leur ampleur de ceux auxquels doivent faire face les économies industrialisées avancées. Il en va donc de même de la panoplie de mesures requises et de la capacité nécessaire pour mettre en œuvre ces politiques. Cette différenciation est importante. Il n'en reste pas moins, toutefois, que les éléments centraux du cadre d'action sont généralement applicables dans les différents pays, avec toutefois une priorité plus ou moins grande. Doivent ainsi être adoptées :

- Des politiques macroéconomiques qui encouragent la stabilité et la croissance.
- Des politiques du marché du travail qui contribuent à développer les qualifications des travailleurs et facilitent la mobilité de la main-d'œuvre entre les professions, les entreprises, les secteurs d'activité et les régions, tout en fournissant une aide adéquate à ceux qui sont confrontés à des coûts d'ajustement du fait de l'évolution structurelle.
- Un cadre de réglementation efficace, qui respecte les objectifs en matière de réglementation tout en réduisant le plus possible les charges réglementaires pesant sur

les entreprises, et qui encourage la concurrence et contribue à une véritable ouverture des marchés.

- Un cadre institutionnel et de gouvernance qui favorise la réforme structurelle, améliore le dialogue social et permet dans le même temps de faire mieux comprendre et accepter les mesures de réforme par l'opinion publique.
- Des politiques libérales en matière de commerce et d'investissement qui soutiennent l'ajustement structurel en contribuant à la croissance, à l'innovation et à la compétitivité et qui sont mises en œuvre de façon suffisamment progressive pour permettre aux parties concernées de s'adapter et suffisamment rapide pour éviter des retours en arrière. Par ses effets en aval, la libéralisation du commerce des services se soldera sans doute par des avantages particuliers; si l'on tient compte des obstacles aux échanges de services, le taux effectif de protection de certains secteurs agricoles et manufacturiers devient en fait négatif, ce qui veut dire que ces obstacles contribuent à taxer les secteurs concernés au lieu de les protéger.

Dans ce cadre d'action général, il faudra, pour les pays les plus pauvres en particulier, mettre en place des institutions solides, favoriser le développement d'un cadre macroéconomique approprié, supprimer toute discrimination à l'encontre des exportations, améliorer l'accès des entreprises aux financements et aux infrastructures, veiller au respect des droits fondamentaux des travailleurs, développer le capital humain et réduire les barrières tarifaires souvent élevées que les pays les plus pauvres imposent eux-mêmes aux échanges. On pourrait étudier la possibilité d'un programme conjoint de réforme des droits de douane et des impôts, qui ne compromette pas les recettes publiques.

Les pouvoirs publics sont fortement encouragés à poursuivre les réformes dans différents domaines de façon complémentaire : afin de faire mieux accepter le changement, en faisant en sorte que ceux qui sont défavorisés par une réforme bénéficient d'une autre, et d'encourager les synergies entre les politiques. La réussite de l'ajustement structurel tient moins aux politiques proprement dites qu'à la façon dont elles interagissent; les avantages d'un régime commercial libéral, par exemple, ne peuvent être pleinement exploités que dans une économie qui se caractérise par des politiques macroéconomiques appropriées, des marchés du travail efficaces, un environnement réglementaire propre à faciliter l'entrée et la sortie des entreprises et un système éducatif permettant aux compétences d'accompagner l'évolution des besoins. Les réformes doivent donc en principe être menées de façon parallèle, mais il peut se révéler nécessaire, dans certains cas, de les échelonner dans le temps. Cependant, il n'y a pas un modèle pré-établi pour l'échelonnement des réformes.

Pour des raisons d'équité et d'efficacité, les pouvoirs publics sont aussi encouragés à recourir autant que possible à des mesures d'application générale pour faire face aux coûts de l'ajustement, notamment par le biais du régime fiscal et du système de sécurité sociale. Dans certains cas, toutefois, des mesures ciblées peuvent se révéler efficaces face à certains aspects du processus d'ajustement, par exemple pour corriger des dysfonctionnements du marché ou répondre à certaines préoccupations de politique économique. Toutefois, si de telles mesures sont utilisées, elles doivent être transparentes, efficaces par rapport à leur coût et compatibles avec les dispositifs généraux en matière de filet de sécurité. S'il était jugé nécessaire, par exemple, de recourir à des mesures de sauvegarde, il faudrait veiller à ce que les avantages qu'elles peuvent procurer en donnant

un certain répit pour l'ajustement structurel – et en le rendant plus acceptable par l'opinion publique – ne soient pas supérieurs à leurs coûts.

Si l'adoption de politiques appropriées au niveau national est, pour tous les pays, la condition essentielle de la réussite du processus d'ajustement, la coopération bilatérale, régionale et multilatérale joue un rôle complémentaire important. L'action multilatérale contribue de façon particulièrement importante à promouvoir une libéralisation commerciale mutuellement avantageuse, à pérenniser les réformes nationales et à instaurer des relations de confiance réciproque entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles opèrent. Les efforts multilatéraux – notamment le programme de Doha pour le développement, le travail des institutions financières internationales, la coordination des donateurs et la mise en œuvre plus énergique des normes fondamentales du travail du Bureau international du travail (BIT) – sont également indispensables pour faire face aux multiples enjeux que représente l'ajustement pour les pays en développement, en particulier les plus vulnérables. Il faut prêter une attention particulière aux pays, relativement peu nombreux, pour lesquels l'érosion des préférences résultant de la libéralisation du commerce entraîne une perte nette de bien-être (pouvant représenter jusqu'à -0.4 % par habitant). Des efforts concertés devront être poursuivis pour améliorer les capacités de production des pays les plus pauvres, diversifier leur activité économique et mettre en place des institutions solides afin de leur permettre de commencer à tirer parti de l'ensemble des possibilités d'action identifiées dans la présente étude, dont certaines, touchant notamment le marché du travail, sont actuellement hors de leur portée.

Introduction : un contexte en mutation

Cette brochure vise à mettre en évidence, pour les pays développés et les pays en développement, les conditions nécessaires à la réussite de l'ajustement structurel induit par les échanges, qui suppose le redéploiement du travail et du capital vers des utilisations plus efficaces tout en limitant les coûts d'ajustement pour les individus, les communautés et la société dans son ensemble. Elle est fondée sur une étude plus longue, présentant des monographies sectorielles détaillées.

Avec l'apparition de nouveaux concurrents sur les marchés internationaux, l'accélération du changement technologique et l'évolution des préoccupations sociétales – *moteurs de l'ajustement structurel* – le contexte mondial a radicalement changé par rapport à celui qui prévalait il y a plus d'un quart de siècle lorsque les Ministres de l'OCDE ont souligné 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). Si l'ouverture des marchés est considérée comme un élément vital d'un ajustement efficace (encadré 1), il faut aujourd'hui, du fait des inquiétudes croissantes suscitées dans l'opinion publique par la mondialisation, y compris ses effets sur l'environnement, prêter davantage attention aux conséquences que peut avoir la libéralisation des échanges pour laquelle on plaide – ces conséquences pouvant être plus graves pour les travailleurs que pour leurs entreprises ou leurs secteurs d'activité.

L'objet de la présente étude est de mettre en évidence les conditions nécessaires à un ajustement réussi

Encadré 1. **Les échanges et le processus d'ajustement**

La relation entre les échanges et le processus d'ajustement a de nombreuses dimensions. Si la politique commerciale peut induire l'ajustement – comme le montre sans aucun doute le démantèlement de l'Arrangement multifibres – elle peut aussi le freiner, ainsi qu'en témoignent la persistance de distorsions dues à la politique commerciale dans le secteur agricole ou les règles d'origine restrictives dans certains secteurs sensibles, comme les véhicules à moteur. Par ailleurs, les échanges et le renforcement de la capacité commerciale peuvent aussi faire partie intégrante du processus d'ajustement lui-même. On peut citer comme exemple à cet égard les possibilités d'arbitrage des coûts de main d'œuvre offertes par la sous-traitance internationale des technologies de l'information et des services fournis aux entreprises, permettant aux entreprises qui opèrent sur des marchés internationaux arrivant à maturité de poursuivre des stratégies de réduction des coûts. Plus important encore, des marchés ouverts et compétitifs augmentent la résistance de l'économie aux chocs et encouragent la création d'emplois.

La libéralisation des échanges et de l'investissement peut conduire à des fermetures d'entreprises et à des pertes d'emplois dans certains secteurs, tout en créant de nouvelles possibilités dans d'autres. Les coûts d'ajustement résultant des licenciements réduisent les gains d'efficience à court terme qui peuvent découler des changements structurels et font peser la charge sur un segment étroit de la population, suscitant des problèmes d'équité et nuisant en fin de compte à l'appui politique en faveur de la libéralisation des échanges et, plus généralement, des changements structurels porteurs d'efficience.

Le transfert de ressources vers des utilisations plus productives a beaucoup contribué au dynamisme de la croissance et au relèvement des niveaux de vie

Néanmoins, le processus de transfert de ressources vers des utilisations plus productives a beaucoup contribué au dynamisme de la croissance et au relèvement des niveaux de vie. Il s'agit donc de faciliter le redéploiement de façon à tirer parti des nouvelles possibilités, tout en limitant dans le même temps les coûts d'ajustement pour les individus, les communautés et la société dans son ensemble. Dans cette optique, les pays performants ne seront pas nécessairement caractérisés par des schémas de production et d'emploi stables au niveau sectoriel ou par la présence de secteurs d'activité particuliers. Ils se distingueront plutôt par leur aptitude à gérer le changement structurel sans connaître d'aggravation durable des taux de chômage et/ou d'inactivité parmi les personnes d'âge actif, tout en améliorant les niveaux de vie à mesure que les ressources se déplacent vers des secteurs nouveaux et en expansion.

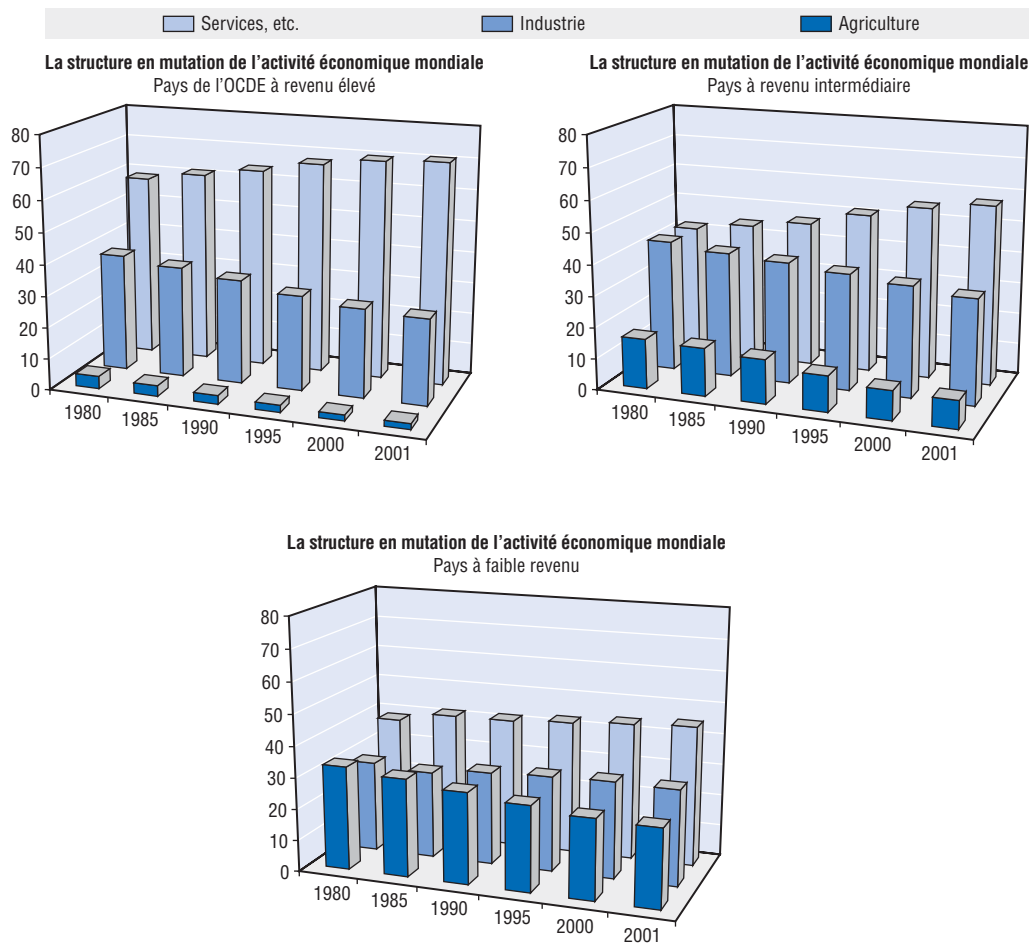
La part des services dans la structure de l'activité économique a sensiblement augmenté pour tous les groupes de pays

Il est une évolution qui se dessine clairement au fil du temps et qui constitue un cadre de référence important pour la présente étude, à savoir la nette modification de la structure de l'activité économique mondiale intervenue ces 20 dernières années.

Comme l'indique la figure 1, la part des services s'est accrue dans tous les groupes de pays, représentant un pourcentage très important du PIB dans les pays de l'OCDE à revenu élevé (71 %), à revenu intermédiaire (57 %) et à faible revenu (45 %). Dans les pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire, elle a augmenté aux dépens de l'agriculture et de l'industrie. Dans les pays à faible revenu également, la part de l'agriculture dans le PIB a reculé mais celle de l'industrie a légèrement progressé. L'exposition des prestataires de services locaux à la concurrence étrangère tend à favoriser une plus grande intensité des services dans l'économie. En même temps, plus les industries de services des économies de l'OCDE sont exposées à la concurrence internationale, plus il est vraisemblable que les ressources auront tendance à être transférées d'une activité de service à une autre, plutôt que du secteur manufacturier au secteur des services, de sorte que le rythme global du changement structurel ne sera pas accru (voir encadré 2). Si l'expansion du secteur des services ne fait pas de doute, ce secteur pourrait, comme cela est souligné dans le rapport aux Ministres intitulé *Les services et la croissance économique - Emploi, productivité et innovation*, apporter une contribution plus grande encore.

Figure 1. **La structure en mutation de l'activité économique mondiale**

(% du PIB)



Source : Banque mondiale (2004), Indicateurs du développement mondial.

Les problèmes liés à l'ajustement varient beaucoup selon les cas :

- Ils diffèrent d'un secteur à l'autre. Par exemple, ils ne sont pas les mêmes dans l'agriculture, où l'emploi est en baisse, et dans le secteur de la santé où l'emploi s'accroît et où la démographie du vieillissement rend le besoin d'ajustement particulièrement pressant.
- Ils diffèrent d'un groupe de la société à l'autre : les producteurs, les consommateurs et les contribuables ont vraisemblablement des intérêts à court terme divergents car ils peuvent ne pas être touchés de la même façon par le processus d'ajustement. En outre, comme on le voit pour la sous-traitance internationale des services, une évolution ayant une forte incidence sur les individus peut n'avoir qu'un effet modéré au niveau macroéconomique (voir encadré 3).
- Les problèmes liés à l'ajustement diffèrent entre les pays en fonction de leur niveau de développement respectif. L'ajustement induit par les échanges soulève deux problèmes auxquels sont plus particulièrement confrontés les pays en développement, à savoir l'érosion des préférences et

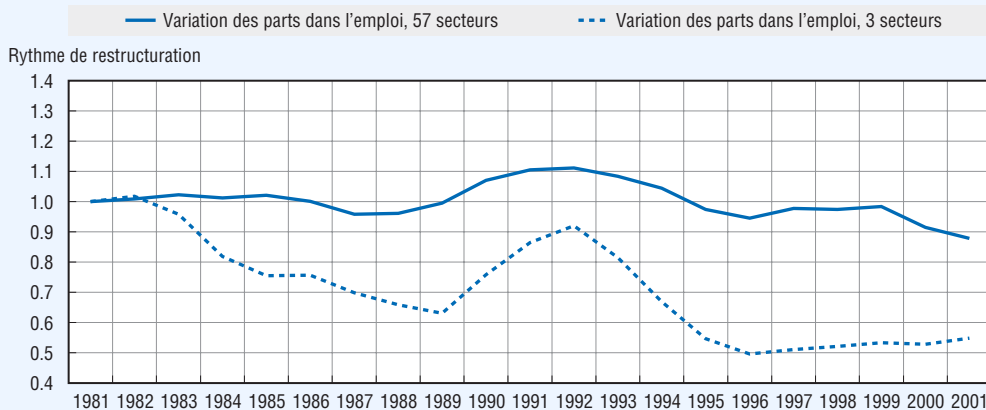
Les problèmes liés à l'ajustement sont différents suivant les secteurs, les groupes de travailleurs et les pays

Encadré 2. Le rythme du changement structurel ne s'est pas accru

Le rythme du changement structurel n'est pas facilement mesurable, car il implique des changements aussi bien dans les entreprises, les secteurs et les régions qu'entre ceux-ci. D'après les indicateurs disponibles, toutefois, il ne s'est pas accru dans la zone de l'OCDE. L'évolution des parts respectives dans l'emploi par secteur donne à penser, par exemple, que le rythme du changement est resté assez stable ces deux dernières décennies (voir graphique ci-après). En outre, les ajustements de main-d'œuvre entre l'agriculture (et d'autres activités primaires), le secteur manufacturier et les services ont diminué. Ainsi, l'évolution de la structure de l'emploi intervient de plus en plus entre les grandes branches du secteur des services, les transferts d'emploi des secteurs producteurs de biens au secteur des services s'étant taris. Ce schéma persistera vraisemblablement aussi longtemps que de nouvelles activités et catégories de salariés du secteur des services seront davantage exposées à la concurrence internationale.

Le rythme d'évolution des structures sectorielles de l'emploi¹

Moyenne de l'OCDE, moyenne mobile sur trois ans, indice 1981=1



Notes : Le taux de restructuration est calculé comme suit : $0,5 \cdot (N_{i,t} - N_{i,t-1})$, où $N_{i,t}$ représente la part du secteur i dans l'emploi total au moment t . Une structure de l'emploi inchangée correspond à une valeur d'indicateur de zéro. L'indicateur est calculé pour trois secteurs (primaire, secondaire et tertiaire) et 57 secteurs (les services étant alors subdivisés en 55 secteurs). Moyenne simple pour 20 pays de l'OCDE.

1. Ces indicateurs simples présentent toutefois certaines limites. Ils sont, par exemple, sensibles au niveau d'agrégation choisi et saisissent l'expansion et la contraction relatives des secteurs sur le cycle d'activité.

Source : Base de données STAN de l'OCDE pour l'analyse industrielle et base de données du Centre de Groningen sur la croissance et le développement.

la perte de recettes. De même que d'autres préoccupations, ceux-ci sont imputables à la plus grande vulnérabilité pouvant découler de niveaux de protection précédemment élevés et de faibles niveaux de productivité et de progrès technologique. Les capacités budgétaires limitées, la médiocrité des filets de sécurité, l'inadéquation des infrastructures, la déficience des droits de propriété intellectuelle et la mauvaise gouvernance compliquent souvent la situation.

Encadré 3. **Mondialisation des services et pertes d'emplois dans le secteur des services**

Bien que l'on ne dispose pas de statistiques officielles mesurant l'ampleur de la sous-traitance internationale des services, des données ponctuelles permettent de penser que l'externalisation des services intermédiaires s'est accrue ces dernières années. Cette évolution a été favorisée par les avancées technologiques et soutenue par la déréglementation et la libéralisation du commerce ainsi que par une offre accrue de travailleurs très qualifiés dans plusieurs pays en développement. En principe, la gamme des services qui peuvent être échangés est vaste. On y trouve notamment les emplois de services utilisant les technologies de l'information, avec des activités peu qualifiées comme la saisie de données, le traitement de textes et les centres d'appel, et des activités très qualifiées comme le développement de logiciels et l'appui à la gestion des entreprises.

Les estimations actuelles, qui sont entourées de grandes incertitudes, indiquent que la sous-traitance internationale s'accroîtra dans la plupart des pays de l'OCDE dans les années à venir. Cela étant, le nombre d'emplois en cause (c'est-à-dire les pertes brutes et nettes d'emplois) sera vraisemblablement modéré :

- Il ressort des informations disponibles que l'externalisation des services et ses incidences sur l'emploi sont limitées par rapport à l'activité économique globale. Aux États-Unis, par exemple, l'estimation fréquemment citée de 3.3 millions d'emplois de bureau perdus au profit de l'étranger d'ici à 2015 représente une perte trimestrielle moyenne de 55 000 emplois, ce qui est peu par rapport aux 7 millions d'emplois détruits en moyenne chaque trimestre au cours de la dernière décennie sous l'effet du fonctionnement normal de l'économie. On observe une situation à peu près analogue au Royaume-Uni, alors que dans les autres pays de l'OCDE, comme l'Allemagne, la France et l'Italie, le déplacement des emplois de services à l'étranger est encore plus modéré.
- Bien que la sous-traitance internationale soit appelée à entraîner des licenciements, son incidence nette sur les possibilités d'emploi et les salaires réels pourrait être positive, même à court terme. La création d'emplois à l'étranger n'implique pas nécessairement des pertes d'emploi dans le pays. Les données concernant les grandes entreprises financières aux États-Unis, par exemple, montrent qu'une majorité des travailleurs concernés sont réemployés au sein de l'entreprise. En outre, en augmentant la productivité et la rentabilité, l'externalisation de certaines tâches peut créer d'autres emplois à l'intérieur du pays.
- Les emplois se déplacent aussi dans les deux sens, car les entreprises des pays en développement investissent dans la zone de l'OCDE, bien que pas nécessairement pour la production de biens intermédiaires pour l'exportation. D'importantes activités de sous-traitance internationale des services ont également lieu dans la zone de l'OCDE. Dans ces conditions, plusieurs pays de l'OCDE ont en fait enregistré des entrées nettes d'emplois de services ces dernières années.

Bien que la sous-traitance des services à l'étranger soit une pratique de plus en plus courante, l'emploi dans les secteurs des services exposés a continué de s'accroître dans la plupart des pays de l'OCDE. C'est le cas notamment, semble-t-il, dans le secteur des centres d'appels, que l'on a considéré comme le plus menacé par l'externalisation. En tout état de cause, la sous-traitance internationale ne devrait pas diminuer de façon permanente l'emploi et la production, les ressources étant redéployées vers d'autres activités, alors que l'incidence à court terme dépend des capacités d'ajustement des pays.

Encourager les bonnes pratiques

Un ensemble commun de principes sous-tendant les bonnes pratiques est assez généralement applicable

Malgré les différences de nature des problèmes d'ajustement, les études de cas et les examens par les pairs sur lesquels cette brochure est fondée donnent à penser qu'un ensemble commun de principes de bonnes pratiques se retrouve dans tous les secteurs et sont susceptibles de s'appliquer largement, selon des modalités variables d'un pays à l'autre. Pour les économies de l'OCDE, le défi est de réformer les politiques structurelles influant sur le fonctionnement des marchés du travail et des marchés de produits, tout en fournissant à ceux qui perdent leur emploi un réel soutien financier et des services de recherche d'emploi. Les pays en développement plus pauvres devraient accorder une attention particulière à la promotion d'un cadre macroéconomique approprié, à l'amélioration de l'accès aux financements, au développement du capital humain, au renforcement des services d'infrastructure et à la réduction des obstacles, souvent élevés, qu'ils dressent eux-mêmes aux échanges. Surtout, des efforts concertés seront nécessaires pour améliorer les capacités de production des pays les plus pauvres, diversifier leur activité économique et mettre en place des institutions saines afin de leur permettre de commencer à tirer parti de l'ensemble des possibilités d'action identifiées ici, dont certaines, comme celles liées aux programmes actifs du marché du travail, peuvent être pour l'instant hors de leur portée.

Recours à des mesures généralement disponibles pour faire face aux coûts d'ajustement

Les mesures d'ajustement généralement disponibles devraient être privilégiées

Un des principaux messages à retenir est que le recours à des mesures généralement disponibles, notamment par le biais du système de sécurité sociale ou du régime fiscal, peut contribuer à améliorer les avantages de l'ouverture, tout en réduisant les tensions créées par l'ajustement. Des mesures d'ajustement ciblées peuvent toutefois être utiles dans certains cas, par exemple lorsqu'un déclin structurel dans un secteur particulier entraîne, dans une zone géographique donnée, des pertes d'emploi supérieures à celles que les programmes du marché du travail existants peuvent absorber. Les programmes ciblés peuvent être motivés soit par des raisons d'efficacité économique, soit par des considérations de politique économique; ils peuvent être le prix à payer pour faire adopter les réformes, car les avantages du changement structurel sont généralement répartis dans l'ensemble de la communauté alors que les pressions de l'ajustement sont le plus souvent concentrées sur un groupe relativement restreint.

Les mesures sectorielles ciblées sont courantes, qu'il s'agisse d'aider les producteurs australiens de textiles et de vêtements à rester compétitifs dans un environnement de faibles droits de douane ou de faire face à des licenciements massifs dans le comté d'Östergötland en Suède. Dans nombre de cas, l'aide est accordée pour remédier à un dysfonctionnement du marché, comme celui associé à un sous-investissement dans la R-D par crainte que les innovations en résultant ne soient appropriées par les nouveaux entrants. Globalement, toutefois, ces dispositifs semblent avoir été d'une efficacité variable pour ce qui est de faciliter l'ajustement. De fait, le problème plus général du ciblage est que le dysfonctionnement du marché peut être difficile à identifier et que toute mesure d'aide sectorielle ou toute mesure compensatoire risque de soulever des difficultés :

- *Création de précédents* : On peut considérer que l'introduction d'un programme d'ajustement crée un précédent qui incitera d'autres secteurs à réclamer des mesures compensatoires analogues dans une grande variété de situations de crise.
- *Effets d'incitation* : Faciliter le transfert des travailleurs dans les secteurs et les régions en expansion où les possibilités d'emploi sont meilleures est presque toujours un élément indispensable du succès de l'ajustement. Les approches qui sont ciblées sur les secteurs et les régions en perte de vitesse risquent de perpétuer le problème d'ajustement.
- *Inertie institutionnelle* : Une fois qu'ils existent, les programmes de mesures compensatoires sont politiquement extrêmement difficiles à arrêter.
- *Équité* : Les pertes d'emploi liées aux échanges ne confèrent pas un droit spécial à un traitement préférentiel. En outre, il peut être difficile de déterminer si ce sont bien les échanges, et non une évolution des tendances au niveau mondial ou la productivité médiocre des entreprises, qui sont en fait responsables de pertes d'emploi spécifiques.
- *Efficacité des dépenses et des recettes publiques* : Il doit être bien établi que l'adoption de mesures compensatoires liées aux échanges sera plus efficace que toute autre utilisation des deniers publics. Les dépenses supplémentaires engagées pour les programmes d'ajustement doivent être financées par une augmentation des recettes, dont la collecte par le biais du régime d'imposition crée des distorsions supplémentaires.

Si les pouvoirs publics jugent nécessaire, pour des raisons de politique économique, de cibler l'aide dans des cas particuliers, l'expérience donne à penser que les problèmes d'équité et d'efficacité seront minimisés dans la mesure où cette aide est :

- Limitée dans le temps, avec une nette stratégie de sortie.
- Découplée de la production.
- Axée sur la réintégration dans la population active des travailleurs ayant perdu leur emploi.
- Compatible avec les dispositifs généraux en matière de filet de sécurité.
- Efficace par rapport à son coût.
- Transparente et justifiable.

Les dysfonctionnements du marché peuvent être difficiles à identifier et les gains potentiels des programmes ciblés doivent être comparés à leurs coûts

Si l'on agit avec prudence, les problèmes de l'aide ciblée peuvent être minimisés

**Encourager la stabilité
macroéconomique
peut favoriser
un environnement propice
à l'ajustement**

L'environnement propice : un cadre macroéconomique sain

Au niveau le plus général, l'ajustement structurel est facilité si les politiques publiques créent un environnement favorable en encourageant la stabilité macroéconomique et la croissance. Comme indiqué dans l'*Étude de l'OCDE sur la croissance*, la stabilité macroéconomique contribue à une économie dynamique, qui, à son tour, rendra vraisemblablement l'ajustement plus rapide et plus facile. Les déséquilibres macroéconomiques, comme une inflation excessive et de forts déficits budgétaires, ont par le passé entraîné un ralentissement de la croissance économique. Dans le cadre du présent projet, plusieurs études de cas mettent en lumière l'importance de la complémentarité entre la politique macroéconomique et la politique commerciale ainsi que le rôle crucial que peuvent jouer les pouvoirs publics dans la création d'un environnement propice à l'ajustement structurel, comme le montre l'étude sur la réforme du secteur agricole de la Nouvelle-Zélande. Conformément à cette analyse, la plupart des pays de l'OCDE ont adopté des politiques macroéconomiques axées sur la stabilité au cours des deux dernières décennies.

Pour un grand nombre de pays en développement, assurer la stabilité macroéconomique par des politiques budgétaires et monétaires saines, supprimer les discriminations à l'encontre des exportations et appliquer une politique de change adaptée sont autant de facteurs qui ont joué un rôle central dans les premiers efforts déployés pour placer leur économie sur un sentier de croissance tourné vers l'extérieur et la restructurer. En particulier, un cadre macroéconomique sain a contribué à encourager le bon fonctionnement des marchés financiers et l'accès des entreprises, en particulier petites et moyennes, au crédit, bien que, dans nombre de pays africains, l'accès à des ressources financières constitue toujours un obstacle majeur à la flexibilité dans le domaine des échanges. La complémentarité d'un cadre macroéconomique sain et de la réforme de la politique commerciale est illustrée par l'utilisation de la politique fiscale pour compenser les pertes de recettes au titre des droits de douane résultant de la libéralisation des échanges.

Des politiques du marché du travail bien conçues – leçons à tirer de l'expérience des pays de l'OCDE

**Le marché du travail
joue un rôle clé
dans le processus
d'ajustement**

Assurer un transfert sans heurt des ressources de main-d'œuvre entre les professions, les entreprises, les secteurs et les régions représente un aspect particulièrement difficile du processus d'ajustement structurel. Les pays de l'OCDE ont rencontré plus ou moins de succès par le passé et les périodes de changement structurel intense ont parfois entraîné une augmentation durable du chômage ou un recours massif à des dispositifs de préretraite. Dans d'autres cas, les travailleurs licenciés des secteurs en perte de vitesse ont dû accepter de grosses pertes de salaire pour retrouver un emploi. Cependant, l'importance des coûts d'ajustement supportés par les travailleurs lésés – et l'efficacité avec laquelle le travail est réaffecté de manière plus générale – dépendent dans une large mesure du

fonctionnement du marché du travail. Plusieurs politiques peuvent en améliorer la capacité d'ajustement.

Les indemnités de chômage contribuent à amortir les conséquences de l'ajustement pour les individus qui en sont victimes et à subventionner la recherche d'un emploi productif, mais elles devraient être conçues de façon à encourager la réinsertion. Plusieurs stratégies peuvent être utilisées à cet égard, bien que l'on ne puisse totalement éviter que la nécessité de fournir des prestations suffisantes n'entre en conflit avec la volonté d'encourager un retour rapide à l'emploi. En particulier, les prestations ne devraient pas être excessivement élevées et des mesures efficaces devraient être appliquées pour remettre les bénéficiaires au travail, par exemple en exigeant des chômeurs qu'ils collaborent avec les personnes chargées de suivre leur dossier pour mettre au point un plan de réinsertion. Les primes de retour à l'emploi et les compléments de salaire sont des formules expérimentées dans certains pays pour inciter financièrement les chômeurs à retrouver un nouvel emploi rapidement ou pour fournir une compensation en cas de réduction durable des gains. Enfin, les aides à l'emploi ciblées sont un autre dispositif budgétaire possible pour encourager le retour à l'emploi.

Les systèmes d'indemnisation du chômage devraient renforcer les incitations au travail tout en fournissant un revenu suffisant

Les programmes actifs du marché du travail (PAMT), notamment l'aide à la recherche d'un emploi, le conseil professionnel, la formation, les primes de déménagement et les autres services de réinsertion, sont les instruments d'action qui servent le plus directement à soutenir le retour à l'emploi des travailleurs licenciés. Par exemple, la réinsertion peut être facilitée si les conseillers en recherche d'emploi aident les chômeurs à procéder à une évaluation réaliste des possibilités qui s'offrent à eux sur le marché du travail ou si les travailleurs licenciés dont les compétences sont obsolètes sont orientés vers des programmes de recyclage. De même, lorsqu'un changement structurel induit par les échanges a supprimé la demande locale de travail, des services d'emploi ayant un large champ d'action géographique peuvent contribuer à rapprocher les demandes d'emploi et les emplois offerts dans les zones d'emploi les plus dynamiques. En organisant des réponses efficaces en cas de licenciement collectif, la coopération tripartite entre les dirigeants, les représentants des travailleurs et l'État s'est aussi révélée utile (lorsqu'elle est compatible avec la pratique nationale). Dans la mesure où ces interventions atteignent leur but, elles peuvent à la fois réduire les coûts d'efficacité résultant de l'ajustement structurel et contribuer à remédier aux conséquences de l'ajustement pour les individus lésés. Il est toutefois indispensable de suivre et d'évaluer ces politiques afin de s'assurer de leur efficacité. Les PAMT ne devraient pas se substituer à des réformes générales du marché du travail.

Les programmes actifs du marché du travail peuvent faciliter le retour à l'emploi

Un principe général sous-tendant les pratiques exemplaires en matière de PAMT est que ces programmes doivent répondre aux besoins particuliers de chacun. Cet impératif amène à se poser la question de savoir si les travailleurs dont l'emploi est supprimé en raison de l'évolution des échanges ont besoin de prestations différentes de celles des autres bénéficiaires des

PAMT. L'expérience récente donne à penser que les travailleurs qui perdent leur emploi dans des secteurs en déclin se heurtant à la concurrence des importations risquent d'avoir des compétences obsolètes peu demandées dans les secteurs en expansion. Pour eux, plus souvent que pour la moyenne des chômeurs indemnisés, l'aide à la recherche d'un emploi devra donc sans doute être complétée par une formation ou par des aides à l'emploi ciblées. Néanmoins, on ne doit pas partir de l'hypothèse que les mesures de recyclage ou les subventions à l'emploi conviennent dans la plupart des cas. Même dans les secteurs en déclin, l'embauche peut être très soutenue. Ainsi, les travailleurs âgés dont les compétences sont très spécialisées et en rapport avec celles requises dans leur secteur d'activité précédent devraient parfois être aidés à rechercher les postes vacants dans le même secteur, où leur productivité et leurs gains seront plus élevés.

La protection de l'emploi ne devrait nuire ni à la capacité d'ajustement des entreprises ni aux incitations des travailleurs à changer d'employeur

Une législation de protection de l'emploi (LPE) trop stricte peut ralentir le processus d'ajustement en limitant la capacité des entreprises de faire face à un environnement en rapide évolution. Les recherches de l'OCDE ont aussi montré qu'une protection trop rigoureuse peut empêcher la création d'entreprises et brider la capacité des nouvelles entreprises performantes de se développer rapidement, entravant les formes d'évolution entrepreneuriale qui paraissent indispensables pour tirer pleinement parti du changement structurel. En outre, une LPE stricte peut ralentir les ajustements aux déséquilibres du marché du travail, car elle affaiblira vraisemblablement les incitations des travailleurs à changer d'employeur. Pour les travailleurs licenciés et les chômeurs, une LPE stricte se traduira sans doute par de moindres chances de réemploi et une durée de chômage plus longue, les entreprises étant moins enclines à embaucher.

Pendant, un certain degré de protection de l'emploi, comme la notification préalable de la fermeture d'usines ou d'autres licenciements collectifs, peut réduire les coûts d'ajustement en donnant à toutes les parties concernées le temps de planifier et de mettre en œuvre les mesures nécessaires. Dans la perspective de pertes d'emploi imminentes, une notification préalable raisonnable est souvent indispensable au dialogue social et à la coopération entre l'entreprise, ses salariés et les services publics de l'emploi. Il est aussi possible d'offrir un dédommagement aux salariés en cas de licenciement, tout en réduisant dans le même temps certains des inconvénients des systèmes traditionnels d'indemnisation. Par exemple, l'Autriche a récemment remplacé son système traditionnel d'indemnités de licenciement par un système de comptes individuels que les salariés peuvent transférer s'ils changent d'emploi, ce qui facilite la mobilité, si importante face aux changements structurels.

Les systèmes de fixation des salaires doivent être suffisamment flexibles

La flexibilité des salaires relatifs est nécessaire pour donner des signaux de prix adéquats durant les périodes de changement structurel. La mesure dans laquelle les divers systèmes de négociation peuvent assurer des structures salariales efficaces entre les professions, les secteurs et les régions peut différer, toutefois, selon qu'il s'agit de systèmes centralisés,

parfois associés à des structures plus rigides des salaires relatifs, ou de systèmes décentralisés. Les pratiques des entreprises en matière de fixation des salaires et la non-transférabilité des droits à pension peuvent aussi décourager les travailleurs de changer d'employeur. Dans certains pays, le barème des salaires tient compte du nombre d'années travaillées dans l'entreprise, ce qui réduit sensiblement l'attrait d'un changement d'emploi pour les salariés qui ont de l'ancienneté. De même, les régimes de pension à prestations définies ne sont pas toujours totalement transférables d'un employeur à l'autre, ce qui nuit aussi à la mobilité. Parfois, les salariés peuvent perdre tous leurs droits à pension s'ils quittent leur employeur.

Les coûts élevés de transaction dans l'immobilier et les rigidités du secteur du logement locatif peuvent freiner gravement la mobilité de la main-d'œuvre. Dans certains pays, l'incitation à la mobilité régionale est faussée pour les propriétaires occupants par les coûts élevés de transaction, représentant parfois plus de 10 % de la valeur du bien, alors que, pour pouvoir bénéficier d'avantages fiscaux, le propriétaire doit avoir résidé dans son logement pendant une période assez longue. Le changement de résidence suppose généralement des coûts de transaction beaucoup plus faibles pour les locataires que pour les propriétaires occupants. Cependant, la mobilité des locataires peut être compromise par d'autres dysfonctionnements du marché. Par exemple, les longues listes d'attente pour les logements sociaux offerts au niveau local ou l'encadrement des loyers pour certaines habitations créent un marché segmenté dans certains pays. Les locataires dont les dépenses de logement sont bien inférieures au prix du marché ne seront guère incités à déménager, même lorsque les possibilités d'emploi sont nettement meilleures dans d'autres régions. Le manque d'efficacité du marché locatif peut aussi faire obstacle à la mobilité des propriétaires occupants en rendant plus difficile, et vraisemblablement plus coûteuse, l'acceptation d'un emploi temporaire dans une autre région.

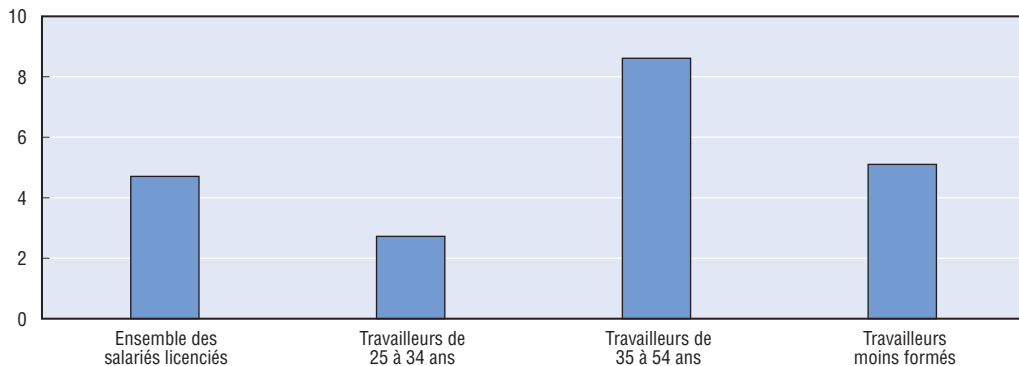
Permettre à la population active d'acquérir des qualifications adéquates et adaptables est indispensable pour faciliter les ajustements structurels et, à terme, la croissance de la productivité et des gains réels devrait s'en trouver améliorée. Cela est d'autant plus vrai que les changements dans la combinaison des emplois et les technologies de production impliquent un renforcement des qualifications requises. Les travailleurs très qualifiés tendent à changer relativement souvent d'emploi et sont plus mobiles entre les professions, les secteurs et les régions. En outre, les salariés ayant un niveau élevé de formation et ceux bénéficiant d'une formation professionnelle en cours d'emploi sont moins confrontés au risque de licenciement que leurs homologues moins bien formés, vraisemblablement parce qu'ils ont une plus grande aptitude à assumer de nouvelles tâches. En cas de licenciement, les travailleurs qui ont reçu une formation dans leur emploi précédent trouvent aussi un nouvel emploi plus rapidement (figure 2). Pour faire en sorte que les qualifications de la main-d'œuvre évoluent en fonction des besoins du marché du travail, des mesures appropriées devraient être mises en place pour inciter les employeurs et les

Les politiques du logement ne devraient pas freiner la mobilité régionale

Les systèmes d'éducation et de formation devraient faciliter la mobilité de la main-d'œuvre et répondre à l'évolution des besoins en matière de qualifications

Figure 2. La formation accroît la probabilité de retrouver un emploi après un licenciement

Variations de la probabilité de retour à l'emploi imputables à la formation reçue avant le licenciement¹
(en points de pourcentage)



1. Calculs de l'OCDE fondés sur le Panel des ménages de la Communauté européenne, vagues 1 à 7 (1994-2000) pour l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, l'Irlande, les Pays-Bas et le Portugal.

Source : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2004.

salariés à investir davantage dans la formation, alors que les possibilités de concurrence dans l'enseignement supérieur pourraient être renforcées.

Augmentation de la concurrence sur les marchés de produits, réforme de la réglementation et renforcement des institutions

L'augmentation de la concurrence sur les marchés de produits renforce la capacité d'ajustement d'une économie

Des marchés de produits flexibles et compétitifs facilitent l'ajustement structurel en encourageant l'efficacité, l'innovation et la création d'emplois. En particulier, une réglementation efficace, qui atteint les objectifs visés, maintient la charge réglementaire pesant sur les entreprises au minimum nécessaire, encourage la concurrence et assure une véritable ouverture des marchés, permet aux entreprises d'engager activement un processus d'ajustement structurel, que ce soit par des transformations au sein des secteurs ou par des mouvements entre les secteurs. Les études de cas soulignent l'importance de l'environnement réglementaire, qu'il s'agisse de l'harmonisation des règlements touchant la production d'avocats au Mexique, de la réforme réglementaire du secteur agroalimentaire au Chili ou de la réduction des obstacles à l'entrée de capitaux privés dans le secteur de la santé du Japon.

Plus généralement, une réglementation anticoncurrentielle des marchés de produits peut en fait empêcher les pays de tirer pleinement parti des nouvelles possibilités découlant, par exemple, de la libéralisation des échanges ou des progrès technologiques pour créer davantage d'emplois et augmenter le bien-être global. Comme dans le cas des marchés du travail, une réglementation des marchés de produits trop complexe ou inutilement restrictive peut avoir des conséquences économiques importantes sous la forme de prix plus élevés, d'une baisse de l'emploi et d'une réduction de l'innovation. Ces conséquences peuvent être particulièrement marquées dans les secteurs caractérisés par une forte proportion de petites entreprises ou par des taux élevés de création et de destruction d'entreprises, comme le secteur des services aux entreprises. Les inefficiences des marchés financiers et les distorsions créées par les dispositions fiscales peuvent renforcer les obstacles

à l'entrée et à la croissance en augmentant les dépenses en capital que doivent supporter les entreprises concernées. Les industries de services, notamment les transports, les services professionnels et le commerce de détail, font aussi l'objet de lourdes réglementations sectorielles dans nombre de pays de l'OCDE, ce qui peut avoir des effets négatifs sur la productivité et l'emploi.

Soucieux de veiller à ce que les réglementations atteignent leurs objectifs sans peser inutilement sur la concurrence, les gouvernements des pays de l'OCDE sont en train de revoir et de mettre à jour leurs dispositifs réglementaires. Reste un sérieux défi à relever, à savoir réduire le corpus réglementaire de base qui, dans la plupart des pays, freine la concurrence sur les marchés de produits.

Un environnement réglementaire sain nécessite le recours à des pratiques propres à améliorer la conception et la mise en œuvre des réglementations (transparence, analyses d'impact de la réglementation, étude d'options différentes, simplification administrative, examen administratif et judiciaire). Le fonctionnement efficace des institutions impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des réglementations est par ailleurs indispensable.

L'OCDE a mis en évidence dans le cadre de ses travaux six principes d'une réglementation efficace qui respecte la diversité des préférences nationales et des objectifs réglementaires, tout en favorisant l'ouverture des marchés : transparence des réglementations et ouverture du processus décisionnel en matière réglementaire, non-discrimination; volonté d'éviter des réglementations commerciales inutilement restrictives; recours à des mesures ou normes harmonisées au niveau international; rationalisation des procédures d'évaluation de la conformité; et application résolue des principes de concurrence.

Le processus institutionnel et de gouvernance de l'ajustement structurel revêt aussi une importance particulière. Il comporte les aspects suivants :

- Évaluation efficace des politiques, y compris une analyse de la compatibilité de la réforme structurelle envisagée avec les intérêts généraux de la communauté.
- Processus d'examen indépendants visant à faire mieux comprendre à l'opinion publique que les avantages seront supérieurs aux coûts.
- Évaluation *ex post* pour montrer à la collectivité que les difficultés d'ajustement non prévues seront résolues.

Des politiques commerciales libérales

La politique commerciale est un autre élément clé de l'ajustement structurel, pour les pays développés comme pour les pays en développement. En règle générale, les obstacles aux échanges ne facilitent pas le processus d'ajustement et ne permettent pas non plus de s'en dispenser. Pour ce qui est de l'agriculture, par exemple, des facteurs structurels profondément enracinés entraînent une diminution de l'importance de ce secteur dans l'activité économique globale au gré de la croissance et du développement.

Une réglementation efficace peut contribuer à l'ouverture des marchés

Le processus institutionnel et de gouvernance de l'ajustement structurel est lui aussi important

Les obstacles aux échanges ne facilitent pas le processus d'ajustement et ne permettent pas non plus de s'en dispenser

Notamment, l'élasticité de la demande de produits alimentaires par rapport au revenu tend à être moindre que pour les autres produits, alors que l'innovation technique dans l'agriculture est génératrice d'économies de main-d'œuvre. Les efforts déployés pour résister à la libéralisation des échanges ne changeront pas ces réalités fondamentales, mais freineront l'ajustement. Pour dire les choses autrement, et dans une optique positive, un environnement commercial libéral, appuyé par une action allant dans le même sens dans les autres domaines de la politique économique, complète le processus d'ajustement. Au niveau plus général, il contribue en effet à la croissance économique et facilite ainsi l'établissement de conditions propices à un transfert des facteurs de production des secteurs en perte de vitesse vers les secteurs en expansion. Dans la mesure où la croissance induite par les échanges facilite le processus d'ajustement dans les pays en développement et contribue à une rentabilité croissante du travail dans ces pays, elle atténuera aussi les pressions découlant des migrations internationales.

Comme il ressort des études de cas – que ce soit pour les technologies de l'information en Inde, les véhicules automobiles en Afrique du Sud ou la construction navale en Australie (encadré 4) – les échanges (importations comme exportations) et l'investissement étranger direct contribuent à l'ajustement par le biais notamment des facteurs suivants :

- Promotion de la compétitivité et de l'innovation.
- Amélioration de l'accès aux moyens de production essentiels, qu'il s'agisse des matières premières, des biens d'équipement ou des services.
- Stimulation des exportations, en élargissant les débouchés commerciaux ou en favorisant les synergies entre pays dotés d'avantages comparatifs dans des domaines différents.

Des avantages sont à prévoir à la suite de la libéralisation du commerce de services

Bien que dans le contexte du Programme de Doha pour le développement, la libéralisation du commerce devra intervenir dans tous les secteurs afin d'assurer l'équilibre des intérêts, des avantages spécifiques découleront vraisemblablement de la libéralisation du commerce de services. Dans la perspective de l'ajustement structurel, il y a trois raisons à cela :

- Premièrement, les gains potentiels de bien-être – et, par conséquent, le répit accordé pour l'ajustement – devraient être, selon certaines estimations, jusqu'à cinq fois plus importants à la suite de la libéralisation des services que ceux ressentis lors de la libéralisation des échanges de marchandises.
- Deuxièmement, compte tenu du dynamisme du secteur des services, les pressions que la libéralisation fait peser sur l'ajustement seront vraisemblablement plus facilement absorbées que celles associées à la libéralisation des échanges de marchandises.
- Troisièmement, la libéralisation des services entrant dans la production agricole et manufacturière devrait atténuer toutes les difficultés d'ajustement auxquelles ces secteurs pourraient être exposés. D'après les analyses en cours à l'OCDE, si l'on tient compte des obstacles aux services,

Encadré 4. Contribution des échanges et des politiques commerciales à l'ajustement

Favoriser la compétitivité et l'innovation : l'industrie des services TI en Inde

Le cas de l'Inde illustre les moyens par lesquels les échanges et les politiques commerciales peuvent stimuler la compétitivité et l'innovation. En 1991, l'Inde a lancé un programme de réformes pour ouvrir son économie et développer ainsi le commerce et l'investissement. A la suite de ces réformes, plusieurs multinationales américaines et britanniques ont établi des centres de TI et des « back offices » en Inde pour desservir les marchés anglophones à travers le monde. Les transferts de technologies qui ont accompagné l'établissement de ces opérations ont permis à l'Inde de se constituer une base de compétences dans le domaine des TI qui a favorisé la réalisation d'investissements et d'autres transferts de connaissances par des professionnels des TI d'origine indienne, venant en particulier des États-Unis.

Le succès de l'industrie des services TI en Inde tient à trois facteurs qui montrent les avantages d'un environnement commercial libéral et de politiques complémentaires de soutien dans les secteurs connexes. Premièrement, le développement de ces services a été favorisé par l'assouplissement des pratiques protectionnistes et de planification centralisée qui caractérisaient jusque-là l'environnement réglementaire de l'Inde. Deuxièmement, les sociétés de TI indiennes s'étant développées en l'absence d'une clientèle nationale, leur compétitivité a été évaluée par rapport aux prestataires étrangers établis sur les marchés extérieurs et elles ont dû se montrer efficaces dès le départ en adoptant un modèle novateur de prestations de services fondé sur les nouvelles technologies de l'information. Enfin, l'important réservoir de travailleurs indiens dotés d'un haut de niveau de formation et le fait que les compagnies de services TI sont beaucoup plus tributaires d'une main-d'œuvre très qualifiée que de l'infrastructure physique ont permis des synergies naturelles entre les besoins et les ressources.

Amélioration de l'accès aux facteurs de production essentiels : le secteur automobile en Afrique du Sud

La politique commerciale dans le secteur de la construction automobile en Afrique du Sud a évolué au fil du temps, passant d'un simple protectionnisme dans les années 20 à une politique de substitution aux importations, caractérisée par des règles de contenu local, à compter des années 60, qui a été suivie de deux périodes de réforme et de libéralisation depuis les années 80.

En 1989, la politique commerciale de l'Afrique du Sud dans le secteur de la construction automobile a été réformée de façon à améliorer la compétitivité internationale grâce à la libéralisation des échanges et à un meilleur accès aux facteurs de production essentiels. La nouvelle politique de complémentarité entre exportations et importations visait à promouvoir la compétitivité tout en supprimant les distorsions créées à l'encontre des exportations par les mesures destinées à l'origine à protéger le secteur automobile national. Le nouveau régime commercial a abandonné les règles de contenu local et leur a substitué un système permettant aux constructeurs automobiles de recevoir, pour leurs exportations de pièces détachées et de véhicules, des crédits qui pouvaient venir en déduction des droits à acquitter sur les importations de pièces détachées.

Ces réformes ont permis à l'industrie automobile de se spécialiser dans la production de pièces détachées et de véhicules automobiles internationalement compétitifs, en facilitant l'accès à des pièces détachées indispensables qui n'auraient pas pu être produites de façon efficace par les entreprises nationales. Il importe aussi de noter que ces réformes ont par ailleurs stimulé l'investissement étranger dans les activités de fabrication de pièces détachées automobiles au niveau local, ce qui a encore accru la compétitivité des fabricants nationaux de pièces détachées et de véhicules.

Stimulation des exportations : la construction navale en Australie

Le système de soutien du secteur public à la construction navale en Australie, qui datait de 1940, consistait en des primes s'apparentant à des subventions et grâce auxquelles la construction d'un navire en Australie n'était pas plus coûteuse qu'au Royaume-Uni. Applicable seulement aux navires destinés à un usage interne, ce système a découragé l'investissement, l'innovation et la diversification de la production, concentrée sur les gros navires à coque en acier. Dans les années 70, cette production était en effet de plus

Encadré 4. Contribution des échanges et des politiques commerciales à l'ajustement (suite)

en plus concurrencée par les chantiers navals d'Europe et d'Asie de l'Est, qui utilisaient des technologies plus avancées et qui permettaient de diminuer les coûts. Le régime de subventions à la construction navale a été complètement abandonné en 2003 à la suite d'une succession de réformes, qui ont eu pour effet de réduire de près de moitié les effectifs employés dans la construction navale australienne entre 1985 et 1996 (ces effectifs étant ramenés à 7 434 salariés) tout en permettant un triplement de la production des chantiers navals australiens au cours de la même période. La majeure partie de la production est aujourd'hui destinée à l'exportation.

Réformé pour la première fois dans les années 70, le système de primes à la construction navale a été revu de manière à soutenir l'ajustement structurel, lequel devait favoriser la croissance à long terme, la compétitivité des exportations et, partant, la suppression des subventions à un moment ou à un autre. Décidant de ne plus se fonder sur les coûts pour calculer le montant des subventions, afin de supprimer les contre-incitations à l'efficacité et à l'innovation, les autorités ont graduellement réduit le taux nominal de soutien pour le ramener de 27,5 % à 0 % entre le début des années 80 et 2003. Le nouveau système, en prenant comme critères pour l'octroi d'une aide l'efficacité et le progrès technologique et en admettant les navires exportés au bénéfice de cette aide en 1984, a encouragé l'industrie de la construction navale à rechercher un créneau dans lequel elle pouvait être compétitive au plan international. Ainsi, les constructeurs navals australiens se sont reconvertis, délaissant les gros navires à coque en acier, déjà produits de façon plus efficace par les concurrents internationaux, pour passer à la production de transbordeurs rapides à la pointe de la technologie, pour laquelle il n'y avait que quelques concurrents internationaux viables.

le taux effectif de protection de certains secteurs agricoles et manufacturiers est en fait négatif, ce qui signifie que les obstacles aux services pénalisent en fait ces secteurs au lieu de les protéger (tableau 1).

**Les avantages
des mesures
de sauvegarde doivent être
supérieurs aux coûts**

Comme on l'a noté précédemment, les restrictions aux échanges n'influencent vraisemblablement pas sur les facteurs structurels intrinsèques qui déterminent le rôle des différents secteurs dans l'activité économique globale. Cependant, dans certains cas particuliers, par exemple lorsqu'un dommage grave est causé par une hausse importante ou imprévue des importations, on peut considérer que des mesures de sauvegarde ciblées se justifient dans le cadre du processus d'ajustement. La question à laquelle il faut répondre est de savoir si les avantages potentiels de ces mesures, qui permettent de disposer d'un certain répit pour procéder à l'ajustement structurel – et de faire mieux accepter celui-ci par l'opinion publique – justifient leurs coûts.

Il n'y a pas de règle impérative pour ce qui est du rythme de la réforme. Une certaine progressivité peut se justifier dans le cas d'un ajustement structurel induit par les échanges si l'on a besoin de temps pour renforcer le cadre institutionnel. Il y a cependant un risque que cette progressivité nuise à la crédibilité de la réforme et ouvre la voie à un retour en arrière ou à des exceptions spécifiques.

Les liens entre le commerce, l'investissement et l'ajustement sont souvent déterminants, surtout dans les pays en développement. Du point de vue quantitatif, ce sont les investissements intérieurs qui dominent, les secteurs exportateurs constituant souvent une source importante de capital-risque.

Tableau 1. **Incidence des obstacles aux services (OS) sur les taux effectifs de protection (TEP) dans le secteur manufacturier**

Effets en termes de TEP

	Brésil		Maroc		Roumanie		Thaïlande	
	Sans OS	Avec OS	Sans OS	Avec OS	Sans OS	Avec OS	Sans OS	Avec OS
Sylviculture et produits du bois	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)
Produits chimiques, produits en caoutchouc, produits en plastique	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)	(-)
Produits minéraux, nca	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)
Métaux de base et métallurgie	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)
Véhicules à moteur	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)
Matériel de transport	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Produits manufacturiers, nca	(+)	(+)	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)

nca = non classé ailleurs.

Le TEP est une mesure de la protection fournie à un secteur par l'ensemble de la structure tarifaire, compte tenu des effets des droits de douane sur les facteurs de production et les produits. Ces résultats font apparaître l'augmentation ou la diminution de la valeur ajoutée unitaire qui, dans une activité économique, résulte de la structure tarifaire par rapport à une situation où il n'y a pas de droits de douane. La différence entre les TEP qui sont calculés sans prendre en compte les obstacles aux services et les TEP qui tiennent compte de ces obstacles peut être considérée comme représentative du coût supplémentaire imposé par des obstacles aux services inefficients. Pour ce qui est de la protection des services, ce sont les dernières estimations des obstacles existant dans les télécommunications, le secteur bancaire, la distribution, l'électricité, les services professionnels et les transports aériens et maritimes qui ont été utilisées.

(+) désigne des TEP positifs.

(-) désigne des TEP négatifs.

Cependant, les investissements étrangers ont représenté une contribution « qualitative » importante. L'investissement direct étranger et les transferts de compétences apportent un savoir-faire dans les domaines financier, administratif et technologique et permettent aussi d'avoir accès aux marchés et aux acheteurs étrangers. Des Néerlandais et des Israéliens ont aidé à développer le savoir-faire pour les fleurs coupées au Kenya, des ressortissants de pays d'Asie de l'Est ont fait de même pour l'industrie de l'habillement à Maurice et au Lesotho, des Américains pour le conditionnement des fruits au Chili et des Japonais pour l'élevage des crevettes en Thaïlande. Mais le cadre d'action local est aussi important : les gouvernements concernés ont contribué à attirer l'IDE en mettant en place dans les années 80 des régimes d'investissement assez ouverts et non discriminatoires.

Recours à de larges stratégies d'action

La réalisation en parallèle des réformes dans différents domaines d'action peut à la fois réduire la résistance au changement, car les personnes lésées par les conséquences négatives d'une réforme peuvent tirer parti d'une autre; elle peut aussi créer des synergies entre les politiques. Le renforcement mutuel des politiques est aussi souligné dans le document ministériel intitulé *Les services et la croissance économique - Emploi, productivité et innovation*. Conjuguées, les politiques auront une plus grande incidence que si elles sont mises en œuvre séparément, notamment en créant un environnement propice à l'innovation et à la diffusion des technologies et en permettant ainsi aux pays de progresser dans la chaîne des valeurs.

Pour faciliter l'ajustement structurel, il est surtout conseillé aux pouvoirs publics de s'employer à mettre en œuvre des politiques générales adaptées à une grande diversité de domaines. Des programmes de réforme

Les réformes devraient être complémentaires

d'ensemble seront vraisemblablement plus efficaces que des stratégies ponctuelles. Par exemple, des politiques qui améliorent le fonctionnement des marchés du travail tout en assurant un soutien du revenu suffisant peuvent contribuer à réduire les conséquences de l'ajustement en termes de réduction de la production, tout en encourageant la croissance grâce aux transferts de ressources vers les activités en expansion. En outre, si des mesures sont mises en œuvre parallèlement pour atténuer les obstacles réglementaires à la concurrence et à la croissance sur les marchés intérieurs, les avantages pour la société pourraient bien se manifester plus tôt et les gains pourraient en fin de compte être plus importants. Mais si la libéralisation du commerce est liée positivement à la croissance, elle est parfois associée à une dégradation du niveau de vie dans les économies qui réglementent beaucoup l'entrée sur le marché ou imposent des charges élevées en cas de fermetures d'entreprises ou de réductions d'effectifs. De larges réformes peuvent aussi réduire la résistance au changement et rendre plus difficiles les demandes d'exemption de différents secteurs.

**Il n'y a pas de modèle
pré-établi
pour l'échelonnement
des réformes**

Il s'ensuit que les pouvoirs publics devraient chercher, dans toute la mesure du possible, à poursuivre les réformes en parallèle. Il peut toutefois y avoir des cas où une succession particulière de réformes se révèle nécessaire, mais il n'y a pas de modèle à suivre à cet égard. Un grand nombre d'initiatives peuvent être présentées comme la condition préalable essentielle à l'ajustement structurel : la libéralisation du commerce, pour empêcher les ressources de migrer vers des secteurs protégés; la libéralisation des investissements, pour assurer un effet multiplicateur macroéconomique; la réforme des relations professionnelles, pour assurer la préparation préalable du marché du travail; la réforme de la politique de la concurrence, pour éviter les abus de position dominante sur les marchés après la déréglementation. En fait, l'échelonnement de ces politiques et d'autres dépendra en fin de compte de ce qui est politiquement possible dans le pays concerné.

Coopération multilatérale

**Pour tirer pleinement parti
des avantages
du commerce
international, une action
multilatérale et la mise
en œuvre du Programme
de Doha pour
le développement
sont indispensables**

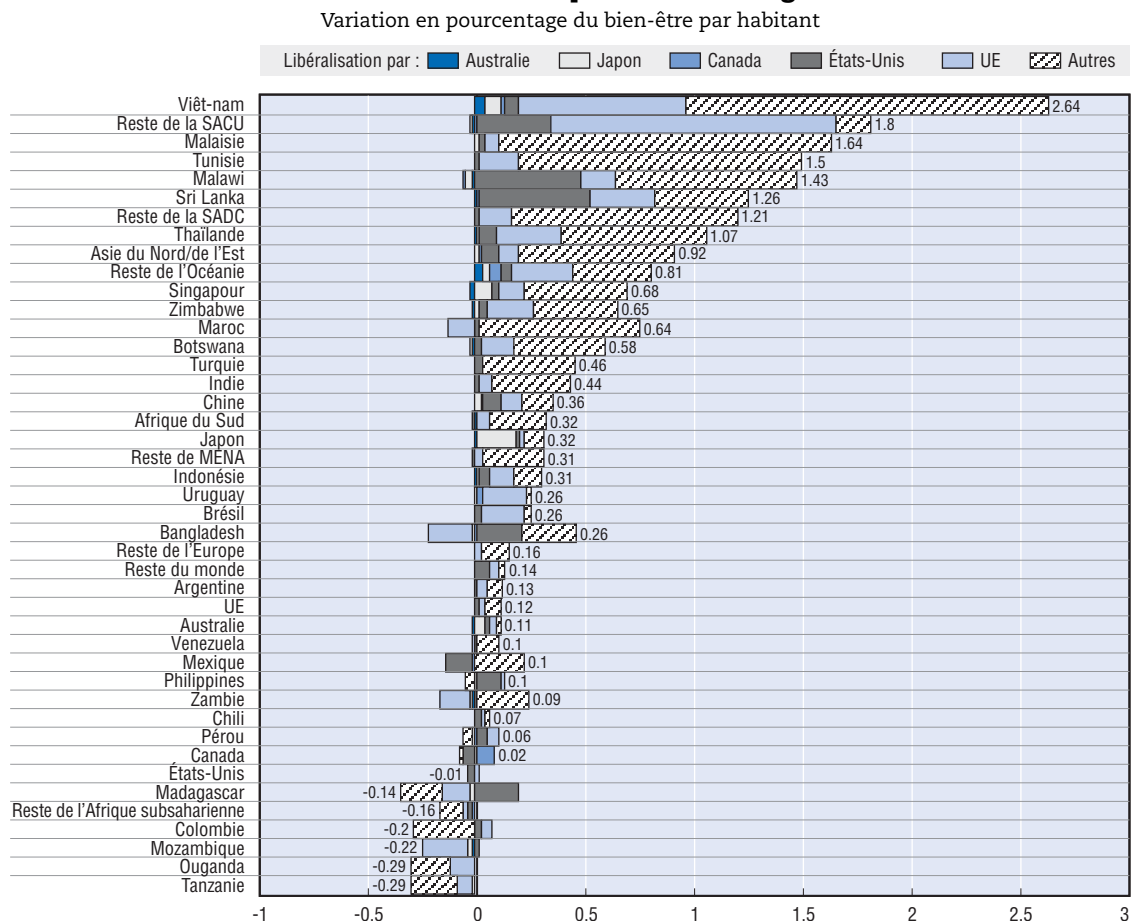
Pour tirer pleinement parti des gains qui peuvent découler du commerce international, une action multilatérale dans le cadre de l'OMC et la mise en œuvre effective du Programme de Doha pour le développement sont essentielles, des progrès équilibrés et concrets devant être accomplis dans tous les domaines centraux de négociation : agriculture, accès aux marchés non agricoles, services, règles et facilitation des échanges. Le cadre de l'OMC permet aux pays de coopérer en évitant des mesures de rétorsion commerciales mutuellement destructrices. Les engagements pris à l'OMC contribuent aussi dans une large mesure à pérenniser les réformes intérieures. En outre, l'OMC – conjointement aux efforts complémentaires d'aide au développement – a un rôle à jouer pour répondre aux préoccupations particulières des pays en développement, surtout celles associées à l'érosion des préférences et à la perte de recettes.

La figure 3 présente les effets d'une réduction de 50 % des droits *ad valorem* dans toutes les régions. Un tel scénario entraînerait une érosion substantielle des préférences, mais la majorité des pays en développement sortiraient gagnants d'une telle libéralisation. Dans la plupart des cas, les avantages de la libéralisation du commerce devraient compenser les pertes liées à l'érosion des préférences correspondantes. Si la production dans certains secteurs admis à bénéficier de préférences risque de diminuer, les ressources ainsi libérées sont sans doute utilisables de façon plus productive ailleurs. De même, les effets négatifs de l'érosion des préférences observés sur un marché pourraient bien être annulés par les effets positifs d'un meilleur accès à d'autres marchés. Cependant, quelques régions, principalement en Afrique, pourraient enregistrer des pertes nettes de bien-être.

Une réponse globale visera à tirer parti des nouvelles possibilités associées à la libéralisation du commerce, tout en facilitant l'ajustement. Les actions engagées consisteront notamment à réformer la politique commerciale, en mettant en œuvre des politiques complémentaires

Face à l'érosion des préférences, il importe de chercher à tirer parti des nouvelles possibilités tout en facilitant l'ajustement

Figure 3. **Gains de bien-être par habitant résultant d'une réduction simultanée de 50 % des droits de douane par toutes les régions**



1. Les gains de bien-être dus à la libéralisation des échanges peuvent être ventilés en deux éléments : i) la plus grande efficacité avec laquelle les pays utilisent les ressources et ii) la modification des termes de l'échange.

Source : Étude de l'OCDE sur l'érosion des préférences commerciales (2004).

destinées à promouvoir la stabilité économique, à encourager l'entrepreneuriat et à mettre en place un filet de sécurité sociale approprié. Dans certains cas, un traitement spécial et différencié dans le cadre du système commercial multilatéral peut contribuer à gérer la transition vers un régime commercial plus libéral, en l'associant à une aide au développement pour renforcer les capacités de production et la diversification des exportations. Comme le souligne une étude récente de la Banque mondiale, il faut accroître l'efficacité des systèmes de préférences dans le secteur agricole, mais prendre soin de ne pas entraver le processus de libéralisation commerciale multilatérale favorable au développement.

Les pertes de recettes inquiètent certains pays en développement

Certains pays en développement ont exprimé leur vive inquiétude à propos des effets sur les recettes publiques de toute nouvelle libéralisation multilatérale des droits de douane, telle que celle qui pourrait intervenir dans le cadre du Programme de Doha pour le développement. Malgré ces pertes de recettes, les estimations empiriques tirées des études récentes indiquent que les gains de bien-être potentiels des réductions tarifaires sont importants et que ce sont les pays en développement qui devraient enregistrer les gains les plus importants par rapport à leur PIB. Ceux d'entre eux qui ont actuellement des droits plus élevés et plus dispersés sont particulièrement bien placés pour bénéficier d'une réforme tarifaire non discriminatoire. Cependant, dans certains cas, les pertes de recettes potentielles pourraient nuire à la stabilisation macroéconomique (notamment la viabilité budgétaire) et aux programmes de développement et se traduire par une inversion de la réforme commerciale elle-même.

Des gains de bien-être peuvent découler d'un programme conjoint de réformes des droits de douane et de la fiscalité

Le degré de dépendance à l'égard des droits à l'importation en tant que source de recettes publiques diffère considérablement suivant les pays et les besoins d'ajustement varieront en conséquence. Une étude récente de l'OCDE montre que là où les pertes de recettes tarifaires sont remplacées par un impôt à la consommation, on pourrait tirer des gains de bien-être importants de la réalisation d'un programme conjoint de réformes des droits de douane et des impôts, sans compromettre les recettes publiques. Lorsque des coûts particuliers d'ajustement découlent de la mise en œuvre d'un tel programme, il sera sans doute justifié d'en tenir compte au niveau multilatéral par un traitement spécial et différencié qui facilite la réduction de la dépendance à l'égard des recettes tarifaires.

La communauté internationale peut aider les pays en développement à développer leur capacité commerciale

La communauté internationale contribue à soutenir le processus d'ajustement dans les pays en développement et à atténuer les conséquences de ce processus grâce à plusieurs types de programmes d'aide (liée aux échanges) et de renforcement des capacités. Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE recommande de cibler l'aide sur les éléments suivants :

- *Elaboration des politiques et renforcement des institutions*, y compris l'aide à la réalisation d'évaluations stratégiques *ex ante*, au suivi et à l'évaluation des réformes, au renforcement des entités publiques et à la mise en place de

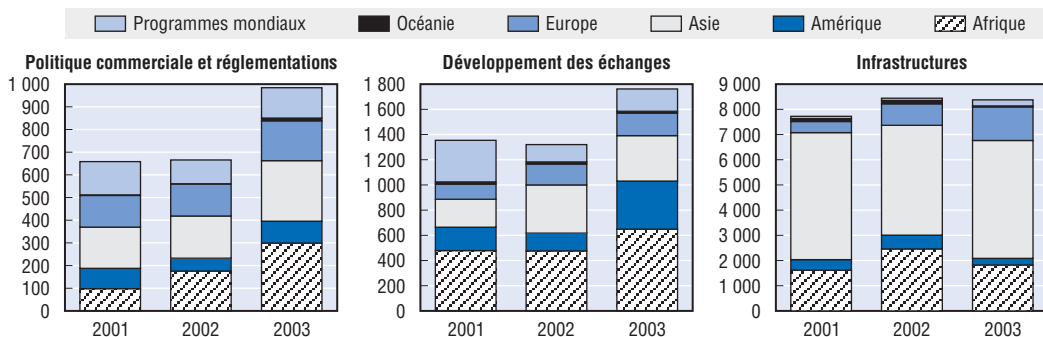
mécanismes de consultation efficaces dans les différents ministères ainsi qu'avec les représentants des entreprises et des travailleurs.

- *Capacités de production et d'exportation*, y compris le soutien en faveur de l'amélioration de la compétitivité dans les secteurs exportateurs existants, de la diversification des produits et des marchés et du respect des normes techniques, sanitaires et phytosanitaires.
- *Infrastructure et facilitation des échanges* (y compris l'aide pour simplifier et rationaliser la réglementation en matière d'importation et d'exportation et les procédures et administrations douanières), eu égard aux nombreuses contraintes auxquelles sont confrontées les entreprises des pays en développement « derrière la frontière ».

La figure 4 fait apparaître la forte augmentation de l'aide des donateurs bilatéraux et des organismes multilatéraux dans le domaine de l'élaboration de politiques commerciales et du développement des échanges.

Figure 4. Répartition de l'assistance technique liée aux échanges et de l'aide au renforcement des capacités et des infrastructures

Par région et par grande catégorie, millions d'USD



Source : OMC/OCDE, Programme de Doha pour le développement, Base de données sur le renforcement des capacités commerciales.

En outre, les institutions financières internationales peuvent soutenir le processus de libéralisation commerciale multilatérale et contribuer à atténuer les coûts d'ajustement, en fournissant une assistance financière pour remédier aux déficits temporaires de balance des paiements, y compris lorsque ceux-ci sont dus à l'érosion des préférences. On citera à cet égard le mécanisme d'intégration commerciale du FMI.

Du fait du rôle central qu'ils jouent dans le financement des contrats internationaux pour la vente de biens d'équipement et les projets, les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public accordés dans le cadre de divers accords négociés et convenus à l'OCDE peuvent contribuer à l'ajustement structurel en facilitant l'accès aux projets d'infrastructure, en favorisant le maintien des flux de financements commerciaux et en imposant des disciplines en matière de soutien public.

Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public peuvent aussi contribuer à l'ajustement structurel

**La responsabilité sociale
des entreprises joue
un rôle important dans
le processus d'ajustement**

Compte tenu des difficultés soulevées et des possibilités offertes par le processus d'ajustement, il importe d'encourager des relations de confiance entre les dirigeants et les travailleurs. Les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales contribuent beaucoup à cet objectif, en renforçant les bases de la confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles opèrent, y compris par le biais de la disposition selon laquelle, dans le contexte des négociations de bonne foi avec les représentants des salariés sur les conditions de travail, les entreprises ne doivent pas menacer de transférer les activités hors du pays concerné, afin d'influer de façon indue sur ces négociations.

Dans le cadre d'une initiative distincte de l'OCDE concernant la responsabilité sociale des entreprises, les gouvernements des pays de l'OCDE et leurs organismes de crédit à l'exportation subordonnent de plus en plus, depuis quelques années, l'octroi d'un soutien public aux crédits à l'exportation à une série de nouveaux principes directeurs, critères et procédures concernant « la gouvernance sociale des entreprises ». Outre une responsabilisation accrue à l'égard des préoccupations sociétales, les gouvernements ont engagé un dialogue avec les pays importateurs, notamment sur l'incidence environnementale des projets et sur la lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales.

**Des inquiétudes ont été
exprimées à propos
des normes fondamentales
du travail**

L'émergence de nouvelles sources de pressions concurrentielles internationales a fait craindre que les pays ne passent outre les normes fondamentales du travail convenues au niveau international pour renforcer leur avantage comparatif, contribuant ainsi à un nivellement par le bas des conditions de travail. La montée de la Chine et la croissance des zones franches pour l'industrie d'exportation sont au centre de ces préoccupations. Cependant, une étude réalisée antérieurement par l'OCDE n'a pas permis de mettre en évidence un tel phénomène. Des analyses plus récentes tendent à corroborer cette conclusion.

**Les pays n'enregistrent
pas d'amélioration durable
de leur compétitivité en
négligeant les normes
fondamentales du travail**

Les pays n'enregistrent pas d'amélioration durable de leur compétitivité en négligeant les normes fondamentales du travail. De fait, bien au contraire, l'amélioration des conditions de travail paraît contribuer de façon importante à la croissance et au développement, point qui est souligné dans le rapport final de la Commission mondiale du BIT sur la dimension sociale de la mondialisation. Il est donc absolument impératif de mieux respecter et de mettre en œuvre les normes fondamentales de travail du BIT, cette organisation restant la principale responsable de la fixation et du suivi de ces normes.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(00 2005 58 2 P) – n° 83114 2005