



## DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

# Libéralisation des échanges et emploi

## I. Introduction

1. La libéralisation des échanges, définie de manière large comme l'évolution vers une liberté accrue des échanges par la réduction des droits de douane et autres obstacles, est perçue généralement comme le moteur de la mondialisation. La progression rapide des flux de biens et de services par-delà les frontières nationales constitue l'aspect le plus visible de l'intégration croissante de l'économie mondiale au cours des dernières décennies. Pourtant, il s'agit là aussi de l'un des aspects les plus controversés de la mondialisation. Les adversaires de la libéralisation du commerce accusent celle-ci d'une multitude de maux: progression du chômage et de l'inégalité des salaires dans les pays avancés, renforcement de l'exploitation des travailleurs dans les pays en développement, détérioration des conditions d'emploi et des normes du travail, désindustrialisation et marginalisation des pays à faibles revenus, aggravation de la pauvreté et des inégalités mondiales, dégradation de l'environnement. Ces critiques se sont répandues malgré le fait que les avantages de la libéralisation du commerce, du point de vue de l'amélioration de la répartition des ressources et des gains de productivité qui en résultent comme de celui de la croissance économique, sont l'un des fondements de l'analyse économique classique.
2. Cette controverse sur la libéralisation des échanges a de larges conséquences pour l'évolution et la gestion de l'économie mondiale futures. L'une des questions fondamentales porte sur les conséquences de la libéralisation des échanges pour le développement économique et la réduction des inégalités entre pays avancés et pays en développement. Si, comme ses adversaires le proclament, la libéralisation nuit à la croissance économique des pays en développement, l'évolution actuelle de l'économie mondiale entraînera un renforcement des inégalités existant entre pays avancés et pays en développement, et non une convergence ultime. Par ailleurs, si, comme on l'affirme, la libéralisation des échanges nuit également aux pauvres des pays en développement, elle menacera l'un des objectifs communs fondamentaux de la communauté internationale, celui de la réduction de la pauvreté mondiale. Est également en jeu la viabilité de la gestion actuelle de l'économie mondiale. Si les effets de la libéralisation du commerce sont ceux que décrivent ses adversaires, il y a lieu de mettre gravement en doute le rôle de l'OMC et du système commercial multilatéral qu'elle soutient et favorise. De même, selon les critiques, le rôle des institutions de Bretton Woods serait aussi compromis par le soutien actif qu'elles apportent à la libéralisation du commerce dans la conditionnalité de leur politique au niveau des pays ainsi que par la poursuite de cette libéralisation des échanges au niveau multilatéral.

3. La question de la libéralisation des échanges s’inscrit dans le cadre plus large des relations entre la mondialisation et le travail, y compris les questions relatives au commerce et aux normes du travail, à la protection sociale et au rôle du dialogue social. Par ailleurs, elle est étroitement liée à la libéralisation du régime de l’investissement direct étranger et au rôle des entreprises multinationales<sup>1</sup>. A l’évidence, ce vaste ensemble de questions dépasse le cadre du présent document, lequel, conformément au titre indiqué au Bureau par le groupe de travail, portera uniquement sur les liens existant entre la libéralisation des échanges et l’emploi. Etant donné que le niveau et la qualité de l’emploi dépendent fortement du niveau de la croissance économique et que cet emploi est l’une des clés du bien-être économique des pays de tous niveaux de développement, ce thème ne peut en aucun cas apparaître trop étroit. Il n’est pas possible d’étudier l’impact de la libéralisation des échanges sur l’emploi et les conditions de travail sans examiner aussi la question centrale de son impact sur la croissance économique. Par ailleurs, l’impact de la libéralisation des échanges sur le niveau et la structure de l’emploi est une clé importante de son impact sur la pauvreté, les salaires et la répartition des revenus, ainsi que de la qualité de l’emploi. A l’évidence, ces dernières variables sont au centre des controverses qui animent le débat relatif à la mondialisation du commerce.

## II. Evolution générale du commerce mondial

4. Il s’est produit une libéralisation considérable du commerce au cours de la période postérieure à la seconde guerre mondiale. Le phénomène a été particulièrement prononcé depuis les années quatre-vingt. Plus de 100 pays à travers le monde ont procédé à une certaine libéralisation du commerce sous diverses formes, comme la réduction des droits de douane, des restrictions quantitatives et des autres obstacles non tarifaires. Il en est résulté une baisse notable du niveau des droits de douane et des autres obstacles au commerce dans la majorité des pays du monde. Ces mesures de libéralisation des échanges se sont souvent accompagnées de la libéralisation de la politique de l’investissement direct étranger et de mesures de libéralisation comme la suppression du contrôle de l’investissement intérieur, la déréglementation de la production intérieure et du marché du travail, les privatisations et la libéralisation financière, tant intérieure qu’extérieure.
5. Cette dernière caractéristique de la libéralisation des échanges au cours de cette période est importante parce qu’elle soulève une question méthodologique essentielle, à savoir qu’il est souvent difficile de distinguer les effets des politiques du commerce en tant que tels des effets des autres mesures de libéralisation qui se produisent simultanément. Il y a également lieu de noter qu’il existait des différences importantes entre les pays sur différents points: degré initial de protection à partir duquel la libéralisation s’est produite, circonstances macroéconomiques entourant le déclenchement et la mise en œuvre des programmes de libéralisation des échanges, ampleur de la libéralisation entreprise, rythme et ordre chronologique des mesures de libéralisation des échanges, liens existant entre les mesures de libéralisation des échanges et les autres mesures de libéralisation. Il apparaît ainsi difficile d’aboutir à des conclusions générales au sujet des effets de la libéralisation du commerce.
6. Trois facteurs fondamentaux expliquent la vaste libéralisation des échanges qui s’est produite au cours de cette période. L’un d’eux a été l’échec manifeste des politiques de substitution des importations que nombre de pays en développement ont mis au centre de

<sup>1</sup> Comme le laissait prévoir le résumé de la discussion présenté par le président à la réunion de mars 2001 du groupe de travail, la question de l’investissement dans l’économie mondiale sera sans doute abordée à la réunion de mars 2002 du groupe de travail.

leur stratégie de développement dans les années cinquante et soixante. En même temps, le succès spectaculaire de quelques économies d'Asie orientale, qui avaient évolué vers une stratégie de développement davantage orientée vers l'extérieur, a provoqué un large changement d'attitude en faveur de la libéralisation. Ce changement a conduit certains pays en développement à lancer unilatéralement des programmes de libéralisation des échanges. Cependant, un facteur plus décisif a été la crise de la dette qui s'est produite au début des années quatre-vingt, crise qui a conduit un grand nombre de pays en développement, particulièrement en Afrique et en Amérique latine, à adopter des programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, en liaison avec la Banque mondiale et le FMI. De manière générale, ces programmes comprenaient l'engagement de prendre rapidement de substantielles mesures de libéralisation du commerce dans le cadre de la conditionnalité par politique imposée. De même, après l'effondrement du communisme en 1989, les ex-pays socialistes ont abordé une phase de transition vers l'économie de marché, là encore sous les auspices des institutions de Bretton Woods. L'un des éléments importants de ces programmes de transition était une libéralisation du commerce rapide et de grande ampleur. Cependant, parallèlement à ces larges mouvements de libéralisation touchant les différents pays, il s'est produit une évolution convergente dans le système commercial multilatéral. A cet égard, l'événement le plus important a été le succès des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay et la création de l'OMC en 1994, laquelle a entraîné la poursuite de la libéralisation du commerce chez ses Etats Membres, qui étaient environ 120 à l'époque. Parallèlement, on a enregistré une progression des accords commerciaux régionaux dans de nombreuses parties du monde, accords qui ont permis de libéraliser les échanges à des degrés divers dans les Etats parties à ces accords. Dans l'ensemble, donc, on peut dire qu'il s'est produit une nette évolution vers une politique commerciale plus libérale dans la plupart des pays du monde.

7. Avant d'examiner les effets de cette vague de libéralisation des échanges sur la croissance économique et l'emploi, il convient d'examiner ses effets sur le taux de progression et la structure du commerce mondial. Cette tâche n'est pas aussi aisée qu'il n'y paraît, car nous ne pouvons nous contenter d'observer les changements qui se sont produits dans le commerce mondial et d'en conclure que tous les changements observés sont dus à la libéralisation de ce commerce. D'autres facteurs ont joué. Par exemple, la baisse substantielle des coûts du transport et des communications au cours de cette période a sans doute stimulé le commerce mondial, indépendamment de sa libéralisation. De même, la mise au point de nouvelles technologies, qui a permis de faire progresser l'externalisation des approvisionnements à l'échelle mondiale, a été le principal moteur de la forte progression des échanges intraentreprises de biens intermédiaires. Cette progression se serait produite en tout état de cause, indépendamment du degré de la libéralisation des échanges, encore qu'à un rythme plus lent. Par ailleurs, les changements intervenus dans le niveau et la structure de la demande de l'économie mondiale exercent une forte influence sur le taux de croissance du commerce mondial, influence qui, en principe, est indépendante du degré de libéralisation du commerce. Cependant, même lorsqu'on garde à l'esprit les réserves ci-dessus, il est instructif d'examiner ce qui s'est produit dans le domaine du commerce mondial au cours de cette période de vaste libéralisation des échanges, parce qu'il apparaît à l'évidence que les politiques commerciales ont été le principal facteur des changements qui ont affecté le commerce mondial, même si d'autres facteurs ont également joué un rôle.
8. Le fait le plus frappant est que le commerce mondial a progressé plus vite que le PIB mondial au cours des vingt dernières années. C'est pourquoi le ratio du commerce au PIB

au niveau mondial est passé de 39 pour cent en 1980 à 45 pour cent en 1997<sup>2</sup>. Cette évolution générale s'est traduite par une nette hausse du ratio du commerce au PIB dans un grand nombre de pays. Il s'est accompagné d'une évolution sensible de la structure du commerce mondial. Un aspect de cette évolution tient au changement sensible de la répartition du commerce mondial entre les produits. La part des produits de base dans le commerce mondial des marchandises a chuté de 43 pour cent en 1980 à 19 pour cent en 1998, tandis que celle des produits manufacturés passait de 54 pour cent à 76 pour cent.

9. Dans le cadre de cette situation d'ensemble, le commerce entre les pays avancés et les pays en développement s'est accru rapidement, particulièrement pour les produits manufacturés. Cette progression a suscité la crainte, au début des années quatre-vingt-dix, que l'accroissement des importations en provenance des pays à faibles salaires, combiné à la relocalisation dans ces pays des industries à forte intensité de main-d'œuvre, provoque de graves pertes d'emploi chez les travailleurs faiblement qualifiés des pays avancés. Certains observateurs jugeaient qu'il s'agissait là d'une cause essentielle du chômage élevé et de la progression des inégalités salariales entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés qui apparaissaient à cette période. Cependant, la plupart des recherches effectuées par la suite ont montré que ces craintes avaient été largement exagérées. L'opinion générale est aujourd'hui que la progression des importations de produits manufacturés en provenance des pays en développement n'a eu qu'un faible impact négatif sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés, et aucun impact sur les salaires. La hausse du chômage des travailleurs faiblement qualifiés et de l'écart salarial entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés dans nombre de pays avancés au cours des deux dernières décennies est due essentiellement à une évolution technologique qui favorise les qualifications.
10. Un autre aspect important du changement tient au fait que les gains résultant de cette progression du commerce mondial ont été répartis de manière inégale entre les pays en développement. Ils ont été largement concentrés dans un groupe de treize pays et régions: Argentine, Brésil, Chine, République de Corée, Hong-kong (Chine), Inde, Indonésie, Malaisie, Mexique, Philippines, Singapour, Taiwan (Chine) et Thaïlande. Comme on l'a noté plus haut, la source la plus dynamique de croissance du commerce mondial a eu trait aux échanges de produits manufacturés entre pays avancés et pays en développement. Une part essentielle de ces gains s'est faite au profit des treize pays et régions précités, dont la part des exportations de produits manufacturés dans le commerce mondial est passée de 9 pour cent en 1980 à 22 pour cent en 1996. Dix autres pays en développement ont également bénéficié d'une progression de leur part des exportations mondiales de produits manufacturés, mais dans une moindre proportion. Pour l'ensemble de ces 23 pays et régions, le ratio moyen du commerce au PIB est passé de 32 pour cent en 1980-1982 à 51 pour cent en 1996-1998.
11. Le corollaire de cette évolution a été que de nombreux pays en développement, y compris la quasi-totalité des pays les moins avancés, sont restés à l'écart des gains procurés par la progression du commerce mondial. Un indicateur de cette marginalisation tient au fait que, à l'exclusion des pays exportateurs de pétrole du Moyen-Orient, les pays en développement ne faisant pas partie du «groupe des 23» ont vu leur part collective du commerce mondial des marchandises tomber de 4 pour cent en 1980-1982 à 3 pour cent en 1996-1998. L'une des raisons de cette polarisation a été le fait que nombre de pays

<sup>2</sup> Les vues exposées au présent paragraphe et dans les trois paragraphes suivants s'inspirent de Ajit K. Ghose, «Trade liberalization and manufacturing employment», Employment Paper 2000/3 (Genève, BIT, 2000), et de Makiko Matsumoto: «Trade and the changing international division of labour», document non publié, Département de la stratégie en matière d'emploi (Genève, BIT, 2001).

marginalisés dépendent fortement des produits de base, et qu'ils souffrent donc de la stagnation de la demande mondiale de ces produits. Cela s'est traduit par une réduction des possibilités d'accroître les exportations, de même que, dans de nombreux cas, par la baisse des prix réels de ces produits. Dans une large mesure, cette évolution a représenté la poursuite d'une tendance séculaire qui s'explique par la faible élasticité de la demande de produits de base par rapport aux revenus, par la découverte constante de substituts synthétiques aux matières premières utilisées dans la production industrielle et par le progrès technique, qui entraîne des économies dans l'utilisation des produits de base. Cependant, le fait que la libéralisation n'ait que très peu touché jusqu'ici le commerce agricole a également joué un rôle. On s'accorde à dire que la libéralisation du commerce agricole, provoquant une hausse de la demande d'exportation de produits agricoles en provenance de nombre de pays marginalisés, contribuerait à une réduction des inégalités de la répartition des gains résultant de l'expansion du commerce mondial. Cependant, cette évolution ne devrait pas suffire à elle seule à améliorer la situation parce qu'une partie du problème touche à l'offre. Nombre des pays marginalisés ne sont pas en mesure de profiter du commerce mondial parce qu'ils n'ont pas été capables de réduire la part des produits de base dans leurs exportations, et donc d'exploiter la demande en croissance rapide d'exportation de produits manufacturés. Nombre d'entre eux ont échoué à mettre en place les infrastructures matérielles et les compétences nécessaires au développement d'un secteur manufacturier.

12. Une série d'études de cas sur la Chine, l'Inde, la Malaisie, le Mexique et le Brésil ont porté sur les effets de la progression du commerce sur l'emploi et les salaires des industries manufacturières<sup>3</sup>. Les pays retenus pour cette série d'études avaient tous bénéficié d'une progression rapide de leur commerce au cours des deux dernières décennies et faisaient partie du groupe de pays en développement qui ont le plus profité de la progression du commerce mondial. Les études en question ont porté sur le secteur manufacturier parce qu'il a joué un rôle moteur dans la progression du commerce et en a bénéficié le plus fortement. Dans les trois pays émergents d'Asie qui ont été étudiés, la progression du commerce a eu des effets généralement favorables sur l'emploi et les salaires du secteur manufacturier. La progression du commerce a non seulement stimulé la croissance, mais a eu aussi des effets sur la progression de l'intensité de l'emploi dans la production manufacturière. En outre, les travailleurs non qualifiés ou faiblement qualifiés ont davantage profité de cette évolution que les travailleurs qualifiés parce que la progression de l'emploi a été plus rapide dans les secteurs tournés vers l'exportation, qui emploient surtout des travailleurs faiblement qualifiés, que dans les autres secteurs. Il apparaît également que l'emploi a continué à progresser dans les secteurs qui concurrencent les importations, malgré la concurrence accrue des importations. Les salaires réels des travailleurs non qualifiés ont progressé chaque fois que la main-d'œuvre excédentaire est devenue négligeable, mais ils n'ont pas baissé lorsque cette main-d'œuvre est restée à un niveau élevé. De manière générale, les salaires réels des travailleurs qualifiés ont progressé. Ainsi, les inégalités salariales ont diminué dans certaines situations, mais se sont aggravées dans d'autres. Par contraste avec ce qui s'était produit dans ces pays d'Asie, les effets favorables de la progression du commerce sur l'emploi et les salaires n'ont pas été constatés dans des pays d'Amérique latine comme le Brésil et le Mexique. Dans ces pays, l'emploi du secteur manufacturier n'a pas progressé de manière sensible ou a diminué. Les salaires réels des travailleurs non qualifiés ont généralement diminué, et les écarts salariaux entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés se sont creusés assez fortement. Il ressort des études que ces évolutions peuvent être imputables à une situation initiale défavorable (par exemple une répartition extrêmement inégale des richesses), à des

<sup>3</sup> Pour consulter ces études et d'autres études sur la mondialisation et la politique de l'emploi, visiter le site Internet suivant: [www.ilo.org/public/english/employment/strat/global/index.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global/index.htm).

problèmes de gestion macroéconomique et à une dépendance excessive envers les ressources extérieures; cependant, les travaux doivent être poursuivis pour mieux comprendre ce qui s'est passé.

13. Un projet de recherche de l'OIT mené antérieurement pour le groupe de travail a produit également des résultats nuancés. Ce projet consistait en une série d'études de cas portant sur sept pays (Afrique du Sud, Bangladesh, Chili, République de Corée, Maurice, Pologne et Suisse) et en une synthèse de celles-ci qui s'inspirait également d'une analyse transversale d'un échantillon plus large de pays sur certaines questions. Ce projet portait sur l'ensemble des aspects de la mondialisation, et non simplement sur la libéralisation du commerce, mais il a abouti malgré tout à des conclusions sur cette question qui concernent le présent débat. L'une des conclusions d'ensemble était que la libéralisation des échanges et l'investissement direct étranger sont de nature à améliorer le niveau de vie, mais que ce processus n'est ni instantané, ni indolore; les coûts de l'ajustement peuvent être considérables. Par ailleurs, le rapport montre que le commerce international est lié à une rotation accrue de la main-d'œuvre, qui a des conséquences particulièrement préjudiciables pour les travailleurs dont les compétences ne sont que peu transférables<sup>4</sup>. Les études de cas par pays n'ont pas fait apparaître de résultats uniformes sur l'impact de la libéralisation du commerce sur les inégalités de revenus. Au Chili et au Bangladesh, ces inégalités se sont aggravées durant le processus de libéralisation du commerce<sup>5</sup>, et en Pologne la libéralisation du commerce et de l'investissement direct étranger se sont accompagnés de disparités croissantes entre les différentes régions du pays. A l'opposé, à Maurice, la croissance fondée sur les exportations s'est accompagnée au cours des quinze dernières années d'une amélioration de la répartition des revenus, tandis qu'en République de Corée cette répartition s'améliorait jusqu'au début de la crise de 1997<sup>6</sup>. De même, la libéralisation du commerce a été liée, à Maurice comme en République de Corée, à une forte création d'emplois et à une baisse du chômage. Au Chili également, on a constaté une baisse du chômage à partir du milieu des années quatre-vingt, étant toutefois admis que cette évolution s'est produite une décennie après la mise en œuvre de la libéralisation du commerce. En Afrique du Sud, en revanche, la situation de l'emploi s'est détériorée. Le chômage, toujours élevé, continue à s'accroître<sup>7</sup>. Le rapport attribue cette détérioration au fait que la libéralisation des échanges peut avoir eu pour conséquence de favoriser les facteurs de production à forte intensité de capital au détriment de ceux qui sont à forte intensité de main-d'œuvre<sup>8</sup>.
14. Cependant, il est difficile de tirer des conclusions définitives sur la base de tels liens entre, d'une part, les variations du commerce et, d'autre part, l'évolution de la croissance et de l'emploi. Le premier problème consiste à établir une causalité entre la libéralisation du commerce et la croissance et l'emploi. Une augmentation des exportations et du ratio du commerce au PIB ne peut être imputée automatiquement aux effets de la libéralisation des échanges. D'autres facteurs interviennent. Il s'agit là d'une question importante, parce qu'il existe des différences notables dans la nature et l'étendue de la libéralisation des échanges entre les pays qui appartiennent au groupe le plus performant. Si l'on ne peut

<sup>4</sup> R. Torres: «Towards a socially sustainable world economy», tiré des *Studies on the Social Dimensions of Globalization* (Genève, BIT, 2001).

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 24.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 85.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 85.

établir clairement un lien de cause à effet entre la libéralisation des échanges et les autres variables, la causalité peut jouer dans l'un ou l'autre sens. La progression des exportations et le ratio du commerce au PIB peuvent être le résultat d'une progression de la croissance obtenue par la mise en œuvre d'une stratégie réussie ou par un environnement commercial favorable, cela d'autant plus que la progression des exportations est généralement un élément essentiel de la croissance générale et que les deux éléments sont fortement corrélés. Le second problème tient au fait que, même si nous laissons de côté ce problème de la relation de cause à effet et acceptons l'hypothèse selon laquelle les résultats observés sont dus à la libéralisation des échanges, les effets fortement contrastés sur l'emploi entre pays conduisent à poser une question fondamentale: comment s'explique la différence? A l'évidence, il faut en conclure que les facteurs propres aux pays et les facteurs contingents jouent un rôle important, ce qui remet en cause la valeur de toute généralisation sur les liens existants entre la libéralisation des échanges et l'emploi. On peut en conclure qu'il serait plus fructueux d'examiner les études propres à chaque pays pour obtenir des réponses. Cette considération est renforcée par le fait que la ligne de faille du débat sur la libéralisation des échanges se trouve dans le domaine de l'action à mener. Une des positions de base des institutions de Bretton Woods, position qui fait l'objet de critiques, est qu'une libéralisation du commerce substantielle et rapide est toujours positive. Il y a donc lieu d'examiner les études traitant plus précisément de cette question.

### III. Que nous enseigne la théorie?

15. Avant d'examiner les éléments concrets dont on dispose, il est utile de rappeler brièvement la théorie économique relative à la question. L'un des postulats fondamentaux de la théorie relative au commerce international est que la liberté du commerce est supérieure au protectionnisme parce qu'elle permet aux différents pays d'exploiter pleinement leur avantage comparatif. Tous les pays bénéficient du commerce par la spécialisation dans la production et l'exportation des marchandises pour lesquelles ils sont le plus efficaces et dans l'importation du reste de leurs besoins des autres pays qui peuvent produire ces marchandises à un coût plus faible. Il en résulte qu'un niveau donné de production peut être généré à meilleur marché pour l'ensemble des pays qui participent au commerce international.
16. Il convient de mentionner ici deux prolongements importants de cette hypothèse de base, à savoir le modèle de Heckscher-Ohlin et le théorème de Stolper-Samuelson. Dans l'élaboration de l'avantage comparatif, le modèle de Heckscher-Ohlin déclare que cet avantage comparatif est déterminé par la dotation relative du pays en facteurs. Dans un monde où le capital et le travail sont les deux seuls facteurs de production, les pays richement dotés en capital se spécialiseront dans la production de biens à forte intensité de capital, tandis que les pays riches en main-d'œuvre se spécialiseront dans les biens à forte intensité de main-d'œuvre. Le théorème de Stolper-Samuelson affine cette proposition en affirmant que la liberté du commerce assurée dans ce contexte aura pour effet d'accroître la demande de main-d'œuvre non qualifiée dans les pays à main-d'œuvre abondante ainsi que d'augmenter les salaires une fois que l'excédent de main-d'œuvre a été éliminé. A l'inverse, la demande de main-d'œuvre qualifiée s'accroîtra dans les pays où le capital est abondant (et où, par extension, la main-d'œuvre y est aussi). Parallèlement, la demande de main-d'œuvre non qualifiée et les salaires de cette main-d'œuvre diminueront.
17. Considérée dans ce cadre théorique, la libéralisation des échanges est fondamentalement positive pour les pays en développement puisqu'ils sont riches en main-d'œuvre. Un commerce plus libre aura pour avantage non seulement d'accroître leur efficacité et leur croissance, mais aussi, simultanément, de faire progresser l'emploi et les salaires de leur ressource la plus abondante, la main-d'œuvre non qualifiée. Cela aura en outre l'avantage supplémentaire de réduire les inégalités de salaires et de revenus puisque les travailleurs

non qualifiés sont parmi les moins rémunérés du marché du travail. C'est sur cette conception que reposent les études les plus anciennes sur le commerce et l'emploi dans les pays en développement, études qui préconisaient d'abandonner la politique de substitution des importations au profit d'une politique commerciale plus ouverte. Dans les pays avancés, en revanche, il se produira une baisse de la demande relative de main-d'œuvre non qualifiée et des salaires de cette main-d'œuvre, tandis qu'il se produira le contraire pour la main-d'œuvre qualifiée. En principe, cette évolution ne devrait pas constituer un problème, car les travailleurs non qualifiés sont une minorité et le cours normal de l'adaptation exigerait que le niveau de qualification de la main-d'œuvre s'améliore en permanence. En pratique, cependant, il pourrait se produire des problèmes d'ajustement qui découleraient des imperfections du marché ou des handicaps sociaux et éducatifs des travailleurs non qualifiés, avec pour effet d'entraver le processus nécessaire d'amélioration des compétences. Les problèmes d'ajustement de ce type ont sans doute suscité des craintes dans plusieurs pays avancés quant aux effets préjudiciables d'un accroissement des échanges avec les pays à faibles salaires. On a reproché à ces échanges, s'ajoutant aux craintes liées à l'impact des investissements directs étrangers à destination des régions de production à faibles salaires de provoquer une hausse du chômage et des inégalités salariales dans les pays avancés.

- 18.** Selon les principes fondamentaux de la théorie des échanges, la libéralisation du commerce ne peut être que bénéfique pour la croissance, l'emploi et la répartition des revenus. Du point de vue de l'action politique, cela signifie qu'une libéralisation unilatérale des échanges serait toujours un choix préférable à la substitution des importations ou à la protection. Cependant, cette position suscite de fortes réserves théoriques, dont la plupart résultent du fait que les propositions ci-dessus reposent sur une double hypothèse: il existe une concurrence parfaite, les économies d'échelle produisent toujours des rendements constants. Cette hypothèse est manifestement contredite par les réalités concrètes: particulièrement dans les pays en développement, les imperfections du marché sont courantes et nombre de secteurs industriels sont caractérisés par des économies d'échelle. Ainsi, en présence de certains échecs du marché, comme les externalités de production positives des secteurs en concurrence avec les importations, le niveau à long terme du PIB (mesuré aux prix mondiaux) peut être plus élevé en cas de restrictions au commerce qu'en l'absence de telles restrictions<sup>9</sup>. C'est sur cette base que repose l'argument ancien selon lequel il faut accorder aux industries naissantes une protection initiale par rapport aux industries potentiellement concurrentes, pour leur permettre de surmonter les obstacles de départ et de progresser par la pratique. De son côté, l'évolution récente de la théorie de la croissance et du commerce a fourni des arguments supplémentaires en faveur de la protection. Selon les théories de la croissance endogène, les restrictions aux échanges peuvent être aussi liées à un taux de croissance supérieur de la production lorsque les restrictions favorisent les secteurs plus dynamiques que les autres sur le plan technologique<sup>10</sup>. Outre les avantages des économies d'échelle, il peut se produire des externalités positives générées par l'accroissement de la masse des connaissances produites par ces moyens. Le raisonnement est similaire aux arguments anciens en faveur de la substitution des importations qui sont fondés sur l'opinion selon laquelle l'accroissement des rendements et les externalités interentreprises sont présents dans l'ensemble du secteur manufacturier, ce qui justifie les mesures de protection visant à promouvoir l'industrialisation. Cette position s'accompagne souvent de l'argument selon lequel une industrialisation préalable est une condition nécessaire d'un succès ultérieur des

<sup>9</sup> F. Rodriguez et D. Rodrik: «Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence» (document de travail NBER 7081, avril 1999).

<sup>10</sup> *Ibid.*

exportations. Dans cette perspective, on accuse souvent la libéralisation du commerce de provoquer la désindustrialisation. Par ailleurs, la «nouvelle théorie du commerce» soutient que les stratégies commerciales peuvent améliorer le niveau de vie dans certaines conditions. En aidant leurs entreprises à prendre place dans des secteurs de production où la demande mondiale ne peut faire vivre que quelques entreprises oligopolistiques (par exemple la production d'avions), les pays peuvent procurer des avantages sensibles à l'économie nationale.

19. On a noté également que, selon la théorie classique du commerce, les ressources (y compris la main-d'œuvre) sont toujours pleinement utilisées et le commerce est toujours équilibré<sup>11</sup>. Ces hypothèses s'appliquent rarement dans le monde réel (comme en témoigne le niveau élevé du chômage dans de nombreux pays). Dans ces conditions, contrairement aux prévisions optimistes de la théorie classique quant à un ajustement facile et peu coûteux, la libéralisation des échanges peut imposer des coûts élevés sous la forme d'une contraction de la production, d'un chômage élevé et d'un fort déficit commercial. Certains auteurs soutiennent que le coût de l'ajustement peut être élevé en cas de concurrence monopolistique ou imparfaite, d'immobilité des facteurs et de rigidité des salaires et des prix.

#### IV. Données de fait

20. Avant d'examiner les données de fait, il convient de rappeler quelques points relatifs à la notion de libéralisation des échanges et à sa mesure. Sur le plan conceptuel, la libéralisation du commerce est souvent définie du point de vue de la distorsion de la structure des incitations entre exportations et importations<sup>12</sup>. Il y a liberté du commerce lorsque les incitations à l'exportation sont neutres par rapport aux incitations à l'importation. Ainsi, on peut libéraliser les échanges par la réduction des droits de douane ou par la suppression de tout autre obstacle à l'exportation en recourant à d'autres moyens (par exemple l'introduction de subventions à l'exportation ou l'augmentation de ces subventions). Un autre élément de la libéralisation des échanges est le remplacement d'un instrument du contrôle commercial par un autre instrument qui ait un moindre effet de distorsion sur la structure des incitations. A titre d'exemple, on peut citer la pratique courante consistant à remplacer des restrictions quantitatives par des droits de douane. En pratique, on peut mesurer l'importance de la libéralisation des échanges de plusieurs manières, mais chacune d'entre elles pose des problèmes. Une manière habituelle de mesurer consiste à se fonder sur les changements annoncés de politique, comme la réduction des droits de douane ou la suppression des restrictions quantitatives. Cependant, il y a lieu de procéder à une comparaison avec les résultats effectifs et de tenir compte de la possibilité d'une substitution des outils utilisés, c'est-à-dire de changements dans d'autres secteurs de l'action politique qui peuvent avoir pour effet de contrecarrer les objectifs des changements de politique annoncés. Une deuxième manière de mesurer se fonde sur une estimation directe du changement apporté à la distorsion du régime commercial, tel qu'il apparaît dans le changement des prix relatifs. Cependant, cette méthode pose souvent des problèmes de pondération et d'agrégation des changements de prix. Une troisième méthode de mesure consiste à recourir à des critères multiples comme les changements de

<sup>11</sup> J.A. Ocampo et L. Taylor: «Trade liberalization in developing economies: Modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution», *Economic Journal*, vol. 108, n° 450, sept. 1998, pp. 1523-46.

<sup>12</sup> D. Greenaway, W. Morgan et P. Wright: «Trade reform, adjustment and growth: What does the evidence tell us?», *Economic Journal*, vol. 108, n° 450, sept. 1998, pp. 1547-61.

droits de douane et de prix relatifs; cependant, cette méthode se heurte, elle aussi, à des problèmes de pondération et d'agrégation.

21. Il est également important de noter brièvement quelques problèmes méthodologiques que l'on rencontre fréquemment dans les études sur la libéralisation des échanges. Un problème particulièrement délicat consiste à distinguer les effets de la libéralisation des échanges de ceux qui tiennent à d'autres évolutions politiques, aux crises macroéconomiques et aux autres chocs exogènes qui peuvent se produire au même moment. Un autre problème tient au raisonnement hypothético-déductif (c'est-à-dire au scénario dont on pense qu'il se serait déroulé en l'absence de libéralisation du commerce) qui est utilisé pour déterminer les effets de cette libéralisation. On admet souvent que ce raisonnement hypothético-déductif correspond à une situation dans laquelle la politique menée précédemment aurait été poursuivie. Cela peut n'être pas exact, du fait que la libéralisation du commerce se produit souvent après une crise économique et que, dans ces conditions, les politiques préexistantes ne sont plus viables.
22. Comme indiqué plus haut, le réquisitoire contre les politiques de substitution des importations par des productions nationales dans les pays en développement a été construit sur la base d'une série d'études menées par l'OCDE<sup>13</sup> et par le Bureau national de recherche économique (NBER) des Etats-Unis<sup>14</sup>. Ces études ont mis en évidence les faiblesses importantes qui sont associées à une stratégie de substitution des importations par les productions d'industries fortement protégées, à valeur ajoutée négative si on les mesure à l'aune des prix mondiaux. Les nouveaux pays industriels d'Asie qui ont suivi une stratégie plus ouverte ont, quant à eux, connu un développement rapide de leur production et de l'emploi. Ces résultats opposés ont été expliqués par les pertes statiques et dynamiques qui sont liées à une stratégie de substitution des importations. Les pertes statiques sont constituées par les coûts de production plus élevés dans les industries protégées et par l'inefficience associée à l'absence de concurrence sur les marchés nationaux, aux activités visant à maximiser la rente et aux retards causés par le système de contingentement des importations. Les pertes dynamiques sont liées au fait que les politiques de substitution des importations favorisent des industries moins compétitives et plus capitalistiques qui se développent plus lentement. Il a également été souligné que, étant moins ouvertes au commerce, les stratégies de substitution des importations par des produits locaux restreignent l'accès aux technologies et aux connaissances étrangères, d'où le moindre profit que tire le pays d'une source de croissance importante. Ces études ont par ailleurs mis en lumière les effets macroéconomiques négatifs appréciables, insuffisamment reconnus à l'époque, des politiques de substitution des importations. Le maintien d'un régime de substitution des importations par des produits locaux nécessite souvent un contrôle des changes afin de soutenir un taux de change surévalué. En outre, la croissance limitée des exportations et l'étroite dépendance par rapport aux intrants importés entraînent souvent de graves problèmes de balance des paiements qui rendent difficile le maintien de la stabilité macroéconomique. En conséquence, il est difficile d'assurer une croissance viable à long terme dans le cadre d'une stratégie de substitution des importations par des productions nationales. Ces études ont présumé la supériorité des stratégies orientées vers l'extérieur sur celles axées sur la substitution des importations, mais elles sont restées pratiquement silencieuses sur la question de savoir *comment* passer d'une stratégie à l'autre. C'est pourtant probablement là la question la plus préoccupante qui se pose aux

<sup>13</sup> I. Little, T. Scitovsky et M. Scott: *Industry and trade in some developing countries* (Londres, Oxford University Press, 1970).

<sup>14</sup> A.O. Krueger: *Foreign trade regimes and economic development: Liberalization attempts and consequences* (Lexington, M.A., Ballinger, 1978).

dirigeants des pays en développement. La réponse donnée par les institutions de Bretton Woods est qu'il devrait y avoir une libéralisation substantielle et rapide des échanges — ce que certains observateurs ont appelé l'approche du «big bang». C'est le type de conditionnalité par politique imposée qui était prévu dans beaucoup de programmes d'ajustement structurel dans les années quatre-vingt et dans les programmes destinés aux économies en transition au début des années quatre-vingt-dix.

23. Une étude importante de la Banque mondiale <sup>15</sup> a visé à démontrer les avantages d'une libéralisation poussée des échanges. Sur la base de l'examen de 36 épisodes distincts de libéralisation des échanges dans 19 pays, cette étude a abouti à des conclusions très rassurantes sur les profits à tirer d'une telle libéralisation. Il y est notamment indiqué que «même à court terme, la libéralisation est allée de pair avec une croissance plutôt plus rapide que moins rapide» et que «la libéralisation des échanges n'a pas, en règle générale, augmenté le chômage, même dans certains secteurs de l'économie tels que celui des industries manufacturières ou le secteur agricole» — ce que l'étude explique par le fait que le ralentissement de la croissance dans le secteur manufacturier a été compensé par une augmentation de la croissance et de l'emploi dans l'agriculture par suite de la libéralisation du commerce. L'étude indique encore que cette accélération de la croissance du secteur agricole, parallèlement au développement des exportations à forte intensité de main-d'œuvre, a accru la demande globale de main-d'œuvre et, partant, entraîné une amélioration de la répartition du revenu. Ces résultats ont cependant été contestés. Greenaway <sup>16</sup> et Collier <sup>17</sup> ont mis en cause ces conclusions principalement pour des motifs de méthodologie. Plus récemment, Agenor et Aizenman <sup>18</sup> ont souligné que ces études n'apportent guère de preuves d'une évolution de l'emploi dans les activités de production non manufacturières ou de l'évolution du taux de chômage global. Ces problèmes sont aggravés par les insuffisances méthodologiques des études de cas. C'est pourquoi on ne peut souscrire aux conclusions optimistes de ces études concernant les effets de la libéralisation des échanges sur l'emploi.
24. Deux études, l'une de Dollar <sup>19</sup> et l'autre de Sachs et Warner <sup>20</sup>, ont beaucoup contribué à former l'opinion largement acceptée selon laquelle les pays dont les politiques imposent moins de barrières aux échanges connaissent une croissance plus rapide, lorsque les autres caractéristiques nationales pertinentes sont maîtrisées. Ces deux études sont fondées sur une analyse transversale, pour un grand nombre de pays, de la relation existant entre un indice d'«ouverture» de l'économie et le taux de croissance. L'étude de Dollar prétend démontrer que, pour un échantillon de 95 pays au cours de la période allant de 1976 à 1985, la croissance a été corrélée négativement avec chacun des deux indices d'ouverture

<sup>15</sup> D. Papageorgiou, A. Choksi, M. Michaely: *Liberalization of foreign trade in developing countries: The lessons of experience* (Washington, DC, Banque mondiale, 1990).

<sup>16</sup> D. Greenaway: «Liberalizing foreign trade through rose tinted glasses», *Economic Journal*, vol. 103, 1993, pp. 208-223.

<sup>17</sup> P. Collier: «Higgledy-piggledy liberalization», *The World Economy*, vol. 16, 1993, pp. 503-512.

<sup>18</sup> P. Agenor et J. Aizenman: «Trade liberalization and unemployment», *The Journal of International Trade and Economic Development*, 5:3 (1996), pp. 265-286.

<sup>19</sup> D. Dollar: «Outward-oriented developing economies really do grow more rapidly: Evidence from 95 LDCs, 1976-1985», *Economic Development and Cultural Change*, 1992, pp. 523-544.

<sup>20</sup> J. Sachs et A. Warner: «Economic reform and the process of global integration», *Brookings Papers on Economic Activity*, Washington, 1995:1, pp. 1-118.

retenus. Le premier indice était la mesure de la distorsion du taux de change réel et le deuxième un indice de variabilité du taux de change réel. L'utilisation de ces indices était motivée par le fait que plus une économie est ouverte, plus la distorsion et la variabilité du taux de change sont faibles. L'étude de Sachs et Warner parvient à la même conclusion s'agissant de la corrélation qui existerait entre le degré d'ouverture et la croissance. Cette étude est une analyse transversale d'un échantillon de 70 pays, classés comme «ouverts» ou «fermés» sur la base de cinq critères: le niveau des droits de douane moyens, l'ampleur des obstacles non tarifaires, le fait qu'il s'agit ou non d'un système économique socialiste, le fait qu'il y a ou non un monopole d'Etat sur l'exportation de certains produits importants, et le niveau de la prime au marché noir.

25. Les conclusions de ces deux études ont été sérieusement remises en cause par une récente critique détaillée et convaincante<sup>21</sup>, qui est centrée sur le fait que les indicateurs d'«ouverture» utilisés sont lourdement biaisés. Ils ne sont pas des mesures fiables des barrières commerciales et ils sont fortement corrélés avec les autres sources de mauvais résultats économiques. En tant que telle, la proposition selon laquelle la libéralisation du commerce entraîne par elle-même une plus forte croissance reste à prouver.
26. La récente étude de Dollar et Kraay (2001) constitue une autre tentative pour ranimer le débat sur la question. Cette étude identifie un groupe de pays — les pays en cours de mondialisation depuis 1980 — qui ont connu un grand développement de leurs échanges et une diminution sensible de leurs obstacles tarifaires au cours des vingt dernières années, et elle affirme que «leurs taux de croissance se sont accélérés depuis les années soixante-dix, et ce jusqu'aux années quatre-vingt-dix, alors même que la croissance dans les pays riches et dans le reste du monde en développement s'est ralentie». L'étude affirme également que, «s'il n'y a guère de preuves systématiques de l'existence d'une corrélation entre l'évolution du volume des échanges (ou de toute autre mesure de la mondialisation que nous envisageons) et l'évolution de la part du revenu qui revient aux plus pauvres, on peut néanmoins supposer que l'augmentation des taux de croissance qui accompagne le développement des échanges entraîne une augmentation proportionnelle du revenu des pauvres». L'étude est cependant plus convaincante en ce qui concerne les effets du développement des échanges sur la croissance que les effets des politiques commerciales. Bien qu'elle s'efforce de surmonter certaines des critiques adressées aux études transversales antérieures sur la corrélation entre les échanges et la croissance, elle reconnaît que «les données disponibles sur les échanges, la croissance et les autres politiques ne sont peut-être pas suffisantes pour nous permettre d'isoler l'effet partiel précis du commerce sur la croissance».
27. Les conclusions d'une récente étude des conséquences de la libéralisation des échanges commerciaux<sup>22</sup> sont elles aussi plus nuancées que celles des études effectuées antérieurement par Dollar ou Sachs et Warner. Il ressort de cette étude que la libéralisation du commerce a entraîné tantôt une augmentation et tantôt une diminution du taux de croissance, selon la situation des pays. On a noté une forte baisse des investissements dans de nombreux pays à la suite de la libéralisation du commerce, ce qui semble indiquer qu'il se produit un effet de courbe en «J». Cela laisse supposer que la libéralisation des échanges se solde, du moins à court terme, par un ajustement qui a un coût. Cette libéralisation s'est aussi généralement accompagnée d'une augmentation du déficit courant en dépit de l'augmentation des exportations. Autrement dit, les conséquences de la libéralisation du

<sup>21</sup> F. Rodriguez et D. Rodrik: «Trade policy and economic growth: A skeptic's guide to the cross-national evidence» (document de travail NBER 7081, avril 1999).

<sup>22</sup> Greenaway et coll., *op. cit.*

commerce ne sont pas uniformes mais, au contraire, fortement influencées par des facteurs tels que la nature du programme de libéralisation, l'étendue des distorsions préexistantes du régime commercial et la flexibilité des marchés.

28. Les résultats contrastés de récentes études sur le lien entre la libéralisation du commerce et l'emploi dans différents pays viennent renforcer ce point de vue. Il ressort d'une étude sur le Mexique<sup>23</sup> qu'une diminution des droits de douane intervenue dans la période allant de 1984 à 1990 s'est accompagnée d'une baisse de l'emploi de 2 à 3 pour cent. L'écart salarial entre ouvriers qualifiés et manœuvres s'est également creusé. L'étude fait également ressortir qu'il n'y a pas eu de fortes répercussions sur l'emploi en raison de la flexibilité salariale. De fait, les salaires ont nettement diminué tout au long de la période d'ajustement. Une étude sur le Brésil<sup>24</sup> a montré que la libéralisation du commerce au début des années quatre-vingt-dix avait eu un léger impact négatif de courte durée sur l'emploi. Entre 1990 et 1997, l'emploi a accusé une baisse de 32,4 pour cent dans les industries à forte intensité de capital et de 13,3 pour cent dans celles à forte intensité de main-d'œuvre. On ne saurait imputer l'intégralité de ce recul de l'emploi à la libéralisation du commerce dans la mesure où les réformes commerciales entreprises l'ont été dans un environnement macroéconomique caractérisé par une forte inflation et un contexte de récession. D'autres facteurs expliquent ce recul de l'emploi, comme par exemple l'accroissement marqué de la productivité dans les industries à forte intensité de capital et les résultats médiocres des industries à forte intensité de main-d'œuvre dans le domaine de l'exportation. Une autre étude, sur la libéralisation des échanges commerciaux au Costa Rica<sup>25</sup>, a démontré que le salaire relatif des ouvriers qualifiés avait augmenté après la libéralisation des échanges entreprise en 1984. Selon cette étude, cette augmentation n'a pas pu être causée par une évolution de l'offre relative de main-d'œuvre qualifiée, mais plutôt par une augmentation de la demande due à l'accroissement des importations de biens d'équipement qui a suivi la libéralisation du commerce. Au Chili<sup>26</sup>, la libéralisation des échanges commerciaux dans les années soixante-dix a coïncidé avec une grave crise de la situation macroéconomique, dont les conséquences sur l'emploi ont été bien plus importantes que celles de la libéralisation du commerce. L'association de ces deux facteurs a fait chuter l'emploi net du secteur manufacturier de 8 pour cent entre 1979 et 1986. Un élément intéressant de cette étude est qu'en plus de s'intéresser à l'évolution nette des niveaux d'emploi, elle s'efforce également d'évaluer le nombre d'emplois créés et supprimés dans les entreprises. Il en ressort qu'environ un quart de tous les travailleurs du secteur manufacturier ont changé d'emploi au cours de cette période, ce qui indique que l'ampleur de l'ajustement du marché du travail a été bien plus grande que ce que les chiffres sur l'évolution nette de l'emploi, secteur par secteur, pouvaient donner à penser. L'étude souligne également qu'il importe de prendre en compte l'impact de la libéralisation du commerce sur la taille des entreprises. On notera toutefois, en ce qui concerne le Chili, qu'après 1986 les niveaux de l'emploi se sont nettement améliorés, même si, à la fin des années quatre-vingt-dix, on s'inquiétait encore du fait qu'un nombre

<sup>23</sup> A. Ravenga: «Employment and wage effects of trade liberalization: The case of Mexican manufacturing» (Banque mondiale, 1994).

<sup>24</sup> M. Mesquita et S. Najberg: «Trade liberalization in Brazil: Creating or exporting jobs?», *Journal of Development Studies*, fév. 2000.

<sup>25</sup> D. Robbins et T.H. Gindling: «Trade liberalization and the relative wages for more-skilled workers in Costa Rica», *Review of Development Economics*, 3(2) (1999), pp. 140-154.

<sup>26</sup> J. Levinsohn: «Employment responses to international liberalization in Chile», *Journal of International Economics*, 47 (1999), pp. 321-344.

relativement important des emplois créés ne soient assortis que d'une faible, voire d'aucune, protection sociale et que la situation semble empirer<sup>27</sup>.

29. Trois études sur la libéralisation des échanges commerciaux dans des pays africains ont aussi fait ressortir des résultats contrastés. Au *Zimbabwe*<sup>28</sup>, on s'est aperçu que la brutale libéralisation des échanges entreprise au début des années quatre-vingt-dix a entraîné une contraction de la production et de l'emploi qui s'est accompagnée d'une forte augmentation des importations et d'une hausse du déficit commercial. Selon cette étude, la contraction de la production a été associée à un processus de désindustrialisation, qui a peut-être eu des effets néfastes sur le potentiel de croissance de l'économie. Les salaires réels ont eux aussi baissé à la suite de la libéralisation du commerce. En revanche, une étude faite à *Maurice*<sup>29</sup> a montré que la libéralisation des échanges avait donné des résultats beaucoup plus positifs. La moindre protection accordée aux entreprises locales pendant la période de 1985 à 1987 s'est traduite, comme l'on pouvait s'y attendre, par une hausse du nombre d'emplois dans les industries exportatrices, sans pour autant que les emplois ne diminuent dans les industries de substitution des importations. L'accroissement de la main-d'œuvre féminine, en atténuant les problèmes de ressources en main-d'œuvre, ainsi que la forte croissance générale de l'économie, explique cette évolution. Au *Maroc*<sup>30</sup>, la vaste libéralisation du commerce entreprise de 1984 à 1990 n'a pas eu d'effets très notables sur l'emploi. Le taux moyen de pénétration des importations n'a que légèrement augmenté du fait de la diminution de la demande intérieure et de la dévaluation de la monnaie. Une baisse de 21 pour cent de la protection tarifaire dans les secteurs d'activité à «fort impact» a entraîné une baisse du nombre d'emplois de 6 pour cent. Parallèlement, une baisse des droits de douane de 24 pour cent dans les secteurs orientés à l'exportation n'a fait reculer les emplois que de 1,7 pour cent.

## V. Politiques

30. Le fait qu'un système commercial multilatéral ouvert soit nettement préférable à une économie mondiale aux liens commerciaux limités est une vérité fondamentale que les éléments qui précèdent ne remettent nullement en cause. Dire que le commerce est bénéfique et que le protectionnisme est coûteux est indéniable; la question n'est donc pas de savoir *si* les pays doivent s'efforcer de tirer parti d'un système commercial plus ouvert, mais *comment*. Ce que les éléments de discussion qui précèdent ont tenté de démontrer, c'est qu'on ne saurait préconiser à tous les pays de libéraliser d'un seul coup d'un seul le régime commercial. La relation entre libéralisation des échanges, croissance et emplois a toutes les chances de «dépendre des circonstances, et notamment de la situation particulière des pays sur le plan interne et externe». La situation des pays (niveau de développement, existence d'un avantage comparatif en termes de produits primaires ou manufacturés) tend à justifier l'adoption de telle ou telle stratégie de libéralisation du commerce.

<sup>27</sup> Torres, *op. cit.*, pp. 72-73.

<sup>28</sup> J. Rattso et R. Torvik: «Zimbabwean trade liberalization: Ex post evaluation», *Cambridge Journal of Economics*, 22 (1998), pp. 325-346.

<sup>29</sup> C. Milner et P. Wright: «Modelling labour market adjustment to trade liberalization in an industrializing economy», *Economic Journal*, 108, mars 1998, pp. 509-528.

<sup>30</sup> J. Currie et A. Harrison: «Trade reform and labour market adjustment in Morocco» (Banque mondiale, 1994).

- 31.** Dans cette optique, il est important de noter qu'il ne s'agit pas simplement de choisir entre une politique de substitution des importations ou de commerce libéral. Les pays peuvent également adopter des positions intermédiaires qui, dans des circonstances données, peuvent se révéler judicieuses sur le plan économique. Cela transparait nettement dans tout ce qui a été publié concernant les raisons du miracle économique de l'Asie de l'Est. Les partisans du commerce libéral ont interprété cette expérience comme symbolisant les vertus de la libéralisation des échanges qui, selon eux, serait la clé du succès de l'industrialisation fondée sur l'exportation qui a transformé ces économies. Cependant, certains documents affirment avec conviction qu'il s'agit là d'une simplification à outrance. Ces pays n'ont pas adopté une politique radicale de libéralisation du commerce, mais ont évolué vers un régime commercial plus neutre en adoptant des politiques de promotion sélective des exportations. Ces politiques commerciales faisaient également partie d'une stratégie de développement cohérente et propre au pays dans laquelle l'Etat jouait un rôle central dans la mobilisation des investissements nationaux et dans leur répartition. Une politique de substitution des importations, visant à créer une assise manufacturière, aurait préalablement été menée et aurait contribué à l'essor de l'exportation de produits manufacturés qui a marqué la réussite ultérieure de ces pays.
- 32.** Toutefois, il ressort de tout ceci que la question est de savoir si les autres pays en développement ont la capacité de mettre en œuvre une stratégie du type de celle de l'Asie de l'Est. Réussir la mise en œuvre d'une stratégie interventionniste de promotion des industries naissantes et miser sur les secteurs d'avenir requiert un Etat fort et une administration efficace, conditions que l'on ne rencontre pas souvent dans les pays en développement. C'est pourquoi une telle stratégie n'est pas nécessairement applicable à grande échelle, même si les conditions économiques sous-jacentes font que cela est potentiellement faisable. Néanmoins, sans pour autant opter pour une stratégie plus interventionniste, les pays peuvent toujours choisir de décider à leur gré du moment où ils prendront des mesures de libéralisation du commerce, de l'étendue de cette libéralisation, de son rythme, et si oui ou non d'autres mesures de libéralisation doivent être mises en œuvre simultanément. Par exemple, certains observateurs ont sur ce dernier point fait observer les dangers inhérents à la mise en œuvre simultanée d'une libéralisation du commerce et des mouvements de capitaux.
- 33.** Une autre source de préoccupation en ce qui concerne les stratégies de libéralisation des échanges dans les pays en développement tient à ce que la nécessité de remplir les obligations qui leur incombent en tant que membres de l'OMC peut inopportunément limiter leur autonomie. Remplir les obligations en question est coûteux en termes de ressources administratives et financières, lesquelles ne peuvent être consacrées à la réalisation d'objectifs de développement plus prioritaires. En outre, cela peut donner lieu à l'importation d'institutions inappropriées qui peuvent retarder le développement. De manière générale, les obligations de plus en plus nombreuses que doivent remplir les pays en développement pour respecter la réglementation internationale en matière de commerce ainsi que dans d'autres domaines de relations économiques restreignent leurs possibilités d'adopter des stratégies de développement optimales.
- 34.** Les bienfaits potentiels de la libéralisation du commerce peuvent être renforcés grâce au choix méticuleux de politiques nationales, mais également en rendant l'environnement commercial multilatéral plus favorable aux efforts des pays en développement. Comme nous l'avons vu auparavant, une majorité de pays en développement continue à ne tirer que peu de bénéfices de l'expansion commerciale liée à la mondialisation de l'économie, bien qu'ils aient, dans de nombreux cas, largement libéralisé leur régime commercial. C'est pourquoi il est important que la communauté internationale prenne, à titre prioritaire, des mesures visant à renforcer l'accès de ces pays aux marchés, notamment en libéralisant le commerce agricole et en assouplissant les obstacles aux échanges de produits des industries à forte intensité de main-d'œuvre. Mais, comme indiqué précédemment, ces

mesures ne suffisent pas. Elles doivent être associées à des programmes efficaces d'aide extérieure, qui permettront aux pays les moins avancés de surmonter les obstacles au développement des exportations. Il convient également d'accorder une attention particulière à la capacité de ces pays de respecter les nombreuses règles commerciales multilatérales, nouvellement établies et sans doute appelées à se multiplier. Une approche moins exigeante peut se justifier dans certains cas compte tenu des limitations évidentes que ces pays ont en matière de capacités nationales et de leurs besoins spécifiques de développement.

- 35.** Les efforts des pays en développement pour tirer parti de la libéralisation des échanges dans le monde doivent être appuyés par des politiques et institutions économiques et sociales nationales appropriées. Ces efforts exigent une gouvernance démocratique, transparente et compétente d'un système économique bien rodé et fondé sur le marché, faute de quoi les bénéfices potentiels de la libéralisation des échanges et d'autres réformes économiques seront réduits par différents facteurs: obstacles à l'entrée dans de nouvelles activités concurrentielles, lacunes du marché et autres limitations de la mobilité des facteurs. En outre, les bénéfices réalisés risquent d'être inégalement répartis car les règles du jeu ne sont pas les mêmes pour tous les agents économiques. L'un des éléments essentiels de cette approche est le respect des droits fondamentaux au travail définis dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail. La liberté d'association est un élément indispensable des libertés civiles et politiques qui sous-tendent tout système politique démocratique et transparent. Associée au droit de négociation collective, elle constitue aussi une force qui contrebalance le pouvoir économique et permet une répartition plus équitable des fruits de la croissance. Le respect total de ces droits, ainsi que de ceux qui visent à l'élimination du travail forcé, du travail des enfants et de la discrimination, est de ce fait crucial pour contrer certains des griefs les plus virulents du mouvement antimondialisation (aggravation des inégalités et montée de la pauvreté, exploitation de la main-d'œuvre). De plus, ces droits contribuent à améliorer l'efficacité économique de plusieurs manières. L'élimination de la discrimination et du travail des enfants joue en faveur d'une répartition plus efficace des ressources humaines sur le marché du travail. Le dialogue social, que ces droits encouragent, contribue à la stabilité macroéconomique, à la mobilisation d'un large soutien aux réformes économiques et à la création d'un environnement où la coopération entre les travailleurs et les employeurs aux fins de la productivité devient la norme, au détriment des conflits sociaux stériles. Il importe également de noter qu'en sus des principes et droits fondamentaux au travail énoncés dans la Déclaration les conventions et recommandations de l'OIT, dans leur ensemble, fournissent des lignes directrices pour la mise en place de politiques et institutions du travail efficaces, nécessaires pour relever les défis économiques et sociaux de la mondialisation.
- 36.** Les autres éléments de la stratégie de l'OIT pour promouvoir le travail décent sont également importants car ils permettent d'optimiser les bienfaits que la libéralisation des échanges commerciaux, et les réformes économiques qui en découlent, peuvent avoir sur l'emploi. Un certain nombre de ces éléments sont définis dans l'*Agenda global pour l'emploi* publié par le BIT<sup>31</sup>. Les politiques relatives à l'enseignement et à la formation sont évidemment des domaines prioritaires. La faiblesse du niveau d'instruction et de qualification de la main-d'œuvre est un obstacle fondamental au développement industriel, même dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Il convient par conséquent de redoubler d'efforts pour mettre en place, dans les pays les moins avancés, des programmes pour que tout un chacun puisse recevoir un enseignement primaire et une qualification lui

<sup>31</sup> Document établi pour la 282<sup>e</sup> session du Conseil d'administration, GB.282/ESP/1/1, BIT, nov. 2001.

permettant de s'adapter à l'évolution de la demande. De même, dans les économies de marché émergentes, le développement d'un enseignement secondaire et tertiaire qui vise à satisfaire la demande de main-d'œuvre qualifiée sur le plan technique constituera un outil important pour pallier l'écart salarial qui tend à augmenter entre travailleurs qualifiés et travailleurs non qualifiés à la suite d'un processus de libéralisation du commerce, comme cela a été observé dans plusieurs pays.

- 37.** Il importe également de prendre des mesures pour accroître l'intensité d'emploi de la croissance. Ainsi convient-il d'adopter des mesures visant à stimuler les exportations agricoles dans les pays à faible revenu, où la majorité de la main-d'œuvre continue à être employée dans le secteur agricole. Il pourra s'agir de mesures en vue d'éliminer toute politique discriminatoire à l'encontre du secteur agricole ainsi que de programmes visant à fournir aux petits exploitants agricoles les crédits nécessaires, des services de vulgarisation et une aide à la commercialisation leur permettant de tirer profit des nouvelles possibilités d'exportation. Ces mesures devraient également influencer de manière positive sur la pauvreté. Les politiques et programmes visant à promouvoir un secteur des petites entreprises dynamique, lié aux marchés d'exportation, devraient également renforcer la croissance des emplois et améliorer la répartition des revenus. Cela s'explique par la forte intensité de main-d'œuvre de ce secteur qui emploie majoritairement les travailleurs les plus pauvres. Adopter une nouvelle démarche pour éliminer les a priori à l'égard des petites entreprises, pour inciter les grandes entreprises à sous-traiter avec elles et pour leur apporter davantage d'informations et d'assistance à la commercialisation sera très profitable.
- 38.** Il faudra aussi mettre l'accent sur les politiques actives du marché du travail, qui visent à faciliter l'adaptation à l'évolution de la structure de production qu'entraîne la libéralisation des échanges. A cet égard, l'adoption de mesures de recyclage des travailleurs ayant perdu leur emploi ou d'aide à la recherche d'un nouvel emploi, de même que de mesures facilitant la mobilité de la main-d'œuvre, sera importante. Comme mentionné antérieurement, l'efficacité de ces programmes devrait être grandement favorisée par le renforcement du dialogue social dans le cadre des programmes de réforme économique et de la coopération entre travailleurs et employeurs lors d'une restructuration de l'entreprise. Il sera également utile d'instaurer un dialogue social dans le but de parvenir à un consensus sur les réformes du marché du travail qui améliorent le fonctionnement des marchés en question tout en garantissant la protection fondamentale des travailleurs.
- 39.** Enfin, il sera capital de renforcer la protection sociale pour mobiliser un large soutien de la population à l'égard de la libéralisation du commerce et des autres réformes économiques. On doit également prévoir dans le cadre d'une politique active du marché du travail et des mesures de lutte contre la pauvreté de fournir des ressources suffisantes aux travailleurs ayant perdu leur emploi. D'une manière plus générale, il faut, dans le cadre d'une libéralisation du commerce et d'autres programmes de réforme économique, être attentif à l'impact que ces processus sont susceptibles d'avoir sur le plan social. Il faut déployer tous les efforts pour minimiser leur coût social en procédant par exemple à une analyse *ex ante* de leur impact social. Il convient notamment, lors de l'élaboration des politiques, d'examiner avec soin l'impact d'une évolution des prix sur les pauvres, d'une éventuelle destruction de marchés qui sont importants pour les producteurs pauvres et de l'évolution de la demande de main-d'œuvre.

Genève, le 26 octobre 2001.