



Les échanges et l'ajustement structurel

LES ENJEUX DE LA MONDIALISATION

ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES
EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES
ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES
ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES EMPLOI ÉCHANGES
EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES
ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCHANGES
EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES
ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES
EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES

ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES
EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES
ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCHANGES
EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE
ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES
EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES
ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES
EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES ÉCONOMIE EMPLOI ÉCHANGES
ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES
EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES EMPLOI ÉCONOMIE ÉCHANGES

OCDE



ÉDITIONS OCDE

Les échanges et l'ajustement structurel

LES ENJEUX DE LA MONDIALISATION



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Also available in English under the title:

Trade and Structural Adjustment

EMBRACING GLOBALISATION

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Avant-propos

La présente étude fait suite à une proposition suédoise soumise à la réunion du Conseil de l'OCDE au niveau des ministres (RCM) de 2003 et elle a été lancée sous la forme d'un projet horizontal par le Conseil après délibérations au sein des comités spécialisés concernés. Le Conseil a demandé une analyse sectorielle et prospective des échanges et de l'ajustement structurel, appuyée par des monographies par pays. Il a été fixé comme objectif d'achever le projet en temps voulu pour la RCM de 2005.

REMERCIEMENTS

Ce volume a été élaboré par une équipe provenant de plusieurs Directions de l'OCDE. L'étude a été dirigée par Ken Heydon, assisté de Jun Kazeki, Anthony Kleitz et Marcos Bonturi.

Contributeurs à l'OCDE : Denis Audet, Sveinbjorn Blondal, Federico Bonaglia, Peter Czaga, Joe Dewbre, Nora Dihel, Michael Engman, Kiichiro Fukasaku, Kathryn Gordon, Ken Heydon, Wolfgang Hübner, Shin Imai, Jun Kazeki, Anthony Kleitz, Per Mathis Kongsrud, Przemyslaw Kowalski, Jean Le Cocguic, Kyung-Sik Lee, Caroline Lesser, Douglas Lippoldt, Karinne Logez, Julia Nielson, Howard Oxley, Pierre Poret, Udo Pretschker, Raed Safadi, Peter Scherer, Carl-Christian Schmidt, Danny Scorpecci, Paul Swaim, Ricardo-Luis Tejada, Raymond Torres, Charles Tsai, Isabelle Wanner, Janet West.

Contributeurs externes : Jens Andersson, José Ardavín, Matt Beckwith, Alexander Böhmer, Luz María González-Robledo, David Harris, Max Nielsen, Gustavo Nigenda, Craig VanGrasstek.

Experts techniques¹ : Carlos Braga, Duncan Campbell, Karolina Ekholm, Anders Ferm, Samuel Kortum, Lisa Gropp, Bernard Hoekman, James Howard, Sam Laird, Patrick Low, Kennedy Mbekeani, Brad McDonald, Patrick Messerlin, Risaburo Nezu, Dominique Nijnkeu, Takato Ojimi, David Richardson, Howard Rosen, Rajeev Suri, Chalongphob Sussangkarn, Robert Teh, Thomas Vant.

Documentation: Avril Ellis, Marie-Paule Huang.

Cette étude a été rendue possible par un don du gouvernement suédois. Le Secrétariat tient à remercier tous les experts et pays membres de l'OCDE qui ont contribué à l'étude par leurs remarques sur les analyses et leurs suggestions d'études de cas.

1. Participants à un Atelier technique tenu à Paris le 7 février 2005 ainsi que d'autres contributeurs experts.

Table des matières

Sigles et abréviations	9
Sommaire	13
Échanges et ajustement structurel : Recommandations de bonnes pratiques.....	19

Partie I

L’AJUSTEMENT STRUCTUREL ET LES DÉFIS À RELEVER

<i>Chapitre 1</i> LE DÉFI DE L’AJUSTEMENT	27
Vue d’ensemble.....	28
Agriculture	33
Pêche.....	38
Textile et habillement	41
Acier	51
Construction navale	55
Automobile.....	57
Services de santé	66
Sous-traitance de services informatiques et services aux entreprises.....	70
<i>Chapitre 2</i> LE CADRE DE L’ACTION GOUVERNEMENTALE : L’EXPÉRIENCE DES PAYS MEMBRES DE L’OCDE	81
Les déterminants de l’ajustement structurel	82
Les capacités d’ajustement des pays différents.....	87
Politiques visant à faciliter l’ajustement structurel et à aider les travailleurs victimes de suppressions d’emplois	89
<i>Chapitre 3</i> ÉCHANGES ET AJUSTEMENT STRUCTUREL : VERS DE BONNES PRATIQUES	103
Introduction.....	104
Élaboration des politiques nationales.....	104
Coopération bilatérale et régionale	129
Coopération multilatérale	130

<i>Annexe 3.A1</i> Chapitre IV des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : Emploi et relations professionnelles	146
--	-----

Partie II

ÉTUDES DE CAS SECTORIELS

<i>Chapitre 4</i> AGRICULTURE	153
Points principaux	154
Implications pour l'ajustement d'une réduction de l'aide à l'ajustement et de la protection des échanges : une étude comparative	158
Le commerce de l'avocat : le Mexique et les États-Unis	165
Le secteur laitier australien	170
Chili : le secteur agroalimentaire	177
Kenya: le secteur des fleurs coupées	184
Nouvelle-Zélande : la réforme agricole	189
<i>Chapitre 5</i> PÊCHE	197
Points principaux	198
Danemark : pêche	200
Thaïlande : Le secteur des produits de la mer	205
<i>Chapitre 6</i> TEXTILE ET HABILLEMENT	215
Points principaux	216
Bangladesh	219
Colombie	229
Lesotho : le secteur de l'habillement	237
Maurice : le secteur de l'habillement	242
États-Unis : l'industrie textile	250
Australie : textile, habillement, chaussure et cuir	257
République slovaque : textiles et vêtements	259
<i>Chapitre 7</i> ACIER	265
Points principaux	266
Union européenne	267
La restructuration du secteur de l'acier aux États-Unis	273

<i>Chapitre 8</i> CONSTRUCTION NAVALE	277
Points principaux	278
Union européenne	279
Japon	284
Australie	289
<i>Chapitre 9</i> AUTOMOBILE	295
Points principaux	296
Japon	299
Pologne	306
Afrique du Sud	313
Australie	324
<i>Chapitre 10</i> SERVICES DE SANTÉ	329
Points principaux	330
Mexique et États-Unis	332
Japon-Philippines/Thaïlande	336
<i>Chapitre 11</i> SOUS-TRAITANCE INTERNATIONALE DE SERVICES INFORMATIQUES ET SERVICES AUX ENTREPRISES	347
Points principaux	348
États-Unis	349
Étude de cas: IBM Corporation	353
L'expérience européenne	355
Inde	358
Étude de cas: Infosys Technologies Ltd	361
Bibliographie	367

Sigles et abréviations

ACDC	Accord sur le commerce, le développement et la coopération
ACP	États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ADHIS	<i>Australian Dairy Herd Improvement Services</i>
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AGOA	African Growth and Opportunity Act [loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique] US
AIR	analyse d’impact de la réglementation
ALE	accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMF	Accord multifibres
APD	aide publique au développement
APE	accord de partenariat économique
APEAM	<i>Association of Producers and Exporting Packinghouses of Avocado of Michoacán</i> [association des producteurs et stations de conditionnement pour l’exportation de l’avocat du Michoacán]
APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
APHIS	<i>Animal and Plant Health Inspection Service</i> [service d’inspection sanitaire des plantes et des animaux] US
ASIS	<i>Association for Structural Improvement of the Shipbuilding Industry</i> [Association pour l’assainissement structurel du secteur de la construction navale]
AT/RCDC	assistance technique liée au commerce et du renforcement des capacités commerciales
ATPDEA	<i>Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act</i> [loi de 2002 relative à l’éradication des drogues et à la promotion des échanges andins]
ATV	Accord sur les textiles et les vêtements OMC
BDRCC	base de données du Programme de Doha pour le développement sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce
CAD	Comité d’aide au développement OCDE
CCT	<i>cross-company teams</i> [équipes communes]
CECA	Communauté européenne du charbon et de l’acier traité
CFT	<i>cross-functional teams</i> [équipes transfonctionnelles]
CI	Cadre intégré pour l’assistance technique liée au commerce
CMA	<i>Common Monetary Area</i> [zone monétaire commune de l’Afrique australe]

CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
COMECON	Conseil d'assistance économique mutuelle
COMESA	Marché commun de l'Afrique de l'est et de l'Afrique australe
DISRP	Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté
DMS	<i>Domestic Market Support</i>
DSAP	<i>Dairy Structural Adjustment Program</i> [programme d'ajustement structurel du secteur des produits laitiers]
DSESA	<i>Designated Shipbuilding Enterprise Stabilisation Association</i> [l'Association pour la stabilisation des entreprises de construction navale]
EEE	Espace économique européen
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GTAP	<i>Global Trade Analysis Project</i>
GTAP	Global Trade Analysis Project
GTAPEM	<i>Global Trade Analysis Project</i> et Modèle de l'évaluation de la politique de l'OCDE
HCDA	<i>Horticultural Crops Development Authority</i> [Office du développement des cultures horticoles] Kenya
HMO	<i>Health Maintenance Organisation</i> [société d'assurance et de soins]
IDA	International Development Agency US
IDE	investissement direct étranger
JLSV	<i>Juntas Locales de Sanidad Vegetal</i> [offices locaux de surveillance phytosanitaire] Mexique
JSEPA	Accord de partenariat économique entre le Japon et Singapour
LPE	législation sur la protection de l'emploi
MIDP	Afrique du Sud
MPI	marché périphérique intégré
NAAMSA	National Association of Automobile Manufacturers of South Africa
NEI	nouvelles économies industrialisées
NHS	service national de santé Angleterre
NOFP	<i>net open forward position</i> [position nette d'emprunt à l'avance]
NPF	nation la plus favorisée
NRP	<i>Nissan Revival Plan</i> [plan de redressement de Nissan]
OBM	<i>original brand manufacturing</i> [fabrication de marques originales]
OCE	organismes de crédit à l'exportation
OEM	<i>original equipment manufacturing</i> [fabrication pour le compte d'une marque]
OES	obstacles aux échanges de services
OIT	Organisation internationale du travail

OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	organisation non gouvernementale
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique nord
PAMT	politiques actives du marché du travail
PCN	points de contact nationaux
PIB	produit intérieur brut
PMA	pays les moins avancés
PME	petites et moyennes entreprises
PNB	produit national brut
PNUD	Programme des Nations Unies sur le développement
POEA	Philippine Overseas Employment Administration
PPTE	pays pauvres très endettés
RNB	revenu national brut
SACU	Union douanière d'Afrique australe
SADC	Communauté de développement de l'Afrique australe
SDA	<i>Supplementary Dairy Assistance</i> Australie
SGP	Système généralisé de préférences
SIMNSA	<i>Sistemas Médicos Nacionales SA de CV</i> Mexique
SPS	sanitaire et phytosanitaire
SSRC	<i>Shipping and Shipbuilding Rationalisation Council</i> [Conseil pour la rationalisation du transport maritime et de la construction navale]
TAA	<i>Trade Adjustment Assistance</i> US
TEP	taux effectifs de protection
TI	technologies de l'information
TIC	technologies de l'information et de la communication
TJB	tonnage jauge brut
tjb	tonneaux de jauge brute
tpl	tonnes de port en lourd
TSA	Tout sauf les armes(UE)
TVA	taxe sur la valeur ajoutée
USDA	ministère américain de l'Agriculture
USITC	<i>United States International Trade Commission</i> [Commission du commerce international des Etats-Unis]
ZEE	zone économique exclusive
ZES	zone économique spéciale
ZFE	zone franche d'exportation

Résumé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Échanges et ajustement structurel Recommandations de bonnes pratiques

Sur la base des cas examinés dans la présente étude et de l'expérience acquise dans le cadre de la procédure d'examen préalable mutuel de l'OCDE, il est recommandé aux gouvernements des pays développés et des pays en développement de :

1. Recourir, dans toute la mesure du possible, à des mesures applicables à tous pour faire face aux coûts de l'ajustement, notamment par le biais du système d'imposition et de sécurité sociale, afin de contribuer à renforcer les effets positifs de l'ouverture tout en réduisant les tensions dues à l'ajustement.
2. Veiller à ce que les mesures d'ajustement ciblées, si leur application est jugée nécessaire pour des raisons d'efficacité économique ou d'économie politique, soient :
 - 2.1 *Liées à des échéances précises dans le cadre d'une stratégie de sortie bien définie.*
 - 2.2 *Découplées de la production.*
 - 2.3 *Axées sur le réemploi des victimes de suppressions d'emplois.*
 - 2.4 *Compatibles avec les systèmes généraux de protection sociale.*
 - 2.5 *Efficaces par rapport à leur coût.*
 - 2.6 *Transparentes et soumises à contrôle.*
3. En œuvrant en faveur de la **stabilité macroéconomique** et de la croissance, faire régner un climat propice à l'ajustement qui permette aux marchés du travail et à l'économie en général de fonctionner efficacement et qui, surtout dans le cas des pays en développement, complète le processus de libéralisation des échanges en :
 - 3.1 *Supprimant les biais anti-exportations et maintenant des politiques de taux de change appropriées.*
 - 3.2 *Encourageant les réformes fiscales pour compenser les baisses de recettes publiques résultant des réductions tarifaires.*
4. Adopter de saines **politiques du marché du travail** qui facilitent le redéploiement de la main-d'œuvre vers des emplois plus productifs et aident ainsi les économies – et leurs habitants – à recueillir les fruits des échanges, et qui englobent :
 - 4.1 *Des prestations de remplacement de revenu qui offrent aux victimes de suppressions d'emplois une garantie de revenu tout en favorisant leur retour à l'emploi. Les prestations sociales doivent donc soutenir les incitations à travailler et non pas servir au retrait de la population active des victimes de suppressions d'emplois (comme cela a souvent été le cas avec les systèmes de préretraite et d'invalidité).*

- 4.2 *Des programmes actifs du marché du travail – incluant une aide à la recherche d'emploi, des services de conseil, des indemnités de déménagement et des mesures permettant d'anticiper activement les licenciements collectifs – ce qui implique :*
- 4.2.1 *Une active coopération bipartite entre le patronat et les représentants des travailleurs et une plus large coopération tripartite avec les pouvoirs publics dans le respect des pratiques nationales.*
 - 4.2.2 *Une évaluation réaliste des possibilités d'emploi des travailleurs et des besoins en matière d'aide à l'ajustement.*
 - 4.2.3 *Un recours à des experts extérieurs en cas de licenciements de grande ampleur.*
 - 4.2.4 *Des programmes qui soient suffisamment longs pour apporter un soutien réel mais qui empêchent en même temps un relâchement de l'effort.*
 - 4.2.5 *L'octroi d'une aide complémentaire par le biais de prestations de compensation de la perte de revenu.*
- 4.3 *Des mesures de protection de l'emploi qui permettent de réduire les coûts d'ajustement sans freiner le dynamisme des entreprises.*
- 4.4 *Des systèmes souples de fixation des salaires, la possibilité de transférer les droits à pension et des marchés du logement fluides.*
- 4.5 *Des systèmes d'éducation et de formation qui favorisent le développement du capital humain et permettent d'assurer l'adaptation des compétences de la main-d'œuvre à l'évolution des besoins du marché du travail.*
5. *Promouvoir un **environnement réglementaire et concurrentiel** sain qui permette les mutations au sein des entreprises ainsi que les entrées et sorties dans tous les secteurs en facilitant les fusions et les redéfinitions de cultures d'entreprise, en maintenant au minimum nécessaire les obstacles réglementaires gênant les entreprises et en réduisant les effets de distorsion sur les échanges des réglementations nationales à l'aide du renforcement :*
- 5.1 *De la transparence.*
 - 5.2 *De la non-discrimination.*
 - 5.3 *Du non-recours à des restrictions pénalisant inutilement les échanges.*
 - 5.4 *De l'harmonisation internationale des normes.*
 - 5.5 *De la simplification des évaluations de conformité.*
 - 5.6 *De l'application résolue des principes de la concurrence.*
6. *Encourager la mise en place d'un **cadre institutionnel et politico-administratif** solide qui favorisera la réforme structurelle tout en permettant que les mesures de réforme soient mieux comprises et acceptées par le public, grâce à :*
- 6.1 *Une évaluation ex ante efficace de l'action publique permettant notamment d'établir si la réforme structurelle envisagée est dans l'intérêt général de la population.*

- 6.2 *Des processus d'examen indépendants pour faire en sorte que les avantages soient supérieurs aux coûts tout en évitant les conflits d'intérêts.*
- 6.3 *Une évaluation à mi-parcours et ex post pour permettre de garantir que les politiques seront modifiées, s'il y a lieu, en fonction des résultats obtenus ainsi que des difficultés inattendues éventuellement rencontrées.*
- 6.4 *Un dialogue social efficace fondé sur un processus de consultation fonctionnant bien entre le gouvernement et la société civile, y compris les entreprises privées.*
- 6.5 *De solides institutions publiques pour gérer les services et les incitations offerts aux investisseurs, aux importateurs et aux exportateurs.*
7. *Adopter des **politiques commerciales libérales**, qui soutiennent l'ajustement structurel en contribuant à la croissance économique, favorisant la compétitivité et l'innovation, améliorant l'accès aux importations essentielles et encourageant les synergies entre pays dotés d'avantages comparatifs dans des domaines différents, et qui :*
- 7.1 *Optimisent les effets positifs pour le bien-être social qui découlent de la libéralisation des échanges de services.*
- 7.2 *Soient mises en œuvre sur une période assez longue pour permettre aux parties affectées de s'adapter mais suffisamment courte pour éviter un retour en arrière.*
- 7.3 *N'aient recours que de façon limitée aux mesures de sauvegarde et qu'après avoir soigneusement établi si les avantages potentiels qu'elles apportent, en offrant un répit pour l'ajustement structurel et en permettant que celui-ci soit mieux accepté par la population, justifient le coût qu'elles impliquent.*
- 7.4 *Optimisent les possibilités pour les flux d'investissement direct étranger qui les accompagneront.*
8. *Entreprendre les réformes dans différents domaines d'intervention des pouvoirs publics **sur un large front** et de façon complémentaire afin d'optimiser les synergies entre les diverses mesures et de réduire la résistance à la restructuration en faisant en sorte que les personnes défavorisées par une réforme puissent bénéficier d'une autre.*
9. *Encourager les initiatives bilatérales et régionales là où une coopération dans le domaine de la réglementation peut ouvrir des possibilités par le biais des échanges ou réduire les difficultés d'ajustement dans certains secteurs, et là où un ajustement et une ouverture au niveau des échanges peuvent être entrepris entre partenaires à l'échelon bilatéral ou régional pour ouvrir la voie ou apporter un prolongement à de plus larges engagements multilatéraux.*
10. *Favoriser une coopération multilatérale dans les domaines liés entre eux et à l'ajustement suivants, à savoir :*
- 10.1 ***Les échanges et le financement**, en évitant de recourir à des mesures de représailles commerciales mutuellement préjudiciables et en contribuant à ancrer solidement les réformes intérieures tout en s'attaquant plus particulièrement aux problèmes des pays en développement liés à l'ajustement, par le biais :*

- 10.1.1 D'un engagement soutenu à l'égard des objectifs de libéralisation des échanges et de renforcement des règles du Programme de Doha pour le développement.*
- 10.1.2 De l'application effective d'un traitement spécial et différencié aux pays en développement.*
- 10.1.3 D'un durcissement des règles applicables pour l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.*
- 10.1.4 D'une coopération renforcée entre l'OMC, la Banque mondiale et le FMI pour obtenir une plus grande cohérence dans le processus de décision économique au niveau mondial.*
- 10.2 Le renforcement des capacités, par le biais :**
 - 10.2.1 D'une coordination efficace entre l'OMC, le FMI, la Banque mondiale, l'OIT, les donneurs bilatéraux et les autres organismes multilatéraux permettant de renforcer les capacités institutionnelles et les capacités du côté de l'offre existant dans les pays en développement.*
 - 10.2.2 D'une coordination des activités des donneurs.*
- 10.3 La responsabilité des entreprises et les normes fondamentales du travail, par le biais :**
 - 10.3.1 D'efforts constants déployés pour que les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales soient appliqués avec plus d'efficacité, de transparence et d'opportunité.*
 - 10.3.2 De l'application suivie des lignes directrices de l'OCDE relatives à la gouvernance sociale des entreprises pour l'octroi des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public.*
 - 10.3.3 De l'application suivie des normes fondamentales du travail et de la promotion du travail décent notamment en encourageant la ratification des conventions pertinentes et en veillant en permanence à ce que les dispositions de la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux du travail soient respectées.*

Notes

1. Bien qu'il n'existe pas de mesure reconnue de l'accélération du progrès technologique, l'expansion des activités dans le domaine de la R-D et des brevets, parallèlement à la progression de la productivité multifactorielle et du transfert de technologie des pays industrialisés vers les pays en développement, laisse supposer une augmentation considérable de l'échelle et de la diffusion de l'innovation technologique.
2. Ce lien est entériné par l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes, qui reconnaît dans son préambule « l'importance de l'ajustement structurel et la nécessité d'accroître plutôt que de limiter la concurrence sur les marchés internationaux » et qui stipule (article 5, paragraphe 1) que des mesures de sauvegarde ne peuvent être prises « que dans la mesure nécessaire pour prévenir ou réparer un dommage grave *et faciliter l'ajustement* ».
3. J. David Richardson a fait observer qu'il y a un siècle ou plus, les travailleurs ont vécu une révolution dans le domaine de l'acquisition des compétences qui leur a permis de passer, grâce à l'enseignement public, d'emplois agricoles et artisanaux à la production manufacturière et à la fourniture de services dans des conditions de pleine concurrence. Les travailleurs d'aujourd'hui doivent traverser une révolution technique et mondiale des compétences du même ordre.

Partie I

L'ajustement structurel et les défis à relever

Chapitre 1

LE DÉFI DE L'AJUSTEMENT

Ce chapitre pose le décor de la présente étude et identifie des secteurs, dans les pays développés et en voie de développement, qui auront probablement à relever les défis de l'ajustement à l'avenir. Il examine, pour chacun de ces secteurs, les forces intrinsèques à l'œuvre et la nature des défis. On a choisi d'accorder une attention particulière à huit secteurs : agriculture, pêche, textile et habillement, acier, construction navale, automobile, services de santé et sous-traitance internationale des services informatiques et des services aux entreprises. L'incidence des forces intrinsèques peut varier sensiblement d'un secteur à l'autre. Les forces économiques diffuses à l'œuvre sont notamment de nouvelles sources de concurrence, le progrès technologique, l'évolution des préférences des consommateurs et des préoccupations sociales, notamment celles liées à l'environnement. Le caractère du processus d'ajustement auquel ces forces donnent lieu peut différer notablement selon le niveau de développement des pays concernés. En particulier, les pays en voie de développement à revenu faible ont besoin d'améliorer leurs capacités institutionnelles et leurs infrastructures. La nature et l'impact de l'ajustement ne seront pas les mêmes pour différents groupes sociaux et entre les individus et l'économie dans son ensemble (pour la sous-traitance des services informatiques, par exemple, ils sont relativement modestes). La relation entre les échanges et le processus d'ajustement a de multiples dimensions. Si les politiques commerciales et la libéralisation des échanges peuvent aider la création de conditions favorables à l'ajustement structurel, elles peuvent aussi créer de nouveaux défis pour les pays en voie de développement, notamment ceux liés à l'érosion des préférences et les pertes de recettes publiques.

Vue d'ensemble

Ce chapitre pose le décor de la présente étude. Il identifie des secteurs qui devront probablement relever les défis de l'ajustement à l'avenir, et examine pour chacun d'eux les forces intrinsèques qui sont à l'œuvre ainsi que la nature du défi qu'il leur faudra probablement relever en matière d'ajustement. On a choisi d'accorder une attention particulière à huit secteurs : agriculture, pêche, textile et habillement, acier, construction navale, automobile, services de santé et sous-traitance internationale des services informatiques et des services aux entreprises. Ils représentent des domaines d'activité « anciens » et « nouveaux », et touchent aux intérêts des économies développées comme des économies en développement.

L'analyse qui suit fixe le cadre de l'étude qui a pour objectif de déterminer, pour les pays développés comme pour les pays en développement, les conditions nécessaires à la réussite de l'ajustement structurel passant par la réaffectation du travail et du capital à des emplois plus efficaces, face à l'apparition de nouvelles sources de concurrence, à l'évolution de la technologie ou à la modification des préférences des consommateurs, tout en faisant en sorte que les coûts d'ajustement ne pèsent pas trop lourdement sur une minorité de travailleurs et de communautés. Il est inévitable que des considérations relatives à l'action gouvernementale soient évoquées dans une analyse de la nature du défi de l'ajustement. Le cadre de cette action n'est pas exploré en détail ici ; ce sera l'objet des chapitres 2 et 3.

Les forces intrinsèques qui sont à l'œuvre sont aussi variées que les huit secteurs retenus eux-mêmes. Elles vont de phénomènes physiques, tels que l'effet d'El Niño sur les stocks de poissons, à des facteurs démographiques, dont témoignent les contraintes que le vieillissement des populations fait peser sur les systèmes de santé ou la montée des pressions liées aux migrations mondiales, favorisées par les écarts de richesse entre les pays, la facilité des communications et des transports internationaux et la convergence des niveaux d'éducation.

Des forces économiques diffuses sont à l'œuvre dans tous les secteurs considérés, notamment :

- L'apparition de nouvelles sources de concurrence, les avantages comparatifs se modifiant ou étant davantage confrontés à la concurrence sous l'effet de la levée des barrières commerciales. Par exemple, les niveaux de compétence s'améliorent dans les pays en développement qui fournissent des services aux entreprises du monde entier et des économies en développement et en transition, surtout la Chine, sont amenées à jouer un rôle dominant dans nombre des secteurs sous revue.
- Le progrès technologique et les réductions des coûts des transports et des communications qui y sont associées. Le progrès technologique est particulièrement important dans les branches à forte intensité de technologie, comme la production de véhicules automobiles où l'innovation technique s'accompagne de changements radicaux dans les méthodes de production, l'intégration verticale traditionnelle cédant la place à des structures plus horizontales, à l'externalisation et aux alliances transnationales.
- L'évolution des préférences des consommateurs et des préoccupations sociétales, que l'on constate, par exemple, dans les nouvelles habitudes alimentaires des pays

développés et dans le fait qu'on se préoccupe de plus en plus des effets environnementaux des processus de production.

Les forces intrinsèques sont par nature structurelles mais la façon dont elles interagissent avec l'évolution conjoncturelle est parfois très importante. C'est particulièrement évident dans les secteurs de l'acier et de la construction navale où une forte sensibilité aux modifications des conditions macroéconomiques mondiales peut exacerber une tendance à une surcapacité persistante, pendant les phases de contraction de l'activité.

L'impact des forces intrinsèques peut, au fil du temps, varier sensiblement d'un secteur à l'autre. L'élasticité de la demande par rapport au revenu jouera assez différemment selon qu'elle est forte, comme pour les services de santé, ou faible, comme pour les biens agricoles. Il ressort de l'examen de l'agriculture que sous l'effet combiné des obstacles réglementaires, de l'évolution de la productivité totale des facteurs, de l'innovation technique et des niveaux de revenus, les prix des biens manufacturés et des services, de même que les revenus du travail dans les secteurs où la demande est très élastique, augmentent plus vite que dans l'agriculture. Cela peut contribuer à expliquer l'acuité du défi de l'ajustement dans le secteur agricole.

Tableau 1.1. **Évolution de l'activité économique mondiale**

Valeur ajoutée (en pourcentage du PIB)

	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Revenu élevé						
Agriculture	4.0	3.4	2.8	2.3	1.9	1.9
Industrie	37.5	35.5	33.3	30.3	28.4	27.4
Services, etc.	58.5	61.1	63.9	67.4	69.7	70.7
Revenu intermédiaire						
Agriculture	16.1	15.4	14.2	11.5	9.4	9.0
Industrie	42.1	40.2	39.0	37.4	35.6	33.7
Services, etc.	41.8	44.4	46.8	51.1	55.0	57.3
Faible revenu						
Agriculture	33.0	31.2	29.1	27.2	25.5	25.0
Industrie	28.8	27.6	29.5	30.3	30.8	30.4
Services, etc.	38.2	41.2	41.4	42.5	43.7	44.6

Source : Banque mondiale (2004), *World Development Indicators*.

Il est une évolution qui apparaît clairement au fil du temps et qui constitue un cadre de référence important pour la présente étude, c'est la nette modification de la structure de l'activité économique mondiale qui s'est produite au cours des 20 dernières années. Comme le montre le tableau 1.1, les services prennent une plus grande importance dans tous les groupes de pays puisqu'ils représentent la part la plus grande du PIB dans les pays à revenu élevé (71 %), à revenu intermédiaire (57 %) et à faible revenu (45 %). Dans les pays à revenu élevé et à revenu intermédiaire, la part des services a augmenté aux dépens de l'agriculture et de l'industrie. Dans les pays à faible revenu, la part de l'agriculture dans le PIB a également diminué mais celle de l'industrie a légèrement

augmenté. Un facteur qui contribue à accroître la part des services dans l'activité économique est le fait que l'exposition des prestataires nationaux de services à la concurrence étrangère a tendance à augmenter la place occupée par les services dans l'économie (OCDE, 2004a). En fait, on constatera probablement de plus en plus, à mesure que les industries de services des économies de l'OCDE seront davantage soumises à la concurrence internationale, que le transfert de ressources a tendance à s'effectuer d'une activité de service à une autre plutôt que des industries de transformation vers celles de services.

Bien que la croissance de l'activité dans les services soit nette et frappante, elle doit être interprétée avec prudence. Il existe, dans tous les groupes de pays, d'importantes synergies entre l'activité dans le secteur des services et la production industrielle et agricole. Et même là où la part de l'agriculture dans le PIB est aujourd'hui relativement faible, comme dans les pays à revenu élevé, le caractère politiquement sensible du défi de l'ajustement dans ce secteur n'en est pas réduit pour autant.

Comme on le verra, le défi de l'ajustement a une forte composante d'économie politique lorsque certaines industries – acier et construction navale, par exemple – sont perçues comme ayant une importance stratégique ou lorsque l'emploi est concentré géographiquement et que des communautés entières dépendent d'une seule activité économique comme dans le cas de la pêche et de l'agriculture.

La réponse apportée à une sensibilisation accrue à l'environnement est considérée comme un aspect essentiel de l'ajustement dans plusieurs secteurs, dont celui de l'acier, où la production dans des hauts fourneaux, préjudiciable à l'environnement, a pratiquement disparu, celui de la pêche, où l'objectif final est d'assurer une gestion durable et responsable des ressources et celui de la production de véhicules automobiles, où les préoccupations sociétales retiennent davantage l'attention.

Le caractère essentiellement mondial des forces intrinsèques examinées ici signifie qu'elles sont pertinentes aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement. Le caractère du processus d'ajustement auquel ces forces donnent lieu peut toutefois différer notablement selon le niveau de développement des pays concernés. Dans le cas de l'agriculture, par exemple, alors que le processus d'ajustement a peu de chances d'avoir un effet notable sur l'emploi dans l'ensemble de l'économie des pays développés, il pourrait en aller autrement dans les pays en développement à faible revenu. Un trait distinctif du processus d'ajustement dans les pays à faible revenu semble être le besoin de renforcer les capacités institutionnelles et les infrastructures, que ce soit pour les technologies de l'information et de la communication (TIC) et les capacités de production d'électricité dans la fourniture de services aux entreprises, ou pour les installations de transport soutenant la production d'acier.

Bien gérer le processus d'ajustement structurel pose un défi majeur à de nombreux pays à faible revenu dont les économies sont fortement tributaires des exportations de produits de base et qui se caractérisent par des obstacles assez importants aux importations. Malgré les efforts qu'ils ont déployés pour engager des réformes et ouvrir leurs marchés depuis les années 80, nombre des pays les plus pauvres du monde n'ont pas pu totalement exploiter les possibilités du commerce mondial, et donc, profiter des effets positifs des échanges sur la croissance et la pauvreté. Deux défis spécifiques, liés aux échanges, que doivent relever les pays en développement concernent l'érosion des préférences et les pertes de recettes publiques ainsi que la diversification (ou plus généralement, l'adaptation du côté de l'offre).

L'accès aux marchés de l'OCDE a revêtu, sous diverses formes, une importance capitale pour tous les pays en développement examinés dans la présente étude. En tant que membres du groupe des pays ACP (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique), le Kenya, le Lesotho et Maurice ont bénéficié d'un accès préférentiel aux marchés de l'UE pour leurs exportations. Ces pays risquent d'être soumis à des pressions concurrentielles de plus en plus fortes sous l'effet des accords de partenariat économique (incluant des accords de libre-échange – ALE) qui sont actuellement négociés entre l'Union européenne et les pays ACP. Le démantèlement des contingents de l'Accord multifibres (AMF) (en décembre 2004) renforce également les pressions en faveur de l'ajustement. L'effet de la libéralisation tarifaire sur les recettes publiques préoccupe aussi particulièrement les pays en développement.

On trouve à la base de ces sujets de préoccupation particuliers une vulnérabilité de caractère plus général qui fait que l'effet de la libéralisation des échanges et des investissements se fait sentir avec plus d'acuité dans nombre de pays en développement que dans les économies plus avancées. Cela peut tenir au fait que ces pays étaient auparavant davantage protégés de la concurrence internationale et qu'ils pâtissent de niveaux relativement faibles de productivité et de développement technologique (Hoekman et Javorcik, 2004). À ces problèmes viennent souvent s'ajouter un niveau élevé d'endettement, des infrastructures inadaptées, une faible protection des droits de propriété intellectuelle, des pénuries de capitaux et une médiocre gestion des affaires publiques qui se traduit par une corruption généralisée (Mlachila et Yang, 2004).

Le développement de la chaîne mondiale de valeur peut également défavoriser certains pays en développement. La mondialisation de la production, accompagnée par des liaisons plus rapides entre les détaillants, les fabricants et les agriculteurs, a estompé la distinction autrefois plus nette entre l'agriculture, l'industrie et les services. Elle privilégie les segments des marchés et les individus qui sont mieux liés aux marchés mondiaux, sont mieux organisés (par l'intermédiaire, par exemple, d'associations professionnelles) et sont mieux à même de gérer des marques et d'influer sur la gestion interne de la chaîne mondiale de valeur.

La nature et l'impact de l'ajustement diffèrent aussi selon les groupes sociaux. Les producteurs, les consommateurs et les contribuables ont des chances d'avoir des intérêts à court terme divergents du fait qu'ils peuvent être touchés de manières très différentes par le processus d'ajustement. La discrimination sexuelle est aussi un facteur qui entre en jeu. Au Bangladesh, l'emploi dans le secteur de l'habillement axé sur l'exportation est nettement dominé par la main-d'œuvre féminine et il se caractérise par des niveaux relativement faibles de syndicalisation et de rémunération. Bien que les possibilités d'emploi augmentent pour les femmes, les salaires journaliers des femmes au Bangladesh étaient inférieurs d'environ 40 % à ceux des hommes au milieu des années 90. Dans les pays de l'OCDE, l'avantage que la formation procure pour l'employabilité semble être plus faible pour les femmes que pour les hommes. Il faut peut-être également différencier l'impact du processus d'ajustement sur des individus ou des groupes sociaux de l'impact sur l'économie dans son ensemble. Par exemple, si les répercussions de la sous-traitance internationale des services informatiques et des services aux entreprises peuvent être importantes pour les travailleurs du secteur concerné, son effet global dans les économies de la zone OCDE est, semble-t-il, assez faible, et certainement plus faible que ne le donnerait à penser l'idée que s'en fait le public.

La nature du processus d'ajustement peut aussi varier considérablement *au sein* des secteurs – par exemple, entre la production de tissu à forte intensité de capital et la

production de vêtements à forte intensité de main-d'œuvre ou entre la pêche proprement dite et les étapes de la transformation dans le secteur de la pêche.

Il faut également reconnaître que le cadre temporel du processus d'ajustement peut varier sensiblement d'un secteur à l'autre et au sein d'un même secteur. Bien qu'il s'agisse d'un événement déterminant, le démantèlement progressif de l'AMF doit être considéré comme un aspect d'un processus beaucoup plus long d'ajustement dans le textile et l'habillement. Même s'il semble urgent de relever le défi de l'ajustement dans l'agriculture des pays en développement, cela aussi s'inscrit dans un processus continu de croissance et de développement économiques qui, comme on l'a vu plus haut, voit généralement la part de l'agriculture dans l'activité économique se réduire à mesure que le développement progresse.

Le caractère et l'impact très différenciés du processus d'ajustement signifient qu'il faudra peut-être aussi moduler la mise en œuvre des principes d'action communs. On reviendra sur cet aspect dans la suite de l'étude.

La relation entre les échanges et le processus d'ajustement présente plusieurs dimensions. La politique commerciale, ou plutôt la libéralisation des échanges, peut, par ses effets sur la croissance, contribuer à créer des conditions favorables à l'ajustement structurel mais elle peut aussi créer des problèmes d'ajustement tant au niveau macroéconomique, par ses effets sur les recettes publiques, qu'au niveau d'entreprises ou de communautés particulières.

La politique commerciale peut déclencher directement l'ajustement dans des secteurs particuliers, comme dans le cas du démantèlement progressif de l'AMF, mais elle peut aussi le freiner – comme on le voit avec la persistance des distorsions dues à la politique commerciale dans la production d'acier et le secteur agricole, ou avec l'application des règles d'origine, de caractère restrictif, dans des secteurs sensibles comme ceux du textile et de l'habillement ou de l'automobile. Si de telles mesures commerciales restrictives sont essentiellement prises en réaction aux forces structurelles sous-jacentes à l'œuvre dans les secteurs concernés, des politiques commerciales créatrices de distorsions peuvent contribuer à amplifier et perpétuer les faiblesses structurelles sous-jacentes, tout en créant des tensions et des différends au sein du système commercial multilatéral.

Mais les échanges et le renforcement des capacités commerciales peuvent aussi faire partie intégrante du processus d'ajustement. On le voit, par exemple, dans la façon dont la sous-traitance internationale des services informatiques et des services aux entreprises permet d'importants arbitrages au niveau des coûts de main-d'œuvre, qui offrent aux sociétés présentes sur les marchés internationaux et les marchés presque parvenus à maturité la possibilité de poursuivre des stratégies de réduction des coûts, mais crée en même temps des problèmes d'ajustement sur les marchés du travail des pays qui reçoivent ces services. Le départ à l'étranger, pour de courtes périodes, de prestataires de services de santé ou de patients peut permettre de réduire les difficultés d'ajustement rencontrées dans le secteur de la santé des pays de l'OCDE mais aussi être à l'origine de problèmes d'ajustement par ses effets sur le vivier de compétences dans les pays exportateurs.

Ces liens entre les échanges et l'ajustement seront examinés de façon beaucoup plus approfondie dans le chapitre 3.

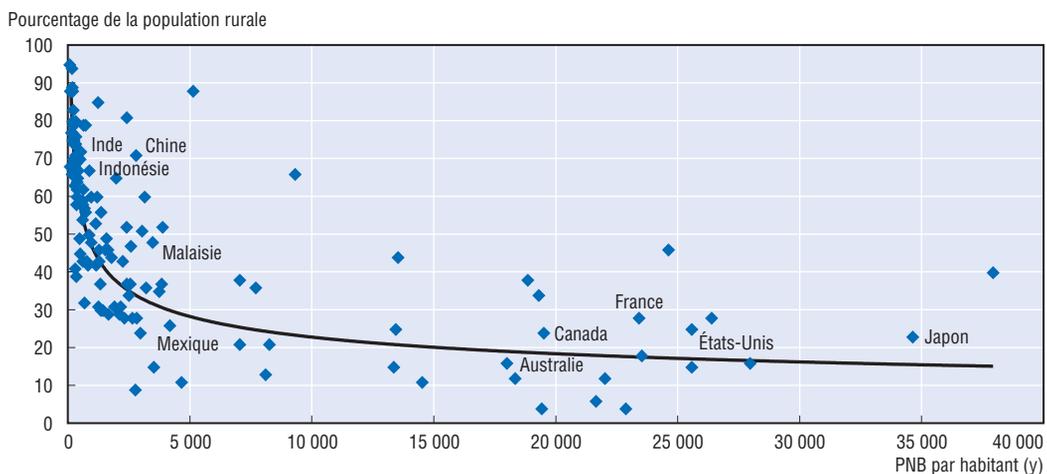
Agriculture

Principales forces à l'œuvre

De tout temps, les principales forces qui ont induit l'ajustement dans l'agriculture ont été celles associées aux processus continus de croissance et de développement économiques. Comme il ressort clairement des données figurant dans le graphique 1.1, plus le PIB par habitant d'un pays est élevé, plus faible est le pourcentage de sa population qui est employée dans l'agriculture. De même, la croissance du PIB par habitant dans un pays donné s'accompagne inévitablement d'une diminution de la part de l'agriculture dans l'économie. Si l'on comprend bien le processus, on comprend moins bien les relations de cause à effet. Trois principales forces induisent l'ajustement continu de l'agriculture dans les économies en expansion :

- La productivité totale des facteurs augmente plus vite dans l'agriculture que dans le reste de l'économie (Martin et Mitra, 2001).
- L'innovation technique associée à l'augmentation de la productivité agricole permet des économies de main-d'œuvre et donc, une réduction de la part de la main-d'œuvre consacrée à la production (Johnson, 2000).
- En règle générale, la demande de denrées alimentaires n'augmente pas aussi vite que la capacité à les produire (ou à les importer) du fait que l'élasticité de la demande par rapport aux revenus a tendance à être plus faible pour les denrées alimentaires que pour les autres produits de consommation, même lorsque la population et le revenu par habitant augmentent.

Graphique 1.1. Parts de la main-d'œuvre agricole et PNB par habitant, 1990



Source: Taylor, J.E. et P.E. Martin (2001), "Human Capital: Migration and Rural Population Change" in B. Gardner et G. Rausser, dir. pub., *Handbook of Agricultural Economics*, vol. I. Elsevier, Amsterdam.

La combinaison de ces trois tendances se traduit par une hausse des prix des produits manufacturés et des services ainsi que des revenus du travail qui leur sont associés dans les secteurs concernés plus rapide que celle des prix des produits agricoles et des revenus du travail qui leur sont associés dans le secteur agricole. Il en résulte que ce dernier doit réduire ses effectifs à mesure que les économies se développent, ce qui explique la diminution constante de sa part dans l'activité économique globale et l'emploi.

Une question cruciale qui se pose est celle de savoir si la réforme multilatérale et plurisectorielle des échanges ralentit ou accélère ce processus. La réponse dépend essentiellement du lien existant entre la libéralisation des échanges et la croissance économique, relation dont l'existence est davantage corroborée par des observations empiriques que par des études théoriques (CNUCED, 2003a). Des documents récents de Winters (2004) et de Duncan et Quang (2002) examinent collectivement une somme importante de travaux empiriques visant à quantifier ce lien. La conclusion générale qui en ressort est que même si elles ne sont pas totalement probantes, les observations justifient, selon les mots de Winters, « la forte présomption que la libéralisation des échanges contribue de façon positive aux résultats économiques ». C'est néanmoins un domaine dans lequel sévissent des problèmes méthodologiques et une polémique. L'une des nombreuses difficultés importantes auxquelles on se heurte est celle de la direction du lien de causalité. La libéralisation des échanges et l'ouverture sont-elles à l'origine de la croissance économique ou est-ce l'inverse ?

Le défi de l'ajustement

Dans l'ensemble, la protection des échanges et les autres formes de soutien gouvernemental sont beaucoup plus importantes dans l'agriculture que dans les autres secteurs économiques des pays développés. L'inverse est vrai, toutefois, dans certains pays en développement dans lesquels le secteur agricole est davantage imposé que les autres secteurs de l'économie.

Paradoxalement, semble-t-il, le processus global d'ajustement agricole dans les économies en expansion s'accompagne souvent d'un renforcement de l'aide aux exploitants agricoles et de la protection commerciale de l'agriculture. Le tableau 1.2 contient des données qui montrent la part dans l'emploi de l'agriculture et des estimations établies par l'OCDE des taux nominaux de protection commerciale accordés à l'agriculture dans certains pays. Anderson et Hayami (1986) expliquent par l'économie politique la tendance qu'ont les pays, d'après les observations, à taxer leur secteur agricole au début de leur développement économique puis à le subventionner à mesure que le revenu par habitant augmente et que l'importance de l'agriculture dans l'économie diminue.

L'octroi d'une aide importante à l'agriculture est considéré, dans certains pays développés, comme une réaction appropriée des pouvoirs publics aux pressions exercées par la société pour les caractéristiques « plurifonctionnelles » des activités agricoles : maintien de paysages ruraux attrayants, préservation du mode de vie des agriculteurs, protection de l'environnement, etc.. Dans certains cas, comme au sein de l'UE par exemple, ces préoccupations se sont traduites par une évolution de la politique d'aide à l'agriculture dans le sens de l'octroi d'une plus grande importance aux objectifs du développement et de l'environnement ruraux.

La réduction de la protection commerciale et des subventions intérieures qui accompagne la réforme du commerce mondial pourrait entraîner de fortes modifications des termes de l'échange entre les secteurs à l'origine, à leur tour, de nouvelles pressions en faveur de l'ajustement dans l'agriculture. Ces pressions et les ajustements qu'elles provoqueront varieront toutefois entre les pays en fonction notamment de leur niveau de développement et du rôle joué par l'agriculture dans l'économie.

Tableau 1.2. Part et taux de soutien de la population agricole, 2003

	Coefficient nominal de protection des producteurs*	Coefficient nominal de soutien aux producteurs*	Part de la population agricole
États-Unis	1.10	1.22	1.65
Canada	1.15	1.27	2.84
Norvège	2.83	3.62	3.69
UE15	1.37	1.60	3.73
Australie	1.00	1.04	4.01
Suisse	2.90	3.86	4.10
République tchèque	1.22	1.38	4.54
Japon	2.26	2.36	4.64
Hongrie	1.21	1.36	5.55
République slovaque	1.15	1.26	5.79
Islande	2.94	3.28	7.30
Nouvelle-Zélande	1.02	1.03	8.16
Corée	2.39	2.53	8.81
Mexique	1.15	1.23	16.26
Pologne	1.08	1.10	18.42
Turquie	1.32	1.36	33.88

* Le coefficient nominal de soutien (CNS) est égal au rapport entre les recettes agricoles totales, soutien compris, et les recettes agricoles totales obtenues avec le même niveau de production agricole, évaluée sur la base des prix mondiaux. Le coefficient nominal de protection (CNP) est, quant à lui, égal au rapport entre le prix moyen à la production et le prix mondial correspondant. Ces deux indicateurs se distinguent essentiellement par le fait que le CNS reflète l'ensemble des transferts financiers des consommateurs et des contribuables aux producteurs agricoles alors que le CNP ne reflète que les transferts des consommateurs et des contribuables qui augmentent directement le prix à la production.

Source : OCDE, base de données sur les ESP/ESC ; FAO, statistiques de la population.

En outre, certains groupes d'agriculteurs seront plus touchés que d'autres. Dans la plupart des pays, qu'ils soient développés ou en développement, une minorité de producteurs assure l'essentiel de la production agricole. Dans l'ensemble de la zone de l'OCDE, le ratio est d'environ 20/80, c'est-à-dire que 20 % des agriculteurs assurent 80 % de la production. Les 80 % restants d'exploitants sont généralement tributaires de sources de revenu extérieures à leur exploitation. La situation n'est pas très différente dans la plupart des pays non membres de l'OCDE. En règle générale, la réforme de la politique agricole s'accompagne d'incitations économiques en faveur de l'ajustement qui sont relativement plus importantes pour les gros producteurs alors que la réforme des politiques dans les secteurs autres que l'agriculture peut avoir de plus fortes répercussions sur les petits producteurs.

Dans certains pays, la réforme commerciale multilatérale conduira à une amélioration du rendement relatif des ressources employées dans l'agriculture, ce qui pourra favoriser des entrées nettes de ressources. Dans d'autres, la réduction des obstacles aux échanges de produits agricoles et non agricoles pourra encourager des sorties de ressources du secteur. Pour un pays donné, le résultat, et donc les défis qui en découlent pour les pouvoirs publics, dépendent de la structure antérieure de la protection accordée dans

l'ensemble de l'économie et de l'évolution des marchés mondiaux à la suite de la réduction de la protection des échanges.

Le défi pour les pays développés

Il est hors de doute qu'une forte protection commerciale et un solide appui national maintiennent, dans certains pays développés, le nombre d'exploitants et d'ouvriers agricoles à un niveau plus élevé que ce ne serait le cas en leur absence. Ces effets varient sans doute sensiblement d'une région économique à l'autre au sein d'un même pays. On pourrait, en ce sens, considérer que des politiques gouvernementales qui confèrent des avantages en termes de revenu aux agriculteurs gênent l'ajustement structurel.

En réalité, toutefois, une réforme plus poussée des échanges mondiaux ne devrait pas modifier profondément le niveau global ou la structure générale de l'emploi dans les pays développés et ce, non pas uniquement parce que la population active totale de la plupart des pays développés ne compte plus que très peu d'exploitants et d'ouvriers agricoles. Le revenu des ménages agricoles des pays de l'OCDE provient généralement de diverses sources qui ne sont pas toutes liées à l'exploitation. Certains ménages sont sans doute fortement tributaires, pour leur revenu, des prestations de l'aide à l'agriculture mais, dans l'ensemble, le complément de revenu tiré de l'aide à l'agriculture et de la protection des échanges n'est guère substantiel pour les ménages agricoles du fait que l'agriculture ne constitue que l'une des nombreuses sources de revenu de la plupart d'entre eux dans les pays de l'OCDE et que la protection des échanges s'est avérée être un moyen très inefficace d'augmenter le revenu net des agriculteurs (OCDE, 2003a).

L'une des principales raisons pour lesquelles ce transfert de revenu est si peu efficace, est que les avantages économiques de la protection des échanges agricoles sont en grande partie capitalisés dans les biens agricoles et surtout dans la valeur foncière. Un fort pourcentage des terres agricoles, plus de leur moitié au moins dans de nombreux pays de l'OCDE, est détenu par des propriétaires qui ne les exploitent pas. De ce fait, même si une réduction de l'aide à l'agriculture et de la protection des échanges pourrait ne pas diminuer notablement le flux annuel du revenu total des ménages agricoles, elle pourrait amputer sensiblement l'actif net des propriétaires terriens. Certains propriétaires terriens exploitants pourraient estimer qu'ils ne peuvent plus se permettre d'exploiter leurs terres et décider de quitter le secteur tandis que d'autres pourraient choisir de consacrer davantage de leur temps à des activités non agricoles. Une aide publique bien ciblée pourrait être nécessaire pour alléger le poids de l'ajustement pour ceux qui sont le plus touchés, ce qui permettrait en outre d'accélérer le processus. D'un point de vue plus général, toutefois, ces ajustements n'auraient probablement aucun effet notable sur l'emploi total au niveau national.

Le défi pour les pays en développement

Les taux de protection des échanges agricoles et d'aide nationale sont souvent faibles dans de nombreux pays en développement à faible revenu et surtout dans ceux où l'agriculture emploie un fort pourcentage de la population. En fait, dans certains pays en développement, le secteur agricole pâtit d'une protection négative résultant soit de politiques macroéconomiques qui le défavorisent, soit d'interventions délibérées qui revêtent par l'exemple la forme d'une taxation des exportations agricoles.¹

Les exploitants agricoles des pays en développement tributaires de l'agriculture qui bénéficient de faibles taux de protection des échanges agricoles devraient donc tirer profit d'une réforme des échanges mondiaux ayant pour effet d'augmenter les cours mondiaux

des produits agricoles, surtout si cette réforme s'accompagne d'un allègement des mesures qui désavantagent le secteur. Ce n'est toutefois là qu'un aspect du paysage économique global. Premièrement, une réforme multilatérale et plurisectorielle d'envergure suffisante pourrait se traduire par une amélioration du rendement des facteurs, et notamment du facteur travail, plus importante dans les secteurs non agricoles que dans l'agriculture. Deuxièmement, comme on l'a déjà dit, les effets de la réforme des échanges doivent être replacés dans le contexte d'un processus continu de croissance et de développement économiques qui aboutit généralement à une diminution de l'importance relative de l'agriculture dans l'économie.

Anticiper les défis à relever par les pouvoirs publics

Les mesures prises par les pouvoirs publics face aux problèmes d'ajustement qui accompagnent une réforme plus poussée des politiques commerciales et agricoles peuvent revêtir des formes variées. Une intervention gouvernementale sous la forme d'une aide à l'ajustement ou d'une indemnisation peut s'avérer nécessaire là où les agriculteurs, les travailleurs agricoles et ceux qui travaillent dans les industries liées à l'agriculture risquent d'être lésés. D'une manière générale, on distingue deux grandes catégories de politiques d'ajustement. La première inclut des programmes visant à aider les producteurs à quitter le secteur ou à entreprendre de nouvelles activités agricoles ou non agricoles tandis que la seconde comprend des programmes destinés à permettre à ceux qui le souhaitent de ne pas quitter le secteur. Dans tous les cas, bien sûr, il faut veiller à ce que l'ensemble de l'aide fournie soit compatible avec l'objectif de réduction des mécanismes de soutien de l'agriculture qui sont à l'origine de distorsions.

Les programmes entrant dans la première catégorie peuvent inclure l'octroi de subventions à ceux qui quittent le secteur et l'organisation d'une formation pour l'entreprise d'autres activités agricoles ou peut-être le versement d'indemnisations permettant aux agriculteurs de poursuivre leurs activités après l'abolition d'un programme ou d'une mesure de protection. Ce type d'aide à l'ajustement peut aussi inclure une action non sectorielle, c'est-à-dire s'intégrer dans les mécanismes d'ajustement s'appliquant à l'ensemble de l'économie (assurance-chômage, éducation et formation ou aide à la recherche d'emploi, par exemple) ou prévoir une adaptation de ces mécanismes.

Le deuxième grand type d'aide à l'ajustement qui pourrait être utilisé vise à améliorer la compétitivité des agriculteurs et de tous ceux exerçant des activités économiques connexes en amont et en aval qui restent dans le secteur. Certaines de ces mesures peuvent cibler des agriculteurs et d'autres agents économiques particuliers tandis que d'autres peuvent viser des communautés ou des régions entières sous la forme, par exemple, du développement des infrastructures ou même de l'octroi d'une aide destinée à améliorer les institutions de commercialisation ou à faciliter l'adaptation nécessaire des pratiques commerciales.

Dans tous les cas, les pouvoirs publics doivent viser des objectifs et des bénéficiaires précis. Les possibilités offertes et les défis posés par l'agriculture varieront considérablement entre les pays développés et les pays en développement et au sein de chacun d'eux et les mesures prises par les pouvoirs publics devront être modulées en conséquence. Par exemple, la mise au point de programmes d'indemnisation acceptables sur le plan politique et défendables sur le plan économique pour résoudre le problème du gonflement de la valeur des actifs par l'action gouvernementale est un enjeu majeur de la réforme des politiques agricoles dans les pays développés. Cela exige non seulement de

déterminer l'ampleur et l'incidence des pertes potentielles mais aussi de décider qui, parmi les perdants probables, doit être autorisé à bénéficier d'une indemnisation. Certains de ceux qui détiennent des biens dont la valeur a été gonflée par la politique agricole ne sont pas eux-mêmes des agriculteurs, c'est notamment le cas du groupe important que constituent les propriétaires terriens non exploitants. Objectivement, il n'est peut-être pas nécessaire d'indemniser les bénéficiaires non voulus de la réforme. Il peut exister d'autres moyens de répondre politiquement aux revendications des agents économiques qui sont indirectement touchés : on peut, par exemple, annoncer en temps utile les mesures envisagées puis les mettre en œuvre progressivement plutôt que brusquement.

Dans les pays où l'emploi agricole représente encore une part relativement importante, mais en rapide diminution, de l'emploi total, les responsables de l'élaboration de la politique agricole doivent répondre à la difficile question de savoir comment accompagner les ajustements de l'emploi entre l'agriculture et les autres secteurs qui vont de pair avec le processus continu de croissance et de développement économiques. La réforme de l'agriculture et de la politique commerciale au niveau mondial peut atténuer ces pressions dans certains cas mais les exacerber dans d'autres. Dans de nombreuses économies peu développées, il conviendra notamment de renforcer les investissements (nationaux et internationaux) dans les infrastructures. Ces investissements pourraient être consacrés aussi bien aux infrastructures physiques (transports, manutention, etc.) qu'aux infrastructures réglementaires (normes, accréditation, etc.) ou aux ressources humaines.

Pêche

Principales forces à l'œuvre

Dans le secteur de la pêche, l'introduction des zones économiques exclusives (ZEE) de 200 milles nautiques à partir de 1977 a constitué un événement majeur pour l'ajustement structurel et elle a provoqué une modification considérable des ressources nationales disponibles. L'ajustement structurel continue du fait non seulement des changements importants survenus dans la disponibilité des ressources au niveau national et leurs modes de gestion mais aussi du caractère fluctuant des ressources. Cette situation est imputable, entre autres, à une mauvaise gestion de la base de ressources du secteur, à l'évolution de phénomènes naturels (El Niño, par exemple) et à la pollution dans certains cas. Le secteur de la pêche se particularise par sa dépendance à l'égard d'une base de ressources qui est liée aux phénomènes d'interaction entre les écosystèmes et à des facteurs environnementaux tels que les changements climatiques et l'absence de droits de propriété bien définis. En outre, les liens entre les ressources marines (les stocks de poissons) sont importants pour déterminer les effets des changements d'orientation de l'action publique, puisque la pêche effectuée dans une partie de l'écosystème peut avoir des répercussions sur une autre, tandis que l'absence de droits de propriété bien définis peut souvent rendre difficile la délimitation de la base de ressources. La prévisibilité des approvisionnements sera, de ce fait, toujours un sujet de préoccupation et le secteur devra sans doute constamment s'adapter à l'évolution de sa base de ressources. Un autre facteur influent qui joue, lui, du côté de la demande, est l'évolution des préférences des consommateurs. Comme l'a montré l'expérience de nombreux pays développés et en développement, une gestion durable et responsable des ressources halieutiques reste un défi considérable. Les difficultés comprennent une fluctuation des possibilités de pêche, une surexploitation flagrante des ressources en de nombreux points du globe, des capacités de pêche excessives et une faiblesse du revenu moyen des pêcheurs. Dans certains cas, cette situation a peut-être été aggravée par les subventions et autres aides

publiques accordées. Une autre évolution structurelle s'est amorcée qui risque de s'accroître au cours des prochaines décennies : le remplacement, sur le marché, du poisson pêché par le poisson produit par l'aquaculture. Le Comité des pêcheries de l'OCDE a analysé très récemment divers aspects de l'ajustement dans le secteur de la pêche dans son étude intitulée : *Pour des pêcheries responsables : implications économiques et politiques* (OCDE, 2000a).

Il est important de distinguer les ajustements réalisés dans le secteur primaire de la pêche, qui touchent principalement les flottes et les pêcheurs, de ceux réalisés dans le secteur de la transformation ; ces deux secteurs peuvent faire appel à différents ensembles de mesures nationales pour le processus d'ajustement. Alors que le premier doit principalement faire fond sur l'introduction de modes de gestion des pêches efficaces, des mesures sociales et l'investissement direct étranger (ainsi que sur le redéploiement des flottes dans le cadre d'accords de pêche bilatéraux), le second s'appuie surtout sur des mesures de politique commerciale traditionnelle qui peuvent viser à compléter l'offre déclinante de poisson d'origine « nationale » par des importations. Le résultat, en termes de régime commercial, est en général, dans l'ensemble des pays Membres de l'OCDE, une structure tarifaire qui se caractérise par des droits de douane relativement faibles pour le poisson importé ou exporté sous forme de matière première (frais, congelé ou entier) mais qui augmentent fortement avec le niveau de contenu transformé ; on observe donc une forte progressivité des droits de douane en fonction du degré de transformation sur la plupart des marchés.

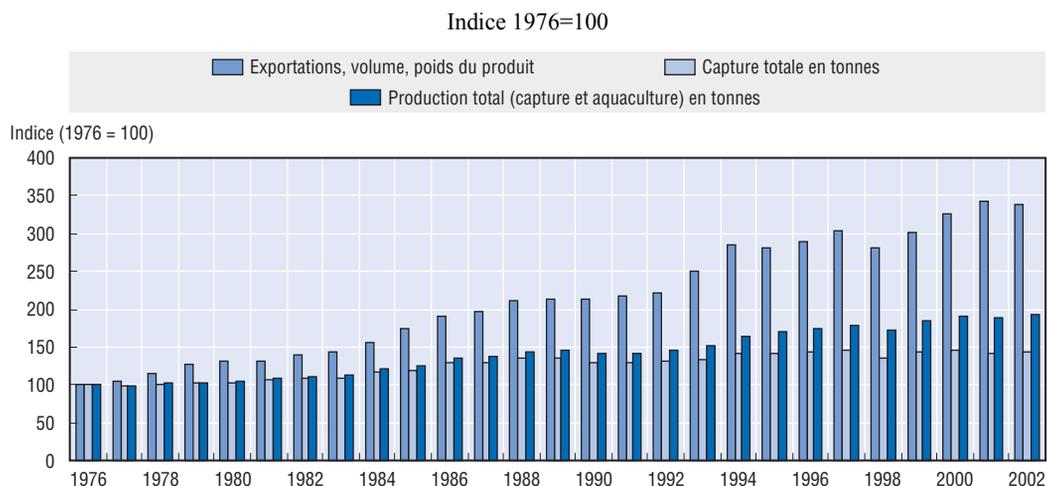
Le défi de l'ajustement

Il existe une très forte interdépendance des marchés internationaux de la pêche et des aliments d'origine marine. Les navires de pêche (capital) sont en effet mobiles et ils sont nombreux (en termes d'effort de pêche) à pouvoir pêcher dans le monde entier ; les ressources halieutiques ignorent les frontières nationales et le poisson peut donc être pêché par des flottes de plusieurs nationalités. Ces particularités ont contribué à soutenir un processus de mondialisation qui s'est déroulé de différentes façons, y compris par le biais du commerce du poisson, d'investissements dans les pêcheries et de l'utilisation des capacités de pêche comme un service. Du fait des contraintes qui pèsent de plus en plus sur leurs ressources, les marchés de l'OCDE sont devenus davantage tributaires des importations en provenance des pays en développement. Le processus de mondialisation est illustré par le graphique 1.2 qui donne un indice (valeurs quantitatives) de la production et des exportations mondiales entre 1976 et 2002. Il en ressort clairement que les échanges ont augmenté plus vite que la production, ce qui donne à penser que les marchés sont devenus plus interdépendants.

Ce qui rend le secteur de la pêche intéressant, du point de vue de la mondialisation, c'est que plusieurs événements ont contribué à renforcer et soutenir l'interdépendance des marchés et des ressources. L'extension généralisée des ZEE à 200 milles nautiques à compter de 1977 a entraîné une nette redistribution des possibilités de pêche mais non pas une modification de la demande, dans un premier temps au moins. En conséquence deux évolutions importantes ont été observées : un accroissement des échanges internationaux de produits de la pêche et une augmentation des échanges de droits de pêche (droits d'accès). L'extension des ZEE a en outre provoqué le développement de pêcheries dans des pays en développement qui n'avaient guère manifesté jusqu'alors d'intérêt réel pour une « industrialisation » des activités de pêche. Un autre facteur important est l'évolution des technologies. En effet, le progrès technologique a, par exemple, rendu les navires de pêche plus efficaces et l'amélioration des systèmes de transport a rendu possible le

transport du poisson sur de longues distances. Enfin, au cours de la dernière décennie, la surexploitation croissante des ressources dans le monde développé a favorisé le processus de mondialisation.

Graphique 1.2. **La mondialisation à l'œuvre**



Les données excluent la production et le commerce de mammifères marins, de crocodiles, de coraux, d'éponges, de coquillages et de plantes aquatiques.

Source : FAO.

Alors que les consommateurs sur les marchés de l'OCDE se voyaient vanter les avantages sanitaires de la consommation de poisson, les ressources nationales n'étaient pas en mesure de satisfaire à un accroissement de leur demande. De ce fait, les ressources halieutiques des pays en développement, en particulier, et l'aquaculture en sont venues à jouer un rôle de plus en plus important dans la satisfaction de la demande mondiale de produits de la pêche. Le poisson constitue une base de ressource importante et il est devenu un atout commercial majeur pour les pays en développement. Le défi que le processus de mondialisation pose au niveau des ressources naturelles a, de fait, été également reconnu par la réunion du Sommet mondial pour le développement durable tenue à Johannesburg en 2002 (voir l'encadré 1.1), ce qui a sensibilisé davantage aux problèmes existants et elle a peut-être renforcé la volonté politique de s'y attaquer.

Les travaux de l'OCDE ont fait ressortir qu'il était important de veiller à ce que les politiques commerciales et de gestion des ressources soient complémentaires. Pour optimiser les effets positifs sur la prospérité, l'action publique doit viser simultanément à améliorer les politiques commerciales qui affectent les marchés et les politiques de gestion de la pêche. À cet égard, le principal défi que les décideurs devront relever à l'avenir, devant la persistance des pressions extérieures, sera celui d'assurer une gestion durable et responsable des ressources. C'est un défi qui se posera aussi bien aux pays en développement qu'aux pays développés bien que ces deux groupes de pays puissent ne pas avoir recours aux mêmes types de mesures étant donné les différences qu'ils présentent au niveau des structures du secteur de la pêche et des ressources disponibles.

Encadré 1.1. Extraits de la déclaration politique du Sommet mondial pour le développement durable

Nous savons bien que l'éradication de la pauvreté et le changement des modes de consommation et de production, ainsi que la protection et la gestion des ressources naturelles en vue du développement économique et social, sont des objectifs primordiaux et des conditions absolues du développement durable.

La mondialisation a donné une dimension supplémentaire à ces problèmes. L'intégration rapide des marchés, la mobilité des capitaux et l'accroissement sensible des flux d'investissement dans le monde entier créent à la fois de nouveaux défis et de nouvelles possibilités dans la poursuite du développement durable. Mais les avantages et les inconvénients de la mondialisation ne sont pas répartis uniformément, les pays en développement devant faire face à des difficultés particulières dans cette poursuite.

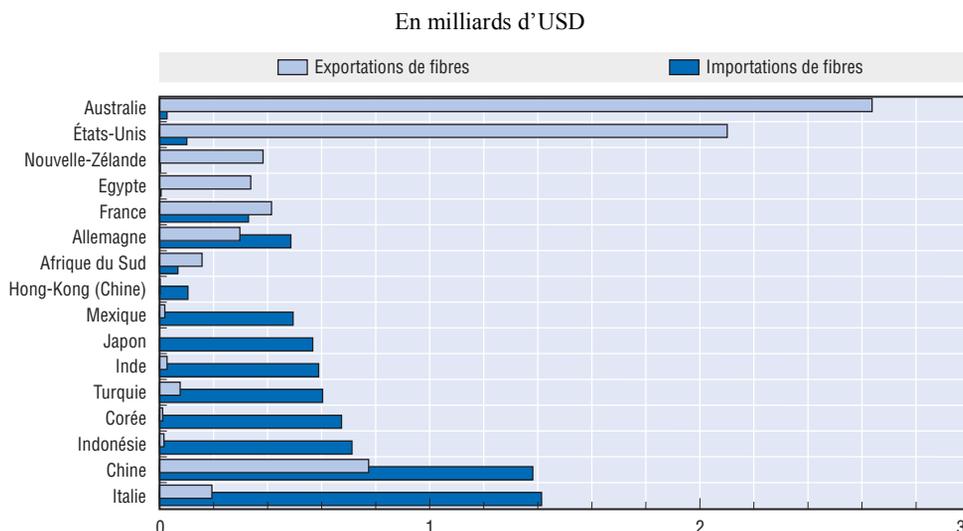
Source : <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/636/93/PDF/N0263693.pdf>

Textile et habillement

Principales forces à l'œuvre

Les secteurs du textile et de l'habillement occupent une place importante dans les échanges mondiaux : en 2003, les exportations mondiales de textiles et de vêtements se sont élevées à 395 milliards d'USD, soit 5.4 % des exportations mondiales, la contribution du secteur de l'habillement, à relativement forte intensité de main-d'œuvre, s'est élevée à 225 milliards d'USD. Le commerce des textiles et des vêtements continue de jouer un rôle non négligeable dans l'économie des pays de l'OCDE mais il est très important pour certains pays en développement et pays les moins avancés (PMA) (graphiques 1.3, 1.4 et 1.5). L'UE et les États-Unis sont les deux principaux marchés pour les importations de textiles et de vêtements, celles-ci s'étant élevées à 154 milliards d'USD et 90 milliards d'USD, respectivement, en 2003 (OMC, 2004a).

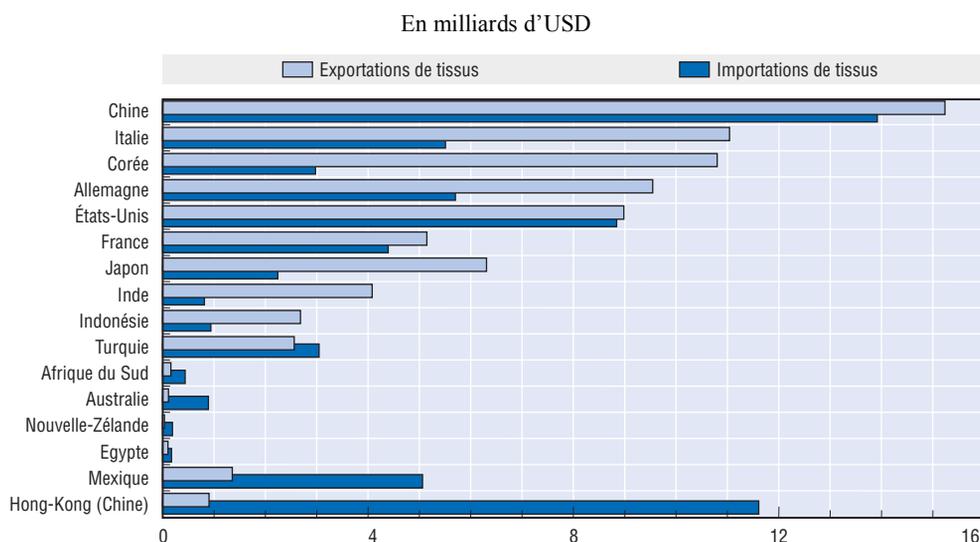
Graphique 1.3. Commerce mondial des fibres textiles, 2002



Fibres textiles : 5001 jusqu'à 5003.90 compris, 5101.11 jusqu'à 5105.40 compris, 5201 jusqu'à 5203.00 compris et 5301.10 jusqu'à 5305.99 compris.

Source : Calculs effectués sur la base des données du système WITS.

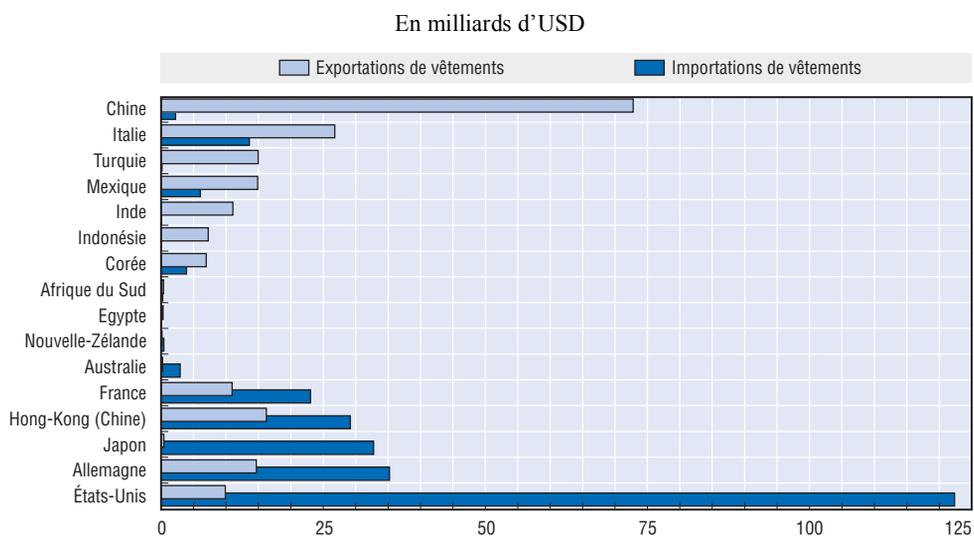
Graphique 1.4. Commerce mondial des tissus textiles, 2002



Tissus textiles : 5004 jusqu'à 5007.90 compris, 5106.10 jusqu'à 5113 compris, 5204.11 jusqu'à 5215.25 compris, 5306.10 jusqu'à 5311 compris, chapitre 54, chapitre 55, 5601.30 jusqu'à 5607.90 compris, chapitre 58, 5901.10 jusqu'à 5901.90 compris, 5903.10 jusqu'à 5903.90 compris, 5907, 5911.10 et chapitre 60.

Source : Calculs effectués sur la base des données du système WITS.

Graphique 1.5. Commerce mondial des vêtements - 2002



Vêtements : chapitres 61 et 62.

Source : Calculs effectués sur la base des données du système WITS.

En 2000, les États-Unis, l'UE et le Japon ont contribué à environ 70 % de la valeur globale ajoutée² dans les secteurs du textile et de l'habillement (tableau 1.3) et la contribution de la Chine s'est élevée à 12 % et 10 %, respectivement. Toujours en 2000, la contribution du textile et de l'habillement à la valeur ajoutée, à l'échelon national, dans les industries manufacturières des pays industrialisés a été respectivement de 2 % et 1.5 %, une baisse par rapport aux niveaux respectifs de 5 % et 3 % atteints en 1980 tandis que dans les pays en développement, la contribution des deux secteurs s'est élevée à 5.5 % et 3.2 % contre 9.9 % et 3.5 %, respectivement, en 1980 (tableau 1.4).

Tableau 1.3. Valeur ajoutée nationale dans le textile et l'habillement, 2000

	Textiles			Habillement	
	Millions d'USD	% du total		Millions d'USD	% du total
États-Unis	40 231	29 %	États-Unis	26 816	33 %
Japon	19 757	14 %	Japon	8 013	10 %
Chine	15 375	11 %	Italie	7 524	9 %
Italie	10 241	8 %	Chine	7 151	9 %
Corée	9 743	7 %	Corée	3 840	5 %
Allemagne	4 941	4 %	Royaume-Uni	3 058	4 %
Royaume-Uni	4 931	4 %	Allemagne	2 606	3 %
Inde	3 804	3 %	Canada	2 569	3 %
France	3 622	3 %	France	2 354	3 %
Indonésie	2 698	2 %	Espagne	2 130	3 %
Espagne	2 678	2 %	Turquie	1 890	2 %
Canada	2 602	2 %	Pologne	1 411	2 %
Iran	2 254	2 %	Portugal	1 126	1 %
Mexique	1 630	1 %	Indonésie	1 049	1 %
Portugal	1 253	1 %	Hong Kong, Chine	846	1 %
Hong Kong, Chine	930	1 %	Inde	814	1 %
Pays-Bas	929	1 %	Australie	808	1 %
Australie	861	1 %	Tunisie	696	1 %
Pologne	713	1 %	Porto Rico	610	1 %
Malaisie	648	0.5 %	Colombie	583	1 %
Colombie	646	0.5 %	Roumanie	490	1 %
Autriche	640	0.5 %	Malaisie	439	1 %
Israël	547	0.4 %	Maroc	424	1 %
Fédération de Russie	505	0.4 %	Mexique	403	0.5 %
Maroc	363	0.3 %	Viet Nam	376	0.5 %
Tunisie	334	0.2 %	Sri Lanka	368	0.5 %
Slovénie	318	0.2 %	Fédération de Russie	270	0.3 %
Suède	301	0.2 %	Hongrie	260	0.3 %
Roumanie	300	0.2 %	Israël	242	0.3 %
Chili	245	0.2 %	Serbie et Monténégro	218	0.3 %
Finlande	244	0.2 %	Chili	208	0.3 %
Serbie et Monténégro	244	0.2 %	Finlande	171	0.2 %
Irlande	217	0.2 %	Singapour	150	0.2 %
Sri Lanka	208	0.2 %	Bulgarie	140	0.2 %
Viet Nam	199	0.1 %	Pays-Bas	137	0.2 %
Hongrie	172	0.1 %	Irlande	79	0.1 %
Norvège	168	0.1 %	Costa Rica	69	0.1 %
Luxembourg	123	0.1 %	Iran	58	0.1 %
Uruguay	87	0.1 %	Jordanie	57	0.1 %
Lettonie	72	0.1 %	Estonie	55	0.1 %
Bulgarie	57	0.04 %	Lettonie	50	0.1 %
Kenya	55	0.04 %	Uruguay	48	0.1 %
Singapour	53	0.04 %	Suède	47	0.1 %
Estonie	48	0.03 %	Norvège	45	0.1 %
Costa Rica	46	0.03 %	Chypre	39	0.05 %
Éthiopie	29	0.02 %	Oman	38	0.05 %
Jordanie	28	0.02 %	Kenya	25	0.03 %
Bolivie	25	0.02 %	Panama	18	0.02 %
Porto Rico	22	0.02 %	Bolivie	9	0.01 %
Chypre	14	0.01 %	Éthiopie	3	0.004 %
Botswana	11	0.01 %	Myanmar	1	0.002 %
Oman	8	0.01 %	Érythrée	1	0.001 %
Sénégal	6	0.004 %	Total général	80 831	100 %
Érythrée	3	0.002 %	Nombre de pays	52	
Panama	3	0.002 %			
Total général	136 501	100 %			
Nombre de pays	55				

Note : D'importants producteurs/exportateurs peuvent ne pas figurer dans le tableau du fait que l'on ne dispose pas de données pour l'année 2000. Par exemple, les dernières données disponibles remontent à 1997 pour le Bangladesh et à 1994 pour la Thaïlande et l'on ne dispose d'aucune donnée pour le Pakistan.

Source : INDSTATS3 2004 CITI Rév.2, base de données des statistiques industrielles au niveau à trois chiffres du Code CITI (Rév.2).

Tableau 1.4. Contribution du textile et de l'habillement à la valeur ajoutée nationale dans le secteur manufacturier, par région, certaines années

		Textiles					Habillement						
		1980	1985	1990	1995	2000	2001	1980	1985	1990	1995	2000	2001
Pays industrialisés													
Tous pays		5.0	4.6	3.7	2.8	2.0	2.0	3.0	2.7	2.7	2.2	1.5	1.5
Europe de l'Est et ex-USSR		8.7	7.8	8.7	4.4	3.3	4.0	4.3	4.1	5.1	3.7	3.3	3.7
Europe de l'Ouest	EC	4.5	4.3	3.5	3.3	2.7	2.6	2.9	2.7	2.9	2.5	1.7	1.7
	Autres pays	3.2	2.8	2.4	2.2	1.5	1.2	2.4	2.0	1.1	0.9	0.7	0.7
Japon		4.1	3.3	3.0	2.2	1.6	1.6	1.4	1.2	1.7	1.8	1.2	1.1
Amérique du Nord		3.1	2.7	2.6	2.5	1.4	1.3	2.6	2.2	2.3	2.0	1.1	1.1
Pays en développement													
Tous pays		9.9	9.4	7.6	6.4	5.5	5.4	3.5	3.4	5.4	3.9	3.2	3.2
NPI		9.8	9.1	7.1	6.1	5.2	5.0	3.8	4.0	5.3	3.5	2.5	2.3
NPI 2e génération		9.9	10.2	8.6	6.1	5.3	5.3	3.4	2.6	6.4	4.8	4.4	4.5
PMA				15.1	12.0	10.0	9.7			7.2	7.9	8.7	8.7
Chine		15.1	11.0	11.4	7.3	6.5	6.7	3.1	3.1	3.4	4.4	4.7	5.2
Autres pays		10.2	9.7	7.2	6.8	6.4	6.3	2.9	2.5	4.7	4.1	3.7	3.6

NPI = nouveau pays industrialisé. PMA = pays le moins avancé.

Source: 1980-1985: ONUDI (1995), *International Yearbook of Industrial Statistics*, parts en pourcentage de chaque branche d'activité dans la valeur ajoutée par l'ensemble du secteur manufacturier, aux prix constants de 1980 (prix courants dans le cas de la Chine). 1990-2001: ONUDI (2003), *International Yearbook of Industrial Statistics*, parts en pourcentage de chaque branche d'activité dans la valeur ajoutée par l'ensemble du secteur manufacturier, aux prix constants de 1990 (prix courants dans le cas de la Chine). Après 1990, les données de l'UE incluent des estimations pour la partie orientale de l'Allemagne.

Le secteur du textile employait plus de 11 millions de personnes dans le monde en 2000 dont 4.8 millions en Chine (tableau 1.5).³ Près de 6.8 millions de personnes sont employées par le secteur de l'habillement, la Chine se taillant là encore la part du lion avec 2.2 millions.

Le textile et l'habillement constituent un important secteur d'activité qui peut être subdivisé en trois ou quatre parties distinctes. La division se fait traditionnellement entre la production de fibres naturelles⁴, de tissus et de vêtements finis⁵. On ajoute ici les segments des importations et du commerce de détail à la chaîne de valeur du secteur. Cela se justifie par le fait que les distinctions traditionnelles opérées entre les industries manufacturières et le commerce de détail sont estompées par le progrès technologique et les innovations en matière d'organisation⁶. On trouve aujourd'hui des « fabricants » qui ne produisent en fait pas de vêtements mais sous-traitent la totalité de leur production et commercialisent les articles finis dans leurs magasins spécialisés. De nombreux détaillants exercent essentiellement la même fonction et font passer ce secteur d'un modèle de production mû par le producteur à un modèle mû par l'acheteur. Des activités auxiliaires sont également à prendre en considération en dehors de ces quatre maillons de la chaîne de valeur. Elles incluent la fourniture aussi bien d'intrants secondaires (comme

les fermetures à glissière, les boutons et les matériaux d'emballage) que de biens d'équipement.

Tableau 1.5. **Emploi national dans le textile et l'habillement, 2000**

	Textiles			Habillement	
	Personnes	% du total		Personnes	% du total
Chine	4 829 000	44 %	Chine	2 156 000	32 %
Inde	1 288 647	12 %	Indonésie	479 155	7 %
Indonésie	657 464	6 %	États-Unis	475 890	7 %
États-Unis	652 726	6 %	Inde	329 401	5 %
Fédération de Russie	457 852	4 %	Fédération de Russie	259 836	4 %
Japon	341 049	3 %	Pologne	257 500	4 %
Italie	259 527	2 %	Italie	239 983	4 %
Corée	223 052	2 %	Japon	217 154	3 %
Taipei chinois	172 330	2 %	Viet Nam	213 027	3 %
Royaume-Uni	144 525	1 %	Sri Lanka	152 686	2 %
Iran	141 818	1 %	Turquie	147 178	2 %
Allemagne	135 664	1 %	Corée	139 070	2 %
Viet Nam	125 313	1 %	Portugal	135 847	2 %
Mexique	113 681	1 %	Maroc	127 878	2 %
Espagne	105 642	1 %	Espagne	123 251	2 %
France	102 298	1 %	Royaume-Uni	121 308	2 %
Portugal	99 321	1 %	Ukraine	106 000	2 %
Pologne	97 100	1 %	Bulgarie	101 736	2 %
Roumanie	94 300	1 %	Canada	82 046	1 %
Ukraine	89 000	1 %	France	77 839	1 %
Tunisie	84 759	1 %	Allemagne	77 173	1 %
Sri Lanka	72 499	1 %	Taipei chinois	74 742	1 %
Afrique du Sud	65 929	1 %	Malaisie	74 087	1 %
Maroc	65 185	1 %	Tunisie	69 729	1 %
Canada	64 702	1 %	Hongrie	68 074	1 %
Malaisie	45 781	0.4 %	Colombie	60 451	1 %
Serbie et Monténégro	44 100	0.4 %	Serbie et Monténégro	47 000	1 %
Colombie	39 287	0.4 %	Mexique	39 089	1 %
Hongrie	33 226	0.3 %	Lituanie	29 981	0.4 %
Slovénie	31 558	0.3 %	Croatie	29 400	0.4 %
Bulgarie	30 954	0.3 %	Costa Rica	29 286	0.4 %
Hong Kong, Chine	28 100	0.3 %	Hong Kong, Chine	26 200	0.4 %
Kenya	27 190	0.2 %	Australie	25 615	0.4 %
Éthiopie	23 747	0.2 %	Porto Rico	15 250	0.2 %
Tadjikistan	22 968	0.2 %	Jordanie	14 216	0.2 %
Israël	20 800	0.2 %	Estonie	13 400	0.2 %
Australie	20 791	0.2 %	Lettonie	12 861	0.2 %
Lituanie	20 443	0.2 %	Israël	12 000	0.2 %
Azerbaïdjan	20 265	0.2 %	Chili	9 800	0.1 %
Pays-Bas	17 632	0.2 %	Singapour	8 519	0.1 %
Autriche	15 641	0.1 %	Kenya	7 284	0.1 %
Kirghizistan	13 297	0.1 %	Nouvelle-Zélande	7 249	0.1 %
Chili	13 000	0.1 %	Arménie	6 940	0.1 %
Croatie	11 578	0.1 %	Oman	6 357	0.1 %
Lettonie	10 383	0.1 %	Kirghizistan	6 261	0.1 %
Estonie	8 600	0.1 %	Finlande	5 970	0.1 %
Suède	8 309	0.1 %	Uruguay	4 911	0.1 %
Nouvelle-Zélande	8 009	0.1 %	Iran	4 800	0.1 %

Tableau 1.5. **Emploi national dans le textile et l'habillement, 2000** (suite)

	Textiles			Habillement	
	Personnes	% du total		Personnes	% du total
Irlande	7 888	0.1 %	Irlande	4 250	0.1 %
Arménie	7 225	0.1 %	Azerbaïdjan	4 045	0.1 %
Costa Rica	6 531	0.1 %	Éthiopie	3 752	0.1 %
Finlande	5 832	0.1 %	Pays-Bas	3 714	0.1 %
Uruguay	4 916	0.04 %	Tadjikistan	3 478	0.1 %
Norvège	4 722	0.04 %	Panama	2 552	0.04 %
Bolivie	4 000	0.04 %	Chypre	2 473	0.04 %
Mozambique	3 290	0.03 %	Suède	1 797	0.03 %
Botswana	2 732	0.02 %	Bolivie	1 751	0.03 %
Érythrée	2 723	0.02 %	Mozambique	1 572	0.02 %
Jordanie	2 321	0.02 %	Norvège	1 400	0.02 %
Porto Rico	1 620	0.01 %	Érythrée	400	0.01 %
Singapour	1 556	0.01 %	Myanmar	278	0.004 %
Sénégal	1 026	0.01 %	Bahamas	153	0.002 %
Chypre	968	0.01 %	St Vincent et les Grenadines	72	0.001 %
Luxembourg	768	0.01 %	Bermudes	15	0.0002 %
Oman	428	0.004 %	Total général	6 761 132	100 %
Panama	244	0.002 %	Nombre de pays	64	
Bahamas	26	0.0002 %			
Bermudes	12	0.0001 %			
Total général	11 057 870	100 %			
Nombre de pays	68				

Note : D'importants producteurs/exportateurs peuvent ne pas figurer dans le tableau du fait que l'on ne dispose pas de données pour l'année 2000. Par exemple, les dernières données disponibles remontent à 1997 pour le Bangladesh et à 1994 pour la Thaïlande et l'on ne dispose d'aucune donnée pour le Pakistan.

Source : INDSTATS3 2004 CITI Rév.2, base de données des statistiques industrielles au niveau à trois chiffres du Code CITI (Rév.2).

Ne sont considérés ici que les segments liés au vêtement. Lorsque l'on remonte la chaîne de production du vêtement jusqu'aux tissus et aux fibres, on observe des ramifications vers d'autres usages : certaines fibres sont utilisées pour fabriquer des produits autres que des tissus (des pelotes de coton, par exemple) et certains tissus servent à fabriquer d'autres choses que des vêtements (des tapis et des draps, par exemple). Ces autres produits revêtent une certaine importance pour les producteurs en amont mais l'attention est portée principalement ici sur la chaîne d'approvisionnement qui aboutit directement au vêtement (et qui en part).

Ce serait simplifier à l'excès que de ne considérer que le segment de l'habillement dans la chaîne de valeur et de conclure qu'en raison du fort contenu de main-d'œuvre des vêtements, il est inévitable que les pays en développement dominent le secteur. On peut en effet opérer d'importantes distinctions entre les segments du secteur (par exemple, entre la production de tissus à forte intensité de capital et celle de vêtements à forte intensité de main-d'œuvre) et au sein de chacun d'eux (par exemple, entre la production d'articles comme les sous-vêtements et celle de produits haut de gamme comme les tailleurs ou les costumes). Chacun des segments de la chaîne de valeur du textile et de l'habillement offre des possibilités pour les pays disposant de ressources différentes. Comme le montre la matrice ci-dessous, on peut distinguer au moins quatre types de pays. Les possibilités pour les économies agricoles par rapport aux économies non

agricoles et pour les pays en développement par rapport aux pays de l'OCDE se décomposent comme suit :

- La division dans le secteur des fibres naturelles se situe, en fait, entre les économies agricoles et non agricoles plutôt qu'entre les pays en développement et les pays développés.
- La production de tissus requiert d'assez importants investissements, se prête au progrès technologique et se trouve à la pointe de la concurrence entre les pays développés et les pays en développement.
- La production de vêtements nécessite beaucoup de main-d'œuvre ce qui confère un net avantage aux pays en développement pour la plupart des lignes de produits en dehors des produits spécialisés et de la haute couture.
- Dans les pays développés, les détaillants, surtout ceux qui développent leurs propres capacités de création et se lient à des centres de fabrication délocalisés, finissent par dominer une partie plus importante de la chaîne de valeur.

	Pays développés	Pays en développement
Couvre ses besoins en fibres	Exportateur net de fibres ; position indéterminée en ce qui concerne les tissus (établie au cas par cas) ; importateur net de vêtements Exemples : Australie, États-Unis, France, Nouvelle- Zélande,	Concurrentiel pour les fibres (qui pourraient être utilisées pour la production intérieure) ; position indéterminée en ce qui concerne les tissus ; exportateur net de vêtements Exemples : Afrique du Sud, Chine, Pakistan
Importateur net de fibres	Ne produit pas de fibres pour l'exportation ; position indéterminée en ce qui concerne les tissus ; importateur net de vêtements Exemples : Corée, Japon	Ne produit pas de fibres pour l'exportation ; position indéterminée en ce qui concerne les tissus ; exportateur net de vêtements Exemples : Inde, Indonésie

Le défi de l'ajustement

Les distinctions entre les types de pays et les segments du secteur deviendront peut-être plus nettes après le 1^{er} janvier 2005, date de la suppression des derniers contingents de l'AMF. Pendant les quatre décennies d'application de restrictions quantitatives dans le cadre de l'AMF et des dispositions qui l'ont précédé, la production et les échanges des pays développés comme des pays en développement ont subi de profondes distorsions. Les contingents ont prolongé la vie d'industries parvenues à maturité dans certains pays de l'OCDE, favorisé la naissance d'industries protégées par les contingents dans de nombreux pays en développement et empêché des industries de se développer dans certains des grands pays plus compétitifs. Les contingents ont également affecté les rapports entre les segments du secteur dans certains pays de l'OCDE, où les fabricants de tissus et de vêtements ont fait cause commune pour continuer à être protégés de la concurrence des importations.

La disparition des contingents devrait donner lieu à d'importantes restructurations. Cet événement doit être considéré comme une étape d'un processus d'ajustement plus long qui s'est déroulé à la fois sur une moyenne période (le démantèlement progressif de

l'AMF a duré une dizaine d'années) et une longue période (le secteur du textile et de l'habillement se déplace depuis longtemps en fonction de l'évolution industrielle des pays). La planification du marché après le démantèlement de l'AMF, jointe à l'évolution des technologies et des politiques nationales, a déjà favorisé une profonde réorganisation des courants d'échanges et d'investissements. Les entreprises continueront de devoir faire face aux défis de l'ajustement dans tous les pays et tous les segments du secteur.

C'est dans le secteur de l'habillement que la restructuration devrait être la plus étendue. On s'attend généralement à ce que le démantèlement de l'AMF profite principalement aux producteurs des pays en développement qui bénéficient d'économies d'échelle, de faibles coûts de main-d'œuvre, d'une intégration verticale et d'une sous-utilisation des capacités. La Chine constitue l'exemple le plus frappant mais d'autres pays pourront aussi tirer avantage de l'abrogation de l'AMF (le Pakistan, par exemple). C'est peut-être dans les pays qui ont dépendu du système de contingents pour prolonger la période d'ajustement ou lancer de nouvelles activités que l'ajustement sera le plus difficile. Le résultat est très difficile à prédire pour les pays de l'OCDE à revenu relativement faible ou les pays en développement à revenu relativement élevé qui sont assez compétitifs. Comme on le verra plus loin, ils pourraient augmenter leurs chances de succès en modernisant leur industrie et en recourant à la co-production (encouragée par des accords commerciaux préférentiels).

Il est important de noter qu'au niveau de l'ensemble de l'économie, la plupart des innovations observées dans le textile et l'habillement proviennent d'autres branches d'activité. Les nouvelles matières sont principalement mises au point par l'industrie chimique et les nouveaux modes de production le sont par l'industrie mécanique. Il en résulte que la compétitivité technologique des fabricants de textiles et de vêtements est fortement tributaire de leur aptitude à adopter les nouveaux produits et procédés de fabrication mis au point ailleurs. Les activités novatrices dans ces industries sont donc principalement axées sur le transfert de technologie (OCDE, 2004b, chapitre 4).

L'ajustement pour le segment des fibres : la réforme des échanges agricoles

La suppression des contingents AMF ouvrira probablement de nouvelles perspectives pour les producteurs et les exportateurs de fibres naturelles en raison de l'expansion de la demande qu'elle provoquera. En même temps, les négociations agricoles dans le cadre du cycle de Doha pourraient modifier les règles du jeu. Il est possible que les droits de douane appliqués aux fibres par les pays en développement soient réduits (voir le tableau 1.6). Les demandes de réforme des subventions agricoles qui sont formulées dans le cadre des négociations et des procédures engagées de règlement des différends, pourraient également poser de sérieux problèmes aux producteurs de certains pays de l'OCDE.

Tableau 1.6. Taux de droits consolidés appliqués aux fibres, tissus et articles d'habillement par un échantillon de pays, après le Cycle d'Uruguay

SH #	Description	Pays de l'OCDE				Pays non membre de l'OCDE			
		Australie	UE	Japon	États-Unis	Bangladesh	Bésil	Chine	Inde
Fibres textiles									
5002	Soie grège (non moulinée)	0	0	0	0	Non consolidé	35%	9%	100%
5101	Laines, non cardées ni peignées	1%	0	0	0-spéc.	Non consolidé	15.3-18%	38%	25-100%
5105	Laines, cardées ou peignées	0	2%	0	0-spéc.	Non consolidé	35%	5-38%	Non consolidé
5201	Coton, non cardé ni peigné	0	0	0	0-spéc.	Non consolidé	55%	40%	100%
5303.10	Jute brut	0	0	0	0	50%	35%	5%	40%
Tissus textiles									
5007	Tissu de soie	25-42%	3-7.5%	8-12.5%	0-3.9%	Non consolidé	35%	10%	Non consolidé
5112	Tissus de laine	23-45%	7.2-8%	5.3-7.9%	6.9-25%	Non consolidé	35%	10%	Non consolidé
5208	Tissus de coton	23-40%	8%	3.7-5.6%	0-14.7%	Non consolidé	35%	10-12%	Non consolidé
Articles d'habillement									
6109	T-shirts, et maillots de corps	55%	12%	7.5-10.9%	5.6-32%	Non consolidé	Non consolidé	14%	Non consolidé
6110	Chandails, pull-overs, etc.	37-55%	10.5-12%	9.1-10.9%	4-32%	Non consolidé	35%	14-16%	Non consolidé
6115	Chaussettes et autres articles chaussants	15-55%	8-12%	5.3-7.4%	1.6-18.8%	Non consolidé	35%	14-16%	Non consolidé
6203	Costumes ou complets, pantalons, etc., pour hommes ou garçonnetts	37-55%	12%	9.1-12.8%	0-27.9%	Non consolidé	35%	16-17.5%	Non consolidé
6204	Robes, etc., pour femmes ou fillettes	37-55%	12%	9.1-12.8%	0-28.6%	Non consolidé	35%	14-20%	Non consolidé
6205	Chemises pour hommes ou garçonnetts	37-55%	12%	7.4-9%	2.8%-spéc.	Non consolidé	35%	16%	Non consolidé
6212	Soutiens-gorge, gaines, corsets, etc.	25-95%	6.5%	8-8.4%	2.7-23.5%	Non consolidé	35%	14-16%	Non consolidé

Notes : La description des articles est abrégée pour plus de clarté.

« Spéc. » indique l'application d'un droit spécifique (par exemple, 1 dollar le kilo) dont l'équivalent ad valorem varie en fonction du prix. Les concessions tarifaires de la Chine sont introduites progressivement entre 2002 et 2010.

Fibres textiles : 5001 jusqu'à 5003.90 compris, 5101.11 jusqu'à 5105.40 compris, 5201 jusqu'à 5203.00 compris et 5301.10 jusqu'à 5305.99 compris.

Tissus textiles : 5004 jusqu'à 5007.90 compris, 5106.10 jusqu'à 5113 compris, 5204.11 jusqu'à 5215.25 compris, 5306.10 jusqu'à 5311 compris, chapitre 54, chapitre 55, 5601.30 jusqu'à 5607.90 compris, chapitre 58, 5901.10 jusqu'à 5901.90 compris, 5903.10 jusqu'à 5903.90 compris, 5907, 5911.10 et chapitre 60.

Vêtements : chapitres 61 et 62.

Source : Les listes tarifaires des pays concernant les marchandises peuvent être consultées sur le site : www.wto.org/french/tratop_f/schedules_f/goods_schedules_f.htm.

L'ajustement pour le segment des tissus : technologie, protection et façonnage à l'étranger

La suppression des contingents AMF risque d'entraîner une hausse à court terme du prix des tissus sous l'effet d'un accroissement de la demande mondiale et de la rétention en Chine de certains tissus qui étaient auparavant exportés vers d'autres pays producteurs de vêtements. À plus ou moins long terme, toutefois, on assistera probablement à une compression d'effectifs dans le secteur des tissus. Les fabricants de tissus des pays de l'OCDE pourront recourir à l'une de trois solutions ou à ces trois solutions à la fois pour préserver leur compétitivité et leur part de marché. La solution la plus favorable aux échanges consiste à investir dans les nouvelles technologies, au niveau à la fois des produits et des processus de production. L'évolution technologique dans l'industrie mécanique peut jouer un rôle important dans la modernisation du secteur des tissus. À l'autre extrême, des fabricants de tissus pourront continuer de s'unir aux fabricants de vêtements pour exiger d'être protégés de la concurrence des importations. L'option intermédiaire, qui est celle qui a été adoptée depuis des années maintenant, consiste à favoriser la conclusion d'accords préférentiels avec les pays en développement aux termes desquels les règles d'origine encouragent le « façonnage à l'étranger » des tissus. À la différence du protectionnisme, qui encourage une collaboration politique entre les fabricants de tissus et de vêtements, cette dernière option a un effet centrifuge sur leurs relations.

L'ajustement pour le segment du vêtement : faire face à un marché ouvert

Les fabricants de vêtements dans les pays de l'OCDE ainsi que leurs partenaires dans les pays en développement avec lesquels ils ont conclu des accords de production, doivent relever un défi plus ardu et plus immédiat que les fabricants de tissus. Leur secteur se prête toutefois beaucoup moins aux solutions technologiques que celui des tissus. Les principales solutions envisageables portent sur les structures de production et d'échanges.

L'une d'elles consiste à privilégier une part ou un segment plus réduit du marché. Elle a pour effet de faire porter les efforts soit sur le haut de gamme et certains créneaux, soit sur des services connexes (comme la création et/ou la sous-traitance). Une autre option est la délocalisation de la production qui peut être soutenue par des arrangements commerciaux préférentiels. Les fabricants de vêtements qui suivent cette voie entrent parfois en conflit avec les fabricants de tissus sur la question des règles d'origine applicables.

En cas de réduction des effectifs ou de délocalisation, ce sont principalement les travailleurs du pays concerné qui doivent supporter le poids de l'ajustement. Dans plusieurs pays de l'OCDE, le segment du vêtement a déjà supprimé un grand nombre d'emplois au cours des dernières décennies. Le processus d'ajustement peut être facilité, tant pour les travailleurs que pour l'ensemble de l'économie, par l'organisation de recyclages et la fourniture d'autres formes d'aide à l'ajustement lié aux échanges (OCDE, 2004b, chapitre 4).

Une solution de repli pour les producteurs nationaux qui n'optent pas pour la délocalisation, qu'ils réduisent ou non leurs effectifs, peut consister à demander à bénéficier d'une protection. Cette protection peut revêtir deux formes : un ralentissement ou un report du programme de libéralisation, ou l'imposition de nouvelles restrictions.

Quelle que soit la solution adoptée, la protection risque simplement de prolonger et de fausser le processus d'ajustement.

L'ajustement pour le commerce de détail : modernisation et fabrication en sous-traitance

Le commerce de détail est le segment de la chaîne de valeur qui est le plus orienté vers le marché, ce qui ne veut pas dire que tous les détaillants sont prospères. Dans les pays de l'OCDE, les petits et moyens détaillants ont été soumis à des pressions concurrentielles considérables au cours des dernières années et la concentration du marché s'est intensifiée. Les gros détaillants ont prospéré notamment en établissant des liens en amont dans la chaîne de valeur. La concurrence risque de s'intensifier après le démantèlement de l'AMF et il se peut que la concurrence qui s'exercera entre les détaillants contribue à accélérer la rationalisation du commerce mondial des vêtements.

Acier

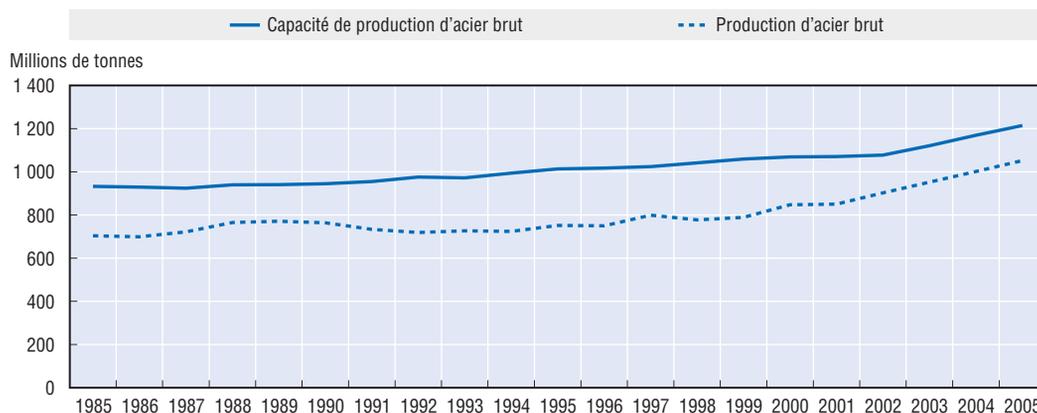
Principales forces à l'œuvre

La production mondiale d'acier brut a régulièrement augmenté entre la fin de la Deuxième Guerre mondiale et le début des années 70. C'est pendant les années 60 qu'elle a le plus progressé puisqu'elle a alors presque doublé. Son taux de croissance s'est stabilisé pendant les décennies suivantes. L'évolution du marché mondial de l'acier a été marquée par des crises profondes entre 1980 et 1985, 1991 et 1994 et 1998 et 2001. La situation s'est toutefois notablement modifiée en 2003 et 2004. Entraînées par une forte expansion de la demande d'acier en Chine, la production et la demande ont en effet atteint de nouveaux sommets au cours de ces deux années. Des pénuries de matières premières et des goulets d'étranglement ont peut-être même empêché une plus forte croissance. Le secteur de l'acier n'a pas été en mesure de profiter totalement de cette euphorie du fait que la hausse des prix des matières premières et des coûts de transport a contrebalancé, à des degrés divers, celle des prix des produits sidérurgiques. En 2004, la production mondiale d'acier brut devrait passer le cap du milliard de tonnes (graphique 1.6). D'après les chiffres disponibles sur le secteur de l'acier des pays de l'OCDE, l'emploi a fortement diminué entre 1974 et 2003 puisque le nombre de personnes employées est tombé, entre ces deux dates, de 2.18 millions à 706 000 (tableau 1.7).

Les gouvernements ont joué un rôle important dans le développement de l'industrie sidérurgique, celle-ci étant considérée comme un secteur stratégique dans de nombreux pays. D'importants efforts ont été déployés pour établir ou développer une industrie sidérurgique nationale. Même dans les économies de marché développées, l'État contrôlait souvent les entreprises sidérurgiques ou les gouvernements ont mis en place de vastes programmes de soutien pour faciliter le développement du secteur. Bien qu'il ait beaucoup diminué, le contrôle étatique de la sidérurgie existe encore de nos jours.

La Chine, qui a plus que triplé sa production au cours des 15 dernières années, est devenue le plus gros producteur mondial d'acier tandis que de gros producteurs comme la Corée, le Brésil et le Mexique ont presque doublé leur production. Les producteurs d'acier des pays en développement et des économies en transition ont amélioré leurs performances. Nombre des entreprises sidérurgiques les plus compétitives aujourd'hui sont originaires de ces pays.

Graphique 1.6. Évolution des capacités mondiales de production d'acier brut



Source : Données de l'OCDE, réunies par la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie.

Avec l'apparition de puissants nouveaux producteurs d'acier, les capacités de production d'acier brut ont continué d'augmenter pendant les années 90 alors que l'expansion de la consommation d'acier était moins prononcée. L'utilisation des capacités mondiales est tombée de 81,7 % en 1990 à 75,5 % en 1999 mais elle a repassé la barre des 80 % en 2003 et elle augmente depuis. Une part considérable des moyens de production d'acier mis en service pendant cette période a bénéficié d'aides publiques⁷.

Comme c'est le cas dans d'autres branches d'activité à forte intensité de capital, les entreprises du secteur sidérurgique ont du mal à réagir aux fléchissements conjoncturels de la demande. Au lieu de réduire leurs stocks, les producteurs ont essayé de continuer à produire mais en maintenant leurs prix de revient à un faible niveau moyen quand ils n'ont pas cherché à augmenter leur production pour réduire leurs coûts moyens, en espérant trouver de nouveaux acheteurs à des prix plus bas sur les marchés nationaux et étrangers. Ce processus s'est traduit par des évolutions conjoncturelles plus prononcées que dans d'autres secteurs de l'économie. Rien qu'au cours de la dernière décennie, trois cycles conjoncturels ont été enregistrés qui ont atteint leur creux en 1994, 1998 et 2001. Au cours de ce dernier cycle, les prix de l'acier sont tombés à leur niveau le plus bas. Si les entreprises sidérurgiques ont développé leurs capacités de production pendant les périodes de forte expansion de la demande d'acier, elles ne les ont pas réduites du tout ou beaucoup trop peu pendant les périodes de récession. La nature cyclique du marché de l'acier a donc également contribué au développement d'un excédent de capacité.

Les subventions et les aides publiques connexes ont servi pour résoudre les problèmes d'ajustement de l'industrie sidérurgique. Il a été fait appel, pendant les périodes difficiles, à des dispositifs accordant une aide opérationnelle, une remise de dette ou des injections de capitaux propres aux entreprises en difficulté pour les aider à survivre. Ces mesures ont contribué à accroître les surcapacités inefficaces et, en ce sens, elles ont ralenti ou compromis un ajustement structurel positif dans le secteur de l'acier.

Les tensions ont été fréquentes dans le commerce de l'acier au cours des dernières décennies puisqu'elles se sont accompagnées d'un nombre relativement important d'actions commerciales contre les importations d'acier. Bien qu'il soit reconnu qu'un excédent mondial de capacités de production d'acier inefficaces contribue fortement aux actions et aux différends commerciaux observés dans le secteur de l'acier, certaines de ces actions commerciales ont été jugées incompatibles avec les règles multilatérales

établies, ce qui a contribué à une intensification des différends commerciaux. Dans ce contexte, le coût de la protection de la sidérurgie a été largement reconnu surtout pour les produits manufacturés incluant de l'acier comme les véhicules et pièces automobiles, les machines et le matériel agricoles, les machines et équipements pour la construction, la construction navale et le matériel électrique.

Tableau 1.7. **Main d'œuvre**

	Moyenne des effectifs ('000)						Variation	
	1974	1984	1994	2001	2002	2003	2003/2002	2003/1974
Belgique/Luxembourg	86.6	51.4	30.9	24.8	25.3	25.1	-0.7	-71.0
Danemark/Irlande	3.5	2.3	1.6	1.2	1.0	1.0	0	-71.4
France	155.7	87.1	40.4	36.5	33.2	31.3	-5.7	-79.9
Allemagne	230.6	156.5	100.0	101.3	97.9	94.6	-3.4	-59.0
Grèce	8.7	4.2	2.7	2.2	2.3	2.3	0	-73.6
Italie	93.8	81.7	45.5	37.0	36.7	38.5	+4.9	-59.0
Pays-Bas	23.8	18.7	13.1	11.2	12.1	11.9	-1.7	-50.0
Portugal	5.0	6.7	2.9	0.9	2.1	1.9	-9.5	-62.0
Espagne	89.4	69.2	26.7	22.4	23.2	23.0	-0.9	-74.3
Royaume-Uni	197.7	62.3	38.5	22.4	20.9	20.2	-3.3	-89.8
UE12	894.8	540.1	302.3	259.9	254.7	249.8	-1.9	-72.1
Autriche	43.0	34.9	15.4	13.7	15.3	15.3	0	-64.4
Finlande	8.1	9.0	8.8	9.2	7.3	8.2	+12.3	+1.2
Suède	51.0	32.2	20.7	19.0	18.8	18.5	-1.6	-63.7
UE15	996.9	616.2	347.2	301.8	296.1	291.8	-1.5	-70.7
Norvège	7.3*	4.0	1.3	1.3*	1.0	1.0	0	-86.3
Suisse	5.2	3.0	1.6	1.0	1.0	1.0	0	-80.8
Turquie	36.1	35.0	32.4	23.4	26.7	27.1	+1.5	-24.9
Canada	52.2	51.5	31.5	28.0	27.5	29.0	+5.5	-44.4
États-Unis	609.5	267.4	233.5	209.4	187.6	162.2	-13.5	-73.4
Australie	43.2	30.5	31.8	19.1	19.0	21.0	+10.5	-51.4
Japon	323.9	264.8	182.7	91.0	85.3	82.4	-3.4	-74.6
Mexique	45.5	77.6*	28.6	33.1	33.1	31.6	-4.5	-30.5
Corée	62.9*	62.9	59.8*	56.5	65.8	59.5	-9.6	-5.4
Total OCDE	2 183.0*	1 412.9*	990.8	764.8	743.1	706.6	-4.9	-67.6
République tchèque	..	..	..	35.4	30.0	28.5	-5.0	..
Hongrie	..	..	16.9	9.6	9.0	8.9*	-1.1	..
Pologne	..	..	95.9	45.2	37.9	37.4	-1.3	..

*Estimation du Secrétariat.

Note : Les statistiques relatives à la Belgique et au Luxembourg sont conjointes, les données initiales provenant de la CE. Il en va de même pour le Danemark et l'Irlande.

Source : Données de l'OCDE, réunies par la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie.

Le défi de l'ajustement

L'ajustement dicté par le marché dans le secteur de l'acier s'est polarisé sur la productivité, la technologie, les économies d'énergie et l'amélioration de l'environnement. De ce fait, la production d'acier dans des fours à l'air, qui était préjudiciable à l'environnement, a pratiquement disparu et la part des fours à arc électrique a progressivement augmenté pour atteindre 35 % environ, en 2001. La technologie de la coulée continue est aujourd'hui utilisée pour près de 90 % de la production mondiale d'acier. Dans l'ensemble, toutefois, le secteur n'a pas réussi à adapter ses niveaux de capacité aux besoins du marché ni pendant les crises macroéconomiques, comme le deuxième choc pétrolier de la fin des années 70, ni pendant la crise financière qui a éclaté en Asie du sud-est en 1997. Les forces du marché n'ont pas non plus réussi à opérer les ajustements rendus nécessaires par les différends commerciaux conjoncturels qui affectent régulièrement le marché de l'acier en voie de mondialisation en raison des marchés très protégés et faussés de l'acier. Avec un certain retard par rapport aux autres secteurs manufacturiers, l'industrie sidérurgique a connu, à la fin des années 90, une vague d'acquisitions et de fusions internationales qui s'est traduite par un très net renforcement de son niveau de concentration.

Périodiquement, les gouvernements ont mis en œuvre des politiques visant à restructurer leurs industries sidérurgiques nationales. Au sein de l'Union européenne, par exemple, les restructurations opérées à la suite des crises de l'acier des années 80 et du début des années 90 se sont traduites par des réductions de capacité de 31 et 19 millions de tonnes, respectivement, et une contraction régulière des effectifs qui sont tombés de 1 million en 1973 à 301 800 en 2001. Ces réductions ont représenté près de 25 % de la capacité de production d'acier brut de l'Union européenne à l'époque. Compte tenu toutefois de la nature mondiale du marché de l'acier, ces approches régionales ou nationales n'ont pu contribuer que de façon limitée à la solution des problèmes d'ajustement du marché de l'acier. (Voir la partie II, chapitre 7 pour d'autres exemples de la restructuration dans d'autres régions.)

D'autres gouvernements ont mené des politiques de restructuration qui ne sont pas allées assez loin pour remédier totalement à l'existence de surcapacités inutiles sur leur territoire. La restructuration du secteur de l'acier est un processus coûteux qui implique des coûts sociaux élevés pour les travailleurs licenciés et pour les communautés dans lesquelles l'entreprise sidérurgique est le seul gros employeur. Cela explique en partie pourquoi les entreprises maintiennent leurs activités et pourquoi les gouvernements sont réticents à imposer des plans de restructuration. Toutefois, dans certains pays, les industries sidérurgiques se sont restructurées sans bénéficier de programmes gouvernementaux.

La restructuration des petites et moyennes entreprises sidérurgiques reste une question très préoccupante dans de nombreux pays en développement. Ces entreprises sont particulièrement handicapées pour leur développement par des problèmes tels que la défaillance des infrastructures et des marchés financiers et l'obsolescence chronique de leurs équipements. Avec des budgets publics tendus à l'extrême, les gouvernements des pays en développement risquent de ne pas pouvoir apporter à ces entreprises l'aide indispensable à leur modernisation et à leur amélioration.

En 2001, les gouvernements de pratiquement tous les grands pays producteurs d'acier ont lancé une initiative ambitieuse devant aller bien au-delà des règles fixées par l'OMC pour empêcher les subventions qui faussent les échanges dans le secteur de l'acier et supprimer les surcapacités inutiles. Si l'Initiative de l'OCDE à haut niveau sur l'acier

aboutit, surtout en ce qui concerne la conclusion d'un accord multilatéral sur les subventions en faveur de l'acier, et si des conditions de concurrence normales règnent sur les marchés de l'acier, les tensions sur son marché mondial devraient diminuer et les chances d'un ajustement structurel valable devraient s'en trouver renforcées⁸.

Construction navale

Principales forces à l'œuvre

Caractéristiques structurelles

La construction navale est une industrie qui emploie de gros effectifs et dont l'évolution technologique a eu des répercussions sur des activités connexes comme l'industrie sidérurgique et les industries électrique et mécanique. C'est aussi une industrie régionale, concentrée dans des zones côtières, qui contribue à faire vivre les économies locales. Ces facteurs socioéconomiques, joints à l'importance stratégique de cette activité pour la défense navale, ont conduit les gouvernements à essayer de préserver au moins certaines parties de l'industrie de la construction navale et de limiter les effets des mesures d'ajustement lorsque celles-ci sont devenues inévitables.

Il importe de ne pas perdre de vue l'importance du caractère concurrentiel du marché sur lequel la construction navale doit opérer lorsque l'on considère les effets des échanges sur la structure de cette industrie. D'après un groupe d'experts sur la construction navale, réuni récemment par le Groupe spécial de négociations de l'OCDE qui envisage un nouvel accord dans ce secteur, le marché de la construction navale est, par nature, un marché mondial ouvert à tous les acheteurs et fournisseurs : la concurrence est donc globale. Cela veut dire qu'une fois qu'un constructeur naval donné devient compétitif par les prix qu'il pratique ou par les techniques élaborées qu'il utilise, il a accès à l'ensemble du marché mondial, ce qui favorise, à son tour, des économies d'échelle qui augmentent ses chances de rester compétitif.

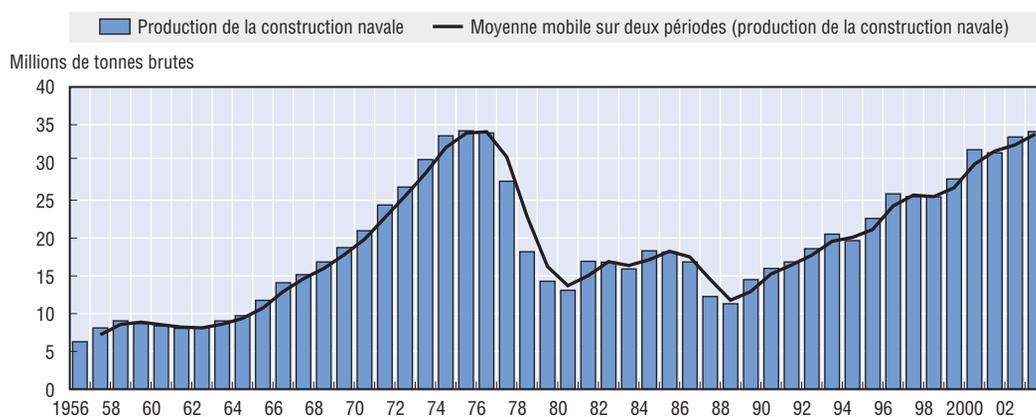
On a donc assisté à l'entrée sur le marché de nouvelles économies dotées d'avantages concurrentiels particuliers (reposant, au départ, sur une main-d'œuvre à bon marché) qui souhaitaient saisir l'occasion de pénétrer le marché mondial et donc utiliser la construction navale comme un moyen efficace d'accéder au développement. C'est ce qui s'est passé pour le Japon pendant les années 60, pour la Corée pendant la décennie suivante et pour la Chine, plus récemment. En même temps, les marchés se trouvant à un stade plus avancé ont cherché activement à protéger à la fois leur position dans le secteur et la part du marché mondial qu'ils détenaient. L'ensemble de ces caractéristiques a fortement accru le risque de l'existence d'une surcapacité persistante dans les pays développés comme dans les pays en développement et, partant, d'une intensification de la concurrence par les prix.

Fluctuations dans la construction navale

Considérées sous l'angle de la demande, les nouvelles commandes de navires découlent de l'industrie maritime (c'est-à-dire du volume d'échanges devant être transporté par bateau), qui est elle-même fortement tributaire de la situation économique mondiale. À ce titre, l'industrie mondiale de la construction navale a été très sensible aux événements macroéconomiques extérieurs, les répercussions de ces événements aggravant ses problèmes structurels (en particulier, celui de la surcapacité). Comme le montre le graphique 1.7, l'industrie mondiale de la construction navale a subi une crise

sans précédent au lendemain du choc pétrolier de 1973-74 dont elle a mis plus d'une dizaine d'années à se remettre. Le graphique 1.7 fait aussi apparaître une chute brutale de la production à partir de 1975 qui s'explique par le délai de livraison de un à deux ans nécessaire pour les navires. La production a ensuite diminué de plus de 60 % entre 1975 et 1980. Le graphique montre aussi qu'elle a fortement augmenté au cours des dernières années.

Graphique 1.7. **Production de l'industrie de construction navale 1956-2003**



Source : Données recueillies par la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie de l'OCDE.

Le défi de l'ajustement

Une fois qu'une économie émergente a pénétré le marché de la construction navale, des pressions s'exercent alors sur le gouvernement pour qu'il lui permette de s'y maintenir même en présence d'évolutions structurelles, économiques et commerciales qui peuvent être défavorables. Au sein de la zone de l'OCDE (mais aussi en dehors d'elle), ces efforts ont impliqué des politiques de subventions et l'octroi d'autres formes d'aide destinées à soutenir le secteur et à protéger le plus possible ses activités. Même si l'on peut admettre que ces politiques intérieures se justifient dans le cadre du programme d'action national, des différends ont éclaté sur la question de leur compatibilité avec les règles internationales en vigueur, comme celui qui oppose actuellement l'UE et la Corée et que l'OMC est en train d'examiner.

Par ailleurs, conscients du caractère mondial des problèmes à résoudre, les gouvernements nationaux ont également essayé de coordonner leurs politiques au niveau international. Des efforts ont été entrepris, dès les années 60, dans le cadre du Groupe de travail sur la construction navale pour supprimer les subventions et les surcapacités⁹. Les lignes d'orientation générales adoptées à l'OCDE ont fixé les éléments à prendre en compte dans les politiques nationales.

Certaines de ces politiques ont été adaptées pour répondre au besoin d'ajustement structurel au niveau national ; c'est ainsi que les pays européens ont subordonné l'octroi d'une aide à la réduction des capacités ou à la restructuration et à la fermeture de chantiers navals. Au Japon, un dialogue a constamment été maintenu entre les pouvoirs publics et le secteur pour parvenir à un consensus reposant sur l'avis de spécialistes des deux parties en présence et permettre ainsi aux responsables de l'action gouvernementale et du secteur de réagir rapidement à l'évolution de la situation économique. Dans d'autres

cas, comme celui de l'Australie, l'ajustement structurel a été facilité par l'exploitation du progrès technologique pour trouver un créneau spécialisé pour les constructeurs navals.

Grâce à ces efforts, les capacités de la construction navale dans l'ensemble de la zone de l'OCDE ont été réduites de moitié environ entre 1973-74 et le milieu des années 80, certains pays voyant pratiquement disparaître leur industrie. L'Accord sur les conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction et de la réparation navales marchandes, conclu en 1994, instaurait des règles contraignantes pour la suppression des subventions publiques et des pratiques préjudiciables en matière de prix. Il n'est toutefois jamais entré en vigueur parce qu'une dernière ratification n'a pas été obtenue. Tous les pays ayant un important secteur de la construction navale, qu'ils soient ou non membres de l'OCDE, participent actuellement à des négociations sur un nouvel accord pour la construction navale qui devraient se conclure, au plus tard, à la fin de 2005.

Bien que l'industrie mondiale de la construction navale enregistre actuellement des niveaux de production record, elle doit toujours faire face à un certain nombre de problèmes qui, si rien n'est fait pour les résoudre, compromettront la viabilité du secteur dans les économies développées comme dans les économies en développement. La surcapacité mondiale persistante, les aides publiques et les autres pratiques faussant le jeu du marché (pas uniquement dans le domaine des prix) sont quelques-uns des sérieux problèmes structurels qui doivent être résolus grâce à une étroite coopération (actuellement envisagée dans le cadre des négociations sur un nouvel accord pour la construction navale) entre les principaux pays de construction navale pour assurer des conditions de concurrence normales dans le secteur au niveau mondial.

Il restera alors aux dirigeants des pays en développement et des pays développés à refléter ces évolutions internationales dans les politiques nationales et à trouver les façons d'adoucir les effets de l'ajustement structurel nécessaire sans porter préjudice aux constructeurs navals compétitifs.

Les pays développés dont l'industrie de la construction navale est parvenue à maturité doivent sans tarder mettre en œuvre des programmes d'ajustement structurel pour faciliter la restructuration de cette industrie et lui permettre de survivre sur le marché international. L'industrie de la construction navale des pays en développement a progressé au cours des dernières décennies et elle est, dans certains cas, très efficace et concurrentielle au niveau international. Les pays en développement doivent toutefois également réorganiser les sociétés de construction navale inefficaces pour leur permettre de rester concurrentielles et de croître à l'avenir.

Automobile

Principales forces à l'œuvre

L'industrie automobile est l'une des plus grandes industries manufacturières du monde et, à ce titre, c'est un ressort déterminant de l'activité économique qui contribue notablement à l'emploi et à la productivité. Au cours des 20 dernières années, la part de l'automobile dans la valeur ajoutée par le secteur manufacturier des pays industrialisés a fluctué autour de 10 % alors qu'elle a presque doublé dans les pays en développement, passant de 5.7 % en 1980 à 10.6 % en 2001 (tableau 1.8). En 2000, l'automobile employait près de 11 millions de personnes dans 55 pays dont plus de 3 millions en Chine (tableau 1.9).

Tableau 1.8. Contribution du matériel de transport à la valeur ajoutée nationale dans le secteur manufacturier, par région, certaines années

		Matériel de transport					
		1980	1985	1990	1995	2000	2001
Pays industrialisés							
Tous pays		9.1	9.4	10.4	9.5	8.8	8.9
Europe de l'Est et ex-USSR		5.7	6.0	6.5	6.6	7.2	7.0
Europe de l'Ouest	CE	10.6	10.7	10.8	9.3	9.7	9.8
	Autres pays	6.2	6.2	2.9	3.2	2.9	2.9
Japon		10.0	9.0	10.7	10.2	10.4	11.4
Amérique du Nord		10.5	11.9	11.7	10.0	7.7	7.6
Pays en développement							
Tous pays		5.7	5.1	7.4	8.4	9.7	10.6
NPI		6.8	6.1	9.2	10.1	12.2	13.7
NPI 2 ^e génération		4.6	5.4	6.8	8.3	7.8	8.6
PMA				2.0	1.6	1.5	1.4
Chine		3.4	5.3	4.3	6.5	6.8	7.9
Autres pays		3.6	2.5	2.6	3.3	4.0	3.3

NPI = nouveaux pays industrialisés. PMA= pays les moins avancés.

Source : Données sur la période 1980-85, ONUDI (1995), *International Yearbook of Industrial Statistics*, parts en pourcentage des différentes branches d'activité dans le total de la valeur ajoutée par le secteur manufacturier, aux prix constants de 1980 (prix courants dans le cas de la Chine). Données sur la période 1990-2001, ONUDI (2003), *International Yearbook of Industrial Statistics*, parts en pourcentage des différentes branches d'activité dans le total de la valeur ajoutée par le secteur manufacturier, aux prix constants de 1990 (prix courants dans le cas de la Chine). Après 1990, les données relatives à l'UE incluent des estimations pour la partie orientale de l'Allemagne.

L'industrie automobile joue également un rôle important dans les échanges mondiaux : en 2002, les exportations de véhicules automobiles se sont élevées à 723 milliards d'USD, ce qui représentait 10 % des exportations mondiales. Les États-Unis continuent d'occuper la première place dans les échanges mondiaux de véhicules automobiles : en 2003, leurs exportations et leurs importations d'automobiles se sont élevées à un total de 69.3 milliards et 181 milliards d'USD, respectivement. Leur part dans les exportations mondiales de véhicules automobiles a ainsi atteint 9.6 %, contre 11.9 % en 1980 tandis que leur part dans les importations mondiales est passée, dans le même temps, de 20.3 % en 1980 à 28.7 % en 2003 (tableau 1.10). Les échanges extra-communautaires, qui viennent en deuxième position dans les échanges mondiaux, se sont élevés à 191.5 milliards d'USD (125 milliards pour les exportations et 66.5 milliards pour les importations) en 2003. La part de l'UE dans les exportations mondiales est tombée de 19.8 % en 1980 à 14.2 % en 2003 tandis que sa part dans les importations mondiales a augmenté, passant de 5.3 % à 9.1 % pendant cette période.

Tableau 1.9. **Emploi dans le secteur du matériel de transport selon les données disponibles, 2000**

Pays/Nom	Matériel de transport		Pays/Nom	Matériel de transport	
	Personnes	% du total		Personnes	% du total
Chine	3 062 000	27.7	Croatie	19 319	0.2
États-Unis	1 735 315	15.7	Maroc	18 783	0.2
Allemagne	988 430	8.9	Israël	15 200	0.1
Japon	819 009	7.4	Irlande	15 148	0.1
Fédération de Russie	660 046	6.0	Bulgarie	12 999	0.1
Inde	441 596	4.0	Colombie	11 613	0.1
Royaume-Uni	404 028	3.7	Chili	9 145	0.1
France	383 583	3.5	Azerbaïdjan	8 906	0.1
Corée	295 637	2.7	Hong Kong, Chine	8 400	0.1
Italie	261 431	2.4	Sri Lanka	7 794	0.1
Canada	235 563	2.1	Kenya	7 758	0.1
Espagne	213 659	1.9	Nouvelle-Zélande	7 546	0.1
Ukraine	201 000	1.8	Lituanie	6 334	0.1
Pologne	175 400	1.6	Lettonie	5 178	0.0
Mexique	155 166	1.4	Tunisie	4 221	0.0
Taipei chinois	136 534	1.2	Costa Rica	2 603	0.0
Indonésie	118 376	1.1	Uruguay	2 065	0.0
Suède	110 790	1.0	Éthiopie	1 729	0.0
Australie	83 927	0.8	Kirghizistan	1 534	0.0
Iran	71 923	0.7	Porto Rico	1 220	0.0
Malaisie	56 129	0.5	Tadjikistan	1 149	0.0
Serbie et Monténégro	56 100	0.5	Jordanie	940	0.0
Pays-Bas	45 851	0.4	Chypre	448	0.0
Hongrie	40 374	0.4	Bolivie	398	0.0
Norvège	39 916	0.4	Érythrée	130	0.0
Portugal	39 771	0.4	Oman	122	0.0
Singapour	35 844	0.3	Bahamas	23	0.0
Finlande	23 409	0.2			
			Total général	11 061 512	100/0%
			Nombre de pays	55	55

Source : INDSTAT3 2004 CITI Rév.2, Base de données sur les statistiques industrielles au niveau à trois chiffres du Code CITI (Rév.2).

Tableau I.10. Principaux exportateurs et importateurs de produits de l'industrie automobile, 2003

Milliards d'USD et pourcentages

	Valeur	Part dans les exportations/importations mondiales				Variation annuelle en pourcentage			
	2003	1980	1990	2000	2003	1995-00	2001	2002	2003
Exportateurs									
Union européenne (15)	371.11	52.8	53.8	46.8	51.3	3	2	12	20
Exportations extra-UE15	124.97	19.5	14.3	14.5	17.3	4	5	17	22
Japon	102.73	19.8	20.8	15.3	14.2	2	-9	15	11
États-Unis	69.25	11.9	10.2	11.7	9.6	5	-6	6	3
Canada	56.95	6.9	8.9	10.5	7.9	7	-9	2	1
Mexique ¹	30.13	0.3	1.5	5.3	4.2	17	0	1	-3
Corée ²	22.36	0.1	0.7	2.6	3.1	11	2	10	31
République tchèque ¹	7.87	-	-	0.8	1.1	...	19	16	23
Hongrie ¹	7.21	0.6	0.2	0.8	1.0	...	12	12	20
Pologne	7.12	0.6	0.1	0.7	1.0	...	6	23	37
Bésil	6.53	1.1	0.6	0.8	0.9	10	3	2	33
République slovaque	5.91	-	-	0.4	0.8	...	-5	23	111
Turquie	4.90	0.0	0.0	0.3	0.7	19	54	35	55
Thaïlande ²	3.97	0.0	0.0	0.4	0.5	38	11	8	38
Chinaw ¹	3.57	0.0	0.1	0.3	0.5	21	20	41	33
Taipei chinois	3.05	...	0.3	0.4	0.4	6	-2	14	23
Les 15 pays ci-dessus	702.67	94.3	97.3	97.1	97.1	-	-	-	-
Importateurs									
Union européenne (15)	312.66	37.5	47.0	39.3	42.6	4	1	10	22
Importations extra-UE15	66.52	5.3	7.3	7.6	9.1	10	2	12	30
États-Unis	181.28	20.3	24.7	28.9	24.7	10	-3	7	3
Canada ³	49.00	8.7	7.7	7.9	6.7	7	-9	11	5
Mexique ^{1,3}	20.19	1.8	1.6	3.4	2.7	35	-2	9	-5
Chine ¹	12.78	0.6	0.6	0.6	1.7	8	29	42	84
Japon	11.13	0.5	2.3	1.7	1.5	-4	-7	7	13
Australie ³	11.10	1.3	1.2	1.5	1.5	7	-15	18	30
Suisse	7.15	1.8	1.9	1.1	1.0	0	3	-1	11
Pologne	6.83	0.9	0.1	0.7	0.9	...	7	8	35
Turquie	6.19	...	0.4	1.0	0.8	28	-64	31	122
Arabie saoudite	6.05	2.7	0.9	0.6	0.8	12	36	5	11
Fédération de Russie ²	5.97	-	-	0.4	0.8	...	57	19	27
République tchèque ^{1,3}	4.79	-	-	0.4	0.7	...	23	19	26
Hongrie ¹	3.94	0.4	0.2	0.4	0.5	...	2	22	27
République slovaque	3.64	-	-	0.2	0.5	...	25	25	66
Total des 15 économies	642.71	76.3	88.5	88.2	87.5	-	-	-	-

1. Comprend des importations/exportations passant par des zones de perfectionnement.

2. Comprend des estimations OCDE.

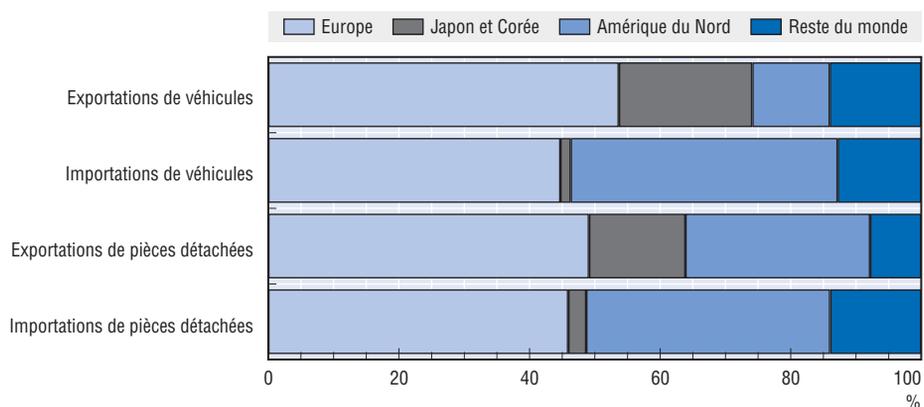
3. Importations f.a.b.

Source: OMC, *International Trade Statistics*, 2004.

On peut, schématiquement, diviser l'industrie automobile de deux façons. La première, axée sur les *types* de véhicules automobiles, consiste généralement à distinguer les voitures particulières, les véhicules utilitaires légers (camionnettes, par exemple) et les autres véhicules à moteur (motocycles, tracteurs, bus, gros camions, etc.).¹⁰ L'accent est principalement mis ici sur les deux premières catégories mais la plupart des données relatives à la production et aux échanges sont inévitablement confondues. La deuxième façon de diviser cette industrie consiste à opérer une distinction entre les fabricants de pièces automobiles et ceux de véhicules finis. Cette distinction est tellement importante qu'il est plus exact de dire que les grandes entreprises automobiles procèdent à l'*assemblage* plutôt qu'à la *production* de véhicules. Leurs efforts d'ajustement portent notamment sur une réorganisation de leurs rapports avec les fabricants de pièces. L'industrie se caractérisait autrefois par une forte intégration verticale dans laquelle les producteurs de pièces dépendaient réellement ou pratiquement des constructeurs automobiles mais ils ont vu leurs responsabilités et leur indépendance augmenter sous l'effet du phénomène de sous-traitance.

La caractéristique essentielle de cette industrie est sa forte intensité de capital et de technologie. Cela implique, à son tour, l'existence d'importantes économies d'échelle et de barrières à l'entrée. Pendant la majeure partie du vingtième siècle, les producteurs et les dirigeants de nombreux pays en ont donc conclu que les industries nationales devaient se développer derrière des murs de protection commerciale, de subventions, etc.. Même les plus grands pays, plus efficaces, ont fini par décider de limiter la concurrence des importations en imposant des autolimitations des exportations et d'autres mesures de protection. Ces politiques interventionnistes se sont heurtées à la logique économique inexorable de la concentration. Celle-ci s'est effectuée, en premier lieu, au niveau national, les petits producteurs étant absorbés par d'autres ou disparaissant complètement. La protection diminuant, la concentration s'est étendue au niveau transnational par le biais de la concurrence commerciale, des fusions et des accords de production conjointe.

Graphique 1.8. Répartition du commerce mondial de véhicules automobiles, en valeur (2002)



Source : Calculs effectués sur la base des données du système WITS.

Les données du graphique 1.8 illustrent deux faits bien connus concernant le commerce international d'automobiles. Premièrement, le terrain continue d'être dominé par la « triade » constituée par l'Europe, le Japon et (plus récemment) la Corée, et l'Amérique du Nord. Ces trois pôles continuent de contribuer à environ 85-90 % des échanges de véhicules et pièces automobiles. Deuxièmement, la structure des échanges de

chacun de ces pôles est très différente. Si les échanges européens sont dans l'ensemble équilibrés, les importations de véhicules finis dépassent largement les exportations en Amérique du Nord alors que c'est la situation inverse qui prévaut dans le cas du Japon et de la Corée.

Tableau 1.11. **Taux de droits de douane consolidés par une sélection de pays pour les véhicules et les pièces automobiles après le Cycle d'Uruguay**

En pourcentage

SH #	Description	Pays de l'OCDE				Pays non membres de l'OCDE			
		Australie	UE	Japon	États-Unis	Brésil	Chine	Inde	Afrique du Sud
Pièces automobiles									
4011.10	Pneumatiques neufs	15	4.5	0	3.4-4	35	10	<i>Non consol.</i>	30
8708.10	Pare-chocs et leurs parties	15	3-4.5	0	2.5	25	10	40	30
8708.21	Ceintures de sécurité	15	3-4.5	0	2.5	25	10	40	30
8708.39	Freins et servo-freins et leurs parties	1-15	3-4.5	0	0-2.5	25-35	10	40	30
8708.40	Boîtes de vitesse	1-25	3-4.5	0	0-2.5	35	10	40	30
8708.50	Ponts avec différentiels	1-25	3-4.5	0	0-2.5	25	10	40	30
8708.80	Amortisseurs de suspension	1-15	3-4.5	0	0-2.5	25	10	40	30
Véhicules automobiles									
8701.90	Tracteurs	0-5	0-7	0	0	30	8	40	10
8702.90	Véhicules pour + de 10 personnes	15	10-16	0	2	35	25	40	50
8703.22	Automobiles d'une cylindrée de 1 000 à 1 500 cm ³	15-40	10	0	2.5	35	25	<i>Non consol.</i>	50
8703.23	Automobiles d'une cylindrée de 1 500 à 3 000 cm ³	15-40	10	0	2.5	35	25	<i>Non consol.</i>	50
8703.24	Automobiles d'une cylindrée excédant 3 000 cm ³	15-40	10	0	2.5	35	25	<i>Non consol.</i>	50
8704.10	Tombereaux automoteurs conçus pour être utilisés en dehors du réseau routier	5	0	0	0	30	6	40	50
8704.31	Véhicules automobiles pour le transport de marchandises	15	3.5-22	0	25	35	25	40	50

Notes : La description des positions du Système harmonisé est abrégée pour plus de clarté. Les concessions tarifaires de la Chine sont introduites progressivement entre 2002 et 2010 ; tous les taux indiqués ici seront en vigueur au 1er juillet 2006 (certains le seront avant cette date).

Source : Listes des pays concernant les marchandises : www.wto.org/french/tratop_f/schedules_f/goods_schedules_f.htm.

Maintenant que les autolimitations des exportations n'imposent plus de strictes limites aux échanges effectués au sein de la triade et que les niveaux des droits de douane diminuent dans l'ensemble (tableau 1.11), les principaux problèmes de concurrence se posent non seulement entre les pays mais aussi entre les entreprises. Cette concurrence entre les entreprises s'exerce à deux niveaux : les producteurs de pièces et les constructeurs cherchent à préserver leurs positions respectives dans la chaîne d'approvisionnement, l'ancienne structure d'intégration verticale faisant place à des relations plus diversifiées, tandis que la concurrence entre les constructeurs s'exerce autant par le biais d'alliances transnationales que par l'intermédiaire d'entreprises déterminées. Les données des tableaux 1.12 et 1.13 éclairent cette deuxième partie de l'équation. Six groupes (plus Toyota) dominent maintenant la production de voitures

particulières dans chaque région du globe, en dehors de l'ex-Union soviétique. La production de véhicules utilitaires légers est plus concentrée par région (l'Amérique du Nord assure les deux tiers de la production) et par alliance d'entreprises (les groupes GM et Ford contrôlent près des deux tiers de la production).

Tableau 1.12. Répartition de la production mondiale de voitures particulières, 2002

Lieu de production :	Groupe GM	Groupe Daimler	Toyota	Groupe VW	Groupe Ford	Groupe Renault	Citroen-Peugeot	Tous autres	Total
Europe	7.40	3.21	0.92	8.61	4.52	4.01	6.28	2.81	37.76
Allemagne	2.12	2.39	0.00	4.39	1.69	0.00	0.00	1.92	12.51
France	0.03	0.30	0.35	0.00	0.00	2.75	4.60	0.00	8.03
Espagne	0.95	0.06	0.00	1.64	0.91	0.18	1.17	0.00	4.92
Royaume-Uni	0.30	0.00	0.46	0.00	0.33	0.73	0.49	0.83	3.14
Italie	2.69	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.03	0.00	2.75
Autres pays de l'UE	0.35	0.43	0.00	0.87	1.59	0.00	0.00	0.05	3.30
Reste de l'Europe	0.95	0.00	0.11	1.70	0.00	0.35	0.00	0.01	3.12
Asie	5.44	7.93	9.78	1.07	2.09	3.44	0.59	4.01	34.35
Japon	2.88	1.67	8.58	0.00	1.75	2.91	0.00	3.24	21.04
Corée	0.93	5.33	0.00	0.00	0.02	0.29	0.00	0.35	6.92
Chine	0.59	0.04	0.22	1.07	0.06	0.09	0.21	0.13	2.41
Tous autres pays	1.04	0.89	0.98	0.00	0.25	0.15	0.39	0.29	3.99
Amérique du Nord	6.32	2.25	2.46	0.81	3.77	1.36	0.00	3.28	20.25
États-Unis	4.55	1.75	1.92	0.00	2.92	0.57	0.00	2.30	14.02
Canada	1.43	0.49	0.54	0.00	0.48	0.00	0.00	0.92	3.86
Mexique	0.35	0.00	0.00	0.81	0.37	0.79	0.00	0.06	2.38
Amérique du Sud	2.07	0.03	0.06	1.19	0.36	0.19	0.17	0.05	4.12
Brésil	1.96	0.02	0.05	1.14	0.30	0.12	0.12	0.05	3.77
Tous autres pays	0.11	0.00	0.00	0.04	0.06	0.07	0.05	0.00	0.35
Ex-URSS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.19	2.19
Afrique	0.05	0.12	0.13	0.11	0.04	0.00	0.01	0.14	0.59
Afrique du Sud	0.02	0.12	0.13	0.11	0.03	0.00	0.00	0.14	0.55
Tous autres pays	0.03	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.05
Reste du monde	0.27	0.12	0.21	0.00	0.14	0.00	0.00	0.00	0.73
Total	21.55	13.65	13.56	11.79	10.91	9.01	7.06	12.47	100.00

Source : Calculs effectués à partir des données de l'Organisation internationale des constructeurs automobiles. Groupe Daimler : Chrysler, Hyundai, Kia, Mercedes, Mitsubishi, Smart, Western Star ; Groupe Ford : Aston Martin, Autoalliance, Ford, Ford-Jiangling, Ford Lio Ho, Jaguar, Land Rover, Mazda, Mazda-Kai, Volvo ; Groupe GM : Daewoo, Fiat, General Motors, Isuzu, Subaru, Suzuki ; Groupe VW : Audi, SEAT, Skoda, Volkswagen ; Groupe Renault : Dacia, Nissan, Renault, Samsung.

Tableau 1.13. Répartition de la production mondiale de véhicules utilitaires légers, 2002

Lieu de production	Groupe GM	Groupe Ford	Groupe Daimler	Renault	Toyota	Citroen-Peugeot	Groupe VW	Tous autres	Total
Amérique du Nord	27.27	22.38	17.34	1.98	0.00	0.00	0.00	0.00	68.97
États-Unis	20.54	19.47	11.35	1.71	0.00	0.00	0.00	0.00	53.08
Canada	3.66	2.72	2.85	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	9.22
Mexique	3.07	0.19	3.13	0.27	0.00	0.00	0.00	0.00	6.66
Europe	4.22	2.81	1.48	2.80	0.08	2.99	1.17	0.00	15.54
France	0.26	0.07	0.00	1.79	0.00	0.95	0.00	0.00	3.06
Espagne	0.84	0.00	0.42	0.90	0.00	0.83	0.35	0.00	3.33
Royaume-Uni	0.68	1.57	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	2.25
Italie	1.45	0.00	0.00	0.00	0.07	0.69	0.00	0.00	2.21
Allemagne	0.00	0.00	0.99	0.00	0.00	0.00	0.81	0.00	1.80
Autres pays de l'UE	0.33	0.76	0.07	0.00	0.00	0.43	0.00	0.00	1.59
Reste de l'Europe	0.67	0.41	0.00	0.11	0.00	0.10	0.01	0.00	1.30
Asie	3.77	0.91	2.69	0.84	3.26	0.00	0.00	0.53	12.00
Japon	2.56	0.44	0.92	0.81	2.84	0.00	0.00	0.52	8.08
Corée	0.00	0.00	0.92	0.00	0.08	0.00	0.00	0.01	1.01
Chine	0.05	0.40	0.00	0.00	0.04	0.00	0.00	0.00	0.49
Tous autres pays	1.16	0.08	0.85	0.03	0.31	0.00	0.00	0.00	2.41
Amérique du Sud	0.84	0.50	0.03	0.04	0.00	0.05	0.23	0.00	1.69
Brésil	0.84	0.32	0.00	0.01	0.00	0.01	0.21	0.00	1.39
Argentine	0.00	0.19	0.03	0.03	0.00	0.04	0.01	0.00	0.30
Ex-URSS	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	1.24	1.24
Afrique	0.00	0.00	0.07	0.08	0.05	0.09	0.01	0.00	0.31
Afrique du Sud	0.00	0.00	0.07	0.07	0.05	0.00	0.01	0.00	0.21
Tous autres pays	0.00	0.00	0.00	0.01	0.00	0.09	0.00	0.00	0.10
Reste du monde	0.11	0.15	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.26
Total	36.21	26.76	21.61	5.73	3.39	3.14	1.40	1.77	100.00

Source : Calculs effectués sur la base des données de l'Organisation internationale des constructeurs automobiles. Groupe Daimler : Chrysler, Hyundai, Kia, Mercedes, Mitsubishi, Smart, Western Star ; Groupe Ford : Aston Martin, Autoalliance, Ford, Ford-Jiangling, Ford Lio Ho, Jaguar, Land Rover, Mazda, Mazda-Kai, Volvo ; Groupe GM : Daewoo, Fiat, General Motors, Isuzu, Subaru, Suzuki ; Groupe VW : Audi, SEAT, Skoda, Volkswagen ; Groupe Renault : Dacia, Nissan, Renault, Samsung.

Les industries automobiles à l'extérieur de la triade représentent des parts plus importantes de la production et de la consommation que ne le donnent à penser les données sur les échanges. Une grande partie de leur production est destinée aux marchés nationaux ou régionaux. On distingue trois principaux types de schémas d'investissement et de développement industriel dans ces pays (Humphrey *et al.*, 2000). Il s'agit, par degré croissant d'ouverture aux mécanismes de marché : des marchés autonomes protégés, comme la Chine, l'Inde et la Malaisie ; des marchés régionaux émergents, comme le Mercosur en Amérique du Sud et l'ANASE en Asie du Sud-est ; et des marchés périphériques intégrés, comme le Mexique et l'Europe centrale. En général, ce sont les pays de la troisième catégorie qui ont, jusqu'à présent, le mieux réussi à établir des industries efficaces.

Le défi de l'ajustement

Les défis à relever sont essentiellement de deux ordres. D'une part, les problèmes économiques associés à la concurrence entre entreprises, segments de l'industrie et pays, et d'autre part, les problèmes chroniques que posent la base d'imposition et les coûts sociaux liés à la sécurité, la congestion de la circulation et l'environnement.

Concurrence entre pays : protection et discrimination

L'industrie automobile a peut-être été la principale source de différends commerciaux entre les pays de l'OCDE au cours des dernières décennies. Cela s'explique notamment par le rôle clé que cette industrie joue dans les économies nationales et ses liens avec les autres secteurs d'activité comme le textile, le caoutchouc, l'acier et l'aluminium. Des frictions entre le Japon et les autres pays de la triade ont donné lieu à des mesures de protection, pendant les années 70 et 80, et à des différends sur la politique d'approvisionnement et de concurrence, dans les années 90. Ces désaccords sont moins importants aujourd'hui grâce aux alliances transnationales qui ont été conclues pour faire face à l'intensification de la concurrence (y compris des opérations conjointes, des accords de participation, de production sous contrat, d'approvisionnement en principaux composants et de distribution, des accords techniques et des accords de fabrication et d'assemblage), et à la proscription des autolimitations d'exportations par le Cycle d'Uruguay.

Les enjeux majeurs pour les négociateurs commerciaux ne concernent plus aujourd'hui la concurrence directe entre les producteurs des pays de la triade mais deux autres questions. La première est celle des niveaux obstinément élevés de protection tarifaire que l'on trouve dans certains segments du marché de pays de la triade (camions et poids lourds, et fourgonnettes et camionnettes aux États-Unis, par exemple) et dans de nombreux autres pays (voir le tableau 1.11). La seconde est celle des obstacles non tarifaires auxquels se heurte l'industrie automobile. La prolifération d'accords commerciaux discriminatoires est également une source de tension. Certains de ces accords ont évolué sur plusieurs décennies (en Amérique du Nord et en Europe, par exemple), tandis que d'autres ont été conclus plus récemment. Ces pactes suscitent des questions de la part des pays tiers lorsqu'un ou plusieurs des partenaires continue(nt) de maintenir des barrières assez élevées avec de strictes règles d'origine pour le reste du monde.

Concurrence entre entreprises : regroupements et alliances

Comme on l'a vu plus haut, de nombreux constructeurs automobiles, qui se faisaient autrefois directement concurrence, ont maintenant conclu diverses alliances transnationales mouvantes. Ces accords de coopération plus ou moins complexes qui vont de la création de sous-marques à des acquisitions pures et simples, peuvent avoir des effets favorables et défavorables sur la concurrence. D'une part, ils peuvent aider de nombreuses entreprises à relever les défis de la recapitalisation, de la recherche, des économies d'échelle et de la pénétration de nouveaux marchés, mais d'autre part, ils pourraient soulever des problèmes de concentration et d'abus de position dominante.

Concurrence entre segments de l'industrie : producteurs de pièces détachées et constructeurs

L'évolution à long terme qui est peut-être la plus importante est la réorganisation des rapports entre ceux qui produisent les pièces automobiles et ceux qui les assemblent. Que l'on considère les *keiretsu* au Japon ou les producteurs « captifs » d'entreprises occidentales, la tendance est à *i*) l'établissement de relations davantage d'égal à égal entre les deux types de producteurs et *ii*) un transfert de responsabilité en matière de conception et de réduction des coûts en direction des fabricants de pièces. Ces tendances semblent concourir à la création d'une industrie automobile plus concurrentielle et sensible aux prix et elles peuvent aussi contrebalancer la tendance au regroupement des constructeurs.

Concurrence entre objectifs sociétaux : questions d'ordre réglementaire

Les automobiles ne sont pas simplement des moyens de transport et des biens qui attirent l'attention des responsables de la réglementation dans les domaines des échanges, des transports et de la politique de concurrence. Les producteurs comme les consommateurs souhaitent développer la production et les ventes d'automobiles mais ces aspirations peuvent se heurter aux préoccupations de la société concernant la santé et la sécurité publiques, la réduction des encombrements et la protection de l'environnement ainsi qu'aux besoins financiers de l'État à tous les échelons de l'administration. Les mesures adoptées par les responsables de la réglementation dans ces domaines peuvent, à leur tour, affecter les conditions de la concurrence dans l'industrie aussi bien directement (en imposant, par exemple, certains types d'équipement ou certaines normes) qu'indirectement (en contribuant, par exemple, à la fragmentation des marchés et en augmentant les obstacles à l'entrée).

Services de santé

L'ampleur relativement faible des échanges dans le secteur de la santé montre bien que ceux-ci ne sont pas à l'origine de l'ajustement structurel dans ce secteur. Il est toutefois intéressant d'examiner cette question pour trois raisons. Premièrement, l'évolution démographique intervenue dans les économies développées, qui a contribué aux échanges existants, devrait s'accélérer au cours des prochaines années et faire peser sur les systèmes de santé des pressions de plus en plus fortes qui pourraient être très préjudiciables si rien n'était fait pour y remédier. Deuxièmement, cette évolution ouvre la possibilité d'un plus grand développement des échanges de services de santé qui peut être profitable aux pays importateurs comme aux pays exportateurs à condition qu'il soit bien planifié. Troisièmement, en dépit de leurs avantages potentiels, ces échanges ont aussi déjà créé des difficultés pour les secteurs de la santé de certaines économies en développement exportatrices et soulevé des questions difficiles dans le domaine notamment de la protection des consommateurs et du financement de la santé¹¹.

Principales forces à l'œuvre

Dans les pays de l'OCDE, le secteur de la santé représente une part de plus en plus importante de la production totale. Cela tient à plusieurs facteurs tels que l'accroissement de la demande de soins de santé dû au vieillissement des populations, l'apparition de nouvelles technologies et la progression continue des revenus dans un environnement dans lequel le patient ne paie directement qu'une petite partie des coûts des soins. L'aptitude des systèmes de santé à faire face à ces pressions est actuellement limitée par

les contraintes budgétaires des gouvernements ainsi que par des pénuries de personnel qualifié. Les échanges de services de santé risquent donc de jouer à l'avenir un rôle de plus en plus important pour l'obtention d'une meilleure adéquation de l'offre et de la demande de services de santé.

Les échanges de services de santé peuvent englober un large éventail d'activités. Toutefois, pour les besoins de la présente étude, ils sont définis comme incluant :

- Le déplacement de patients à l'étranger principalement pour y recevoir des soins de santé, y compris des soins médicaux et dentaires urgents et des soins de longue durée, ou d'y subir des opérations chirurgicales non urgentes.
- La fourniture transfrontalière de services de santé, par téléphone ou des moyens électroniques, par des membres des professions médicales ou des organisations sanitaires.
- Le déplacement temporaire à l'étranger de professionnels de la santé pour y fournir des services de santé¹².
- La création de filiales par des organisations multinationales de soins de santé.

Bien que des soins de santé puissent être consommés par des personnes qui tombent malades ou sont victimes d'accidents pendant un déplacement à l'étranger, effectué pour une raison autre que la recherche de soins de santé (touristes ou voyageurs d'affaires, par exemple), cette forme d'échanges de services de santé plus « fortuite » est exclue du champ de la présente étude¹³. Celle-ci considérera rapidement les quatre formes d'échanges de services mais elle mettra davantage l'accent sur la première et la troisième qui semblent être les plus importantes.

Ces quatre types d'échanges sont en outre divisés en deux catégories correspondant au mode de financement, privé ou public, des services de santé en jeu (tableau 1.14).

Tableau 1.14. **Matrice des échanges de services de santé**

	Patients consommant des soins de santé à l'étranger	Fournisseurs étrangers de soins de santé (télémédecine)	Fournisseurs étrangers de soins de santé (mobilité des professionnels/organisations)
Financement privé	A	B	C
Financement public	D	E	F

Consommation à l'étranger, par des patients, de soins de santé financés de façon privée (A)

Ce type d'échanges internationaux existe depuis longtemps et il est probablement en progression sous l'effet de la hausse des niveaux de vie, des différences internationales en matière d'accessibilité et de qualité des soins de santé et d'écarts de prix importants entre les pays. Par exemple, les Canadiens peuvent éviter d'attendre pour une opération chirurgicale non urgente en se rendant aux États-Unis. Les Européens peuvent obtenir des services de chirurgie esthétique à bon marché dans certains pays d'Asie du Sud-Est. Les patients japonais ayant besoin de soins de longue durée peuvent les obtenir à meilleur prix aux Philippines qu'au Japon.

Consommation à l'étranger, par des patients, de soins de santé financés par le secteur public (D)

On peut, peut-être, distinguer deux catégories d'activités dans ce cas :

- Les programmes de santé publics d'un certain nombre de pays où les patients publics se heurtaient à des listes d'attente et à d'autres goulets d'étranglement ont prévu d'envoyer certains d'entre eux à l'étranger pour y bénéficier de divers services préalablement agréés. Par exemple, certains pays nordiques et le Royaume-Uni ont envoyé des patients à l'étranger, aux frais du secteur public, pour y subir des opérations chirurgicales non urgentes. Ce traitement à l'étranger est, en général, subordonné au dépassement d'une limite prédéterminée de délai d'attente.
- Un certain nombre de patients, dans divers pays, se sont faits soigner en privé à l'étranger puis ont cherché à se faire rembourser rétrospectivement par le secteur public (au motif, par exemple, que les délais d'attente étaient excessifs). Une action en justice a été intentée dans plusieurs cas. En ce qui concerne l'UE, une jurisprudence a été établie en vertu de laquelle, les patients ont le droit de se faire traiter n'importe où au sein de l'UE aux frais de leur système public à condition que le traitement en jeu soit couvert par le dispositif national (ce qui exclut généralement le remboursement, par le secteur public, des opérations de chirurgie esthétique subies à l'étranger, par exemple).

Fourniture de soins de santé par des prestataires étrangers, financée par le secteur privé ou le secteur public (télémédecine) (B et E)

La télémédecine est généralement pratiquée par le biais de l'Internet. Si elle est relativement peu développée actuellement et ne concerne essentiellement que certains types de services (services de spécialistes et services diagnostiques, par exemple), elle a des chances de prendre de l'extension à l'avenir sous l'effet de la sensibilisation du public et des progrès technologiques.

Fourniture de soins de santé par des prestataires étrangers (professionnels/organisations), financée par le secteur privé ou le secteur public (C et F)

On peut citer comme exemple, pour ce type d'échanges, les nouveaux contrats conclus entre le service national de santé (NHS) en Angleterre et diverses entreprises/organisations de soins de santé étrangères qui pratiqueront des interventions chirurgicales non urgentes sur des patients du NHS. Ce ne sont pas ces contrats en eux-mêmes qui entrent dans cette catégorie mais l'emploi par les entreprises ou organisations concernées de chirurgiens établis en Europe qui pourront être appelés à se rendre en Angleterre deux jours par semaine, par exemple, pour y pratiquer des interventions.

Le défi de l'ajustement

Les échanges peuvent avoir des effets positifs pour les économies en permettant à des régions et des pays de se spécialiser dans les domaines dans lesquels elles ou ils jouissent d'avantages comparatifs. Bien que les échanges de services de santé n'aient pas été très bien développés dans le passé, on a des raisons de penser que les échanges peuvent être bénéfiques à la fourniture des services de santé comme ils l'ont été dans d'autres domaines. En principe, le bien-être peut être amélioré si ceux qui le souhaitent sont autorisés à se rendre à l'étranger pour y recevoir des soins et si les membres des

professions médicales vont s'installer dans les pays où une plus grande valeur est attachée à leurs services.

Mobilité des patients : Le régime des prix donne d'utiles indications sur les effets positifs qui peuvent découler des échanges pour les biens et services faisant l'objet d'échanges commerciaux. Les mouvements transfrontaliers effectués devant les différences de prix relatives améliorent le bien-être général. Néanmoins, une mauvaise transmission de ces indications fournies par les prix pour diverses raisons, dont la non-transférabilité de l'assurance-maladie, a non seulement limité les effets positifs potentiels des échanges de services de santé mais aussi contribué à des difficultés dans certains pays exportateurs. Dans le domaine des services de santé, toutefois, les prix ne sont pas fixés sur un marché ouvert. En effet, en dehors des services secondaires (dentisterie dans certains pays de l'OCDE, chirurgie esthétique dans la plupart), le prix acquitté par le patient est pratiquement sans rapport avec le coût économique du service fourni. De ce fait, la mobilité internationale des patients a dans l'ensemble été limitée aux services secondaires.

Si les échanges de services de santé effectués grâce à la mobilité des patients se limitent aux services secondaires, c'est en partie parce que seule une minorité de patients sont autorisés à recevoir à l'étranger des traitements payés par leur assureur public. De ce fait, la plupart des patients choisissent de se faire soigner dans des établissements nationaux même lorsque des traitements plus efficaces sont offerts à l'étranger. Cependant, les chartes établies pour les patients dans certains pays (européens notamment) énoncent expressément le droit de recevoir à l'étranger un traitement qui ne peut être offert, à bref délai, au niveau national. Même dans ces cas, toutefois, cette possibilité n'est offerte que lorsque les moyens matériels requis font défaut dans le pays d'origine.

Pour ces diverses raisons, les échanges de services de santé portent souvent sur les traitements secondaires qui ne sont pas couverts par les systèmes de santé publics. Dans certains cas, cette distorsion de la demande internationale globale de services de santé a conduit les systèmes de santé de certains pays en développement exportateurs à se spécialiser dans la fourniture de traitements médicaux secondaires non couverts par les systèmes de santé publics des pays à revenu élevé. Souvent, des pays en développement qui manquent déjà de ressources pour fournir des services généraux de santé à leurs ressortissants doivent en outre faire face à une mobilisation des ressources dont ils disposent pour répondre à la demande internationale de services de santé secondaires.

Une plus grande transférabilité des droits à l'assurance-maladie pourrait permettre qu'un plus large éventail de services de santé soit fourni à l'échelon international, ce qui pourrait aggraver encore les pénuries observées dans les pays en développement exportateurs. Toutefois, un accroissement de la demande de services généraux de santé pourrait aussi favoriser un développement plus homogène des systèmes de santé de ces pays. Moyennant une planification adéquate, les différences de coûts des traitements entre les pays en développement et les pays développés pourraient permettre d'envisager de financer le développement des infrastructures médicales à l'aide des recettes tirées des exportations. On pourrait ainsi réellement améliorer, sur les plans quantitatif et qualitatif, les services de santé existants dans les pays exportateurs, au-delà de ce qui serait possible en l'absence d'échanges. Dans la mesure où les effets positifs potentiels des échanges de services de santé sont tributaires de la planification, on aurait peut-être pu réduire les difficultés rencontrées jusqu'à présent en élaborant des plans appropriés.

Mobilité des professionnels de la santé : L'enseignement médical est fortement subventionné dans la plupart des pays. Le nombre de places est très souvent limité, ce qui empêche le système de répondre à un accroissement des besoins sans un changement explicite de politique publique, qui intervient souvent avec un certain décalage. Les institutions publiques qui emploient des professionnels de la santé sont en position de force sur le marché, de sorte que les salaires (en particulier pour le personnel infirmier) sont limités, ce qui contribue à un niveau de rémunération et à des conditions de travail moins bons que dans d'autres activités, et donc, à des abandons de la profession. Pour ces différentes raisons, la demande de professionnels de la santé est souvent supérieure à l'offre locale.

On peut se demander si une plus grande ouverture internationale du secteur constitue la meilleure façon de relever ces défis. Si la possibilité leur en est offerte, les professionnels de la santé, formés, de pays à faible revenu combleront le déficit de personnel existant mais il n'est pas certain que cela se traduise par une répartition optimale des ressources. Si la formation des professionnels recrutés a été financée par le secteur public, une ouverture internationale de ce type implique un net transfert de ressources entre le pays de départ et celui de recrutement, ce qui conduit à se demander s'il ne faudrait pas mettre en place des politiques visant à empêcher que ces déplacements temporaires des professionnels de la santé ne se transforment en migrations à plus long terme.

Lorsqu'il est envisagé de faire venir temporairement de l'étranger des professionnels de la santé pour remédier aux pénuries de personnel, cette option est souvent fortement limitée par l'obligation faite à toute personne désireuse d'exercer sa profession à l'étranger d'obtenir préalablement la reconnaissance de ses qualifications et de s'enregistrer. Des dispositions légales imposent certes, parfois, une reconnaissance mutuelle des qualifications – surtout au sein de l'Union européenne – mais celles-ci sont en pratique très difficiles à mettre en œuvre rapidement. Le contrôle de la reconnaissance des qualifications ne peut forcément être effectué que par les membres de la profession possédant les connaissances nécessaires pour juger si la formation étrangère est appropriée. Il est de ce fait très difficile de déterminer dans quelle mesure ceux-ci cherchent à protéger les praticiens locaux de la concurrence plutôt qu'à s'assurer légitimement de la qualité des qualifications étrangères. Il arrive fréquemment que les praticiens étrangers puissent trouver un emploi dans les hôpitaux mais soient empêchés d'exercer leur profession en dehors du cadre hospitalier. Des problèmes analogues peuvent se poser pour le personnel infirmier mais, dans ce cas, en leur qualité d'employeurs, les hôpitaux jouent souvent un rôle déterminant dans l'appréciation des qualifications étrangères, de sorte que l'exclusion pour des raisons protectionnistes fait moins problème.

Sous-traitance internationale de services informatiques et services aux entreprises

Principales forces à l'œuvre

La sous-traitance internationale de services informatiques et de services aux entreprises (englobant à la fois la fourniture de services par des filiales étrangères d'entreprises multinationales – internalisation internationale – et par des prestataires extérieurs étrangers – externalisation internationale – voir l'encadré 1.2) a, jusqu'à une date récente, été présentée comme l'exemple par excellence des avantages mutuels offerts par les échanges internationaux, dans la mesure où elle permet aux pays de l'OCDE d'avoir accès à des compétences rares et de stimuler la productivité, et aux pays à faible

revenu de développer des industries de haute technologie et de créer des emplois de services bien rémunérés.

Encadré 1.2. Éléments de la sous-traitance internationale

La « sous-traitance internationale » de services informatiques et services aux entreprises recouvre deux types de situations : les entreprises qui obtiennent ces services de leurs propres filiales étrangères et les entreprises qui demandent à des sociétés de services spécialisées, établies à l'étranger et détenues par des intérêts locaux, de les leur fournir.

Du point de vue des entreprises concernées, la première forme de prestation de services (assurée par des filiales étrangères) constitue une « internalisation internationale » puisque les services continuent d'être fournis en leur sein, l'« externalisation internationale » ne désignant que l'achat de services à un prestataire extérieur établi dans un pays étranger¹. Par exemple, le guide Gartner Dataquest (2003) définit l'externalisation de services aux entreprises comme « la délégation d'un ou plusieurs processus d'entreprise à forte intensité de TI à un prestataire extérieur qui à son tour, détient, met en œuvre et gère le(s) processus en question sur la base de critères de performances définis et mesurables. » Pour les entreprises, la distinction s'opère donc essentiellement entre les activités menées en leur sein et celles confiées à d'autres entités ; les différentes localisations d'une entreprise constituent simplement sa chaîne mondiale de valeur.

Du point de vue des pouvoirs publics, les deux types de sous-traitance internationale (filiales étrangères ou prestataires extérieurs étrangers) impliquent des déplacements transnationaux d'emplois. Ce sont ces déplacements d'emplois résultant du fait que les services informatiques et les services aux entreprises font de plus en plus l'objet d'échanges transnationaux au lieu d'être fournis au niveau national qui soulèvent des problèmes d'ajustement. La présente étude parle donc de « sous-traitance internationale » pour appréhender la question dans toute son ampleur. Il convient toutefois de noter qu'un certain nombre d'observateurs utilisent le terme d'« externalisation » pour désigner les deux types de sous-traitance, pratique que de nombreuses entreprises récusent, ou ne s'intéressent qu'aux activités confiées à des entités extérieures aux entreprises concernées.

Il n'existe pas de définition internationalement admise de la gamme de services couverts par la sous-traitance internationale. Le guide Gartner Dataquest (2003) divise ces services entre les services informatiques et les services aux entreprises. Les services informatiques incluent les applications des centres de traitement des données, des ordinateurs de bureau, des réseaux et des entreprises tandis que les services aux entreprises englobent la fourniture de services généraux (dans le domaine, par exemple, des ressources humaines, de la finance, de la comptabilité, des paiements, etc.), de services de gestion des approvisionnements (services d'achat, d'entreposage, de transport, etc.), de services de gestion de la demande (sélection et fidélisation des clients, par exemple) ainsi que de prestations (prestations de services financiers ou de soins de santé, par exemple). Une liste indicative des services sous-traités à l'étranger est donnée dans le tableau 1.15.

D'après la Classification sectorielle des services de l'OMC (W/120, qui renvoie aux codes correspondants de la Classification centrale des produits provisoire des Nations unies), les « services fournis aux entreprises » incluent les services professionnels, les services informatiques et connexes, les services de recherche-développement, les services immobiliers, les services de crédit-bail ou de location sans opérateurs, et les autres services fournis aux entreprises. Il n'est cependant pas certain que cette classification couvre toute la gamme des services faisant actuellement l'objet d'une sous-traitance internationale, en particulier lorsque le progrès technologique a abouti à la mise au point de nouveaux services. Certains nouveaux services pourraient également relever d'autres catégories de la classification – il a ainsi été fait valoir que l'hébergement de sites Web présente des caractéristiques à la fois des services informatiques et connexes et des services de télécommunications. Ces questions ont des implications pour la question de savoir dans quelle mesure les engagements pris dans le cadre de l'AGCS peuvent couvrir la gamme des services qui sont actuellement sous-traités à l'étranger et de ceux qui pourront l'être à l'avenir.

1. La sous-traitance peut aussi avoir lieu à l'intérieur du marché national (par exemple, lorsqu'une entreprise confie ses activités de recrutement à une entreprise locale). Elle peut être indirectement liée aux échanges internationaux lorsque ces activités sont confiées à la filiale locale d'une entreprise étrangère (par exemple, à la succursale britannique d'une entreprise indienne). La présente étude s'intéresse toutefois plus particulièrement à la sous-traitance internationale, c'est-à-dire aux échanges transnationaux de services.

Tableau 1.15. Liste indicative des services sous-traités à l'étranger¹

1. Services des technologies de l'information (Services informatiques et connexes)	
Services de conception et de mise en application de logiciels, services de traitement des données et de bases de données, services d'assistance TI, mise au point d'applications, essais et maintenance, veille économique et stockage de données, gestion des contenus, marchés d'approvisionnement électronique et interentreprises, sécurité des entreprises, application de progiciels, intégration de systèmes, gestion de la chaîne d'approvisionnement, intégration des applications d'entreprise, externalisation totale des infrastructures, services Web (préparation de contenus Internet, etc.), hébergement de sites Web et fournisseurs de services d'applications, ingénierie des cahiers de charges.	
2. Services aux entreprises	
Services d'interaction avec la clientèle	Soutien des ventes, gestion des adhésions, réclamations, réservations de billets d'avion et d'hôtels, renouvellement des abonnements, traitement des commandes, gestion des garanties, lignes d'assistance téléphonique à la clientèle, gestion de problèmes de crédit et de facturation, etc. Services de vente par téléphone et d'études de marché.
Activités de back-office	Saisie et gestion des données, services de traitement de données et de bases de données, transcription médicale, services de paiement, traitement financier (traitement/gestion des informations et données financières), traitement des chèques et des cartes de crédit ou de paiement à débit immédiat, services de gestion des ressources humaines, services de paie, administration des soins de santé, services d'entreposage, de logistique et d'expédition, d'inventaire, de gestion de la chaîne d'approvisionnement, achats directs et indirects, billetterie, traitement des demandes d'indemnisation, traitement des hypothèques.
Autres services aux entreprises ou aux professionnels indépendants	Services des ressources humaines (embauche, planification des prestations et feuilles de paie, etc.), services financiers et comptables (y compris les services d'audit et de contrôle, de comptabilité, d'imposition, etc.), analyse et extraction de données, gestion de données/connaissances, services de marketing, conception et mise au point de produits.

1. Cette liste d'activités n'est pas exhaustive et les catégories ne s'excluent pas mutuellement.

Source : D'après Mattoo et Wunsch (2003).

À la fin des années 90, la course à l'actualisation des systèmes informatiques en place et une pénurie de professionnels des technologies de l'information (TI) ont amené les entreprises à rechercher de nouvelles sources de compétences en ce domaine. Les grandes entreprises ont souvent engagé des prestataires de services ou créé des filiales en Asie du Sud et de l'Est pour tirer parti de la main-d'œuvre locale, qualifiée et bon marché. Cependant, peu après le début du nouveau millénaire, le secteur des services informatiques a connu une longue phase descendante à la suite des réductions draconiennes des investissements des entreprises dans les TI et d'une brusque diminution du volume de capital-risque disponible. De nombreux professionnels des TI dans les pays de l'OCDE ont perdu leur emploi. À mesure que les pressions en faveur d'une réduction des coûts se sont intensifiées, de nombreuses entreprises ont décidé de recourir davantage à la sous-traitance internationale (en créant des filiales et recourant à des prestataires extérieurs) et de faire appel aux pays à faible revenu pour la fourniture de services aux entreprises, à forte intensité de main-d'œuvre, et de services informatiques plus étendus. La conjonction d'un chômage persistant parmi certaines catégories de professionnels des TI et de l'expansion du commerce des services aux entreprises qui en est résulté a suscité un grand intérêt de la part des médias, ainsi que des demandes croissantes de mesures de protection contre la concurrence étrangère (le tableau 1.16 fournit un certain nombre d'estimations approximatives de l'impact de la sous-traitance internationale).

Tableau 1.16. **Breve synthèse d'autres études offrant des estimations approximatives de l'impact de la sous-traitance internationale¹**

Fournisseur des prévisions	Intitulé du rapport	Breve description du fournisseur des prévisions	Principale conclusion
NASSCOM-McKinsey (février 2002)	« NASSCOM-McKinsey Report 2002 »	Collaboration entre un groupe de pression indien du secteur des TI et une société de conseil	L'industrie indienne du logiciel et des services rendus possibles par les TI créera plus de 2 millions d'emplois en Inde d'ici 2008, dont environ 1.1 million dans le secteur des logiciels et 1 million dans celui des services rendus possibles par les TI. L'industrie parallèle des services d'assistance créera 2 millions d'emplois de plus.
Forrester Research (novembre 2002)	« 3,3 Million US Services Jobs to Go Offshore »	Société de recherche et de conseil	D'après les estimations, 3,3 millions d'emplois de services (dont 0.5 million dans les TI) et un montant de salaires de 136 milliards d'USD seront transférés des États-Unis vers l'étranger d'ici 2015. L'Inde devrait bénéficier de plus des deux tiers de ces emplois.
Deloitte Research (avril 2003)	« Survey : Financial Institutions to Reduce Costs by Moving 2 Million Jobs Offshore »	Société de recherche et de conseil	Les 100 plus grandes sociétés de services financiers du monde prévoient de transférer vers l'étranger dans les cinq prochaines années une part de leurs activités estimée à 356 milliards d'USD et 2 millions d'emplois. Toutes industries confondues, pas moins de 4 millions d'emplois pourraient être concernés.
Gartner, Inc. (juillet 2003)	« U.S. Offshore Outsourcing : Structural Changes, Big Impact »	Société de recherche et de conseil	D'après les estimations, 500 000 emplois sur un total de 10.3 millions d'emplois technologiques pourraient être transférés des États-Unis vers l'étranger en 2003-04, dont un emploi du secteur des services logiciels sur dix chez les vendeurs d'ordinateurs et un emploi technologique sur 20 dans l'univers plus vaste des entreprises.
McKinsey Quarterly (octobre 2003)	« Who Wins in Offshoring »	Société de recherche et de conseil	L'avantage net pour l'économie américaine du transfert en Inde de 1 USD antérieurement dépensé aux États-Unis pourrait atteindre jusqu'à 0.12 à 0.14 USD.
Evalueserve – NASSCOM (octobre 2003)	« Impact of Global Sourcing on the US Economy, 2003 – 2010 »	Collaboration entre un groupe de pression indien du secteur des TI et une société de conseil	D'après les estimations, 1.3 million d'emplois seront transférés des États-Unis vers l'étranger au cours de la période 2003-10. Pour chaque 1 USD de travail des centres d'appel externalisé à l'étranger par des entreprises américaines, un montant estimé à 1,43 USD serait réinvesti dans l'économie américaine, les chiffres correspondants sont de 1.33 et 1.42 USD pour les services informatiques et pour les services de matière grise haut de gamme (recherche de capitaux propres, préparation des déclarations fiscales et gestion des risques, par exemple), respectivement.
Evalueserve – NASSCOM (janvier 2004)	« Impact of Global Sourcing on the UK Economy 2003-2010 »	Collaboration entre un groupe de pression indien du secteur des TI et une société de conseil	D'après les estimations, 272 000 emplois, dont 84 000 dans le secteur des services informatiques et 128 000 dans celui de la sous-traitance des services aux entreprises, seront transférés du Royaume-Uni vers l'étranger entre 2003 et 2010. Pour chaque GBP de travail des centres d'appel sous-traitée à l'étranger, un montant estimé à 1.32 GBP serait réinvesti dans l'économie britannique. De même, chaque GBP d'activités délocalisées dans les services informatiques ou les services de matière grise haut de gamme donnerait lieu au réinvestissement de 1.41 GBP dans l'économie britannique.

1. Il est malaisé de déterminer l'impact exact de la sous-traitance internationale du fait qu'il est difficile de prédire l'évolution future de l'activité économique et d'obtenir des données précises sur la création et la destruction d'emplois dans le secteur des services. On manque aussi de statistiques crédibles sur les échanges bilatéraux et multilatéraux liés à l'externalisation des processus d'entreprise. Il convient de noter que les études mentionnées ci-dessus couvrent à la fois l'internalisation internationale (par le biais de filiales) et l'externalisation internationale (fournisseurs extérieurs).

Les grandes entreprises des pays à revenu élevé font de plus en plus appel aux pays à faible revenu pour la sous-traitance internationale de services informatiques et services aux entreprises¹⁴. Cette évolution a été rendue possible essentiellement par les rapides progrès techniques qui ont réduit les coûts et accru l'efficacité des communications et des transferts d'informations. Les entreprises ont profité des infrastructures des TIC disponibles pour fragmenter leur chaîne de valeur et faire effectuer certaines de leurs activités par des filiales géographiquement dispersées et des prestataires étrangers de services à des tierces parties. La normalisation et la libéralisation du marché des services, et notamment l'ouverture croissante des pays non membres de l'OCDE aux investissements directs étrangers (qui permettent à la fois l'amélioration des infrastructures des TIC et l'établissement de filiales étrangères) sont d'autres facteurs importants qui ont rendu possible cette évolution.

Du côté de la demande, l'intensification de la concurrence sur les marchés internationaux et les marchés arrivant à maturité a amené les entreprises à privilégier les stratégies de réduction des coûts par rapport à celles de développement de leur chiffre d'affaires. La sous-traitance internationale permet d'importants arbitrages au niveau des coûts de la main-d'œuvre et permet aux entreprises de fournir de nouveaux services moins chers, plus souples, et souvent de meilleure qualité¹⁵. Elle permet aussi fréquemment de réduire les délais de mise sur le marché, facilite l'accès aux marchés étrangers et offre aux entreprises la possibilité de mettre au point de nouveaux produits pour des créneaux spécialisés. En faisant appel à des établissements étrangers fournissant des services informatiques et des services aux entreprises, les sociétés peuvent se concentrer sur ce qu'elles font le mieux, ce qui libère des capitaux qui peuvent être réinvestis dans la R-D et des activités plus productives. De nouvelles pratiques commerciales et une faible progression de la productivité ont été des facteurs déterminants dans d'autres cas¹⁶.

Du côté de l'offre, de nombreux pays à faible revenu qui ont investi dans l'éducation disposent maintenant d'un grand nombre de professionnels jeunes, motivés et bien formés. La sous-traitance internationale permet aux entreprises de fournir des services 24 heures sur 24 grâce au décalage horaire existant entre les consommateurs et les fournisseurs. La langue constitue un facteur important : par exemple, les sociétés françaises sous-traitent des services informatiques et services aux entreprises au Maroc et en Tunisie alors que les sociétés américaines et britanniques ont souvent recours à des services fournis depuis l'Inde et les Philippines. Les secteurs des services informatiques et des services aux entreprises de plusieurs pays non membres de l'OCDE connaissent des taux de croissance très élevés à mesure que les modes de fourniture s'améliorent et que les prestataires de services offrent des services de plus en plus complexes ; c'est ainsi, par exemple, que le chiffre d'affaires généré par les services informatiques a augmenté de 18 % en Inde en 2002-2003 alors que les services rendus possibles par les TI ont enregistré une croissance de 67 % (Macroscan). Le développement du secteur des TI a été favorisé par d'autres interactions : par exemple, les Indiens travaillant dans le secteur des TI aux États-Unis, à titre temporaire ou en tant qu'immigrants permanents, ont ramené les meilleures pratiques en Inde et y ont réinvesti ou facilité les investissements de sociétés américaines dans le secteur indien des TI¹⁷.

Le défi de l'ajustement

La sous-traitance internationale des services est en train de modifier la nature de la chaîne de valeur à l'échelle mondiale. Si les échanges de services informatiques et services aux entreprises s'effectuent surtout entre pays à revenu élevé, les entreprises des

pays de l'OCDE sous-traitent de plus en plus ces services à des entreprises de pays non membres de l'OCDE ou en établissant des filiales dans ces pays. Les pays importateurs comme les pays exportateurs doivent relever de très nombreux défis pour s'adapter à ces changements fondamentaux.

Les pays à revenu élevé qui importent des services de pays à faible revenu pourraient connaître d'importantes mutations au sein de certaines catégories d'emplois. Les gouvernements risquent d'être confrontés à des sentiments protectionnistes du fait des incertitudes entourant l'emploi tandis que les entreprises risquent de connaître des difficultés internes dans leurs relations avec les travailleurs dont les emplois sont menacés. On assistera à un accroissement de la demande de programmes d'éducation et de recyclage, de services de recrutement efficaces pour faciliter les réorientations professionnelles, de nouveaux dispositifs d'assurance pour atténuer les effets négatifs des chocs sur le marché du travail et de mesures permettant de faciliter le reclassement des travailleurs. Bien que difficile, cette situation n'est sans doute pas très différente de celle qui a entouré les précédentes mutations du secteur manufacturier et l'impact global sur les marchés du travail liés aux services demeurera probablement faible¹⁸. Toutefois, comme dans le cas des activités manufacturières, les pertes d'emplois pourront être fortement concentrées dans certains secteurs et l'ajustement devra être judicieusement géré à l'aide de toute une série de mesures. Il est certes difficile, faute de données suffisantes¹⁹, de prédire précisément les effets que la sous-traitance internationale aura sur les marchés du travail mais toute évaluation des défis que l'ajustement posera à l'avenir devra tenir compte de plusieurs facteurs.

Premièrement, de nombreux services continueront de ne pouvoir faire l'objet d'échanges. La grande majorité des travailleurs des services ne sont pas confrontés à la concurrence étrangère du fait que la plupart des services nécessitent des contacts directs ou de fréquentes communications avec le client, ce qui exclut d'en être éloigné. Les entreprises externalisent rarement les activités impliquant des compétences clés et les tâches doivent être numérisées et communiquées électroniquement pour pouvoir être sous-traitées à l'étranger. La sous-traitance internationale est aussi un processus très complexe qui exige un fort engagement, une familiarisation, de fréquentes communications, un encadrement étroit et la reproduction des infrastructures technologiques. La plupart des activités de sous-traitance à l'étranger impliquent des coûts élevés au départ et requièrent une bonne connaissance de l'environnement local qui ne s'acquiert que progressivement, de sorte que la création de filiales et le recrutement de vendeurs de services doivent être impérativement considérés dans une perspective à long terme.

Deuxièmement, les pertes d'emplois entraînées par la sous-traitance internationale doivent être considérées dans le contexte de l'évolution plus générale de l'emploi au niveau national. Le transfert à l'étranger de 3.3 millions d'emplois américains qui devrait, selon une estimation approximative (voir le tableau 1.16), intervenir d'ici 2015 doit ainsi être considéré à la lumière du fait que des emplois sont constamment supprimés et créés sur le marché américain du travail. En effet, de 7 à 9 millions d'emplois ont été « détruits », en moyenne, chaque trimestre dans le secteur privé de l'économie américaine (soit 2.3 à 3 millions d'emplois, en moyenne, par mois) au cours des dix dernières années et le nombre d'emplois créés a dépassé celui des emplois « détruits » pendant la plupart des trimestres de la même période (BLS, 2004b)²⁰. Suivant la croissance globale des secteurs de services concernés, la sous-traitance internationale pourrait se traduire par une perte nette d'emplois pour certaines professions ou un ralentissement du rythme d'expansion de l'emploi. Bien que le nombre des suppressions d'emplois liées aux

échanges soit estimé à 270 000 par an au cours de la période 1989-2000 (McKinsey Global Institute), l'économie américaine a également enregistré 15 millions de créations nettes d'emplois dans le secteur privé au cours des dix dernières années.

Troisièmement, la sous-traitance internationale ne correspond pas à une situation statique à somme nulle : de nombreux emplois sont sauvegardés ou créés dans ce processus et les gains d'efficacité sont transférés aux consommateurs sous la forme d'une baisse des prix ou ils sont réinvestis dans de nouvelles activités. De plus, les pertes d'emplois peuvent être atténuées par le fait que les filiales de sociétés étrangères, y compris celles établies dans des pays à faible revenu, emploient des professionnels locaux dans les pays à revenu élevé. Cette « internalisation » par le biais de l'investissement direct étranger dans les pays de l'OCDE n'est pas négligeable : on estime qu'entre 1983 et 2000, le nombre d'emplois « internalisés » (c'est-à-dire créés dans des filiales établies) aux États-Unis a davantage augmenté que celui des emplois considérés comme « externalisés », c'est-à-dire créés à l'étranger par la sous-traitance internationale (Drezner, 2004). Un autre facteur compensatoire est l'accroissement de la demande de biens et services importés dans les pays à faible revenu qui tirent une certaine prospérité de l'exportation de services. Enfin, l'incitation fournie par les arbitrages permis au niveau des coûts de main-d'œuvre diminuera sans doute au fil du temps à mesure que les prestataires de services des pays à faible revenu exporteront des services de plus en plus complexes et de prix plus élevé.

Un autre problème, en dehors de celui de l'ajustement des marchés du travail, peut tenir à un accroissement de l'écart de productivité entre les sociétés multinationales qui jouissent des économies d'échelle nécessaires pour tirer pleinement parti de la sous-traitance internationale et les petites et moyennes entreprises qui risquent de ne pas bénéficier des économies d'échelle leur permettant d'en exploiter tous les avantages. Un écart de productivité similaire pourrait apparaître entre les pays à revenu élevé du fait des avantages linguistiques dont bénéficient certains d'entre eux pour la sous-traitance internationale de services aux entreprises, à forte intensité de main-d'œuvre.

Les pays à faible revenu seront confrontés à une concurrence croissante pour les contrats de sous-traitance et la nécessité de l'ajustement structurel augmentera avec l'expansion de leurs secteurs des TI. Cela renforcera les pressions qui pèsent sur eux d'assurer la stabilité et l'efficacité des infrastructures des TIC et de production d'électricité, secteurs qui sont souvent en mauvais état parce qu'ils pâtissent des séquelles de réglementations inadéquates, de faibles niveaux d'investissement et de marchés protégés. La concurrence augmentera les avantages dont bénéficient les pays qui investissent dans l'éducation et qui peuvent produire un nombre suffisant de diplômés possédant les qualifications nécessaires. Ceux qui pourront assurer la stabilité politique et offrir un cadre réglementaire et juridique rationnel, fiable et transparent, en particulier pour la protection des droits de propriété intellectuelle, seront également avantagés. La nécessité de respecter les nouvelles exigences réglementaires en vigueur sur les marchés de l'OCDE, en ce qui concerne, par exemple, la confidentialité des informations d'ordre privé, pourrait poser un sérieux problème à certains pays à faible revenu. De nombreux pays en développement risquent également d'avoir du mal à améliorer l'efficacité de leurs marchés du crédit pour faire face à l'augmentation de la demande de capital-risque des sociétés en expansion rapide. Ces problèmes non négligeables d'ajustement devront être résolus avec des ressources limitées. Toutefois, les pays qui parviendront à devenir compétitifs en tireront un certain nombre d'avantages, dont une croissance économique accélérée et une chance non négligeable de réduire la fracture technologique.

Notes

1. Cela semble toutefois avoir été relativement davantage le cas dans le passé qu'aujourd'hui (Jensen *et al.*, 2002).
2. Le chiffre « global » couvre 55 pays (textiles) et 52 pays (vêtements) pour lesquels on disposait de données comparables (voir le tableau 1.3).
3. Le chiffre indiqué pour le monde entier couvre 55 pays pour lesquels on disposait de données comparables (voir le tableau 1.5).
4. Pour faire ressortir les différences entre ces segments du secteur, les « fibres » sont définies ici comme n'incluant que les fibres naturelles (par exemple, coton, laine, soie, etc.). Les fibres synthétiques sont considérées comme un produit industriel et sont groupées avec les tissus.
5. Cette analyse remonte la chaîne de fabrication à partir du vêtement et ne part donc pas des fibres. C'est pourquoi elle n'inclut pas de segments comme le chapitre 57 du système harmonisé (tapis et autres revêtements de sol en matières textiles) et le chapitre 63 de ce système (autres articles textiles confectionnés), sauf indication contraire (voir l'étude sur les États-Unis au chapitre 6 dans la partie II).
6. Pour une description exhaustive du progrès technologique et des innovations en matière d'organisation, voir OCDE (2004b), chapitre 4.
7. Pour les faits nouveaux intervenus dans le secteur de l'acier, voir « Communiqué diffusé à la suite de la réunion à haut niveau sur l'acier, 28-29 juin 2004 » et « Steel Conference on 12-13 January 2005 », www.oecd.org/.
8. Pour les discussions sur les subventions dans le secteur de l'acier, voir le « Communiqué diffusé à la suite de la réunion à haut niveau sur l'acier, 28-29 juin 2004 », www.oecd.org/.
9. Arrangement concernant les crédits à l'exportation de navires (adopté en 1969 et révisé plusieurs fois depuis), Arrangement général concernant l'élimination progressive des obstacles aux conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction navale (adopté en 1972, révisé pour la dernière fois en 1982), Lignes d'orientation générales révisées pour les politiques gouvernementales dans l'industrie de la construction navale (adoptées en 1976, révisées en 1982).
10. La distinction entre les deux premières catégories est beaucoup moins prononcée en Amérique du Nord, et surtout aux États-Unis, que dans le reste du monde.
11. Il est souligné que la présente étude expose les premières observations formulées sur certains cas et que les solutions adoptées doivent tenir dûment compte des divers facteurs économiques et sociaux propres à chaque pays. Les observations formulées ici ne préjugent donc en rien de la solution considérée par chaque pays comme la plus appropriée pour assurer la fourniture des services de santé. La présente étude ne préconise pas un recours généralisé aux échanges de services de santé.
12. La migration permanente de membres des professions médicales ne constitue manifestement pas un échange de services et ne rentre donc pas dans le cadre de la présente étude. Les avis divergent toutefois sur la ligne de démarcation entre les échanges et les flux migratoires temporaires, surtout dans le cas de membres des professions médicales étrangers employés

- par des employeurs nationaux par opposition à ceux qui fournissent des services de santé sous contrat.
13. Des distinctions subtiles doivent peut-être être opérées ici comme dans le cas, par exemple, des voyageurs qui combinent tourisme et tourisme sanitaire au cours d'un même déplacement à l'étranger.
 14. Bien que des pays de l'OCDE (Irlande et Canada notamment) participent aussi à la fourniture de services, le présent document s'intéresse surtout aux pays non membres de l'OCDE du fait qu'ils enregistrent de forts taux de croissance et qu'ils ont été au cœur de la plupart des controverses.
 15. Les débouchés limités qui s'offrent à la main-d'œuvre qualifiée dans de nombreux pays à faible revenu ont pour conséquence que les emplois liés aux services aux entreprises peuvent attirer des candidats plus qualifiés et plus motivés que dans les pays de l'OCDE. Par exemple, le secteur des centres d'appel est souvent confronté, dans les pays de l'OCDE, à de forts taux de départs naturels et d'absentéisme alors qu'il attire des diplômés qualifiés dans les pays à faible revenu.
 16. Plusieurs facteurs ont contribué au développement de la sous-traitance internationale : l'arrivée à maturité des plates-formes d'externalisation offshore, la connectivité électronique permettant des échanges transfrontaliers de services qui ne pouvaient auparavant être effectués que suivant le mode 4, les nouveaux impératifs de maîtrise des coûts, les innovations au niveau des pratiques commerciales et la masse de travailleurs qualifiés créée par les investissements consacrés à l'éducation par plusieurs pays en développement (Morgan Stanley, 2003 ; Mattoo et Wunsch, 2004). Les raisons qui déterminent le choix des lieux de sous-traitance peuvent varier selon les types de services : alors que l'accès à l'expertise technique est un facteur clé pour la conception de logiciels, c'est la créativité qui est la principale considération pour le marketing et la réputation qui importe le plus pour les services comptables et financiers, les coûts étant le facteur prédominant pour les services courants de traitement et de saisie des données (Huws et O'Regan, 2001).
 17. La sous-traitance internationale peut être un substitut du mode 4, les emplois allant vers les travailleurs plutôt que l'inverse. Étant donné les quotas et la parité des salaires imposés pour les travailleurs du mode 4, les avantages qu'offrent les pays en développement sur le plan des coûts de main-d'œuvre sont plus manifestes dans le cas de la sous-traitance internationale (lorsque le service franchit la frontière selon le mode 1/2, y compris lorsqu'il est fourni par une filiale étrangère – mode 3), dans lequel les travailleurs sont rémunérés au taux de salaire local, que dans celui du mode 4. (Les points de vue des membres de l'OMC divergeant sur la question de savoir si la fourniture électronique de services relève du mode 1 ou du mode 2 de l'AGCS, on parle de mode 1/2). En réalité, les modes 1- 2, 3 et 4 sont complémentaires : premièrement, le mode 4 facilite la sous-traitance internationale (la présence de professionnels indiens des TI a contribué à faire prendre conscience aux sociétés américaines du réservoir de compétences disponible en Inde) et, deuxièmement, la sous-traitance internationale exige elle-même des mouvements continus de personnel aux fins de négociation, familiarisation, formation et contrôle. La sous-traitance internationale concerne généralement 30 % à 40 % environ de l'ensemble des travaux effectués chez le client. Si la réalisation d'une plus large part des travaux à l'étranger présente des avantages sur le plan des coûts, aussi bien pour le client que pour le fournisseur, elle impose généralement davantage de contraintes au niveau de la gestion.
 18. Mann (2003) note que le nombre de travailleurs a augmenté entre 1999 et 2002 dans la plupart des catégories d'emplois recensées dans le code des professions du Bureau américain des statistiques du travail (*American Bureau of Labor Statistics* ou BLS). La plupart des

suppressions d'emplois ont concerné les postes d'encadrement et de production industrielle. Le BLS (2004a) prédit que trois des dix catégories d'emplois enregistrant la plus forte croissance entre 2002 et 2012 seront liées aux TI, à savoir celles des analystes en systèmes de réseaux et communication de données, des ingénieurs en logiciels de systèmes et des ingénieurs en logiciels d'application. Le BLS prévoit aussi qu'au cours de cette période, le nombre de postes d'informaticiens et de mathématiciens augmentera à un rythme plus de deux fois supérieur au taux de croissance de l'emploi dans l'ensemble de l'économie (34.8 % contre 14.8 %). L'édition de logiciels sera l'activité qui enregistrera, dans le même temps, la plus forte croissance du nombre d'emplois salariés devant la « conception de systèmes informatiques et services connexes », les « services Internet, services de traitement des données et autres services d'information » venant en neuvième position. La situation est toutefois moins claire pour un plus large éventail d'emplois administratifs qui risquent davantage de faire les frais de la sous-traitance internationale.

19. L'analyse qui suit concerne principalement l'économie des États-Unis pour des raisons tenant à la disponibilité des données. On dispose, en effet, de très peu de données pour l'Europe, surtout au niveau des pays.
20. Ces chiffres reposent sur les données du BLS qui couvrent la période 1992-2003. Le taux de création d'emplois a été supérieur à celui de destruction d'emplois entre 1992 et 2000 mais il lui est devenu inférieur en 2001 et 2002 avant de repasser en tête récemment.

Chapitre 2

LE CADRE DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE : L'EXPÉRIENCE DES PAYS MEMBRES DE L'OCDE¹

Ce chapitre examine l'ajustement structurel dans les pays membres de l'OCDE et tire quelques enseignements pour l'action des pouvoirs publics. L'ajustement structurel, mesuré par le taux de changement des structures sectorielles de l'emploi, est un processus important et continue, mais qui ne s'est pas accéléré au cours des dernières décennies. L'ajustement structurel de l'emploi a lieu de plus en plus entre les industries du secteur des services, le redéploiement des emplois des secteurs producteurs de biens vers les secteurs des services s'étant ralenti. Chaque année, une partie considérable de la population active est licenciée et une minorité notable de ces travailleurs subit de longues périodes de chômage et des pertes de revenus importantes. Alors que les facteurs d'ajustement structurel ont une incidence sur tous les pays, les indicateurs disponibles sur la performance du marché du travail donnent à penser que la capacité d'ajustement des pays est très variable. Se fondant sur l'expérience des pays membres de l'OCDE, ce chapitre passe en revue les politiques nationales destinées à faciliter les ajustements structurels et aider les travailleurs qui ont perdu leur emploi, notamment au moyen de systèmes d'indemnisation du chômage, des politiques actives du marché du travail, de mesures de protection de l'emploi, du système de fixation des rémunérations, des politiques d'éducation et de formation, et des politiques du logement. Le chapitre examine aussi brièvement les politiques concernant les ajustements dans le domaine des marchés des produits.

Les déterminants de l'ajustement structurel

Le chapitre 1 a montré le caractère général de la mutation structurelle. Ce chapitre examine de manière plus approfondie l'ajustement structurel intervenu dans les pays Membres de l'OCDE ainsi que les mesures que peuvent prendre les pouvoirs publics. Les enseignements à en tirer pour l'action des pouvoirs publics sont également valables pour tous les pays en développement à l'exception des plus pauvres d'entre eux. Ces derniers devraient plutôt faire porter leurs efforts sur le renforcement des capacités et des institutions, comme on le verra plus loin.

La libéralisation des échanges et de l'investissement ainsi que la concurrence internationale sont d'importants facteurs d'évolution de la structure de la production et de l'emploi. Sous l'effet de l'intégration internationale croissante des économies, la demande, la production et l'emploi se déplacent d'un secteur à l'autre au sein de chaque pays en fonction des avantages comparatifs tandis que la concurrence encourage la restructuration à l'intérieur des entreprises et des branches d'activité en stimulant l'innovation et la productivité, comme les études de cas de la partie II le montreront. Un certain nombre d'autres facteurs – notamment, le progrès technologique et la mobilité internationale du capital et du travail – interagissent avec les échanges dans le déclenchement des mutations structurelles, en partie en ouvrant les marchés nationaux à la concurrence internationale et aux possibilités de délocalisation. Les ajustements liés aux échanges s'inscrivent, à cet égard, dans un plus large processus de restructuration et de destruction créative. Il est difficile d'isoler le rôle joué par les échanges dans ce plus large processus d'évolution en raison des nombreuses interactions possibles. Les principaux défis lancés aux pouvoirs publics semblent toutefois être les mêmes, quelle que soit la source ultime du changement structurel : *i*) créer les conditions générales qui faciliteront un transfert de ressources en douceur d'activités en déclin à des activités en expansion ; et, en même temps, *ii*) fournir une assistance adéquate à ceux auxquels la restructuration impose des coûts d'ajustement.

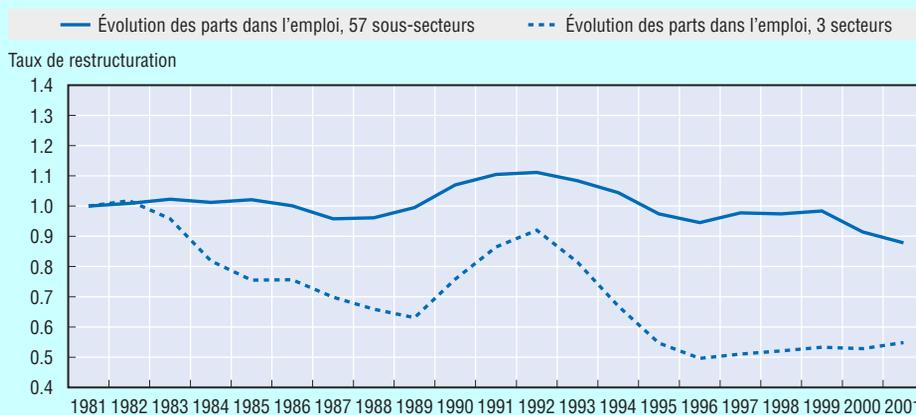
Comme on l'a vu dans le chapitre 1, la composition sectorielle des économies de l'OCDE a profondément changé au fil du temps, les services jouant un rôle de plus en plus important. Le transfert de ressources des industries déclinantes vers les industries en expansion ne constitue pas, à cet égard, un nouveau défi. En fait, le taux de changement des parts dans l'emploi des grands secteurs d'activité (agriculture, industries manufacturières et services) semble avoir diminué dans la plupart des pays de l'OCDE au cours des dernières décennies (encadré 2.1). Le redéploiement constant des ressources en main-d'œuvre demeure toutefois assez important surtout entre les branches d'activité plus étroitement définies. Cela tient en partie à l'évolution des courants d'échanges. En effet, l'emploi a souvent reculé assez fortement dans les industries manufacturières dans lesquelles la pénétration des importations a le plus nettement augmenté (graphique 2.1, panel A). L'expansion marquée des échanges intra-branches observée depuis peu – y compris le recours aux achats internationaux pour les entrées intermédiaires – donne à penser que les échanges favorisent aussi un redéploiement important de la main-d'œuvre au sein des branches d'activité. Ces changements dans la composition de l'emploi ont aussi tendance à réduire la demande (relative) pour les travailleurs les moins instruits (graphique 2.1, panel B).

Encadré 2.1. Le taux de changement structurel n'a pas augmenté

Le taux de changement structurel n'est pas facilement mesurable du fait qu'il englobe des changements au sein des entreprises ainsi qu'entre ces dernières, les industries et les régions. Il ressort toutefois des indicateurs disponibles que le taux de changement n'a pas augmenté dans la zone de l'OCDE. L'évolution des parts des secteurs dans l'emploi donne à penser, par exemple, que le taux de changement a été assez stable au cours des deux dernières décennies (voir le graphique ci-dessous). En même temps, les ajustements de main-d'œuvre entre l'agriculture (et les autres industries primaires), les industries manufacturières et les services ont diminué. Cela indique que les modifications de la structure de l'emploi interviennent de plus en plus entre de grandes catégories d'activités au sein du secteur des services, les transferts d'emploi des secteurs producteurs de biens vers les services ayant diminué. Cette situation devrait persister sous l'effet de l'exposition à la concurrence internationale de nouvelles industries de service et catégories de salariés

Le taux de changement des structures sectorielles de l'emploi¹

Moyenne de l'OCDE, moyennes mobiles sur trois ans, indice 1981=1



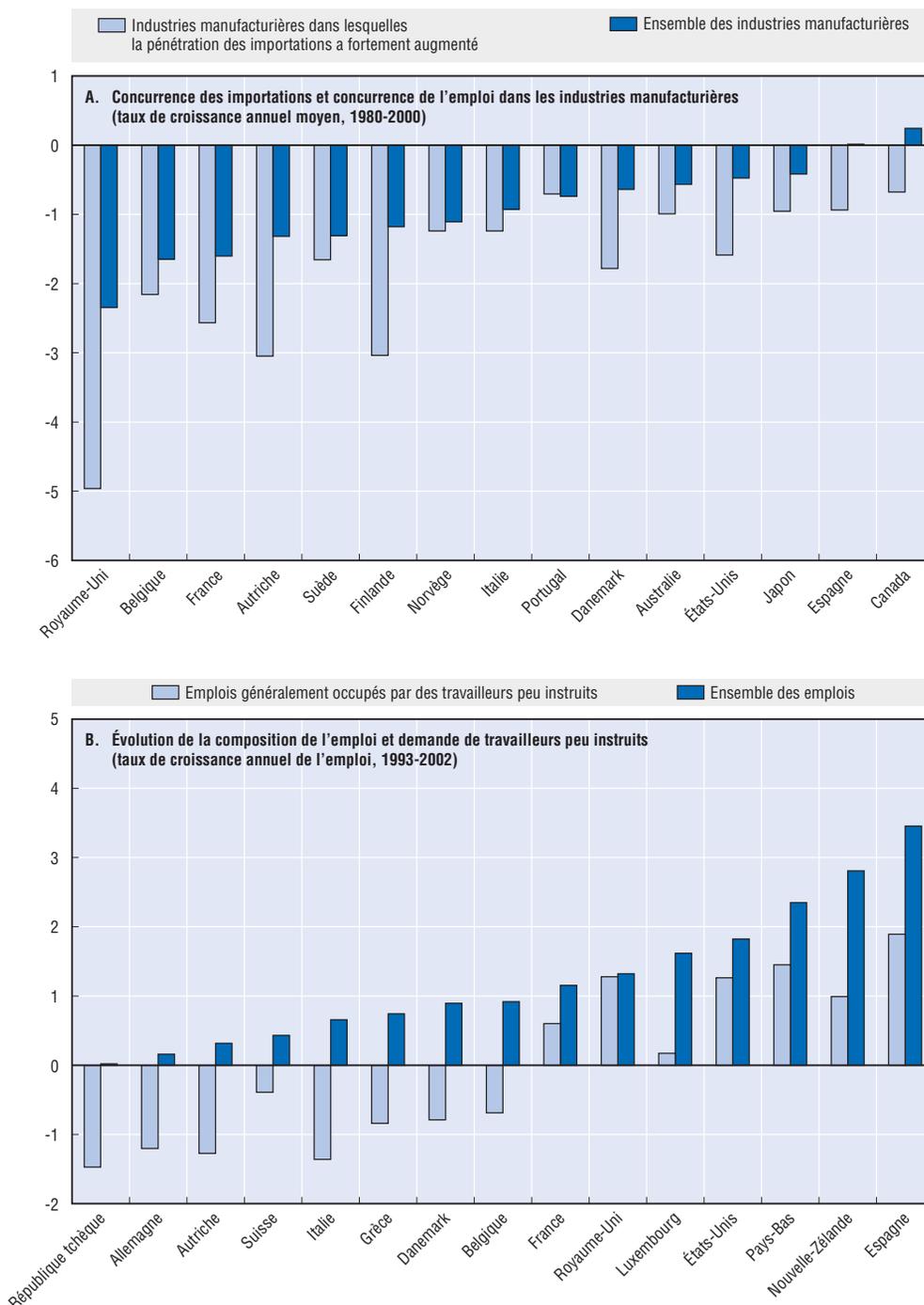
Notes : Le taux de restructuration est calculé à l'aide de la formule : $0,5 \cdot \sum_i (N_{i,t} - N_{i,t-1})$, $N_{i,t}$ correspondant à la part du secteur i dans l'emploi total au moment t . Une structure inchangée de l'emploi donne un résultat nul. L'indicateur est calculé pour trois secteurs (secteurs primaire, secondaire et tertiaire) et 57 sous-secteurs (en divisant les services en 55 sous-secteurs).

Moyenne simple de 20 pays de l'OCDE.

1. Ces indicateurs simples présentent toutefois certains inconvénients. Ils sont par exemple sensibles au niveau d'agrégation choisi et ils saisissent l'expansion et la contraction relatives des secteurs sur la durée du cycle économique.

Source : La base de données STAN de l'OCDE pour l'analyse de l'industrie et la base de données du Centre de Groningue pour la croissance et le développement.

Graphique 2.1. **Échanges, restructuration et diminution des possibilités d'emploi pour les travailleurs peu instruits**



1. Les industries manufacturières dans lesquelles la pénétration des importations a fortement augmenté (panel A) sont celles dans lesquelles le taux de pénétration des importations s'est le plus fortement accru entre 1980 et 2000 tandis que les emplois généralement occupés par des travailleurs peu instruits (panel B) correspondent aux cellules industrie-profession incluant une forte proportion de travailleurs ayant, en 1993, un niveau d'instruction inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Source : Base de données STAN de l'OCDE ; *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*, chapitre 4.

Dans une large mesure, l'ajustement structurel se fait par le biais de transferts d'emploi *volontaires*, soit directement en passant d'un emploi à un autre, soit par le remplacement de cohortes de travailleurs âgés par de plus jeunes. Cela s'accompagne d'ajustements en matière de capital, les investissements fixes étant réaffectés vers des entreprises et des industries en expansion. Ces évolutions ont impliqué des coûts d'ajustement relativement faibles pour les individus et stimulé la croissance dans la mesure où les ressources ont été transférées vers des activités plus rentables.

Les fermetures d'entreprises et les pertes d'emplois involontaires constituent toutefois un aspect inévitable et particulièrement difficile du processus d'ajustement. Bien que les données dont on dispose soient limitées, elles donnent à penser qu'entre 3 % et 5 % de la population active subit un licenciement involontaire au cours d'une année donnée, un tiers environ de ces suppressions d'emplois correspondant à des fermetures d'entreprises et autres licenciements massifs (tableau 2.1). Cette épreuve peut être douloureuse pour les individus, les familles et les collectivités concernés tandis que les coûts pour la société, dans son ensemble, peuvent être importants en termes de perte de capital humain et de production. En effet, les pertes d'emplois non volontaires sont souvent associées à de longues périodes de chômage ou au recours à des prestations de préretraite ou d'invalidité, en particulier pour les travailleurs licenciés d'industries manufacturières en déclin qui les employaient depuis longtemps. Les travailleurs réemployés peuvent aussi subir une perte importante et durable de revenus par rapport à leur emploi précédent, surtout s'ils sont obligés de changer de branche et ne peuvent donc mettre à profit les compétences qu'ils ont accumulées mais qui sont spécifiques à leur secteur d'origine. Il a par exemple été constaté par une récente étude que les deux tiers des travailleurs américains réemployés après avoir perdu leur emploi dans les industries manufacturières gagnaient moins qu'auparavant et qu'un quart subissaient des pertes de revenus de plus de 30 %. Une analyse de l'OCDE portant sur 14 pays européens conclut également qu'une forte minorité de travailleurs victimes de suppressions d'emplois subit d'importantes pertes de revenus bien que celles-ci tiennent plus souvent davantage à un chômage de longue durée ou à une cessation prématurée d'activité qu'à une moins bonne rémunération du nouvel emploi (OCDE, 2005).

Les coûts d'ajustement qui résultent des suppressions d'emplois et du déclassement prématuré des biens d'équipement réduisent les gains d'efficacité à court terme découlant des restructurations et sont supportés par un étroit segment de la population, ce qui pose des problèmes d'équité et peut éroder le soutien politique en faveur de la libéralisation des échanges et, plus généralement, d'une modification des structures conduisant à une plus grande efficacité. L'expérience récente des pays de l'OCDE donne à penser que les effets négatifs pourraient être importants au niveau macroéconomique. Le recul de l'emploi manufacturier, quelle qu'en soit la raison, est par exemple allé de pair avec un accroissement du chômage (graphique 2.2), avec toutefois des exceptions notables (Royaume-Uni notamment).

Tableau 2.1. **Estimations de la fréquence et des coûts des suppressions d'emplois pour certains pays de l'OCDE**

		Taux de fréquence (annuel) ^a	Probabilité d'être toujours au chômage au bout de		Pourcentage de modification des salaires à la suite de suppressions d'emplois	
			6 mois	12 mois	Toute ancienneté	Ancienneté de plus de 10 ans
A. Total des licenciements						
Canada	1995	4.9	0.47 (hommes)	0.30 (hommes)	-1 (hommes)	-11 (hommes)
			0.68 (femmes)	0.41 (femmes)	-2 (femmes)	-7 (femmes)
Japon	1995	3.5	0.23 (hommes)	0.14 (hommes)	-4 (hommes)	
			0.25 (femmes)	0.11 (femmes)	0 (femmes)	
Pays-Bas	1993-95	4.1	0.46 ^e	0.28 ^e	..	..
Royaume-Uni	1990-96	4.7	0.2	0.12 ^f	-4	-6 ^h
États-Unis	1993-95	4.9	0.33 ^g	0.24 ^g	0	-19
B. Licenciements massifs seulement						
Belgique	1983	2.1	0.72 (hommes) ^d	..	-6 ^d	-6 ⁱ
Danemark	1988	1.6	0.37 (hommes) ^d	..	-1 ^d	..
France ^e	1984-90	0.5 (hommes)	0.62 (hommes) ^e	0.45 (hommes) ^e	..	10
Allemagne	1984-90)	1.1 (hommes)	0.52 (hommes) ^e	0.40 (hommes)	..	2

a) Travailleurs licenciés pendant une année donnée en pourcentage de l'emploi total.

b) Travailleurs quittant des entreprises périlissant (Belgique et France) ou des usines périlissant (Danemark et Allemagne).

c) Travailleurs âgés de 25 à 50 ans ayant occupé leur emploi pendant au moins 4 ans.

d) Travailleurs ayant occupé leur emploi pendant au moins 3 ans.

e) Dépendant d'une période positive de chômage.

f) Au bout de 10 mois

g) Travailleurs ayant occupé leur emploi pendant au moins 1 an.

h) Travailleurs ayant occupé leur emploi pendant au moins 5 ans.

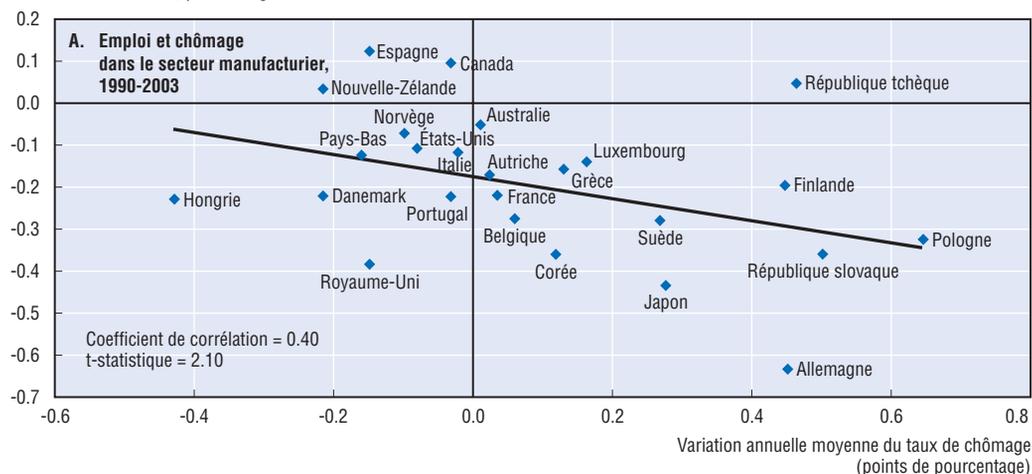
i) Travailleurs ayant occupé leur emploi pendant au moins 6 ans.

Source: Kuhn, Peter J. (2002), *Losing Work Moving On*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.

Néanmoins, le processus de transfert de ressources vers des utilisations plus productives a été un facteur important de croissance durable et de hausse des niveaux de vie. L'enjeu, pour les pouvoirs publics, est donc, comme il a été indiqué plus haut, de faciliter la réaffectation des ressources de manière à tirer parti des nouvelles possibilités tout en limitant les coûts d'ajustement pour les individus, les communautés et la société tout entière. Dans ces conditions, les pays performants ne se caractériseraient pas nécessairement par des structures sectorielles stables de production et d'emploi ou par la présence d'industries particulières. Ils se distingueraient plutôt par leur aptitude à gérer le changement structurel sans générer d'augmentations durables du chômage et/ou du taux d'inactivité des personnes en âge de travailler, parallèlement à une amélioration du niveau de vie intervenant à mesure que les ressources afflueraient vers de nouveaux secteurs en expansion. Les pays performants veilleraient aussi à ce que les améliorations du niveau de vie général ne soient pas obtenues à un coût exorbitant pour les travailleurs et les communautés touchées par le changement.

Graphique 2.2. Recul de l'emploi et chômage dans le secteur manufacturier, 1990-2003

Contribution annuelle moyenne à l'emploi
du secteur manufacturier, pourcentage



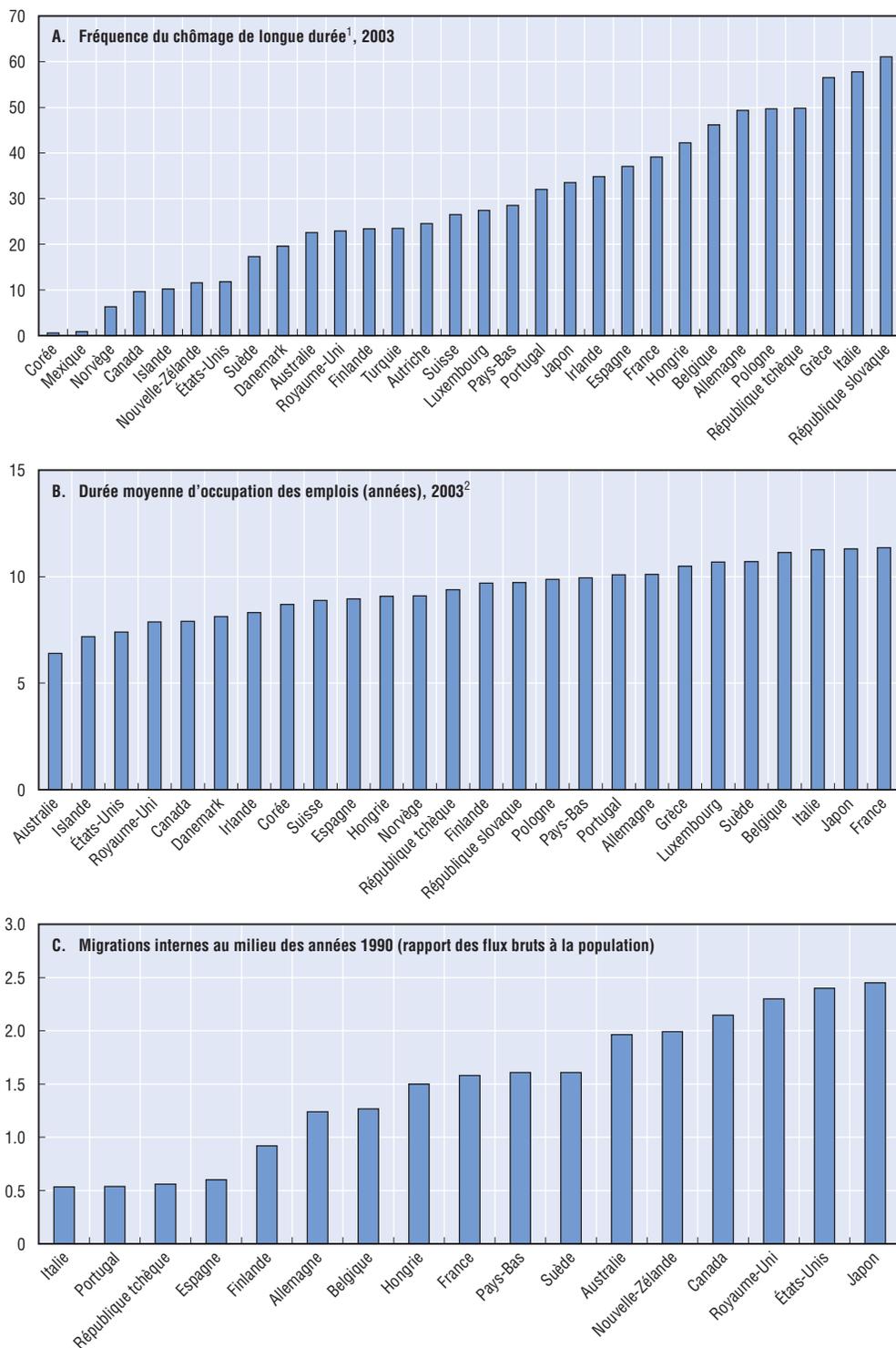
Source : Base de données STAN de l'OCDE pour l'analyse de l'industrie, Statistiques de la population active de l'OCDE.

Les capacités d'ajustement des pays différents

L'aptitude des pays à gérer les ajustements structurels, y compris ceux qui sont directement liés aux échanges, se reflète dans les indicateurs généraux des performances économiques tels que le PIB, la productivité et les niveaux d'emploi et de chômage. Il est aussi révélateur d'examiner la mobilité du marché du travail car, toutes choses égales par ailleurs, une plus grande mobilité a des chances d'accélérer l'ajustement à l'évolution des structures et de réduire les coûts qui y sont associés. Plusieurs indicateurs font apparaître des différences importantes entre les pays dans la mobilité des ressources en main-d'œuvre (graphique 2.3) :

- L'aptitude des pays à réemployer les travailleurs victimes de suppressions d'emplois varie considérablement, comme le montre la fréquence du chômage de longue durée (panel A du graphique).
- La mobilité des travailleurs entre les emplois est très variable, comme l'indique la durée moyenne d'occupation des emplois (panel B du graphique). Une plus courte durée d'occupation des emplois – si elle correspond à des changements volontaires d'emplois – peut faciliter le processus d'ajustement en se traduisant par un flux plus important de vacances d'emploi.
- Enfin, la mobilité régionale de la main-d'œuvre est importante pour faire face à une restructuration dont l'impact géographique est inégal. Là encore, il semble exister des différences considérables entre les pays, comme le montrent les ratios de migration interne (panel C du graphique).

Graphique 2.3. Indicateurs de la mobilité de la main d'œuvre



1. Définie comme le pourcentage, dans l'emploi total, de personnes ayant connu une période continue de chômage d'au moins un an.

2. Ou la dernière année pour laquelle on disposait de données.

Source : Les statistiques de l'OCDE sur la population active; *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2000*, chapitre 2.

Ces indicateurs de la mobilité doivent être interprétés avec prudence. Certaines rotations de la main-d'œuvre peuvent ne constituer que des « brassages » stériles et les disparités entre les pays dans les rotations conduisant à un redéploiement de la main-d'œuvre pourraient tenir à des différences d'ampleur des chocs structurels plutôt qu'à des différences de capacités d'adaptation. Plusieurs groupes de pays ressortent néanmoins de ces indicateurs. Premièrement, certains pays se caractérisent par une mobilité assez forte de la main-d'œuvre dans tous les domaines mentionnés plus haut et semblent avoir des capacités d'ajustement bien développées (Australie, Canada, Danemark, États-Unis, Norvège, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni). À l'autre extrémité de la gamme, on trouve plusieurs pays ayant une mobilité inférieure à la moyenne qui peut être symptomatique de problèmes particuliers face aux ajustements du marché du travail (Allemagne, Belgique, France, Grèce, Italie et République tchèque).

Politiques visant à faciliter l'ajustement structurel et à aider les travailleurs victimes de suppressions d'emplois

Des politiques appropriées peuvent améliorer la capacité d'ajustement de pays confrontés à des chocs structurels. La réinsertion des travailleurs ayant perdu leur emploi est particulièrement difficile et suppose des politiques incitant suffisamment à travailler et à embaucher, et assurant l'employabilité. En outre, les réglementations et mesures connexes doivent favoriser la mobilité de la population active et un environnement industriel et commercial propice à la croissance et à la création d'emplois. Il est toutefois surtout recommandé aux pays de viser à adopter de bonnes politiques générales pour gérer les coûts des ajustements structurels, même si des mesures ciblées sont utiles dans certains cas.

Systèmes d'indemnisation du chômage, de préretraite et de pensions d'invalidité

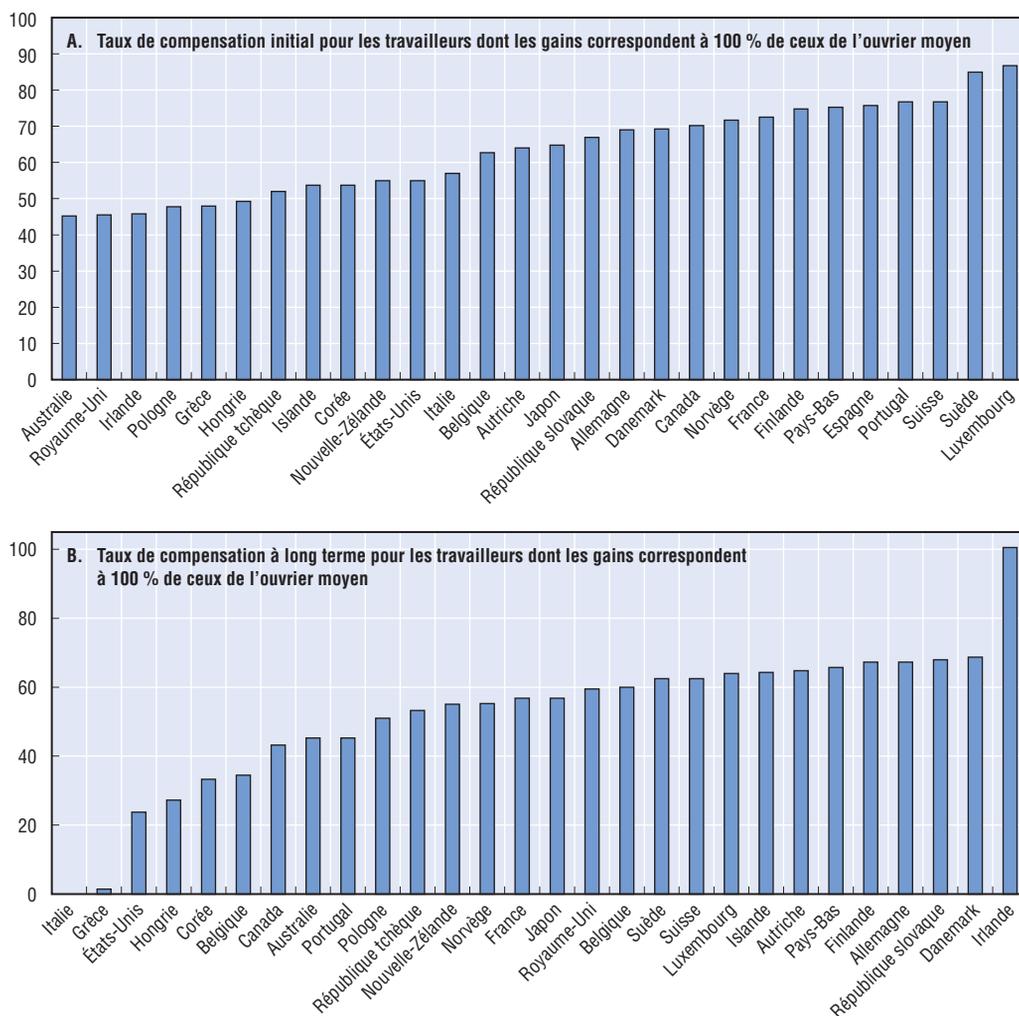
Les systèmes nationaux de prestations sociales jouent un rôle important dans la réinsertion des travailleurs victimes de suppressions d'emplois. Les allocations de chômage aident à amortir le coût de l'ajustement pour les individus concernés et subventionnent les recherches utiles d'emplois mais des taux de compensation trop élevés réduisent aussi les incitations économiques à reprendre un emploi (graphique 2.4). Les incitations à travailler peuvent être particulièrement faibles pour ceux qui doivent changer de branche du fait que les allocations de chômage basées sur leurs revenus antérieurs peuvent être très élevées par rapport aux salaires potentiels ultérieurs. Il y a deux principales raisons à cela. Premièrement, les travailleurs qui doivent changer d'industrie pour trouver un nouvel emploi ne peuvent plus exploiter les compétences spécifiques qu'ils ont acquises dans le secteur qui les employaient, ce qui réduit leur productivité et leurs rémunérations potentielles dans un nouvel emploi. Deuxièmement, les diverses industries ont tendance à rémunérer très différemment leur main-d'œuvre, à niveaux de compétences et autres caractéristiques plus ou moins comparables, sous l'effet peut-être de rentes qui trouvent leur origine dans l'insuffisance de la concurrence sur les marchés de produits et le pouvoir de négociation des travailleurs dans les diverses industries. En général, les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans des industries en déclin peuvent facilement bénéficier de taux de compensation d'environ 90 % au moins par rapport à leurs gains potentiels dans les secteurs de destination en expansion, lorsque l'on tient compte des différences entre les primes salariales sectorielles.

Le retour à l'emploi des travailleurs âgés est particulièrement problématique du fait en partie que ce sont souvent les travailleurs ayant une longue ancienneté qui subissent

les plus fortes pertes de salaires lorsque leur emploi est supprimé. Les allocations de chômage des travailleurs âgés sont aussi souvent versées plus longtemps et peuvent être assorties de moins nombreuses obligations en matière de recherche d'emploi tandis que les systèmes de préretraite et de pensions d'invalidité peuvent offrir la possibilité de quitter la population active dans des conditions intéressantes. Dans la pratique, les suppressions d'emplois des travailleurs âgés sont souvent associées à de longues périodes de chômage et à un risque élevé de sortie définitive du marché du travail.

Graphique 2.4. Taux nets de compensation de la perte de revenu des systèmes d'indemnisation du chômage, 2002

Par rapport aux gains antérieurs¹, pourcentage, 2002



1. Moyenne simple de quatre types de ménages : célibataires, couples mariés, dont un salarié, couples, dont un salarié, avec deux enfants, et parents isolés avec deux enfants. Le taux de compensation initial correspond au premier mois de perception des allocations tandis que le taux de compensation à long terme correspond à soixante mois de perception des allocations.

Source : *Indemnités et salaires. Indicateurs de l'OCDE, édition de 2004.*

Étant donné le niveau élevé de leurs taux de compensation de la perte de revenu, il est particulièrement difficile à de nombreux pays d'Europe continentale de faire en sorte que les prestations versées ne retardent pas trop le processus de redéploiement de la main-d'œuvre. Les options qui s'offrent à ces pays sont de faire une plus large place aux mesures d'activation pour favoriser efficacement la réinsertion, qui permettent d'obtenir que les chômeurs soient disponibles pour occuper un emploi et disposés à travailler, et/ou de réduire les niveaux ou la durée des prestations. Ce type d'action a été recommandé à plusieurs pays (dont l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Suède et la Suisse) dans le cadre des examens mutuels de l'OCDE. Il a également été recommandé à un certain nombre de pays (dont l'Australie, le Japon, la Suisse et la plupart des pays membres de l'UE) de réduire le nombre de préretraites à l'aide soit de dispositifs spéciaux, soit du système de pensions d'invalidité. La mise en œuvre de ces recommandations limiterait le risque que les départs volontaires ou les licenciements se soldent par de longues périodes de chômage ou des sorties du marché du travail.

La structure des allocations de chômage pourrait aussi être modifiée dans le cas des travailleurs victimes de suppressions d'emplois en vue d'augmenter les incitations financières à retrouver rapidement un emploi ou de compenser les réductions durables de possibilités de gains. Les primes de retour à l'emploi peuvent aider à raccourcir les périodes de chômage par le versement d'une gratification aux demandeurs d'emploi qui trouvent et acceptent un emploi dans un certain délai. L'assurance-salaire est une autre façon possible d'encourager les travailleurs dont l'emploi a été supprimé à reprendre rapidement un emploi même s'ils ne réussissent pas à en trouver un qui soit aussi rémunérateur que le précédent. Ce dispositif permet de verser provisoirement un complément de rémunération aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois qui acceptent un nouvel emploi moins rémunéré, le complément versé étant proportionnel à la réduction de salaire subie. L'assurance-salaire s'apparente à certains égards aux prestations versées aux travailleurs mal rémunérés qui ont été utilisées dans le cadre des stratégies visant à rendre le travail « payant », mises en œuvre dans plusieurs pays membres de l'OCDE, mais dans le premier cas l'indemnité versée repose sur la baisse de salaires subie alors que dans le second, elle est destinée à compenser un faible niveau de rémunération en termes absolus. Bien qu'intéressantes, les approches évoquées dans ce paragraphe sont encore de nature expérimentale et on ne peut encore en tirer aucune conclusion solide quant à la question de savoir si leurs avantages dépassent leurs coûts budgétaires potentiellement élevés (voir l'encadré 2.2). Enfin, les aides ciblées à l'emploi constituent un autre mécanisme budgétaire visant à favoriser la réinsertion qui peut être mieux adapté dans certains cas (voir l'examen des politiques actives du marché du travail).

Encadré 2.2. Exemples de formes novatrices d'indemnisation du chômage

Prime de retour à l'emploi

Les États-Unis, le Japon, la France et la Corée ont eu recours aux primes de retour à l'emploi pour essayer de raccourcir les périodes de chômage consécutives à une suppression d'emploi. Ces primes sont des gratifications versées aux demandeurs d'emploi qui trouvent et acceptent un emploi dans un certain délai. Le montant de la gratification peut être fixe ou représenter un pourcentage de l'allocation de chômage totale à laquelle le travailleur peut prétendre. En France, par exemple, les travailleurs reçoivent 65 % des prestations auxquelles ils ont encore droit s'ils acceptent un emploi dans un délai de dix mois. Au Japon, la prime représente de un à deux tiers du montant des droits restants tandis qu'un dispositif pilote mis en place dans l'état de l'Illinois aux États-Unis a permis de verser une indemnité forfaitaire de 500 USD aux chômeurs qui reprenaient un emploi dans un délai de onze semaines. Les résultats d'une évaluation sont assez prometteurs dans la mesure où ils donnent à penser que les primes de retour à l'emploi peuvent réduire la durée moyenne du chômage mais il est difficile d'établir si cet effet est aussi sensible dans le cas des travailleurs victimes de suppressions d'emplois qui voient leurs possibilités de rémunération diminuer fortement.

Assurance-salaire (trois dispositifs récents)

Les États-Unis ont récemment adopté un dispositif d'assurance-salaire destiné aux travailleurs âgés ayant perdu leur emploi en raison de l'évolution des échanges. En effet, depuis août 2003, les travailleurs âgés d'au moins 50 ans, pouvant bénéficier de l'aide à l'ajustement rendu nécessaire par l'évolution des échanges peuvent choisir de bénéficier plutôt d'un autre programme portant sur le même type d'aide. Ce programme offre une subvention salariale aux travailleurs, ayant perdu leur emploi du fait de l'évolution des échanges, qui obtiennent un nouvel emploi à plein temps dans un délai de 26 semaines après leur cessation d'emploi mais qui voient leur niveau de rémunération baisser. À condition qu'ils ne gagnent pas plus de 50 000 USD par an dans ce nouvel emploi, ils perçoivent un montant (une aide à l'emploi) représentant la moitié de la différence entre leur nouveau et leur ancien salaire dans la limite de 10 000 USD sur deux ans. Le gouvernement allemand a récemment introduit un programme du même ordre pour les travailleurs âgés qui perdent leur emploi mais sans le réserver uniquement aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois liées aux échanges. En France, l'article R. 322-6 du code du travail, arrêté du 26 mai 2004 institue un système d'assurance-salaire connu sous le nom de « *conventions d'allocations temporaires dégressives* ». Dans le cadre de ce système, les travailleurs qui perdent leur emploi à la suite d'un licenciement de masse et qui retrouvent un emploi à durée indéterminée moins rémunéré que leur emploi précédent peuvent bénéficier d'une subvention couvrant entre 50 % et 70 % de la différence de rémunération mais dans la limite de 153 EUR par mois pendant deux ans. Aucun de ces dispositifs n'est en place depuis suffisamment de temps pour que l'on puisse faire le point de son fonctionnement.

Politiques actives du marché du travail

Les politiques actives du marché du travail (PAMT), y compris l'aide à la recherche d'emploi, le conseil professionnel, la formation, les primes de déménagement et autres services de réinsertion dans la vie active, sont le moyen d'action qui permet le plus directement d'améliorer les chances de réemploi des travailleurs victimes de suppressions d'emplois. Par exemple, la réinsertion de ces travailleurs dont les compétences sont en outre dépassées peut être facilitée si des programmes de reconversion appropriés permettent de les rendre aptes à occuper de nouveaux emplois pour un coût raisonnable. Dans la mesure où ce type d'intervention est efficace, il peut à la fois réduire les coûts d'efficacité résultant de l'ajustement structurel et répondre aux considérations d'équité. Le rôle des PAMT ne se limite toutefois pas à réduire les coûts d'ajustement supportés par les travailleurs dont l'emploi a été supprimé du fait de l'évolution des structures, il consiste aussi à venir en aide aux nouveaux venus sur le marché du travail (surtout ceux issus de groupes défavorisés), à améliorer dans l'ensemble l'adéquation des offres et des

demandes d'emplois et à compléter les indemnités destinées à compenser la perte de revenu par des dispositifs d'« activation » qui réduisent au minimum les réactions défavorables de l'offre de travail et une dépendance durable à l'égard des prestations. Dans le cadre des examens mutuels de l'OCDE, il a été conseillé à plusieurs pays de privilégier davantage les PAMT par rapport aux mesures passives et/ou d'améliorer l'efficacité des programmes en place (Allemagne, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pologne, Portugal et République tchèque).

Un principe général des pratiques exemplaires en matière de PAMT est que chaque personne doit bénéficier d'un ensemble complet de prestations correspondant à ses besoins particuliers. Cela soulève la question de savoir si les travailleurs dont l'emploi est supprimé en raison de l'évolution des échanges (ou d'autres formes de mutation structurelle) ont généralement besoin d'un ensemble de prestations différent des autres bénéficiaires des PAMT et si, dans l'affirmative, les services qui leur sont offerts sont bien adaptés à leur situation spécifique sur le marché du travail. On peut formuler les observations suivantes sur la base de l'expérience récente :

- Les travailleurs victimes de suppressions d'emplois dans des secteurs en déclin se heurtant à la concurrence des importations risquent d'avoir des compétences obsolètes pour lesquelles la demande est limitée dans les secteurs en expansion. Cela veut dire qu'il faut peut-être compléter l'aide à la recherche d'emploi par une formation, pour actualiser les compétences ou en faire acquérir de nouvelles qui peuvent être mises sur le marché dans une économie en évolution, ou par des aides ciblées à l'emploi plus souvent (ou plus intensément) que ce n'est le cas pour le bénéficiaire moyen d'allocations de chômage. Il ne faut néanmoins pas en déduire que des aides à la reconversion ou à l'emploi s'imposent dans la plupart des cas. Même les secteurs en déclin embauchent beaucoup pour compenser en partie le jeu naturel des départs d'employés. C'est pourquoi, il convient parfois d'aider les travailleurs âgés ayant des compétences très spécialisées et liées à celles qui étaient nécessaires dans le secteur qui les employait précédemment à repérer les vacances d'emploi dans ce même secteur, où leur niveau de productivité et de rémunération sera plus élevé.
- Dans les cas où le changement structurel lié à l'évolution des échanges a supprimé la demande locale de main-d'œuvre, il peut être nécessaire que les services pour l'emploi couvrent un vaste territoire géographique pour inclure des zones dans lesquelles l'emploi est plus dynamique. Des indemnités de réinstallation et une aide à la mobilité peuvent aussi être nécessaires pour faciliter les déménagements ou tout simplement permettre de se rendre à des entretiens bien qu'il faille également veiller à ce que les rigidités du marché du logement n'empêchent pas les migrations (voir plus loin).
- Des pays ont mis l'accent sur des mesures préventives prises en prévision de licenciements de masse qui peuvent souvent être prédits (au moins jusqu'à un certain point). Ces dispositifs précurseurs ont rarement fait l'objet d'évaluations rigoureuses mais il semble qu'une coopération entre l'entreprise, les représentants des travailleurs (quand il y en a) et les services publics de l'emploi pour se préparer aux pertes d'emplois imminentes peut faciliter l'ajustement et, dans certains cas, éviter totalement les suppressions d'emplois.

On ne dispose pas de suffisamment d'informations pour déterminer si l'ensemble de services offerts par les PAMT aux travailleurs, victimes de suppressions d'emplois, est en général bien adapté à leurs besoins spécifiques. L'importance de l'offre de services appropriés aux travailleurs qui en ont besoin est mise en évidence par les résultats des évaluations des PAMT qui sont assez variables suivant les types de services offerts aux diverses catégories de travailleurs et qui ont été fréquemment décevants, surtout dans le cas des programmes plus intensifs (et plus coûteux) comme ceux de formation approfondie. C'est un domaine d'action où une « culture d'évaluation » est particulièrement importante pour observer constamment ce qui marche bien et ce qui devrait être modifié.

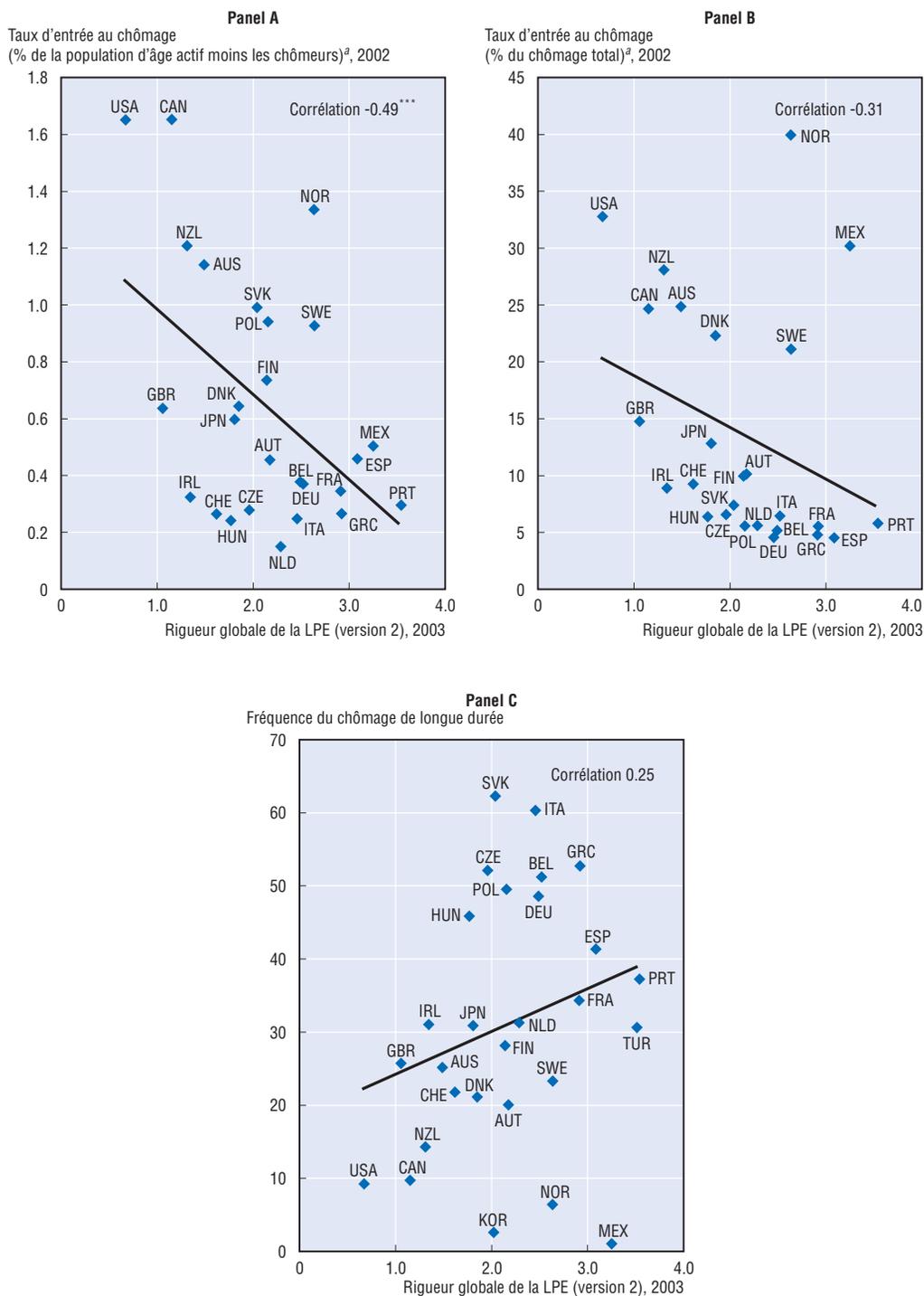
Mesures de protection de l'emploi

Une protection de l'emploi relativement stricte ou mise en œuvre d'une façon qui crée d'importantes incertitudes pour les employeurs peut ralentir le processus d'ajustement en restreignant la capacité des entreprises à faire face à un environnement en mutation rapide (graphique 2.5). Les pratiques des entreprises en matière de licenciement et de recrutement ayant des chances d'être affectées par les restrictions imposées par la protection de l'emploi, les flux d'entrée comme de sortie du chômage s'en trouvent en général réduits. Une stricte protection de l'emploi peut donc impliquer de moindres chances de réemploi et de plus longues périodes de chômage pour ceux qui en sont victimes.

En outre, les incitations à changer d'employeur risquent d'être affectées négativement par l'existence de mesures protégeant rigidement l'emploi, ce qui se traduit par de moindres flux volontaires de main-d'œuvre. Cela tient au fait que les travailleurs doivent généralement rester pendant un certain temps (trois ou cinq ans, par exemple) avec le même employeur avant de pouvoir bénéficier d'une protection totale de l'emploi, y compris le droit de bénéficier d'une indemnité de licenciement. La généralisation du recours aux contrats temporaires dans plusieurs pays divise le marché du travail en segments bénéficiant de niveaux de protection différents, ce qui réduit encore les incitations à changer d'employeur pour les travailleurs jouissant de contrats permanents (bien que cela puisse atténuer l'impact négatif sur les pratiques des entreprises en matière de recrutement). Il ressort également d'observations récentes que pour la population inactive, une protection rigide de l'emploi peut bloquer les possibilités de travail pour les jeunes et les femmes appartenant aux classes d'âge de forte activité.

Un certain degré de protection de l'emploi, comme la notification préalable de la fermeture d'une usine ou d'autres mises à pied massives, peut toutefois réduire le coût de l'ajustement en laissant à toutes les parties intéressées le temps de planifier et de mettre en œuvre les ajustements nécessaires. Un préavis raisonnable donné aux travailleurs et aux organismes gouvernementaux conditionne souvent la coopération entre l'entreprise, ses salariés et les services publics de l'emploi pour préparer les pertes d'emploi imminentes. Il est aussi possible d'assurer l'indemnisation des travailleurs licenciés tout en réduisant certains des inconvénients des systèmes traditionnels d'indemnités pour perte d'emploi. Par exemple, l'Autriche a remplacé récemment son système d'indemnisation des licenciements par des comptes individuels d'indemnités qui accompagnent les travailleurs dans leurs changements d'emplois, ce qui facilite la mobilité qui est si importante pour faire face aux mutations structurelles.

Graphique 2.5. Corrélations simples entre législation sur la protection de l'emploi (LPE), dynamique du marché du travail et fréquence du chômage de longue durée



***, **, * statistiquement significatif aux seuils de 1 %, 5 % et 10 % respectivement.

Le taux d'entrée dans le chômage est donné par le nombre de personnes qui sont au chômage depuis moins d'un mois en pourcentage de la population source (population d'âge actif hors chômeurs), le taux de sortie du chômage est le pourcentage moyen de chômeurs qui trouvent un emploi ou se retirent de la vie active en moyenne mensuelle.

Source : *Perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2004*, chapitre 2.

D'une manière générale, la réglementation de la protection de l'emploi doit trouver le juste équilibre permettant d'assurer aux travailleurs une protection adéquate et d'encourager la coopération pour réduire les coûts d'ajustement, sans entraver le dynamisme des entreprises et la création d'emplois. Un meilleur équilibre peut être atteint lorsqu'une indemnisation appropriée du chômage et des PAMT efficaces sont en place pour venir en aide à ceux qui perdent leur emploi. Un assouplissement des réglementations protégeant l'emploi a été recommandé à de nombreux pays de l'OCDE dont la Corée, le Japon, le Mexique, la Norvège, la Turquie et plusieurs pays membres européens (Allemagne, Autriche, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque et Suède).

La flexibilité de la fixation des salaires et la portabilité des retraites

Des systèmes flexibles de fixation des salaires peuvent faciliter l'ajustement structurel en permettant de continuer à utiliser pleinement les ressources en main-d'œuvre et en suggérant aux travailleurs d'aller vers les emplois où ils seront le plus productifs et d'améliorer leur capital humain. La capacité des divers systèmes de négociation à offrir des structures salariales efficaces dans l'ensemble des professions, des branches d'activité et des régions est toutefois variable, les systèmes centralisés étant parfois associés à des structures salariales plus rigides que les systèmes décentralisés. Les travailleurs peu qualifiés, victimes de suppressions d'emplois, peuvent être particulièrement affectés par un manque de flexibilité des salaires du fait qu'il peut leur être difficile de retrouver un emploi si le salaire minimum est fixé à un niveau trop élevé, que ce soit dans le cadre de négociations ou par la voie de la réglementation.

La non-portabilité des droits à pension peut en outre décourager les travailleurs de changer d'employeur. Les travailleurs risquent parfois de perdre la totalité de leurs droits à pension si, par exemple, ils quittent leur emploi dans les trois à cinq années suivant leur embauche. Les régimes à prestations définies ont aussi fréquemment des effets concentrés en fin de période c'est-à-dire que les cotisations patronales sont particulièrement importantes pendant les dernières années d'activité. Cela implique que les salariés qui s'en vont avant la retraite risquent d'abandonner une part importante de leurs prestations de retraite potentielles, ce qui constitue un obstacle à la mobilité entre les emplois. En effet, la valeur des prestations de retraite est parfois nettement moindre pour ceux qui ont changé d'employeur, ont interrompu leur carrière ou sont partis à l'étranger.

Il a été conseillé à plusieurs pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Belgique, Corée, Espagne, Italie, Japon et Norvège), à l'issue d'examen mutuels effectués récemment, d'augmenter la flexibilité des salaires de manière à ce qu'ils reflètent mieux l'évolution de la situation du marché du travail. Il a, en particulier, été recommandé aux pays de moins pratiquer l'extension administrative des accords salariaux collectifs (Allemagne, Espagne, Finlande, Italie, République slovaque et République tchèque) et de réexaminer le niveau des salaires minimums (Australie, France et Nouvelle-Zélande). Des mesures visant à améliorer la portabilité des droits à pension ont été préconisées récemment pour le Japon et la zone euro.

Politiques du logement

Des coûts de transaction élevés et des rigidités dans le secteur du logement locatif peuvent sérieusement freiner la mobilité régionale de la main-d'œuvre. D'après les informations communiquées, l'imposition des transactions immobilières atteindrait entre 11 % et 13 % du prix des logements en Grèce et entre 10 % et 12.5 % en Belgique (ECB,

2003). Ces deux pays se caractérisent par une assez faible mobilité régionale de la main-d'œuvre. Précisons, aux fins de comparaison, que la taxe sur les transactions immobilières se situe entre 1 % et 4 % au Royaume-Uni et entre 1 % et 3 % dans les pays scandinaves. Un changement de résidence s'accompagne généralement de frais de transaction beaucoup plus faibles pour les locataires que pour les propriétaires occupants. La mobilité des locataires peut, toutefois, être gênée par d'autres insuffisances des marchés. Par exemple, de longues listes d'attente pour les logements sociaux offerts au niveau local ou une réglementation des loyers de certains logements entraînent une segmentation du marché dans certains pays. Le logement social représente environ la moitié au moins du secteur de la location dans des pays comme l'Autriche, la France, l'Irlande, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède alors que les loyers sont réglementés sur certains segments du marché privé au Danemark, dans la République tchèque et en Suède. Des locataires possédant de tels contrats peuvent n'être guère incités à déménager même lorsque les possibilités de travail sont nettement meilleures dans d'autres régions, surtout s'ils ont trouvé à se loger à des prix très inférieurs à ceux du marché.

Le manque d'efficacité du marché de la location peut aussi faire obstacle à la mobilité des propriétaires occupants en leur rendant plus difficile, et éventuellement plus coûteux, d'accepter du travail temporaire dans une autre région. L'intérêt pour les propriétaires de logements de recourir au marché de la location pour des déplacements temporaires peut en outre être réduit par le système fiscal qui impose parfois aux propriétaires d'un logement d'y vivre pour pouvoir bénéficier de certains avantages fiscaux (c'est le cas notamment en Finlande, en France, en Grèce et en Italie). Il peut en effet être nécessaire aux propriétaires d'un logement de le vendre et d'en acheter un autre même pour occuper temporairement un emploi ailleurs, ce qui augmente la complexité et le coût d'une décision de cette nature.

Il a été récemment conseillé à un certain nombre de pays de l'OCDE d'améliorer le fonctionnement de leur marché du travail pour renforcer la mobilité régionale de la main-d'œuvre. Le fonctionnement du marché de la location doit être amélioré en réduisant les réglementations restantes, comme il l'a été expressément recommandé pour le Danemark, la République slovaque, la République tchèque et la Suède. Des mesures permettant de réduire les subventions implicites dont jouissent les propriétaires de logements pourraient contribuer à créer un marché locatif plus efficace et ont été recommandées pour plusieurs pays. En outre, pour assurer une plus grande souplesse de l'offre de logements et permettre ainsi un afflux net de ressources en main-d'œuvre dans les zones en expansion, il a été conseillé à certains pays d'assouplir le zonage résidentiel et les restrictions pesant sur l'aménagement du territoire ou de prendre d'autres mesures permettant d'améliorer les infrastructures en matière de logement (Espagne, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède, et Suisse).

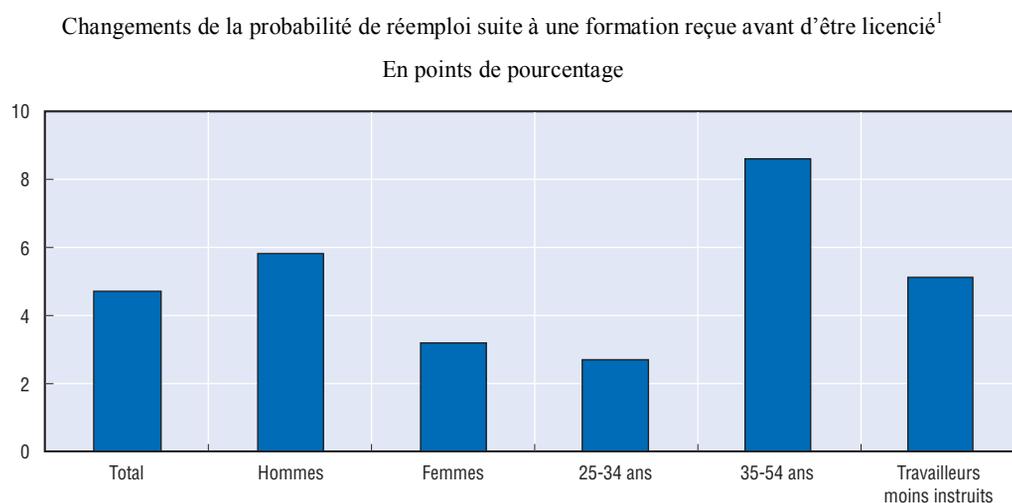
Éducation et formation

S'assurer une main-d'œuvre dotée de compétences appropriées et adaptables est indispensable pour faciliter les ajustements structurels et, à plus long terme, favoriser l'amélioration de la productivité et des revenus réels. Cela est d'autant plus vrai que l'évolution de la gamme d'emplois et des techniques de production implique une hausse des niveaux de compétences requis. Les travailleurs hautement qualifiés ont tendance à changer assez souvent d'emplois et font preuve d'une plus grande mobilité entre les professions, les branches d'activité et les régions. Les travailleurs qui jouissent d'un niveau d'instruction élevé comme ceux qui reçoivent une formation professionnelle en entreprise risquent également moins d'être mis à pied que ceux qui sont moins instruits et

n'ont pas bénéficié d'une formation. Même lorsqu'ils perdent leur emploi, les travailleurs instruits et formés bénéficient d'une probabilité relativement élevée de réemploi.

Une analyse récente de l'OCDE montre comment les travailleurs qui bénéficient d'une formation sont en meilleure posture en cas de licenciement (graphique 2.6). Elle estime que la probabilité, pour tous les travailleurs ayant perdu leur emploi, d'en retrouver un dans un délai de deux ans après avoir été licenciés est supérieure d'un peu plus de 4 points de pourcentage s'ils ont reçu une formation pendant l'année précédant leur licenciement. Cet avantage passe à 8 points de pourcentage pour les travailleurs âgés de 35 à 54 ans qui se heurtent généralement à plus de difficultés après un licenciement que les travailleurs plus jeunes. L'avantage que procure une formation pour l'employabilité semble être légèrement plus faible pour les femmes que pour les hommes. Cela concorde avec les conclusions de travaux de recherche qui suggèrent que les employeurs organisent et financent une formation plus souvent pour les hommes que pour les femmes qui font partie de leurs effectifs. Il semble que la formation que les femmes organisent elles-mêmes est moins appréciée par les employeurs éventuels et que cette différence pourrait défavoriser les femmes pendant des périodes se caractérisant par des taux élevés de changement structurel si leur accès à une formation prise en charge par l'employeur ne s'améliore pas.

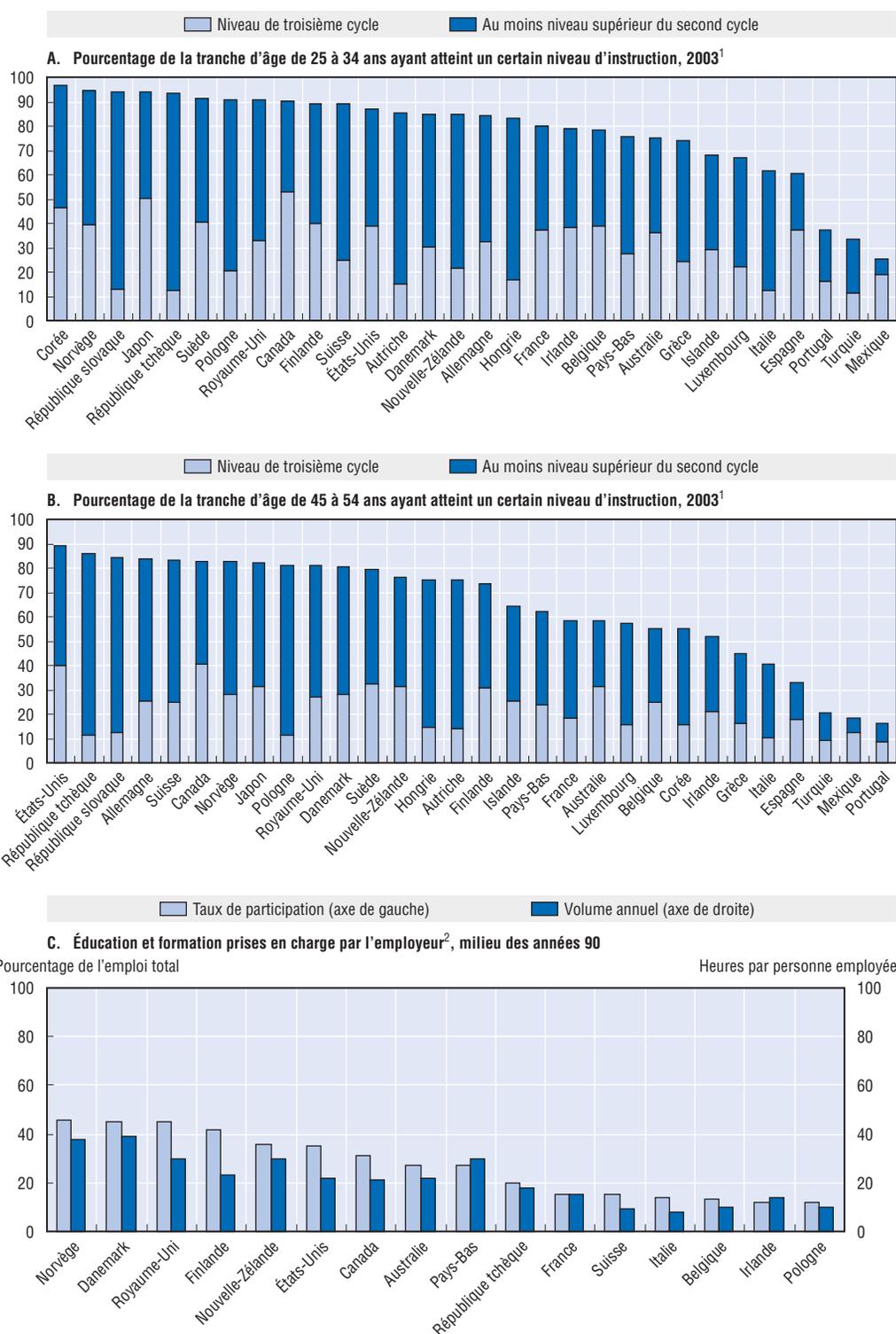
Graphique 2.6. **La formation accroît la probabilité de réemploi après une perte d'emploi**



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

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

Graphique 2.7. Indicateurs des niveaux d'instruction et de la formation en cours d'emploi



1. 2002 pour le Danemark, la Grèce, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, La Norvège, les Pays-Bas et la Suisse.

2. Les données concernent l'éducation et la formation spécifiques à un emploi que les employeurs ont proposées (ou partiellement payées) à leurs salariés (âgés de 26 à 65 ans).

Source : Base de données de l'éducation de l'OCDE et *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 2003.

Les niveaux d'instruction et la fréquence de la formation en cours d'emploi varient notablement entre les pays de l'OCDE (graphique 2.7), ce qui laisse entrevoir de nettes possibilités d'amélioration dans certains pays. Il a été recommandé à plusieurs pays, à l'issue d'examens mutuels réalisés récemment au sein de l'OCDE, d'améliorer le nombre d'inscrits dans le second cycle du secondaire (Australie, Canada, Islande, Italie, Mexique, Portugal et Royaume-Uni) et l'enseignement tertiaire (Allemagne, Autriche, Corée, Italie, Pologne et République slovaque). Il a en outre été recommandé à certains pays d'obtenir un plus large soutien de l'opinion publique pour l'apprentissage des adultes bien qu'une approche prudente ait été préconisée (Australie, Corée, Finlande, Grèce, Italie, Japon, Mexique, Portugal, République slovaque et Suisse). D'une manière plus générale, il a été recommandé à une majorité de pays de l'OCDE, de prendre des mesures permettant que les compétences de la main-d'œuvre répondent à l'évolution des besoins du marché du travail. On pourrait, à cet égard, contribuer à une accumulation plus efficace de capital humain en incitant de façon plus appropriée les employeurs et les employés à investir davantage dans la formation et en augmentant les possibilités de concurrence dans l'enseignement supérieur.

Concurrence sur les marchés de produits

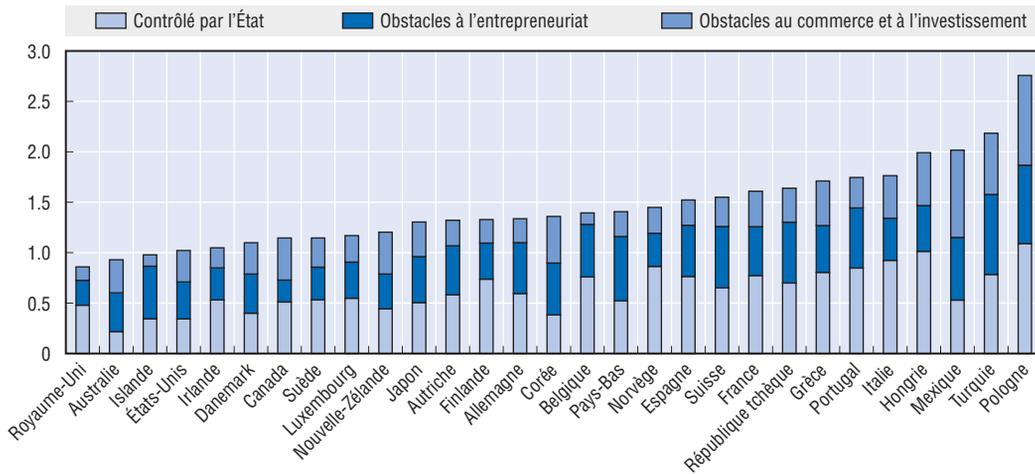
Le fait d'exposer les marchés intérieurs à une concurrence accrue peut en soi encourager la restructuration et être, de ce fait, éventuellement à l'origine de suppressions d'emplois ou d'une dévalorisation d'actifs. Les ajustements qui en résultent pour les travailleurs peuvent être particulièrement difficiles si ceux qui étaient employés dans les secteurs déréglementés bénéficiaient d'éléments de rente dans leur rémunération. Toutefois, la réduction des obstacles à la concurrence, au démarrage d'entreprises et à la croissance permet aussi de rendre l'économie mieux à même de s'adapter et d'absorber les ressources supplantées. L'existence de réglementations pesantes sur les marchés du travail et des produits peut avoir des effets particulièrement préjudiciables sur des industries se caractérisant par une forte proportion d'entreprises relativement petites ou par des taux élevés d'entrées et de sorties, comme le secteur des services aux entreprises. Le manque d'efficacité des marchés de capitaux et les distorsions créées par le code des impôts peuvent renforcer ces obstacles en augmentant les coûts du capital pour ces entreprises. La déréglementation des marchés de produits, en créant un environnement propice à l'entrée et aux *start-ups*, peut donc libérer le potentiel considérable que représente le secteur des services pour la création d'emplois.

Bien que la plupart des pays de l'OCDE ont entrepris réformes importantes de la réglementation, il y a encore de nombreuses réglementations anticoncurrentielles dans un grand nombre de pays, et particulièrement dans les industries de services (graphique 2.8).

Un certain nombre de recommandations ont été formulées pour la réforme des réglementations dans le contexte des examens mutuels de l'OCDE. Il a notamment été recommandé de réduire les obstacles d'ordre réglementaire au démarrage d'activités commerciales et à l'entrée d'entreprises à plusieurs pays dont l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, le Japon, le Mexique, les Pays-Bas, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, la Suisse et la Turquie. Les coûts élevés qu'entraîne, pour les entreprises, le respect de réglementations inutilement pesantes ont aussi été considérés comme un obstacle potentiel au dynamisme commercial dans plusieurs pays (Belgique, Irlande, Mexique, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Suisse et Turquie). La libéralisation du commerce des services et la réduction des restrictions à la participation étrangère peuvent en outre

contribuer à créer un secteur des services plus dynamique et plus international. Des mesures dans ce sens ont été recommandées pour la plupart des pays de l'OCDE.

Graphique 2.8. **Réglementation des marchés des produits**



Indice 0-6 du moins restrictif au plus restrictif.

Source Base de données de l'OCDE sur la réglementation des marchés de produits.

Note

1. L'analyse présentée dans ce chapitre est tirée de deux études plus étendues de l'OCDE sur l'incidence des politiques structurelles et sur les ajustements liés aux échanges : OCDE (2005, chapitre 1) et Kongsrud et Wanner (2005).

Chapitre 3

ÉCHANGES ET AJUSTEMENT STRUCTUREL : VERS DE BONNES PRATIQUES

Ce chapitre vise à mettre en lumière des éléments de bonnes pratiques en matière de politiques nationales et d'échanges, pour les pays développés et en développement. Ils ressortent des études de cas des chapitres 4 à 11 et de l'analyse menée dans le chapitre 2. En faisant face au défi que constitue l'ajustement structurel, tous les pays, qu'ils soient développés ou en développement, peuvent bénéficier en adoptant au niveau national, mais avec des modulations : des politiques macroéconomiques qui favorisent la stabilité et la croissance ; des politiques de marché du travail qui améliorent les niveaux de compétences de la main d'œuvre et facilitent un transfert de ressources sans heurts des activités qui périclitent aux activités en expansion ; un cadre réglementaire efficace ; un cadre institutionnel et de gouvernance fort ; et des politiques d'échanges et d'investissement libérales qui facilitent l'ajustement structurel en contribuant à la croissance, l'innovation et la compétitivité. Pour les pays les plus pauvres, il faut insister sur la création d'institutions appropriées et le développement du capital humain et physique. Il est conseillé aux gouvernements d'entreprendre concurremment des réformes complémentaires dans différents domaines d'action afin de diminuer la résistance au changement en faisant en sorte que ceux qui sont désavantagés par une réforme bénéficient d'une autre et de créer des synergies entre les mesures. Il est également conseillé aux gouvernements de recourir, autant que possible, à des mesures d'ajustement accessibles à tous, notamment par le biais du système fiscal et de sécurité sociale, pour des raisons à la fois d'équité et d'efficacité. Des efforts multilatéraux – notamment le Programme de Doha pour le développement, le travail des institutions financières internationales, la coordination des donateurs et des efforts accrus pour assurer le respect des normes fondamentales du travail – sont particulièrement importants pour maintenir l'équilibre des intérêts en matière de libéralisation des échanges, ancrer solidement les réformes intérieures et instaurer la confiance entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles ils opèrent. Il faudra des efforts coordonnés pour répondre aux préoccupations des pays en développement associées à l'érosion des préférences et à la perte des recettes publiques provenant des droits de douane.

Introduction

Ce chapitre vise à mettre en lumière les éléments de bonnes pratiques qui ressortent des études de cas portant sur huit secteurs qui se trouvent dans la partie II. I consacre une attention particulière aux aspects liés au développement de l'ajustement structurel. La question de la définition des bonnes pratiques doit être abordée avec discernement. On ne saurait en effet présumer que l'approche qui a marché dans un secteur marchera *nécessairement* dans un autre, ni qu'une pratique bonne pour un pays ou un groupe de pays le sera *nécessairement* ailleurs. Le défi de l'ajustement que doivent relever les pays en développement diffère tant par sa nature que par son ampleur de celui que doivent relever les économies industrialisées avancées. Il en va donc de même pour la panoplie de mesures requises et l'aptitude à la mettre en œuvre. Néanmoins, les principes fondamentaux de ce qui constitue une bonne pratique se retrouvent dans tous les secteurs. Et si la nature du défi de l'ajustement peut varier d'un pays à l'autre, les principes des bonnes pratiques sont dans l'ensemble applicables partout, avec toutefois des modulations. Dans le cas des économies de l'OCDE, le défi consiste notamment à réformer les politiques structurelles qui affectent le fonctionnement des marchés du travail et des produits tout en offrant aux travailleurs privés d'emploi une garantie de revenu et des services efficaces pour leur retour à l'emploi. Dans le cas des pays en développement défavorisés, il faudra veiller particulièrement à mettre en place de solides institutions, établir un cadre macroéconomique approprié, améliorer l'accès aux moyens de financement, développer le capital humain, renforcer les services d'infrastructure et réduire les obstacles aux échanges qui sont souvent importants. Surtout, des efforts concertés seront nécessaires pour les pays les plus pauvres afin de renforcer leurs capacités du côté de l'offre, diversifier leurs activités économiques et bâtir de solides institutions leur permettant de se prévaloir de toute la gamme d'actions possibles décrites dans la présente étude dont quelques-unes, comme certaines politiques du marché du travail, sont actuellement hors de leur portée.

Les politiques mises en œuvre au niveau national sont au cœur d'un ajustement structurel réussi. Elles peuvent toutefois être complétées par des initiatives bilatérales ou régionales et une coopération multilatérale. Nous considérerons tour à tour ces trois aspects.

Élaboration des politiques nationales

Recours à des mesures accessibles à tous pour faire face aux coûts d'ajustement

Il est conseillé aux gouvernements de recourir, autant qu'ils le peuvent, à des mesures d'ajustement accessibles à tous, notamment par le biais du système fiscal et de sécurité sociale, de manière à traiter de la même façon les personnes se trouvant dans des situations similaires, à venir en aide aux personnes qui en ont vraiment besoin et à éviter d'aggraver les distorsions dans l'économie. Ceci dit, ces mesures ne peuvent couvrir toutes les situations et des mesures d'ajustement ciblées peuvent être utiles dans certains cas, comme lorsque le déclin structurel observé dans un secteur particulier provoque des pertes d'emploi concentrées sur le plan géographique d'une ampleur trop importante pour être gérées par les programmes du marché du travail en vigueur. Ceci est lié à l'économie politique de l'ajustement structurel : alors que ses effets positifs se diffusent généralement dans l'ensemble de la société, les forces qui poussent à sa réalisation se concentrent le

plus souvent sur un groupe de personnes relativement restreint. Des programmes ciblés peuvent être le prix que l'on doit payer pour que les réformes soient approuvées.

Des mesures sectorielles ont été mises en œuvre, parfois avec succès, pour faciliter le processus d'ajustement dans presque tous les secteurs considérés dans la présente étude. Une aide a été accordée, dans de nombreux cas, pour remédier à une défaillance du marché, comme celle associée à l'insuffisance de l'investissement dans les nouvelles technologies, par crainte de voir les nouveaux entrants s'approprier les innovations produites.

Qu'elles aient été destinées à faciliter l'entrée ou la sortie, les mesures ciblées ont inclus :

- Un soutien budgétaire transitoire visant à encourager l'innovation et l'investissement pour aider les fabricants de textiles et de vêtements en Australie à rester compétitifs dans un environnement se caractérisant par de faibles droits de douane.
- Des subventions pour la mise hors service de navires de pêche danois afin de résoudre les problèmes de surcapacité (bien que le coût public en ait été élevé et que les problèmes structurels fondamentaux n'aient pas été résolus).
- Un soutien budgétaire transitoire pour encourager de nouveaux investissements dans l'industrie automobile afin de respecter les normes environnementales plus strictes.
- Une aide financière aux producteurs laitiers australiens pour compenser la dévalorisation des biens agricoles liée à l'ajustement à condition que cette aide soit limitée dans le temps et découplée de la production (voir l'encadré 3.1).

Une forme particulière d'aide ciblée est celle visant à aider les travailleurs dont l'emploi a été supprimé en raison de l'ajustement structurel. Nos études de cas fournissent notamment l'exemple de programmes spécifiques de formation et de programmes de développement régional destinés à faciliter le redéploiement des travailleurs victimes de suppressions d'emplois en Europe et d'« aides à la fermeture » en faveur des travailleurs licenciés de la construction navale, devant bénéficier aux travailleurs et non aux chantiers navals et autorisées à condition que la réduction des capacités soit irréversible.

Ces dispositifs, qui seront examinés de façon plus approfondie dans le cadre de l'analyse des politiques du marché du travail, semblent avoir abouti à des résultats assez peu concluants. En fait, d'une manière plus générale, le problème auquel se heurtent les mesures ciblées est que les défaillances du marché peuvent être difficiles à déceler et que les aides ou indemnités sectorielles, liées à l'évolution des échanges, sont problématiques pour les raisons suivantes :

- *Création de précédents* : L'introduction d'un programme d'ajustement peut donner l'idée qu'un gouvernement est disposé à dédommager les perdants d'une réorientation de l'action des pouvoirs publics. Étant donné qu'il est peu probable que les gouvernements disposent des ressources nécessaires pour dédommager tous les perdants possibles de réorientations de l'action publique, la mise en place d'une série de mesures d'indemnisation risque d'inciter d'autres groupes à faire pression pour obtenir un dédommagement du même ordre pour un large éventail d'autres chocs.

Encadré 3.1. Deux cas de mesures ciblées

Deux cas dans lesquels des mesures ciblées semblent avoir joué un rôle positif important sont analysés ci-dessous. Dans celui de l'industrie laitière australienne, une aide transitoire dé耦plée de la production a atténué l'impact de la suppression du jour au lendemain du soutien des prix des produits laitiers. Le cas de l'industrie de la construction navale des pays de l'UE illustre une série de mesures visant à la fois à amortir un fort impact sectoriel et à faciliter la restructuration du secteur.

L'industrie laitière australienne

Le cas de l'industrie laitière australienne rend compte d'une série de mesures ciblées visant à trouver un juste équilibre entre des considérations d'équité et d'efficacité sur une période de transition crédible. Le mécanisme de soutien des prix du lait liquide a été démantelé en Australie, en juillet 2000, pour permettre une synchronisation des prix intérieurs et mondiaux du lait liquide et une répartition plus efficace des ressources au sein de l'économie nationale. Cette réforme a non seulement marqué une nette réinstrumentation de l'aide aux producteurs de lait liquide mais aussi permis de réduire les capacités suivant un calendrier précis et sur la base de l'autofinancement.

Pour donner aux producteurs le temps de se préparer à l'ajustement, la suppression du mécanisme de soutien des prix a été annoncée neuf mois avant sa mise en œuvre. Cette réforme est allée de pair avec une série de mesures d'aide transitoires destinées à atténuer l'effet que la suppression du soutien des prix (20 % à 25 % en moyenne) aurait sur les producteurs. Élaboré en 1999, le *Dairy Structural Adjustment Package* (DSAP) a été mis en œuvre pour fournir aux producteurs une aide d'un montant total de 1.63 milliard d'AUD sous la forme de versements dé耦plés de la production. Il prévoit la réalisation, sur une période de huit ans, de 32 versements trimestriels calculés sur la base de la production laitière en 1998-99.

Pour répondre aux inquiétudes formulées sur l'ampleur de la baisse des prix du lait liquide à la fin de l'année 2000, le gouvernement a annoncé, en mai 2001, une série de mesures d'aide supplémentaires de 100 millions d'AUD (*Supplementary Dairy Assistance* ou SDA). Pendant les trois premières années d'application de ce programme, 2 234 exploitations représentant 17 % de la production laitière ont quitté le secteur. Le DSAP et la SDA sont financés par le prélèvement pour l'ajustement de l'industrie laitière (*Dairy Adjustment Levy*) pratiqué sur le lait de boisson australien, qui doit disparaître en 2010, c'est-à-dire deux ans après la fin des versements, prévue pour 2008.

L'industrie de la construction navale de l'Union européenne

L'ajustement structurel de l'industrie de la construction navale des pays de l'UE s'est caractérisé par une diminution régulière, sur une longue période, de sa part du marché mondial qui est tombée de plus de 60 % en 1960 à moins de 15 % en 2000. Le fait que les effectifs ait diminué de 70 % (pour tomber à 126 761 salariés) entre 1975 et 2003 ne donne qu'une idée partielle de l'intensité de l'impact et des considérations non marchandes qui ont influencé les stratégies relatives à cette industrie. Les mesures ciblées ont été de deux types et ont inclus des règles communautaires en matière de subventions pour réduire les distorsions de la production et une aide destinée à faciliter la restructuration pour améliorer la compétitivité.

Les pouvoirs publics ont réagi à la situation de cette industrie à l'échelon communautaire en 1970, et dans les années 1990, trois règles cohérentes ont été définies pour l'octroi de subventions à la construction navale. Premièrement, le niveau maximal de « l'aide à la production liée au contrat » a été progressivement ramené de 28 % en 1987 à 9 % en 1993. Deuxièmement, « l'aide à l'investissement » pour la restructuration des chantiers navals ne devait pas se traduire par une augmentation de la capacité globale, et si elle avait cet effet, la capacité devait être réduite d'autant ailleurs. Enfin, « l'aide à la fermeture » ne pouvait financer que les coûts sociaux des délestages de main-d'œuvre (et non la fermeture des chantiers navals eux-mêmes) et les réductions de capacité devaient être irréversibles.

Pour améliorer la compétitivité de l'industrie de la construction navale des pays de l'UE, une « aide sélective à l'investissement en faveur de l'innovation » a été créée en dehors d'une aide à la R-D offerte à l'ensemble de l'industrie. Une « aide à la modernisation/mise à niveau » a aussi été autorisée sous la forme d'une aide à l'investissement régional à condition qu'elle ne serve pas à financer la restructuration de chantiers navals.

- *Effets incitatifs* : Augmenter les possibilités de déplacement des travailleurs vers les secteurs en expansion et les régions offrant de meilleures possibilités d'emploi est presque toujours un facteur déterminant du succès de l'ajustement. Les approches axées sur les secteurs et les régions « en déclin » risquent de perpétuer le problème structurel.
- *Inertie institutionnelle* : Une fois qu'ils sont lancés, les programmes compensatoires sont politiquement très difficiles à arrêter.
- *Équité* : Les gens subissent les effets négatifs de nombreux types de chocs économiques (et autres) ; l'aide à l'ajustement rendu nécessaire par l'évolution des échanges ne dédommage que des coûts résultant d'un type de choc. Nombreux sont ceux qui considèrent cela injuste, ce qui est à l'origine de tensions internes. Les suppressions d'emplois dues à l'évolution des échanges ne donnent pas droit, en elles-mêmes, à un traitement préférentiel. Il peut en outre être malaisé de déterminer si les échanges, par opposition à l'évolution des goûts dans le monde ou au manque de productivité des entreprises, ont vraiment été à l'origine d'une perte d'emplois donnée. C'est cette considération, entre autres, qui rend difficile de donner une application pratique au principe de l'économie du bien-être selon lequel il est théoriquement possible que les effets positifs de la libéralisation des échanges soient tels que ceux qui en bénéficient puissent dédommager ceux qui en pâtissent, sans que personne n'y perde au final.
- *Efficiency des dépenses et des recettes publiques* : Il incombe aux gouvernements d'assurer l'emploi le plus efficient possible des deniers de l'État. Si un gouvernement a pour objectif de fournir une aide pour faire face à un choc commercial ou à une autre forme d'ajustement structurel découlant de ce type de choc, il doit apparaître clairement qu'un programme de compensation constituera l'utilisation la plus efficace des deniers de l'État. Il ressort de l'expérience internationale (y compris de l'étude de l'OCDE sur l'emploi) que cela est très improbable du fait que les travailleurs touchés par la réforme des échanges se trouvent souvent dans une meilleure situation que les autres travailleurs (bien que cela varie d'un pays à l'autre). Le surcroît de dépenses lié aux programmes d'ajustement doit être financé par un accroissement des recettes publiques dont la perception, par le biais de la fiscalité, est à l'origine de nouvelles distorsions. Supposons, par exemple, que le coût économique de la perception d'un dollar supplémentaire de recettes publiques se situe entre 1.17 USD et 1.56 USD (sur la base des calculs économétriques effectués aux États-Unis par Ballard *et al.*, 1985), la perte nette d'efficacité est alors comprise entre 17 % et 56 %. De ce fait, un projet public doit produire des avantages marginaux de plus de 1.17 USD par 1 USD de coût pour qu'il se traduise par un gain de bien-être.

L'expérience tend à indiquer que si les gouvernements estiment nécessaire de cibler l'aide dans certains cas, les problèmes d'équité et d'efficacité seront limités si cette aide est :

- Limitée dans le temps avec une stratégie de sortie bien définie.
- Découplée de la production.
- Destinée à permettre le retour à l'emploi des travailleurs victimes de suppressions d'emplois.
- Compatible avec les systèmes généraux de protection sociale.

- Efficace par rapport à son coût.
- Transparente et soumise à des contrôles.

Un cadre macroéconomique sain

Au niveau le plus général, l'ajustement structurel est facilité lorsque les politiques gouvernementales créent un environnement favorable en encourageant la stabilité macroéconomique et la croissance. Comme l'a montré l'étude de l'OCDE sur la croissance, la stabilité macroéconomique contribue à une économie dynamique qui, à son tour, est de nature à faciliter et à accélérer l'ajustement. Des déséquilibres macroéconomiques, tels qu'une inflation excessive et d'importants déficits budgétaires se sont soldés, dans le passé, par une plus faible croissance économique. Plusieurs études de cas, notamment celle consacrée à la réforme de l'agriculture néo-zélandaise, mettent en évidence la complémentarité de la politique macroéconomique et de la politique commerciale et le rôle crucial joué par les pouvoirs publics dans la création d'un environnement favorable au succès de l'ajustement. En fait, toutes les études de cas portant sur l'agriculture font ressortir le rôle crucial joué par les gouvernements dans la création d'un environnement favorisant le succès de l'ajustement structurel tout en mettant en évidence la nécessité de réduire leur intervention directe dans la production, la commercialisation et la fixation des prix des produits agricoles.

Dans les pays en développement, comme le confirment les études de cas, l'impact du cadre macroéconomique global est souvent plus important, pour les performances de secteurs particuliers, que celui de n'importe quelle mesure sectorielle. En effet, à l'exception du Kenya¹, les secteurs considérés ici se sont développés dans un contexte de forte croissance économique globale. Cela souligne qu'il est important de créer un cadre d'action favorable si l'on veut assurer le succès de l'ajustement structurel. Des mesures visant à assurer la stabilité macroéconomique, supprimer le biais anti-exportations et rétablir des taux de change réalistes ont joué un rôle déterminant dans les efforts que les pays en développement ont déployés, au départ, pour remettre leur économie sur un sentier de croissance tourné vers l'extérieur, et la restructurer. Des mesures complémentaires ont aussi été mises en œuvre pour améliorer les conditions intérieures du développement de l'activité économique internationale et encourager l'investissement à long terme dans des secteurs exportateurs non traditionnels. La complémentarité d'un cadre macroéconomique sain et de la réforme de la politique commerciale est considérée comme particulièrement importante pour les économies en développement et en transition du fait surtout du rôle joué par la politique fiscale dans la compensation de la perte de recettes tarifaires résultant de la libéralisation des échanges (voir l'encadré 3.2).

Un cadre macroéconomique sain favorise aussi le bon fonctionnement des marchés financiers et l'accès des entreprises, et notamment des petites et moyennes entreprises (PME), au crédit. Les études de cas concernant des pays en développement montrent que l'accès à des moyens de financement à court et à long terme est un aspect essentiel pour les chefs d'entreprises. A Maurice, par exemple, la Development Bank of Mauritius a joué un rôle déterminant en accordant des crédits à des conditions préférentielles à certains secteurs, en mettant en place un dispositif pour les risques de change et en soutenant les PME. Dans d'autres pays d'Afrique, divers efforts ont également été déployés sur le marché financier mais l'accès aux moyens de financement continue de gêner sérieusement la flexibilité dans le domaine des échanges.

Encadré 3.2. Des compléments importants : la stabilité macroéconomique et la libéralisation des échanges

Plusieurs études de cas corroborent l'idée que la réforme macroéconomique est un important complément de l'ouverture des marchés. En particulier, la réforme de la fiscalité destinée à compenser la perte de recettes publiques résultant des réductions tarifaires et la rationalisation des régimes de taux de change sont considérées comme des mesures importantes qui doivent accompagner ou précéder la mise en œuvre de la libéralisation des échanges. La question de la réforme fiscale destinée à compenser la perte de recettes publiques est examinée de façon plus approfondie dans la section consacrée à la coopération multilatérale.

L'industrie agroalimentaire au Chili

L'étude de cas consacrée au Chili illustre la corrélation entre l'élaboration de saines politiques macroéconomiques, l'ajustement structurel et les effets positifs d'une plus grande libéralisation des échanges. La première vague de réformes lancée en 1979 a créé des déséquilibres macroéconomiques qui ont compromis un ajustement structurel durable. Les réformes qui ont suivi la crise économique de 1982 se sont, en revanche, révélées efficaces jusqu'à présent. Les réformes macroéconomiques opérées au Chili avant 1982 se sont caractérisées par une politique de rigueur budgétaire se traduisant par d'importantes réductions des subventions publiques, des taux d'intérêt élevés et, finalement, une appréciation du taux de change. Les mesures commerciales ont notamment revêtu la forme de l'application d'un taux de droit de douane uniforme de 10 % (alors que le taux moyen était auparavant de 94 %) et de la levée de la plupart des obstacles non tarifaires. Ces mesures ont provoqué une envolée des importations tandis que le niveau élevé des taux d'intérêt et l'augmentation du taux de change ont réduit les incitations pour l'industrie nationale, y compris l'agriculture, à s'adapter à une réorientation vers l'extérieur de la politique commerciale qui reposait jusqu'alors sur des aides à l'exportation.

Les ajustements apportés aux politiques macroéconomiques et commerciales après la crise de 1982 ont conduit à une trajectoire de reprise et de croissance soutenues à partir de 1984. Au niveau macroéconomique, une forte dévaluation du taux de change est allée de pair avec une réforme fiscale visant à compenser la perte de recettes publiques liée à la réduction des taux de droits de douane. La politique commerciale a été marquée par le relèvement des droits uniformes qui ont été portés à 35 % en 1984 avant d'être progressivement ramenés à 11 % en 1991. Il convient de noter que la politique commerciale n'a ni dérogé au principe de non-discrimination ni recouru à nouveau aux obstacles non tarifaires pendant toute cette période, ce qui a réduit au minimum les distorsions de prix et permis une redistribution efficace des ressources pour soutenir l'ajustement et la croissance. L'octroi de lignes de crédit a aussi permis d'aider le secteur agricole à s'adapter à un régime commercial plus libéral tandis que la rationalisation du taux de change a favorisé la compétitivité de ses exportations.

Le textile au Bangladesh

L'importance de mener une saine politique macroéconomique parallèlement à la libéralisation économique apparaît clairement dans le cas du textile au Bangladesh. Pour une économie en développement fortement tributaire des droits de douane comme source de recettes publiques, la mise en œuvre d'une saine politique macroéconomique a permis de maintenir la discipline budgétaire face à la diminution des recettes tirées des droits de douane sous l'effet de la libéralisation des échanges. Cette dernière a été marquée par une baisse du taux effectif moyen de protection qui est tombé de 75.7 % à 28.6 % entre 1990-91 et 1997-99. Le processus de libéralisation des échanges qui se poursuit aujourd'hui est remarquable dans la mesure où le gouvernement continue de dépendre des droits d'importation pour la moitié des recettes fiscales globales.

Le succès avec lequel le cadre macroéconomique a apparemment fait face à l'ajustement structurel a reposé sur la réforme du régime fiscal national pour que la perte de recettes découlant des réductions tarifaires puisse être compensée. En fait, la discipline budgétaire qui a permis de ramener le déficit du budget de 5.1 % à 3.5 % du PIB entre les exercices 2001 et 2003 a probablement contribué de façon déterminante à ce que le flottement du taux de change ne se heurte à aucune difficulté majeure en mai 2003, un résultat remarquable dans le processus de libéralisation du taux de change amorcé en 1994. En résumé, un ensemble dynamique de mesures macroéconomiques a été important pour faire face aux ajustements structurels entraînés par la libéralisation des échanges tout en maintenant la discipline budgétaire nécessaire pour supporter la libéralisation du taux de change.

Encadré 3.2. Des compléments importants : la stabilité macroéconomique et la libéralisation des échanges (suite)

Le textile à Maurice

Le cas de Maurice illustre une autre approche de la gestion macroéconomique de la libéralisation économique et de l'ajustement structurel prévoyant à la fois une libéralisation progressive d'un secteur axé sur la substitution de la production nationale aux importations et la libéralisation d'un secteur exportateur. Dans les années 60, des zones franches pour l'industrie d'exportation ont été établies dans des endroits précis tandis que la majeure partie de l'économie restait dans le secteur protégé se caractérisant par la poursuite des politiques de substitution de la production nationale aux importations. Les activités économiques menées dans les zones franches avaient immédiatement accès à des importations en franchise, une main-d'œuvre peu coûteuse, des investissements publics dans les infrastructures ainsi qu'à des incitations fiscales visant à attirer l'investissement intérieur et international. L'ensemble de l'économie a aussi bénéficié d'un programme de libéralisation progressive des échanges qui est arrivé à terme au début des années 80. Plusieurs chocs économiques exogènes ont conduit à de nouvelles réformes économiques et notamment à l'introduction d'un taux de change flexible et à la suppression d'un certain nombre de restrictions quantitatives à l'importation et contrôles des prix. Au milieu des années 90, Maurice a enregistré une reprise économique et bénéficiait de l'un des régimes économiques les plus libéraux d'Afrique. La situation économique s'est toutefois détériorée depuis 2000 avec un creusement du déficit budgétaire, une stagnation des exportations et un ralentissement de la progression des revenus.

L'automobile en Pologne

L'élaboration des politiques macroéconomiques en Pologne a été marquée par l'application d'une « thérapie de choc », au début de 1990, et par les préparatifs de l'adhésion à l'UE, peu après. Cette thérapie de choc a reposé sur des mesures économiques visant à ranimer les mécanismes du marché qui ont notamment consisté à libérer les prix, éliminer le rationnement, libéraliser le change, introduire la discipline budgétaire et mettre fin aux diverses subventions dont bénéficiaient les entreprises d'État avant de les privatiser. L'ajustement structurel qui a résulté de la thérapie de choc et a inclus à la fois la libéralisation du taux de change et des réductions générales des droits de douane en vue de l'adhésion de la Pologne à l'UE, a facilité l'intégration du pays dans l'économie internationale. D'autres ajustements structurels découlant de la levée des obstacles aux échanges et à l'investissement des pays de l'UE, liée à l'adhésion, sont encore en cours mais le cadre macroéconomique libéral mis en place à partir de 1990 a fait preuve de souplesse jusqu'à présent.

L'expérience de l'Australie

L'expérience de l'Australie confirme nettement la nécessité d'une politique de taux de change appropriée (et n'est pas sans rappeler l'exemple chilien). Le flottement du dollar australien en 1983 (et sa dépréciation ultérieure) a eu, semble-t-il, deux effets : il a non seulement montré la nécessité d'une dépréciation réelle et de réformes permettant sa réalisation mais a aussi atténué l'impact des ajustements dans le secteur des biens entrant dans les échanges internationaux après la réduction générale de la protection, amorcée en 1988.

Cette expérience est à rapprocher de celle de 1973 lorsque l'ensemble des droits de douane avait été réduit de 25 %. Cette mesure avait été prise pour éviter une nouvelle réévaluation du dollar australien qui aurait émoussé quelque peu la forte expansion des exportations de produits minéraux. En d'autres termes, les taux de change n'ont pas été autorisés à refléter leur niveau du marché. Le secteur manufacturier, qui était déjà étranglé par les effets de type « syndrome hollandais » de cette expansion, a dû faire face ensuite à une forte réduction de la protection. L'abaissement des droits de douane a suscité une forte opposition qui a abouti au recours à une protection reposant sur des contingents dans des industries manufacturières importantes (textile, habillement et chaussure, et automobile, par exemple) qui s'est avérée très difficile à supprimer par la suite.

Les politiques du marché du travail

Tout comme l'élaboration des politiques intérieures au niveau national est au cœur du processus d'ajustement structurel, les conditions du marché du travail occupent une place

centrale dans le cadre de l'action publique nationale. Plus précisément, c'est souvent le lien entre ces conditions et le régime commercial qui détermine le succès de l'ajustement.

Comme on l'a vu dans le chapitre 2, un principe qui doit guider la détermination des bonnes pratiques en matière d'ajustement structurel est que les pays performants ne se caractérisent pas nécessairement par des structures sectorielles stables de production et d'emploi ou par la présence d'industries particulières. Ils se distingueraient plutôt par leur aptitude à gérer l'évolution structurelle, sans provoquer d'augmentations durables du chômage dans la population en âge de travailler, et à obtenir en même temps une amélioration des niveaux de vie sous l'effet du transfert des ressources vers les nouveaux secteurs en expansion. En bref, la question se pose en termes de mobilité des travailleurs et de sa contribution à l'entrée et à la sortie d'entreprises, parallèlement à d'autres mesures telles que la réforme de la réglementation. Une analyse réalisée récemment donne à penser que les entrées et les sorties d'entreprises ont contribué, respectivement, à 25 % et 50 % de l'accroissement de la productivité dans les industries manufacturières britanniques pendant les années 80 et 90². Tout indique, en outre, que bien que la libéralisation des échanges soit directement liée à la croissance, elle s'accompagne d'une baisse du niveau de vie dans les économies dans lesquelles l'entrée de nouvelles entreprises est très réglementée ou la sortie du marché et la réduction des effectifs sont très coûteuses (Bolaky et Freund, 2004). Le lien entre la politique commerciale et les conditions du marché du travail est largement démontré dans les études de cas consacrées à la sous-traitance internationale des services informatiques et de services aux entreprises. Il y est fait observer que si moins de travailleurs devraient être affectés par l'externalisation au sein de l'UE qu'aux États-Unis, le travailleur européen risque davantage, dans l'ensemble, d'avoir du mal à retrouver un emploi du fait des taux de chômage plus élevés et des taux de retour à l'emploi plus faibles.

Plusieurs mesures liées au marché du travail, qui sont au cœur du processus d'ajustement, ont été décrites dans le chapitre 2.

Les systèmes d'indemnisation du chômage, de préretraite et de pensions d'invalidité jouent un rôle important dans la réinsertion des travailleurs victimes de suppressions d'emplois bien que des taux de compensation trop élevés risquent de réduire les incitations économiques au retour à l'emploi. On peut atténuer ce risque en recourant à des primes de retour à l'emploi ou à l'assurance-salaire.

Les politiques actives du marché du travail (PAMT), y compris l'aide à la recherche d'emploi, le conseil professionnel, la formation, les primes de déménagement et les mesures prises en prévision de licenciements massifs, s'avèrent être le moyen d'action le plus efficace pour améliorer les chances de réemploi des travailleurs victimes de suppressions d'emplois.

Comme on l'a mentionné dans le chapitre 2, et plus haut, une question qui se pose lorsque l'on considère le marché du travail et les PAMT, en particulier, est celle de l'aide ciblée aux travailleurs dont l'emploi a été supprimé. Les études de cas et d'autres exemples font ressortir trois façons différentes de cibler l'aide aux travailleurs, à savoir : les programmes nationaux du marché du travail, gérés par les pouvoirs publics et visant les travailleurs touchés par la concurrence étrangère, les programmes ciblés du marché du travail conçus par le secteur privé et le secteur public, et les initiatives d'entreprises établissant des programmes d'ajustement. De brèves études de cas sont présentées dans l'encadré 3.3 pour chacun de ces trois types de programmes pour illustrer des expériences de pays de l'OCDE. Dans tous les cas, les résultats obtenus semblent être inégaux.

Il existe évidemment des exemples de réinsertion réussie de travailleurs victimes de suppressions d'emplois. Des dispositifs ciblés semblent, en outre, avoir réussi à rallier l'opinion publique à la cause de la libéralisation des échanges. Dans de nombreux cas, toutefois, les taux de participation ont été faibles et le succès des programmes semble avoir été autant tributaire des conditions économiques existantes et du dynamisme du marché du travail que de la nature des dispositions prises. Toutes les mesures ciblées ont en outre été vulnérables aux risques du ciblage sur le plan de l'équité et de l'efficacité qui ont été décrits plus haut. En dehors des indications générales qui ont alors été données sur ce qui constitue de bonnes pratiques, les études de cas laissent entendre que des mesures ciblées visant à aider les travailleurs victimes de suppressions d'emplois, et en fait les PAMT plus généralement, ont davantage de chances de réussir lorsque :

- Les mesures reposent sur une active coopération tripartite entre le patronat, les représentants des travailleurs et les pouvoirs publics.
- Les possibilités existant sur le marché du travail pour les travailleurs dont l'emploi a été supprimé sont évaluées de façon réaliste.
- Il est fait appel à des experts extérieurs en cas de licenciements de grande ampleur.
- Les programmes ne sont ni trop courts, ce qui les empêche d'apporter un soutien réel, ni trop longs, ce qui favorise un relâchement de l'effort.
- Des mesures actives sont associées à des prestations destinées à compenser la perte de revenu.
- Des mesures de portée générale visent à favoriser la croissance économique et à développer les possibilités (voir l'encadré 3.3).

Les mesures de protection de l'emploi peuvent favoriser une démarche concertée pour réduire les coûts d'ajustement mais il faut veiller à ne pas entraver le dynamisme des entreprises et la création d'emplois.

Le bon fonctionnement du marché du travail semble aussi être fortement tributaire de la flexibilité des *systèmes de fixation des salaires*, de la *portabilité des retraites* et d'une réduction des rigidités du *marché du logement*.

Un rôle capital peut, en outre, être joué par des *systèmes éducatifs* contribuant à renforcer le capital humain et permettant que les compétences de la main-d'œuvre suivent l'évolution des besoins du marché du travail.

Dans les pays en développement étudiés, lorsque les industries considérées ont commencé à se développer, elles avaient toutes accès à un bassin de main-d'œuvre assez bien éduquée et peu coûteuse. Les niveaux d'alphabétisation et d'éducation primaire étaient, dans tous les cas, relativement élevés. À mesure de leur développement, ces industries se sont heurtées à des pénuries de main-d'œuvre qualifiée et à une progression des niveaux de salaires. Le développement des ressources humaines est ainsi devenu un enjeu important pour améliorer leur productivité et progresser dans la chaîne de création de valeur dans le contexte d'une intensification de la concurrence et des pressions du marché (le textile au Bangladesh et en Colombie). Les gouvernements peuvent les aider à relever ce défi en investissant dans l'enseignement secondaire et tertiaire ainsi que dans la formation professionnelle.

Encadré 3.3. Politiques actives du marché du travail

Programmes ciblés du marché du travail de portée nationale

Adoptée en 1962, la législation des États-Unis relative à l'aide à l'ajustement rendu nécessaire par l'évolution des échanges (*Trade Adjustment Assistance* ou **TAA**) complète l'aide générale accordée aux chômeurs et les PAMT par l'octroi d'une aide temporaire aux travailleurs qui perdent leur emploi du fait de la libéralisation des échanges. La justification économique de cette mesure est toujours sujette à controverse du fait qu'il n'est pas évident que cette catégorie de travailleurs doive bénéficier d'une aide plus importante à l'ajustement que les autres travailleurs privés d'emploi qui se heurtent à des difficultés comparables et, de toute façon, il s'est avéré difficile de faire la distinction entre ces deux groupes. La TAA a néanmoins été à l'origine de pratiques novatrices en ce qui concerne la fourniture de prestations destinées à compenser la perte de revenu (comme le programme d'assurance-salaire introduit en 2003) et d'une formation aux travailleurs victimes de suppressions d'emplois (comme les programmes de chèques-formation mis en œuvre par l'intermédiaire des « community colleges » des états).

En revanche, la TAA semble apporter une réponse appropriée aux considérations d'économie politique notamment en renforçant le soutien public à la libéralisation des échanges. La TAA a joué un rôle important dans le secteur du textile qui a bénéficié de 35 % de tous les agréments de TAA accordés entre 1995 et 2000. La loi de 2002 sur le commerce (*Trade Act of 2002*), qui a instauré la *Trade Promotion Authority* (TPA) chargée de faciliter l'acceptation de la libéralisation des échanges aux États-Unis en limitant le pouvoir du Congrès de modifier les accords commerciaux négociés par le président, renforce aussi notablement la TAA pour les travailleurs dont l'emploi est supprimé sous l'effet d'accords commerciaux internationaux.

Le programme australien d'aide à l'ajustement structurel (*Australian Structural Adjustment Assistance programme*), lancé en 1973 à la suite d'importantes réductions tarifaires, visait expressément les travailleurs victimes de suppressions d'emplois. Ce programme, qui était axé sur une garantie de revenu plutôt que sur des mesures actives, a été supprimé en 1976 après seulement trois ans d'application. Cette suppression est intervenue à la suite d'une évaluation gouvernementale qui a conclu que l'octroi de prestations spéciales à certains travailleurs victimes de suppressions d'emplois réduisait la mobilité de la main-d'œuvre. Il a aussi été mis fin au programme en raison des pressions exercées sur le gouvernement pour qu'il accorde des avantages du même ordre à d'autres travailleurs victimes de suppressions d'emplois, et du caractère arbitraire des critères retenus pour établir que les bénéficiaires de l'aide avaient perdu leur emploi sous l'effet de mesures gouvernementales. Ce programme s'apparentait à la version initiale de la TAA des États-Unis par l'accent qu'il mettait sur les mesures passives et, comme pour elle, les résultats de son évaluation ont été décevants.

Programmes ciblés du marché du travail faisant intervenir le secteur privé et le secteur public

La capacité d'adaptation de communautés fortement tributaires d'une seule industrie peut être renforcée par des mesures prises en coopération par le secteur public et le secteur privé pour faciliter la transition. Lorsque **British Steel** a fermé une usine à Corby dans le sud-est de l'Angleterre, le total des effectifs occupés dans cette ville est tombé de 23 300 à 15 900 entre 1979 et 1981. Plusieurs mesures ont été prises pour faire face à cette situation telles que des programmes de préretraite, des programmes de formation de reconversion et la réservation de terrains au développement d'industries manufacturières dans le cadre de programmes de développement régional. En 1984, le total des effectifs occupés à Corby était remonté à 19 700.

Encadré 3.3. Politiques actives du marché du travail (suite)

À la fin des années 80, la privatisation de l'**industrie sidérurgique autrichienne** insuffisamment performante, s'est traduite par de nombreux licenciements. Dans le cadre d'un plan social visant à aider à faire face aux aspects négatifs de la restructuration, des négociations entre le patronat et les comités d'entreprise ont abouti à la création de la Fondation autrichienne de l'acier. Le partage des responsabilités pour l'ajustement du marché du travail, au sein de cette institution, se reflète dans la composition de son conseil d'administration qui comprend trois membres de comités d'entreprise et trois dirigeants d'entreprises sidérurgiques. La Fondation offre des services adaptés aux besoins de chaque travailleur qui incluent la fourniture de conseils pour l'orientation professionnelle, d'une aide au lancement de petites entreprises, d'une formation rigoureuse et approfondie (parfois suivie dans le secteur éducatif officiel pendant plusieurs années) et d'une aide à la recherche d'emploi. Les programmes de formation de reconversion sont axés sur la re-qualification et la réorientation professionnelle plutôt que sur une amélioration marginale des compétences. La Fondation est financée par les entreprises sidérurgiques et les participants aux programmes eux-mêmes ainsi que par les pouvoirs publics (sous la forme d'allocations de chômage) et les travailleurs qui continuent d'être employés par le secteur qui versent à la Fondation une contribution de solidarité représentant 0.25 % de leur salaire brut. Les évaluations ont fait apparaître des résultats positifs. Une évaluation rigoureuse semble indiquer que cinq ans après l'achèvement du programme de la Fondation, les perspectives d'emploi étaient nettement meilleures pour les participants que pour les non-participants à ce programme. Les jeunes participants et les travailleurs à bas salaires ont également vu leur rémunération augmenter par rapport au groupe contrôle. Il est toutefois difficile de déterminer avec certitude si les résultats positifs associés à cette Fondation tiennent à des caractéristiques propres à cet effort ou si la structure mise en place pourrait être reproduite ailleurs, voire généralisée. Les taux de participation des travailleurs répondant aux conditions requises ont, en outre, été relativement faibles.

Programmes ciblés du marché du travail conçus par des entreprises

Entre 2001 et 2003, environ 12 600 travailleurs ont reçu des préavis de licenciement dans le comté suédois d'**Östergötland** qui compte environ 415 000 habitants. Un tiers de ces travailleurs étaient employés par des entreprises affiliées à de grands groupes industriels qui offraient des programmes d'ajustement volontaires allant au-delà des obligations des entreprises. Ces programmes, qui ont été adaptés à leurs besoins par les entreprises qui licenciaient un grand nombre de travailleurs (350 en moyenne dans ce cas), offraient une aide en dehors de celle que les entreprises étaient tenues de fournir par la législation et les conventions collectives. Les coûts étaient supportés par les entreprises et les programmes n'étaient offerts que pendant une période limitée. Les résultats obtenus étaient avantageux pour toutes les parties concernées : les travailleurs bénéficiaient d'une action rapide, de délais de préavis plus longs, d'une aide à la reconversion et d'un accès à des agents extérieurs qui recherchaient sur le marché des emplois n'ayant pas fait l'objet d'annonces ; les entreprises jouissaient, quant à elles, de meilleures relations publiques, d'une réduction des coûts de gestion des compressions d'effectifs, d'une amélioration de leurs relations avec les syndicats et de leur réputation d'employeurs, et enfin le secteur public profitait d'un allègement des pressions pesant sur les services de l'emploi, d'une réduction des versements d'assurance-chômage, d'une diminution du nombre de chômeurs en congé de maladie de longue durée, d'une augmentation des impôts acquittés et d'un redéploiement en douceur de la main-d'œuvre inemployée vers les industries en expansion.

Il ressort de l'expérience du comté d'Östergötland qu'il est très important que les programmes d'ajustement incluent des activités de soutien pouvant conduire à de nouveaux emplois, une aide à la formation de reconversion et des mesures coordonnées pour les personnes en congé de maladie de longue durée. La formation à la recherche d'emploi et au processus de candidature s'est révélée utile et les initiatives de recherche d'emploi sur le marché du travail « latent » ont été couronnées de succès. Il est particulièrement important d'apporter un soutien aux travailleurs qui décident d'étudier du fait que les travailleurs licenciés ont souvent des compétences qui sont de moins en moins recherchées.

Il est préférable de faire appel à des experts extérieurs pour gérer les programmes d'ajustement en cas de licenciements massifs opérés à bref délai ; en revanche, les organisations internes sont plus utiles pour les licenciements de moins grande ampleur, annoncés plus longtemps à l'avance. Le groupe de base chargé de mettre le programme sur pied doit inclure des personnes ayant une connaissance très approfondie du secteur privé et des différents acteurs publics pour faciliter le fonctionnement du programme.

Encadré 3.3. **Politiques actives du marché du travail** (suite)

Le déroulement temporel du programme est très important. Premièrement, un délai d'ajustement mental est nécessaire aux travailleurs concernés entre le moment où ils apprennent leur licenciement et la mise en œuvre du programme d'ajustement. Deuxièmement, des programmes trop courts ont tendance à être considérés comme des expédients incapables d'apporter un réel soutien alors que des programmes trop longs produisent souvent des effets de blocage qui favorisent l'inertie et un démarrage tardif de la recherche d'emploi chez les bénéficiaires. Les programmes doivent également être mis en œuvre en dehors du lieu de travail. En outre, les travailleurs qui jouissaient auparavant de hauts niveaux de rémunération ne sont souvent pas disposés à accepter, au départ, de nouveaux emplois moins rémunérés. Pour surmonter cette réticence, l'entreprise qui réduit ses effectifs peut offrir, pendant une période limitée, de combler la différence de salaire entre l'ancien et le nouvel emploi éventuel.

Pendant l'année qui a pris fin en mars 2002, la société **Ericsson** a réduit ses effectifs suédois de 6 300 salariés et elle a négocié des programmes d'ajustement avec les parties concernées au niveau local. Les travailleurs licenciés se sont vus offrir pendant douze mois un soutien, assorti d'une garantie de rémunération et de prestations, pour trouver un nouvel emploi ou suivre une formation de reconversion. L'entreprise a également fait appel à des organismes extérieurs d'aide à l'emploi pour soutenir les travailleurs affectés et, dans des cas distincts, des travailleurs non manuels se sont vus offrir des conditions intéressantes s'ils prenaient leur retraite ou des paiements directs s'ils quittaient l'entreprise. Les programmes de soutien ont inclus la constitution d'équipes de 15 à 20 personnes comprenant un conseiller qui étaient chargées de trouver, pour chaque travailleur, une solution appropriée faisant appel, entre autres, à une formation de reconversion, des visites d'entreprises, des stages, des séminaires et la fourniture de conseils pour la recherche d'emploi. Les travailleurs qui trouvaient un emploi étaient assurés de conserver leur ancien niveau de salaire et de prestations pendant six mois. La coopération des organismes locaux du marché du travail a été recherchée et des comités spéciaux incluant les autorités locales, des représentants de l'Office d'assurance sociale, des syndicats, etc., ont été créés.

Presque 4 000 des 6 300 employés d'Ericsson affectés ont bénéficié à un moment ou à un autre d'un programme de soutien. En mars 2002, alors que la plupart des programmes étaient encore en vigueur, 45 % de ces personnes avaient trouvé une solution. Étant donné la gravité des problèmes à résoudre, les autorités suédoises ont été très satisfaites du résultat obtenu et des responsabilités assumées par Ericsson. Bien que les programmes d'ajustement de l'entreprise aient été assez cohérents entre les différentes filiales, les effets du processus d'ajustement ont varié d'une ville à l'autre :

À Linköping (133 000 habitants, 1 170 licenciements), le processus d'ajustement a été facilité par une expansion opportune du secteur public et du secteur privé. Sur les 430 travailleurs qui ont intégralement suivi le programme d'ajustement, plus de 200 ont retrouvé un emploi, 180 se sont inscrits à des programmes éducatifs tandis que certains ont créé une entreprise et d'autres étaient en congé de maladie de longue durée ou cherchaient activement un emploi. À Kumla (19 000 habitants, 1 500 licenciements) le processus d'ajustement a donné des résultats assez satisfaisants du fait que les grandes villes voisines ont absorbé une partie de la main-d'œuvre sans emploi. Nombre des travailleurs licenciés résidaient dans des districts avoisinants et la proximité d'autres marchés du travail a permis d'alléger les pressions pesant sur le marché local du travail. 65 % des personnes qui ont participé à un programme d'ajustement avaient retrouvé un emploi ou suivaient un programme d'enseignement sept mois après son lancement.

À Gävle (91 000 habitants, 500 licenciements) et Hudiksvall (37 000 habitants, 145 licenciements), les mises à pied ont aggravé les pressions pesant sur des marchés du travail déficients, la première région se heurtant déjà à des problèmes d'ajustement. Rien ne laissait espérer une amélioration rapide de la demande de main-d'œuvre.

Sources : Kletzer et Rosen (2004) ; Länsstyrelsen Östergötland (2004) ; Karlsson (2002) ; Winter-Ebmer (2003) ; Evans-Klock *et al.* (1998) ; Leigh (1990).

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

Un ajustement structurel réussi doit intervenir dans un contexte macroéconomique solide et dans le cadre d'un marché du travail fonctionnant bien. Il doit aussi être complété par un environnement réglementaire et concurrentiel sain permettant aux entreprises de réagir avec souplesse à l'évolution de la situation aussi bien par le biais de fusions que de redéfinitions de la culture d'entreprise. Les secteurs privé et public doivent certes collaborer étroitement mais c'est aux entreprises qu'incombe en fin de compte la responsabilité d'un ajustement efficace (voir l'encadré 3.4).

Il a été constaté que des marchés de produits souples et concurrentiels facilitaient l'ajustement structurel en encourageant l'efficacité, l'innovation et la création d'emplois. La réglementation est un élément essentiel d'une économie en bon état de marche. Un cadre réglementaire efficace qui atteint les objectifs énoncés, maintient au minimum nécessaire le poids de la réglementation pesant sur les entreprises, favorise la concurrence et assure une véritable ouverture des marchés permettra aux entreprises de participer efficacement au processus d'ajustement structurel, que ce soit par le biais de transformations opérées en leur sein ou à l'intérieur des branches d'activités ou à la faveur des entrées et des sorties intervenant dans l'ensemble des secteurs. Les études de cas soulignent l'importance de l'environnement réglementaire qu'il s'agisse de la réduction de la diversité de la réglementation concernant la production d'avocats au Mexique, de la dérégulation du secteur agroalimentaire au Chili ou de la diminution des obstacles à la participation privée au capital dans le secteur de la santé au Japon.

D'une manière plus générale, des réglementations entravant la concurrence sur les marchés de produits peuvent, en fait, empêcher les pays d'exploiter de nouvelles possibilités de création d'emplois et d'amélioration du bien-être général découlant, par exemple, de la libéralisation des échanges ou du progrès technologique. Comme dans le cas des marchés du travail, une réglementation des marchés de produits trop complexe ou inutilement restrictive est coûteuse sur le plan économique dans la mesure où elle se traduit par des prix plus élevés, un plus faible niveau d'emploi et moins d'innovation. Ces effets peuvent être particulièrement sensibles dans les branches d'activité se caractérisant par la présence de petites entreprises ou des taux élevés d'entrées et de sorties, comme le secteur des services aux entreprises. Le manque d'efficacité des marchés financiers et les distorsions créées par les régimes fiscaux peuvent renforcer les obstacles à l'entrée et à la croissance de ces entreprises en augmentant pour elles les coûts du capital. Des industries de services, comme les transports, les services professionnels et le commerce de détail, font l'objet de lourdes réglementations spécifiques dans de nombreux pays de l'OCDE, ce qui peut avoir des effets préjudiciables sur la productivité et l'emploi.

On peut créer et maintenir un environnement réglementaire sain en s'appuyant sur des pratiques qui permettent d'améliorer la conception de la réglementation (analyses de son impact, recours à d'autres solutions, simplification administrative, transparence) et son application (justice administrative, contrôle judiciaire, mesures permettant d'obtenir un meilleur respect des dispositions). Il est aussi très important que les institutions qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des réglementations (autorités réglementaires, organismes de contrôle de la réglementation, parlements, etc.) soient conçues et fonctionnent de façon efficace, transparente et contrôlable.

Encadré 3.4. Le rôle des entreprises

Les entreprises sont au centre des forces de l'ajustement structurel et des effets sur l'économie nationale. Cela se manifeste de deux façons au travers des fusions et de l'évolution de la culture d'entreprise.

Dans le cas de l'acier au sein de l'UE, les fusions ont facilité la rationalisation des capacités, l'adoption des nouvelles technologies et l'amélioration de l'efficacité au niveau de l'UE. Le cas de l'alliance entre Renault et Nissan montre comment des relations stratégiques entre une entreprise locale et une entreprise étrangère ont permis une profonde transformation de la culture d'entreprise à l'appui d'un redressement commercial. Il permet aussi de voir comment la façon dont les entreprises réagissent à l'ajustement structurel peut avoir des incidences plus générales sur l'économie nationale.

Fusions : l'industrie sidérurgique de l'UE

Les fusions créent l'espace nécessaire à une amélioration de la productivité, une rationalisation de la production et l'introduction de nouvelles technologies permettant d'améliorer l'efficacité. Dans le cas de l'acier européen, ces facteurs ont joué pendant la réalisation des réductions de capacité qui ont porté sur un total de 13 millions de tonnes au sein de l'UE15 entre 1998 et 2002. Entre le milieu des années 1990 et 2002, sept producteurs d'acier implantés dans l'UE ont fusionné pour ne plus en constituer que trois. Aujourd'hui, quatre producteurs d'acier de l'UE figurent parmi les dix premiers du monde par leur taille. Ces fusions sont liées à des rationalisations de production et la productivité annuelle moyenne par salarié s'élevait à 601 tonnes en 2002. La fermeture des centres de production peu performants a facilité l'expansion de l'emploi de nouvelles technologies comme la coulée continue, économe en énergie, et les fours à arc électrique dans l'ensemble de l'industrie sidérurgique de l'UE. L'adoption des nouvelles technologies a permis des gains de productivité et un accroissement des taux d'utilisation des capacités. Entre 2003 et 2005, la suppression de 8 à 10 autres millions de tonnes de capacité parallèlement à la poursuite de la concentration de la production d'acier dans les aciéries les plus efficaces, dans l'ensemble de l'UE, devrait permettre d'améliorer encore la productivité et de la porter, d'après les projections, à 645 tonnes par salarié en 2005.

Transformation de la culture d'entreprise : l'alliance Renault-Nissan dans l'industrie automobile japonaise

L'ajustement structurel affecte généralement les entreprises au long d'un continuum qui va de la fermeture forcée au renforcement de l'efficacité. Dans le cas de l'alliance Renault-Nissan, l'introduction de méthodes étrangères de gestion dans l'entreprise japonaise a transformé la culture d'entreprise qui avait empêché la profonde restructuration dont dépendait la survie de Nissan. La difficulté de cette transformation réside non seulement dans le fait que le public japonais (y compris les salariés de Nissan) considérait que la culture d'entreprise japonaise constituait un élément inaliénable d'une culture et d'un patrimoine nationaux sans équivalent mais aussi parce que l'on voyait (aussi bien au niveau national qu'au niveau international) dans la culture d'entreprise japonaise elle-même le fondement du rapide redressement de l'après-guerre et d'un demi siècle de prospérité. La transformation de la culture d'entreprise a permis à Nissan de mettre un terme aux liens traditionnels, mais non viables, qui l'unissaient à ses anciens partenaires du *keiretsu* ainsi qu'aux pratiques internes non efficaces telles que l'avancement professionnel organisé sur la base de l'ancienneté plutôt que sur celle du mérite. Considérés comme radicaux au regard des pratiques des entreprises japonaises, voire des normes culturelles, ces changements ont introduit la flexibilité nécessaire pour remettre Nissan sur les rails de la rentabilité. Les pressions s'exerçant en faveur de l'ajustement structurel peuvent faciliter l'introduction de nouvelles idées et conceptions dans une culture d'entreprise profondément enracinée et influencer la façon dont la culture est perçue au niveau national.

Les travaux de l'OCDE dans le domaine de la réforme de la réglementation ont permis à son Comité des échanges de définir six principes considérés comme fournissant des orientations pour la création d'un cadre réglementaire efficient du point de vue de l'ouverture des marchés, tout en respectant la diversité des préférences nationales et des objectifs de la réglementation :

- *La transparence des réglementations et l'ouverture de leur processus d'élaboration* contribuent à créer un cadre réglementaire qui favorise la compréhension et le respect des dispositions réglementaires et l'égalité des possibilités de concurrence offertes à tous les agents économiques. Les pratiques applicables en la matière sont : la publication systématique des règlements, la consultation du public, l'utilisation de l'Internet pour diffuser les renseignements, la création de points d'information et la mise en place de procédures de recours claires, ouvertes et efficaces.
- *L'absence de discrimination* dans le traitement des agents économiques vise à offrir des possibilités de concurrence équivalentes pour des biens et des services analogues, quel que soit leur pays d'origine. Un régime libéral en matière d'investissement permet aussi de réduire les effets discriminatoires.
- *L'effet inutilement restrictif des réglementations sur les échanges peut être réduit* par une élaboration et une application attentive de leurs dispositions. Les moyens permettant d'atteindre cet objectif sont : l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), la simplification des procédures administratives et douanières, l'examen d'autres solutions réglementaires et l'utilisation de réglementations axées sur les résultats.
- *L'utilisation de critères ou de normes harmonisées au niveau international* comme références pour les réglementations nationales ainsi que l'application de procédures systématiques d'examen de cette utilisation, peuvent être efficaces pour réduire l'inutile diversité des réglementations et les coûts qui en résultent.
- *La simplification des procédures d'évaluation de la conformité* et la reconnaissance de l'équivalence des résultats des évaluations effectuées ailleurs permettent d'éviter une répétition des procédures pour les entreprises exerçant des activités dans plus d'un pays et facilitent ainsi les échanges.
- *Une application résolue des principes de la concurrence*, avec notamment des procédures de réclamation ouvertes et accessibles et des réparations applicables, est très importante pour les acteurs étrangers et nationaux, parce qu'elle leur assure les conditions leur permettant d'entrer sur le marché et d'y exercer leur concurrence avec succès.

L'environnement réglementaire est particulièrement important pour le développement des infrastructures nécessaires. C'est manifestement le cas dans les pays en développement. Les installations pour le transport international et les autres infrastructures physiques ont aussi joué un rôle très important notamment pour les produits périssables comme les fruits frais et les fleurs coupées. Toutes les études de cas portant sur des pays en développement semblent indiquer que des installations et des services adéquats étaient déjà en place au niveau des infrastructures au moment de l'expansion des industries, bien que les pouvoirs publics leur aient consacré de nouveaux investissements, parallèlement à la déréglementation de cette catégorie de services. Dans le cas de Maurice, la Development Bank of Mauritius a directement participé à la construction et à la gestion des complexes industriels de la zone franche. Dans celui du

Kenya, l'industrie des fleurs coupées a pu exploiter l'avantage du trafic aérien international créé par le tourisme et les premières exportations horticoles. En Thaïlande, les sociétés ont coopéré pour négocier une réduction du coût du transport international. Au Lesotho, la Lesotho National Development Corporation a fourni des locaux industriels et des services d'utilité publique aux investisseurs mais l'expansion rapide de l'industrie du vêtement, observée récemment, a conduit à un manque d'équipements.

Un aspect particulièrement problématique de la composante réglementaire du processus d'ajustement est lié aux inquiétudes de plus en plus vives que suscitent, dans la société, les dommages que l'intensification des exportations et de la production peut causer à l'environnement. Dans les études de cas sur les pays en développement considérées ici, l'expansion des industries examinées a parfois eu des effets préjudiciables sur l'environnement, par exemple, en polluant l'eau, épuisant les stocks de poissons et détruisant les écosystèmes des mangroves, ce qui a conduit à s'interroger sur la durabilité de certaines de ces activités (comme dans le cas de l'élevage des crevettes en Thaïlande). Les acheteurs et les consommateurs dans les pays importateurs exercent maintenant à leur tour des pressions sur les producteurs pour qu'ils respectent un large éventail de normes sanitaires, environnementales et sociales. Pour résoudre ces problèmes, il incombe aux gouvernements des pays considérés d'élaborer des législations adaptées, de définir les bonnes pratiques à respecter et de mettre en place des systèmes appropriés de contrôle de la qualité en coopération avec le secteur privé et, éventuellement, avec l'appui d'une aide extérieure.³

Le processus de l'ajustement structurel au niveau des institutions et de la gouvernance est aussi considéré comme particulièrement important parce qu'il améliore la compréhension du public et permet d'anticiper les problèmes. L'expérience australienne met en relief trois éléments (voir plus loin l'encadré 3.7) :

- Une évaluation efficace des politiques permettant notamment de déterminer si la réforme structurelle proposée sert l'intérêt général.
- Des processus d'examen se déroulant en toute indépendance des pouvoirs publics pour permettre au public de mieux comprendre que les avantages obtenus seront supérieurs aux coûts.
- Une évaluation *a posteriori* pour rassurer la population en la convainquant qu'il sera remédié aux difficultés inattendues liées à l'ajustement.

La mise en place d'un processus de consultation fonctionnant bien entre les pouvoirs publics et le secteur privé est jugée indispensable à la formulation de politiques efficaces, elle-même nécessaire à la gestion et au maintien d'un processus d'ajustement structurel également efficace (OCDE, 2002a ; Bonaglia et Fukasaku, 2002 ; Rodrik, 2004). Pour que ce processus de consultation fonctionne, il doit impliquer d'actives organisations professionnelles faisant bien entendre leur point de vue. Diverses organisations de ce type existent dans les cinq pays en développement examinés ; elles ont parfois vu le jour avec l'appui direct des pouvoirs publics. Ces organisations jouent un rôle important en défendant les intérêts des entreprises auprès des gouvernements et en fournissant des services aux entreprises membres. Les organisations sectorielles des pays considérés incluent, par exemple, le Kenya Flower Council, la Lesotho Textile Exporters' Association et la Thai Frozen Food Association. Diverses organisations professionnelles et chambres de commerce plus générales représentent et soutiennent également le secteur privé. En dehors des associations, des réseaux de fournisseurs privés de services et de moyens de production ont également été constitués⁴.

Les études de cas des pays en développement font aussi ressortir l'importance de solides institutions publiques et structures de gouvernance pour gérer les services et les incitations offerts aux investisseurs et aux exportateurs, comme la zone franche pour l'industrie d'exportation à Maurice et les mesures de stimulation des investissements au Chili. Il reste néanmoins à établir ce qu'est une « institutions solide » (Rodrik, 2003). Les indicateurs de gouvernance qui sont du domaine public font apparaître les bonnes performances du Chili mais indiquent que le Lesotho et le Kenya sont très à la traîne. Dans le cas du Kenya, l'industrie des fleurs coupées a prospéré dans un contexte de gouvernance apparemment défavorable qui explique les performances économiques généralement décevantes du pays.

La question du renforcement des institutions dans un environnement réglementaire sain est aussi liée à celle de l'ordre dans lequel l'action doit être menée. L'interdépendance de l'ouverture du marché et de la réforme réglementaire conduirait à penser qu'il faut agir parallèlement sur les deux fronts mais il peut être souhaitable d'établir des institutions et des mécanismes réglementaires appropriés avant d'arrêter les réglementations techniques et de les mettre en œuvre.

La question de l'ordre chronologique des réformes est largement débattue. D'une manière générale, les mesures visant à supprimer les distorsions du marché doivent être prises avant de modifier la réglementation pour augmenter les effets positifs de la réforme et rendre la transition moins douloureuse. Il peut, par exemple, être nécessaire de restructurer les monopoles d'État avant de procéder à la déréglementation pour établir les conditions de la concurrence et éviter une forte concentration et des abus de position dominante sur les marchés une fois qu'ils auront été déréglementés.

La réforme dans un domaine d'action peut aussi rendre plus visibles et plus difficiles à supporter les coûts de réglementations inefficaces dans d'autres domaines. C'est particulièrement vrai dans le cas de la libéralisation des échanges dans des secteurs pénalisés par le manque d'efficacité des réglementations nationales. Même lorsque les droits de douane et les contingents ne limiteront plus notablement les capacités d'exportation de l'industrie locale, les entreprises n'auront guère de succès sur les marchés intérieur et extérieurs si elles sont bridées par des réglementations inutilement pesantes ou divergentes.

L'ordre chronologique optimal d'un point de vue économique permettra de réduire les coûts de transition et d'obtenir rapidement des effets positifs. Toutefois, comme on l'a déjà dit, il n'existe pas de schéma préétabli – le calendrier qui convient doit être établi au cas par cas. Le calendrier optimal n'est peut-être pas toujours possible à mettre en œuvre du point de vue politique lorsqu'une impulsion politique doit être donnée à la réforme. La plupart des pays ont abordé de façon très pragmatique la question de l'ordre chronologique des réformes du fait que celles-ci peuvent être longuement différées si l'on vise le calendrier optimal.

Échanges et politiques commerciales

Dans les huit secteurs examinés dans la partie II de cette publication, la politique commerciale apparaît comme un élément clé de l'ajustement structurel, aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement. D'une manière générale, les obstacles aux échanges ne sont pas efficaces pour faciliter le processus d'ajustement ou éviter la nécessité de celui-ci. Prenons l'exemple de l'agriculture. Des facteurs structurels profondément enracinés font diminuer l'importance de l'agriculture dans l'activité économique globale à mesure qu'interviennent la croissance et le développement : en

particulier, l'élasticité de la demande par rapport au revenu a tendance à être plus faible pour les denrées alimentaires que pour d'autres produits et l'innovation technique dans l'agriculture permet des économies de main-d'œuvre. Les efforts déployés pour lutter contre la libéralisation des échanges ne changeront pas ces réalités fondamentales mais ils freineront l'ajustement. En d'autres termes, et dans une optique constructive, un environnement commercial libéral, soutenu par des actions dans d'autres domaines d'intervention des pouvoirs publics, s'avère être un complément du processus d'ajustement. Au niveau le plus général, il jouera ce rôle en contribuant à la croissance économique et en permettant ainsi de créer un environnement dans lequel le transfert des facteurs de production des domaines d'activité en déclin vers ceux en expansion est facilité. Dans la mesure où la croissance obtenue par le biais des échanges favorise le processus d'ajustement dans les pays en développement et contribue à une progression de la rémunération du travail dans ces pays, elle permettra aussi d'atténuer les pressions qui résultent des migrations internationales. Notre étude de cas sur Infosys montre, par exemple, que dans le secteur indien des technologies de l'information (TI), la rémunération a progressé de 17 % en 2004 et que les salaires ont augmenté d'environ 13 % par an au cours des cinq dernières années. L'influence des échanges sur la rémunération du travail est aussi mise en évidence par l'étude de cas sur les fleurs coupées au Kenya et celle sur le textile à Maurice. Comme on l'a indiqué plus haut, des études récentes de Winters (2004) et de Duncan et Quang (2002) examinent collectivement un ensemble important de travaux empiriques visant à quantifier le lien entre les échanges et la croissance. La conclusion générale qui en ressort est que même si elles ne sont pas totalement probantes, les observations justifient, selon les mots de Winters : « la forte présomption que la libéralisation des échanges contribue de manière positive aux résultats économiques ». Comme le montrent les études de cas, les échanges (les importations comme les exportations) et l'investissement direct étranger facilitent l'ajustement notamment en :

- Stimulant la compétitivité et l'innovation.
- Améliorant l'accès à des moyens de production essentiels, qu'il s'agisse de matières premières, de biens d'équipement ou de services.
- Développant les exportations parce qu'ils augmentent les débouchés commerciaux ou encouragent les synergies entre pays dotés d'avantages comparatifs dans des domaines différents (voir l'encadré 3.5).

Bien que dans le contexte du Programme de Doha pour le développement (voir plus loin), la libéralisation des échanges doit intervenir dans tous les secteurs, pour que l'équilibre des intérêts puisse être maintenu, des effets positifs spécifiques devraient résulter de la libéralisation des échanges de services. Il y a trois raisons à cela dans le cadre de l'ajustement structurel :

- Premièrement, les gains de bien-être potentiels – et donc la bouffée d'oxygène nécessaire à l'ajustement – résultant de la libéralisation des services devraient être beaucoup plus importants (cinq fois plus, d'après certaines estimations) que ceux produits par la libéralisation des biens. Cela est particulièrement intéressant pour les pays en développement qui, dans l'ensemble, ont dressé des obstacles beaucoup plus restrictifs que les pays développés et qui devraient, à long terme, être les principaux gagnants de la libéralisation des services (voir Nielson et Taglioni, 2004).

Encadré 3.5. Contribution des échanges et des politiques commerciales à l'ajustement

Stimulation de la compétitivité et de l'innovation : Infosys Technologies Ltd

Le cas d'Infosys démontre comment l'ouverture des échanges et des politiques commerciales peut stimuler la compétitivité et l'innovation. En 1991, l'Inde a lancé un programme de réformes visant à ouvrir davantage son économie aux échanges et à l'investissement. De ce fait, des entreprises comme British Airways et General Electric ont établi, en Inde, des centres de TI et des services administratifs devant couvrir tous leurs marchés anglophones du monde. Le transfert de technologie nécessaire à l'établissement de ces opérations a doté l'Inde d'un vivier de compétences dans le domaine des TI qui a servi de base à des investissements et à d'autres transferts de connaissances effectués par des professionnels indiens des TI depuis les États-Unis notamment. Créée dans ces conditions, Infosys est l'une des sociétés établies en Inde et fournissant des services dans le monde entier, les plus innovantes, compétitives et indépendantes.

Ayant enregistré un taux de croissance de 800 % au cours des cinq dernières années, Infosys gère aujourd'hui des projets et fournit des services depuis de nombreux endroits du monde. Son succès a été facilité par trois facteurs qui montrent les effets positifs d'un environnement commercial libéral et de mesures de soutien dans des secteurs auxiliaires. Premièrement, le développement d'Infosys a été favorisé par l'assouplissement du protectionnisme et de la planification centrale qui caractérisaient traditionnellement l'environnement réglementaire en Inde. Deuxièmement, étant donné qu'elle s'est développée en l'absence d'une clientèle locale, la société Infosys a dû faire preuve dès le départ d'une grande efficacité, mesurée par sa compétitivité par rapport aux prestataires étrangers de services établis sur les marchés étrangers, en adoptant un modèle novateur de fourniture de services reposant sur les nouvelles technologies de l'information. Enfin, l'important bassin de main-d'œuvre qualifiée présent en Inde et le fait que les sociétés de services informatiques sont beaucoup plus tributaires d'une main-d'œuvre bien formée que d'infrastructures physiques, a créé des synergies naturelles entre les besoins et les ressources.

Amélioration de l'accès aux moyens de production essentielle : l'automobile en Afrique du Sud

La politique commerciale de l'Afrique du Sud à l'égard de l'industrie automobile a évolué au fil du temps, passant d'un protectionnisme pur et simple, au début des années 20, à une politique de remplacement des importations par la production nationale caractérisée par des prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux au début des années 60 avant de connaître deux vagues de réformes et de libéralisation à partir des années 80.

En 1989, la politique commerciale sud-africaine applicable à l'industrie automobile a été modifiée pour renforcer la concurrence internationale à l'aide de la libéralisation des échanges et d'un plus large accès aux moyens de production essentiels. La nouvelle politique de « complémentarité des importations et des exportations » visait à encourager la compétitivité tout en corrigeant les biais anti-exportations créés par les mesures conçues, au départ, pour protéger l'industrie automobile nationale. Cette nouvelle politique a remplacé les prescriptions relatives à la teneur en produits nationaux par un système permettant aux constructeurs automobiles de bénéficier de crédits pour leurs exportations de composants et véhicules automobiles, déductibles des droits de douane qu'ils devaient acquitter sur leurs importations de composants automobiles.

Ces réformes ont permis à l'industrie automobile de se spécialiser dans la production de composants et de véhicules automobiles qui étaient concurrentiels au niveau international en facilitant l'incorporation de composants automobiles importants qui ne pouvaient pas être produits sur place de manière efficace. De façon significative, ces réformes ont aussi stimulé l'investissement étranger dans la fabrication locale de composants automobiles, ce qui a renforcé la compétitivité des industries locales de composants et de véhicules automobiles.

Développement des exportations : la construction navale australienne

Le système de soutien public au secteur australien de la construction navale, qui remontait à 1940, reposait sur le versement de subventions (*bounties*) destinées à compenser le fait qu'il était plus coûteux de produire un navire en Australie qu'au Royaume-Uni. Applicable uniquement aux navires destinés à être utilisés localement, ce système a découragé l'investissement, l'innovation et la diversification de la

Encadré 3.5. Contribution des échanges et des politiques commerciales à l'ajustement (suite)

production axée sur les gros navires à coque d'acier qui étaient de plus en plus produits avec des technologies plus élaborées et à moindre coût par les constructeurs navals d'Europe et d'Asie de l'Est pendant les années 70. Après une série de modifications, le régime de subventions de la construction navale locale a été totalement aboli en 2003. Cela a eu pour effet de réduire de près de la moitié le nombre de personnes employées, en Australie, dans la construction navale (qui est tombé à 7 434) entre 1985 et 1996 tandis que la production du secteur triplait dans le même temps. La plus grande partie de la production actuelle est destinée à l'exportation.

Refondu pour la première fois dans les années 70, le système de subventions appliqué à la construction navale a été remanié pour soutenir l'ajustement structurel en vue d'assurer une croissance durable et la compétitivité des exportations et donc permettre son démantèlement progressif. La méthode de calcul des montants des subventions fondée sur les coûts a été abandonnée afin de supprimer l'effet dissuasif pour l'efficacité et l'innovation et le taux nominal de l'aide fournie a été progressivement ramené de 27.5 % à 0 % entre le début des années 80 et 2003. Le fait que les critères d'attribution des transferts aient été axés sur l'efficacité et le progrès technologique dans le cadre du nouveau dispositif et que les *exportations* de navires aient pu bénéficier d'avantages en 1984, a incité les constructeurs navals australiens à développer un créneau dans lequel ils seraient compétitifs au niveau international. Ces mesures se sont traduites par une reconversion de la construction navale australienne qui est passée de la production de gros navires à coque d'acier – déjà produits de manière plus efficace par ses concurrents internationaux – à celle de transbordeurs rapides reposant sur des technologies de pointe pour lesquels il existait peu de réels concurrents internationaux.

- Deuxièmement, étant donné le dynamisme du secteur des services, les problèmes d'ajustement liés à la libéralisation seront probablement plus facilement surmontés que ceux qui sont associés à la libéralisation des biens.
- Troisièmement, la libéralisation des services entrant dans la production de l'agriculture et des industries manufacturières devrait réduire les problèmes d'ajustement auxquels ces secteurs pourraient être confrontés. Il ressort d'une analyse en cours à l'OCDE que si l'on tient compte des obstacles existant pour les services, le taux effectif de protection pour certains secteurs agricoles et manufacturiers devient en fait négatif, ce qui veut dire que ces obstacles ont pour effet de pénaliser les branches d'activité en question plutôt que de les protéger (voir le tableau 3.1).

Comme on l'a fait remarquer plus haut, les restrictions aux échanges ont peu de chances d'influer sur les forces structurelles fondamentales qui déterminent le rôle de différents secteurs dans l'activité économique globale. Une mesure de sauvegarde ciblée peut toutefois être jugée opportune, dans le cadre du processus d'ajustement, lorsqu'un grave préjudice est causé par une forte envolée inattendue des importations. La question à laquelle il convient de répondre est celle de savoir si les avantages potentiels que procurent les mesures de sauvegarde par le répit qu'elles apportent pour l'ajustement structurel – et sa meilleure acceptation par la population qu'elles permettent – justifient le coût qu'elles impliquent (voir l'encadré 3.6).

Tableau 3.1. **Impact des obstacles aux échanges de services (OES) sur les taux effectifs de protection (TEP) du secteur manufacturier**

TEP constatés

	Brésil		Maroc		Roumanie		Thaïlande	
	Sans OES	Avec OES	Sans OES	Avec OES	Sans OES	Avec OES	Sans OES	Avec OES
Produits forestiers et en bois	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(+)
Produits chimiques, en caoutchouc et en plastique	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)	(-)	(-)
Produits minéraux nda	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)	(-)	(+)	(-)
Métaux de base et métaux	(+)	(+)	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)
Véhicules automobiles	(+)	(-)	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)
Matériel de transport	(+)	(+)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)	(-)
Produits manufacturés nda	(+)	(+)	(+)	(-)	(+)	(-)	(+)	(+)

nda = non désignés ailleurs.

Le taux effectif de protection (TEP) mesure la protection qu'assure à un secteur d'activité l'ensemble du système tarifaire en tenant compte des effets des droits de douane sur les moyens de production ainsi que sur la production. Dans une activité économique, il indique l'augmentation ou la diminution de la valeur ajoutée par unité de production qui est imputable au système tarifaire par rapport au niveau qui serait atteint en l'absence de droits de douane. La différence entre les TEP calculés en tenant et en ne tenant pas compte des obstacles aux échanges de services peut être considérée comme révélatrice du coût supplémentaire imposé par des obstacles inefficaces aux échanges de services. Pour la protection des services, ce sont les estimations les plus récentes des obstacles existant dans les secteurs de télécommunications, des banques, de la distribution, de l'électricité, des services professionnels et des transports aériens et maritimes qui ont été utilisées.

(+) indique un TEP positif.

(-) indique un TEP négatif.

Source : Travaux en cours de l'OCDE sur l'impact des OES sur les TEP dans l'agriculture et le secteur manufacturier.

Il est intéressant de noter que les pays en développement considérés dans la présente étude ont suivi des approches différentes de la réforme des échanges, bien que celle-ci soit l'une des principales conditions du succès de l'ajustement structurel. Dans les premiers temps de sa réforme, Maurice a adopté une politique d'ouverture partielle en établissant une zone franche pour l'industrie d'exportation au sein de l'économie nationale protégée. L'économie thaïlandaise n'a été également libéralisée que de façon progressive. Le Chili est le seul des cinq pays examinés à avoir opté pour une politique de totale libéralisation des importations. Cette politique, jointe à toute une série d'autres mesures qui ont permis d'ouvrir davantage l'économie et ont encouragé les exportations, a contribué au développement d'activités axées sur l'exportation de fruits frais, de vins et d'autres produits agroalimentaires. Le gouvernement a adopté, dans le même temps, une série de mesures réglementaires correctrices pour les marchés des produits et des facteurs (voir l'encadré 4.1 du chapitre 4) pour mettre l'économie sur une trajectoire de développement tournée vers l'extérieur. L'expérience des pays en développement donne à penser que l'ajustement structurel lié aux échanges doit sans doute être progressif là où il faut laisser le temps nécessaire au renforcement des institutions. Le risque toutefois d'une démarche progressive est qu'elle peut rendre la réforme moins crédible et offrir la possibilité de retours en arrière ou d'exceptions spécifiques.

Encadré 3.6. Harley-Davidson : sauvegardes commerciales et ajustement

En 2003, la Harley-Davidson Motor Company a marqué son centenaire par l'annonce de recettes et de gains records pour la dix-huitième année consécutive. Elle a porté sa part du marché des motos lourdes en Amérique du Nord à 48 % et vendu près de 300 000 unités dans le monde dont 22 % à l'exportation. La position de force dans laquelle elle se trouve aujourd'hui tranche nettement avec la situation précaire qui était la sienne il y a une vingtaine d'années.

En effet, la part du marché des motos de grosse cylindrée que Harley-Davidson détenait en Amérique du Nord est tombée de 75 % à moins de 25 %, entre 1973 et 1980. Les constructeurs japonais qui contrôlaient déjà 98 % du marché nord-américain des motos légères, commençaient à s'intéresser au marché des motos lourdes. En 1978, la *United States International Trade Commission* (USITC – Commission du commerce international des États-Unis) a rejeté une demande d'enquête antidumping formulée contre les importations de motos légères japonaises. Bien qu'elle ait conclu à l'existence d'un dumping, l'USITC a estimé que la société Harley-Davidson, filiale du conglomérat AMF établi à New York, n'était pas lésée par les importations, et aucune action n'a été décidée. Quatre ans plus tard, toutefois, après un nouveau recul de 30 % de sa part de marché, le dernier constructeur de motos des États-Unis sous contrôle américain, qui venait d'être vendu à ses dirigeants par la société mère, était au bord de l'effondrement car il continuait de céder du terrain aux constructeurs japonais qui produisaient des grosses cylindrées, moins coûteuses et de meilleure qualité.

Les dirigeants de l'entreprise, désormais indépendante, ont alors œuvré à son redressement en réduisant ses capacités inemployées, modifiant son organisation et introduisant de nouveaux systèmes de production et de contrôle de la qualité. Toutefois, les États-Unis étaient au plus fort de la plus profonde récession survenue depuis la crise de 1929, les taux d'intérêt étaient extrêmement élevés, la demande chutait, les importations s'accéléraient et les stocks japonais n'avaient jamais été aussi importants. C'est dans ce contexte que les responsables de l'entreprise surendettée ont demandé à bénéficier d'une aide au titre de l'article 201 du *Trade Act* de 1974 (qui incorpore le principe de la clause de sauvegarde énoncé au paragraphe 1, point (a) de l'article XIX du GATT).

En bref, les dirigeants de Harley-Davidson ont affirmé qu'ils avaient déjà pris les mesures indispensables au redressement de l'entreprise, que les constructeurs japonais avaient amassé des stocks importants qu'ils devraient écouler à bas prix et que l'entreprise avait besoin de temps pour finir de s'adapter aux changements. L'USITC a considéré quatre principaux points pour déterminer si Harley-Davidson remplissait les conditions légales pour bénéficier d'une aide. Ces points portaient sur la question de savoir si : *i*) l'industrie nationale produisait des articles similaires aux articles importés en question ou entrant directement en concurrence avec eux ; *ii*) les importations des articles en question avaient augmenté ; *iii*) l'industrie nationale subissait ou risquait de subir un grave dommage ; et *iv*) l'accroissement des importations était une cause substantielle du dommage ou de la menace de dommage.

Les trois commissaires se sont accordés à reconnaître que les trois premières conditions étaient remplies, mais, en ce qui concerne le dernier point, l'accroissement des importations n'était pas une cause substantielle du dommage aux yeux de l'un des commissaires qui a estimé que la diminution de la demande était plutôt imputable à la récession. Ce commissaire a également fait observer que deux constructeurs japonais qui fabriquaient des motos aux États-Unis obtenaient des résultats relativement meilleurs que Harley-Davidson. L'USITC a donc conclu (par deux voix contre une) que l'octroi d'une aide se justifiait en raison d'un risque de dommage et le Président des États-Unis a accepté ultérieurement sa recommandation de porter le droit *ad valorem* appliqué aux motos lourdes de 4.4 % à 45 % pendant la première année, 35 % pendant la deuxième, 20 % pendant la troisième, 15 % pendant la quatrième et finalement 10 % pendant la cinquième année.

Le nouveau tarif douanier a permis de faire tomber la part des importations dans le marché américain des motos de 60-70 % au début des années 1980 à 31 % en 1984. Les constructeurs japonais Kawasaki et Honda ont réagi en augmentant leur production aux États-Unis.

Encadré 3.6. Harley-Davidson : sauvegardes commerciales et ajustement (suite)

Les dirigeants de Harley-Davidson ont déployé des efforts considérables pendant la période de répit qui leur a été accordée pour s'adapter à la concurrence des importations. Ils ont introduit de nouvelles technologies assistées par ordinateur, limité les coûts de production et fait progresser la qualité des produits. Ils ont permis d'importantes améliorations au niveau des méthodes de fabrication et de la productivité en introduisant un système de gestion des stocks en flux tendu et un contrôle statistique du processus de fabrication. Ils ont également amélioré la commercialisation et le financement des ventes au détail et renforcé le réseau de concessionnaires.

Sous l'effet combiné du nouveau tarif douanier et des efforts déployés pour améliorer son organisation et son efficacité, Harley-Davidson a pu embaucher au milieu des années 80 tandis que sa production et sa part du marché intérieur augmentaient. Bien que certains détracteurs aient objecté que ce succès avait coûté, en 1984, aux consommateurs américains entre 400 USD et 600 USD par moto, soit 150 000 USD par emploi préservé dans l'industrie des motocycles, ce rapide redressement de la situation a permis aux dirigeants de Harley-Davidson de demander à l'administration américaine de supprimer les droits de douane protecteurs un an avant la date prévue.

Sources : USITC (1987) ; Appleyard et Field (2001) ; Baltzan et Tate (1995) ; Hufbauer *et al.* (1986).

Comme de nombreuses autres économies en développement, les cinq pays analysés ont adopté diverses formes d'incitations à l'exportation telles que des systèmes de ristourne de droits de douane (remboursement de prélèvements à l'importation perçus sur les pièces détachées et composants utilisés pour la production d'exportations), des exonérations temporaires d'impôt et d'autres mesures fiscales en faveur des entreprises exportatrices implantées dans les zones franches. Il convient de souligner que les ensembles de mesures d'incitation à l'exportation doivent être gérés par des institutions publiques fonctionnant bien pour éviter les retards et autres formes de manque d'efficacité. Ces trains de mesures doivent, en outre, s'intégrer dans une stratégie publique générale d'encouragement des exportations et de l'investissement, comme c'est le cas pour la zone franche de Maurice. L'absence de stratégies globales de ce type explique peut-être les difficultés rencontrées dans l'établissement de zones franches performantes dans d'autres pays de l'Afrique subsaharienne (Bost, 2001). Un manque d'efficacité dans le secteur protégé peut aussi affaiblir les interactions avec le secteur exportateur dynamique. C'est le cas, par exemple, du Lesotho qui a beaucoup de mal à renforcer les interactions entre le secteur de l'habillement, essentiellement sous contrôle étranger, et le reste de l'économie.

Les liens entre les échanges et l'investissement sont souvent très importants, surtout dans les pays en développement. Bien qu'une grande partie des capitaux d'investissement ait été d'origine nationale dans tous les secteurs des pays en développement examinés, l'investissement direct étranger (IDE) a joué un rôle non négligeable. Au Lesotho, par exemple, le secteur de l'habillement est principalement aux mains d'investisseurs étrangers. Il convient de noter que les fonds sont souvent venus des secteurs exportateurs antérieurement développés comme le secteur du sucre à Maurice, les sociétés de l'agroalimentaire en Thaïlande et l'horticulture au Kenya. L'expérience de Maurice, en particulier, souligne (pour les gouvernements africains) à quel point il est important de ne pas tuer la « vache à lait » et de permettre l'apparition de sources nationales de capital-risque (Subramanian et Roy, 2001).

Si les investissements intérieurs ont dominé, sur le plan quantitatif, les investissements étrangers semblent avoir apporté une importante contribution « qualitative ». L'IDE et les compétences des expatriés ont apporté un savoir-faire dans les domaines financier, administratif et technologique et ils ont permis 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 est-asiatiques 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 de crevettes en Thaïlande. Les gouvernements ont aussi contribué à attirer l'IDE grâce aux régimes assez ouverts et non discriminatoires mis en place pour l'investissement dans les années 1980.

Recours à des stratégies globales

Entreprendre concurremment des réformes complémentaires dans différents domaines d'action peut permettre à la fois de créer des synergies entre les mesures et de réduire la résistance au changement, du fait que ceux qui pâtissent d'une réforme peuvent être les bénéficiaires d'une autre. L'effet combiné de mesures complémentaires sera plus important que la somme des différents effets notamment en créant un environnement propice à l'innovation et à la diffusion des technologies permettant aux pays de progresser dans la chaîne de valeur. Il est donc conseillé avant tout aux pouvoirs publics de viser à adopter de bonnes mesures générales couvrant toute une série de domaines d'action pour gérer l'ajustement structurel. Des programmes de réforme globaux ont des chances d'être plus efficaces que des stratégies fragmentaires. Par exemple, des mesures améliorant la flexibilité du marché du travail permettraient de réduire les coûts de l'ajustement en termes de perte de production, tout en encourageant la croissance parce qu'elles faciliteraient les transferts de ressources vers les activités en expansion. Cependant, si ces dispositions s'accompagnaient de mesures réduisant les obstacles réglementaires à la concurrence et à l'expansion des marchés intérieurs, l'ensemble de la société pourrait en récolter les fruits plus tôt et les effets positifs pourraient être finalement plus importants. Des réformes généralisées peuvent aussi réduire la résistance au changement et rendre plus difficile à certaines industries de plaider pour une exemption (voir l'encadré 3.7).

Il s'ensuit que les gouvernements doivent s'efforcer, dans toute la mesure du possible, de mener de front les réformes dans plusieurs domaines. Dans certains cas, toutefois, un ordre chronologique particulier peut s'imposer mais il n'existe pas de schéma préétabli. De nombreuses mesures peuvent être présentées comme étant la condition préalable indispensable à l'ajustement structurel : la libéralisation des échanges pour empêcher un transfert de ressources vers les secteurs protégés, la libéralisation de l'investissement pour garantir un effet multiplicateur au niveau macroéconomique, la réforme des relations professionnelles pour préparer le marché du travail et la réforme de la politique de la concurrence pour éviter des abus de position dominante sur les marchés après la déréglementation. Il ressort, en fait, des études de cas que l'ordre dans lequel ces mesures, et d'autres, sont effectivement mises en œuvre dépend, finalement, de ce qui est politiquement réalisable dans le pays concerné.

Encadré 3.7. Enseignements tirés pour l'ajustement structurel de l'expérience australienne de réformes généralisées

Au cours des deux dernières décennies, l'Australie a mis en œuvre un large éventail de réformes structurelles impliquant la libéralisation des échanges, du taux de change et du secteur financier, l'assouplissement de la réglementation du marché du travail, la réforme des monopoles du secteur public qui dominaient l'offre de services d'infrastructure de base ainsi que l'examen systématique et la refonte de la réglementation anticoncurrentielle à l'aide d'une « politique nationale de la concurrence » de portée générale.

Les réformes ont généré toute une série d'effets positifs dans l'ensemble de l'économie. Elles ont aussi souvent fait peser des pressions en faveur de l'ajustement sur des entreprises, des travailleurs et des régions particuliers. Si ces pressions se sont généralement concentrées sur un groupe relativement restreint et bien identifié dès le départ, les effets positifs se sont, le plus souvent, dispersés dans l'ensemble de la société et ils ne se sont faits sentir qu'au bout d'un certain temps, ce qui explique pourquoi il est toujours difficile d'obtenir l'adhésion du public pour des réformes dignes d'intérêt.

L'expérience australienne confirme l'importance de la stabilité macroéconomique pour créer un environnement propice au changement structurel et au succès des réformes. Elle montre aussi toutefois qu'il est important de s'attaquer aux problèmes d'ajustement et de mettre en œuvre des politiques appropriées pour les résoudre. Parmi les principaux enseignements tirés de l'expérience australienne, on peut citer les suivants :

Des processus efficaces d'évaluation des politiques sont indispensables. Les décideurs ont besoin d'informations et d'analyses pour savoir si un projet de réforme structurelle est dans l'intérêt général de la population, compte tenu de ses coûts et avantages attendus et de ses effets notables éventuels sur la répartition des revenus. Différentes stratégies de mise en œuvre devront être examinées, le cas échéant, et les fondements de certains choix de politiques devront être clairement énoncés.

Des processus d'examen indépendants peuvent faciliter l'acceptation de la nécessité des réformes. Les autorités publiques comme les communautés ont besoin de comprendre la raison d'être et les conséquences de différents choix de politiques. Des organes d'examen qui fonctionnent en toute indépendance des autorités gouvernementales et de groupes d'intérêts catégoriels et dont les processus prévoient de larges consultations et une surveillance du public, peuvent aider les gouvernements à « vendre » les réformes et à mieux faire comprendre à la population que leurs avantages dépasseront leurs coûts.

Des réformes généralisées peuvent réduire les coûts de l'ajustement. En dépit des problèmes non négligeables que cela pose, entreprendre concurremment des réformes dans différents domaines d'action peut réduire la résistance au changement du fait que ceux qui pâtissent d'une réforme peuvent bénéficier, en contrepartie, des effets positifs d'une ou de plusieurs autres. Par exemple, la modélisation entreprise par la Commission de l'industrie australienne (qui a précédé la Commission de la productivité) des réformes du tarif douanier, des secteurs de l'électricité et des télécommunications ainsi que du secteur public, a démontré que la libéralisation des échanges réduirait certes l'emploi dans le secteur manufacturier de 0.3 % mais que les quatre réformes auraient pour effet net d'accroître l'emploi dans ce même secteur de 1.2 %. De plus, le programme de réforme étant général, il a été plus difficile à des secteurs particuliers de demander à bénéficier d'une exemption.

Il convient, dans toute la mesure du possible, de recourir à des mesures d'ajustement accessibles à tous. Des dispositifs généraux de protection sociale – tels que le système de sécurité sociale et/ou de transferts fiscaux, l'aide à la recherche d'emploi et les programmes de formation – présentent l'avantage de traiter de la même façon les personnes se trouvant dans des situations similaires, d'axer l'aide sur les personnes qui en ont vraiment besoin et de soutenir des personnes plutôt que des industries ou des activités particulières. Même dans ces conditions, ce type de dispositifs ne peut faire face à toutes les éventualités et des mesures complémentaires peuvent être nécessaires. Il existe toutefois peu de règles précises à respecter pour déterminer quand une assistance supplémentaire peut se justifier et ce qui marchera le mieux.

Encadré 3.7. Enseignements tirés pour l'ajustement structurel de l'expérience australienne de réformes généralisées (suite)

D'autres aides sectorielles à l'ajustement doivent être évaluées au cas par cas. L'Australie a eu recours à des programmes d'aide spéciaux pour faciliter l'abaissement des niveaux d'aide accordés aux industries laitière, automobile, du textile et de l'habillement ainsi que de la chaussure. Des mesures d'ajustement spécifiques doivent faciliter le changement et non le freiner, être axées sur les problèmes d'ajustement, être efficaces par rapport à leur coût et compatibles avec les systèmes généraux de protection sociale, impliquer un partage équitable de leurs coûts de financement et être transparentes avec une définition claire des responsabilités. Les risques des « opérations sectorielles » sont qu'elles peuvent créer des incitations à continuer de demander une compensation (ce qui ralentit l'ajustement) et encourager d'autres entreprises et d'autres travailleurs à rechercher un traitement de faveur.

Des réformes progressives peuvent faciliter l'ajustement. Pour atténuer les pressions dues à l'ajustement, on peut opter pour une stratégie de mise en œuvre progressive des réformes. Cette démarche présente de nets avantages là où des changements graduels et échelonnés permettent de faciliter la transition en laissant aux parties concernées le temps de s'adapter à un nouvel environnement et là où l'on ne dispose que d'informations limitées sur la capacité d'ajustement de différents groupes de travailleurs et d'entreprises. C'est ainsi que les programmes de réforme du tarif douanier, des subventions et de la tarification des services publics ont été mis en œuvre par étapes en Australie. L'introduction progressive des réformes peut toutefois retarder le moment où leurs effets positifs se font sentir et, dans certains cas, elle peut augmenter le risque de réorientation de l'action gouvernementale.

Une évaluation a posteriori peut aider à garder le cap des réformes. L'aptitude des gouvernants à déceler et à résoudre par avance d'éventuels problèmes d'ajustement ou de répartition est souvent limitée. Les difficultés associées à une réforme peuvent n'apparaître que lors de sa mise en œuvre. L'évaluation *a posteriori* a donc un rôle à jouer et elle doit s'accompagner, le cas échéant, d'une modification des réformes en conséquence. Cela peut contribuer à rassurer la population en convainquant qu'il sera remédié aux difficultés inattendues auxquelles se heurtera l'ajustement. L'examen de l'impact des réformes de la politique nationale de la concurrence sur les régions d'Australie, réalisé en 1999 par la Commission de productivité, a permis non seulement de constater qu'il était possible d'affiner les dispositions prévues mais aussi de déceler d'importants moteurs du changement dans les communautés régionales – tels que l'évolution de la technologie, des termes de l'échange, des goûts des consommateurs et des tendances sociales – qui étaient imputés à la politique nationale de la concurrence.

Source : Australian Productivity Commission.

Coopération bilatérale et régionale

Les mesures prises au niveau national peuvent souvent être complétées par des mesures de coopération internationale, organisée sur une base bilatérale ou régionale. Sous sa forme la plus satisfaisante, cette coopération peut permettre de mettre à l'essai, entre pays voisins, des mesures d'ajustement dans le domaine des échanges pour préparer ou compléter de plus larges engagements multilatéraux. Les études de cas montrent bien comment la coopération internationale dans le domaine de la réglementation peut être favorisée par des initiatives régionales ou bilatérales, que ce soit par le biais de la coopération entre les autorités chargées des réglementations sanitaires et phytosanitaires ou de la portabilité de l'assurance-maladie (voir l'encadré 3.8).

Encadré 3.8. **Coopération bilatérale et régionale dans le domaine de la réglementation**

Les accords commerciaux bilatéraux et régionaux peuvent parfois constituer un cadre utile pour examiner les difficultés auxquelles se heurtent les économies en développement lorsqu'elles exportent vers les marchés développés au niveau, par exemple, des prescriptions sanitaires et phytosanitaires (SPS). Ils peuvent également faciliter les échanges de services de santé.

Coopération entre le Mexique et les États-Unis pour les avocats

Les producteurs mexicains d'avocats ont bénéficié de la libéralisation des échanges pour leurs exportations vers les États-Unis, dans le cadre de l'Accord de Libre Échange Nord Américain (ALENA), mais pour en tirer effectivement parti ils ont été tributaires du cadre institutionnel de cet accord de libre-échange qui a facilité la coopération entre les autorités réglementaires des deux pays pour assurer le respect des normes sanitaires et phytosanitaires des États-Unis. Au début de 1990, des réunions entre l'*Animal Plant Health Inspection Service* (APHIS) du ministère américain de l'Agriculture (USDA), d'une part, et le ministère mexicain de l'Agriculture et des offices locaux de contrôle phytosanitaire (JLSV), d'autre part, ont abouti à ce que des inspecteurs de l'APHIS supervisent les programmes mis en œuvre par les JLSV pour rendre les exploitants mexicains mieux à même de respecter des normes sanitaires et phytosanitaires rigoureuses. Ce programme de coopération, qui a abouti à ce qu'en 1997 l'APHIS déclare quatre municipalités mexicaines exemptes de parasites, a ouvert l'accès du marché américain aux exportations d'avocats mexicains tout en résolvant le problème du risque d'infestation soulevé par les producteurs californiens. L'ALENA avait prévu un programme de réunions bilatérales entre les autorités nationales chargées de la réglementation sanitaire et phytosanitaire et offert ainsi un mécanisme qui a facilité la solution du problème.

Coopération dans le domaine de la santé entre le Japon, d'une part, et la Thaïlande et les Philippines, d'autre part

Le ratio adultes en âge de travailler/personnes âgées doit tomber au Japon de 4 pour 1 aujourd'hui à près de 2 pour 1 en 2020, ce qui va réduire la matière imposable finançant les services publics et augmenter en même temps la demande de soins de santé. Le vieillissement de la population est le principal moteur de la restructuration du secteur japonais de la santé ; les dirigeants cherchent à relever ce défi par le biais notamment d'accords commerciaux régionaux facilitant les échanges de services de santé. Ces accords peuvent favoriser les échanges de services de santé en permettant une meilleure coordination bilatérale des institutions réglementaires ouvrant la voie à la réalisation d'échanges de services de santé suivant le mode 4 c'est-à-dire, par exemple, en élaborant des systèmes de reconnaissance mutuelle qui permettent aux fournisseurs de soins de santé de fournir des services à l'étranger. Les accords commerciaux régionaux peuvent aussi constituer une nouvelle façon de mettre en œuvre des mesures renforçant la libéralisation, par exemple, en mettant fin à la non-portabilité de l'assurance-maladie qui freine actuellement la réalisation d'échanges selon le mode 2 ou les déplacements de personnes désireuses de se faire soigner à l'étranger. Il est généralement impossible aux Japonais âgés de recevoir des soins dans des maisons de retraite situées dans des pays comme les Philippines et la Thaïlande (ce qui permettrait de décharger le système national) en l'absence de mesures renforçant la libéralisation comme la portabilité de l'assurance-maladie, qui peut être plus facilement réalisable dans le cadre d'une série d'engagements incorporés dans un accord commercial régional.

Coopération multilatérale

Les mesures prises au niveau national ou régional pour favoriser le succès de l'ajustement structurel sont souvent renforcées par des initiatives ou des règles de discipline multilatérales. En fait, dans certains cas, ce n'est que dans le cadre d'une coopération multilatérale que des mesures efficaces permettant d'exploiter totalement les possibilités peuvent être adoptées.

Le Programme de Doha pour le développement

Les effets positifs des échanges ne se feront pleinement sentir que si une action multilatérale est menée par le biais de l'OMC et si le Programme de Doha pour le développement est réellement mis en œuvre en enregistrant des progrès concrets et équilibrés dans tous les principaux domaines de négociation, c'est-à-dire : l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles, les services ainsi que les règles et la facilitation du commerce. Le rapport sur le commerce mondial 2004 de l'OMC (OMC, 2004a) rappelle qu'il y a une cinquantaine d'années, Harry Johnson a montré comment les pays pourraient coopérer en évitant des mesures de rétorsion commerciale mutuellement préjudiciables. Les engagements pris à l'OMC sont aussi importants dans la mesure où ils permettent d'ancrer solidement les réformes intérieures et de répondre à certaines préoccupations des pays en développement, notamment celles associées à l'érosion des préférences et à la perte de recettes publiques.

Érosion des préférences

Comme on l'a indiqué dans la première partie de l'étude, des pays en développement sont devenus tributaires des préférences commerciales et ils peuvent donc être fragilisés par leur érosion. Lorsque les échanges se développent de façon cohérente avec l'avantage comparatif fondamental d'un pays, sous l'effet de préférences, ces dernières peuvent permettre d'aider le bénéficiaire à combler son retard économique sans subir de distorsions structurelles excessives. Ce n'est toutefois pas toujours le cas. Les préférences peuvent favoriser le développement dans des secteurs dans lesquels le pays bénéficiaire restera tributaire d'un accès préférentiel et ne deviendra jamais pleinement compétitif. Si les marges de préférence accordées dans le cadre d'un dispositif existant sont réduites ultérieurement (du fait, par exemple, d'une réduction des droits NPF (nation la plus favorisée) consentie à la suite de négociations multilatérales), les pressions en faveur de l'ajustement s'intensifieront même dans les secteurs compétitifs. Ces pressions seront particulièrement fortes pour les secteurs dans lesquels la compétitivité du pays bénéficiaire laisse à désirer. Dans certains cas, l'ajustement peut s'avérer coûteux et douloureux à réaliser. C'est pourquoi, certains pays membres de l'OMC ont soulevé la question de l'érosion des préférences dans le cadre des négociations relatives au Programme de Doha pour le développement.

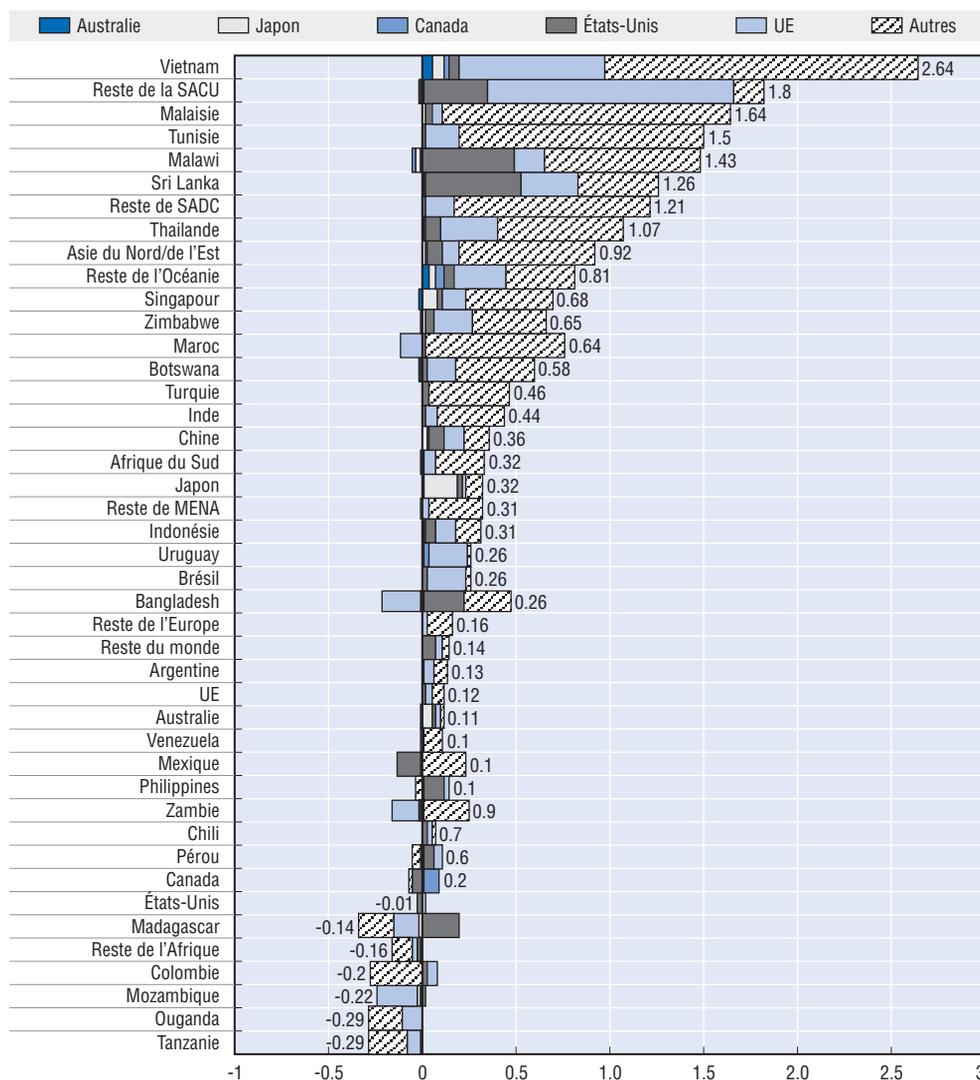
Bien que les principaux bénéficiaires des préférences aient souvent été des pays en développement jouissant de niveaux de revenus relativement élevés et possédant déjà une capacité de production (le Brésil ou la Thaïlande, par exemple), des petits pays ou des pays pauvres ont aussi réussi à développer leurs exportations en jouissant de droits préférentiels. Certains sont devenus tributaires des préférences et risquent donc de connaître des bouleversements à mesure que les préférences s'effritent. Les deux secteurs qui retiennent particulièrement l'attention sont ceux du textile et de l'habillement, dans lesquels l'accès des gros fournisseurs aux marchés a été limité dans le passé par des restrictions quantitatives et certains pays en développement ont bénéficié d'un accès préférentiel aux marchés des pays développés. Des pays comme le Bangladesh, la République dominicaine, Haïti, le Honduras et le Lesotho, entre autres, exportent d'importants volumes de produits dans ces secteurs dans le cadre de dispositifs préférentiels et ils sont particulièrement tributaires des préférences (OCDE, 2004c). Dans le cas du Lesotho, par exemple, le Fonds monétaire international (FMI) mentionne comme l'un des « gros problèmes à moyen terme », « l'expansion de l'industrie textile [qui] est entraînée par le traitement préférentiel accordé au titre de l'AGOA [loi sur la

croissance et les possibilités économiques en Afrique] et risque de ne pas survivre à la suppression progressive des préférences commerciales accordées par les États-Unis » (FMI, 2004a). Un autre secteur jugé préoccupant est l'agriculture pour laquelle certains exportateurs dans les pays en développement bénéficient d'importants transferts de revenus du fait qu'ils jouissent d'un accès privilégié aux marchés des pays développés autrement protégés par des barrières élevées. Maurice, par exemple, exporte de grandes quantités de sucre grâce aux préférences accordées par l'UE. Une récente étude de la Banque mondiale sur les préférences commerciales pour les produits agricoles (Brenton et Ikezuki, 2005) fait observer que si ces préférences ont permis d'importants transferts au profit d'un petit nombre de pays, elles n'ont pas réussi à stimuler les exportations d'un plus large éventail de produits. Les auteurs estiment qu'une réforme est nécessaire pour améliorer l'efficacité des systèmes de préférences pour les produits agricoles (s'appuyant, par exemple, sur des mesures intérieures complémentaires dans les pays en développement et une amélioration des dispositions régissant l'accès aux marchés) mais qu'il faut s'efforcer en même temps de ne pas porter atteinte au processus favorable au développement de la libéralisation des échanges multilatéraux.

Pour qu'elle soit complète, toute évaluation de l'érosion des préférences et des coûts d'ajustement découlant des réductions multilatérales des droits de douane doit considérer ces aspects négatifs en regard des gains potentiels. Il se peut, certes, que les exportations préférentielles diminuent sous l'effet de l'érosion mais les réductions des droits NPF ouvriront aussi de nouvelles possibilités susceptibles de compenser les effets négatifs. Matusz et Tarr (1999) analysent plus de 50 études sur l'ajustement et la libéralisation des échanges (et non pas nécessairement l'érosion des préférences). Ils constatent que pratiquement toutes ces études concluent que les coûts d'ajustement sont très faibles par rapport aux effets positifs de la libéralisation des échanges du fait, en partie, qu'il s'agit le plus souvent de coûts à court terme et que les gains de bien-être résultant de la libéralisation des échanges sont durables.

Les modèles économiques permettent d'évaluer les effets sur le bien-être, au niveau macroéconomique, de la réforme tarifaire dans un cadre multinational et multisectoriel. Dans ce cadre, la modification des conditions d'accès aux marchés d'une catégorie de produits donnée est liée à l'évolution observée dans d'autres secteurs par le biais des marchés des biens et des facteurs. Les effets d'une libéralisation simultanée des échanges dans plusieurs marchés de destination sont également évalués. Cette approche intégrée permet d'évaluer les effets de l'érosion des préférences en tenant compte de l'approche de la réduction tarifaire adoptée par l'OMC (qui couvre simultanément plusieurs marchés, lignes tarifaires et catégories de produits). Les effets peuvent être négatifs sur la production de certains secteurs susceptibles de bénéficier de préférences mais les ressources libérées d'un secteur qui perd son traitement préférentiel peuvent être employées de façon plus productive dans d'autres secteurs. De même, les effets négatifs de l'érosion des préférences qui peuvent être observés sur un marché de destination peuvent fort bien être compensés par les effets positifs résultant de l'amélioration de l'accès à d'autres marchés de destination.

Graphique 3.1. Gains de bien-être par habitant¹ résultant d'une réduction tarifaire de 50 % appliquée simultanément par toutes les régions



1. On peut décomposer en deux éléments les gains de bien-être résultant de la libéralisation des échanges, à savoir : *i*) la plus grande efficacité avec laquelle les pays utilisent leurs ressources, et *ii*) la modification de leurs termes de l'échange.

Source : OCDE (2004c), « Étude de l'OCDE sur l'érosion des préférences commerciales », TD/TD/WP(2004)30/FINAL.

Le graphique 3.1 présente les résultats de la modélisation d'une libéralisation tarifaire se traduisant par une réduction de 50 % des mesures de protection *ad valorem* dans l'ensemble des régions. Un scénario de ce type entraînerait une forte érosion des préférences. Le graphique présente la modification globale du bien-être ainsi que l'origine géographique de cette modification pour les marchés commerciaux. Il ressort du modèle qu'une libéralisation de ce type serait, dans l'ensemble, profitable à la plupart des pays en développement avec une variation nette positive du bien-être résultant de l'évolution conjointe des termes de l'échange et de la répartition des ressources. Dans la plupart des cas, les gains obtenus grâce à la libéralisation des échanges seraient supérieurs

aux pertes découlant de l'érosion des préférences qui irait de pair avec elle. Des pertes nettes de bien-être pourraient toutefois être observées dans quelques régions, d'Afrique principalement, risque qui posera un problème aux dirigeants considérant les effets de l'érosion des préférences. Comme il a été indiqué dans un récent article du FMI (Alexandraki, 2005), « Le problème se concentre sur un petit nombre de pays tributaires d'un encore plus petit nombre de produits. »

Lorsqu'un pays en développement tributaire des préférences doit faire face à une érosion des avantages dont il jouissait, la meilleure réaction des pouvoirs publics peut fort bien être du même ordre que celle recommandée pour la plupart des autres situations liées à la libéralisation des échanges et donc consister à s'efforcer d'exploiter les nouvelles possibilités tout en facilitant l'ajustement. Pour cela, la réforme de la politique commerciale doit aller de pair avec une action visant notamment à favoriser la stabilité macroéconomique et à adopter des mesures de protection sociale. Si le secteur concerné est en mesure de soutenir la concurrence internationale, l'action des pouvoirs publics peut chercher à renforcer cette compétitivité en soutenant l'amélioration des infrastructures ou des ressources humaines (par le biais de la formation, par exemple). Il peut être opportun, là où de nouvelles possibilités se font jour, de s'efforcer de faciliter l'ajustement, redéployer des ressources et encourager la création d'entreprises. Pour ce qui est de la politique commerciale, Matusz et Tarr (1999) font observer qu'une politique tarifaire uniforme peut permettre de limiter, pour des groupes d'intérêts particuliers, les incitations à rechercher une protection susceptible de freiner l'ajustement.

En dehors de ces mesures intérieures, Hoekman *et al.* (2003) préconisent toute une série de dispositions internationales permettant que la libéralisation du régime NPF contribue efficacement au développement (mieux que les préférences). Ces dispositions complémentaires incluraient notamment un affermissement des règles de l'OMC, la reconnaissance du fait que le manque de ressources des petits pays et des pays à faible revenu peut justifier des exemptions temporaires aux règles multilatérales et un renforcement des efforts visant à lier l'aide relative aux échanges aux priorités du développement national. Les donateurs peuvent effectivement avoir un rôle à jouer dans le processus d'ajustement ; l'UE, par exemple, a permis que l'aide au développement finance la restructuration sectorielle dans certains pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) étant donné l'effet de l'érosion des préférences sur plusieurs secteurs. Le FMI et la Banque mondiale (2002) soulignent que lorsqu'un secteur particulier est vulnérable, il est important de définir rapidement les besoins en matière d'ajustement puis de prendre les mesures qui s'imposent. Par exemple, la libéralisation des échanges dans un large éventail d'industries peut permettre de compenser, dans certains pays, les pertes subies par le secteur du textile et de l'habillement. De même, une étude récente de la Banque mondiale sur les perspectives économiques mondiales pour 2005 (*Global Economic Prospects : Trade, Regionalism and Development 2005*) souligne l'importance d'une libéralisation multilatérale pour aider la plupart des pays en développement à avoir davantage accès aux marchés et réduire les inégalités de traitement résultant de l'ensemble actuel d'accords commerciaux régionaux. Ce rapport reconnaît en même temps que l'érosion des préférences risque de se traduire par des pertes nettes pour certains pays en développement, généralement des économies de petite taille. Cela ne veut pas dire que les préférences doivent être maintenues. Le rapport s'efforce plutôt de prouver que des mesures bien conçues d'aide au développement peuvent constituer une solution plus rentable et moins créatrice de distorsions que les préférences (en soutenant, par exemple, les réformes qui permettront une croissance durable).

Perte de recettes

Comme on l'a indiqué dans le premier chapitre, l'effet de la libéralisation tarifaire sur les recettes publiques est un aspect de l'ajustement lié aux échanges qui préoccupe particulièrement les pays en développement. Cette question s'est révélée importante dans le cadre des négociations commerciales multilatérales menées au titre du Programme de Doha pour le développement. L'accord-cadre de l'OMC de juillet 2004 a expressément constaté que la question des recettes tarifaires constituait un défi pour les pays tributaires des recettes tirées des droits d'importation et il a donné pour instruction au Groupe de négociation sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles de prendre en considération les besoins particuliers qui peuvent survenir pour les membres concernés.

Les pays en développement qui appliquent actuellement des tarifs douaniers plus élevés et plus dispersés sont particulièrement bien placés pour tirer profit d'une réforme tarifaire non discriminatoire. Il ressort des estimations empiriques figurant dans de récentes études que les effets positifs potentiels du démantèlement des tarifs douaniers restants sont non négligeables et que c'est pour les pays en développement qu'ils devraient être les plus importants par rapport à leur produit intérieur brut (PIB)⁵. La réduction tarifaire apporte des gains de bien-être indépendamment des pertes éventuelles de recettes tarifaires et ces gains justifient, au bout du compte, la réforme des tarifs douaniers. Les pertes potentielles de recettes peuvent toutefois compromettre les programmes de stabilisation et de développement macroéconomiques et conduire à une remise en question de la réforme des échanges elle-même.

Alors que la levée des restrictions quantitatives et/ou leur remplacement par des droits de douane offre(nt) l'avantage de préserver, voire d'augmenter, les recettes publiques, on ne peut en dire autant de la réduction tarifaire. Si elle n'est pas compensée par une augmentation de la demande d'importations, une réduction des droits de douane se traduit par une diminution des recettes tarifaires et peut donc affecter l'aptitude des pouvoirs publics à mobiliser les ressources. C'est un aspect non négligeable pour les pays en développement qui sont fortement tributaires des recettes tirées des taxes sur les échanges. Cela peut aussi poser de sérieuses difficultés aux pays dont l'assiette fiscale est limitée et le régime d'imposition manque d'efficacité.

Les conseils pratiques donnés récemment en ce qui concerne les implications fiscales de la libéralisation des échanges privilégient le recours à la taxation des revenus, des ventes ou de la valeur ajoutée pour compenser les pertes de recettes (OMC, 2003a ; 2003b). Plusieurs pays en développement ont déjà réussi à réduire sensiblement leur dépendance à l'égard des droits d'importation comme source de recettes fiscales (réduction de 20 points de pourcentage en Tunisie, de 17 en Jordanie, de 16 au Pakistan, de 14 à Maurice et au Congo entre 1994 et 2001). La part moyenne des recettes tarifaires se maintient toutefois aux alentours de 18 % dans les pays à faible revenu. D'après la Commission économique des Nations unies pour l'Afrique, les droits d'importation représentaient en moyenne 34 % de l'ensemble des recettes publiques pendant la période 1999-2001 dans les pays peu développés d'Afrique et ils dépassaient même les 50 % dans un certain nombre de pays.

Tableau 3.2. Profils tarifaires, dépendance à l'égard des droits d'importation et simulation des effets sur le bien-être et les recettes

	Indicateurs fiscaux		Droit de douane moyen ¹		Simulation de la réduction tarifaire selon la formule suisse ²		
	Droits d'importation (% des recettes fiscales)	Prélèvements sur les échanges internationaux (% des recettes courantes) ³	Appliqué	Consolidé	Pourcentages de variation		
					Gains de bien-être par habitant par rapport à la base	Recettes tarifaires	Volume des importations
Argentine	4	4	7.3	32.2	0.6	-15.3	2.9
Bangladesh ⁴	0	23	27.4	158.3	0.3	-42.0	16.1
Brésil	3	3	8.9	34.3	0.3	-24.4	2.8
Chili	..	5	6.6	25.1	-0.1	-0.6	-0.2
Chine	7	10	9.2	6.9	0.2	-47.1	10.2
Colombie	9	7	8.2	57.3	-0.1	-11.3	0.8
Inde	24	18	31.1	46.2	0.4	-58.7	29.9
Indonésie	5	3	4.6	38.2	0.5	-12.6	0.9
Madagascar ⁴	54	52	3.8	26.3	0.1	-4.5	0.5
Malawi ^{4,5}	..	..	10.5	105.9	0.7	-16.6	0.8
Malaisie	..	..	5.0	6.7	1.3	-42.6	1.3
Maroc	19	16	29.1	48.9	0.8	-55.4	25.0
Mozambique ⁴	..	..	8.9	99.9	0.2	-11.8	1.6
Pérou	11	9	12.4	32.4	0.1	-30.0	6.5
Philippines	20	17	2.8	11.1	0.2	-8.0	0.3
Sri Lanka	13	11	7.3	20.4	0.7	-27.1	2.3
Tanzanie	..	..	14.8	84.2	-0.3	-37.0	9.2
Thaïlande	12	10	15.8	19.0	1.5	-47.0	4.9
Ouganda ^{4,5}	50	50	6.1	66.5	-0.2	-10.8	1.4
Uruguay	3	3	5.5	32.0	0.6	-1.8	-0.2
Venezuela	12	7	6.7	33.7	0.0	-19.5	1.0
Vietnam	23	20	17.8	43.5	1.6	-34.1	6.8
Zambie ^{4,5}	..	..	9.3	42.7	0.7	-17.5	1.6
Zimbabwe ⁵	..	..	30.8	75.9	0.7	-43.6	5.5

1. Moyenne pondérée par les échanges en 2001.

2. Les taux consolidés sont réduits dans le monde entier selon la formule suisse avec un coefficient de 10. Les taux appliqués ne sont réduits que lorsque les taux consolidés obtenus tombent au-dessous du niveau du taux appliqué au départ.

3. Les prélèvements sur les échanges internationaux incluent les droits d'importation et de sortie, les profits des monopoles d'exportation ou d'importation, les gains de change et les taxes de change. Les recettes courantes incluent toutes les recettes fiscales et les encaissements non remboursables (autres que les dons) résultant de la vente de terres, d'actifs incorporels, de fonds d'État ou de biens de capital fixes, ou de transferts en capital provenant de sources autres que les administrations publiques. Elles incluent également les amendes, les redevances, les recouvrements, les droits de mutation et les prélèvements exceptionnels sur le capital. Les données ne concernent que les administrations centrales. L'année de référence est l'année 2001 sauf dans le cas du Bangladesh, de la Chine, de la Colombie et du Maroc (1999) ainsi que du Brésil (1998), de Madagascar (2000) et du Vietnam (2002).

4. Indique un pays peu développé

5. Indique un pays sans littoral.

Source : Indicateurs du développement dans le monde de la Banque mondiale reposant sur les statistiques des finances publiques du FMI, les bases de données GTAP et WITS et les simulations effectuées sur le modèle de l'OCDE à l'aide du modèle GTAP.

La dépendance à l'égard des droits d'importation comme source de recettes publiques diffère considérablement d'un pays à l'autre et il en va de même des ajustements

nécessaires pour remplacer ces droits par d'autres recettes. Le tableau 3.2 expose les données de base sur les niveaux tarifaires et la dépendance à l'égard des droits d'importation d'un échantillon de pays en développement. Il présente également les résultats d'une simulation de la libéralisation tarifaire multilatérale effectuée sur la base d'une formule non linéaire.⁶ Les différences considérables observées entre les pays dans les effets sur les échanges, le bien-être et les recettes tiennent en grande partie à la diversité des niveaux tarifaires initiaux et aux différences entre les taux consolidés et les taux effectivement appliqués. Une simulation comparable dans laquelle les pertes de recettes tarifaires sont compensées par un impôt sur la consommation indique qu'il est tout à fait possible de tirer des gains de bien-être d'un ensemble de réformes tarifaires et fiscales sans compromettre les recettes publiques. La Thaïlande, par exemple, pourrait bénéficier en permanence d'un gain de bien-être annuel de 1.3 % tout en maintenant ses recettes publiques globales.

Dans l'ensemble, les pays n'ont pas tous réussi dans le passé à coordonner la réforme de leurs tarifs douaniers et celle de leur régime fiscal. Ces résultats inégaux appellent une approche prospective de la question des coûts d'ajustement qui peuvent aller de pair avec les réductions tarifaires décidées dans le cadre des négociations relatives au Programme de Doha pour le développement. Cette approche devrait faire intervenir une évaluation analytique préalable visant à établir quels pays pourraient être particulièrement vulnérables ainsi que la prise en compte des problèmes de recettes dans les dispositions prises en matière de traitement spécial et différencié sous la forme d'un allongement des délais de mise en œuvre ou de l'octroi d'une aide financière coordonnée aux pays en développement défavorisés pour les aider à surmonter les difficultés financières, techniques ou pratiques liées à une réforme tarifaire associée à une réforme fiscale.

Il est évident qu'une action coordonnée de la communauté internationale sera nécessaire pour surmonter les difficultés financières, techniques ou pratiques liées à une réforme tarifaire associée à une réforme fiscale dans les pays en développement défavorisés. Les administrateurs du FMI et de la Banque mondiale ont affirmé, à cet effet, leur détermination à collaborer avec l'OMC pour traiter les problèmes que certains pays en développement peuvent rencontrer dans l'ajustement à la libéralisation des échanges décidée dans le cadre des négociations de Doha. Il convient aussi de noter que si les coûts associés à la conception et à l'application d'un impôt (compensatoire) approprié sont temporaires, les effets positifs qu'ils produisent sous la forme d'une meilleure répartition des ressources sont permanents. D'un point de vue économique, donc, ces coûts sont considérés non pas comme un obstacle à la libéralisation mais plutôt comme des investissements nécessaires préparant le terrain pour l'obtention de gains durables.

Bonnes pratiques et efforts entrepris pour renforcer les capacités commerciales⁷

La communauté internationale peut soutenir le processus d'ajustement dans les pays en développement notamment en encourageant le développement, dans ces pays, de capacités durables dans le domaine des échanges.

Bonnes pratiques

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE recommande dans ses *Lignes directrices de 2001 sur le renforcement des capacités commerciales au service du développement* de focaliser l'aide, dans les pays en développement, sur le renforcement de cadres et de processus d'élaboration de la politique commerciale efficaces,

participatifs et durables en faisant fond sur les capacités humaines et institutionnelles endogènes existantes.

Soutenir un cadre et un processus d'élaboration efficaces pour la politique commerciale est une tâche complexe. Cela nécessite des efforts de la part des pays en développement et une aide des donateurs dans un large éventail de domaines, notamment le développement des capacités nécessaires à l'analyse et au diagnostic économiques ainsi qu'à l'évaluation (ex ante) de l'action publique ; à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie commerciale globale (voir ci-dessous) ; à la mise en place de mécanismes institutionnalisés de consultation entre différents ministères, et avec le secteur privé et la société civile ; à une consultation réelle des parties intéressées (qu'elles relèvent ou non du secteur public) ; et à un suivi et une analyse indépendants.

Les efforts entrepris par les partenaires et les donateurs devraient viser, au bout du compte, à rendre les décideurs, les entreprises et la société civile dans les pays en développement mieux à même de :

- *Formuler et mettre en œuvre une stratégie commerciale cohérente* (et les plans d'action y afférents) couvrant tous les domaines d'action liés aux échanges qui sont pertinents. Une stratégie commerciale globale devrait donc viser à favoriser la participation aux institutions, négociations et processus qui façonnent la politique commerciale ainsi que les règles et pratiques du commerce international (y compris les organismes de normalisation) et à encourager le respect de leurs dispositions ; à renforcer la compétitivité des exportations (voir ci-dessous) et à faciliter les échanges (en simplifiant notamment les procédures et les administrations douanières). La stratégie commerciale devrait être étroitement coordonnée avec la stratégie globale de développement du pays ;
- *Augmenter le volume, la valeur ajoutée et la diversification des exportations*. Cela implique de renforcer les capacités de production et d'exportation pour aider les entreprises à mieux exploiter les nouvelles possibilités offertes par la mondialisation (par exemple, en renforçant leurs capacités de développement des échanges commerciaux, et d'analyse et d'exploitation des marchés, et en intensifiant les services de soutien aux entreprises).
- *Améliorer les infrastructures* qui sont très importantes pour les échanges internationaux.

L'action des donateurs dans le domaine de l'assistance technique liée au commerce et du renforcement des capacités commerciales (AT/RCDC) devrait cibler le large éventail d'acteurs publics et privés concernés par les échanges tels que les organismes publics et les fonctionnaires, les entreprises et les associations professionnelles, les syndicats, les organisations publiques et privées d'aide au commerce, les établissements de recherche etc.

Pour optimiser l'efficacité de l'aide, il est important de :

- Favoriser une forte prise en charge locale et la participation de responsables de haut niveau à l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies commerciales et de lutte contre la pauvreté.
- Adapter les programmes d'aide des donateurs aux priorités des pays en développement définies dans la stratégie commerciale nationale et les stratégies de

développement et de lutte contre la pauvreté, et tenir compte du contexte national (contexte politique, institutionnel, culturel et commercial notamment).

- Utiliser, dans toute la mesure du possible, les systèmes des pays en développement.
- Harmoniser les procédures et les pratiques (administratives) des donateurs.
- Mieux coordonner les programmes d'aide et améliorer la complémentarité des donateurs (en optimisant le déroulement logique et la continuité des différents programmes d'aide ainsi que les synergies existant entre eux) de manière à assurer une approche globale et une fourniture intégrée de l'aide au renforcement des capacités commerciales.
- Opter pour une gestion des stratégies nationales et des programmes d'aide connexes, fondée sur les résultats (incluant un suivi régulier et objectif et une évaluation de la part des bénéficiaires et des donateurs).

Actions en cours

En novembre 2002, les Secrétariats de l'OMC et de l'OCDE ont créé la base de données du Programme de Doha pour le développement sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce (BDRCC) pour surveiller la mise en œuvre des engagements inclus dans la Déclaration de Doha et renforcer le partage d'informations et la coordination des efforts des donateurs bilatéraux et des organismes multilatéraux dans le domaine de l'AT/RCDC.

Les données les plus récentes de la BDRCC, figurant dans le graphique 3.2, montrent que l'AT/RCDC a fortement augmenté en 2003, après avoir stagné entre 2001 et 2002. Les engagements au titre des politiques et réglementations commerciales⁸, qui se sont élevés à quelque 660 millions d'USD par an en 2001 et 2002, ont augmenté de 48 % pour atteindre près de 1 milliard d'USD en 2003. De même les engagements au titre des activités de développement des échanges commerciaux⁹, qui se sont chiffrés à quelque 1.35 milliard d'USD par an en 2001 et 2002, ont augmenté de 34 % pour s'élever à près de 1.8 milliard d'USD en 2003. En dehors de ces activités d'AT/RCDC, les donateurs et les organismes multilatéraux se sont engagés à fournir plus de 8 milliards d'USD en 2002 pour soutenir les infrastructures économiques – transports et stockage, énergie et télécommunications – qui sont indispensables aux échanges internationaux. Les engagements dans ce domaine n'ont pas sensiblement varié entre 2000 et 2002.

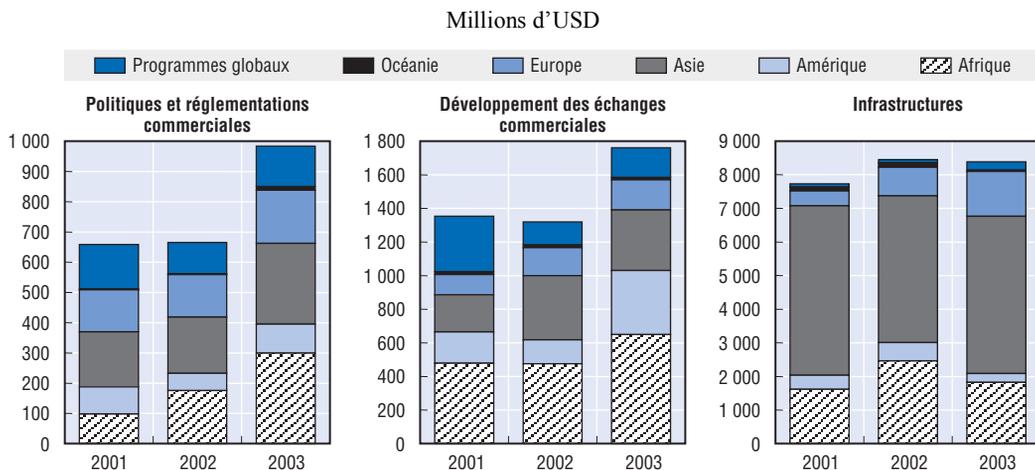
La part de l'AT/RCDC dans l'ensemble des engagements d'aide a également progressé, passant de 3.6 % en 2002 à 4.2 % en 2003¹⁰.

L'addition de ces montants ne permet pas d'obtenir la valeur globale de l'AT/RCDC. L'assistance fournie dans le domaine des politiques et réglementations commerciales revêt souvent la forme de sessions de formation et d'ateliers de travail qui sont relativement peu coûteux mais peuvent être très rentables sur le plan du renforcement des capacités institutionnelles. A l'inverse, si l'aide générale apportée au secteur des entreprises et aux projets agricoles ou industriels liés aux échanges est de plus grande valeur, elle ne peut que partiellement renforcer les capacités commerciales. L'aide apportée au niveau des infrastructures est « à forte intensité de capital » et donc d'un coût élevé.

L'aide fournie au titre des politiques et réglementations commerciales a augmenté dans toutes les régions en développement, mais surtout en Afrique, où elle a triplé entre

2001 et 2003. La forte augmentation enregistrée en 2003 tient à l'accroissement des engagements d'aide visant à favoriser l'intégration des échanges dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté, une meilleure compréhension et un plus grand respect des normes sanitaires et phytosanitaires et des obstacles techniques au commerce ainsi que la mise en œuvre de procédures de facilitation des échanges. On peut citer comme exemples d'activités générales pour lesquelles des engagements ont été pris en 2003, un programme régional de facilitation des échanges du Royaume-Uni visant à développer les possibilités commerciales pour les petits agriculteurs et commerçants grâce à l'élaboration de normes communes pour les biens et services et à la simplification des procédures douanières en Afrique australe ainsi qu'un programme régional de la France destiné à développer le « commerce équitable » en Afrique.

Graphique 3.2. Répartition de l'assistance technique liée au commerce, du renforcement des capacités commerciales et des infrastructures par région et principale catégorie



Source : Base de données OMC/OCDE du Programme de Doha pour le développement sur le renforcement des capacités dans le domaine du commerce (BDRCC).

En 2003, le volume des engagements pris au titre des activités de développement des échanges a augmenté en Afrique et en Amérique dans le cadre principalement de programmes régionaux sous la forme, par exemple, d'un prêt de l'*International Development Agency* (IDA) visant à contribuer au développement des exportations d'énergie entre les pays d'Afrique australe et d'un projet multisectoriel des Communautés européennes en faveur du développement des PME en Amérique du Sud. La forte augmentation des engagements observée en 2003 tient à l'important accroissement du volume des activités d'aide à la promotion des échanges, surtout dans l'agriculture et l'industrie, et dans une moindre mesure, au renforcement de l'aide au développement des marchés, surtout dans l'industrie et les services.

S'agissant des infrastructures économiques, l'Asie reste de loin la principale région bénéficiaire en raison du nombre de pays à forte densité de population qu'abrite la région. En 2002, la part de l'Afrique dans l'aide destinée aux infrastructures a diminué, du fait que les donateurs ont eu tendance à s'intéresser davantage aux secteurs sociaux et moins aux infrastructures de la région tandis que la part de l'Europe a augmenté depuis 2001, en raison principalement des activités de reconstruction d'après-guerre menées en Serbie et au Monténégro.

Coopération internationale dans le domaine de la réforme de la réglementation

L'OCDE offre l'exemple d'une organisation internationale entreprenant des travaux destinés à faire mieux comprendre les avantages et les modalités de la réforme de la réglementation. Elle a adopté, en 1997, un ensemble de principes pour une réglementation de qualité, qui a été récemment actualisé. Elle a aussi examiné jusqu'à présent les pratiques réglementaires de 20 pays Membres. Ces examens suivent une approche pluridisciplinaire et sont axés sur l'aptitude des gouvernements à gérer la réforme de la réglementation ainsi que sur la politique de concurrence, l'ouverture des marchés et le cadre réglementaire de secteurs spécifiques.

L'OCDE coopère avec l'APEC (Coopération économique Asie-Pacifique) sur un projet conjoint dans ce domaine. L'Initiative de coopération APEC-OCDE sur la réforme de la réglementation fournit un cadre de discussion et vise à faciliter l'application de principes analogues pour la réforme de la réglementation dans les pays membres des deux organisations.

Dans le cadre de cette initiative, une Liste de référence commune APEC-OCDE a été élaborée pour servir de guide et permettre l'auto-évaluation des mesures de réforme de la réglementation et de leur mise en œuvre. La liste de référence propose de considérer les réglementations dans l'optique de l'ensemble de l'action gouvernementale. Lorsqu'ils conçoivent et appliquent des réglementations, les gouvernements devraient être conscients de la complémentarité de la politique de la réglementation, de la politique de la concurrence et de la politique commerciale et des interactions entre elles. Il est suggéré, en ce qui concerne la politique commerciale, d'intégrer les considérations d'ouverture des marchés dans la prise de décision réglementaire en créant, au sein de l'administration, des mécanismes de consultation entre les autorités chargées de la réglementation, des échanges et de la concurrence, en formant mieux les responsables de la réglementation et en permettant une coordination entre ces derniers et les responsables des échanges dans le contexte de la négociation d'accords commerciaux.

Crédits à l'exportation

Du fait du rôle important qu'ils jouent dans le financement de contrats internationaux portant sur la vente de biens et de projets d'équipement, les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public, accordés conformément aux dispositions de divers accords négociés et adoptés à l'OCDE peuvent contribuer à l'ajustement structurel en facilitant l'accès aux projets d'infrastructure, en aidant à maintenir les flux de financement des échanges et en imposant des règles pour l'octroi d'un soutien public (voir l'encadré 3.9).

Encadré 3.9. Les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public et l'ajustement structurel

Les membres de l'OCDE offrent un soutien public aux crédits à l'exportation par le biais des organismes de crédit à l'exportation (OCE) pour financer leurs exportations ou assurer/garantir les crédits à l'exportation fournis par les banques contre le risque de non-remboursement. Traditionnellement, les pays de l'OCDE orientaient l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public de manière à tirer le meilleur parti des échanges ; en outre, les crédits d'aide, axés sur les besoins du développement, étaient acheminés par les organismes d'aide publics et bénéficiaient de conditions financières plus avantageuses que les crédits commerciaux à l'exportation. Les statistiques montrent, toutefois, qu'au cours des dix dernières années, plus des deux tiers des crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public ont concerné des exportations vers des pays en développement.

L'*Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public* fixe les règles applicables aux crédits à l'exportation (prêts pour les ventes à l'exportation accordés par une banque privée avec la garantie d'un OCE contre le risque de non-remboursement) et aux crédits d'aide (prêts assortis de conditions libérales, par exemple), en particulier ceux d'aide liée.

Les crédits à l'exportation mais aussi les crédits d'aide peuvent avoir un effet quantitatif sur les mesures d'ajustement structurel, à plusieurs égards :

- Le rôle actif joué par les OCE a tendance à augmenter, dans les pays bénéficiaires, le nombre de projets à long terme portant sur les infrastructures de certains secteurs d'activité tels que les télécommunications, les industries extractives, les industries manufacturières, le pétrole et le gaz, et les transports. En général, la présence d'OCE dans un grand projet financé par plusieurs sources permet de choisir plus facilement un pays bénéficiaire n'ayant guère accès aux marchés financiers internationaux pour se doter d'équipements efficaces et modernes.
- En cas de crise financière, la présence d'OCE peut aussi aider les marchés bénéficiaires à surmonter des problèmes de liquidités à court terme en contribuant à maintenir un minimum de flux de financement des échanges.
- Les membres de l'OCDE utilisent aussi les crédits d'aide pour financer des projets que le marché ne financerait pas autrement, lorsque ces projets ne sont pas commercialement viables (écoles, hôpitaux, projets d'infrastructures isolés, par exemple) et qui ne pourraient être assortis d'un délai de remboursement normal – dix ans généralement.
- Le soutien public ne peut toutefois être accordé à n'importe quel prix. Les conditions énoncées dans l'*Arrangement sur les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public* incluent notamment l'obligation d'imposer une prise de risque proportionnelle au risque couvert. En outre, les politiques des membres de l'OCDE eux-mêmes en matière de garantie (qui prévoient des plafonds de garantie et de financement) ont tendance à limiter, en pratique les capacités d'endettement de l'emprunteur. À cet égard, le niveau de la prime de risque que l'emprunteur doit acquitter est fonction de la façon dont le pays acheteur s'est acquitté du service de sa dette extérieure dans le passé et il reflète donc son aptitude à servir sa dette tout en gérant de nouveaux projets d'infrastructures.
- Ces limites sont illustrées par le fait que les membres de l'OCDE ont adopté des directives pour le soutien public accordé aux pays pauvres très endettés (PPTE). Ils ont en effet approuvé une *Déclaration de principes* visant à décourager l'octroi de crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public pour financer des dépenses « improductives » dans ces pays. Cet accord complète l'Initiative de la Banque mondiale en faveur des PPTE qui cherche à réduire l'endettement de ces pays pour favoriser leur développement durable.

Responsabilité des entreprises

Il est important, face aux difficultés du processus d'ajustement et aux possibilités qu'il ouvre, de faire régner un climat de confiance entre le patronat et les travailleurs. Les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* contribuent notablement à la réalisation de cet objectif en renforçant la base de confiance mutuelle entre les entreprises et les sociétés dans lesquelles elles exercent leurs activités, grâce

notamment à la clause stipulant que les entreprises ne doivent pas chercher à influencer de façon déloyale sur des négociations en cours avec les salariés en menaçant de transférer leurs activités hors du pays en cause (voir l'encadré 3.10 et l'annexe 3.A1).

Encadré 3.10. Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales

Les gouvernements qui adhèrent à cet instrument représentent les pays d'où proviennent la plupart des entreprises multinationales et la majeure partie du commerce mondial et de l'investissement international. Les pays adhérents incluent les 30 pays membres de l'OCDE et, jusqu'à présent, huit pays non membres (Argentine, Brésil, Chili, Estonie, Israël, Lettonie, Lituanie et Slovaquie). Les Principes directeurs ont été réexaminés en 2000 pour s'assurer qu'ils étaient toujours pertinents et efficaces dans une économie mondiale en rapide mutation.

Les Principes directeurs de l'OCDE énoncent des principes et des normes volontaires de comportement responsable des entreprises conformes aux lois applicables, dans des domaines tels que les relations professionnelles, les droits de l'homme, la divulgation d'informations, la lutte contre la corruption, la fiscalité, l'environnement et la protection des consommateurs. Ils s'appliquent aux activités mondiales des entreprises multinationales dont le siège se trouve dans les pays adhérents. Les gouvernements qui souscrivent aux Principes directeurs ne doivent pas s'en servir à des fins protectionnistes.

Il est indiqué dans la préface des Principes directeurs que la concurrence est intense dans l'économie mondiale, que les entreprises multinationales font face à des paramètres variés sur les plans juridique, social et réglementaire et que, dans ce contexte, des entreprises peuvent être tentées de négliger des normes et des principes de conduite appropriés pour essayer d'obtenir un avantage concurrentiel indu. Les Principes directeurs complètent et renforcent les initiatives privées qui visent à définir et à appliquer des règles de conduite responsable.

Les Principes directeurs sont soutenus par des mécanismes de suivi pris en charge par les pouvoirs publics. Si les entreprises ne sont pas obligées de respecter les Principes directeurs, les gouvernements adhérents sont tenus de favoriser activement leur application. Le signe le plus visible de cet engagement sont les points de contact nationaux (PCN), qui sont des bureaux gouvernementaux (ayant parfois une structure tripartite) chargés de promouvoir le respect des Principes directeurs par les entreprises multinationales exerçant des activités sur, ou depuis, leur territoire national. Les PCN sont notamment chargés de la procédure des « circonstances spécifiques » qui permet à n'importe quelle partie intéressée de demander à un PCN d'engager un dialogue avec une entreprise sur la question du respect des Principes directeurs dans des situations spécifiques. En juin 2004, un total de 80 circonstances spécifiques avait été porté à l'attention de PCN depuis le réexamen 2000 des Principes directeurs. La majorité d'entre elles concernait l'observation des dispositions du chapitre des Principes directeurs consacré à l'emploi et aux relations professionnelles qui couvre toutes les principales normes de travail reconnues au niveau international (voir l'annexe 3.A1). Beaucoup de ces normes concernent la gestion de l'ajustement social à la suite de décisions prises par les entreprises de fermer ou de délocaliser des centres de production ou de prestation de services.

Le point fort de l'application des Principes directeurs réside principalement dans le fait que les PCN permettent de promouvoir les principes généraux de la conduite des affaires en tenant compte de la diversité des institutions et situations nationales. Les PCN jouissent d'une grande marge de manœuvre pour déterminer leur façon de procéder. Leurs activités font toutefois l'objet d'examen annuel mutuel et ils publient un rapport annuel. Le rapport annuel 2004 sur les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales décrit la façon dont les PCN ont géré les circonstances spécifiques ainsi que les efforts déployés par les pays qui ont souscrit aux Principes pour en améliorer l'efficacité, la transparence et l'opportunité.

Les Principes directeurs font partie d'un plus large instrument définissant de façon équilibrée les droits et engagements : la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales. En plus des Principes directeurs, cette Déclaration donne des orientations aux gouvernements à l'aide d'un instrument relatif au traitement national, d'un instrument visant à éviter l'imposition d'obligations contradictoires aux investisseurs internationaux et d'un instrument sur les stimulants et obstacles à l'investissement.

Dans le cadre d'une initiative distincte de l'OCDE concernant la responsabilité des entreprises, les gouvernements de l'OCDE et leurs OCE subordonnent de plus en plus, depuis quelques années, leur soutien public aux crédits à l'exportation au respect d'une série de nouveaux principes directeurs, critères et procédures relatifs à la « gouvernance sociale des entreprises ». Sur ce point, les gouvernements ont à la fois accru leurs responsabilités à l'égard des préoccupations sociales et engagé un dialogue avec les pays importateurs dans les domaines suivants, en particulier :

- *Impact des projets sur l'environnement* : en décembre 2003, a été adoptée une recommandation de l'OCDE établissant des procédures d'examen environnemental approfondi et un échange d'informations – notamment avec le public – ainsi que l'utilisation de normes environnementales communes dans l'analyse des projets qu'il est envisagé de soutenir.
- *Lutte contre la corruption dans les transactions commerciales internationales* : les membres de l'OCDE ont également adopté une Déclaration d'action visant à détecter et à décourager la corruption dans les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public. Cette Déclaration complète la Convention de l'OCDE sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales. Les OCE sont tenus de prendre des mesures concrètes et concertées pour décourager la corruption dans les opérations d'exportation qu'ils soutiennent.

Organisation internationale du travail (OIT) : normes fondamentales du travail

Comme on l'a indiqué dès le départ, la modification des avantages comparatifs et l'apparition de nouvelles sources de pressions concurrentielles internationales constituent l'une des forces qui sous-tendent l'ajustement structurel. Cela a conduit à craindre que des pays ne dérogent aux normes fondamentales du travail, adoptées au niveau international, pour obtenir un avantage concurrentiel et ne favorisent ainsi un alignement vers le bas des conditions de travail. La montée en puissance de la Chine et l'expansion des zones franches pour l'industrie d'exportation sont au centre de ces inquiétudes.

Une étude antérieure de l'OCDE (OCDE, 2000b) n'a pas constaté d'alignement vers le bas. Une analyse plus récente tend à corroborer cette conclusion. Konings (2004) a trouvé que si les coûts du travail sont environ cinq fois moindres dans l'entreprise type d'Europe centrale que dans des pays à hauts salaires comme la Belgique et l'Allemagne, la productivité du travail est plus de cinq fois moindre en Europe centrale. Cette étude ne constate pas l'existence d'un déplacement de l'emploi entre les endroits à hauts et à bas salaires en cas de modification des salaires et elle conclut que ce qui pousse principalement la plupart des entreprises à investir en Europe centrale et orientale ce n'est pas la faiblesse des coûts salariaux mais la recherche des avantages dont les pionniers bénéficient et la possibilité d'avoir accès à un marché en expansion.

L'étude de cas consacrée à IBM pour ce projet replace aussi l'importance des coûts salariaux dans un plus large contexte. L'expérience d'IBM suggère que le choix des lieux d'implantation dépend principalement des compétences disponibles ainsi que des considérations relatives à la qualité et aux coûts qui varient elles-mêmes suivant l'activité concernée : par exemple, les activités « marchandisées » sont généralement plus sensibles aux prix. Bien que les différences de coûts salariaux entre les pays à revenu élevé et les pays à marché émergent puissent être importantes pour certaines de ces activités, les risques opérationnels sont généralement plus élevés et toute analyse coûts-avantages doit considérer le coût total des processus et non pas seulement les dépenses de main-d'œuvre.

Une précédente étude de l'OCDE a également constaté que les pays n'améliorent pas durablement leur compétitivité s'ils ignorent les normes fondamentales du travail. Il apparaît, bien au contraire, qu'une amélioration des conditions de travail contribue notablement à la croissance et au développement, observation également faite par la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation de l'OIT. L'étude a donc souligné qu'il fallait que les normes fondamentales du travail de l'OIT soient mieux respectées et plus rigoureusement appliquées. Comme on l'a vu plus haut, les Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales encouragent le respect de ces normes. Cette question tient aussi une place essentielle dans les travaux de l'OIT. Il est en outre admis que cette dernière doit rester la principale institution chargée de fixer les normes fondamentales du travail et de surveiller leur application.

Annexe 3.A1

Chapitre IV des Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales : Emploi et relations professionnelles

Les entreprises devraient, dans le cadre des lois et règlements applicables et des pratiques en vigueur en matière d'emploi et de relations du travail :

1. a) Respecter le droit de leurs salariés d'être représentés par des syndicats et d'autres organisations légitimes de salariés et engager, soit individuellement, soit par l'intermédiaire d'associations d'employeurs, des négociations constructives avec ces représentants, en vue d'aboutir à des accords sur les conditions d'emploi ;
b) Contribuer à l'abolition effective du travail des enfants ;
c) Contribuer à l'élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire ;
d) Ne pas pratiquer de discrimination envers leurs salariés en matière d'emploi ou de profession pour des motifs tels que la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, les pratiques sélectives concernant les caractéristiques des salariés ne pouvant que servir une politique établie des pouvoirs publics qui favorise spécifiquement une plus grande égalité des chances en matière d'emploi ou répondre aux exigences intrinsèques d'un emploi.
2. a) Fournir aux représentants des salariés les moyens nécessaires pour faciliter la mise au point de conventions collectives efficaces ;
b) Communiquer aux représentants des salariés les informations nécessaires à des négociations constructives sur les conditions d'emploi ;
c) Promouvoir les consultations et la coopération entre les employeurs, les salariés et leurs représentants sur des sujets d'intérêt commun.
3. Fournir aux salariés et à leurs représentants les informations leur permettant de se faire une idée exacte et correcte de l'activité et des résultats de l'entité ou, le cas échéant, de l'entreprise dans son ensemble.
4. a) Observer en matière d'emploi et de relations du travail des normes aussi favorables que celles qui sont observées par des employeurs comparables dans le pays d'accueil ;
b) Prendre les mesures nécessaires afin d'assurer dans leurs activités la santé et la sécurité du milieu de travail.
5. Dans leurs activités, et dans toute la mesure du possible, employer du personnel local et assurer une formation en vue d'améliorer les niveaux de qualification, en

coopération avec les représentants des salariés et, le cas échéant, avec les autorités publiques compétentes.

6. Lorsqu'elles envisagent d'apporter à leurs opérations des changements susceptibles d'avoir des effets importants sur les moyens d'existence de leurs salariés, notamment en cas de fermeture d'une entité entraînant des licenciements collectifs, en avertir dans un délai raisonnable les représentants de leurs salariés et, le cas échéant, les autorités nationales compétentes et coopérer avec ces représentants et autorités de façon à atténuer au maximum tout effet défavorable. Compte tenu des circonstances particulières dans chaque cas, il serait souhaitable que la direction en avertisse les intéressés avant que la décision définitive ne soit prise. D'autres moyens pourront être également utilisés pour que s'instaure une coopération constructive en vue d'atténuer les effets de telles décisions.
7. Lors des négociations menées de bonne foi avec des représentants des salariés sur les conditions d'emploi, ou lorsque les salariés exercent leur droit de s'organiser, ne pas menacer de transférer hors du pays en cause tout ou partie d'une unité d'exploitation ni de transférer des salariés venant d'entités constitutives de l'entreprise situées dans d'autres pays en vue d'exercer une influence déloyale sur ces négociations ou de faire obstacle à l'exercice du droit de s'organiser.
8. Permettre aux représentants habilités de leurs salariés de mener des négociations sur les questions relatives aux conventions collectives ou aux relations entre travailleurs et employeurs et autoriser les parties à entreprendre des consultations sur les sujets d'intérêt commun avec les représentants patronaux habilités à prendre des décisions sur ces questions

Notes

1. On peut en partie expliquer, ce qui paraît être l' « exception » kenyane, par le fait que le secteur concerné (celui des fleurs coupées) a bénéficié des avantages de son engagement précoce. Il n'est en outre pas certain que le succès de ce secteur perdurera si des améliorations ne sont pas apportées au cadre général *de l'action gouvernementale au Kenya*.
2. Hoekman et Javorcik (2004). Il ressort d'autres travaux récents qu'en Europe les nouvelles entreprises contribuent généralement de façon positive à l'augmentation générale de la productivité. En revanche, aux États-Unis, les entrées d'entreprises ont un effet négatif à cet égard dans la plupart des branches d'activité tandis que la sortie des entreprises peu productives a, dans l'ensemble, un effet positif supérieur à la moyenne. Voir Bartelsman *et al.* (2004).
3. De nombreux organismes donneurs et instances régionales ont déjà financé des ateliers destinés à fournir des informations sur les réglementations sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques aux échanges en place dans les pays de l'OCDE et à donner des conseils sur la traçabilité, l'analyse des résidus, les évaluations de conformité et des risques pour la sécurité des aliments, et les techniques de certification.
4. Un exemple nous est offert dans ce domaine par l'expérience de Singapour au milieu des années 80 lorsque l'économie a subi une récession de deux ans (1985-86). Avec la participation d'un grand nombre de parties concernées incluant le patronat, les travailleurs, des organismes publics et des entreprises privées, le Comité économique constitué par le gouvernement a élaboré un rapport (*Report of the Economic Committee*, 1986) représentant un large consensus sur la meilleure voie à suivre pour l'économie nationale. Ce rapport a recommandé une série de mesures précises de réduction des coûts pour restaurer la confiance des milieux d'affaires et rétablir la compétitivité internationale. Ces mesures incluaient, entre autres, une réduction de la contribution des employeurs au Fonds central de prévoyance (CPF) et un freinage des salaires que le rapport jugeait désagréable mais inévitable.
5. Le document OCDE (2003b) offre une synthèse des estimations existantes des gains de bien-être à attendre de la réduction tarifaire.
6. Résultats tirés d'un projet en cours de l'OCDE sur les pertes de recettes publiques.
7. Cette section repose sur *i*) les Lignes directrices du CAD sur le renforcement des capacités commerciales au service du développement (2001) ; *ii*) le Rapport conjoint OMC/OCDE de 2004 sur l'assistance technique et le renforcement des capacités liés au commerce (décembre 2004) et *iii*) le Projet de rapport sur l'efficacité de l'aide pour le deuxième forum de haut niveau, élaboré par le Groupe de travail du CAD sur l'efficacité de l'aide et les pratiques des donneurs (décembre 2004).
8. Les politiques et réglementations commerciales recouvrent ce qui suit : soutien visant à favoriser la participation effective des bénéficiaires de l'aide aux négociations commerciales multilatérales, à l'analyse et à la mise en œuvre des accords commerciaux multilatéraux ; intégration des questions commerciales dans les plans de développement/le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté ; renforcement du processus d'élaboration des politiques commerciales ;

compréhension et respect des normes techniques – normes sanitaires et phytosanitaires et obstacles techniques au commerce ; simplification des procédures de facilitation des échanges ; simplification des structures tarifaires et des régimes douaniers ; soutien des accords commerciaux régionaux et mise en valeur des ressources humaines dans le domaine du commerce.

9. Le développement des échanges commerciaux recouvre ce qui suit : aide relative au développement des activités commerciales et activités visant à améliorer le climat des affaires, l'accès aux moyens de financement des échanges et la promotion des échanges, et développement des marchés dans les secteurs productifs (agriculture, sylviculture, pêche, industrie, exploitation minière, tourisme, services), y compris au niveau des institutions et des entreprises.
10. Estimation de l'OCDE, calculée sur la base des engagements d'aide publique au développement (APD) ventilables par secteur.

Partie II

Études de cas sectoriels

Chapitre 4

AGRICULTURE

Ce chapitre étudie quelques cas d'échanges et d'ajustement structurel dans le domaine de l'agriculture. D'abord, une étude comparative de plusieurs pays analyse les évolutions potentielles des prix relatifs et des rendements des facteurs qui sont susceptibles d'accompagner des réductions générales de la protection des échanges agricoles et non agricoles. Le chapitre examine ensuite des exemples de produits agricoles dans plusieurs pays : le commerce des avocats entre le Mexique et les États-Unis, l'industrie laitière en Australie, le secteur agroalimentaire au Chili, l'industrie des fleurs coupées au Kenya et la réforme agricole en Nouvelle-Zélande. Quelques conclusions générales se dessinent, mais il est essentiel de distinguer les pays selon leur niveau de développement. Dans plusieurs études de cas, les mesures de réforme incluaient une réduction du rôle joué directement par les pouvoirs publics dans la production, l'acquisition, la commercialisation et la fixation des prix des produits agricoles. En revanche, toutes les études ont mis en évidence la contribution importante des pouvoirs publics à la création d'un environnement propice au succès de l'ajustement. Cet environnement favorable incluait à la fois des mesures de portée générale et l'octroi d'un soutien attentif à certains secteurs. Une politique macro-économique stable mais accommodante, notamment pour le taux de change, a été considérée comme un facteur déterminant du succès de l'ajustement dans l'économie agricole de la Nouvelle-Zélande et du Chili. En revanche, dans les secteurs de l'avocat au Mexique et des fleurs coupées au Kenya, les pouvoirs publics ont joué un rôle fondamental en favorisant le développement d'infrastructures sectorielles privées pour la commercialisation. La politique commerciale agricole est rarement menée isolément. Pour mettre en œuvre des réformes remédiant à la distorsion des échanges, il ne faut généralement pas se contenter d'ajuster les instruments de soutien au commerce et les aides nationales. Dans certains cas, on peut répondre au besoin d'ajustement structurel en ayant recours à des instruments de politique sociale générale : assurance-chômage, éducation et formation pour les travailleurs dont l'emploi a été supprimé, aide au déménagement, etc.

Principaux points

Les principaux messages qui se dégagent pour l'action à mener dans le domaine des échanges et de l'ajustement de l'agriculture impose d'examiner les différents contextes économiques et cadres d'action des divers pays et plus particulièrement les différences entre les pays protectionnistes très développés et les pays moins développés et moins protectionnistes. Ceci dit, un certain nombre de conclusions plus générales se font jour. C'est notamment le cas en ce qui concerne le rôle des pouvoirs publics sur les marchés agricoles. Dans plusieurs des études de cas axées sur l'ajustement dans l'agriculture et l'agroalimentaire, les mesures de réforme incluait une réduction du rôle joué directement par les pouvoirs publics dans la production, l'acquisition, la commercialisation et la fixation des prix des produits agricoles. Dans aucune de ces études, le rôle confié aux pouvoirs publics pour faciliter l'ajustement ne prévoyait ce type d'intervention directe. En d'autres termes, la participation directe des pouvoirs publics aux marchés agricoles a souvent été considérée comme un élément du problème mais jamais comme une composante de la solution.

En revanche, toutes les études ont mis en évidence la contribution importante des pouvoirs publics à la création d'un environnement propice au succès de l'ajustement. Cet environnement favorable incluait à la fois des mesures de portée générale et l'octroi d'un soutien attentif à certains secteurs. Une politique macro-économique stable mais accommodante, notamment pour le taux de change, a été considérée comme un facteur déterminant du succès de l'ajustement dans l'économie agricole de la Nouvelle-Zélande et du Chili. En revanche, dans les secteurs de l'avocat au Mexique et des fleurs coupées au Kenya, les pouvoirs publics ont joué un rôle fondamental en favorisant le développement d'infrastructures sectorielles privées pour la commercialisation.

L'importance relative de l'agriculture dans l'activité économique diminue inévitablement avec la croissance et le développement économiques. L'ajustement encouragé dans l'agriculture se caractérise notamment par une réduction du nombre de personnes employées dans les activités agricoles. Réduire davantage la protection des échanges et les aides nationales à l'agriculture pourrait renforcer encore, mais pas très sensiblement, ces pressions qui vont dans le sens d'une diminution des effectifs du secteur dans les économies très développées de l'OCDE. En particulier, les ajustements attendus au niveau de l'emploi, qui sont nécessaires pour supporter ces réformes, sont peu importants par rapport à l'évolution tendancielle de l'emploi agricole. En d'autres termes, on peut dire que les efforts déployés pour résister à la libéralisation n'auraient qu'un impact limité sur le processus fondamental d'ajustement.

Bien sûr, l'allègement de la protection des échanges et des aides dont bénéficie l'agriculture peut entraîner d'autres types d'ajustement. Pour mettre en œuvre des réformes remédiant à la distorsion des échanges, il ne faut généralement pas se contenter d'ajuster les instruments de soutien au commerce et les aides nationales qui sont la cause la plus évidente et la plus immédiate du problème. Le constat est le même, qu'il s'agisse d'exploiter pleinement les effets positifs découlant d'un meilleur accès à un marché, comme l'illustre l'étude portant sur le secteur de l'avocat au Mexique, ou de faire face aux pertes de revenu agricole et à la passation d'actifs par profits et pertes, comme le montre l'étude consacrée aux produits laitiers en Australie.

La politique commerciale agricole est rarement menée isolément. Le plus souvent, l'intervention sur les marchés constitue un complément essentiel d'un programme national de soutien des prix. Il peut être assez simple de réformer ou de supprimer cette

intervention. Il est plus difficile de démanteler ou d'ajuster les dispositifs réglementaires et de trouver des façons de soutenir le processus d'ajustement des perdants et de répartir équitablement les avantages entre les gagnants.

Dans certains cas, on peut répondre au besoin d'ajustement structurel en ayant recours à des instruments de politique sociale générale : assurance-chômage, éducation et formation pour les travailleurs dont l'emploi a été supprimé, aide au déménagement, etc. Dans d'autres, cependant, comme lorsque la valeur des actifs fixes agricoles, tels que la terre ou un quota de production, diminue brusquement, il peut être nécessaire de recourir à des mécanismes sectoriels.

Le secteur des produits laitiers en Australie

Jusqu'au 1^{er} juillet 2000, les interventions du gouvernement fédéral et du gouvernement des états australiens dans la fixation du prix du lait et de sa production ressemblaient dans leur forme, sinon sur les points de détail, aux interventions des gouvernements de la plupart des autres pays de l'OCDE sur les marchés laitiers. Bien que les dispositifs réglementaires diffèrent d'un pays à l'autre, ils ont des conséquences économiques analogues. Les producteurs nationaux de lait bénéficient d'un prix plus élevé et les consommateurs locaux paient le lait plus cher qu'il n'en irait autrement, les exportations de produits laitiers sont plus importantes et les importations de ces produits plus faibles qu'elles ne le seraient en l'absence de ces dispositions et l'industrie laitière nationale ainsi que les contribuables, généralement, supportent les coûts de la gestion des programmes et de l'écoulement des excédents sur les marchés mondiaux.

L'intervention gouvernementale dans la fixation du prix des produits laitiers détermine ou augmente aussi inévitablement la valeur des actifs utilisés dans la production laitière, ce qui a pour effet secondaire, fortuit, d'offrir en quelque sorte des « bénéfices inattendus » au détenteur desdits actifs. Les prix de vente et de location des terres utilisées comme pâtures ou pour cultiver le fourrage destiné à l'alimentation des troupeaux laitiers, la valeur des bâtiments abritant les étables et l'équipement de traite des vaches, ainsi que la valeur économique des droits de production dans le cadre de quotas sont tous plus élevés lorsque le prix du lait est réglementé que lorsqu'il ne l'est pas. Cet accroissement de la valeur des actifs peut constituer un obstacle politique à la réforme de la politique des échanges agricoles et d'aide nationale à l'agriculture. Les principales questions politiques qui se posent restent celles de savoir comment soutenir le processus d'ajustement dans les secteurs faisant l'objet des réformes et comment éviter de brusques pertes de revenu pour le groupe cible. Les prix fonciers observés dans l'étude sur les effets intersectoriels donnent à penser que cette diminution des « bénéfices inattendus » peut continuer de faire problème dans les discussions portant sur la poursuite des réformes des politiques commerciales agricoles.

L'un des principaux défis qu'a dû relever la réforme de la politique laitière australienne a été celui de concevoir un ensemble de mesures d'aide permettant de renforcer le processus de restructuration. Les autorités australiennes ont adopté une approche dont d'autres pays qui envisagent de réorganiser leur politique laitière pourraient tirer d'importants enseignements. Les principaux éléments de cette approche ont été les suivants : notification préalable du caractère inéluctable de la réforme, analyse coûts/avantages pour chiffrer les pertes potentielles et processus politique participatif conduisant à la mise au point d'un programme d'assistance/de dédommagement acceptable.

En juillet 2000, tous les mécanismes de soutien des prix du lait ont été supprimés et l'Australie est devenue l'un des rares pays laitiers à lier entièrement la rémunération des producteurs aux cours mondiaux. L'adaptation à cette nouvelle situation a été facilitée par un programme d'assistance d'environ 2 milliards d'AUD, financé par une taxe sur les ventes locales de lait de consommation. Seules les personnes enregistrées comme producteurs laitiers pendant l'année utilisée comme référence pouvaient bénéficier de versements. Le taux d'aide accordée varie entre les producteurs implantés dans les différents états australiens en fonction principalement de la part de leur production qui était réservée à la transformation pendant l'année de référence. Les versements annuels effectués aux producteurs de lait au titre de ce programme devraient prendre fin en juin 2008.

La suppression, du jour au lendemain, de toutes les mesures de soutien des prix laitiers ont provoqué immédiatement une forte diminution des rendements commerciaux notamment pour les producteurs de lait destiné à la consommation. Le secteur s'est rapidement adapté aux effets de la déréglementation. Dans l'ensemble, cette évolution s'est traduite par un accroissement du rythme des ajustements structurels au sein du secteur. On a observé, dans un premier temps, un accroissement du nombre des départs en retraite, surtout parmi les producteurs qui s'étaient spécialisés dans la production de lait de consommation. La production par vache laitière et par exploitation a augmenté en conséquence, et la production nationale de lait a continué de progresser en harmonie avec l'augmentation constante de la demande locale et extérieure.

La déréglementation des prix en Australie a permis que le secteur laitier respecte indubitablement davantage les mécanismes du marché, qu'elle soit plus efficiente et qu'elle fausse moins les échanges qu'auparavant. Comme dans les tentatives de réforme d'autres secteurs primaires faites dans d'autres pays, l'ensemble de mesures de réforme a inclus un dispositif d'aide permettant, entre autres, d'aider les acteurs du secteur à améliorer leurs techniques d'exploitation et à diversifier ou à abandonner leurs activités. L'innovation réside, dans le cas de l'Australie, dans la simplicité et la durée apparemment limitée des versements et des mécanismes institutionnels connexes.

Le secteur de l'avocat au Mexique

De 1914 à 1997, les États-Unis ont interdit, pour des raisons phytosanitaires, toute importation d'avocat frais en provenance du Mexique afin de protéger les vergers californiens contre un parasite de ce fruit présent dans certaines plantations au Mexique. Cette interdiction a été levée en 1997 et l'accès des avocats mexicains au marché américain a été progressivement élargi depuis. Aujourd'hui, plus d'un millier de producteurs mexicains d'avocats exportent vers les États-Unis. La structure de ce secteur a évolué dans un sens manifestement favorable, à plusieurs égards : la quantité, la qualité et les prix des avocats mexicains se sont améliorés. En même temps, la part des petits producteurs s'est accrue, ce qui indique peut-être une amélioration de la répartition des revenus.

L'ouverture du marché américain a encouragé deux évolutions institutionnelles susceptibles de faire école dans d'autres contextes. La première est la coopération entre les États-Unis et les instances de réglementation mexicaines, qui a abouti à la mise en place d'une agence transfrontière chargée de veiller au respect des normes sanitaires et phytosanitaires (SPS). La seconde est la création d'un organisme de commercialisation de la production chargé d'assurer la commercialisation en bon ordre des avocats mexicains sur le marché américain et d'allouer les droits d'accès aux producteurs.

La première de ces innovations offre un excellent exemple de la façon dont les pays de l'OCDE qui appliquent de strictes normes peuvent collaborer activement avec leurs partenaires commerciaux du monde en développement en les aidant à mettre en place de plus solides institutions de réglementation et de contrôle. Cet exemple montre aussi qu'il pourrait être profitable pour les pays en développement de respecter des normes SPS rigoureuses et qu'en s'efforçant d'atteindre cet objectif, ils pourraient en même temps améliorer leurs propres institutions et renforcer leur aptitude à devenir de solides partenaires commerciaux à long terme.

La seconde innovation (la création d'un organisme de commercialisation) a sans aucun doute contribué à faciliter la transition après la libéralisation des échanges, en protégeant et en répartissant équitablement, entre les petits et les grands producteurs, les effets positifs de l'accès au marché des États-Unis, sur lequel les prix sont plus élevés. Il est certain que cette réglementation de l'accès au marché a permis des flux d'exportation plus homogènes et une augmentation des revenus pour les producteurs d'avocats mexicains remplissant les conditions requises. Bien entendu, ces dispositions se justifient plus facilement sur le plan économique si, faute de mieux, elles sont provisoires.

L'agriculture en Nouvelle-Zélande

En 1984, et après plusieurs années d'intervention généralisée sur les marchés agricoles par les pouvoirs publics néo-zélandais, le cadre national de l'action publique dans le secteur agricole a été en grande partie démantelé et il a pratiquement été mis fin aux interventions dans les échanges qui allaient de pair avec lui. Des réformes spécifiques destinées à déréglementer le secteur agricole ont inclus la suppression de la quasi-totalité des subventions à la production, à l'exportation et à la consommation. Ces réformes ont été complétées par l'élimination des systèmes de licences et des contingents d'importation ainsi que par de fortes réductions des droits de douane. L'ensemble de ces réformes s'est immédiatement traduit par une diminution des distorsions dans l'information relative aux prix auxquelles devait faire face l'agriculture nationale et a renforcé les incitations à mieux gérer les ressources agricoles du pays pour profiter des échanges internationaux.

Au début de la période de réformes, des changements complémentaires ont été introduits en vue de stabiliser le cadre macro-économique, ce qui a considérablement réduit le poids de l'ajustement de l'agriculture. La dévaluation monétaire de 20 % mise en œuvre en 1984 a été particulièrement importante pour le secteur agricole orienté vers l'exportation et elle a été suivie par le passage de taux de change fixes à des taux flottants. Pour renforcer la transparence, la confiance et la viabilité de ce nouveau régime macro-économique, le principe des objectifs d'inflation a été explicitement adopté pour l'action de la banque centrale.

Les réformes, accompagnées d'un environnement favorable, ont assuré le succès d'un certain nombre de segments de l'agriculture et de l'agroalimentaire néo-zélandais axés notamment sur les produits laitiers transformés, les pommes et le vin. La part de la Nouvelle-Zélande dans les échanges mondiaux de ces produits est largement supérieure à sa part dans leur production mondiale.

Le secteur agroalimentaire au Chili

Les réformes mises progressivement en œuvre dans l'ensemble de l'économie chilienne au cours des trente dernières années ont radicalement modifié la structure des

incitations en faveur des secteurs exportateurs, créant les conditions du développement réussi de certaines industries agroalimentaires tournées vers l'exportation. Le Chili est devenu l'un des principaux exportateurs mondiaux de fruits et légumes, frais et transformés. De façon plus impressionnante, les viticulteurs chiliens ont énormément profité de l'expansion rapide de la demande mondiale pour les vins produits dans les pays de l'hémisphère Sud.

La progression du secteur agroalimentaire axé sur l'exportation peut être en partie attribuée à la réorientation de la politique macroéconomique et surtout à l'élimination de la distorsion des exportations due à la surévaluation initiale du taux de change. Des mesures sectorielles de promotion des exportations ont toutefois aussi joué un rôle important. Elles ont notamment inclus des ristournes de droits de douane, un soutien public accordé par l'intermédiaire d'un organisme de promotion des exportations ainsi que l'octroi de crédits aux petits agriculteurs pour faciliter l'ajustement.

Le secteur des fleurs coupées au Kenya

Le secteur des fleurs coupées du Kenya constitue l'une des principales sources de devises du pays. Bien qu'ayant un impact relativement limité sur l'emploi, la croissance et la réduction de la pauvreté au niveau national, ce secteur représente l'une des rares réussites du développement des exportations non traditionnelles en Afrique subsaharienne. Il a en outre réussi à prospérer en dépit de la stagnation économique générale et de l'aggravation de la pauvreté observées dans le pays. Ce succès illustre l'importance de l'approche non interventionniste mais cherchant à attirer l'investissement direct étranger (IDE) et le savoir-faire étranger adoptée par les pouvoirs publics qui a permis l'émergence d'exportations non traditionnelles.

Des réformes économiques de portée générale ont conditionné le développement du secteur des fleurs coupées mais leur impact a probablement été moins important que sur d'autres activités. Le secteur a bénéficié d'un régime commercial relativement libéral, se caractérisant par de faibles taxes à l'exportation et l'absence de contrôle de la commercialisation ou de la distribution. Il a également bénéficié d'une décision d'éviter d'intervenir directement dans la production et les ventes, en raison partiellement de la diversité et du caractère périssable des produits. Les autorités ont activement encouragé la production horticole commerciale d'une manière générale mais surtout en jouant le rôle de facilitateurs et en fournissant des services de vulgarisation et de recherche-développement. Cette approche s'est révélée la plus appropriée pour un secteur devant s'adapter à des conditions de marché en mutation rapide.

Implications pour l'ajustement d'une réduction de l'aide à l'agriculture et de la protection des échanges : une étude comparative

Introduction

Cette étude présente les résultats préliminaires d'une analyse des évolutions potentielles des prix relatifs et des rendements de facteurs qui sont susceptibles d'accompagner des réductions générales de la protection des échanges agricoles et non agricoles. Elle s'intéresse plus particulièrement aux différences dans les problèmes d'ajustement auxquels doivent faire face les pays développés et les pays en développement. Pour les premiers, les principales questions qui se posent aux gouvernements ont trait aux implications potentielles pour le revenu net et la prospérité

des ménages agricoles. Pour les seconds, elles peuvent aussi inclure les implications pour les déplacements intersectoriels de main-d'œuvre aux niveaux national et international.

L'ajustement dans l'agriculture peut être représenté à l'aide d'un large éventail d'indicateurs différents des effets possibles de l'action publique. Les choix se sont généralement portés, entre autres, dans les études antérieures sur le nombre, la taille et le régime de propriété des exploitations agricoles, la part de l'agriculture dans l'emploi ou le PIB, et la composition de la production par exploitation, par région ou par pays. L'analyse proposée ici est axée sur l'incidence de réductions simulées de l'aide et de la protection des échanges de produits agricoles sur les prix et les quantités de terres, de main-d'œuvre et de capitaux employés dans le secteur.

Pays couverts et importance de l'agriculture dans l'économie des pays étudiés

L'échantillon de pays sélectionné pour cette étude reflète plusieurs considérations dont la principale a été le souci de comparer les implications de l'ajustement entre des pays se trouvant à un stade de développement économique différent : dans certains, l'agriculture est un secteur relativement important de l'économie alors que ce n'est pas le cas dans d'autres. Sept régions et pays de l'OCDE sont considérés séparément : l'Australie/Nouvelle-Zélande, le Canada, l'Union européenne (UE15), le Japon, le Mexique, la Turquie et les États-Unis. Parmi les pays non membres, le Brésil, la Chine, l'Indonésie, l'Inde, le Malawi, la Russie, l'Afrique du Sud et le reste de l'Afrique subsaharienne sont traités individuellement.

Cette analyse s'intéresse tout particulièrement aux conséquences de la poursuite des réformes commerciales pour les flux d'emploi intersectoriels, voire internationaux. L'ampleur des ajustements de l'emploi que l'on pourrait attendre d'une réforme multisectorielle des échanges dépend non seulement de la structure de la protection au départ et de l'ampleur de sa réduction mais aussi du niveau initial de l'emploi dans les différents secteurs concernés. Le tableau 4.1 contient des données montrant la proportion, dans le total de l'emploi civil, des personnes classées comme employées dans l'agriculture des pays étudiés. Il indique le nombre de personnes employées par ce secteur dans les pays pour lesquels on dispose de données récentes.

Le tableau 4.1 montre que l'importance de l'emploi agricole varie considérablement entre les pays de l'étude. Comme c'est généralement le cas, l'emploi dans l'agriculture est nettement moins important dans les pays qui sont très développés, comme les États-Unis ou les pays de l'Union européenne, que dans ceux qui le sont moins, comme le Brésil, la Chine, la Turquie ou le Mexique. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater que le nombre de personnes employées dans l'agriculture au Mexique est presque aussi élevé que celui observé pour la région de l'UE15 et près de deux fois supérieur au chiffre enregistré pour les États-Unis, une région et un pays dont les populations actives totales sont respectivement, plus de quatre fois et trois fois supérieures à celle du Mexique. Il s'ensuit que l'ajustement de l'emploi résultant de la libéralisation des échanges agricoles risque de poser un problème beaucoup plus grave dans les pays en développement que dans les pays développés.

La dernière colonne du tableau 4.1 compare les pays sur la base de la part de l'agriculture dans le PIB. Cette part est dans tous les cas inférieure à celle de l'emploi, surtout dans les pays en développement. Cette constatation est fréquemment citée comme preuve de la faiblesse relative de la productivité du secteur agricole. Une partie de l'écart

est toutefois imputable sans doute au biais induit par les erreurs de mesure affectant les chiffres de l'emploi analysés plus haut.

Tableau 4.1. **Part de l'agriculture dans l'emploi et l'économie¹**

	Emploi agricole		Agriculture dans l'économie
	1 000 personnes	Part dans le total (%)	Valeur ajoutée en % du PIB
États-Unis	3 367	2.5	1.30
Canada	416	2.6	2.20
UE15	6 478	4.0	2.10
Japon	2 660	4.2	1.3
Australie/Nouvelle- Zélande	512	4.5	4.20
Mexique	6 282	15.8	9.10
Brésil	15 534	20.6	8.40
Turquie	7 152	33.8	13.80
Afrique du Sud	n.d.	10.9	4.00
Russie	7 900	11.8	7.00
Chine	312 600	42.0	16.60
Indonésie	n.d.	43.8	12.20
Inde	n.d.	66.7	23.40
Malawi	n.d.	n.d.	28.90

1. En 2001 sauf Chine (2000), Russie et Afrique du Sud (1999), Inde (1995).

Source : Statistiques de la population active et annuaires statistiques nationaux de l'OCDE.

Modèle et simulations

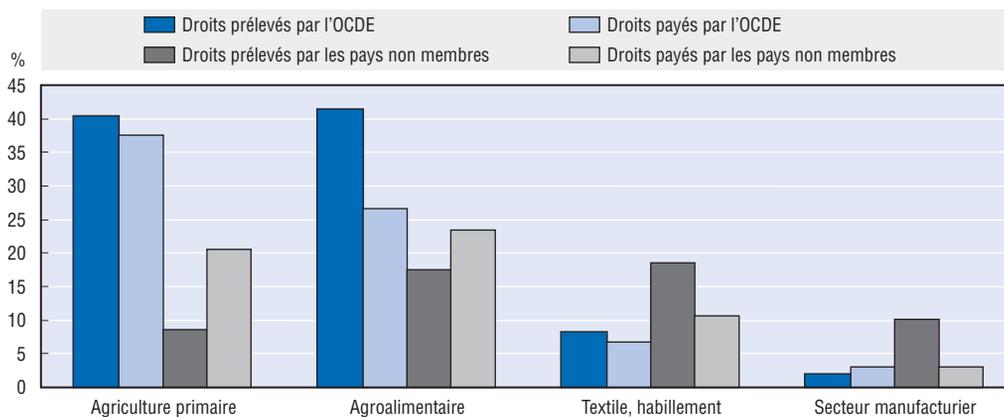
Une version modifiée d'un modèle d'équilibre général communément utilisé, le GTAP (*Global Trade Analysis Project*), a été employé pour chiffrer les implications pour l'ajustement de la poursuite des réformes de l'agriculture et des échanges. Ce modèle et le détail de l'analyse de la simulation des politiques sont intégralement décrits dans un document établi pour le Groupe de travail mixte du Comité de l'agriculture et du Comité des échanges de l'OCDE (OCDE, 2004d). Cette simulation entreprise avec le modèle reposait sur une réduction de 50 % de toutes les formes d'aide nationale à l'agriculture, jointe à un abaissement de 50 % également des droits de douane agricoles et non agricoles.

Le graphique 4.1 synthétise la structure initiale des droits de douane. Il compare les droits de douane moyens prélevés (sur leurs importations) par un groupe de pays à ceux acquittés (par leurs exportateurs) par ce même groupe. Deux grands ensembles de pays sont représentés : les pays membres et les pays non membres de l'OCDE.

En moyenne, les droits de douane à l'importation sont plus élevés sur les produits agricoles transformés que sur les produits agricoles primaires, ce qui apporte quelques éléments de preuve de la progressivité des droits de douane. Cette observation vaut à la fois pour la zone de l'OCDE et les autres régions. Les taux de droits moyens s'appliquant aux produits agroalimentaires sont supérieurs à ceux frappant le textile et les articles manufacturés. Il est cependant important de noter, comme le montreront les résultats présentés ci-dessous, que les effets de réductions tarifaires multisectorielles dépendent à

la fois des taux initiaux et de la taille du secteur. Même globalement, l'agriculture et l'agroalimentaire contribuent sensiblement moins à l'activité économique que les secteurs non agricoles, dans tous les pays développés et dans la plupart de ceux en développement.

Graphique 4.1. Droits de douane moyens à l'importation et à l'exportation



Source : Global Trade Analysis Project (GTAP) et calculs de l'OCDE.

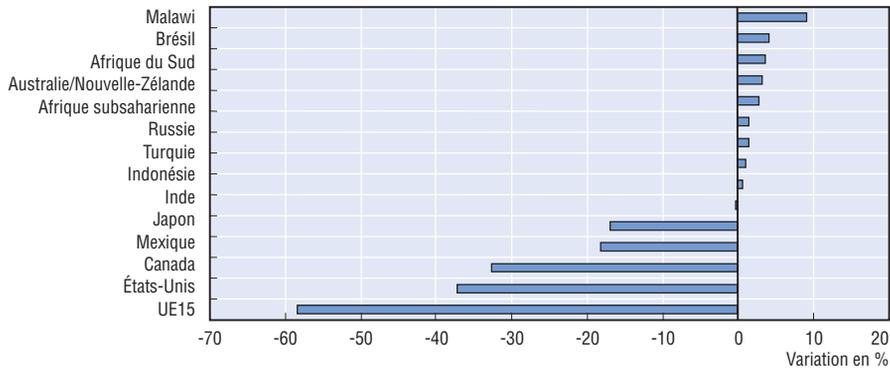
Résultats

Prix fonciers

Le graphique 4.2 montre comment le choc provoqué par la réforme se répercute sur les prix des terres. Ces effets sont bien plus marqués que l'incidence sur les taux salariaux unitaires ou sur le rendement du capital (graphique 4.3). Ce constat vaut surtout pour les pays de l'OCDE où l'agriculture bénéficie actuellement de niveaux élevés de soutien et de protection commerciale. Dans ces pays, la réforme des échanges et de l'agriculture doit aller de pair avec une réduction de la rémunération des facteurs terres, capital et travail qui entrent dans la production agricole. La composition de ces effets, c'est-à-dire la mesure dans laquelle la réduction du volume des paiements sera assurée par une baisse des prix ou du taux d'utilisation des facteurs, dépend de la facilité avec laquelle les facteurs peuvent être transférés au sein de l'agriculture et de l'agriculture vers des activités non agricoles.

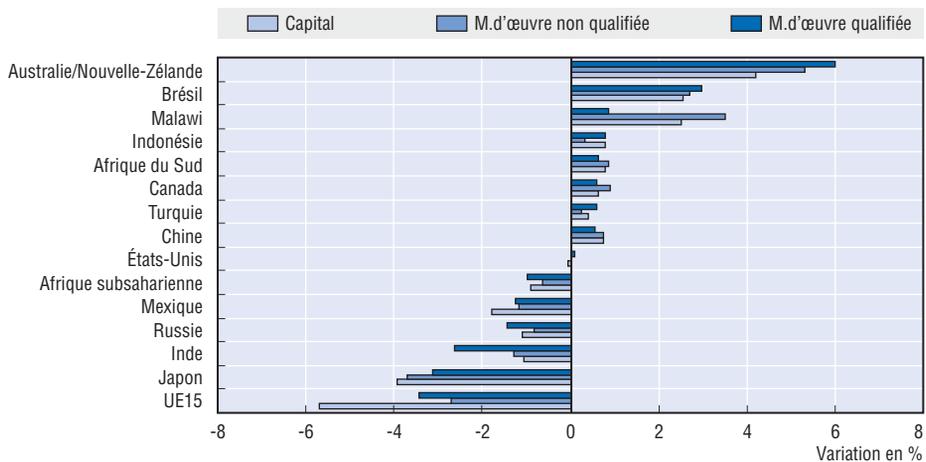
À l'évidence, la réaffectation à des usages non agricoles est bien moins envisageable dans le cas des terres que dans celui de la main-d'œuvre ou du capital. Bien que l'on puisse jouer sur la répartition des terres entre la culture et l'élevage, l'offre totale de terres est assez fixe, c'est-à-dire qu'elle est inélastique par rapport aux prix. D'où l'idée largement répandue que les avantages des interventions gouvernementales dans l'agriculture ont tout simplement surtout pour effet, en fin de compte, d'augmenter le prix et le taux de location des terres. C'est particulièrement vrai en l'occurrence puisqu'une proportion non négligeable des aides nationales à l'agriculture revêt la forme de paiements directs par unité de surface en Amérique du Nord et dans l'UE. Ces programmes de paiements à l'hectare sont en fait conçus pour avoir un impact minimal sur les plantations et la production, ce qui maximalise, du même coup, leurs effets sur les prix et les taux de location des terres.

Graphique 4.2. Simulation des effets sur le prix des terres



Source : GTAPEM (Global Trade Analysis Project et Modèle de l'évaluation de la politique de l'OCDE).

Graphique 4.3. Simulation des effets sur les rendements relatifs du travail et du capital utilisés dans l'agriculture



Source : GTAPEM (Global Trade Analysis Project et Modèle de l'évaluation de la politique de l'OCDE).

Il ressort effectivement des résultats d'une simulation des effets d'une réduction de toutes les formes d'aide à l'agriculture et de protection des échanges à l'exception des subventions foncières que celle-ci n'a qu'un très faible impact sur le prix des terres dans la plupart des pays de l'OCDE où l'incidence sur ces prix est négative dans le graphique 4.2 (sauf au Japon, où les paiements axés sur les terres ne tiennent pas une grande place dans l'ensemble des mesures agricoles).

Les données du graphique 4.2 montrent aussi que l'accroissement net du prix des terres dans les pays où celui-ci augmente est nettement moins important que les baisses observées dans les pays où il diminue. Cela tient, d'une part, à l'importance et à la nature des programmes de paiements à l'hectare mentionnés plus haut, et d'autre part, à l'abondance relative de terres dans certains pays (Brésil et Australie/Nouvelle-Zélande, par exemple) pour lesquels la simulation indique une hausse du prix des terres. Il ne faut cependant pas négliger le fait que les hausses induites des cours mondiaux des produits de base, qui font monter le prix des terres, sont elles-mêmes faibles.

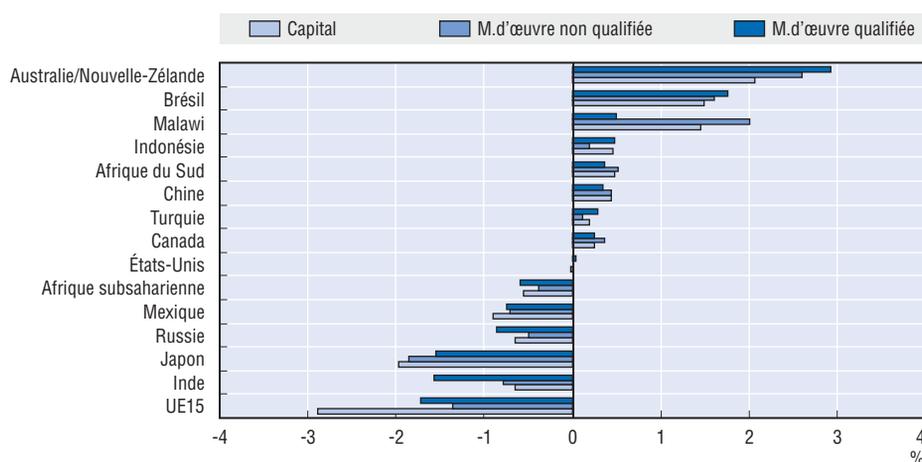
Travail et capital

Le graphique 4.3 montre la modification relative des rendements réels du travail et du capital utilisés dans l'agriculture par rapport aux autres secteurs. Il ne faut pas perdre de vue que le graphique 4.3 compare les différences entre les variations en pourcentage simulées des rendements unitaires des facteurs dans l'agriculture et les activités non agricoles. Comme on pouvait s'y attendre, lorsque les aides diminuent, le rendement des facteurs dans l'agriculture évolue dans un sens défavorable par rapport au rendement qui peut être obtenu dans les activités non agricoles, dans la plupart des pays offrant un niveau élevé de soutien et de protection au secteur agricole. Ce qui importe ici, ce n'est pas de savoir si les rendements unitaires du travail et du capital utilisés dans l'agriculture augmentent ou diminuent en valeur absolue mais quelle est l'ampleur de ces variations par rapport aux rendements unitaires correspondants dans les autres secteurs.

L'Australie/Nouvelle-Zélande est la région où l'augmentation simulée des rendements relatifs de l'agriculture est la plus forte et l'UE est celle où la diminution simulée de ces rendements est la plus marquée. Parmi les pays non membres de l'OCDE, le Brésil et le Malawi enregistrent également une progression des rendements unitaires du travail et du capital agricoles sensiblement plus importante dans l'agriculture que dans les autres secteurs. L'inverse est observé pour l'Inde et, dans une moindre mesure, la Russie.

Le graphique 4.4 présente des estimations des effets sur le volume des facteurs, reflétant les résultats obtenus pour les rendements unitaires illustrés par le graphique 4.3. Les chiffres indiqués dans ce graphique, entre autres, correspondent aux variations en pourcentage par rapport aux valeurs de référence. Les résultats les plus intéressants sont ceux qui concernent l'impact sur l'emploi, et surtout les transferts d'emploi de l'agriculture vers d'autres secteurs. Ces effets négatifs n'excèdent dans aucun cas 2 % et ils se situent, en moyenne, aux alentours de 1 % pour les pays considérés. Dans l'ensemble, l'effet négatif est plus fort sur la main-d'œuvre qualifiée que sur celle non qualifiée, ce qui montre l'importance relative de ces deux catégories dans l'emploi agricole des pays étudiés.

Graphique 4.4. Simulation des effets sur l'emploi et le capital utilisé dans l'agriculture



Source : GTAPEM (Global Trade Analysis Project et Modèle de l'évaluation de la politique de l'OCDE).

Nous pouvons obtenir des indications supplémentaires sur l'ampleur de certains de ces effets en nous reportant aux niveaux d'emploi indiqués dans le tableau 4.1. Premièrement, et bien évidemment, il ne faut pas perdre de vue que si les variations en pourcentage indiquées dans le graphique 4.4 sont pour la plupart inférieures à 2 %, le nombre de personnes que cela représente sera beaucoup plus élevé dans les pays en développement, où l'emploi agricole tient une place importante, que dans les pays développés de la liste.

Prenons un exemple concret et considérons les résultats obtenus pour les États-Unis et le Mexique. La migration de la main-d'œuvre des zones rurales du Mexique vers les États-Unis a culminé pendant les années 90 et atteint un niveau jamais égalé pendant aucune des décennies du siècle écoulé. Martin (2003) analyse cette tendance qu'il explique par l'accroissement rapide, au cours des années 90, de l'écart entre les taux de salaire de ces deux pays pour les travailleurs non qualifiés.

Toutes choses égales par ailleurs, la diminution simulée d'environ 1 % des rendements unitaires de la main-d'œuvre employée dans l'agriculture au Mexique, indiquée dans le graphique 4.3, pourrait accentuer encore ces écarts de rémunération, ce qui renforcerait les incitations en faveur de la migration. Il convient toutefois de noter que la variation simulée des rendements unitaires de la main-d'œuvre aux États-Unis, que ce soit dans l'agriculture ou ailleurs, est proche de zéro alors que les rendements *relatifs* de la main-d'œuvre employée dans les secteurs non agricoles au Mexique augmentent de près de 1 % (reflétant la baisse de 1 % des rendements unitaires de la main-d'œuvre agricole). Cela donne à penser que le déplacement des travailleurs mexicains pourrait se faire surtout de l'agriculture vers les autres secteurs à l'intérieur même du Mexique.

Les résultats du graphique 4.4 peuvent servir à pour évaluer les implications quantitatives de ces effets simulés sur les salaires. La diminution simulée de l'emploi agricole au Mexique indiquée est de 0.8 %, ce qui représente environ 54 000 personnes sur la base des données du tableau 4.1. Le recul tendanciel de l'emploi agricole au cours des dix dernières années a été d'environ 2.0 % par an et a donc concerné quelque 120 000 personnes. Il convient toutefois de noter que ce dernier pourcentage correspond à un taux de diminution « annuel » alors que l'effet simulé de la libéralisation des échanges est un effet « ponctuel » qui pourrait lui-même s'étendre sur plusieurs années.

La même analyse appliquée aux autres pays de l'échantillon conduit à la même conclusion sur le plan qualitatif : les effets sur l'emploi de la poursuite de la réforme des échanges ne semblent pas importants par rapport à l'évolution tendancielle de l'emploi agricole d'une année sur l'autre. Même si cette constatation peut permettre de mettre en perspective le problème de l'ajustement, elle ne permet pas de nier le fait que les travailleurs agricoles de certains pays perdraient leur emploi et qu'ils pourraient subir des pertes de revenu.

Résumé et implications pour l'action des pouvoirs publics

L'analyse présentée ici avait pour objet d'examiner les implications pour l'ajustement de l'agriculture de la poursuite des réformes des politiques commerciales et agricoles. Il ressort des résultats obtenus que, dans les pays de l'OCDE étudiés, les pressions les plus fortes en faveur de l'ajustement seraient celles associées à la réduction de la valeur des actifs agricoles, et surtout de celle des terres. Ce résultat tient en grande partie au fait que certaines des mesures de soutien réduites concernent directement les terres. Ces aides financières sont généralement conçues pour avoir un impact minimal sur les plantations et la production, ce qui maximalise, du même coup, leurs effets sur les prix et les taux de

location des terres. De ce fait, leur réduction pourrait ne guère provoquer une augmentation des cours mondiaux des matières premières ou des revenus agricoles dans d'autres pays.

Dans les pays en développement, la poursuite des réformes des échanges pourrait renforcer le « redimensionnement » des secteurs agricoles actuellement en cours dans certains d'entre eux, comme l'Inde, mais compenser en partie les pressions s'exerçant dans ce sens dans d'autres, comme le Brésil. Les pressions en faveur de l'ajustement de l'emploi dans le secteur, créées par la libéralisation des échanges, pourraient ne pas augmenter sensiblement celles associées aux processus en cours de développement et de croissance économiques. Il ne fait toutefois aucun doute que des personnes travaillant actuellement dans l'agriculture, dans certains des pays concernés, verront la demande pour leurs services diminuer.

Le commerce de l'avocat : le Mexique et les États-Unis

Données de base et contexte historique

Le Mexique est le premier producteur, consommateur et exportateur mondial d'avocats (graphique 4.5) (Vega, 2003). De 1914 à 1997, les États-Unis ont interdit, pour des raisons phytosanitaires, toute importation d'avocat frais en provenance du Mexique afin de protéger les vergers californiens contre un parasite de ce fruit présent dans certaines plantations au Mexique. Cette interdiction a été levée en 1997 et l'accès des avocats mexicains au marché américain a été progressivement élargi depuis. Aujourd'hui, plus d'un millier de producteurs mexicains d'avocats exportent vers les États-Unis. La présente étude expose un cas *d'ajustement à une opportunité*, c'est-à-dire le processus de levée d'obstacles techniques aux échanges qui aboutit au développement économique régional.

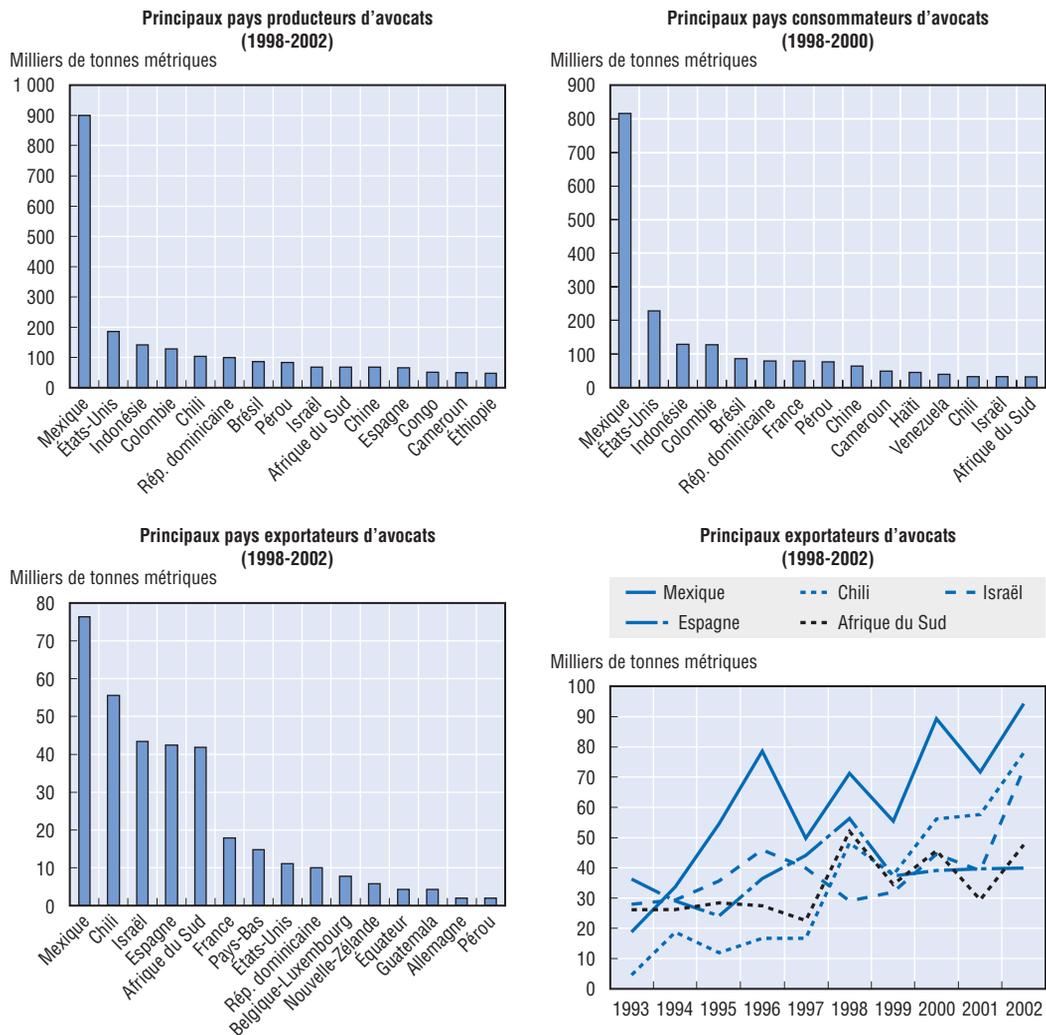
Nature des réformes et réaction du secteur

La production d'avocats au Mexique est fortement concentrée dans l'état du Michoacán, qui représente plus de 40 % de l'offre commerciale mondiale de ce fruit. À partir de 1990, le secteur de l'avocat du Michoacán a subi une profonde transformation économique et institutionnelle qu'il a en grande partie lui-même engagée et qui lui a permis de surmonter les obstacles qui bloquaient l'accès de ses exportations au marché des États-Unis. Ces changements ont inclus la création d'un système de réglementation sanitaire et phytosanitaire (SPS), qui a greffé les normes et les compétences techniques américaines sur les structures administratives du Mexique, ainsi que le développement d'une structure commerciale équitable pour les exportations, qui a permis aux petits producteurs de participer davantage aux exportations tout en maintenant la stabilité des prix.

Le cadre réglementaire binational d'aujourd'hui a commencé à voir le jour en 1990 lorsque des discussions ont été engagées entre le service d'inspection sanitaire des plantes et des animaux (*Animal and Plant Health Inspection Service – APHIS*) du ministère de l'Agriculture États-Unis (USDA), le ministère mexicain de l'Agriculture et les offices locaux de surveillance phytosanitaire du Mexique (*Juntas Locales de Sanidad Vegetal – JLSV*) (Guzmán, 1997). Le gouvernement mexicain a adopté les normes sanitaires et phytosanitaires de l'APHIS. Organisées et gérées au niveau des municipalités, les JLSV ont mis en œuvre et dirigé toutes les campagnes sanitaires et phytosanitaires, en délivrant

un certificat aux vergers indemnes du parasite. Les inspecteurs de l'APHIS ont supervisé les actions locales menées dans le cadre de ces campagnes et ils ont pris confiance dans l'aptitude des producteurs mexicains à se conformer à de strictes normes sanitaires et phytosanitaires. Cette campagne a porté ses fruits en 1997. L'APHIS a alors certifié que les vergers situés dans quatre municipalités étaient indemnes du parasite. Ceux-ci ont été autorisés à exporter leur production pendant l'hiver uniquement vers 19 États du nord-est des États-Unis, ce qui a permis de réduire au minimum le risque d'infestation pour les producteurs californiens.

Graphique 4.5. Production, consommation et exportation d'avocats au Mexique

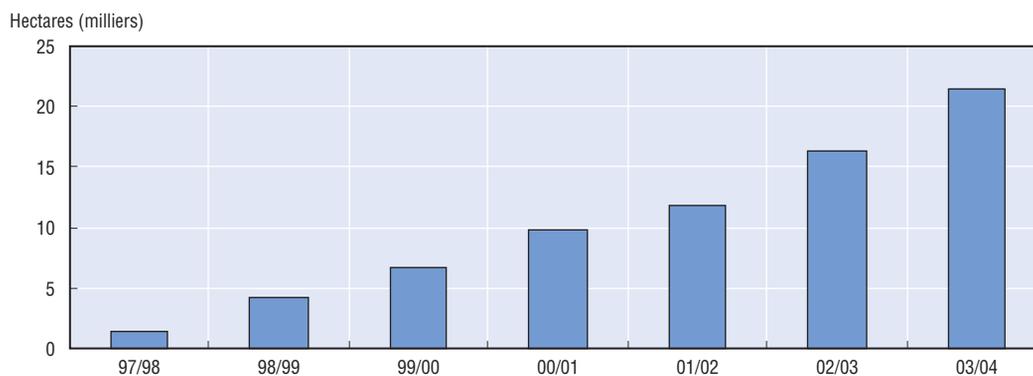


Source : FAOSTAT.

La politique des JLSV, organisés au niveau local et se conformant à des réglementations extérieures a créé un cercle vertueux. Les recettes plus importantes pouvant être tirées de prix avantageux à l'exportation ont augmenté l'attrait des certificats d'exportation et de la lutte contre les parasites (SAGAR, 1998). La superficie certifiée pour l'exportation a été portée de 1 499 hectares répartis sur quatre municipalités, pendant la première campagne d'exportation 1997-98, à 21 597 hectares sur neuf

municipalités sept ans plus tard (graphique 4.6). Dans le même temps, les exportations sont passées de 50 000 à 94 000 tonnes métriques entre 1997 et 2003. Parallèlement, la surface agréée pour l'exportation a été augmentée tandis que la saison commerciale a été étendue.

Graphique 4.6. Superficie des vergers d'avocats agréée pour l'exportation vers les États-Unis



Source : SAGARPA.

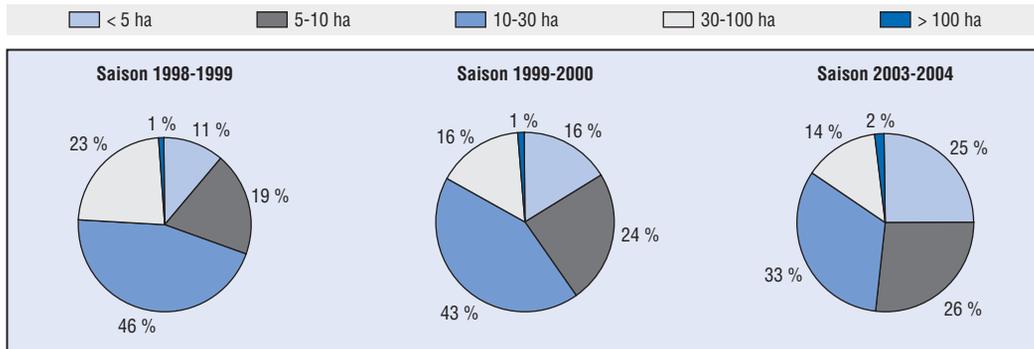
Les JLSV et les producteurs qui en sont membres ont contribué à l'élaboration d'une réglementation des marchés d'exportation. Pour autoriser l'importation d'avocats mexicains, l'APHIS a demandé aux « cultivateurs, conditionneurs et exportateurs » de constituer une association devant servir d'intermédiaire entre l'APHIS et les JLSV et supporter toutes les dépenses encourues par l'APHIS (US Federal Register, 2003). C'est ainsi qu'a été créée l'association des producteurs et stations de conditionnement pour l'exportation de l'avocat du Michoacán (*Association of Producers and Exporting Packinghouses of Avocado of Michoacán – APEAM*) qui constitue une puissante organisation dans le secteur anciennement fragmenté et très concurrentiel de l'avocat ayant réussi à concilier les intérêts des producteurs et des exportateurs.

La première campagne d'exportation s'est caractérisée par des cours élevés dont ont bénéficié relativement peu de producteurs. Pendant la deuxième campagne, toutefois, la ruée pour l'exportation d'avocats a entraîné un excédent de l'offre et l'effondrement des cours¹. Les producteurs ont alors usé de leur influence au sein de l'APEAM pour limiter les exportations vers les États-Unis à deux tonnes par hectare et instaurer un encadrement de la demande limitant le nombre hebdomadaire d'expéditions². Ces accords ont stabilisé les prix à l'exportation et permis aux petits producteurs d'accéder au marché d'exportation, même lorsque le nombre d'exportateurs a augmenté³.

Ajustement structurel

Pendant la campagne 1997-98, 59 producteurs ayant obtenu l'autorisation d'exporter et disposant de vergers d'une superficie moyenne de 25 hectares ont dominé les exportations vers les États-Unis. Pendant la campagne 2003-04, leur nombre était passé à 1 490, pour une superficie moyenne de verger de 11 hectares. La proportion de petits et moyens producteurs cultivant 10 hectares ou moins est passée de 30 % en 1998-99, date à laquelle les petits exploitants ont commencé à être représentés, à 49 % pendant la campagne 2003-04 (graphique 4.7).

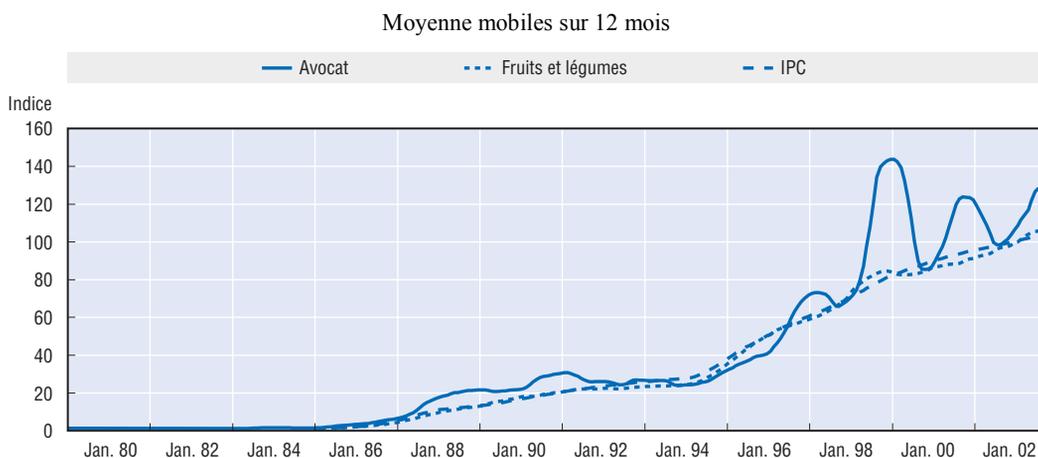
Graphique 4.7. Producteurs mexicains exportant vers les États-Unis, par taille des vergers



Source: Calculs des auteurs, données de l'APEAM et du SAGARPA.

Les quantités exportées et les cours moyens sur le marché ont également augmenté. Les exportations vers les États-Unis sont passées de 50 000 à 94 000 tonnes métriques entre 1997 et 2003. Depuis 1997, le prix de l'avocat augmente plus vite que l'indice mexicain des prix à la consommation et un indice des fruits et légumes (graphique 4.8). Bien qu'ils aient diminué depuis cette date, les prix à l'exportation restent plus élevés que ceux pratiqués sur le marché national. Les producteurs qui exportent une partie de leur récolte et bénéficient ainsi de rentes à l'exportation se trouvent dans une situation financière nettement plus favorable que les autres mais même ceux qui ne produisent que pour le marché national sont plus prospères grâce à la hausse des prix locaux (graphique 4.9).

Graphique 4.8. Indice mexicain du prix de l'avocat, indice des prix des fruits et légumes et indice des prix à la consommation

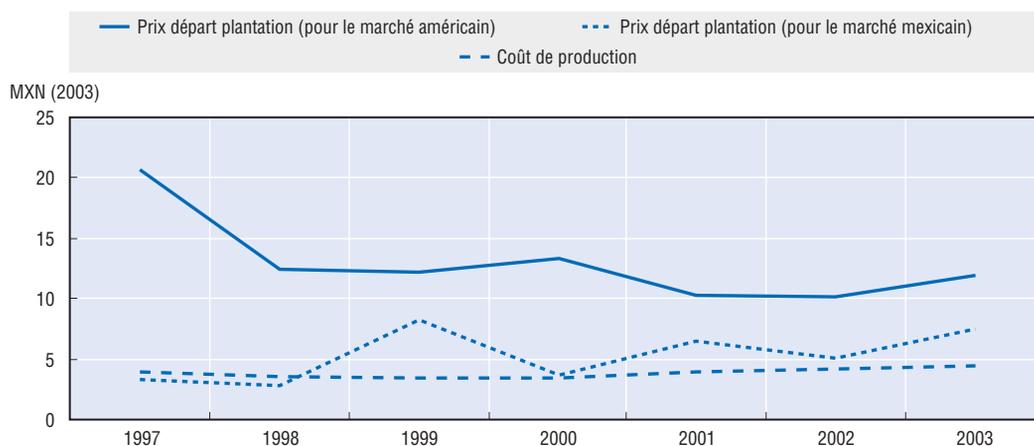


Source : Banque du Mexique.

Bien que des consommateurs mexicains aient pu souffrir de la hausse des prix, celle-ci est en partie compensée par une amélioration de la qualité des avocats. La réglementation des exportations définie par l'APHIS, l'introduction d'une technologie avancée et de meilleures techniques de gestion après la récolte ont eu des effets positifs sur la qualité globale du produit, tant à l'exportation que pour la consommation nationale.

Seule une fraction de la production est exportée vers les États-Unis (un maximum de 2 tonnes métriques par hectare sur une production totale de plus de 10 tonnes en moyenne), le reste de la production étant principalement commercialisé au Mexique même en dehors de quelques exportations à destination d'autres pays.

Graphique 4.9. Prix réel à l'exportation et prix local payé aux producteurs par rapport au coût de la production moyen



Source : Auteurs, sur la base des données de l'APEAM.

Parmi les retombées favorables figurent notamment le transfert de technologie et l'innovation. Le premier s'est opéré par l'intermédiaire de la diffusion des techniques de production aux petits producteurs à faible revenu⁴ et de l'investissement direct étranger dans les stations de conditionnement à capitaux américains, qui ont introduit de meilleures techniques de manipulation après récolte et de meilleurs équipements pour le conditionnement. La dynamique du changement a stimulé l'innovation et la spécialisation d'un bout à l'autre de la chaîne de valeur, y compris au niveau du processus de récolte, ainsi que l'industrialisation du secteur pour pouvoir offrir des produits de plus grande valeur allant du guacamole à l'huile de cuisson et aux cosmétiques⁵.

Si, dans l'ensemble, les producteurs ont su saisir ces opportunités, le secteur continue de pâtir de certaines externalités négatives et carences institutionnelles. Les stations mexicaines de conditionnement ont du mal à soutenir la concurrence, sur le marché d'exportation, des stations américaines établies au Mexique. Les entreprises américaines dominent le marché des exportations vers les États-Unis grâce à leurs liens solides avec les circuits de distribution américains et au moindre coût du capital dont elles bénéficient⁶.

En raison des contraintes budgétaires, les municipalités ne peuvent pas profiter directement de la richesse générée par les avocats et perdent donc des occasions de faire avancer le développement en établissant les services publics nécessaires. Faute de facilités de crédit adéquates, les petits producteurs ne peuvent améliorer leurs vergers pour être autorisés à exporter et les stations de conditionnement ne peuvent améliorer leur technologie et leurs processus. Enfin, les effets à long terme sur l'environnement des pesticides utilisés et la déforestation résultant de l'emploi de cageots en bois et de l'élimination des forêts établies au profit de la création de vergers consacrés à la culture de l'avocat sont jugés préoccupants⁷.

Enseignements à tirer et implications pour l'action publique

La coopération entre les instances de réglementation des États-Unis et du Mexique en vue de créer un organisme transnational chargé de la réglementation sanitaire et phytosanitaire constitue une innovation qui devrait faire école ailleurs. L'adhésion du Mexique à l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) n'a pas supprimé les obstacles sanitaires et phytosanitaires auxquels se heurtent ses avocats ; elle a toutefois établi un cadre pour la recherche d'une solution. Afin de favoriser le développement, les pays développés qui imposent de strictes normes sanitaires et phytosanitaires pourraient collaborer activement avec leurs partenaires commerciaux du monde en développement pour les aider à mettre sur pied de plus solides instances de réglementation. Ces normes pourraient ainsi catalyser le développement économique au lieu de le freiner. De même, les pays en développement pourraient admettre que des normes sanitaires et phytosanitaires rigoureuses constituent un objectif souhaitable et que le processus de sa réalisation leur offre l'occasion d'améliorer leurs propres institutions et de renforcer leur capacité à devenir de solides partenaires commerciaux à long terme.

Il faudrait encourager les différents acteurs du secteur économique, y compris les concurrents, à collaborer et à s'organiser pour accéder aux marchés des pays développés. Dans ce contexte, des mesures non orthodoxes, comme les quotas et la réglementation du marché fixés par l'APEAM, peuvent être utilisées pour faciliter la transition après la libéralisation des échanges, en permettant aux petits comme aux gros producteurs de pénétrer sur les marchés. Une libéralisation des échanges correctement gérée peut permettre de favoriser le développement économique.

Le secteur laitier australien

Introduction

La politique laitière australienne se caractérise depuis longtemps par diverses formes de soutien des prix. Le secteur a bénéficié d'une protection contre les importations et de mesures de soutien qui ont permis aux producteurs de tirer un revenu plus élevé de leurs ventes sur le marché intérieur.

En juillet 2000, une importante réforme a éliminé, du jour au lendemain, de tous les mécanismes de soutien des prix des produits laitiers. Elle s'est traduite par une forte réduction immédiate du soutien dont ils bénéficiaient pour de nombreux producteurs. Les pressions en faveur d'un ajustement du secteur se sont considérablement accentuées. L'Australie est devenue l'un des rares pays laitiers à lier entièrement la rémunération des producteurs aux cours mondiaux.

La déréglementation des produits laitiers a été opérée dans le cadre d'un processus inhabituel de réforme de l'action publique et d'ajustement sectoriel. Jusque-là, les réformes avaient généralement été progressives en Australie et les agriculteurs avaient montré leur capacité d'adaptation à de nouvelles conditions du marché. La décision de supprimer du jour au lendemain toutes les mesures de soutien des prix des produits laitiers a été annoncée neuf mois avant sa mise en œuvre et les producteurs ont dû reconsidérer leur situation dans un laps de temps relativement court. Toutefois, les mesures prévues par le gouvernement visaient à assurer le bon déroulement du processus d'ajustement en offrant une aide destinée à faciliter celui-ci pendant 32 trimestres de suite.

Contexte de la réforme de la politique relative aux produits laitiers

L'Australie n'avait pas de marché national pour le lait liquide avant la déréglementation du secteur. La réglementation gouvernementale avait créé une séparation commerciale artificielle entre les ventes de lait liquide et celles de lait servant à la fabrication de produits laitiers. Les gouvernements des états fédérés avaient établi six marchés distincts pour le lait liquide. Le gouvernement fédéral gérait un système de soutien des prix pour le lait de transformation.

Le cadre d'action

Sur le segment du lait liquide, les prix à la production étaient réglementés par les *State Marketing Authorities*, les autorités de commercialisation des états, sans aucune harmonisation entre ces derniers. Le prix était environ deux fois supérieur au prix acquitté pour un lait de même qualité, destiné à la transformation. Certains états avaient recours à des quotas de production pour limiter l'accès au marché du lait liquide. D'autres avaient adopté des systèmes de péréquation en vertu desquels les producteurs bénéficiaient d'une majoration de prix sur un pourcentage fixe de leur production annuelle de lait.

Sur le segment du lait destiné à la transformation, les prix à la production étaient soutenus par des mesures revenant à faire payer plus cher les produits laitiers aux consommateurs. Cela a porté le prix du lait destiné à la transformation au-dessus du prix paritaire à l'exportation. Les réformes engagées au milieu des années 80 ont visé à encourager les fabricants à s'intéresser aux marchés intérieurs pour développer leurs ventes.

Ce sont des considérations commerciales qui ont motivé ces réformes. Le système de péréquation des recettes d'exportation a été supprimé et le niveau de soutien a été limité au prix au débarquement des importations. Les réformes ont obligé à ramener progressivement l'aide d'environ 40 % des prix moyens à l'exportation à 10 % en 2000.

La plupart des producteurs laitiers ont reçu une aide au titre des deux dispositifs. Avant la déréglementation, le soutien des prix du marché du lait destiné à la transformation a diminué sous l'effet d'une forte augmentation de la production. L'encadrement du prix du lait liquide a continué d'assurer un niveau d'aide élevé. Le taux d'aide nominal était de l'ordre de 20 à 25 % (tableau 4.2). Ces pourcentages correspondent au taux moyen de soutien des prix du marché dans l'ensemble des états australiens.

Le taux de soutien du marché variait considérablement entre les états du fait que les prix réglementés du lait liquide étaient fixés à des niveaux différents dans chacun d'eux. En 1999-2000, c'est le Queensland qui offrait le meilleur taux de soutien (53 % à 67 %), signe d'une plus grande focalisation sur la production de lait liquide que dans les autres états. C'est dans le Victoria que l'aide au secteur était la plus faible (9 % à 11 %) parce que les ventes de lait liquide y représentaient environ 6 % de la production de lait au moment de la déréglementation.

Restructuration du secteur laitier

Avant la déréglementation, l'évolution des cours mondiaux faisait peser sur le secteur des pressions constantes en faveur de l'ajustement. La réforme a également contribué à ces pressions. C'est dans le sud-est de l'Australie où les producteurs privilégiaient la

production de lait destiné à la transformation que les effets ont été le plus sensibles. Dans le Victoria, quelque 3 500 exploitations ont quitté le secteur entre 1984-85 et 1999-2000.

Tableau 4.2. **Soutien des prix des produits laitiers australiens avant la déréglementation**¹

Exercice clos le 30 juin	Prix du lait de transformation ² Ac/litre	Prix du lait liquide ³ Ac/litre	Prix moyen du lait ⁴		Taux de soutien du marché	
			Ac/litre	Variation en %	Maximum ⁵ %	Corrigé ⁵ %
1995-96	28.0	345.0	31.7	..	22.9	17.8
1996-97	26.0	45.9	30.2	-4.7	26.8	21.6
1997-98	24.8	46.2	29.1	-3.7	26.2	21.3
1998-99	25.0	45.5	28.9	-0.9	23.4	18.9
1999-2000	22.1	45.5	26.3	-9.0	24.2	19.9
Moyenne sur 5 ans	25.2	45.6	29.2	..	24.7	19.9

Ac= cents australiens.

1. Prix moyens indicatifs départ usine.
2. Prix moyen pondéré au niveau des états fédérés, sur la base de la production de lait de transformation, y compris le soutien au marché.
3. Prix moyen pondéré au niveau des états fédérés, sur la base des ventes de lait liquide, à l'exclusion du prélèvement (1.9 Ac/litre) pour le système DMS.
4. Prix moyen pondéré, fondé sur la production de lait de transformation et les ventes de lait liquide.
5. Estimation du taux nominal moyen pondéré de l'aide départ usine.

Le taux maximum présuppose l'absence de surpris pour le lait liquide par rapport au prix départ usine du lait de transformation.

Le taux corrigé présuppose un surpris de 20 % pour le lait liquide par rapport au prix départ usine du lait de transformation.

Source : Dairy Australia.

Malgré la nette diminution du nombre d'exploitations, les livraisons de lait ont fortement augmenté. La production a progressé d'environ 80 % pour atteindre 10.8 milliards de litres au cours de la même période. L'accroissement de l'offre de lait a presque entièrement été absorbé par la fabrication de produits laitiers. En 1999-2000, les ventes de lait liquide représentaient moins de 18 % de la production totale. Dans le Victoria, la part du marché du lait liquide est tombée à moins de 7 % tandis qu'elle est restée pratiquement inchangée dans le Queensland en se maintenant au niveau de 45 %.

C'est dans le secteur de l'exportation que la progression a été la plus forte avec un quasi-doublement de la production dans le Victoria où elle a atteint le niveau de 6.9 milliards de litres pendant cette période. L'expansion du secteur a été entraînée par une forte augmentation des exportations de beurre, de fromage et de lait en poudre. En 1999-2000, les exportations de ces produits ont atteint 700 000 tonnes, soit une hausse de près de 150 % par rapport à 1984-85.

La production de lait par exploitation est un indicateur de l'ajustement au niveau de celle-ci. Entre 1984-85 et 1999-2000, la production moyenne de lait par exploitation a augmenté de 170 %, sous l'effet en partie d'une expansion du cheptel. La taille moyenne des troupeaux a augmenté de 80 % pendant cette période. Le rendement du bétail s'est

aussi sensiblement amélioré. Alors qu'ils étaient d'environ 3 340 litres en moyenne par vache en 1984-85, les rendements laitiers atteignaient près de 5 000 litres par vache en 1999-2000.

Tableau 4.3. **Effet de la réforme sur les recettes du marché, avant la déréglementation¹**

Exercice clos le 30 juin	Prix encadré du lait liquide ²	Prix du lait de transformation		Prix moyen du lait	
		Effet sur le marché	Effet net ³	Effet sur le marché ⁴	Effet net ⁵
1996-97	2.0	-7.5	-7.1	-4.8	-4.7
1997-98	0.5	-3.3	-4.8	-2.8	-3.7
1998-99	-1.5	1.4	0.9	-0.8	-0.9
1999-2000	0.1	-9.6	-11.6	-7.6	-9.0
Effet moyen	0.3	-4.8	-5.7	-4.0	-4.6

1. Prix moyens indicatifs départ usine. Prix moyen pondéré au niveau des états fédérés, sur la base de la production de lait de transformation, y compris le soutien au marché.

2. Prix moyen avant déduction du prélèvement (1.9 Ac/litre) pour le système DMS.

3. Prix moyen après prise en compte des versements au titre du soutien du marché (DMS).

4. Prix moyen avant déduction du prélèvement sur le lait liquide – hors versements DMS pour le lait de transformation.

5. Prix moyen compte tenu de la déduction des prélèvements et des versements au titre du soutien du marché (DMS)

Source : Dairy Australia.

L'effet des forces du marché sur les prix du lait destiné à la transformation a été de les faire baisser en moyenne d'environ 5 % par pendant la période de quatre ans comprise entre 1996 et 2000 (tableau 4.3). Les réformes ont eu un impact négatif supplémentaire d'environ 1 %. Pendant l'année qui a précédé la déréglementation, les prix du lait destiné à la transformation ont fléchi de près de 12 % après ajustement pour tenir compte tenu de la réduction des aides versées pour ce type de lait.

L'effet de cette réduction de l'aide accordée pour le lait destiné à la transformation sur les rendements laitiers moyens a été atténué par le maintien du soutien des prix du lait liquide. En 1999-2000, le jeu des forces du marché s'est traduit par une baisse de 7.6 % du prix moyen du lait. Après ajustement pour tenir compte de la déduction des prélèvements et de la réduction de l'aide versée, l'effet net a été une baisse de 9 %.

Ce sont, dans une large mesure, les forces de marché qui ont été à l'origine de la restructuration et des ajustements opérés au niveau des exploitations avant la déréglementation. La réaction du secteur aux fluctuations des rendements démontre la capacité d'adaptation des producteurs.

Déréglementation du secteur laitier

La fin des années 90 a été marquée par des pressions en faveur de la poursuite de la réforme. La législation relative au soutien du prix du lait destiné à la transformation (le dispositif DMS [*Domestic Market Support*]) devait prendre fin en juin 2000. Le secteur était fortement tributaire de ses ventes à l'exportation et la croissance de l'offre de lait destiné à la transformation avait réduit la valeur des aides versées. Les recettes tirées des prélèvements sectoriels étaient réparties sur une plus grande production de ce type de lait.

C'est aussi à la fin des années 90 que toutes les politiques de soutien des produits laitiers ont été revues dans le cadre d'un réexamen de la politique de concurrence nationale (*National Competition Policy* – NCP). Ce fut un facteur décisif pour la déréglementation des produits laitiers. Au milieu de l'année 1999, il est ressorti du réexamen de la NCP dans l'état de Victoria que le contrôle des prix du lait liquide n'avait aucun effet positif pour les consommateurs et les autorités de cet état ont donc annoncé sa suppression à partir du 1^{er} juillet 2000. Le secteur, qui avait trouvé gênant le dispositif réglementaire existant, a craint l'apparition de dispositifs différents dans les divers états et ses représentants se sont donc tournés vers le gouvernement fédéral et l'ont incité à déréglementer entièrement le secteur.

En septembre 1999, le gouvernement fédéral a annoncé la suppression du dispositif DMS et la mise en œuvre d'un train de mesures de restructuration d'un montant de 1.78 milliard d'AUD. Ces mesures incluaient le programme d'ajustement structurel du secteur des produits laitiers (*Dairy Structural Adjustment Program* – DSAP) destiné à apporter une aide provisoire permettant d'amortir l'impact initial des changements sur les revenus agricoles.

Aide à l'ajustement pour les producteurs laitiers (DSAP)

Les mesures de restructuration ont été rendues publiques avant la date prévue pour la déréglementation, afin qu'une aide à l'ajustement puisse être mise en œuvre le plus tôt possible après la suppression des mesures de soutien. Le volet DSAP a été défini au début de 1999. Il reposait sur des estimations de la valeur du soutien accordé en 1998-99, l'objectif étant de faire bénéficier de subventions à la restructuration tous les producteurs touchés par la déréglementation.

Les subventions pour la restructuration comprenaient deux types de versements: l'un de 0.4623 AUD par litre pour le lait liquide, et l'autre, d'environ 0.0896 AUD par litre pour le lait destiné à la transformation. Cela permettait que l'aide accordée au titre du DSAP soit ciblée en fonction de la perte du soutien qui était accordé auparavant dans le cadre de chaque dispositif. Le montant de la subvention versée à chaque producteur reflétait le niveau de l'aide qu'il recevait antérieurement au titre des deux séries de réglementation.

La part du DSAP dans l'enveloppe financière prévue pour le nouveau train de mesures s'élevait à 1.63 milliard d'AUD, ce qui correspondait plus ou moins à la perte de revenus estimée pour trois années de recettes lorsque le marché était réglementé. Les subventions du DSAP étaient beaucoup plus importantes dans les états où les ventes de lait liquide constituaient un fort pourcentage de la production totale. Elles s'élevaient, par exploitation, à 196 000 AUD en Nouvelle-Galles du Sud contre 97 000 AUD dans le Victoria.

Les droits au DSAP étaient calculés pour chaque entreprise agricole et ils étaient totalement découplés. Les subventions reposaient sur la production de lait pendant la campagne 1998-99, ce qui permettait que le niveau de l'aide soit fixe. Toute personne ayant un intérêt économique dans une exploitation laitière au 28 septembre 1999 pouvait déposer une demande. Le DSAP prévoyait 32 versements trimestriels et le droit de bénéficier de ces versements de montant fixe était accordé pour une période de huit ans à compter de 2000-01.

Aide supplémentaire à l'ajustement

Fin 2000, le gouvernement s'est inquiété de l'ampleur de la baisse des prix du lait liquide et, en mai 2001, il a annoncé un programme supplémentaire d'aide au secteur laitier (*Supplementary Dairy Assistance – SDA*). Ce programme prévoyait le versement de 100 millions d'AUD supplémentaires aux producteurs qui étaient fortement tributaires des ventes de lait liquide. Les producteurs qui avaient déjà droit de bénéficier du DSAP et avaient un intérêt économique dans une entreprise laitière, au 21 mai 2001, pouvaient demander à recevoir un paiement supplémentaire au titre du SDA.

Les producteurs pouvaient bénéficier d'un paiement forfaitaire ou de 32 versements trimestriels pendant la même période de huit ans que celle prévue pour les paiements au titre du DSAP. Les critères d'évaluation excluaient en fait les exploitants produisant surtout du lait destiné à la transformation. Les versements au titre du SDA ont bénéficié principalement aux producteurs de lait liquide dans le Queensland et en Nouvelle-Galles du Sud. Ils s'élevaient à environ 23 000 AUD par exploitation. Ces paiements supplémentaires ont porté l'aide au segment du lait liquide à 995 millions d'AUD.

Le coût total de l'aide publique accordée a été d'environ 2 milliards d'AUD dont 1.75 milliard au titre des aides directes. Les programmes sont financés par un prélèvement (*Dairy Adjustment Levy*) effectué sur les ventes intérieures de lait liquide. La taxe à la consommation de 0.11 AUD par litre sera supprimée lorsque le coût des deux dispositifs sera entièrement couvert. Les derniers versements seront effectués en juin 2008 mais le prélèvement devrait être maintenu jusqu'en juin 2010.

Ajustement du secteur à la déréglementation

L'effet sur les prix du lait destiné à la transformation a été amorti par une forte progression des recettes d'exportation. En 2000-01, les cours mondiaux du lait écrémé en poudre ont augmenté de 70 % en AUD. Les prix du lait entier en poudre ont enregistré une hausse de 53 % et ceux du cheddar ont augmenté de près de 30 %. L'amélioration des recettes d'exportation a entraîné une hausse de 33 % des prix à la production dans le Victoria pendant la première année de la déréglementation.

Les prix du lait destiné à la transformation ont encore augmenté en 2001-02 en raison d'une forte dévaluation du dollar australien. Deux années de solides recettes d'exportation ont compensé la perte de l'aide due à la suppression du mécanisme de soutien du marché (DMS). L'augmentation inattendue des recettes tirées du lait destiné à la transformation a contrasté de manière saisissante avec les conditions qui régnaient sur le marché avant la déréglementation. En 1999-2000, les prix du lait destiné à la transformation ont fléchi de 10 % et de nombreux producteurs-exportateurs ont dû faire face à de sérieuses difficultés financières. C'est dans ce contexte qu'a été élaboré le programme d'aide à l'ajustement.

Ces hausses de prix ont été exceptionnellement fortes. En 2002-03, les recettes d'exportation ont diminué conformément à l'évolution de la situation du marché mondial. Les prix du fromage et du lait en poudre ont chuté de 25 % à 30 % en AUD. Le prix moyen obtenu pour le lait a diminué d'environ 25 % dans l'état de Victoria.

A la suite de la déréglementation, les prix du lait liquide ont, eux aussi, nettement reculé. En 2000-01, le prix moyen du lait a diminué de 12 % en Nouvelle-Galles du Sud et de 17 % dans le Queensland, deux états qui privilégient davantage les ventes de lait liquide. Les recettes tirées du lait destiné à la transformation ayant progressé d'environ

30 %, on peut penser que la baisse initiale du prix du lait liquide a été de l'ordre de 35 % à 40 %. Les prix du lait se sont redressés en 2001-02. Les recettes tirées du lait destiné à la transformation ont progressé d'environ 10 %, ce qui donne à penser que le prix du lait liquide a probablement augmenté de 10 % à 15 %.

L'évolution des prix à la production du lait liquide concorde, dans l'ensemble, avec celle des prix de vente au détail. En 2000-01, le prix moyen du litre de lait a diminué de 16 % pour les ventes des marques génériques des supermarchés malgré l'introduction du prélèvement pour l'ajustement de 0.11 AUD par litre.

Évolution des structures depuis la déréglementation

La déréglementation a accéléré le processus d'ajustement du secteur qui était apparent depuis quelque temps. Au bout de trois ans, 2 234 exploitations avaient quitté le secteur, soit une diminution de 17 %. Ces retraits d'exploitations ont été limités dans le Victoria, au départ, mais l'ajustement s'est accéléré pendant la deuxième année. Les cessations d'activité sont survenues malgré de bonnes conditions saisonnières et de fortes recettes d'exportation. L'augmentation de la valeur des actifs agricoles peut avoir incité des exploitants d'un certain âge à prendre leur retraite plutôt qu'à développer leur exploitation. Les changements structurels consécutifs à la déréglementation se sont essentiellement déroulés sur une période de deux ans.

Les pressions en faveur de l'ajustement ont été plus fortes pour les producteurs privilégiant les ventes de lait liquide. En Nouvelle-Galles du Sud, près de 20 % des exploitations laitières ont quitté le secteur pendant la première année de la déréglementation. Au Queensland, ce sont 15 % des exploitations qui sont sorties du secteur laitier. L'essentiel de l'ajustement à la déréglementation était achevé en 2002-03. Les taux de sortie du secteur étaient revenus aux niveaux qu'ils atteignaient habituellement avant la déréglementation.

En 2000-01, la production de lait a reculé de 3 %. C'était la première baisse enregistrée depuis 1989-90. Les sorties d'exploitations du secteur ont joué un rôle dans ce repli mais ce sont surtout les mauvaises conditions saisonnières qui ont été déterminantes. La production de lait a diminué de 1 % dans le Victoria, de 10 % dans le Queensland et de 5 % en Nouvelle-Galles du Sud.

La production s'est redressée en 2001-02 avec une progression de l'offre de 7 %. Cette augmentation de la production a été tirée par l'évolution du secteur de l'exportation, l'offre de lait progressant de 9 % dans le Victoria. L'amélioration des conditions saisonnières et l'accroissement des recettes d'exportation ont encouragé les exploitants à donner davantage de compléments alimentaires à leurs animaux. Les effets de la déréglementation ont continué de se faire sentir dans le segment du lait liquide. La production de lait a diminué de façon marginale dans le Queensland alors qu'elle a légèrement augmenté en Nouvelle-Galles du Sud.

En 2002-03, les taux de sortie du secteur ont retrouvé leurs niveaux d'avant la déréglementation. La production a diminué de 8 % (et de 11 % dans le Victoria), mais en raison de la grave sécheresse qui a frappé toutes les régions laitières. L'évolution des performances en volume du secteur en 2002-03 n'est donc pas imputable à l'ajustement rendu nécessaire par la déréglementation.

Les exportations australiennes des principaux produits laitiers ont diminué de 6 % en 2000-01. Ce recul est en partie imputable aux effets de la déréglementation. Dans le Victoria, de médiocres conditions saisonnières ont aussi contribué à la diminution des

livraisons de lait destiné à la transformation. Les exportations se sont redressées l'année suivante en harmonie avec le net accroissement des livraisons de lait dans cet état.

L'Australie est le troisième exportateur mondial de produits laitiers, avec une part de marché d'environ 17 % (équivalent lait). L'envolée des cours mondiaux en 2000-01 a été principalement provoquée par la réduction des subventions à l'exportation versées par l'UE pour le lait écrémé en poudre. La diminution de l'offre australienne aurait eu très peu d'incidence sur ces cours. Cependant, la chute de 14 % des exportations de lait écrémé en poudre peut avoir contribué de façon marginale au raffermissement des prix internationaux au comptant.

L'évolution de la production de lait par exploitation reflète l'effet net des ajustements opérés au niveau des exploitations suite à la déréglementation. On a observé une réaction immédiate à la déréglementation. La production de lait par exploitation a augmenté de 6 % la première année et de près de 14 % en 2001-02. La réaction a été particulièrement manifeste dans le segment du lait liquide. Après deux années de déréglementation, la production par exploitation avait progressé de 26 % en Nouvelle-Galles du Sud et de 18 % dans le Queensland.

La croissance de la production moyenne par exploitation a été principalement tirée par l'augmentation de la taille des exploitations. Après deux ans de déréglementation, le troupeau moyen comptait 192 têtes, soit une progression de 14 %. Les rendements laitiers moyens ont diminué d'environ 3 % pendant la première année de la déréglementation du fait principalement des mauvaises conditions saisonnières de 2000-01. L'année suivante, les rendements ont fortement augmenté mais avec des écarts substantiels entre les états.

Conclusions

Le secteur laitier s'est adapté rapidement aux effets de la déréglementation, et l'aide à l'ajustement a permis aux producteurs d'opérer la transition. La réaction la plus intéressante à l'ajustement est celle des producteurs qui vendaient principalement du lait liquide. Certains ont quitté le secteur. Ceux qui sont restés ont subi une baisse non négligeable de leurs recettes moyennes. Ils ont apporté des ajustements à leurs exploitations pour compenser la baisse de leurs revenus agricoles.

En général, les producteurs ont réagi en augmentant leur production. Ils ont accru la taille de leur troupeau laitier et, dans certains cas, la superficie de leurs terres. Une modification des intrants secondaires utilisés a permis d'améliorer la productivité des facteurs de production primaires. La capacité de charge a augmenté grâce à un plus large recours aux pâturages améliorés, aux engrais et à l'eau. La gestion des pâturages s'est améliorée et une plus large utilisation des compléments alimentaires pour les animaux a permis d'enregistrer des gains de productivité pour l'élevage (rendements laitiers). La génétique a aussi notablement contribué à l'amélioration de la productivité. L'évaluation génétique des bovins laitiers est assurée par des services spécialisés (*Australian Dairy Herd Improvement Services – ADHIS*).

Chili : le secteur agroalimentaire

Introduction

Le Chili, sixième pays d'Amérique latine tant en termes de population que de PIB, a l'une des économies les plus ouvertes de la région, avec un ratio volume des

échanges/PIB supérieur à 50 % et la plus forte part de l'IDE dans le PIB observée pendant les années 90. Il jouit du taux de croissance du revenu par habitant le plus élevé de la région depuis le milieu des années 80 (OCDE, 2003c)⁸. Le Chili offre l'exemple d'un pays qui a suivi avec succès une voie de développement tournée vers l'extérieur (Agosin, 2002 ; French-Davis, 2002). Les mesures économiques néolibérales lancées par le régime Pinochet à partir de 1973 ont permis de passer d'une politique de substitution de la production nationale aux importations à une orientation vers l'exportation et de jeter les bases d'une transformation radicale de l'économie. Le Chili a réussi à exploiter au maximum ses ressources naturelles pour parvenir à une diversification verticale et horizontale. En dehors du secteur du cuivre, qui a également stimulé le développement des services d'ingénierie et de conseil, l'agroalimentaire a joué un rôle crucial dans cette transformation, avec des réussites dans le domaine des fruits frais, du vin et du saumon (Fisher, 2001). Cette étude de cas part du secteur agroalimentaire pour dresser le bilan de l'expérience chilienne.

Évolutions économiques et sociales

La structure de l'économie chilienne s'est radicalement modifiée depuis 1973. Les réformes de portée nationale ont réduit l'intervention de l'État, déréglementé les marchés de facteurs de production et de produits, ouvert le pays aux échanges internationaux et fondamentalement modifié la structure des incitations au profit du secteur des exportations. Une grande partie du secteur manufacturier traditionnel en concurrence avec les importations (comme le textile et les machines-outils) a reculé. Les nouveaux secteurs orientés vers l'exportation et reposant sur les ressources naturelles, surtout les produits de l'agriculture, sont devenus le moteur de la croissance. Entre 1973 et 2000, la part des exportations dans le PIB a été multipliée par plus de 2.5 (passant de 14 % à 36 %) et le panier des exportations s'est notablement diversifié. Le cuivre représente désormais moins de 30 % des exportations alors que les fruits et légumes, le poisson, les produits de la sylviculture et le vin figurent parmi les principaux produits exportés (voir les tableaux 4.4 et 4.5). Les marchés d'exportation se sont eux aussi fortement diversifiés.

Tableau 4.4. **Structure de l'économie de Chili**

Pourcentages moyens

	1976-84	1985-94	1995-2002
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	7.4	9.1	8.7
Industrie, valeur ajoutée (% du PIB)	37.9	38.8	34.7
Services, etc., valeur ajoutée (% du PIB)	54.8	52.1	56.6
Échanges (% du PIB)	45.7	59.8	60.3
Exportations de biens et services (% du PIB)	21.8	31.3	30.2
Croissance du PIB (annuelle, en %)	3.9	7.4	4.7
Emploi dans l'agriculture (% de l'emploi total)	16.0	19.1	14.5
Emploi dans l'industrie (% de l'emploi total)	20.8	24.7	25.0
Emploi dans les services (% de l'emploi total)	63.1	56.2	60.5

Source : CD-Rom World Development Indicators (2004).

Tableau 4.5. **Structure des exportations du Chili**

Désignation	Code SH 2	1976-84	1985-94	1995-03
Métaux non ferreux	68	40.90 %	32.55 %	27.55 %
Minerais métallifères et déchets de métaux	28	22.21 %	13.35 %	14.13 %
Légumes et fruits	05	8.85 %	15.12 %	12.80 %
Poissons, crustacés, mollusques, invertébrés aquatiques et leurs préparations	03	2.96 %	6.17 %	8.66 %
Pâtes à papier et déchets de papier	25	3.86 %	4.47 %	5.13 %
Liège et bois	24	2.91 %	5.43 %	4.89 %
Boissons	11	0.28 %	0.87 %	2.97 %
Nourriture destinée aux animaux (à l'exclusion des céréales non moulues)	08	5.60 %	5.14 %	2.63 %
Produits chimiques inorganiques	52	0.96 %	1.46 %	1.81 %
Papiers, cartons et ouvrages en pâte de cellulose, en papier, ou en carton	64	0.96 %	1.28 %	1.78 %

Source : Base de données UN COMTRADE, CTCI Rév. 3.

En 1970, le Chili avait atteint l'un des plus hauts niveaux de développement social d'Amérique latine (Ffrench-Davis, 2002). Tandis que l'espérance de vie, la mortalité infantile et l'alphabétisation continuaient de progresser, le chômage et les inégalités de revenu se sont considérablement aggravés sous le régime militaire⁹. Les gouvernements en place depuis 1990 se sont systématiquement efforcés de renforcer la stabilité macroéconomique tout en élargissant l'accès aux bénéfices de la croissance afin d'améliorer la situation sociale. Ces efforts se sont traduits par une réduction de la pauvreté et du chômage mais ils n'ont fait reculer les inégalités que de façon marginale¹⁰.

Évolution du secteur agroalimentaire

Résultats, structure et impact du secteur sur l'économie

Autrefois en stagnation, le secteur chilien de l'agroalimentaire est devenu dynamique et il s'est diversifié jusqu'à représenter en moyenne 11 % du PIB et 43 % du total des exportations sur la période 1998-2000 (Brooks et Lucatelli, 2004). On estime que l'agriculture et la pêche emploient environ 14 % de la population active. Grâce à ses liaisons en amont (fourniture de moyens de production, notamment pesticides et machines) et en aval (transformation des produits alimentaires, distribution et services, en particulier l'hôtellerie), le secteur de l'agroalimentaire présente un fort potentiel de création d'emplois, qui a contribué à diffuser les effets positifs de la croissance et à faire reculer la pauvreté. En même temps, les emplois créés dans l'agriculture commerciale en expansion, particulièrement dans le secteur du fruit, étaient souvent temporaires, faiblement rémunérés et ils attiraient un nombre croissant de femmes. L'ajustement structurel semble donc s'être traduit par un remplacement des emplois ruraux permanents par des emplois temporaires féminisés (Belfor, 2000 ; Lavelle, 2003).

Les exportations portent essentiellement sur des produits transformés et se concentrent sur trois produits – les fruits frais, le vin et le saumon – qui représentent la

moitié des exportations agroalimentaires (Brooks et Lucatelli, 2004). Le Chili a pu tirer parti du fait que ses exportations sont dans une large mesure des exportations de contre-saison par rapport aux principaux marchés d'exportation (Ffrench-Davis, 2002).

Les premières réformes sur les droits relatifs à l'eau et à la terre, la réglementation du travail, la commercialisation des importations et des exportations, conjuguées à de strictes mesures macroéconomiques et à une dévaluation stratégique du taux de change, ont débridé le potentiel du secteur agricole. La valeur ajoutée y a crû de plus de 4 % par an sur la période 1973-90, soit une multiplication par vingt par rapport au taux affligeant de 0.2 % enregistré pendant les années 60 (Valdes, 1993 ; Belfor, 2000).

La réussite de l'agroalimentaire repose également sur le rôle actif joué par un large éventail d'institutions publiques et d'organisations privées, qui participent à l'élaboration des mesures (grâce à des mécanismes de consultation), collectent et diffusent l'information sur les marchés, apportent une assistance technique et contribuent à promouvoir les exportations¹¹. Le ministère de l'Agriculture coordonne un dense réseau d'organismes publics liés à l'agroalimentaire (ODEPA, 2003a ; OMC, 2003c).

Les fruits et légumes

Le Chili exporte des fruits et légumes non transformés et transformés (en conserve, congelés, déshydratés ou sous forme de jus) pour un total de 1.6 milliard d'USD en 2002, soit l'équivalent de plus de 10 % des recettes totales d'exportation. Le pays est actuellement le premier exportateur mondial de raisin frais et le cinquième exportateur de pommes.

Les bases du secteur ont été jetées au milieu des années 60 mais les exportations de fruits n'ont décollé qu'en 1975, après les réformes mises en œuvre par le nouveau régime et la dépréciation subséquente du taux de change réel. La production a doublé et les recettes d'exportation ont progressé de 19 % par an jusqu'en 1983, lorsque l'économie est entrée dans une profonde récession. Depuis, la croissance des exportations a ralenti pour tomber à environ 10 % par an jusqu'en 1989 et 4.6 % entre 1990 et 2002. L'amélioration des technologies a été favorisée par la recherche agronomique, à laquelle se sont ajoutés un savoir-faire, des cultures et des technologies venus de l'étranger, en particulier de Californie. Le transfert a été facilité par la *Corporación de Fomento de la Producción* (CORFO), organisme gouvernemental responsable du développement de la productivité nationale¹².

Le vin

La viticulture chilienne remonte au milieu du XIX^e siècle, lorsque de riches propriétaires terriens ont créé des domaines viticoles sur le modèle des châteaux du Bordelais français, important des cépages nobles de France et faisant venir des œnologues de ce pays. Le Chili abrite d'immenses vignobles qui ne souffrent d'aucune maladie et bénéficient de conditions climatiques idéales. Après un bon démarrage, le secteur a stagné pendant la période de substitution de la production nationale aux importations du fait qu'il était bloqué par la réglementation publique et la fiscalité (Fischer, 2001).

Au début des années 80, la réglementation a été assouplie et les investisseurs étrangers ont été attirés par l'environnement chilien favorable. Ils ont apporté au secteur des capitaux et de nouvelles technologies qui ont été assimilées par un nombre croissant d'étudiants chiliens en œnologie. Le secteur a traversé une période d'ajustement, qui a vu disparaître les petits producteurs et les grands établissements vinicoles restants se

moderniser et se tourner vers l'exportation (Torrealba, 1999)¹³. La qualité du raisin s'est notablement améliorée, de même que les méthodes de production, ce qui, joint à l'accroissement de la demande mondiale pour les « vins du nouveau monde », a contribué à un accroissement remarquable des exportations. À la fin des années 80, ces dernières ont amorcé un essor spectaculaire pour atteindre 610 millions d'USD en 2002, plaçant le Chili au cinquième rang des exportateurs mondiaux de vin avec une part de marché de 4.2 %¹⁴.

Le saumon

Avec des exportations d'un montant de 1.2 milliard d'USD, le Chili s'est classé en tête des exportateurs mondiaux de saumon d'élevage en 2003. Ce résultat est d'autant plus remarquable que la salmoniculture n'a commencé au Chili qu'en 1979 et que le saumon n'est pas une espèce originaire de ce pays (Iizuka, 2004 ; Bjørndal, 2002).

Même si les régions méridionales du pays présentent un environnement favorable, nombre des principaux facteurs qui ont contribué à la compétitivité du secteur (marchés intérieurs et connaissance) n'existaient pas à l'origine. Les premières tentatives d'organiser un élevage commercial remontent au milieu des années 60 et elles ont été le fait essentiellement d'organismes publics bénéficiant de la coopération internationale¹⁵. Des organismes publics spécialisés ont été créés et chargés de définir et de mettre en œuvre la stratégie, en accordant des prêts aux entreprises locales et en soutenant le développement de l'aquaculture (Fischer, 2001 ; Iizuka, 2004)¹⁶. La forte croissance s'est accompagnée, au cours des années 90, d'une phase de concentration et de diversification des marchés. Le soutien des pouvoirs publics au secteur a diminué, devenant moins direct sous l'effet du renforcement du pouvoir des producteurs et de leurs associations¹⁷. Les exploitations aquacoles de salmonidés ont dû se spécialiser et délocaliser les processus non essentiels pour réduire leurs coûts. Certaines de ces filiales sont devenues indépendantes après quelques années.

Politiques publiques

La progression du secteur agroalimentaire axé sur l'exportation a été rendue possible par la réorientation de la politique économique, qui a modifié la structure des incitations et créé les conditions permettant au secteur des exportations de devenir compétitif et de se développer. Les exportations agroalimentaires ont d'abord été dopées par la dépréciation du taux de change réel, l'amélioration de l'accès aux facteurs de production importés et les mesures de promotion des exportations incluant un remboursement des droits de douane et un soutien des pouvoirs publics par l'intermédiaire de l'organisme de promotion des exportations (*ProChile*). De plus, la politique d'investissement libérale a permis d'attirer des flux d'IDE, qui ont contribué à l'expansion du secteur¹⁸. L'expérience chilienne montre l'importance de l'engagement à l'égard des réformes commerciales et macroéconomiques pour le succès de l'ajustement. Les interventions sectorielles n'ont pu être efficaces que grâce à des changements cohérents dans l'orientation générale de l'action gouvernementale (Valdes, 1993 ; voir l'encadré 4.1). Il apparaît également que l'ajustement (réaction du côté de l'offre) peut prendre plus de temps qu'escompté du fait de l'inertie et de l'opposition des groupes d'intérêt. D'un côté, les conditions de départ et une orientation vers l'intérieur développée pendant la période de substitution de produits nationaux aux importations ont perduré. De l'autre, les réformes ont commencé par entraîner une réduction massive des subventions, des taux d'intérêt élevés et, plus tard, une appréciation du taux de change réel, qui a eu des répercussions négatives sur le

secteur des exportations (agricoles). Les importations ont grimpé en flèche, induisant un recul substantiel de la production locale de produits manufacturés et de cultures agricoles concurrençant les importations. La restauration de la compétitivité extérieure par le biais de la dévaluation du taux de change nominal et de mesures macroéconomiques favorables a permis au pays de résister à la pression grandissante en faveur du protectionnisme. Dans le même temps, la réforme budgétaire a atténué l'impact négatif de la baisse des taxes commerciales internationales, et l'octroi de lignes de crédit aux petits agriculteurs a limité les problèmes financiers au cours de la période d'ajustement (Valdes, 1993).

Encadré 4.1. Un aperçu des réformes au Chili

Politique macro-économique. Pendant la première phase de la réforme, les pouvoirs publics ont été désireux de redresser rapidement les déséquilibres macroéconomiques au moyen d'une austérité monétaire et budgétaire, d'une libéralisation financière et d'une réduction de l'intervention de l'État dans l'économie. L'inflation a été maîtrisée. Les mesures initialement très orthodoxes ont été assouplies par la suite, après de graves déséquilibres et la crise de la dette de 1982, par le biais de dévaluations de la monnaie en valeur nominale, de restrictions des mouvements de capitaux à court terme et de l'instauration de mécanismes de stabilisation des prix. Les décideurs politiques se sont constamment efforcés d'éviter l'appréciation du taux de change, favorisée par d'importantes entrées de capitaux à court terme.

Libéralisation des prix et des échanges. Le régime militaire a aboli le contrôle de l'État sur les importations et les exportations et privatisé des entreprises nationales en charge de l'infrastructure et de la régulation de différents marchés. La réforme des échanges et des prix a été radicale et rapide. Toutes les restrictions au commerce international autres que les droits de douane ont immédiatement été supprimées en 1973. Les droits de douane ont, quant à eux, été abaissés d'une moyenne de 94 % à un taux uniforme de 10 % entre 1973 et 1979. Le plafonnement des prix et les mécanismes de passation des marchés publics ont été éliminés. Après une inversion temporaire dans le contexte de la crise bancaire et de la dette entre 1982 et 1984, les droits de douane ont été progressivement abaissés à nouveau pour atteindre 15 % à la fin du régime militaire en 1989 et 6 % en 2003^a. Dans les années 90, le pays est passé de la libéralisation unilatérale à des accords commerciaux réciproques (Mercosur, en 1996 ; UE, en 2003 et États-Unis, en 2004). Des négociations sont actuellement menées avec l'Inde et la Chine.

Politique d'investissement. En 1974, le régime chilien en matière d'IDE a été totalement libéralisé et les investissements étrangers ont pu jouer un rôle important dans le développement du secteur des fruits frais et de l'agroalimentaire. Durant les années 90, de vastes flux de capitaux spéculatifs à court terme ont accentué la volatilité du taux de change et du marché boursier. En conséquence, les autorités ont instauré des mesures visant à décourager les flux à court terme, comme l'obligation pour l'IDE de rester dans le pays pendant au moins un an et des réserves de crédit extérieur obligatoires^b.

Infrastructure. Au moment des réformes structurelles, au début des années 70, le Chili disposait déjà d'une infrastructure physique propice à la croissance des exportations. Il comptait, en effet, plusieurs grands ports, un nouvel aéroport international et une autoroute Nord-Sud, construite avec l'aide étrangère. La privatisation et la déréglementation des compagnies aériennes et des télécommunications, qui ont amélioré la qualité des services et abaissé les coûts, ont revêtu une importance cruciale pour les exportations de denrées périssables telles que les fruits frais.

Marché du travail. L'ajustement structurel amorcé par les réformes néo-libérales du régime militaire a eu un fort impact sur la population active. Ces réformes prévoyaient une série de mesures qui ont affecté les travailleurs sous la forme notamment d'une réduction du salaire minimum, d'un assouplissement des conditions de licenciement et d'une répression des syndicats.

Réforme des droits relatifs à la terre et à l'eau. En annulant le programme de redistribution des terres lancé en 1967 et reposant sur des expropriations et la création de fermes coopératives, le régime militaire a inscrit dans la législation les droits relatifs à l'eau et à la propriété terrienne. Ces mesures ont garanti les droits de propriété et établi les conditions nécessaires au développement d'entreprises agricoles davantage axées sur la productivité que sur l'agriculture extensive sur de vastes étendues.

Encadré 4.1. Un aperçu des réformes au Chili (suite)

Innovation et technologie. Jusqu'en 1973, l'innovation se trouvait presque exclusivement entre les mains de l'Instituto de Investigaciones Agropecuarias (INIA), financé par les pouvoirs publics, qui a joué un rôle capital dans la diffusion de nouvelles technologies relatives aux cultures de base. Les réformes libérales ont fortement accentué le rôle du secteur privé dans la recherche et le développement, en mettant l'accent sur l'agriculture commerciale. Bien qu'elles aient réussi à promouvoir des services de recherche plus efficaces, les réformes du début des années 70 n'auraient pas été possibles sans les investissements dans le capital humain effectués dans le cadre du système de recherche agricole en place avant les réformes.

Promotion des exportations. Créée en 1974, ProChile, la division chargée de la promotion des échanges au sein du ministère des Affaires étrangères, vise à rassembler des informations sur les marchés et à promouvoir les produits chiliens à l'étranger. Au cours des années 90, les pouvoirs publics ont encouragé les entreprises privées à mettre sur pied des associations sectorielles afin de promouvoir leurs produits dans l'ensemble de l'économie.

a. Entre 1982 et 1984, les autorités ont mis en place des incitations à l'exportation telles que des abattements fiscaux ou le paiement différé des droits de douane sur les importations aussi longtemps que subsisteraient certaines mesures protectionnistes sur des produits agricoles traditionnels (blé, sucre et oléagineux).

b. Ces conditions ont été supprimées en septembre 1998 et mars 2000, respectivement.

Défis et opportunités à venir

Le principal défi que doit relever le secteur agroalimentaire est de rester compétitif sur un marché où les avancées technologies et la libéralisation générale accentuent les pressions concurrentielles et où les acheteurs demandent aux producteurs de se conformer à des normes plus rigoureuses en termes de qualité, de santé, de travail et d'environnement¹⁹. La surévaluation de la monnaie peut mettre en péril la compétitivité et les flux d'IDE en direction de ce secteur (Agroecómico, 2004b). Les autorités doivent résister aux pressions qu'exercent des lobbies protectionnistes en faveur d'un durcissement de la politique commerciale qu'ils jugent trop libérales.

Ces défis peuvent être contrebalancés par les opportunités découlant de l'élargissement de l'accès aux marchés au travers d'accords commerciaux bilatéraux et de programmes d'intégration régionale. Grâce à ces dispositifs, la majorité des exportations agroalimentaires chiliennes bénéficieront d'un accès aux principaux marchés en franchise de droits d'ici 2010²⁰. En outre, en partenariat avec le secteur privé, le gouvernement a défini une stratégie à long terme pour l'agriculture qui vise à renforcer sa compétitivité, à aider la population rurale et à favoriser une exploitation durable des ressources (Gobierno de Chile, 2001)²¹.

Conclusions

Les mesures de libéralisation mises en place dans les années 70 et 80 ont donné l'impulsion à une transformation radicale de l'économie, qui est passée d'une stratégie de substitution de produits nationaux aux importations à une orientation fructueuse vers l'exportation. Outre le secteur du cuivre, les fruits frais et d'autres segments agroalimentaires sont apparus comme des moteurs de la croissance. La progression des exportations de fruits frais a suivi un rythme décroissant au fil des ans, mais d'autres segments sont apparus, tels les produits alimentaires transformés, le vin et le saumon. Dans l'ensemble, le Chili paraît être dans une position plutôt favorable pour faire face aux pressions croissantes de la concurrence et continuer de diversifier son économie.

L'obstacle le plus important au développement pourrait bien se trouver dans les inégalités socioéconomiques omniprésentes sur le territoire.

Kenya : Le secteur des fleurs coupées

Introduction

Bien qu'étant l'un des pays les plus avancés d'Afrique subsaharienne, le Kenya a connu deux décennies de faible croissance, assortie d'une détérioration des indicateurs sociaux et d'une contraction du secteur manufacturier (tableau 4.6). Le PIB par habitant a reculé, en moyenne, de 0.5 % par an durant les années 90. Néanmoins, quelques secteurs reposant sur les ressources naturelles ont réussi à se développer. Le secteur des fleurs coupées en offre une excellente illustration : il s'est constamment développé pendant plus de 30 ans, jusqu'à devenir l'une des principales sources de devises du pays. Quoique relativement modeste en termes d'impact sur l'emploi en général, sur la croissance et sur la lutte contre la pauvreté, ce secteur représente l'une des rares réussites du développement des exportations non traditionnelles en Afrique subsaharienne. Plus précisément, il illustre combien il importe que les autorités adoptent une approche non interventionniste et jouent un rôle de facilitateur pour attirer l'IDE et le savoir-faire étranger. En effet, au Kenya, ce contexte a permis l'émergence d'exportations non traditionnelles.

Tableau 4.6. **Structure de l'économie du Kenya**

Pourcentages moyens

	1976-84	1985-94	1995-2002
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	35.3	30.7	24.1
Industrie, valeur ajoutée (% du PIB)	19.7	18.6	17.3
Services, etc., valeur ajoutée (% du PIB)	45.0	50.7	58.7
Échanges (% du PIB)	60.2	57.4	62.5
Exportations de biens et services (% du PIB)	28.1	28.0	27.9
Croissance du PIB (annuelle, en %)	4.5	3.6	1.9
Emploi dans l'agriculture (% de l'emploi total)	23.0	15.5	18.6
Emploi dans l'industrie (% de l'emploi total)	21.6	18.7	19.5
Emploi dans les services (% de l'emploi total)	55.4	65.5	61.9

Source : CD-Rom World Development Indicators (2004)

Évolutions économiques et sociales

Sur les vingt dernières années, le Kenya a enregistré un recul économique et une baisse des niveaux de vie que l'on peut imputer notamment à la mauvaise gouvernance qui a favorisé une vaste corruption, une faiblesse de l'état de droit, une insécurité grandissante et de médiocres infrastructures (CEA, 2003). Pendant cette période, les taux d'investissement et d'épargne ont reculé, tandis que les recettes publiques chutaient et que les donateurs réduisaient leurs financements. Durant les années 90, les services ont constitué le principal moteur de la croissance, l'agriculture et l'industrie se caractérisant par des résultats lamentables (Banque mondiale, 2003).

Sur la même période, la part du Kenya dans les échanges internationaux s'est contractée de moitié sous l'effet d'un repli des exportations de café et d'une détérioration de la compétitivité internationale du secteur manufacturier (tableau 4.7). Les exportations kenyanes ont enregistré de solides performances au début des années 90 grâce à l'abolition des autorisations commerciales et des contrôles des changes, qui a amélioré l'intégration régionale, à une forte dépréciation du shilling kenyan et à une baisse sensible du salaire réel moyen (Glenday et Nddi, 2000). Cependant, ce contexte favorable aux exportations n'a pas été appuyé par des mesures politiques adaptées. En conséquence, les résultats en termes d'investissement privé et d'exportations se sont détériorés de manière significative après 1996²². La stabilité des exportations de thé, pour lesquelles le pays détient 25 % des parts du marché mondial, et l'essor des exportations horticoles, en particulier des fleurs coupées, n'ont pas suffi à inverser cette tendance. Plus récemment, la loi sur la croissance et les opportunités en Afrique (*African Growth and Opportunity Act*, AGOA), mise en place par les États-Unis, a contribué à doper les exportations de vêtements²³.

Tableau 4.7. Structure des exportations du Kenya

	Code SH2	1976-84	1985-94	1995-03
Café, thé, cacao, épices, produits dérivés	07	56.70 %	52.94 %	34.60 %
Légumes et fruits	05	9.15 %	12.07 %	12.17 %
Matières brutes d'origine animale ou végétale, n.d.a.	29	4.97 %	6.86 %	9.46 %
Pétrole, produits dérivés du pétrole et produits connexes	33	7.00 %	0.93 %	5.12 %
Poissons, crustacés, mollusques, invertébrés aquatiques et leurs préparations	03	0.21 %	3.04 %	4.95 %
Vêtements et accessoires du vêtement	84	0.10 %	1.40 %	4.18 %
Articles minéraux non métalliques manufacturés, n.d.a.	66	4.62 %	2.89 %	2.74 %
Fer et acier	67	0.02 %	0.56 %	2.05 %
Articles manufacturés divers, n.d.a.	89	0.47 %	0.89 %	1.72 %
Produits chimiques inorganiques	52	1.57 %	1.89 %	1.55 %

Source : Base de données COMTRADE, CTCI Rév. 3.

La stagnation économique s'est traduite par une détérioration considérable des indicateurs sociaux. Les emplois salariés ont reculé au sein de l'économie formelle et le secteur informel emploie aujourd'hui davantage de personnes que le secteur formel. Durant les années 90, le nombre de pauvres a augmenté, pour atteindre 55 % de la population en 2001. L'espérance de vie a reculé, atteignant 47 ans en 2000, le VIH/Sida faisant un grand nombre de victimes. Les inscriptions en école primaire ont perdu du terrain et la mortalité infantile a grimpé jusqu'à 78 pour mille naissances vivantes. Les inégalités entre hommes et femmes sont omniprésentes : les femmes ont toujours moins accès à l'éducation, aux services de santé et leur charge de travail reste plus lourde que celle des hommes (Banque mondiale, 2003).

Évolution du secteur des fleurs coupées

Résultats, structure et impact du secteur sur l'économie

Avec une part de marché mondial de 2 % en 2002, le Kenya se plaçait au septième rang des exportateurs de fleurs coupées dans le monde et était le plus gros exportateur vers l'UE²⁴. Les exportations se montaient à 100 millions d'USD, soit 7 % du total des exportations, les roses étant la catégorie la plus vendue²⁵. Le volume de ventes a gonflé de 25 % par rapport à l'année précédente, et une très forte croissance s'est poursuivie en 2003 (Gray, 2003). Ce résultat est remarquable, étant donné que vingt ans plus tôt, les volumes d'exportations étaient dix fois moindres.

Ce secteur date de la fin des années 40, mais les exportations n'ont débuté qu'au moment de l'indépendance, lorsque le pays s'est affirmé en tant qu'exportateur de fruits et légumes hors saison auprès du Royaume-Uni. D'autres évolutions ont été nourries par un trafic aérien croissant sous l'effet du tourisme, par les investissements étrangers à des conditions de faveur, le réinvestissement des recettes d'exportations du thé, les travailleurs expatriés et la formation de petits horticulteurs. Le secteur a poursuivi son expansion dans les années 80, sous l'effet des investissements étrangers et de l'expertise technique venue de l'étranger, associés aux investissements nationaux des entreprises locales de fruits et légumes et des pouvoirs publics. La principale impulsion a été donnée par la libéralisation des échanges et la déréglementation des tarifs de fret aérien au début des années 90. Le secteur a également tiré parti de l'amélioration de l'infrastructure de transport (Thoen *et al.*, 2000).

L'horticulture compte environ 5 000 agriculteurs ou entreprises, employant 40 à 50 000 personnes, essentiellement des jeunes femmes, ce qui correspond à moins de 1 % de l'emploi total (Opondo, 2002 ; CBS, 2004). Les emplois sont précaires, mais les ménages qui travaillent dans l'horticulture semblent mieux lotis que les autres, grâce à des niveaux de salaires plus élevés et à un meilleur accès au crédit (McCulloch et Ota, 2002 ; Minot et Ngigi, 2003).

La production de fleurs a conduit au développement d'un savoir-faire local et a favorisé l'établissement d'un réseau de services et d'activités de soutien. C'est pourquoi le Kenya peut aujourd'hui proposer des services de conseil à ses voisins (Dijkstra, 2001). Les facteurs de production, tels que les serres, les structures de protection contre le soleil, les produits agrochimiques, l'irrigation et d'autres équipements peuvent être fournis localement.

Politiques publiques

Des réformes portant sur l'ensemble de l'économie ont conditionné le développement du secteur des fleurs coupées mais leur impact s'y est sans doute révélé moins marqué que sur d'autres secteurs. En fait, l'intervention des pouvoirs publics dans ce secteur a toujours été limitée, à l'inverse de ce qui s'est passé pour le thé et le café. Les autorités ont activement favorisé la production horticole mais le plus souvent en agissant en tant que facilitateur et en procurant des services de vulgarisation et de recherche et développement. Le secteur a ainsi bénéficié d'un régime relativement libéral, caractérisé par de faibles taxes à l'exportation, et l'absence de contrôle sur la commercialisation ou la distribution (Opondo, 2002).

Au début des années 90, la libéralisation du contrôle des changes, l'abaissement des obstacles à l'importation de facteurs de production et la limitation de l'intervention de

l'État sur les tarifs du fret aérien se sont révélés fortement bénéfiques pour les fleurs coupées, en comprimant des frais de transaction autrefois élevés. Pourtant, les réformes engagées n'ont pas suffi à remédier aux distorsions sous-jacentes de l'économie et aux problèmes de gestion du secteur public, comme en témoigne la stagnation d'autres industries (Reinikka, 1996). En fait, le secteur des fleurs coupées s'est développé alors que le taux de croissance économique globale ne cessait de reculer tout au long de la décennie (Thoen *et al.*, 2000).

Le processus de réforme s'est essouffé entre 1997 et 2000, suite au début de la crise financière asiatique, à une crise budgétaire liée aux dépenses électorales et, enfin, à l'échec du programme de stabilisation du FMI²⁶ (Glenday et Nddi, 2000). Cette crise s'est accompagnée d'une forte appréciation du taux de change qui, en conjonction avec l'importante dévaluation des monnaies asiatiques, a eu un effet négatif sur la compétitivité des exportations kényanes. Les exportations de fleurs coupées ont reculé de 16 % en 1998 mais elles ont retrouvé ensuite leur niveau antérieur grâce à la baisse du shilling kényan en termes réels en 1999.

L'accès préférentiel au marché européen en vertu de la Convention de Lomé a joué un rôle important dans le développement du secteur. À cet égard, le résultat des Accords de partenariat économique (APE) sera capital pour le secteur, puisque le Kenya ne peut pas bénéficier de l'accès en franchise de droits accordé aux pays les moins avancés au titre de l'initiative « Tout sauf les armes ». En revanche, l'AGOA s'est jusqu'à présent révélée peu efficace pour les exportations de fleurs coupées²⁷.

Les capitaux et l'expertise étrangers sont vitaux pour le secteur des fleurs coupées, car ils apportent un savoir-faire technique, des compétences de gestion, du matériel végétal, ainsi que des contrats et des coentreprises susceptibles de soutenir la commercialisation, parfois avec l'aide de donateurs²⁸ (Thoen *et al.*, 2000). Les investissements ont été attirés grâce aux avantages concurrentiels fondamentaux que présente le Kenya pour la production horticole (conditions climatiques, géographiques et de main-d'œuvre favorables), l'environnement relativement propice aux investissements et la rentabilité attendue du marché des fleurs coupées. L'investissement étranger a bénéficié de garanties officielles sur la fiscalité et le rapatriement des bénéfices, ainsi que concernant les permis de travail pour les expatriés (Minot et Ngigi, 2003 ; FKAB Feldt Consulting, 2001).

Aussi l'investissement dans le secteur des fleurs coupées s'est-il effectué dans un contexte de performances assez médiocres pour l'IDE kényan dans les années 90. Ces résultats s'expliquent essentiellement par les mauvaises pratiques de gouvernance et la faiblesse des institutions, qui se sont traduits par un coût d'activité accru et ont dissuadé les investisseurs (Banque mondiale, 2003).

Il est également vital pour un secteur de biens périssables que l'accès à l'infrastructure soit aisé. Traditionnellement, l'infrastructure est plus développée au Kenya que dans la plupart des autres pays d'Afrique, même si sa qualité s'est détériorée au cours de la dernière décennie en raison du manque d'investissement. Le transport aérien kényan, stratégique pour ce secteur, est compétitif et fonctionne bien²⁹ (Banque mondiale, 2003 ; Minot et Ngigi, 2003). En outre, dans les aéroports, il existe des installations de refroidissement gérées par l'État, même si elles sont souvent considérées comme déficientes. C'est la qualité des produits des petits exploitants qui en pâtit, la plupart des gros horticulteurs ayant investi dans leurs propres installations de refroidissement (Thoen *et al.*, 2000).

Un certain nombre d'institutions publiques soutiennent le secteur des fleurs coupées, notamment l'*Horticultural Crops Development Authority* (HCDA, office du développement des cultures horticoles), fondé en 1967 et financé par un prélèvement à l'exportation et divers donateurs. L'HCDA n'est pas directement impliqué dans l'achat et la vente de la production : il joue davantage un rôle de facilitateur, à travers la réglementation et le développement du secteur, diffusant des informations sur le marché et proposant des services de conseil (Ebony Consulting International, 2001). Par ailleurs, le *Kenya Agricultural Research Institute* (institut de recherche agricole du Kenya) est chargé de la R-D sur les fleurs et le *Kenya Plant Health Inspection Service* (services d'inspection phytosanitaire kenyans) délivre des certificats phytosanitaires pour l'exportation. Deux confédérations – le *Kenya Flower Council* (conseil horticole kenyan, pour les grandes entreprises) et la *Fresh Produce Exporters Association of Kenya* (association des exportateurs de produits frais du Kenya) – représentent le secteur et participent à l'élaboration des mesures dans le cadre de divers processus consultatifs (Opondo, 2002). Elles ont toutes deux approuvé les codes de bonnes pratiques qui traitent des critères environnementaux et sociaux, et constituent un groupe de pression actif auprès des pouvoirs publics.

Défis et opportunités à venir

Le secteur des fleurs coupées du Kenya doit relever plusieurs grands défis. Premièrement, la concurrence des autres pays producteurs, notamment de la région, se durcit tandis que les acheteurs deviennent de plus en plus exigeants en termes de prix et de qualité (Thoen *et al.*, 2000). Deuxièmement, l'UE impose des restrictions phytosanitaires toujours plus strictes aux importations de fleurs (Riungu et Mbaria, 2004). Troisièmement, la société civile, les importateurs et les consommateurs exercent constamment des pressions pour que soient appliquées des normes plus strictes à l'égard de la main-d'œuvre et de l'environnement, si bien qu'il existe une multitude de codes et de labels (Gray, 2003). Quatrièmement, si le Kenya perdait son accès préférentiel au marché de l'UE en 2008, cela entraînerait un sévère repli du secteur. Tout dépendra de l'aboutissement des négociations de l'APE, mais le risque est que les horticulteurs commencent à délocaliser leur production chez les PMA voisins (FKAB Feldt Consulting, 2001, et Gray, 2003). Cinquièmement, les exploitants s'inquiètent de voir les pouvoirs publics intervenir davantage dans le secteur horticole soit directement, soit au travers de la fiscalité (FKAB Feldt Consulting, 2001). Sixièmement, la mauvaise gouvernance et la détérioration des conditions de sécurité augmentent le coût de l'exercice d'activités dans le pays et nuisent à l'image du Kenya (Banque mondiale, 2003).

Tous ces défis seront vraisemblablement ressentis de manière disproportionnée par les petits et moyens producteurs, avec un impact potentiellement négatif sur l'emploi et la pauvreté. Malgré les tentatives des autorités pour favoriser la participation de petits exploitants à la production horticole, l'avenir de cette catégorie d'exploitants est très incertain. Ils ne peuvent satisfaire aux exigences de qualité accrue et doivent faire face à une hausse des coûts, ayant, par exemple, des redevances à payer au titre de la Convention internationale pour la protection des obtentions végétales, que le Kenya a signée en 1999 (Thoen *et al.*, 2000).

D'un point de vue plus positif, le secteur kenyan des fleurs coupées a réussi à se développer et à prospérer dans un contexte local assez hostile et malgré une concurrence internationale intense. Par rapport à ses nouveaux concurrents, le Kenya dispose d'un avantage du fait même de son ancienneté, et qu'il dispose maintenant d'un réseau

d'entreprises bien établies avec un degré assez élevé de maîtrise de la chaîne d'approvisionnement. Ce positionnement assurera un certaine « protection » à court terme, mais à plus longue échéance, le secteur doit compter sur son aptitude à innover en permanence pour rester compétitif. Une autre évolution positive pourrait être l'élargissement de l'accès au marché américain au titre de l'AGOA, mais, jusqu'à présent, ce dispositif a surtout profité au secteur de l'habillement. Les confédérations sectorielles ont élaboré leurs propres normes concernant le travail et l'environnement, mais celles-ci sont, pour le moment, moins strictes que les règles internationales. On travaille actuellement à l'élaboration d'un code national sur la responsabilité sociale (Thoen *et al.*, 2000 ; Opondo, 2002).

Conclusions

Malgré des problèmes de gouvernance, la stagnation économique générale et l'accroissement de la pauvreté, le secteur des fleurs coupées au Kenya a réussi à prospérer. Dans l'ensemble, les pouvoirs publics ont joué un rôle de facilitateur en proposant et en garantissant des possibilités d'investissement suffisamment favorables pour les capitaux étrangers et locaux. Une décision importante du gouvernement, dans le passé, a été d'éviter d'intervenir directement dans la production et les ventes du fait, en partie, de la diversité et du caractère périssable du produit. En même temps, des organismes publics et des confédérations professionnelles ont activement participé à l'élaboration de mesures nationales dans le cadre de divers processus consultatifs. Cette approche s'est révélée des plus appropriées pour un secteur qui doit s'adapter à des conditions de marché en mutation rapide. Pourtant, le secteur est aujourd'hui confronté à une multitude de nouveau défis, à mesure que les échanges et les réglementations internationaux évoluent. Son avenir dépend fondamentalement de l'expansion des opportunités commerciales sur de nouveaux marchés et de l'amélioration de la compétitivité des petits et moyens producteurs. À vrai dire, le secteur des fleurs coupées ne pourra continuer de prospérer si le cadre administratif général n'est pas amélioré.

Nouvelle-Zélande : la réforme agricole

La diversification et la compétitivité de l'agriculture néo-zélandaise ont été soutenues par une politique délibérée d'adaptation à un monde en constante évolution s'appuyant sur des réformes destinées à faciliter l'ajustement structurel dans l'ensemble de l'économie nationale. La Nouvelle-Zélande est une économie développée dans laquelle l'agriculture représente une part en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) et des exportations de marchandises beaucoup plus élevée que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Elle est en outre essentiellement non subventionnée et bénéficie d'un niveau très faible de protection aux frontières. La situation actuelle de l'agriculture néo-zélandaise est l'aboutissement d'une période de difficultés qui a été à l'origine de réformes et d'un ajustement structurel de très large portée. Entre 1977 et 2003, la part en pourcentage de l'agriculture dans le PIB a diminué de près de la moitié, tombant de 9.8 % à 5.0 % (Smith, 2003, p. 11), recul qui reflète en partie la croissance relative d'autres pans de l'économie. Alors que le PIB agricole a progressé en moyenne de 2.1 % par an entre 1989 et 2004, d'autres parties de l'économie néo-zélandaise se sont développées plus rapidement – surtout le secteur des services tiré par l'expansion rapide du tourisme, des communications et des services éducatifs. Toutefois, vers la fin de cette période, les exportations à base de produits agricoles ont presque doublé entre 1989 et 2002 pour atteindre 16.6 milliards de NZD, ce qui représentait plus de la moitié du total des

exportations en 2002. En décembre 2003, l'agriculture occupait 142 000 personnes, soit 7 % de l'emploi total. Si l'on tient compte des activités connexes déployées au-delà de l'exploitation, l'agriculture représente 12 % de l'emploi total en Nouvelle-Zélande (MAF, 2004).

L'importance de l'agriculture en Nouvelle-Zélande a évolué dans le contexte d'un développement économique en constante évolution et ce secteur est passé par des phases de prospérité, de crises et de réformes. Le pays a connu une croissance rapide et la prospérité en fournissant les biens nécessaires au redressement économique dans l'immédiat après-guerre. Au début des années 50, le PIB par habitant de la Nouvelle-Zélande n'était dépassé que par celui de la Suisse (MAF, 2004). Durant les années 70 et 80, il n'a progressé qu'au faible rythme moyen de 1.2 % par an alors que celui d'autres pays augmentait plus rapidement, si bien que la Nouvelle-Zélande a reculé dans le classement mondial de cet indicateur de la prospérité. Ces performances relativement molles de l'économie néo-zélandaise au cours de cette période ont été attribuées à la conjonction de plusieurs facteurs dont la dépendance à l'égard de la production primaire, la protection du marché intérieur, les chocs pétroliers mondiaux et l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté économique européenne, qui a amenuisé le rôle de ferme « *off-shore* » que jouait traditionnellement la Nouvelle-Zélande pour le Royaume-Uni et donc amoindri ses exportations agricoles vers ce pays.

Les réformes économiques mises en œuvre à compter de 1984 ont inclus des aspects macroéconomiques, microéconomiques et sectoriels. Elles ont apporté à l'agriculture un environnement macroéconomique plus stable, une information plus précise sur les prix, une flexibilité accrue dans la répartition des ressources au niveau national et des incitations à s'adapter à l'évolution de la demande nationale et internationale de produits agricoles. Globalement, ces réformes ont amélioré la capacité de l'agriculture néo-zélandaise à allouer avec efficacité les ressources intérieures et extérieures pour répondre aux besoins du pays et renforcer la compétitivité internationale.

Au début de la période des réformes, des changements ont été introduits pour stabiliser le cadre macroéconomique, faciliter l'ajustement et améliorer les mécanismes de transmission des prix reliant l'économie nationale au reste du monde. La dévaluation de 20 % de la monnaie mise en œuvre en 1984 a répondu à une diminution rapide des réserves de change et a été suivie par le passage d'un taux de change fixe à un taux flottant. Pour renforcer la transparence, la confiance et la viabilité de ce nouveau cadre macroéconomique, le système des objectifs d'inflation a été explicitement adopté pour régir l'action de la banque centrale^(MAF, 2004).

Les réformes microéconomiques destinés à améliorer l'efficacité dans la prestation des services publics et à assurer une meilleure affectation des ressources aux activités plus productives ont inclus l'application du principe de « l'utilisateur-payeur » et la restructuration d'entreprises publiques dans le but de les rendre mieux à même de réagir aux incitations du marché et de les préparer ainsi à une privatisation ultérieure. La flexibilité croissante du marché du travail a encore facilité l'orientation des ressources vers les secteurs émergents de l'économie.

Des réformes spécifiques destinées à déréglementer le secteur agricole ont inclus la suppression de presque toutes les subventions à la production, à l'exportation et à la consommation. Selon l'OCDE, l'équivalent subvention à la production pour l'agriculture néo-zélandaise est tombé de 40 % en 1975 à 32 % en 1982 et il est actuellement de 2 %. L'élimination de ces aides a non seulement soumis l'agriculture nationale aux règles du marché agricole mondial mais a aussi remédié aux distorsions de la production agricole

résultant des subventions à la production, qui continuent d'exister dans de nombreuses économies avancées. Pour compléter ces réformes, des mesures de libéralisation des échanges ont été mises en œuvre qui prévoyaient l'abandon des systèmes de licences et de contingents d'importation ainsi que de fortes réductions tarifaires. L'ensemble de ces réformes s'est conjugué à la réévaluation de la monnaie pour réduire immédiatement les distorsions dans l'information sur les prix auxquelles était confrontée l'agriculture nationale tout en renforçant les incitations et les chances d'une meilleure gestion des ressources agricoles du pays dans le but de tirer parti des échanges internationaux.

L'environnement favorable créé pour l'ajustement structurel de l'agriculture transparait dans plusieurs cas y compris la déréglementation du secteur de la pomme et de la poire (pour le vin, voir l'encadré 4.2). Alors qu'elles étaient auparavant réglementées par un office de commercialisation, les exportations de ces fruits ont été libéralisées en 2001, ce qui s'est traduit par l'arrivée d'un grand nombre de nouveaux acteurs. Les recettes des exportations de pommes, qui sont passées de 321 à 473 millions de NZD entre 2001 et 2004, représentaient 18 % du total des recettes d'exportation horticoles et ce sous-secteur occupait plus de 10 000 personnes en 2003 (MAF, 2004). Sa compétitivité est mise en lumière par le fait qu'il représente 5 % des exportations mondiales de pommes mais 1 % seulement de la production mondiale. Le succès du sous-secteur néo-zélandais des fruits à pépins résulte à la fois de la culture de nouvelles variétés et de l'accent mis sur la qualité. Bien que la composition variétale des exportations de pommes de la Nouvelle-Zélande soit de plus en plus reprise par ses concurrents, les recettes que le pays tire des principaux marchés restent très importantes par rapport à la part de marché en volume qu'il détient.

Encadré 4.2. L'ajustement dans l'industrie vinicole en Nouvelle-Zélande

Le cas de l'industrie vinicole néo-zélandaise révèle une longue succession de réformes réglementaires qui ont précédé une spectaculaire multiplication par huit des exportations qui sont passées de 47 à 370 millions de NZD entre 1992 et 2004 (données du gouvernement néo-zélandais). L'ajustement structurel de cette industrie montre l'importance de la réforme de la réglementation et de la libéralisation des échanges pour stimuler une saine évolution, l'innovation et des changements technologiques face à l'évolution des préférences du marché.

À ses débuts, l'industrie vinicole néo-zélandaise se caractérisait par de petites entreprises familiales qui produisaient de simples vins mutés à l'alcool pour un marché national fortement réglementé et peu évolué. L'existence de deux systèmes de licence indépendants pour la distribution de la bière et du vin favorisait les brasseurs, plus influents sur le plan politique, aux dépens des viticulteurs. L'attitude de la société à l'égard de la consommation d'alcool était conservatrice. La faible qualité de la production et le caractère limité de la demande nationale de vin s'accompagnaient d'une politique commerciale qui protégeait généralement la production nationale de vin et de bière de la concurrence étrangère.

Durant les années 60 et 70, la société s'est forgé une image de plus en plus positive du vin, ce qui, avec les réformes de la réglementation, a permis que la vente de vin ne soit plus limitée aux lieux traditionnels, tels que les hôtels et les « *bottle shops* », mais s'étende aux théâtres, restaurants sous licence et cavistes spécialisés. L'évolution de la situation du marché national pendant cette période a aussi été marquée par des innovations résultant d'expérimentations avec des types de vins, notamment les vins de style germanique (Muller Thurgau, par exemple), susceptibles d'être appréciés par des personnes ne buvant pas habituellement de vin. Le secteur se détournant des vins mutés à l'alcool au profit des vins de table, il a attiré un nombre croissant d'œnologues formés à l'étranger. Des méthodes de vinification de plus en plus modernes ont été adoptées telles que les technologies de fermentation et de stockage en cuves en acier inoxydable sous pression et température contrôlées. Cette période s'est aussi caractérisée par d'importants investissements étrangers y compris ceux réalisés par le géant américain des boissons, Seagrams (Barker, 2001, p. 211).

Encadré 4.2. L'ajustement dans l'industrie vinicole en Nouvelle-Zélande (suite)

Les années 80 ont été marquées par les succès remportés par la recherche publique dans la solution de deux problèmes persistants qui pesaient sur la production de vin en Nouvelle-Zélande : des virus nocifs et une production excessive de couvert végétal (affectant la qualité du fruit) (Barker, 2001, p. 214). L'adoption de ces technologies permettant d'améliorer la situation dans l'industrie vinicole du pays, jointe à d'autres formes de soutien public non génératrices de distorsions des échanges et symbolisées par le programme de développement de l'industrie vinicole (*Wine Industry Development Plan*), a permis d'établir de nouvelles capacités de production de vin. C'est également durant cette période que l'industrie vinicole nationale a accepté un projet visant à libéraliser progressivement les importations de vin dans le cadre de l'accord commercial destiné à intensifier les relations économiques entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande (*Australia-New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement*).

Par la suite, l'accroissement rapide de la production nationale de vin associée aux avancées spectaculaires des vins étrangers sur le marché national a ouvert une période se caractérisant à la fois par des regroupements, qui ont favorisé l'expansion de gros producteurs, et par l'augmentation du nombre de nouveaux producteurs indépendants spécialisés dans la fabrication de vins de qualité. Il est symptomatique que cette période de regroupement ait mené à des fusions entre viticulteurs et brasseurs dans la mesure où leurs intérêts économiques coïncidaient avec un abaissement des barrières réglementaires qui entravaient l'octroi de licences pour la distribution de vin sur le marché local.

La période d'ajustement structurel au sein de l'industrie vinicole, qui s'est ouverte pendant les années 80, s'est poursuivie pendant une grande partie de la décennie suivante, avec la poursuite du mouvement de concentration et un accroissement encore plus marqué du nombre de petits viticulteurs innovants. Cette évolution a été soutenue par une réforme progressiste de la réglementation incluant notamment l'introduction d'un système de certification des exportations, de nouvelles dispositions concernant les pratiques œnologiques, un programme exceptionnel d'arrachage des vignes (qui a permis de limiter la capacité de production de vins de médiocre qualité au profit de variétés de qualité supérieure, sélectionnées au sein de la prestigieuse famille française des *Vitis vinifera*) et la réforme de la loi sur la vente d'alcools (*Sale of Liquor Act*) grâce à l'adoption de la loi de 2003 sur le vin (*Wine Act*). Pendant cette période, les capacités nationales sous contrôle étranger ont aussi stimulé les ventes à l'étranger et les connaissances en marketing permettant de mieux adapter la production locale aux préférences des consommateurs dans le monde qui étaient de mieux en mieux connues grâce au système de distribution. Presque achevé en 2000, le passage aux variétés *Vitis vinifera* a réorienté la production vinicole néo-zélandaise sur, par ordre décroissant : le Chardonnay, le Sauvignon blanc, le Pinot noir, le Merlot, le Cabernet Sauvignon et le Riesling. À cette date, la Nouvelle-Zélande était un exportateur international net – et important – de vin (Barker, 2001, p. 207).

Notes

1. Salgado Bedolla, Ricardo, directeur de l'APEAM. Interview du 14 janvier 2004.
2. Méndez Sánchez, Jesus. Interview du 15 janvier 2004.
3. Aux termes du mandat donné par l'APHIS, l'APEAM ne peut refuser de délivrer un certificat d'exportation aux producteurs remplissant les conditions requises mais il peut exiger que ces derniers et les stations de conditionnement respectent la stabilité du marché et priver donc des conditions préférentielles à l'exportation ceux qui ne respectent pas ses règlements.
4. Flores Estrada, Martha Xochitl, présidente de la *Fundación Produce*. Interview du 13 janvier 2004.

5. Arceo García, Francisco, directeur général de AVOLEO S.A. de C.V.. Interview du 12 janvier 2004.
6. López Ceja, Efraín, directeur financier de Fresh Directions Mexicana S.A. de C.V.. Interview du 16 janvier 2004.
7. Jiménez Rosalez, Prisciliano, gouvernement de Uruapan, État du Michoacán. Interview du 14 janvier 2004.
8. Entre 1984 et 1997, le PIB par habitant a progressé à un rythme annuel de 5 % à 6 %, soit un taux plus de deux fois supérieur au taux tendanciel à long terme d'environ 2.4 % par an observé au cours des quarante dernières années (OCDE, 2003c, p. 29).
9. De profondes récessions ont contribué à une hausse spectaculaire du chômage, qui a culminé à 24 % en 1982. Depuis, le taux et la durée moyenne du chômage ont régulièrement diminué pour atteindre leur plancher historique durant les années 90 (Edwards et Cox-Edwards, 2000).
10. La forte croissance, soutenue par des mesures ciblées, a conduit à un recul de la pauvreté, qui est tombée de 45 % à 21 % entre 1987 et 2000. Le Chili continue toutefois d'avoir l'une des répartitions de revenu les plus inégales des économies de marché émergentes. Le marché du travail se caractérise par une structure duale, avec une forte proportion de contrats précaires et d'activités informelles. Le développement économique est également très inégal entre la zone métropolitaine moderne et dynamique de Santiago et plusieurs régions relativement pauvres et sous-développées (OCDE, 2003c).
11. Il s'agit de la *Chilean Fresh Fruit Association* (association chilienne pour les fruits frais) et de *Fedefruta* (fédération chilienne des producteurs de fruits), qui participent au comité de coordination du ministère de l'Agriculture ; de l'*Asociación de Exportadores y Embotelladores* (les plus gros exportateurs de vin) et de l'*Asociación de Productores de Vinos Finos de Exportación* (exportateurs de vins fins), et de l'*Asociación de la Industria del Salmón de Chile* (salmoniculture).
12. Les pouvoirs publics ont privilégié l'investissement privé dans la recherche-développement. Les dépenses privées dans la recherche agronomique ont été multipliées par 19, pour atteindre environ 13 % des dépenses totales de recherche agronomique entre 1973 et 1990.
13. La déréglementation a provoqué, au départ, un accroissement de la production qui n'est pas allé de pair avec une augmentation de la demande, ce qui a provoqué une baisse des prix. Cette crise a stimulé l'ajustement et la modernisation. Les rendements ont été abaissés et les viticulteurs se sont lancés dans la production de vins de meilleure qualité destinés à l'exportation, en ciblant au départ les marchés de la région. Essentiellement rendus possibles par des capitaux étrangers, les investissements supplémentaires dans des technologies modernes et l'amélioration de la qualité des vignobles ont permis de satisfaire aux goûts d'une clientèle nord-américaine et européenne.
14. En 1984, seulement 2 % du volume total de la production était exporté, contre 7 % en 1989 et 63 % en 2002. C'est la croissance la plus rapide enregistrée pour des producteurs de vins du nouveau monde pendant cette période (Iizuka, 2004).
15. Durant la « période expérimentale » (années 60 à 1973), les donateurs du Japon, des États-Unis et du Canada ont apporté un soutien financier et technique aux organismes publics du pays pour étudier les zones envisagées pour la salmoniculture et leur potentiel. Pendant la « période d'apprentissage » (1974 à 1984), les organismes publics ont subi des changements structurels et des initiatives privées étrangères et locales pour l'élevage de la truite et du saumon ont vu le jour. Pendant la « période de formation » (1985 à 1989), on a pu observer une forte progression du nombre d'exploitations aquacoles de salmonidés et la première tentative d'action collective de la part du secteur privé local. Voir Iizuka, 2004.

16. La *Fundación Chile*, semi-publique, a joué un rôle particulièrement important en créant, en 1980, les premiers centres modernes d'élevage – ce qui a permis de prouver la faisabilité technique et commerciale de la salmoniculture à grande échelle dans le pays – tout en se concentrant sur la recherche et l'application de nouvelles technologies et en apportant une aide à d'autres entreprises.
17. Ainsi, le secteur privé a joué un rôle pionnier lorsqu'il s'est agi de promouvoir la certification de la qualité, avec le soutien d'un organisme public (Maggi, 2002, cité dans Iizuka, 2004).
18. Voir www.foreigninvestment.cl/, qui présente également des statistiques et la législation sur l'IDE, et Agosin, 2002.
19. Comme les exportations chiliennes de fruits frais sont parvenues à des positions dominantes sur le marché, elles risquent de rencontrer de plus en plus d'obstacles non tarifaires sur les marchés étrangers. Pour y faire face, un programme de bonnes pratiques dans l'agriculture a été mis au point par les associations sectorielles, le ministère de l'Agriculture et d'autres parties prenantes (www.fdf.cl/Buenas_prac.htm).
20. Si les négociations avec l'Inde et la Chine aboutissent, le Chili pourrait avoir accès à des marchés potentiellement immenses.
21. Cette stratégie inclut notamment: l'atténuation des risques grâce à des programmes d'assurance, des marchés à terme et l'information ; une amélioration de la compétitivité grâce au renforcement de la recherche et de la formation ; le développement des marchés grâce à des accords bilatéraux et la consultation du secteur privé lors des négociations.
22. Pendant la crise de stabilisation de 1997, les pouvoirs publics ont relevé les taux d'intérêt, ce qui a attiré des capitaux à court terme, qui, à leur tour, ont induit une forte appréciation du taux de change en 1997 et 1998. Le taux de salaire moyen en a subi les conséquences et s'est replié à son niveau d'avant 1990 (Glenday et Nddi, 2000).
23. Dans le cadre de l'AGOA, les exportations kenyanes vers les États-Unis ont été multipliées par plus de trois, passant de 59 millions à 184 millions d'USD entre 2001 et la fin 2003. La majorité de ces exportations ont concerné des vêtements (176 millions d'USD en 2003 contre 52 millions en 2001).
Source : USITC
24. Les deux tiers de sa production sont commercialisés aux Pays-Bas, soit par vente aux enchères, soit directement (Opondo, 2002). Les ventes directes aux supermarchés britanniques constituent un autre débouché important (Gray, 2003).
25. Base de données COMTRADE des Nations Unies, CTCI Rév. 2, code 2927: Fleurs et feuillages coupés.
26. L'aide a été gelée en juillet 1997, lorsque le gouvernement a refusé de se conformer aux conditions imposées par le FMI concernant les réformes relatives à la gouvernance, et n'a repris qu'en juillet 2000. Pour une analyse plus détaillée, voir Bonaglia et Fukasaku, 2002, p. 125.
27. C'est en 2001 que le Kenya a commencé à expédier des fleurs coupées aux États-Unis dans le cadre de l'AGOA et ses ventes n'ont pas dépassé 1.8 million d'USD en 2003 (Gray, 2003).
28. Les investissements nationaux proviennent de plantations de thé, de grandes entreprises de fruits et légumes cherchant à se diversifier, de sociétés issues de l'essaimage d'entreprises horticoles déjà établies et de deniers publics. Le secteur et ses institutions ont reçu un soutien non négligeable de la part de donateurs internationaux, qui semble essentiellement orienté sur de petites exploitations rurales.

29. L'un des grands défis à relever est d'améliorer la sûreté et la sécurité dans les aéroports. En effet, les vols directs à destination des États-Unis ne sont pas autorisés pour des raisons de sécurité (Banque mondiale, 2003 ; Cowell, 2003).

Chapitre 5

PÊCHE

Ce chapitre examine quelques cas d'ajustement structurel dans le secteur de la pêche. Il étudie les secteurs de la capture et de la transformation au Danemark et l'industrie des aliments d'origine marine en Thaïlande. Il décrit les défis soulevés par la diminution des réserves halieutiques du côté de l'offre et par la plus grande intégration des marchés du côté de la demande. L'expérience danoise de l'ajustement dans le secteur de la capture du poisson souligne que les subventions au désarmement des navires ont permis de réduire en partie les surcapacités de la flotte mais qu'en même temps elles ont représenté un coût public élevé sans permettre de résoudre les problèmes fondamentaux. L'expérience parallèle dans le secteur danois de la transformation montre que l'ouverture des échanges de matières premières a atténué les pressions qui pesaient sur les réserves halieutiques locales et, partant, a contribué au processus d'ajustement. L'externalisation de la transformation primaire a également allégé les pressions en améliorant l'efficacité, les pays développés se spécialisant dans la transformation secondaire et les pays en développement dans la transformation primaire. Le secteur des aliments d'origine marine en Thaïlande a bénéficié d'une croissance rapide qui a fait de ce pays un leader mondial sur le marché international des aliments transformés (thon en conserve et crevettes congelées, notamment) mais un certain nombre de problèmes subsistent tant du côté de l'offre que de celui de la demande. Les mesures non tarifaires (mesures sanitaires et phytosanitaires surtout) dominent sur les marchés d'importation des pays développés et le gouvernement thaïlandais doit faire face à cette contrainte en élaborant des systèmes de contrôle de la qualité, de traçabilité et de certification. Il a en outre amélioré la gestion des ressources naturelles afin d'encourager des pratiques de pêche durables en instaurant, par exemple, des zones de conservation, en réduisant la taille de la flotte, en favorisant les pêcheries communautaires et en réglementant l'élevage de poisson dans les mangroves.

Principaux points

Le rapport entre les échanges et l'ajustement structurel n'est pas le même dans le secteur de la pêche que dans la plupart des autres secteurs. Dans ces derniers, en effet, l'ajustement peut être déclenché par la mondialisation et l'ouverture des échanges. La raison en est que les pêcheurs attrapent ce que la nature et ceux qui gèrent la pêche leur permettent d'attraper. C'est pourquoi les quantités allouées aux pêcheries déterminent les prix alors que, dans les autres secteurs, ce sont plutôt les prix qui déterminent les volumes que les fournisseurs sont prêts à mettre sur le marché. De ce fait, les pressions en faveur de l'ajustement dans le secteur de la pêche résultent de l'évolution tant des ressources que du marché.

Du côté de l'offre, le principal moteur de l'ajustement est la diminution des réserves halieutiques due à la surexploitation et aux insuffisances de la gestion de la pêche tenant notamment à l'ignorance de la base de ressources (c'est-à-dire du niveau des réserves), à la pollution et à l'évolution des conditions naturelles des mers et océans (modification de la température de l'eau ou phénomènes naturels comme El Niño). Le développement intensif de l'aquaculture au cours des deux dernières décennies a compensé en partie les pressions en faveur de l'ajustement structurel provoquées par la diminution des réserves halieutiques. Les espèces élevées n'ont cependant pas été nécessairement les mêmes que les espèces capturées. C'est un point important car les marchés du poisson présentent un degré élevé de différenciation entre les espèces et les formes de produits. La raison en est qu'il existe de nombreuses espèces différentes (plus de 800 espèces de poissons sont utilisées à des fins commerciales dans le monde) et que diverses habitudes alimentaires se sont développées au fil des siècles. C'est pourquoi la substituabilité entre espèces est limitée, même si elle existe pour des espèces analogues ou connexes¹. Il convient de noter à cet égard que, pour certaines espèces, les marchés du poisson sont étroitement liés au niveau international.

Sur ces marchés, les pays producteurs et consommateurs doivent nécessairement procéder à des ajustements lorsque l'offre de certaines espèces (d'élevage) augmente et celle d'autres (capturées) recule. C'est pourquoi tant l'intensification de l'aquaculture que la modification de la composition de la pêche en termes d'espèces ont nécessité un ajustement structurel. L'aquaculture devant s'intensifier à l'avenir, d'autres ajustements auront lieu. Cette évolution peut, dans certains cas mais certainement pas dans tous, compenser le déclin de la pêche de capture.

Du côté de la demande, plusieurs facteurs sont à l'origine des pressions en faveur de l'ajustement. La mondialisation des marchés des produits finals et des matières premières a provoqué une spécialisation par le biais de l'externalisation. Cette tendance devrait persister à l'avenir, notamment avec la poursuite de l'intégration de la Chine dans les échanges mondiaux. La hausse des revenus dans les pays en développement, sous l'effet notamment de l'expansion rapide d'une classe moyenne urbaine, provoque également des pressions en faveur de l'ajustement et la demande de poisson devrait encore augmenter. Dans les pays développés, la demande croissante de plats cuisinés et, par conséquent, de produits de la pêche ayant subi une deuxième transformation constitue un facteur d'ajustement. Enfin, la concentration mondiale de la distribution a, elle aussi, créé des pressions en faveur de l'ajustement dans le secteur de la pêche. Les détaillants ont, par exemple, de plus en plus utilisé leur pouvoir sur le marché pour imposer leurs revendications et des normes à leurs fournisseurs et leur demander de fournir des lots suffisamment importants pour pouvoir approvisionner tous leurs points de vente.

Plusieurs de ces facteurs ont été importants pour l'ajustement structurel dans le secteur du cabillaud danois (voir étude de cas). Le principal d'entre eux a été la pression exercée par le recul de 80 % des captures danoises de cabillaud au cours des vingt dernières années. Tant le secteur de la capture que celui de la transformation du poisson ont été durement touchés mais le second a bénéficié de beaucoup plus d'options. De ce fait, le chiffre d'affaires du secteur de la capture a diminué de 50 % et celui du secteur de la transformation de 20 % seulement. L'étude de cas examine séparément, pour ces deux secteurs, les initiatives qui ont été prises pour compenser la déplétion des réserves de cabillaud.

L'expérience danoise de l'ajustement dans le secteur de la capture du poisson souligne que les subventions au désarmement des navires ont permis de réduire en partie les surcapacités de la flotte mais qu'en même temps elles ont représenté un coût public élevé sans permettre de résoudre les problèmes fondamentaux. L'expérience parallèle dans le secteur danois de la transformation montre que l'ouverture des échanges de matières premières a atténué les pressions qui pesaient sur les réserves halieutiques locales et, partant, a contribué au processus d'ajustement. L'externalisation de la transformation primaire a également allégé les pressions en améliorant l'efficacité, les pays développés se spécialisant dans la transformation secondaire et les pays en développement dans la transformation primaire. L'expérience du secteur danois de la transformation du poisson montre qu'il faut faire preuve de circonspection dans la mise en œuvre des mesures concernant le marché du travail. Les réformes destinées à réduire le chômage ont en fait involontairement diminué l'offre de main-d'œuvre dans ce secteur.

Le secteur des aliments d'origine marine en Thaïlande a bénéficié d'une croissance rapide qui a fait de ce pays un leader mondial sur le marché international des aliments transformés (thon en conserve et crevettes congelées, notamment) mais un certain nombre de problèmes subsistent tant du côté de l'offre que de celui de la demande. Les mesures non tarifaires (mesures sanitaires et phytosanitaires surtout) dominent sur les marchés d'importation des pays développés et le gouvernement thaïlandais doit faire face à cette contrainte en élaborant des systèmes de contrôle de la qualité, de traçabilité et de certification. Il a en même temps déjà pris des mesures visant à renforcer la compétitivité du secteur en améliorant les compétences professionnelles et en encourageant la R-D. Il a en outre amélioré la gestion des ressources naturelles afin d'encourager des pratiques de pêche durables en restaurant, par exemple, des zones de conservation, en réduisant la taille de la flotte, en favorisant les pêcheries communautaires et en réglementant l'élevage de poisson dans les mangroves.

Les groupes industriels jouent un rôle important dans le développement du secteur du poisson et des fruits de mer en Thaïlande. Ils s'appuient souvent sur des entreprises en participation avec des entités étrangères afin d'acquérir de l'expertise et de pénétrer sur les marchés étrangers. L'intervention directe de l'État dans la production et la vente a été limitée et l'étude de ce secteur donne à penser que l'engagement actif des associations professionnelles dans le processus national de prise de décision pourrait permettre de concevoir des réponses efficaces aux défis posés par l'ajustement.

Le secteur de la pêche se caractérise également par des subventions et autres aides publiques. Pendant les années 80 et 90, une fois que les états côtiers ont étendu leur juridiction sur les ressources marines vivantes jusqu'à la limite (de 200 miles nautiques de la côte) autorisée par la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, de nombreux pays de l'OCDE ont apporté un important soutien financier à la construction et

à la modernisation des navires de pêche. Aujourd'hui, la plupart des pays de l'OCDE ont soit atteint la limite naturelle de la pêche ou imposent des contingents sur les prises, et les subventions visant directement à augmenter les capacités et les efforts ont diminué. En fait, de nombreux pays paient maintenant les armateurs pour qu'ils désarment leurs navires ou qu'ils renoncent à leurs permis de pêche (voir étude de cas sur le Danemark). Cependant, quelques subventions continuent d'empêcher la contraction naturelle du secteur, soit en n'incitant pas les propriétaires et les membres d'équipage à quitter la pêche (mesures spéciales de soutien au revenu), soit en réduisant le coût d'exploitation d'un navire de pêche ou de son mouillage au port. Ces mesures ont contribué à la persistance d'un niveau non efficace de capacité excédentaire, ce qui, à son tour, a ralenti la reconstitution des réserves halieutiques. Actuellement, les subventions à la pêche font l'objet de négociations à l'OMC, qui cherche à « clarifier et améliorer » les pratiques en matière de subventions dans ce secteur.

Danemark : pêche

Ajustement dans le secteur de la capture du poisson

Pour atténuer les pressions en faveur de l'ajustement structurel résultant de la diminution des stocks de poissons, les acteurs du secteur de la capture du poisson peuvent cibler d'autres espèces, changer de zones de pêche ou quitter tout simplement le secteur. Les deux premières solutions requièrent, dans la plupart des cas, une autorisation officielle. Certains pays délivrent des autorisations de capture d'autres espèces dans les eaux territoriales mais il est souvent rare que ces espèces soient en quantité suffisante pour présenter un intérêt économique. D'où la portée limitée de ces initiatives. Cela implique que la principale option qui s'offre au pêcheur travaillant seul est de quitter le secteur lorsque les stocks de poissons diminuent.

Le caractère limité des possibilités d'ajustement du secteur de la pêche est nettement mis en évidence par le cas du cabillaud danois puisque la moitié environ des navires qui pêchaient ce poisson ont quitté le secteur. Si la pêche à la langoustine présente dans les eaux territoriales danoises pouvait constituer une solution de remplacement, les pêcheurs danois n'ont pas réussi à trouver de nouvelles zones de pêche du fait en partie que la flotte des autres pays était, elle aussi, en surcapacité. Plusieurs pêcheurs ont donc décidé de quitter le secteur.

L'ajustement est ici étroitement lié à la gestion de la pêche du fait de la présence d'externalités. En l'absence de gestion, trop de pêcheurs restent dans le secteur, ce qui se traduit par une surexploitation des ressources et de faibles revenus économiques. Il convient, en outre, de noter que des facteurs autres que le système de gestion (niveau des subventions, par exemple) peuvent contribuer à une surexploitation. Des politiques de gestion et d'action sur le secteur (subventions, par exemple) optimales permettent d'éviter ce type de problèmes. En conséquence, un ajustement automatique reposant sur le marché et permettant qu'une quantité optimale de poissons soit prise pour le plus faible coût possible n'est pas réalisable en l'absence de mesures appropriées. Le système de gestion de la pêche au cabillaud au Danemark ne peut être considéré ni comme offrant une liberté totale d'accès ni comme assurant une gestion optimale. Il se situe quelque part entre ces deux extrêmes. La pêche s'effectue dans la mer du Nord et la mer Baltique, dont les stocks de poissons sont partagés avec d'autres pays. En mer Baltique, la pêche est réglementée par la Commission internationale des pêcheries dans la mer Baltique et par le Conseil des ministres de l'UE tandis qu'en mer du Nord, elle implique aussi des négociations avec la Norvège. Le niveau total des prises autorisées pour le Danemark est

déterminé au niveau international dans ces instances et l'application des recommandations au niveau national s'appuie sur la réglementation de la production (permis de pêche spécifiant les espèces, les zones et les temps de pêche). Les moyens de production sont eux aussi soumis à des restrictions quantitatives sous la forme d'évaluations des capacités du fait que l'introduction de nouveaux navires doit s'accompagner d'une réduction correspondante des capacités des navires plus anciens. L'entrée dans le secteur fait en outre l'objet de restrictions.

Le système de gestion danois n'a pas permis un ajustement automatique de la taille de la flotte mais une façon d'assurer des revenus raisonnables aux pêcheurs à court et moyen terme est de désarmer des navires en offrant une aide publique. C'est sur cette base que des subventions ont été accordées aux pêcheurs danois dans les années 80, dans le cadre d'un programme qui couvre également d'autres pays de l'UE². Ce programme de désarmement des navires a comporté trois phases : 1987-93, 1994-99 et 2000-06.

L'objet de ce dispositif était de renforcer la viabilité économique de la flotte et d'assurer un meilleur équilibre entre le niveau de la flotte et les ressources halieutiques. Les critères d'octroi des subventions accordées au Danemark ont été modifiés pratiquement chaque année. Toutefois, pendant la première phase du programme, les vieux navires pratiquant la pêche au cabillaud et les armateurs âgés ayant un niveau d'activité élevé (en termes de jours de pêche) et un faible niveau d'endettement ont été favorisés. Pendant les phases suivantes, l'octroi de plus petites subventions en faveur de la modernisation et de la construction de navires a également été autorisé du fait que la flotte vieillissait et qu'elle n'était plus nécessairement à même de satisfaire aux conditions requises en matière notamment de manutention ou de qualité du poisson.

Au total, le désarmement des navires a coûté (aux prix de 2002) 1 267 millions (1987-93), 360 millions (1994-99) et 294 millions (2000-02) de NOK, ce qui correspondait, respectivement, à 5 %, 2 % et 3 % de la valeur annuelle des prises. La Commission européenne et les autorités danoises ont participé au financement de ce programme, mais les subventions étant imposables, c'est la Commission qui, en valeur nette, a apporté la plus importante contribution.

Selon Frost *et al.* (1995), 796 navires, soit 25 % de la flotte, ont été désarmés pendant la première phase du programme et environ 2 000 emplois (25 % à 30 %) ont été supprimés. Le programme visait en premier lieu les chalutiers (-33 %) et les navires à senne danoise (-41 %) tandis que les navires à filet droit n'étaient quasiment pas concernés. Les chalutiers de taille moyenne (60-150 tonnage jauge brut – TJB) ont été les plus touchés (-45 %). Pendant sa première phase, le programme a permis aux navires restant en activité d'obtenir de meilleurs résultats financiers grâce à une augmentation du nombre de jours de pêche par navire et à une diminution des coûts de pêche. Il a donc produit l'ajustement désiré. En outre, le nombre total de jours de pêche est resté globalement inchangé, ce qui signifie que la mortalité par pêche n'a pas varié. La première phase du programme a donc amélioré la viabilité économique de la flotte mais n'a pas modifié les pressions globales dues à la pêche. On dispose de peu d'informations sur l'emploi des personnes qui ont quitté le secteur de la pêche au cabillaud mais il semble que les plus âgées sont parties à la retraite, que certaines ont retrouvé un emploi dans d'autres pêcheries ou secteurs économiques et que les autres sont restées au chômage³.

Selon Lindebo (2004), 366 (16 %) et 217 (12%) navires ont été désarmés pendant les deuxième et troisième phases. Ainsi, le nombre annuel moyen de navires retirés de la

flotte chaque année a diminué pendant la deuxième phase du programme avant de remonter pendant la phase suivante, la priorité étant accordée à d'autres considérations, et des subventions ont été octroyées pour la construction de 55 navires en 2000-02, avec une aide publique totale de 57 millions de NOK. On se préoccupait à l'époque du vieillissement de la flotte. Une condition d'octroi de la subvention était qu'une capacité de pêche égale ou supérieure soit retirée du secteur.

Les deuxième et troisième phases du programme ont donné des résultats comparables à ceux de la première, même si le dispositif a moins été utilisé et si les critères d'attribution des subventions ont été modifiés. La moindre utilisation du dispositif tient notamment à une amélioration des conditions de pêche. Le désarmement des navires a donc partiellement résolu certains des problèmes de surcapacité. Mais le problème n'a peut-être été attaqué à la racine, c'est-à-dire que la « course au poisson » subsiste en l'absence de gestion optimale. Les coûts de pêche restent élevés et les pressions en faveur de l'ajustement structurel persistent. Les progrès technologiques constants renforcent ces pressions. Cela implique que le secteur de la pêche au cabillaud souffrira constamment d'une faiblesse des revenus ou que le gouvernement devra accepter de continuer à octroyer des subventions pour le désarmement des navires dans le cadre de la gestion de la pêche.

La leçon à tirer de l'expérience danoise est que les subventions accordées sous forme d'aides au désarmement de navires ont atténué les problèmes de surcapacités à court et moyen terme. Cependant, malgré son coût public élevé, cette solution n'a pas supprimé la source du problème. En outre, les subventions accordées récemment à la construction de navires pourraient entraîner un surinvestissement, ce qui implique que les problèmes de surcapacité pourraient persister.

Ajustement dans le secteur de la transformation du poisson

Les entreprises de transformation du poisson disposent de davantage d'options pour supporter les pressions en faveur de l'ajustement structurel puisqu'elles peuvent augmenter le degré de transformation du poisson, importer des matières premières, utiliser d'autres espèces comme matières premières ou encore quitter le secteur. L'externalisation de la production peut aussi être utilisée pour atténuer les pressions de l'ajustement même si ce phénomène est probablement davantage une conséquence de l'internationalisation que de la déplétion des stocks.

L'exemple danois montre qu'il est possible d'alléger les pressions de l'ajustement structurel puisque le chiffre d'affaires total du secteur de la transformation n'a diminué que de 20 % sur les vingt années considérées, contre 50 % pour celui de la pêche. Dans ce processus, la transformation primaire⁴ du cabillaud a reculé mais elle a en partie été remplacée par la transformation secondaire qui repose sur des importations de cabillaud non transformé et un recours accru à d'autres espèces importées, comme le saumon d'élevage et la crevette nordique.

De surcroît, la transformation primaire des filets de cabillaud est depuis peu externalisée, en raison des plus faibles coûts salariaux enregistrés dans d'autres pays. Les entreprises de transformation danoises ont, par exemple, établi des usines en Pologne. La matière première y est danoise, mais aussi importée de Russie ou issue de la production polonaise locale. Les filets de cabillaud congelés sont exportés vers l'UE, marché traditionnel du cabillaud danois. On observe une évolution analogue en Norvège, où les entreprises de transformation du cabillaud sous-traitent leurs activités de production à la Chine. Là, le cabillaud est généralement remis en température (à peine au-dessus de

0° C), découpé en filets et recongelé. Après avoir subi une double congélation, les filets sont réexportés vers l'UE. Le choix de la Chine s'explique essentiellement par la conjonction de faibles coûts de main-d'œuvre et de transport. L'externalisation peut toutefois aussi être motivée par des taux de change favorables (faiblesse du taux EUR-USD, en raison de la fixité des taux de change entre l'USD et le CNY). Il reste à voir si l'externalisation vers la Chine se poursuivra si le taux de change entre le CNY et la NOK augmente de même que les coûts de transport.

Ces exemples montrent que l'externalisation des activités de transformation vers des pays aux coûts plus faibles permet aux entreprises de transformation situées dans les pays développés d'atténuer les pressions de l'ajustement. Les pays développés se spécialisent dans la transformation secondaire et les pays en développement dans la transformation primaire.

Sur la période 1983-2002, le secteur danois de la transformation du poisson a bénéficié d'une aide publique (de l'UE) pour qu'il mette en œuvre des mesures d'amélioration de la productivité. L'objectif était de financer la poursuite du développement et de la modernisation de ce secteur et de lui permettre de l'adapter à l'évolution des conditions de l'offre et du marché. Selon l'Institut technologique danois (2003), les aides accordées sur la période 1994-2002 étaient destinées au renforcement des capacités de transformation et à la modernisation des installations existantes⁵. L'aide à la modernisation devait permettre aux entreprises de satisfaire à la réglementation relative à l'hygiène, à la santé et à l'environnement et d'innover sur le plan de la qualité et des technologies. Sur la période 1994-99, quelque 137 projets ont bénéficié de ces financements pour un total de 350 millions de NOK, soit 1.5 % de la valeur ajoutée totale du secteur. En 2000-02, les aides se sont élevées à 107 millions de NOK, soit 1.0 % de la valeur ajoutée.

Selon l'Institut technologique danois (2003), les projets portaient, par ordre de priorité, sur l'amélioration de la qualité, de l'utilisation des matières premières existantes, du respect de l'environnement et des conditions d'hygiène. Ils ont concerné, dans une moindre mesure, la transformation de nouvelles espèces de poissons. Ces actions se sont traduites par une amélioration de la compétitivité sous la forme de nouvelles technologies, d'une plus grande efficacité et productivité et de produits finaux de meilleure qualité. La plupart des entreprises ont ainsi enregistré une augmentation de leur production et de leur chiffre d'affaires sans que l'emploi s'accroisse dans l'ensemble. Les dispositifs mis en place ont plutôt eu tendance à maintenir les niveaux d'emploi. L'environnement de travail s'est, quant à lui, amélioré. On a en outre constaté, dans certains cas, une diminution du gaspillage au cours du processus de production. L'aide à l'ajustement a donc peut-être compensé en partie les pressions en faveur de l'ajustement structurel découlant de la diminution des stocks de cabillaud.

Les politiques commerciales appliquées aux importations de cabillaud non transformé dans l'UE reposent presque exclusivement sur les droits de douane. Dans l'ensemble, l'UE soumet les importations aux droits consolidés de l'OMC, mais des contingents tarifaires permettent aux produits de pénétrer sur le marché de l'UE sur une base *ergo omnes* à des taux de droits inférieurs à ceux de l'OMC. En outre, certains pays se voient accorder un accès préférentiel supplémentaire pour compenser les pertes dues à l'élargissement de l'UE. En conséquence, l'accès à taux zéro ou réduit constitue davantage la règle que l'exception. Le tableau 5.1 présente les mesures tarifaires appliquées aux importations entrant dans l'UE pendant la période 1988-2002.

Tableau 5.1. Mesures tarifaires et importations danoises de cabillaud de l'Atlantique non transformé

	Mesures tarifaires			Importations (millions de DKK)	
	1988	1996	2002	1996	2002
NPF	12.0	12.0	12.0	139	0
Contingent (tonnes)	45 000	50 000 ¹	Illimité	130 ²	707
Taux intra-contingent (%)	3.7	6.0 ¹	3.0	.	.
Norvège (%)	12.0	0.0	0.0	97	155
Islande (%)	3.7	0.0	0.0	6	11
Reste de l'UE	.	.	.	184	156
Total	.	.	.	532	1 039

1. A compter de 1994.

2. On suppose que le Danemark utilise le même pourcentage du contingent tarifaire que celui obtenu pour l'ensemble des importations de l'UE et que ce contingent est entièrement utilisé.

Sources : Base de données TARIC de l'UE, Hatcher (1997) et OCDE (2003d, pp. 238-255).

Les taux tarifaires pondérés par les échanges s'appliquant aux importations entrant au Danemark s'établissaient à 2.0 % en 2002, 4.4 % en 1996 et 6.2 % en 1983. Par conséquent, l'accroissement de la part des importations dans la production totale s'explique peut-être en partie par l'abaissement progressif des taux tarifaires appliqués. Sur la période 1988-96, la suppression des droits de douane sur les importations en provenance des pays de l'Espace économique européen (EEE) a provoqué un accroissement des importations, qui sont passées de 34 600 à 64 300 tonnes, soit une progression de 86 %. Sur la période 1996-2002, les suspensions tarifaires autonomes fixées à 3 % sur une quantité illimitée de cabillaud de l'Atlantique non transformé ont permis au Danemark de maintenir ses volumes d'importations presque inchangés tandis que les prises de cabillaud dans l'ensemble de l'Atlantique du nord-est reculaient d'un tiers.

La politique consistant à accorder un accès préférentiel à l'UE aux importations de cabillaud non transformé en provenance des pays de l'Espace économique européen (EEE), principalement la Norvège, a donc permis, entre 1983 et 1996, de fournir des matières premières étrangères à un secteur de la transformation affecté par une baisse de l'offre intérieure. En outre, la politique de suspensions tarifaires autonomes menée par l'UE pour le cabillaud non transformé a, elle aussi, permis de maintenir l'offre de matières premières étrangères, malgré la diminution des stocks de cabillaud dans l'ensemble de l'Atlantique Nord. L'accroissement des importations sur la période 1996-2002 est presque exclusivement le fait de la Russie.

L'ajustement structurel dans le secteur danois de la transformation qui voyait décliner la matière première locale a été utilement compensé par une aide à l'amélioration de la productivité et par la libéralisation unilatérale des taux tarifaires de l'UE sur le cabillaud non transformé. La transformation du cabillaud a fléchi pendant la période en question mais si les préférences et suspensions n'avaient pas été introduites, ce recul aurait été plus marqué encore. La libéralisation unilatérale des importations de matières premières a donc aidé l'ajustement dans un secteur de la transformation tributaire de ce type d'importations.

La principale leçon à tirer de ce qui précède est que, dans le cas du Danemark, l'ouverture des échanges de matières premières a atténué les pressions de l'ajustement structurel du fait que les matières premières locales pouvaient être remplacées par des importations. Une politique de ce type pourrait être mise en œuvre dans plusieurs secteurs englobant une industrie de transformation tributaire d'importations de matières premières et implantée dans un pays ou une zone de consommation (comme l'UE).

On peut dire en conclusion que l'expérience du secteur danois de la transformation du poisson montre le soin avec lequel les politiques du marché du travail doivent être mises en œuvre. La réforme des prestations de chômage introduite à la fin des années 90 a indirectement provoqué de nouvelles tensions en faveur de l'ajustement dans le secteur de la transformation du poisson. L'objectif de la réforme était de faire reculer le chômage et, dans le cadre de ces efforts, la possibilité, pour les salariés à temps partiel, de percevoir des allocations de chômage supplémentaires, a été réduite. Cependant, la réforme a affaibli l'incitation à travailler à temps partiel et à accepter des emplois saisonniers, qui sont pourtant monnaie courante dans le secteur de la transformation du poisson, en particulier dans les usines de découpe de filets. C'est pourquoi ce secteur, traditionnellement situé dans des zones reculées, a vu ses effectifs diminuer. En outre, il a eu du mal à attirer de nouveaux travailleurs, ce qui a induit une hausse des coûts salariaux.

Thaïlande : le secteur des produits de la mer

Introduction

La Thaïlande a été qualifiée de nouveau tigre asiatique en raison de son taux de croissance économique élevé – malgré la crise économique de 1997-98 – et de son industrialisation rapide, fondée sur la diversification verticale et horizontale de ses exportations. Le développement des secteurs traditionnels de l'agriculture et de la pêche, fort lucratifs, a stimulé la croissance des entreprises de transformation des denrées alimentaires orientées vers l'exportation et a notablement contribué à l'industrialisation du pays. Le secteur des produits de la mer, en particulier, a bénéficié d'une croissance rapide, faisant de la Thaïlande un leader sur les marchés internationaux du thon en conserve et des crevettes surgelées. Ce secteur a réussi à se développer constamment au cours des deux dernières décennies malgré des problèmes chroniques de pénuries de matières premières et de main-d'œuvre, l'intensification de la concurrence internationale et les mesures non tarifaires imposées par les pays importateurs (TDRI, 2003). Il offre donc une étude de cas intéressante pour d'autres économies en développement. Nous examinerons ici les divers facteurs qui ont contribué à son développement en mettant particulièrement l'accent sur les politiques publiques.

Évolutions économiques et sociales

L'économie thaïlandaise a enregistré, depuis le milieu des années 80, de forts taux de croissance qui ont été proches des niveaux observés dans les nouveaux pays industrialisés (NPI) d'Asie de l'Est. Entre 1986 et 1991, le taux de croissance a été l'un des plus élevés au monde, avec un niveau moyen de 9.6 % par an en termes réels (Dixon, 1999). Bien que globalement, la situation macroéconomique soit restée favorable, avec une inflation relativement faible et des taux de change stables, le pays a souffert de quelques problèmes structurels, tels qu'une forte dépendance à l'égard des moyens de production importés et une insuffisance des liens intersectoriels. La croissance rapide du début des années 90,

facilitée par l'ouverture financière du pays et l'ancrage du taux de change, a entraîné des entrées massives de capitaux privés. Alimenté par ces flux de capitaux, et notamment de capitaux à court terme, l'essor du crédit privé a rendu l'économie vulnérable aux chocs extérieurs. Cette abondance de capitaux a en fait perturbé l'économie thaïlandaise car elle a provoqué une appréciation du baht en termes réels, accentué les tensions inflationnistes et creusé les déficits courants, pour les porter à un niveau intenable. Le pays a été durement frappé par la crise monétaire et financière qui a suivi l'annonce de l'abandon du taux de change fixe en juillet 1997. Le PIB réel a reculé de plus de 10 % en 1998 et il n'a pas retrouvé son niveau antérieur à la crise avant 2002 (FMI, 2003b). En 2003, l'économie a enregistré un taux de croissance de 6.8 %, soit le taux le plus élevé depuis la crise de 1997-98.

En 1970, 85 % des exportations thaïlandaises étaient des produits primaires comme le riz, le caoutchouc, l'étain et le maïs (tableau 5.2). En 2002, les produits manufacturés représentaient 86 % du total, contre seulement 10 % pour l'agriculture. Cependant, la structure de l'emploi n'a pas évolué aussi radicalement que la composition des exportations : environ 40 % de la population continue de travailler dans l'agriculture (tableau 5.3).

Tableau 5.2. Structure des exportations thaïlandaises

	SH Code 2	1976-84	1985-94	1995-03
Machines et appareils de bureau ou pour le traitement automatique de l'information	75	0.18 %	7.26 %	15.60 %
Machines et appareils électriques, n.d.a.	77	4.62 %	7.84 %	12.77 %
Poissons, crustacés, mollusques, invertébrés aquatiques et leurs préparations	03	7.60 %	10.49 %	6.67 %
Appareils et équipements de télécommunication et pour l'enregistrement et la reproduction du son	76	0.12 %	4.04 %	6.52 %
Vêtements et accessoires du vêtement	84	4.87 %	8.80 %	5.98 %
Articles manufacturés divers, n.d.a.	89	1.83 %	6.84 %	4.93 %
Caoutchouc brut (y compris le caoutchouc synthétique et le caoutchouc régénéré)	23	8.78 %	4.58 %	3.30 %
Machines et appareils industriels d'application générale, n.d.a. et parties et pièces détachées, n.d.a., de machines, d'appareils et d'engins	74	0.31 %	2.04 %	3.15 %
Articles minéraux non métalliques manufacturés, n.d.a.	66	4.52 %	4.34 %	3.14 %
Céréales et préparations à base de céréales	04	14.54 %	5.09 %	2.89 %
Fils, tissus, articles textiles façonnés n. d. a. et produits connexes	65	5.14 %	4.24 %	2.68 %
Légumes et fruits	05	16.78 %	7.53 %	2.55 %
Sucre et préparations à base de sucre ; miel	06	5.69 %	2.76 %	1.34 %

Source : Base de données COMTRADE, CTCI Rév. 3.

Tableau 5.3. **Structure de l'économie thaïlandaise**

Pourcentage moyen

	1976-84	1985-94	1995-2002
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	22.3	13.4	9.5
Industrie, valeur ajoutée (% du PIB)	29.7	36.4	41.1
Services, etc., valeur ajoutée (% du PIB)	47.9	50.2	49.4
Échanges (% du PIB)	48.4	69.0	106.0
Exportations de biens et de services (% du PIB)	21.7	33.0	55.5
Croissance du PIB (% annuel)	7.0	9.0	2.5
Emploi dans l'agriculture (% de l'emploi total)	64.8	63.0	49.2
Emploi dans l'industrie (% de l'emploi total)	12.6	13.8	19.5
Emploi dans les services (% de l'emploi total)	20.5	23.3	31.3

Source : CD-Rom des World Development Indicators (2004)

La croissance économique s'est traduite par une amélioration des conditions de vie et des indicateurs sociaux. Le taux de la pauvreté a été divisé par trois depuis le milieu des années 70, pour s'établir à environ 10 % en 2002. Cependant, les écarts de revenu restent marqués entre les régions et la répartition des revenus se caractérise par une grande inégalité (Banque mondiale, 2004a). Un net progrès a été observé au niveau de l'espérance de vie et de la mortalité infantile ainsi que des taux d'alphabétisation, grâce à l'expansion de l'enseignement primaire.

Évolution du secteur des produits de la mer

Résultats, structure et impact du secteur sur l'économie

La Thaïlande est le premier exportateur de produits de la mer au monde, devant la Chine. En 2002, la valeur de ces exportations a atteint 4.2 milliards d'USD, ce qui représentait une part du marché mondial de plus de 18 % et 6 % du total des exportations du pays⁶. L'expansion du secteur des produits de la mer a reposé sur la facilité d'accès aux zones de pêche, le niveau élevé de l'investissement intérieur ainsi que les capitaux et le savoir-faire étrangers (Dixon, 1999). Pendant les années 70, des signes d'épuisement des stocks de poisson, la hausse des prix des carburants et la perte de zones de pêches traditionnelles (due à la création de zones économiques exclusives – ZEE) ont incité le secteur à se tourner vers l'aquaculture et à élaborer de nouvelles technologies de pêche en mer. Des accords avec d'autres pays de la région lui ont donné accès à des zones de pêche plus éloignées. Depuis le milieu des années 70, la production progresse à un rythme soutenu et les exportations ont été multipliées par 30.

Le secteur des produits de la mer constitue une importante source d'emplois et de recettes d'exportation. Le poisson est par ailleurs la première source de protéines pour la plupart des Thaïlandais. Le secteur englobe les établissements de pêche en mer et les navires de pêche, les fermes aquacoles et les usines de transformation⁷. On estime que 700 000 personnes, représentant approximativement 2 % de la population active totale, travaillent dans la pêche et les secteurs y afférents (TDRI, 2003). L'aquaculture, en particulier, a aussi stimulé le développement d'un certain nombre d'activités connexes,

dans des domaines tels que les aliments pour animaux, les produits chimiques et la construction (FAO, 2000). Toutefois, le secteur a des retombées environnementales négatives car il dégrade l'écosystème des mangroves et pollue l'eau (Huitric *et al.*, 2002).

Les deux principaux produits exportés sont les conserves de thon et les crevettes surgelées, principalement expédiées aux États-Unis, au Japon et vers l'Union européenne. La conserverie de thon a progressé rapidement dans les années 80, et la Thaïlande est aujourd'hui le numéro un mondial pour cette activité. Cependant, le secteur doit faire face à une pénurie de matières premières locales. Depuis 1995, plus de 80 % du thon est importé de pays tels que l'Indonésie et le Taipei chinois, ce qui fait de la Thaïlande le plus gros importateur de thon non transformé, avec le Japon (Josupeit et Catarci, 2004). La crevetticulture a été introduite dans le pays en 1973 et elle a été intensifiée pendant les années 80. Les crevettes d'élevage sont devenues un produit mondial grâce à une multinationale thaïlandaise, Charoen Pokphand (également connue sous le nom de CP Group) et non par l'instauration de relations avec un conglomérat agroalimentaire « du nord » bien établi (Goss *et al.* 2000)⁸. La Thaïlande est devenue le premier producteur mondial de crevettes en 1991 et elle représentait à son point culminant plus d'un tiers de la production de la planète (Huitric *et al.*, 2002).

Le secteur a dû et doit toujours faire face à divers obstacles tarifaires et non tarifaires sur les marchés extérieurs et le segment des crevettes surgelées a été particulièrement touché (TDRI, 2003). Ces obstacles et l'incertitude qu'ils créent ont incité certaines entreprises thaïlandaises à s'installer à l'étranger pour les contourner⁹.

Face à la menace permanente d'obstacles commerciaux à l'exportation de produits de la mer, le secteur s'est fortement organisé. La principale fédération sectorielle, l'association thaïlandaise des producteurs d'aliments surgelés (*Thai Frozen Food Association*), joue un rôle important dans le domaine des mesures sanitaires et phytosanitaires ainsi que les affaires de dumping, en recourant au lobbying, en apportant une aide financière et en proposant des formations, tandis que d'autres associations procurent des services spécifiques à leurs membres¹⁰.

Politiques publiques

Le gouvernement thaïlandais est censé être « le moins interventionniste de toute l'Asie du Sud-est » se contentant essentiellement de favoriser le développement d'entreprises privées (Dixon, 1999). Il n'intervient donc que très peu directement dans le secteur des produits de la mer, qui est ouvert à la concurrence (TDRI, 2003). Néanmoins, plusieurs mesures gouvernementales ont eu un impact direct ou indirect sur l'expansion et la compétitivité internationale de cette activité.

Depuis les années 60, la stratégie de développement mise en œuvre par les pouvoirs publics cherche à associer une politique macroéconomique prudente à un ensemble de mesures de substitution de produits nationaux aux importations, de promotion des exportations et de fortes incitations à l'investissement. Cet ensemble de mesures a favorisé l'apparition d'un groupe puissant d'entrepreneurs thaïlandais dans l'industrie légère concurrençant les importations – par le biais essentiellement de coentreprises avec des investisseurs étrangers – ainsi que dans l'agroalimentaire et la transformation des aliments – grâce surtout au soutien des banques commerciales locales (Lauridsen, 2003). La période où la croissance et les réformes structurelles ont culminé dans l'économie thaïlandaise s'est étendue entre 1980 (date à laquelle le pays est entré dans une récession consécutive au deuxième choc pétrolier) et 1998 (deuxième récession, dans le sillage de

la crise financière asiatique). Ces crises ont contribué à déclencher de profonds changements dans la politique économique.

La première récession a conduit à l'adoption d'un programme d'ajustement structurel soutenu par la Banque mondiale. Les années suivantes, l'économie a affiché une croissance sans précédent, tirée par l'essor des exportations de produits manufacturés. Il ne fait aucun doute que l'adoption d'une politique davantage tournée vers l'exportation et des mesures de promotion des exportations mieux ciblées ont contribué à attirer l'IDE dans le pays. Cependant, la lenteur de la mise en œuvre des réformes – les obstacles aux importations restent relativement élevés et complexes aujourd'hui (TDRI, 2003 ; Banque mondiale, 2004a) – donne à penser que ces réformes ont joué un rôle limité dans la reprise. Les conditions de départ et les évolutions internationales concomitantes ont probablement compté bien davantage (Jomo et Rock, 1998 ; Dixon, 1999)¹¹.

De manière générale, l'agro-industrie thaïlandaise a survécu à la crise financière asiatique de 1997 tandis que d'autres secteurs manufacturiers ont ployé sous un lourd endettement. En fait, le secteur a largement bénéficié de l'érosion du baht, qui a accentué sa compétitivité sur les prix (TDRI, 2003). Cependant, les performances globales cachent des écarts significatifs, même au sein du secteur des produits de la mer. Tandis que les exportations de crevettes surgelées ont été nettement dopées par la dévaluation, les activités à forte intensité d'importations, comme la conserverie de thon, se sont fortement contractées sous l'effet d'une hausse des coûts de production d'environ 35 % (UNESCAP, 1999)¹².

Depuis peu, la politique commerciale thaïlandaise se concentre sur la négociation d'accords bilatéraux avec divers pays¹³. Grâce à ces accords, les exportations de produits de la mer devraient bénéficier de droits de douane moins élevés sur divers marchés (TDRI, 2003). Le pays est en outre membre de deux groupements régionaux importants : l'ASEAN, qui est en train d'élaborer un accord de libre-échange entre ses pays membres, et l'APEC¹⁴. Il convient de noter qu'en 1999, la Thaïlande est sortie de son statut de pays en développement dans le cadre du SPG de l'UE, ce qui s'est traduit par un relèvement des obstacles tarifaires pour ses exportations vers l'UE¹⁵.

Le régime d'investissement relativement ouvert et les systèmes d'incitation élaborés dans le cadre de la stratégie de substitution de produits nationaux aux importations des années 60 ont attiré l'IDE dans le secteur. Pourtant, les retombées positives de l'IDE (transfert de savoir) ont probablement été plus importantes que la faiblesse de sa part dans l'investissement total ne le laisserait supposer. En particulier, les partenaires étrangers ont apporté leur savoir-faire, leur technologie et un accès privilégié aux marchés extérieurs. Par exemple, grâce aux coentreprises constituées avec des entreprises japonaises, les exportateurs thaïlandais ont pu se concentrer principalement sur la production (qui suit les spécifications édictées par leur partenaire étranger), investir moins dans les activités de commercialisation et pénétrer plus facilement sur le marché alimentaire japonais (TDRI, 2003)¹⁶.

Le secteur des produits de la mer a été ciblé par toute une série de mesures et de services sectoriels sous les auspices du Comité national pour la politique de la pêche (*National Fisheries Policy Committee*) – présidé par le Premier ministre – et le département des pêcheries au sein du ministère de l'Agriculture. Ce dernier œuvre à la préservation des zones de pêche, et la recherche-développement a joué un rôle important dans l'essor du secteur des produits de la mer, en apportant une aide technique et financière (FAO, 2000 ; Dixon, 1999). De son côté, l'institut alimentaire national

(*National Food Institute*), rattaché au ministère de l'Industrie, entreprend des recherches et propose des formations afin de renforcer la compétitivité du secteur et de favoriser le respect des normes assurant l'innocuité des produits alimentaires (TDRI, 2003).

Défis et opportunités à venir

Le secteur thaïlandais des produits de la mer va devoir relever plusieurs défis. Premièrement, un certain nombre de barrières non tarifaires (essentiellement des mesures sanitaires et phytosanitaires) prévalent sur les marchés des pays développés. Deuxièmement, sa croissance est menacée par les limitations qualitatives et quantitatives des matières premières dues aux problèmes environnementaux et aux maladies. Troisièmement, les producteurs à faibles coûts, de Chine et du Vietnam (pour les crevettes) et des Philippines et d'Indonésie (pour le thon) exercent une concurrence de plus en plus forte. En même temps, le secteur thaïlandais des produits de la mer est bien positionné sur le marché et il réagit à l'intensification des pressions concurrentielles en s'orientant vers une production de meilleure qualité et en allant éventuellement s'installer dans des zones où les coûts sont faibles (TDRI, 2003). Dans l'ensemble, la demande internationale de crevettes demeure soutenue, alors que la conserverie de thon souffre de surcapacités¹⁷. Les accords commerciaux bilatéraux en cours de négociation pourraient aussi accroître les débouchés.

Un défi important que doivent relever les autorités est de s'attaquer aux contraintes qui pèsent sur cette activité émergente en *i)* élaborant des systèmes de contrôle de la qualité, de traçabilité et de certification, *ii)* améliorant la gestion des ressources naturelles, *iii)* renforçant les qualifications professionnelles et *iv)* encourageant la R-D. Ces efforts seront peut-être gênés par les inégalités (en termes d'instruction) qui demeurent dans le pays : par rapport aux NPI, la Thaïlande compte un pourcentage plus élevé d'habitants vivant encore en zones rurales, disposant d'un revenu moyen nettement inférieur à celui de la population urbaine et affichant un taux de réussite scolaire relativement faible dans l'enseignement post-primaire (Dixon, 1999).

Les pouvoirs publics ont déjà pris des initiatives pour relever un certain nombre de ces défis. Ils mettent activement en œuvre diverses mesures visant à renforcer la compétitivité internationale de la Thaïlande dans plusieurs secteurs. Début 2003, ils ont mis en place le comité national de la compétitivité (*National Competitiveness Committee*) dont la principale mission consiste à élaborer, mettre en œuvre et superviser une stratégie permettant d'améliorer la compétitivité du pays aux niveaux macroéconomique et sectoriel. Divers secteurs axés sur des créneaux spécialisés, comme celui des aliments transformés, sont pris pour cibles¹⁸.

De plus, avec la montée en puissance des préoccupations environnementales, les pouvoirs publics s'efforcent de promouvoir des pratiques de pêche plus durables, par exemple en instaurant des zones de protection, en réduisant le nombre de navires de pêche, en encourageant les pêcheries gérées par les populations et en introduisant une réglementation sur l'aquaculture dans les mangroves (FAO, 2000). Soucieux de remédier aux conséquences sociales et environnementales et aux problèmes liés aux maladies, l'association des producteurs d'aliments surgelés (*Frozen Foods Association*) et le département des pêcheries (*Department of Fisheries*) ont encouragé l'adoption d'un code de conduite pour l'aquaculture durable des crevettes (*Sustainable Marine Shrimp Culture*). Des sessions d'éducation et de formation, essentielles pour sensibiliser les aquaculteurs aux règles et règlements, sont également proposées.

Conclusions

L'évolution du secteur thaïlandais des produits de la mer doit être envisagée dans le contexte de la transformation économique à long terme du pays. Les groupes industriels et les capitaux issus de la période de substitution de produits nationaux aux importations jouent un rôle important et s'appuient souvent sur des coentreprises établies avec des entreprises étrangères pour acquérir le savoir-faire et pénétrer sur les marchés étrangers. L'intervention directe des pouvoirs publics dans la production et la vente a été limitée mais le secteur a bénéficié du soutien de l'État pour la production et les transferts de technologie, comme dans le cas de la crevetteculture, ainsi que d'une promotion de plus en plus active des exportations par la suite. De plus, le secteur a opéré, dans un premier temps, dans le cadre d'une réglementation environnementale relativement souple. S'il dispose d'une position favorable sur le marché mondial, des aspects tels que la gestion des ressources naturelles, l'accès durable aux matières premières et les obstacles non tarifaires aux exportations lui posent des difficultés considérables. À cet égard, la participation active des fédérations sectorielles à la formulation de la politique nationale permettra de concevoir des mesures efficaces pour résoudre ces problèmes.

Notes

1. Ainsi, le cabillaud, le lieu noir et le haddock sont considérés comme des substituts sur certains marchés, mais pas sur d'autres. Le saumon et le hareng présentent un plus faible degré de substituabilité que le hareng et le maquereau.
2. Les subventions pour le désarmement des navires sont des aides publiques destinées à retirer des navires du secteur de la pêche pour assurer le maintien des stocks et la rentabilité économique des navires restants. Les navires sont soit mis à la casse soit vendus pour être utilisés à d'autres fins.
3. Le système d'assurance-chômage au Danemark couvre les propriétaires de navires et leurs salariés et offre une couverture relativement bonne.
4. La transformation primaire n'implique que le découpage des produits tandis que la transformation secondaire englobe toutes les autres opérations de transformation.
5. Des aides à l'amélioration de la productivité étaient accordées dans le secteur de la transformation même avant 1994, mais, étant donné l'absence d'informations fiables les concernant, nous n'en tenons pas compte ici.
6. Base de données miroir COMTRADE des Nations Unies: importations mondiales de « poissons et crustacés, mollusques et autres invertébrés aquatiques » (SH code 03) et « Préparations de viande, de poissons ou de crustacés, de mollusques ou d'autres invertébrés aquatiques » (SH code 16). Voir également Vannuccini (2003).

7. En 2001, on dénombrait environ 480 usines, dont la majorité étaient de petites entités, et moins d'un dixième des usines appartenaient à des multinationales, qui étaient essentiellement originaires du Japon ou des États-Unis (TDRI, 2003).
8. CP Group est la plus grande entreprise de la crevetticulture thaïlandaise. Ses activités présentent une forte intégration verticale et couvrent la recherche-développement, les aliments et la technologie d'aquaculture, la transformation et la commercialisation des produits sur les marchés d'exportation. Ce groupe s'est lancé dans la crevetticulture en 1986, avec l'acquisition de technologies dans le cadre d'une coentreprise avec le Japonais Mitsubishi, qui employait des techniciens taiwanais. Le groupe favorise également le développement de l'élevage de crevettes dans les pays voisins (voir www.cpthailand.com).
9. Ainsi, le producteur de thon Unicord s'est établi aux États-Unis et en Allemagne au début des années 90 et CP Group envisage d'implanter une ferme de crevettes à Madagascar afin de tirer parti des taux nuls de droits de douane, alors que les exportations thaïlandaises vers l'UE sont actuellement frappées de droits de 20% dans le cas des crevettes fraîches et de 15% dans celui des produits transformés à base de crevettes. Voir Dixon (1999) et *The Nation* (2004a).
10. Ainsi, le *North America Shrimp Exporters Group* (groupe d'exportateurs nord-américains de crevettes) négocie des prix de fret avec des transporteurs pour le compte de ses membres. Des organismes publics et une association du secteur privé ont mis en place un comité chargé de résoudre les problèmes d'exportation (*Export Problems Solving Committee*) dans les pays importateurs (voir www.thai-frozen.or.th).
11. Les facteurs les plus déterminants ont été la dévaluation (suite aux accords du Plaza de 1985) du baht par rapport aux monnaies des principaux partenaires du pays et l'érosion de la compétitivité des NPI dans la production à forte intensité de main-d'œuvre, associées à la faiblesse du coût de la main-d'œuvre et des terres et à l'existence de capacités inutilisées dans l'industrie thaïlandaise.
12. Par exemple, en 2000, les exportations de conserves de thon ne représentaient en valeur que la moitié de celles de l'année précédente, tandis que les exportations de crevettes surgelées ont fait un bond. Cette tendance s'est inversée l'année suivante, avec la remontée des exportations de conserves, tandis que les produits de la mer surgelés ont dû faire face à diverses mesures non tarifaires imposées par l'UE et les États-Unis (TDRI, 2003).
13. Le premier accord a été signé avec le Bahreïn en 2002. Les négociations sont en cours avec la Chine, l'Inde, les États-Unis, l'Australie, le Japon et le Pérou, et sont envisagées pour le Mexique et l'Union douanière d'Afrique australe.
14. Les membres participant à l'accord de libre-échange de l'ASEAN seront soumis à un tarif extérieur commun de 0.5 %.
15. www.foodmarketexchange.com/datacenter/product/seafood/shrimp/detail/
16. Le bureau thaïlandais de l'investissement (*Thai Board of Investment*) a récemment entrepris de redéfinir son rôle, car il ne souhaite plus être une instance de réglementation concentrée sur les incitations fiscales, et cherche à devenir un intermédiaire répondant aux besoins des investisseurs. Au lieu de s'efforcer d'attirer des investissements massifs, il privilégie aujourd'hui les investissements de qualité, s'accompagnant d'un potentiel de recherche-développement et de transferts de

technologies. L'agroalimentaire constitue l'un des cinq secteurs retenus dans cette optique.

17. www.foodmarketexchange.com/datacenter/product/seafood/dc_pi_seafood.htm
18. www.competitiveness.in.th

Chapitre 6

TEXTILE ET HABILLEMENT

Ce chapitre étudie quelques cas d'ajustement structurel dans les secteurs du textile et de l'habillement. Il passe en revue l'expérience du Bangladesh, de la Colombie, du Lesotho, de Maurice, des États-Unis, de l'Australie et de la République slovaque. Les études de cas offrent des exemples de producteurs qui, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, ont profité de la décennie de suppression progressive des contingents de l'Arrangement multifibre pour se préparer à procéder aux ajustements nécessaires et ont pris des mesures pour réduire les obstacles aux échanges de diverses manières. Le Bangladesh a réduit les obstacles qu'il imposait aux importations de fournitures et de biens d'équipement, afin de diminuer les coûts de production, et s'est attaqué aux problèmes de la corruption et de l'inefficacité de l'administration. La principale leçon à tirer de l'expérience du Bangladesh est qu'il est impossible de soutenir indéfiniment une industrie exportatrice sur la base uniquement d'un accès préférentiel à des marchés réglementés. Cette remarque concernant l'accès préférentiel aux marchés est confirmée par l'exemple du Lesotho. De la même manière, l'exemple de Maurice souligne l'importance des réformes économiques nationales. La stabilité politique et macroéconomique a été déterminante pour attirer l'investissement étranger et améliorer les conditions sociales. La Colombie a éliminé le biais anti-exportations du protectionnisme tout en encourageant une saine concurrence entre ses producteurs. Le secteur slovaque de l'habillement a tiré avantage de l'entrée de son pays dans l'Union européenne et s'est lancé dans des activités de façonnage à l'étranger avec ses partenaires européens. Les États-Unis ont mis en œuvre une série de programmes et d'accords offrant à certains pays en développement un accès en franchise de droits et sans contingents à leur marché de l'habillement, en faisant généralement dépendre le libre accès au marché américain de règles applicables au niveau de la fibre ou du tissu afin d'encourager un partage de la production entre le secteur textile américain et les secteurs de l'habillement des pays partenaires. La réforme de la politique commerciale australienne, axée sur un abaissement des droits de douane et un élargissement de l'accès aux importations de textiles, vêtements, chaussures et cuir, a montré comment ce type d'action pouvait favoriser la réussite de l'ajustement en incitant les entreprises à miser sur des produits novateurs à forte valeur ajoutée, spécialisés et à forte intensité de capital ainsi que sur l'expansion des marchés.

Principaux points

La politique commerciale doit favoriser et non retarder l'ajustement

De tous les secteurs examinés dans cette étude, c'est peut-être dans celui du textile et de l'habillement que les obstacles aux échanges sont les plus importants, mais qu'ils reculent aussi le plus rapidement. Du début des années 60 jusqu'à la fin de 2004, des restrictions quantitatives ont permis aux pays importateurs de limiter le montant des échanges et d'influer sur leur direction. Les contingents imposés par l'Arrangement multifibres (AMF) ont été progressivement supprimés au cours des dix dernières années pour disparaître complètement fin 2004. Malgré la suppression de ces contingents, les droits de douane à l'importation restent beaucoup plus élevés sur ces produits que sur la plupart des autres produits non agricoles. Les obstacles tarifaires et non tarifaires existant dans ce secteur ont faussé les marchés de plusieurs façons, ce qui s'est traduit par des prix plus élevés pour les consommateurs, le maintien d'industries dans les économies « matures », l'extension de la production sous la protection des contingents à des pays qui ne se seraient peut-être pas lancés dans cette activité sans cela et des rentes pour les producteurs les plus efficaces (mais soumis à des restrictions).

Dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés, le système du contingentement a créé l'illusion séduisante que les producteurs étaient à l'abri de la concurrence et qu'ils n'avaient donc pas besoin de procéder à des ajustements. Cette remarque s'applique autant aux producteurs des pays en développement protégés par les contingents dont beaucoup n'ont existé, malgré leur inefficacité, que parce que les prix étaient artificiellement élevés qu'aux producteurs des pays industrialisés qui sont depuis longtemps menacés par la concurrence des importations.

On s'accorde à penser que la disparition des contingents provoquera des changements majeurs dans la structure des échanges du secteur. Les effets seront particulièrement sensibles pour les petits producteurs moins performants des pays en développement. Cela ne veut toutefois pas dire nécessairement que la suppression des contingents sonnera le glas de la production textile et vestimentaire dans la plupart des pays. Toutes les études de cas offrent des exemples de producteurs qui, dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, ont profité de la dernière décennie pour se préparer à l'évolution qui s'annonçait et procéder aux ajustements nécessaires. Dans tous les cas, les pays concernés ont réduit leurs barrières commerciales en prévision de 2005. Les méthodes employées à cet effet n'ont cependant pas été exactement les mêmes partout.

Le Bangladesh a réduit les obstacles qu'il imposait aux importations de fournitures et de biens d'équipement, afin de diminuer les coûts de production pour son industrie de la confection. Outre une diminution des droits de douane et des taxes, le pays a libéralisé son taux de change et s'est attaqué aux problèmes de la corruption et de l'inefficacité de l'administration¹. La principale leçon à tirer de l'expérience du Bangladesh est qu'il est impossible de soutenir indéfiniment une industrie exportatrice sur la base uniquement d'un accès préférentiel à des marchés réglementés.

Cette dernière remarque concernant l'accès préférentiel aux marchés est confirmée par l'exemple du Lesotho. Alors que le pays a bénéficié d'un accès préférentiel aux marchés de l'Union européenne (dans le cadre de la Convention de Lomé, du Système généralisé de préférences (SGP) et de l'initiative « Tout sauf les armes ») et des États-Unis (dans le cadre de la Loi sur la croissance et les possibilités économiques en Afrique – AGOA), ce sont les réformes nationales qui ont tout d'abord attiré les

investissements. Les premiers investissements remontent au milieu des années 80 à la suite d'une réorientation de la stratégie de développement qui a associé la substitution de la production nationale aux importations à l'encouragement des exportations.

De la même manière, l'exemple de Maurice souligne l'importance des réformes économiques nationales. La stabilité politique et macroéconomique a été déterminante pour attirer l'investissement étranger et améliorer les conditions sociales. Le secteur du textile et de l'habillement a également bénéficié d'une politique commerciale favorable. Après l'échec des politiques de substitution de produits nationaux aux importations mises en œuvre dans les années 60, les autorités mauriciennes ont encouragé la production par la création de zones de promotion des exportations, dans les années 70 puis par l'adoption d'un programme d'ajustement structurel, dans les années 80.

La stratégie adoptée par la Colombie tient à la fois de l'approche du Bangladesh et de celle des États-Unis (décrite plus loin). Plus encore que le Bangladesh, la Colombie a renoncé à sa politique antérieure d'industrialisation par le biais de la substitution de produits nationaux aux importations. En se ralliant plus nettement aux politiques de réforme des marchés, le pays a éliminé le biais anti-exportations du protectionnisme tout en encourageant une saine concurrence entre ses producteurs. Il a également négocié de nombreux accords de libre-échange afin de garantir son accès aux marchés d'exportation.

De la même façon que les exportateurs colombiens ont profité de leur proximité avec les États-Unis et de leur accès à ce marché, le secteur slovaque de l'habillement a tiré avantage de l'entrée de son pays dans l'Union européenne. Depuis l'Accord européen de 1995, le secteur a pu accéder au marché communautaire. Il en a profité pour se lancer dans des activités de façonnage à l'étranger avec ses partenaires européens.

Les États-Unis ont mis en œuvre une série de programmes et d'accords offrant à certains pays en développement un accès en franchise de droits et sans contingents à leur marché de l'habillement. Les règles d'origine en vigueur dans les programmes comme l'Initiative du bassin des Caraïbes ou les accords de libre-échange (ALE) passés avec les pays d'Amérique latine ou d'autres régions du monde font généralement dépendre le libre accès au marché américain de règles applicables au niveau de la fibre ou du tissu. L'intention est ici d'encourager un partage de la production entre le secteur textile américain et les secteurs de l'habillement des pays partenaires. Cette stratégie vise à assurer « un atterrissage en douceur » aux producteurs américains de vêtements (dont beaucoup relocalisent leur production dans les pays partenaires) tout en créant de nouveaux débouchés destinés à compenser le recul du chiffre d'affaires de l'industrie textile nationale.

La réforme de la politique commerciale australienne, axée sur un abaissement des droits de douane et un élargissement de l'accès aux importations de textiles, vêtements, chaussures et cuir, a montré comment ce type d'action pouvait favoriser la réussite de l'ajustement en incitant les entreprises à miser sur des produits novateurs à forte valeur ajoutée, spécialisés et à forte intensité de capital ainsi que sur le développement de marques, les services aux consommateurs et l'expansion des marchés. Le processus d'ajustement s'est néanmoins accompagné d'un fort soutien budgétaire provisoire à l'innovation et à l'investissement, destiné à aider les entreprises à rester compétitives dans un contexte de faibles droits de douane.

Le coût et la qualité de la main d'œuvre sont importants

Il est tentant de conclure que la compétitivité dans le secteur de l'habillement est purement fonction du coût de la main-d'œuvre. Cette conclusion reposerait sur l'observation du fait que la main-d'œuvre représente une part importante de la valeur de la plupart des vêtements et les salaires sont plus bas dans les pays en développement que dans les pays industrialisés. Il n'est donc pas surprenant que la tendance à long terme soit de déplacer la confection des pays industrialisés vers les pays en développement et de quitter ces pays dès qu'ils ont à leur tour atteint un certain niveau de développement.

Cela ne veut toutefois pas dire que les pays seraient bien avisés de se faire concurrence uniquement sur la base du coût de la main-d'œuvre. L'exemple de la Colombie montre bien que la qualité de celle-ci est tout aussi importante, surtout pour un pays qui espère conserver une industrie de l'habillement même après avoir atteint un niveau de développement industriel moyen. La principale différence se situe entre l'assemblage pur, pour lequel le coût de la main-d'œuvre est effectivement crucial, et les activités plus élaborées qui peuvent impliquer un plus grand nombre d'opérations à plus forte valeur ajoutée liées à la transformation du tissu en vêtement. Dans le cas de la Colombie, le passage de l'assemblage à une production complète a nécessité une amélioration des compétences de la main-d'œuvre et des capacités de gestion mais ces efforts ont été payants dans la mesure où ils ont permis de créer une industrie plus concurrentielle et mieux à même de résister à la suppression des contingents. Certaines entreprises du Bangladesh cherchent à opérer cette transition.

L'atmosphère qui règne sur le lieu de travail est également importante. L'exemple australien semble indiquer qu'une plus grande coopération et une communication plus efficace entre la direction et les salariés dans le cadre notamment de négociations menées sur le lieu de travail, pourrait contribuer à une plus grande flexibilité et productivité.

Plus les barrières sont élevées et plus la chute est dure

Les observations précédentes concernaient le recours à la formation pour favoriser l'ajustement *au sein* du secteur. Il est aussi important d'encourager l'ajustement *en dehors* de lui, surtout dans les pays où la production devrait chuter – et des emplois être perdus – sous l'effet de la suppression des contingents. La disparition de ces derniers affectera les pays indépendamment de leur niveau de développement économique.

Les programmes d'aide à l'ajustement lié aux échanges ont jusqu'à présent été plus importants dans les pays industrialisés que dans les pays en développement. Cela tient sans doute à la fois à l'offre et à la demande : les pays industrialisés ont plus de ressources à consacrer à ces questions et ils sont aussi plus susceptibles d'avoir un large éventail de secteurs « matures » confrontés à la concurrence des importations et ayant besoin d'aide. Dans le cas du textile et plus encore de l'habillement, toutefois, on peut anticiper que les perturbations toucheront dans les prochaines années aussi bien les pays industrialisés que les pays en développement. Les États et les autres sources de financement, comme les institutions financières régionales et internationales, devront probablement consacrer plus de moyens à ce type de programmes.

L'exemple de l'Australie suggère qu'en cas de suppressions d'emplois massives où à forte implication régionale, les pouvoirs publics compléteront les mesures généralement disponibles pour l'ajustement de la main-d'œuvre par une aide spécifique à l'ajustement.

Il est indiqué dans l'étude du cas des États-Unis que les travailleurs des secteurs du textile et de l'habillement victimes de suppressions d'emploi ont occupé une place

centrale dans le programme d'aide à l'ajustement lié à l'évolution des échanges du pays. Certaines des questions soulevées lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce programme mériteront d'être examinées par les pays ou les institutions qui se pencheront sur ce type de programmes dans les prochaines années, notamment les raisons économiques et politiques qui justifient d'opérer une distinction entre les travailleurs ayant perdu leur emploi en fonction des causes de leur chômage (c'est-à-dire la question de savoir si le chômage lié aux échanges doit être traité différemment) (OCDE, 2004b).

Bangladesh

Introduction

Le secteur de l'habillement du Bangladesh offre un net exemple d'expérience tournée vers l'exportation qui a été couronnée de succès dans un pays extrêmement pauvre qui se heurte aussi à de graves difficultés et doit faire face à un avenir incertain. Parti de presque rien dans les années 70, ce secteur a connu une croissance très rapide de l'emploi, de la production et des exportations. Les vêtements constituaient un huitième des exportations du pays en 1985, les deux tiers en 1996 et les trois quarts en 1999 (Bhattacharya et Rahman, 2000, p. 4). Cette croissance s'explique par la conjugaison de bas salaires et d'un système de contingents. Le Bangladesh s'est rendu plus apte à exploiter ces possibilités en engageant des réformes économiques et en obtenant un accès préférentiel à certains marchés étrangers. Cette conjonction de conditions et de politiques publiques favorables a permis aux producteurs de surmonter des obstacles tels que les catastrophes naturelles, les carences des infrastructures de base, l'instabilité politique, la corruption et le protectionnisme des marchés étrangers. La principale source d'incertitude réside dans le démantèlement, en 2005, du système de contingents prévu par l'AMF. Les décideurs et producteurs bangladais sont conscients qu'il s'agit là autant d'un défi à relever que d'une opportunité à saisir et cela fait dix ans qu'ils se préparent aux bouleversements à venir.

Défis et réformes au Bangladesh

Tout examen du développement du Bangladesh doit tenir compte du fait qu'il s'agit de l'un des pays les plus pauvres du monde en proie à tous les maux qui génèrent l'extrême pauvreté et en découlent. Au nombre de ces maux figurent les goulets d'étranglement engendrés par les carences de l'infrastructure de transport et le manque de fiabilité de la fourniture d'électricité ainsi que les dysfonctionnements institutionnels. Ce pays a tout de même réussi à tirer parti de l'unique opportunité qu'offre la pauvreté (de faibles coûts de main-d'œuvre) et à concevoir des moyens de contourner certains de ses handicaps structurels. Nous examinons ci-dessous certains des défis les plus caractéristiques de l'environnement de ce pays ainsi que les mesures prises par les autorités pour y remédier.

Deux remarques préalables s'imposent. Premièrement, la législation ne peut résoudre tous les problèmes. Le Bangladesh est régulièrement victime d'inondations et de raz-de-marée, souvent responsables de dégâts importants. Les catastrophes naturelles dévastent périodiquement l'économie en général et le secteur de l'habillement en particulier. Si le pays peut améliorer son aptitude à faire face aux catastrophes naturelles (par exemple en améliorant ses infrastructures et ses services d'urgence), il ne peut pour autant éliminer les problèmes climatiques/géologiques fondamentaux.

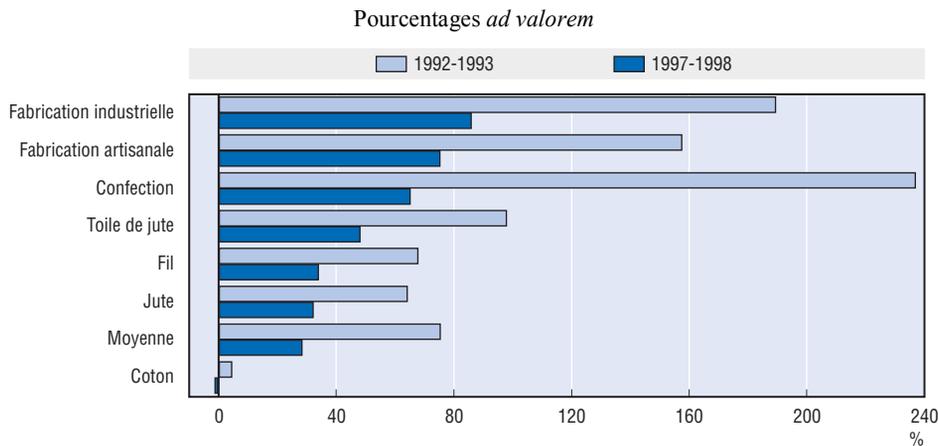
Deuxièmement, le Bangladesh n'a pas mené ses réformes avec constance ou cohérence. Dans les années 70 (première décennie d'indépendance), sa politique commerciale a reposé sur la substitution de la production nationale aux importations et l'intervention de l'État puis d'importantes réformes économiques ont été engagées dans les années 80 et accélérées au début de la décennie suivante. Les avancées dans le domaine des échanges et d'autres aspects de la politique économique ont été beaucoup plus nombreuses pendant la période de stabilité et de prospérité du début des années 90 qu'à la fin de cette décennie marquée par une plus grande instabilité politique. En 2000, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a constaté que le gouvernement avait « libéralisé son régime commercial, élargi la base de prélèvement de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), renforcé le cadre législatif et réglementaire du secteur bancaire, mis en œuvre d'importants ajustements de certains prix administrés, fermé ou privatisé diverses entreprises publiques déficitaires et pris des mesures pour améliorer l'administration du pays » mais elle notait tout de même une lenteur des réformes concernant « la base d'imposition, l'administration des douanes, les banques, la restructuration/privatisation des entreprises publiques et la gestion des affaires publiques » (OMC, 2000, p. 3).

Le Bangladesh a toutefois pris depuis plusieurs mesures importantes en vue de laisser davantage jouer les mécanismes du marché dans son économie. De nombreuses réformes ont été lancées en concertation avec le Fonds monétaire international (FMI) dans le cadre de la Facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance et énoncées dans le Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DISRP) (FMI, 2003c). Certaines de ces mesures sont motivées par la certitude que le pays doit être préparé aux chocs qui résulteront du démantèlement des contingents de l'Arrangement multifibres pour les vêtements. Les réformes semblent avoir porté leurs fruits à court terme puisque les exportations de vêtements ont rebondi en 2003² mais il reste à savoir si elles parviendront avec autant de succès à améliorer les perspectives à long terme du pays.

Budget, fiscalité et droits de douane

Le Bangladesh souffre d'un déficit budgétaire persistant et il est fortement tributaire des taxes sur les échanges mais il a néanmoins réussi à réduire la hauteur du mur tarifaire. Son taux maximal de droit a été ramené de 350 % en 1991 à 37.5 % en 2000 (Muqtada *et al.*, 2002, p. 6) et les droits de douane moyens sur les produits manufacturés pondérés par les importations sont tombés de 51.8 % en 1990-91 à 23.8 % en 1998-99 (Ahmed, 2001, p. 36). Comme le montre le graphique 6.1, le taux effectif moyen de protection a été radicalement abaissé puisqu'il a été ramené de 75.7 % en 1992-93 à 28.6 % en 1997-99. Les réductions ont été particulièrement marquées pour certains produits textiles et vêtements (voir plus loin). La taxation des importations continue de représenter plus de la moitié du total des recettes fiscales et une large part des impôts sur les sociétés porte sur les profits tirés des exportations ou sur les investissements étrangers. Ces taxes sont en partie compensées par les diverses exemptions dont peuvent bénéficier les secteurs orientés vers l'exportation (exonérations fiscales temporaires, concessions tarifaires et ristournes de droits de douane, entrepôts sous douane, par exemple) ainsi que par les subventions directes accordées aux exportateurs de textiles et de vêtements. Ces mécanismes contribuent néanmoins à créer un système compliqué qui se prête aux abus (voir plus loin).

Graphique 6.1. Taux effectifs de protection des importations bangladaises



Source: D'après les estimations de la Commission tarifaire bangladaise, telles que rapportées dans Nasiruddin Ahmed (2001), *Trade Liberalization in Bangladesh*, tableau 5.7.

Les réformes récentes ont cherché à modifier la composition des recettes publiques et à remédier au déficit budgétaire persistant. La combinaison d'une augmentation des recettes publiques et d'une discipline budgétaire a permis de ramener le déficit de 5.1 % du PIB pendant l'exercice 2001 à 3.5 % pendant l'exercice 2003. Dans le budget de l'exercice 2003, le tarif douanier maximum a été ramené de 37.5 à 32.5 % et le taux de droit effectif moyen réduit à 24 %. Le gouvernement envisage de poursuivre les réformes en adoptant un taux maximum de 30 % pour l'exercice 2004 et en réduisant encore les taxes sur les échanges dans le budget 2005 (FMI, 2003c).

Manque d'efficience et corruption dans la fonction publique

Les efforts déployés par les pouvoirs publics pour venir en aide au secteur du textile et de l'habillement sont sapés par « la lenteur du passage en douane, les difficultés à se faire rembourser des droits, l'engorgement des ports et divers comportements de recherche de rente » (Bhattacharya et Rahman 2000, p. 21). Tant les restrictions que la multiplicité des programmes d'incitations créent de graves problèmes de corruption et d'activités illégales (Quddus, 1996). D'après l'indice de perception de la corruption 2003 de *Transparency International*, qui s'appuie sur des enquêtes menées par des organismes indépendants, le Bangladesh avait le plus haut niveau perçu de corruption des 133 pays étudiés³. Selon une analyse, « on s'accorde dans l'ensemble à reconnaître qu'une grande partie de la richesse accumulée par les fabricants de vêtements au Bangladesh a été acquise de manière illégale » (Quddus et Rashid, 2000, p. 106). L'étude officielle sur la politique du textile en 1995 (*Textile Policy – 1995*) reconnaissait explicitement que les « importations illégales de fils et de tissus dans le pays constitu[ai]ent un grave problème » (Ministère du Textile, 1995, p. 19) et elle proposait une série de mesures pour y remédier.

La corruption est l'un des problèmes les plus difficiles à résoudre auxquels doit faire face le Bangladesh mais des efforts ont été entrepris pour s'y attaquer. Avec l'aide de donateurs extérieurs, les autorités bangladaises sont en train d'adopter une nouvelle loi visant à mettre sur pied une Commission indépendante de lutte contre la corruption. Une réforme du système des entrepôts sous douane pourrait par ailleurs atténuer les problèmes

engendrés par ce dispositif, qui a déjà subi une refonte fin 2003. Dans le cadre de ces réformes, toutes les importations destinées à la consommation intérieure et la plupart des importations orientées vers l'exportation sont soumises à des garanties bancaires pour les droits d'entrée (100 %) et la taxe sur la valeur ajoutée (25 %) (FMI, 2003c). Des réformes complémentaires sont également sur le point d'être adoptées pour la passation des marchés publics. Il est également prévu de supprimer les exonérations fiscales temporaires pour l'expansion d'entités existantes et d'éliminer certaines exemptions fiscales.

Investissement étranger

Le Bangladesh a l'un des régimes les plus libéraux de l'Asie du Sud en matière d'investissement puisqu'il ne limite pas du tout la participation étrangère. La politique de l'investissement de 1999 (*Investment Policy – 1999*) autorise l'investissement privé national et étranger dans tous les secteurs sauf quatre, jugés sensibles (foresterie et trois domaines liés à la sécurité). Les entrées de capitaux étrangers sont néanmoins « faibles, même par rapport aux autres pays d'Asie du Sud » (Muqtada *et al.*, 2002). Cela pourrait tenir en grande partie à des problèmes permanents, difficiles à résoudre : la vulnérabilité du pays aux catastrophes naturelles ainsi que son instabilité politique dissuadent en effet les entreprises étrangères d'investir dans le pays (et parfois même de passer commande auprès des fabricants locaux). La production de vêtements est presque entièrement assurée par des producteurs locaux bien que des investisseurs étrangers, d'Asie de l'Est surtout, aient installé des usines dans les zones franches (Hossain, 2002).

Les investisseurs étrangers exercent cependant une plus grande influence que les chiffres bruts ne pourraient le laisser entendre. Le groupe coréen Daewoo a joué un rôle déterminant dans un modèle de développement industriel dans lequel « de nouvelles industries se développent grâce à une collaboration fructueuse entre les entrepreneurs locaux et des investisseurs étrangers bien établis » (Quddus et Rashid, 2000, p. 3). Le partenariat noué par Daewoo à la fin des années 70 avec une entreprise locale (Desh) a donné naissance à la première génération d'entrepreneurs locaux dans le domaine de l'habillement. Il est symptomatique que cette coopération reposait davantage sur la sous-traitance et le transfert de technologies que sur l'investissement direct.

Étant donné que le Bangladesh dispose déjà d'un régime libéral en matière d'investissement, il n'est pas nécessaire de réformer en profondeur son régime juridique dans ce domaine. Le principal objectif est plutôt de trouver un moyen de compenser le manque de capitaux étrangers tout en renforçant l'attrait général du pays pour les investisseurs. Une façon de démultiplier les sources existantes de capitaux étrangers serait de recourir au système de lettres de crédit adossées. Cela permettrait aux entrepreneurs d'utiliser les recettes futures des exportations de vêtements pour financer les importations nécessaires de tissus et autres intrants.

Taux de change

Le taka, la monnaie nationale bangladaise, est de plus en plus soumise aux forces du marché. Elle a été rendue convertible en 1994 lorsque les banques ont été autorisées à effectuer des paiements et des transferts internationaux sans attendre le feu vert de la banque centrale. Au cours de la dernière décennie, la politique de change a reposé sur des ajustements spécifiques ponctuels du taka effectués en fonction de l'évolution d'indicateurs macroéconomiques et du taux de change effectif réel (calculé sur la base d'un panier de monnaies pondéré par les échanges). Ce système a suscité une certaine

controverse. Tandis que l'OMC estimait que ces dévaluations rendaient « la politique de change trop subordonnée aux considérations politiques » (OMC, 2000, p. 4), d'autres observateurs étaient convaincus que les efforts déployés par le Bangladesh pour maintenir la compétitivité de son taux de change effectif réel contribuaient à la prospérité de l'industrie de l'habillement (Bhattacharya et Rahman, 2000, p. 8 ; Ahmed 2001, chapitre 7). Certains fabricants bangladais ont demandé soit une dévaluation de la monnaie nationale soit la création d'un taux de change distinct pour ce secteur.

Le flottement du taka à partir du 31 mai 2003 a peut-être constitué la réforme économique la plus importante des dernières années. Ce flottement n'a posé aucune difficulté majeure et il a été facilité par le durcissement de la politique monétaire. Le pays s'est maintenant engagé dans une politique de gestion souple du taux de change dans laquelle « il n'y aura intervention sur le marché des changes que pour remédier à une situation désordonnée » (FMI, 2003c). Les autorités sont par ailleurs décidées à supprimer progressivement l'obligation de restitution des devises à la banque centrale et les subventions à l'exportation.

Main-d'œuvre

Si la main-d'œuvre est relativement bon marché au Bangladesh, elle est également relativement peu productive. Selon une étude menée à la fin des années 90, il fallait 25 minutes-personne pour effectuer une opération de base nécessaire à la fabrication d'un vêtement au Bangladesh, contre 19,75 minutes à Hong Kong (Chine) et 14 minutes aux États-Unis (étude citée dans Bhattacharya et Rahman, 2000, p. 17). Même dans ces conditions, le coût unitaire de la main-d'œuvre était nettement plus faible au Bangladesh : au milieu des années 90, la main-d'œuvre nécessaire pour fabriquer une chemise coûtait à peine 0.11 USD au Bangladesh contre 0.26 USD en Inde et 0.43 USD au Pakistan (Rahman, 2000, p. 29). L'emploi dans le secteur de l'habillement est très majoritairement féminin et il se caractérise par des niveaux de syndicalisation et de rémunération relativement faibles (Paul-Majumderr, 2002). Toujours au milieu des années 90, le salaire journalier des femmes au Bangladesh était inférieur d'environ 40 % à celui des hommes⁴. Les conflits du travail ont aussi été une source de difficultés aux niveaux national et international. Des grèves d'ampleur nationale (*hartals*) ont provoqué d'importantes perturbations et pendant les années 90, le Bangladesh a failli être sanctionné pour son recours au travail des enfants. Cette question a été résolue en 1995 avec la signature d'un protocole d'accord, sur l'initiative d'organisations non gouvernementales (ONG), entre les fabricants de vêtements du Bangladesh, l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (Quddus et Rashid, 2000, pp. 102-103 et 227-228).

Des représentants du gouvernement bangladais et du secteur privé reconnaissent que pour que le Bangladesh puisse rester concurrentiel après le démantèlement de l'Arrangement multifibres, il ne peut s'appuyer uniquement sur la faiblesse de ses coûts de main-d'œuvre. Le pays devra renforcer les compétences de ses travailleurs tant pour accroître l'efficacité de la production des lignes de vêtements existantes que pour passer à des lignes nouvelles à plus forte valeur ajoutée⁵. Les autorités bangladaises s'attaquent à ce problème en étoffant leurs programmes de développement des compétences. Cela ne suffira toutefois peut-être pas, un observateur estimant que cette politique « est mise en œuvre plus ou moins au coup par coup » (Rahman, 2002, p. 90). Pour qu'un pays soit compétitif, il faut également que les acheteurs étrangers soient certains que leurs commandes ne seront ni retardées ni annulées du fait de perturbations intérieures, ce qui

implique de s'attaquer à la question des droits des travailleurs. En mai 2004, les autorités bangladaises sont parvenues à un accord avec les donneurs extérieurs sur l'application des normes de l'OIT dans les zones franches. Au moment de la rédaction de la présente étude, les termes de cet accord devaient encore être approuvés par le Parlement sous la forme d'un projet intitulé : *EPZ Workers Association and Industrial Relations Act, 2004*.

Caractéristiques du secteur du textile et de l'habillement du Bangladesh

Au Bangladesh, le complexe fibre-tissus-vêtements revêt la forme d'une pyramide inversée, le pays produisant très peu de fibres, un peu de tissus, mais beaucoup de vêtements. Si ce pays est un gros producteur de jute, cette fibre ne joue pas un rôle significatif dans la fabrication de vêtements destinés à l'exportation. Le jute est en revanche essentiellement utilisé pour les tissus et vêtements destinés au marché local ainsi que pour d'autres produits en jute qui sont exportés (Sikdar, 1990). Les marchés intérieur et extérieurs du vêtement continuent « d'exister en parallèle, avec peu d'échanges de compétences entrepreneuriales ou de ressources » (Quddus et Rashid, 2000, p. 71). De nombreux vêtements exportés sont en coton alors que le Bangladesh en produit très peu. Le secteur de la filature de coton ne peut donc pas répondre à la demande du secteur de l'habillement et le pays produit une part encore plus faible des tissus synthétiques qu'il consomme. La politique textile de 1989 (*Textile Policy – 1989*) visait l'autosuffisance complète du pays pour les tissus mais cet objectif s'est révélé bien trop ambitieux. Dans sa version révisée de la politique textile de 1995 (*Textile Policy – 1995*), le gouvernement fixait pour objectif « l'autosuffisance dans le textile pour répondre à la demande locale et approvisionner en tissus le secteur [du prêt-à-porter] en établissant les liaisons nécessaires en amont grâce au développement du secteur privé » (Ministère du Textile (1995), p. 2).

La capacité limitée des producteurs de textile locaux a empêché le Bangladesh de tirer parti des succès du secteur de l'habillement et elle le placera dans une position plus vulnérable lorsque l'Arrangement multifibres sera supprimé. Les autorités bangladaises ont néanmoins pris des mesures destinées à renforcer la position du secteur du tissu. Le secteur du tissage a été privatisé au milieu des années 80 et les ateliers de tissage ont été inscrits sur la liste des industries pour lesquelles l'investissement privé ne nécessitait aucune autorisation officielle. (Certaines usines de textile restent néanmoins la propriété de l'État.) Ces mesures ont encouragé l'investissement dans le secteur, mais pas suffisamment pour que celui-ci soit à même de répondre aux demandes croissantes d'un secteur de l'habillement en pleine expansion. Les usines de textile pâtissent du sous-investissement et de technologies obsolètes. Selon une estimation, « 90 à 95 % de la capacité de filature installée au Bangladesh n'est pas en mesure de respecter les critères de performance rigoureux des machines de tissage et de tricotage modernes ni de satisfaire aux exigences essentielles qu'imposent les tissus utilisés dans la confection des vêtements de qualité destinés à l'exportation » (Dowlah, 1998, p. 37)⁶.

Le Bangladesh n'est donc pas un producteur intégré de textiles et de vêtements mais il est essentiellement spécialisé dans l'assemblage d'intrants importés pour confectionner des vêtements finis. La production de vêtements a principalement lieu dans les zones franches qui sont assujetties à des régimes fiscaux et réglementaires spéciaux ou elle est assurée dans le cadre de régimes analogues propres à une usine (entrepôts sous douane) ou à une opération (ristourne de droits) donnée. Les flux d'échanges ressortent assez clairement des données du tableau 6.1 et du graphique 6.2 : le Bangladesh importe de grosses quantités de tissu de Chine et d'autres pays d'Asie de l'Est et il exporte des vêtements finis vers l'Amérique du Nord et l'Europe occidentale. Le mouvement dans les

deux sens se fait sans contrepartie ; le pays n'importe en effet pratiquement pas de tissu des pays de l'OCDE et n'exporte presque pas de vêtements en direction des pays développés ou en développement d'Asie. Il convient de déduire les importations de fibre et de tissu pour obtenir le produit net des exportations de vêtements. Le gouvernement estimait, en 1995, que « la valeur ajoutée par le secteur [de l'habillement] ne dépasse pas 20 à 25 % du total des recettes d'exportation » (Ministère des Textiles, 1995, p. 15).

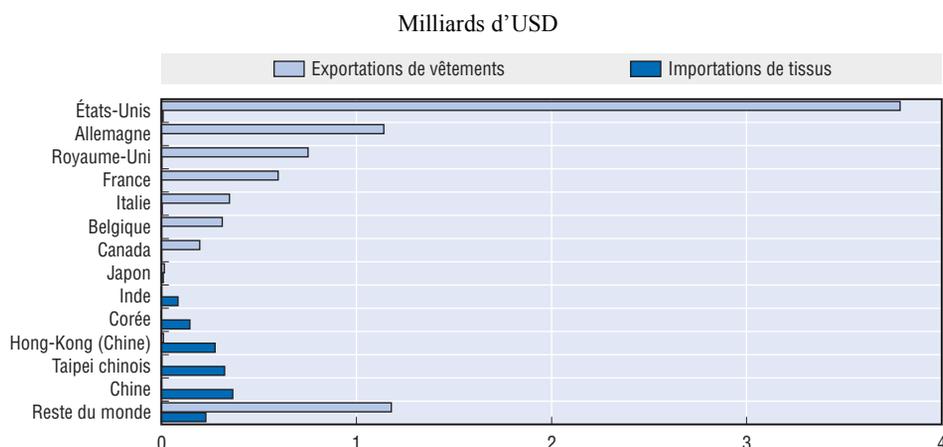
Tableau 6.1. **Échanges du Bangladesh pour les fibres, les tissus et les vêtements**

En milliers d'USD courants

	1993	1995	1996	1997	1998	2001
Importations de fibres	98 904	114 474	187 375	249 888	302 756	412 730
Exportations de fibres	71 448	79 318	73 316	101 899	83 144	51 156
Solde fibres	-27 456	-35 156	-114 059	-147 989	-219 612	-361 574
Importations de tissus	690 919	1 495 380	1 400 276	1 042 149	1 532 537	1 504 465
Exportations de tissus	179 180	275 230	277 114	294 999	278 897	282 445
Solde tissus	-511 739	-1 220 150	-1 123 163	-747 150	-1 253 641	-1 222 020
Importations de vêtements	7 333	198 076	304 777	66 697	120 736	369 589
Exportations de vêtements	2 611 145	3 937 368	4 436 365	5 376 450	7 567 891	8 432 851
Solde vêtements	2 603 812	3 739 292	4 131,589	5 309 753	7 447 155	8 063 262
Solde total	2 064 616	2 483 986	2 894 366	4 414 614	5 973 902	6 479 668

Source : Calculs effectués d'après des données WITS. Ces données ne sont pas disponibles pour toutes les années.

Graphique 6.2. **Importations de tissu et exportations de vêtement par le Bangladesh, 2001**



Source : Calculs effectués d'après des données WITS.

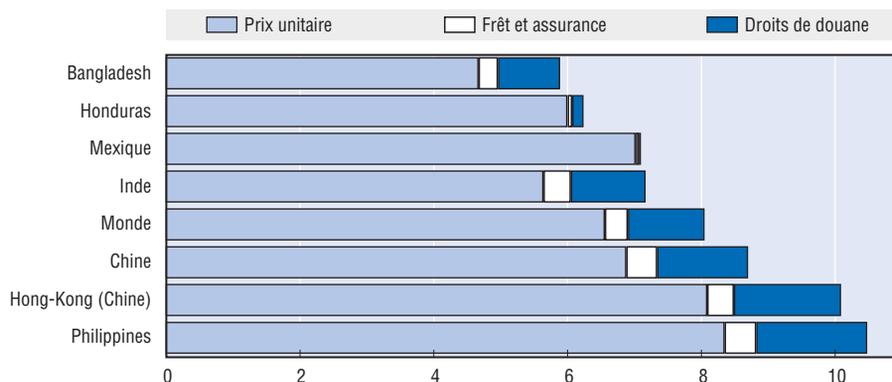
Le Bangladesh se trouve dans une situation plus précaire que l'Inde, producteur intégré qui cultive le coton, fabrique des tissus et confectionne des vêtements. Cette polyvalence s'avérera utile pour l'Inde lorsque les contingents disparaîtront. De

nombreux observateurs s'attendent à ce que le prix du tissu explose sous l'effet de la croissance de la demande mondiale, et ils prévoient que la Chine limitera ses exportations de certains tissus pour assurer elle-même leur transformation. Cette évolution pourrait entraîner des pénuries au Bangladesh, qui est beaucoup plus vulnérable aux perturbations de l'offre que ne l'est un producteur intégré. Le secteur de l'habillement du Bangladesh présente également une moindre capacité de réaction : le délai de réalisation d'un projet n'est que de 12 jours en Inde mais de 120 à 150 jours au Bangladesh (Bhattacharya et Rahman, 2000, p. 16).

Quel niveau de compétitivité le Bangladesh affichera-t-il après le démantèlement de l'Arrangement multifibres? Il est difficile de répondre à cette question sur la base des données existantes dans la mesure où les contingents de l'Arrangement multifibres ont fortement faussé la structure de la production et des échanges. La comparaison des coûts unitaires n'est pas aussi simple qu'elle le serait sur un marché véritablement ouvert, comme le montre l'exemple du graphique 6.3. Les données semblent indiquer à première vue que, pour un type donné de chemise en coton, le Bangladesh affiche le prix au débarquement le plus bas sur le marché américain. Cela vaut surtout si l'on considère uniquement le coût unitaire des biens, sans tenir compte des droits de douane et des frais d'acheminement. Les chiffres bruts ne nous disent cependant pas si l'écart de coût moyen entre une chemise bangladaise (4.68 USD) et une chemise chinoise (6.89 USD) tient à une plus grande efficacité des Bangladais ou à une décision délibérée de la part des producteurs chinois de se concentrer sur le haut de gamme. Tant que la production chinoise sera freinée par les contingents, les fabricants chinois seront incités à tirer le maximum de chaque livraison, ce qu'ils font en misant sur des produits haut de gamme. Lorsque les contingents auront disparu, la concurrence pourrait s'intensifier sur les créneaux bas de gamme, où se concentre aujourd'hui la production du Bangladesh (tee-shirts, pyjamas, jeans, chemises bon marché, notamment). La production pourrait converger dans les années à venir. Alors qu'après le démantèlement de l'AMF, les fabricants chinois seront incités à exercer leur concurrence aux deux extrémités du marché et de nombreux producteurs bangladais espèrent faire leur entrée dans le haut de gamme.

Graphique 6.3. **Prix moyen au débarquement pour une catégorie de chemises pour homme importées par les États-Unis, 2003**

USD courants, valeur en douane, importations destinées à la consommation, article HTS 6205.20.2065¹



1. Chemises pour homme en coton, non maillé, moins de deux couleurs sur la chaîne.

Source : Calculs effectués d'après des données de l'US International Trade Commission.

Politique commerciale

L'expansion de l'industrie de la confection au Bangladesh a été facilitée par la libéralisation des échanges et la mise en place d'un régime d'incitations. Les autorités ont ramené les droits de douane sur le fil de coton de 50 % en 1984 à 7.5 % en 1995. La libéralisation n'a cependant pas été totale, le gouvernement cherchant à trouver un compromis entre les demandes des producteurs de vêtements relativement efficaces et les craintes des producteurs de textile relativement peu efficaces. Bien que réduit par rapport à son niveau antérieur de 100 %, le taux des droits perçus sur les étoffes tissées reste élevé. Il en résulte, comme le montre le graphique 6.1, une structure tarifaire semi-inversée dans laquelle le taux effectif de protection est plus élevé pour les biens intermédiaires que pour les produits finis. Étant donné le taux de protection élevé dont jouissent les tissus, il est intéressant pour les importateurs qui bénéficient de régimes de franchise de droits, « d'écouler » des textiles sur le marché intérieur et ces « importations illégales de tissus et de vêtements risquent d'affaiblir les effets protecteurs » des droits de douane (Center for Policy Dialogue, s.d., p. 274).

En dehors d'un abaissement des droits de douane sur les matières premières et les biens intermédiaires, les autorités bangladaises ont proposé une série d'incitations au début des années 90. Celles-ci incluaient une déduction anticipée des recettes d'exportation de l'impôt sur le revenu des sociétés, un système de remboursement en numéraire sur la base du pourcentage de la valeur ajoutée locale (à l'origine fixé à 15 %, puis relevé à 25 %), la suppression des droits de douane sur les machines importées par les secteurs orientés vers l'exportation et une réforme du système de ristourne de droits (Bhattacharya et Rahman, 2000, pp. 8-9). Certaines de ces incitations ne sont toutefois pas sans conditions, le gouvernement cherchant à influencer les décisions des entrepreneurs. L'un des instruments d'intervention des pouvoirs publics est destiné à inciter les entreprises à utiliser davantage d'intrants locaux pour la confection de vêtements. Selon l'*Import Policy Order* de 1993, pour les opérations effectuées dans le cadre de lettres de crédit, la valeur des produits importés ne peut dépasser 70 % de la valeur des produits exportés (et 75 % pour les articles tricotés), ce qui revient à dire que 30 % de la valeur ajoutée de ces exportations doivent être d'origine bangladaise.

Le Bangladesh envisage actuellement de négocier des accords de libre-échange avec des pays d'Asie de l'Est et du Sud. Ces négociations sont essentiellement orientées principalement pour objectif de développer de nouveaux marchés pour l'exportation de vêtements bangladais, afin de diversifier l'éventail de produits exportés par ce pays.

On attribue généralement à l'AMF le décollage du secteur bangladais de la confection dans les années 80 et 90, tandis que d'autres producteurs asiatiques s'efforçaient d'esquiver les contingents (en transférant leur production dans des pays non soumis à des restrictions quantitatives). Les conséquences de l'AMF n'ont pas toutes été favorables au Bangladesh. Au contraire, le secteur a subi de lourdes pertes en 1985 suite à l'introduction de contingents par le Canada, la Communauté économique européenne et les États-Unis. Au terme du cycle d'Uruguay, le Bangladesh faisait partie des 22 pays auxquels le Canada a imposé des contingents dans le cadre de l'AMF et des 28 pays qui étaient assujettis à des contingents par les États-Unis. Les restrictions imposées par l'Europe n'ont jamais pris pleinement effet et en 1986, l'UE a accordé un accès illimité en franchise de droits aux textiles en provenance du Bangladesh. C'est peut-être ce qui explique pourquoi, dans les années 90, l'Europe était la principale destination des exportations de vêtements bangladais, devant l'Amérique du Nord.

Si l'AMF a permis de limiter les échanges mondiaux de textiles et de vêtements, d'autres initiatives ont cherché à renforcer les opportunités commerciales pour les pays en développement en général et pour les pays les moins avancés (PMA) en particulier. Le Bangladesh figure sur la liste officielle des PMA établie par les Nations Unies depuis que les 24 pays qui constituaient ce groupe au départ ont été recensés en 1971. En 2001, les pays industrialisés se sont engagés à laisser entrer librement sur leur territoire les produits exportés par les 49 PMA⁷, engagement qu'ils ont réitéré à l'occasion de la Conférence ministérielle de l'OMC à Doha⁸. L'UE étend ce libre accès aux importations de produits en provenance du Bangladesh et d'autres PMA répondant aux critères définis dans l'initiative « Tout sauf les armes » (TSA) mais de nombreux exportateurs de vêtements ont du mal à satisfaire aux règles d'origine prévues par cette initiative⁹. Les États-Unis accordent eux aussi un traitement spécial aux PMA mais les préférences qu'ils concèdent au Bangladesh ne sont pas aussi généreuses que celles qu'ils accordent à la plupart de leurs partenaires commerciaux en Afrique, dans les pays andins et dans le bassin des Caraïbes. Les exportations de textiles et de vêtements des pays situés dans ces régions pénètrent en effet en franchise de droits et sans contingents sur le marché américain. En outre, les États-Unis envisagent actuellement de réduire, voire de supprimer, les privilèges dont bénéficie le Bangladesh dans le cadre du Système de préférences généralisées (SPG) du fait que « les autorités bangladaises ne garantissent pas aux travailleurs la liberté d'association ni le droit de participer à des négociations collectives dans les zones franches »¹⁰. Au moment de la rédaction de la présente étude, cette question était encore à l'étude.

Conclusions et enseignements

Le principal enseignement à tirer de l'expérience du Bangladesh est simple : une industrie d'exportation ne peut être indéfiniment soutenue sur la base d'un accès préférentiel à des marchés réglementés. La politique commerciale peut avoir, en soi, été extrêmement importante pour ce secteur très protégé sous l'*ancien régime* mais ce ne sera plus le cas dans les années qui viennent. L'AMF a eu un effet stimulant à deux époques. Les contingents ont servi à dynamiser le développement du secteur il y a une vingtaine d'années lorsque les producteurs coréens considéraient le Bangladesh comme un partenaire utile dans leur jeu d'esquive des contingents et le démantèlement de ces derniers a, de la même manière, favorisé l'adoption de nombreuses réformes au cours des dernières années. Pour se préparer à l'après-AMF, le Bangladesh a pris des mesures qui, espérons-le, le placeront en meilleure position pour affronter pleinement la concurrence des pays qui étaient jusque-là soumis à des contingents.

Le démantèlement imminent des contingents a provoqué un changement de stratégies industrielles. Sous le régime de l'AMF, la stratégie du Bangladesh reposait principalement sur le faible niveau des salaires et l'accès limité par les contingents. La perspective d'une plus ou moins grande uniformisation des règles du jeu a poussé le Bangladesh à aborder des problèmes qu'il ne peut se permettre d'ignorer dans le nouvel environnement. Avec des degrés de réussite variables, le pays a réduit les droits de douane et la charge fiscale pesant sur les chefs d'entreprise, simplifié les procédures et fait reculer la corruption. Il a en outre libéralisé son taux de change, amélioré les compétences des travailleurs et répondu aux demandes de la main-d'œuvre. Ces réformes sont plus abouties dans certains domaines (libéralisation des changes) que dans d'autres (droit du travail).

Que deviendra le Bangladesh après la disparition de l'AMF? Les données disponibles sur la compétitivité des producteurs bangladais font apparaître une situation contrastée et

les opinions quant aux perspectives du pays dans le nouvel environnement sont également variées. « Le défi que le Bangladesh doit relever est éléphantesque par sa taille, impressionnant par son ampleur et il dépasse tout simplement l'entendement » selon l'avis pessimiste d'un intellectuel bangladais (Dowlah, 1998, p. viii) mais pour d'autres observateurs locaux si « à court terme, des perturbations et des difficultés d'adaptation risquent d'être observées, [...] à long terme, le Bangladesh mènera le peloton » (Quddus et Rashid, 2000, p. 21). Si l'on se fonde sur les réformes mises en œuvre jusqu'ici ainsi que sur les engagements pris par le pays pour l'avenir, il y a de fortes raisons de penser que c'est la deuxième opinion qui est la plus juste.

Colombie

Introduction

La Colombie offre l'exemple d'un pays en développement à revenu intermédiaire qui est en train de passer d'une production protégée de vêtements bas de gamme à la production intégrée de marchandises de qualité. C'est un pays qui doit faire preuve de compétitivité non seulement sur le terrain des prix mais aussi en se montrant capable de proposer des produits élaborés à un niveau de qualité supérieur et dans des délais plus brefs. C'est cette perspective stratégique qui détermine la position du pays à l'égard des barrières et des préférences commerciales. Les restrictions à l'accès aux marchés, aussi bien intérieurs qu'extérieurs, ne sont plus considérées sous l'angle étroit des possibilités de recherche de rentes. Les conditions d'accès aux marchés sont plutôt considérées au regard de leur impact sur la capacité du pays à être compétitif sur le segment haut de gamme. C'est en partie ce qui a poussé la Colombie à abandonner une stratégie fondée sur l'industrialisation reposant sur la substitution de produits nationaux aux importations, qui s'est révélée bien plus attrayante en théorie qu'en pratique, et à favoriser des formes d'échanges préférentiels qui facilitent l'amélioration des produits. Cette démarche pourrait être décrite comme celle du passage des zones franches aux accords de libre-échange suivant laquelle la dépendance à l'égard des zones franches, surtout axées sur le simple assemblage de tissus, fait place à des activités plus élaborées qui sont possibles dans le cadre d'accords de libre-échange (ALE) offrant la flexibilité requise.

Le contexte économique et le cadre d'action

La capacité de la Colombie à soutenir efficacement la concurrence sur le marché mondial du textile et de l'habillement dépend de sa compétitivité industrielle globale. Comme de nombreux autres pays en développement, la Colombie a assis, pendant des décennies, sa stratégie de développement sur des principes protectionnistes. Cette approche a finalement été abandonnée au profit d'un modèle orienté vers le marché.

Volonté d'ouverture du marché

Une étude a estimé à juste titre que « l'évolution de l'économie politique et des politiques commerciales en Colombie » avait emprunté un « chemin détourné » (Haar et Reyes, 2000, p. 4). De même que la plupart des pays d'Amérique latine, la Colombie a adopté une politique d'industrialisation fondée sur la substitution de la production nationale aux importations au début des années 50. À partir de 1960, les autorités ont complété cette approche par une politique d'encouragement des exportations. Le pays ne s'est orienté vers une approche véritablement axée sur le marché qu'au moment des perturbations provoquées par la crise de la dette, au début des années 80. Le premier effet

de cette crise a été d'interrompre le processus de libéralisation amorcé à la fin des années 70. La première phase de libéralisation (1977-81) a été compromise par un retour temporaire au protectionnisme (1982-84), auquel a succédé une deuxième période de libéralisation (1985-91) (Fernandes, 2003, pp. 9-10).

C'est à partir du début des années 90 que la Colombie s'est vraiment montrée décidée à ouvrir son économie avec le lancement de la politique d'*apertura* (ouverture). Les gouvernements successifs ont certes procédé à des ajustements mais le pays n'est pas revenu à une orientation protectionniste. Cette politique d'ouverture va au-delà des échanges commerciaux. Elle offre un exemple de « réformes de deuxième génération » adoptées par plusieurs pays d'Amérique latine et définies comme des « mesures supplémentaires, des ajustements d'actions antérieures, des changements de cap ou des réorientations plus poussées de la stratégie et des politiques » (Starck, 1999). Dans le cas de la Colombie, les réformes structurelles des années 90 ont porté sur la fiscalité, la libéralisation financière, la privatisation et la libéralisation des transactions financières avec l'étranger. Dans le même temps, les tarifs douaniers moyens ont rapidement diminué, tombant de 83 % en 1985 à 7 % en 1992 (Haar et Reyes, 2000, p. 7). C'est sur la base de ces réformes que la Colombie passe pour avoir adopté une stratégie de libéralisation « compétitive » – à distinguer d'une stratégie de marché « standard » – dans le cadre de ses réformes économiques. Alors que la stratégie standard s'appuie sur une adhésion relativement stricte aux dogmes du néo-libéralisme, dans la stratégie de libéralisation compétitive, des instruments de politique publique comme « les incitations fiscales et financières pour les petites entreprises commerciales, l'encouragement des exportations et les programmes de formation à l'emploi [...], sont utilisés plus activement dans le cadre d'un modèle de développement fondé sur le libre-échange » (Wise, 1999, p. 1). Le Chili a, lui aussi, mis en œuvre cette approche qui lui a permis d'obtenir de bien meilleurs résultats que l'Argentine qui a opté pour la stratégie standard ou que le Brésil, qui a en grande partie appliqué cette dernière stratégie.

Les taux de change

Un élément clé de l'*apertura* est un taux de change déterminé par le marché. Depuis la fin de 1999, quand la Colombie a supprimé sa bande de fluctuation du taux change pour laisser flotter le peso, la Banco de la República intervient sur les taux par le biais de mécanismes reposant sur les options. Cette politique suppose l'adjudication d'options d'achat et de vente (selon que la Banque cherche à acheter ou à vendre des USD), options qui peuvent être ensuite exercées lorsque le taux de change au comptant s'écarte (appréciation ou dépréciation) de sa moyenne arithmétique mobile des 20 derniers jours. En décidant d'intervenir de cette façon, la Banque contrôle l'expansion ou la contraction des réserves ainsi que la volatilité du taux de change (pour de plus amples détails, voir FMI, 2004, p. 6). Cette approche et le volume des interventions « sont destinés à modérer le taux de fluctuation du peso, tout en laissant le marché déterminer son niveau » (FMI, 2004b, p. 17) et évitent aussi la formation de tensions inflationnistes.

Le sort du secteur du textile et de l'habillement a toujours dépendu des fluctuations de la parité dollar-peso. Pourtant, comme c'est toujours le cas pour les secteurs à intégration verticale, les variations du taux de change n'affectent pas de la même manière les producteurs selon la position qu'ils occupent sur les divers segments de la chaîne de production. Pour les producteurs de textile, une dévaluation améliorera leur compétitivité-prix à l'égard des tissus importés mais elle peut aussi augmenter le coût des matières premières et des biens d'équipement importés. Un producteur peut toutefois gérer ces coûts en se spécialisant dans des tissus réalisables à partir d'intrants locaux et en

déterminant le meilleur moment pour importer ses biens d'équipement. Le problème peut être plus difficile à gérer pour les fabricants de vêtements, pour qui les dépenses d'équipement sont moins importantes mais qui doivent régulièrement acheter du tissu. Néanmoins, dans tous les cas, l'élimination des fluctuations des taux de change rend plus prévisible l'environnement dans lequel opèrent les entreprises.

Caractéristiques du secteur colombien du textile et de l'habillement

Le fait déterminant pour l'industrie colombienne, comme pour celle des pays de l'OCDE, est que le taux de rémunération local est bien supérieur à celui des pays en développement asiatiques. Comme dans pratiquement tous les pays, les salaires des travailleurs du textile (en général environ 240 USD par mois) sont supérieurs à ceux des travailleurs de l'habillement (environ 160 USD par mois) (USITC, 2004a). L'entreprise colombienne type cherche à compenser ces désavantages au niveau des salaires vis-à-vis de la concurrence par des facteurs autres que les prix. Ceux-ci incluent les plus hauts niveaux de qualification des travailleurs colombiens, de meilleures procédures de contrôle de la qualité et l'exploitation de la situation géographique favorable du pays.

La Colombie a peu à peu progressé sur l'échelle de la complexité de sa production de vêtements. Les analystes distinguent généralement trois types de formules dans le secteur de la production de vêtements qui correspondent à un niveau croissant de qualité et d'intervention¹¹ : *i*) le simple *assemblage* des vêtements, souvent réalisé une base de sous-traitance et généralement dans des zones économiques spéciales ; *ii*) la fabrication pour le compte d'une marque (*original equipment manufacturing* – OEM), analogue à l'assemblage de vêtements bas de gamme bon marché, mais consacrée à des vêtements de marque plus onéreux ; et *iii*) la fabrication de marques originales (*original brand manufacturing* – OBM), dans laquelle le fabricant d'OEM a acquis l'expérience nécessaire pour concevoir et commercialiser ses propres produits. Dans les années 60, la majeure partie de la production revêtait la forme d'un simple assemblage réalisé dans des zones franches. À la fin des années 70, les entreprises colombiennes produisaient des vêtements sous licence pour plusieurs grandes sociétés de marque. Aujourd'hui, un nombre croissant de producteurs OEM mettent en œuvre les moyens nécessaires pour se tourner vers la production OBM.

Cette progression sur l'échelle de la complexité des opérations réalisées a exigé du secteur de l'habillement, et de l'économie en général, qu'ils s'attaquent à plusieurs facteurs qui freinaient la productivité. Dans une étude désormais classique des problèmes du secteur de l'habillement durant les années 60 et 70, un observateur a constaté que les principales difficultés incluaient la faible productivité de la main-d'œuvre, qui neutralisait en grande partie les avantages de la faiblesse des salaires, les médiocres performances des équipes dirigeantes, peu attachées à la qualité et à la ponctualité, la politique tarifaire, qui limitait la disponibilité d'intrants mondiaux de qualité au prix des marchés internationaux, les zones de promotion des exportations, qui existaient mais ne fonctionnaient pas, et les coûts de transport, largement avantageux pour les fabricants colombiens mais mal exploités (Morawetz, 1981). Ces goulets d'étranglement ont été traités par une série d'initiatives, dont certaines étaient de portée générale et d'autres spécifiques au secteur. La coopération entre les secteurs public et privé s'est révélée cruciale. En 1989, par exemple, le gouvernement de la Colombie a commandé une série d'études externes des secteurs industriels afin d'en promouvoir la modernisation. L'une d'entre elles a porté sur le textile. Par un heureux hasard, ce secteur a reçu et commencé à appliquer les recommandations émanant de cette étude alors qu'il s'était déjà engagé, de

sa propre initiative, dans un processus de reconversion et au moment même où l'État adoptait la nouvelle politique d'*apertura*¹². Les initiatives des secteurs public et privé ont donc convergé en un effort commun.

Le secteur de l'habillement a aujourd'hui la réputation de fournir des produits de grande qualité, pouvant être livrés en flux tendus, surtout dans des créneaux spécialisés tels que les sous-vêtements féminins, les vêtements pour bébés ou les vêtements de bain. En prévision de 2005, le secteur a délaissé le bas de gamme pour se recentrer sur des articles de mode de qualité, tout en proposant une production intégrée. Il s'agit d'accords d'externalisation qui peuvent concerner l'ensemble du processus de fabrication d'un vêtement (conception, toutes les étapes de la production textile et distribution du produit fini), ou n'importe quelle combinaison de ces opérations.

Main-d'œuvre, encadrement et investissement

L'un des principaux problèmes rencontrés au cours des dernières décennies a été le manque de compétence de la main-d'œuvre et de professionnalisme du personnel d'encadrement. Ces deux aspects ont été résolus au niveau du secteur. L'habillement, en particulier, a entrepris de nouveaux programmes de formation au début des années 90, cherchant à faire en sorte que les travailleurs puissent assumer de nouvelles fonctions ou « avoir la flexibilité requise pour exécuter des tâches distinctes au sein du même processus de production » (multiplicité des tâches) (Jaramillo *et al.*, 1996, p. 174). Si cette approche semble contredire la logique de la spécialisation, elle s'est avérée payante pour le secteur. Les perspectives de la Colombie pour l'après 2004 dépendent de sa capacité à être compétitive sur les segments haut de gamme du marché, y compris la production intégrale de vêtements de qualité. Cette capacité est elle-même tributaire du niveau de compétence des travailleurs qui est d'ores et déjà supérieur à celui observé dans les pays concurrents d'Asie. La formation des travailleurs est donc une priorité dans le secteur de l'habillement, les pouvoirs publics et le secteur privé gérant conjointement des programmes de formation permanente.

La qualité du personnel de direction s'est améliorée au même rythme que celle de la main-d'œuvre dans le cadre essentiellement d'un processus d'apprentissage par la pratique. La production colombienne de vêtements s'appuie plutôt sur les échanges que sur l'investissement. Cela vaut aussi bien pour les fabricants intégraux du segment haut de gamme que pour les sous-traitants de distributeurs étrangers. La gestion des entreprises du textile comme de l'habillement est assurée par des cadres locaux et la plupart de ces entreprises sont détenues par des intérêts colombiens. Il semble, cependant, que les entreprises fabriquant des fibres artificielles soient détenues par des étrangers, ou se caractérisent par une participation au capital de la part de sociétés dont le siège se trouve aux États-Unis, au Mexique, en Allemagne ou au Royaume-Uni. Les responsables politiques colombiens espèrent pouvoir attirer de nouveaux investissements étrangers afin de renforcer la compétitivité de la production de tissus et vêtements haut de gamme.

L'*apertura* a conduit à une multiplication des activités commerciales mais elle a surtout été importante pour les changements qu'elle a inspirés dans le fonctionnement interne du secteur du textile. Alors que quelque 38.5 % des producteurs interrogés dans le cadre d'un sondage ont déclaré avoir commencé de remplacer les produits nationaux par des intrants importés, ceux qui déclaraient avoir réorganisé leurs processus de production étaient bien plus nombreux (73.0 %) (Jaramillo *et al.*, 1996, p. 108). C'est au cours de cette période que beaucoup d'entreprises du textile ont adopté des programmes de gestion intégrale de la qualité, de production en flux tendu et de planification stratégique (*Ibid.*,

p. 172). Le secteur de l'habillement a engagé des efforts similaires surtout en ce qui concerne la gestion intégrale de la qualité (*Ibid.*, p. 110).

Les coûts de transport

De gros efforts ont été entrepris pour mieux tirer parti de la situation géographique stratégique de la Colombie. Situé à proximité des États-Unis, ce pays se trouve au point de jonction de l'Amérique du Nord et de l'Amérique du Sud. La Colombie est également le seul pays d'Amérique du Sud à disposer de ports à la fois sur l'océan Pacifique et la mer des Caraïbes. Cette localisation lui confère un avantage en termes de délai de livraison, aspect critique pour les segments à forte valeur ajoutée du secteur. Cet atout est particulièrement précieux dans les accords de coproduction. L'expédition vers l'Asie (pour l'assemblage) de tissus fabriqués et coupés aux États-Unis peut nécessiter un délai de quatre à six semaines, ce qui est bien moins intéressant pour un fabricant asiatique que de transformer en vêtement un tissu asiatique (processus qui peut ne prendre qu'une semaine) (McMillan *et al.*, 1999, pp. 21-22). La Colombie peut expédier des produits vers les États-Unis en trois jours par bateau ou en trois heures par avion.

Politique commerciale

Le secteur colombien du textile et de l'habillement est passé d'un marché local protégé à une situation de concurrence sur les marchés extérieurs. Cette transformation a nécessité non seulement la transition cruciale d'une industrie se substituant à l'importation à une orientation sur l'exportation, mais a aussi évité les écueils du simple assemblage et de la recherche de rente sur la base des prix. Dans le cadre de l'AMF, il aurait été facile, pour la Colombie, de mettre en place une industrie née des contingents, privilégiant les profits à court terme sur des marchés restreints. Elle a au contraire choisi de renforcer sa compétitivité dans l'environnement d'après 2004. Elle a pris une série de mesures destinées à renverser son ancien protectionnisme. Tout d'abord cantonnées à des programmes isolés introduisant des exceptions au protectionnisme, ces mesures ont ensuite évolué vers des accords réciproques prévoyant la suppression des barrières protectionnistes sur une base mutuelle et négociée.

Cette évolution a nécessité un bouleversement des attentes des producteurs, dont beaucoup se complaisaient dans l'isolement que leur apportait le système d'industrialisation comme substitut à l'importation. Au début des années 90, la moitié des producteurs de textile n'exportaient pas du tout, et seulement 3.8 % d'entre eux exportaient la majorité de leur production (Jaramillo *et al.*, 1996, p. 107). À peine plus de la moitié des producteurs d'habillement (51.7 %) vendaient à l'étranger (*Ibid.*, p. 163). Les fabricants de vêtements ont adopté une attitude plus pessimiste à l'égard de l'*apertura* que l'industrie du textile, « les entrepreneurs étant davantage préoccupés par les torts que les importations pouvaient leur causer, surtout les importations illégales, que par le profit qu'ils tireraient des exportations » (*Ibid.*, p. 165). Depuis lors, le secteur de l'habillement s'oriente de plus en plus vers l'exportation et les mentalités ont changé.

La compétitivité d'une industrie à vocation exportatrice est en partie déterminée par sa capacité à contourner les biais anti-exportations liés aux barrières protectionnistes. Étant donné que la chaîne colombienne fibre-tissu-vêtement n'est que partiellement intégrée, le pays est dépendant des échanges en amont comme en aval. Même s'il cultive le coton, la production a décliné au cours des années 90 et les importations de fibre de coton représentent maintenant plus de 65 % de la consommation. La plupart des fibres

synthétiques utilisées par l'industrie textile du pays sont importées, essentiellement des États-Unis (USITC, 2004a). Les réformes commerciales ont contribué à renforcer la compétitivité de l'industrie colombienne. Une étude a examiné la réaction des secteurs du textile et de l'habillement, entre autres, face à l'évolution du degré de protectionnisme. Elle conclut que « tout corrobore l'hypothèse selon laquelle le protectionnisme nuit à la productivité des usines colombiennes » parce qu'il « accroît *i*) l'intensité de la main-d'œuvre qualifiée dans la production, *ii*) les importations d'intrants intermédiaires, et *iii*) les investissements dans les machines au niveau de l'usine » (Fernandes, 2003, p. 3).

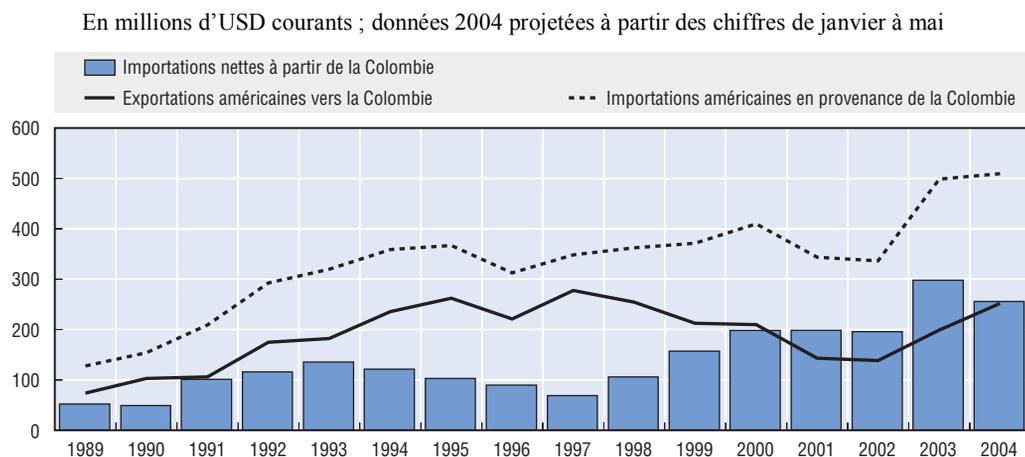
Les améliorations apportées aux capacités des secteurs nationaux ont été complétées par des modifications du caractère du régime des échanges. Au cours des dernières décennies, les droits de douane appliqués aux textiles et vêtements importés étaient fixés à des niveaux quasiment confiscatoires, mais, en vertu du Plan Vallejo adopté en 1967, des incitations ont été offertes aux exportateurs qui importaient des matières premières et des biens d'équipement. Ce plan prévoit une exonération de droits de douane sur les matières premières importées qui seront utilisées dans la fabrication de produits destinés à l'exportation. À quelques modifications près, ce régime reste valable aujourd'hui. Ce plan, conjugué aux zones franches, a contribué à asseoir l'assemblage de vêtements et l'OEM en Colombie. Dans les zones franches, les entreprises sont exonérées de l'impôt sur le revenu sur toutes les recettes d'exportation, de tous les droits de douanes et taxes sur la valeur ajoutée sur les biens et services introduits dans la zone, et elles sont autorisées à changer, détenir et négocier des devises et d'ouvrir des comptes en devises auprès de banques nationales ou étrangères.

Le Plan Vallejo continue d'être appliqué mais il perd de son importance par rapport à un autre dispositif plus ambitieux. Dans le cadre d'une stratégie que l'on pourrait qualifier de réorientation « des zones franches vers les accords de libre-échange », la Colombie s'est progressivement écartée du simple assemblage de vêtements bas de gamme dans les zones franches pour se tourner vers des productions plus élaborées destinées à la vente sur les marchés des pays partenaires de ses accords de libre-échange. Ces derniers peuvent être davantage créateurs de valeur que les zones franches, si tant est que leurs règles d'origine ne soient pas trop restrictives. L'accord de libre-échange actuellement en cours de négociation entre la Colombie et les États-Unis (voir ci-dessous) constitue la plus récente et la plus vaste d'une série de démarches visant la libéralisation des échanges entre la Colombie et le reste du continent américain. Parmi les autres étapes d'importance, notons la transformation, dans les années 90, du Groupe andin, favorisant la substitution aux importations, en Communauté andine, fondée sur un marché commun et un « régionalisme ouvert » (c'est-à-dire la réduction simultanée des obstacles au commerce avec des pays tiers) ; la négociation de l'accord du Groupe des Trois (ou G3), avec le Mexique et le Venezuela, en 1994 ; l'accord bilatéral Chili-Colombie (1994) et le lancement des négociations pour la Zone franche des Amériques, en 1998.

La conclusion d'un accord de libre-échange entre les États-Unis et la Colombie, qui pourra également inclure l'Équateur, le Pérou et peut-être la Bolivie, constituera l'apogée du processus en cours depuis une vingtaine d'années. Comme l'examine de manière plus approfondie l'étude consacrée au textile et à l'habillement aux États-Unis, la plupart des mesures américaines concernant ces secteurs s'efforcent, depuis le milieu des années 80, d'encourager la coproduction avec les pays qui incorporent du tissu fabriqué aux États-Unis dans les vêtements finis. L'application de cette politique à la Colombie est passée par trois étapes. Avant le début des années 90, le seul moyen disponible était d'encourager la production dans les zones franches. Le pendant américain du Plan Vallejo était le programme HTS 9802, aux termes duquel les importations de produits assemblés

à l'étranger à partir de composants venus des États-Unis ne seraient soumises à des droits de douane que sur la valeur ajoutée à l'étranger. Comme le montrent le graphique 6.4, il existe une étroite correspondance entre les exportations des États-Unis vers la Colombie et leurs importations en provenance de ce pays dans ce secteur. Jusqu'à une date récente, ces importations et ces exportations constituaient généralement les deux extrémités d'une même transaction : le tissu des États-Unis entrant en Colombie en franchise de droits aux termes du Plan Vallejo et les vêtements finis pénétraient aux États-Unis sur une base de droits réduits, en vertu du programme 9802. Le recours à ce programme a toutefois reculé ces dernières années, évolution qui a été attribuée à une « réorientation du commerce sectoriel de la Colombie, axé non plus sur les seules opérations d'assemblage de vêtements mais sur des processus globaux de fabrication de vêtements, dans le souci de renforcer la compétitivité » (USITC, 2003, pp. 2-32).

Graphique 6.4. Échanges Colombie-États-Unis : fibres, tissus et habillement, 1989-2004



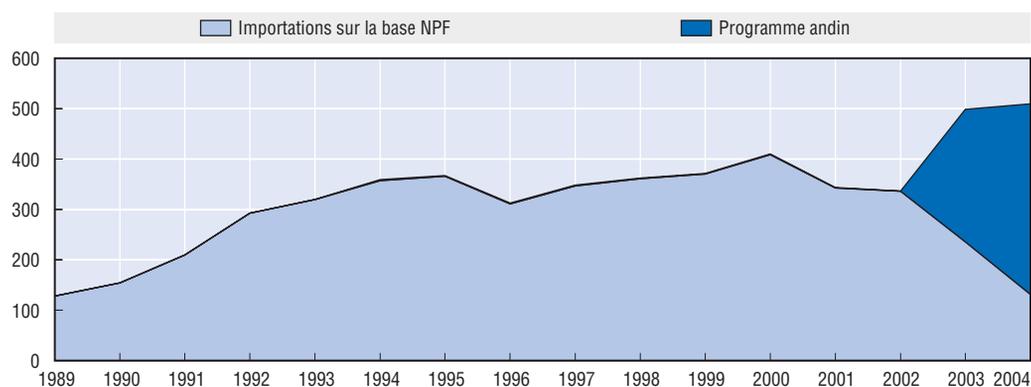
Source : Calculé à partir des données de la US International Trade Commission.

La deuxième phase a été marquée par la promulgation de la loi de 1991 relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (*Andean Trade Preferences Act*), renouvelée et prorogée par la loi de 2002 relative à l'éradication des drogues et à la promotion des échanges andins (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act – ATPDEA*). Les préférences de 1991 n'incluaient pas les textiles et l'habillement, contrairement aux amendements de 2002. Dans la mesure où les produits satisfaisaient aux règles d'origine énoncées par l'ATPDEA, qui autorisent effectivement une certaine utilisation de matériaux en provenance de pays tiers, les biens bénéficiaient d'un accès au marché des États-Unis en franchise de droits et sans quota. Cette admission d'une proportion limitée de matériaux provenant de pays tiers revêt une importance capitale, car les producteurs colombiens ont besoin d'une plus grande flexibilité en ce qui concerne l'origine des produits pour pouvoir continuer de s'écarter des simples opérations d'assemblage. Les premiers résultats des préférences élargies peuvent être observés dans le graphique 6.5. Si les données brutes suggèrent qu'une partie des produits importés de Colombie par les États-Unis en 2003 et 2004 (Jaramillo *et al.*, 1996, p. 182) reflètent peut-être simplement le changement de statut douanier des flux commerciaux existants, le bond de la valeur des importations implique également que les préférences ont induit des ventes supplémentaires. Les négociations de l'accord de libre-échange offrent l'occasion

d'une nouvelle transformation des relations américano-colombiennes dans le domaine du tissu et de l'habillement. Celle-ci dépendra en partie de l'issue des négociations sur les règles d'origine.

Graphique 6.5. **Importations américaines de vêtements colombiens, 1989-2004**

En millions d'USD courants ; données 2004 projetées à partir des chiffres de janvier à mai



Source : Calculé à partir des données de la US International Trade Commission.

Conclusions et enseignements

L'expérience colombienne souligne combien il est important d'éliminer le biais anti-exportations inhérent aux régimes protectionnistes. Alors que les dirigeants colombiens ont, pendant des dizaines d'années, cherché à réconcilier ces deux aspects du régime du textile et de l'habillement, ils ont finalement dû sacrifier l'ensemble des barrières protectionnistes. Une fois que le pays s'est engagé à ouvrir ses marchés, l'industrie nationale a bénéficié des avantages qu'offre l'accès à des fournitures et biens d'équipement importés de bonne qualité et meilleur marché tout en étant exposés aux défis de la concurrence.

Tout ce qu'apportent ces modifications de la politique publique, c'est une possibilité de concurrence. Ce sont les entreprises elles-mêmes qui doivent exploiter ces opportunités en renforçant leur compétitivité. D'après une étude du secteur de l'habillement, le succès des entreprises qui ont obtenu les meilleurs résultats au cours de l'*apertura* a « reposé sur leur capacité à réagir à la concurrence en maîtrisant leurs coûts de production, gérant les prix de vente et améliorant la qualité des biens vendus » (Jaramillo *et al.*, 1996, p. 182). Les entreprises qui se sont engagées dans des réformes ont été mieux à même de servir à la fois le marché local et les marchés étrangers.

La politique commerciale peut venir soutenir ces efforts en encourageant le perfectionnement des produits et processus. L'industrie colombienne a bénéficié en particulier de la complémentarité des objectifs de politique commerciale de la Colombie et des États-Unis, qui, tous deux, font en sorte d'encourager la coproduction et la revalorisation progressive des activités des entreprises colombiennes. La combinaison d'une politique plus libérale, du renforcement des compétences des cadres et de la main-d'œuvre, de l'apprentissage par la pratique, des programmes d'échanges préférentiels et de la négociation d'accords de libre-échange a transformé l'industrie colombienne. Ce qui fut un secteur protégé aux visées étroites a développé la capacité de proposer un processus de production intégré de qualité. Ce secteur ferait piètre figure s'il cherchait à

entrer en concurrence avec les grands producteurs asiatiques sur le seul terrain des prix, mais il a choisi de s'orienter vers des segments de plus grande valeur, où les considérations autres que les prix revêtent autant d'importance.

Lesotho : le secteur de l'habillement

Introduction

Le Lesotho, qui fait partie des PMA, est un petit pays enclavé au sein de l'Afrique du Sud et largement dépendant de son grand voisin. Malgré tout, il est parvenu à développer un secteur de l'habillement florissant et à se propulser au rang des premiers pays exportateurs de vêtements d'Afrique subsaharienne. Cette étude de cas passe en revue le secteur de l'habillement au Lesotho et se concentre sur les politiques publiques qui ont contribué à l'expansion et à la compétitivité de ce secteur. Une combinaison de facteurs a permis d'attirer des investisseurs (essentiellement asiatiques) vers ce secteur : *i*) une relative stabilité politique ; *ii*) une main-d'œuvre productive et relativement bien instruite ; *iii*) une politique active de promotion des exportations et de l'investissement ; *iv*) un accès aux infrastructures sud-africaines ; et *v*) un accès préférentiel aux marchés de l'Union européenne et des États-Unis. Plus tard, la loi américaine sur la croissance et les opportunités en Afrique (AGOA) a contribué à l'envolée de ce secteur mais il est important de souligner que les premiers investissements ont été réalisés bien avant l'introduction de l'AGOA.

Évolutions économiques et sociales

Lors de son accession à l'indépendance, en 1966, le Lesotho était entièrement tributaire de l'agriculture et son secteur manufacturier inexistant. Une croissance rapide dans les années 70 (croissance moyenne du PIB réel de 7 % par an) et sur la période 1987-97 (6.4 %), découlant tout d'abord des envois de fonds des travailleurs migrants et de l'argent de l'aide, puis des investissements étrangers, a transformé l'économie. Les produits manufacturés représentent aujourd'hui 18 % du PIB, dont environ la moitié provient du secteur de l'habillement (FMI, 2004c) (tableau 6.2).

Tableau 6.2. Structure de l'économie du Lesotho

Pourcentages moyens

	1976-84	1985-94	1995-2002
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	30.9	21.2	17.4
Industrie, valeur ajoutée (% du PIB)	24.7	33.0	40.9
Services, etc., valeur ajoutée (% du PIB)	44.4	45.8	41.7
Échanges (% du PIB)	134.8	135.5	133.3
Exportations de biens et services (% du PIB)	16.5	16.9	31.1
Croissance du PIB (annuelle, en %)	8.0	5.0	3.3
Emploi dans l'agriculture (% de l'emploi total)	40.2	40.0	n.d.
Emploi dans l'industrie (% de l'emploi total)	34.1	27.9	n.d.
Emploi dans les services (% de l'emploi total)	25.6	32.1	n.d.

Source : CD-ROM World Development Indicators (2004)

Depuis toujours, l'économie est fortement tributaire des envois de fonds des travailleurs expatriés, qui ont représenté près de la moitié du PNB dans les années 80¹³. Le recul de la demande de travailleurs peu qualifiés en Afrique du Sud, parallèlement à des troubles civils dans le pays, a contribué à une grave crise et à une forte diminution des envois de fonds, qui sont tombés à un quart du produit national brut (PNB) en 1998 (Lundahl *et al.*, 2003).

Les exportations ont nettement progressé au cours des années 90, avant de s'envoler à la fin de la décennie sous l'effet de l'AGOA (tableau 6.3). Les exportations représentent aujourd'hui plus de 50 % du PIB, l'habillement constituant les trois quarts de ce chiffre. Environ 95 % des vêtements exportés sont vendus sur le marché américain dans le cadre de l'AGOA¹⁴. Même si tous les facteurs de production du secteur de l'habillement sont importés d'Asie et d'Afrique du Sud, la croissance des exportations de ce secteur a permis de réduire les importants déficits commerciaux du Lesotho. Néanmoins, en 2002, les importations totales représentaient plus du double des exportations et provenaient essentiellement des pays membres de l'Union douanière d'Afrique australe (SACU).

Tableau 6.3. Structure des exportations du Lesotho

	SH code 2	1976-84	1985-94	1994-2003
Vêtements et accessoires du vêtement	84	5.91 %	77.97 %	86.65 %
Articles minéraux non métalliques manufacturés, n.d.a.	66	17.97 %	7.66 %	11.62 %
Or à usage non monétaire (à l'exclusion des minerais et concentrés d'or)	97	0.00 %	6.45 %	0.60 %
Poissons, crustacés, mollusques, et leurs préparations	03	0.01 %	0.02 %	0.36 %
Légumes et fruits	05	3.71 %	3.82 %	0.31 %
Autre matériel de transport	79	0.29 %	0.03 %	0.08 %
Transactions spéciales et articles spéciaux non classés par catégorie	93	0.11 %	0.16 %	0.05 %
Articles manufacturés divers, n.d.a.	89	30.32 %	0.18 %	0.04 %
Produits laitiers et œufs d'oiseaux	02	0.00 %	0.00 %	0.04 %
Métaux non ferreux	68	0.01 %	0.03 %	0.02 %

Source : Base de données UN COMTRADE, CTCI Rév. 3.

Bien que remarquable, la croissance du Lesotho s'est accompagnée d'un faible taux de création d'emplois dans le secteur formel et d'une augmentation de la pauvreté, sous l'effet notamment de la faiblesse de la productivité dans l'agriculture et d'une diminution des possibilités d'emploi dans les mines sud-africaines (Lundahl *et al.*, 2003). Le taux de chômage officiel dépasse 30 %. En 2001, le secteur de l'habillement employait davantage de personnes que le secteur public, mais cela n'a pas suffi à absorber les pertes enregistrées dans d'autres secteurs. En outre, les disparités de revenu figurent parmi les plus élevées du monde et les inégalités entre hommes et femmes sont marquées. Les femmes disposent de moins d'opportunités que les hommes, en partie parce qu'elles n'ont toujours pas le droit de posséder ou de transférer des biens. Le VIH/Sida fait beaucoup de victimes et l'espérance de vie est passée de 53 ans en 1989 à 45 ans en 1999. Depuis les programmes d'ajustement structurel de la fin des années 80, l'enseignement est l'une des priorités des pouvoirs publics et les résultats obtenus par le Lesotho dans le domaine de

l'éducation (taux d'alphabétisation des adultes de 81.4 %) sont supérieurs à la moyenne de l'Afrique subsaharienne (63 %).

Évolution du secteur de l'habillement

Résultats, structure et impact du secteur sur l'économie

Le secteur de l'habillement est devenu la principale source de croissance économique et d'emploi au Lesotho. Les origines de ce secteur remontent au début des années 80, lorsque des usines de confection y ont été délocalisées depuis l'Afrique du Sud dans le but d'éviter les sanctions internationales, de tirer parti d'une main-d'œuvre bon marché et relativement productive et de la dérogation aux règles d'origine de la Convention de Lomé dont bénéficiait le pays¹⁵. Un accès préférentiel aux marchés des États-Unis et de l'Union européenne ainsi que l'application de mesures d'incitation ont contribué à attirer les investisseurs. Les premiers investissements en provenance d'Asie de l'Est ont été réalisés en 1986. Depuis, le secteur affiche un rythme de croissance soutenu, qui ne s'est ralenti qu'à la fin des années 90. L'adoption, en 2000, de l'AGOA a donné un puissant coup de fouet au secteur (Gibbon, 2002 ; FMI, 2004c).

Le secteur de l'habillement a créé un grand nombre d'emplois pour une main-d'œuvre essentiellement féminine. En février 2003, ce secteur comptait officiellement 43 entreprises, employant 43 000 salariés (dont 90 % de femmes), et plusieurs projets d'investissement étaient en cours. En outre, de nombreux petits fabricants produisent pour le marché intérieur. Les entreprises détenues par des intérêts du Taipei chinois dominent le secteur et la production se concentre presque exclusivement sur les jeans (60 %) et les tee-shirts (40 %) destinés au marché américain¹⁶. Tous les facteurs de production sont importés, mais les règles d'origine qui s'appliqueront à compter de 2007 ont encouragé des investissements dans des usines de tissage, de filage et de tricotage (CCI, 2001 ; USITC, 2004b ; Gibbon, 2002).

Le secteur privé est très polarisé et il n'existe pas de coordination interne qui permettrait aux acteurs du secteur de faire connaître leurs préoccupations communes aux pouvoirs publics. Les grandes entreprises ont tendance à s'appuyer sur leurs propres réseaux pour obtenir des informations commerciales, alors que les entités de plus petite taille semblent ne pas être au courant des normes de production et des opportunités commerciales. Dans l'ensemble, les entreprises locales entretiennent très peu de relations avec le secteur d'exportation détenu par des intérêts étrangers, notamment en ce qui concerne la fourniture de facteurs de production et de services.

Politiques publiques

Le Lesotho se caractérise par sa forte dépendance à l'égard de l'Afrique du Sud que ce soit en termes de politiques macro-économiques, d'échanges, d'investissements, de transport ou d'emploi. Néanmoins, les politiques publiques ont joué un rôle important dans le développement du secteur de l'habillement.

La fin des années 70 ont été marquées par une importante réorientation de la stratégie de développement du pays, les autorités adoptant une politique de promotion industrielle qui combinait substitution aux importations et production orientée à l'exportation, et faisait jouer un plus grand rôle au secteur privé (Matlsoa, 1999). Cela n'a toutefois pas permis de remédier aux faiblesses structurelles de l'économie (Lundahl *et al.*, 2003). La stagnation économique de l'Afrique du Sud, alliée à un creusement des déficits du budget

et de la balance courante, a entraîné une accumulation de dette publique dans les années 80. À la fin de la décennie, le pays s'est lancé dans une série de programmes d'ajustement structurel financés par les institutions financières internationales. Cette coopération se poursuit encore aujourd'hui, en se concentrant sur la stabilité macroéconomique et la réforme structurelle.

Sur le plan de la politique macroéconomique et commerciale, la marge de manœuvre du Lesotho est limitée par son appartenance à la zone monétaire commune de l'Afrique australe (*Common Monetary Area* – CMA), qui regroupe l'Afrique du Sud, la Namibie et le Swaziland, et à l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), qui comprend en outre le Botswana¹⁷. La monnaie nationale est rattachée au rand sud-africain, ce qui a une incidence sur la compétitivité extérieure du Lesotho et sur son taux d'inflation. Le Lesotho applique les tarifs douaniers extérieurs et les règles commerciales communs aux membres de la SACU et bénéficie d'un accès en franchise de droits aux marchés des autres pays membres. La moitié des recettes publiques provient des droits de douane collectés et redistribués par le *National Revenue Fund* sud-africain¹⁸.

Le régime d'échanges extérieurs commun est relativement ouvert, avec un taux moyen simple de droit de 11.4 % en 2002, contre 15 % en 1997. Ce taux cache, toutefois, d'importantes crêtes tarifaires pour les vêtements et les facteurs de production, qui créent un biais anti-exportations pour le pays. Il existe, en outre, tout un ensemble de droits moins transparents : droits spécifiques, mixtes, composés et calculés selon une formule (Cadre intégré, 2003 ; OMC, 2003a). La conjugaison d'une faible capacité institutionnelle et d'un dialogue insuffisant entre le secteur public et le secteur privé empêche que des questions complexes soient traitées par la politique des échanges.

Dans les années 80, les exportations de vêtements du Lesotho ont bénéficié d'un accès préférentiel aux marchés de l'Union européenne dans le cadre de la Convention de Lomé et aux marchés des États-Unis dans celui du Système généralisé de préférences (SGP). À la fin de la décennie, l'UE a exigé que deux étapes de la production s'effectuent dans le pays d'origine ou dans un pays ACP éligible. Après une dispense de 8 ans, plusieurs producteurs étrangers ont réduit leurs activités au Lesotho tandis que d'autres réorientaient leurs exportations vers le marché américain pour exploiter des contingents inutilisés dans le cadre de l'AMF. Entrée en vigueur en 2000, l'AGOA accorde à des pays d'Afrique subsaharienne qui remplissent certaines conditions un accès en franchise de droits au marché américain pour les vêtements et divers autres produits. Les facteurs de production doivent normalement provenir des États-Unis ou d'un autre pays d'Afrique subsaharienne éligible, mais cette règle ne s'appliquera aux PMA, dont fait partie le Lesotho, qu'à compter de janvier 2007¹⁹.

L'investissement direct étranger a joué un rôle fondamental dans le développement du secteur de l'habillement et dans les résultats de ce dernier à l'exportation (Banque mondiale, 1998, Lundahl *et al.*, 2003). Le Lesotho ne dispose d'aucune loi régissant l'investissement étranger, mais le régime d'investissement y est considéré comme libéral et non discriminatoire. La propriété n'est soumise à aucune restriction et l'expropriation n'a jamais été pratiquée. Le centre de promotion de l'investissement (*Investment Promotion Centre*), branche de la *Lesotho National Development Corporation* (LNDC), un organisme parapublic, sert de guichet unique pour les investisseurs et leur offre toute une gamme d'incitations²⁰. Bien qu'importantes, ces incitations n'ont pas constitué le principal moteur de l'IDE²¹. L'attrait que représente le Lesotho pour l'IDE s'explique notamment par des accords commerciaux internationaux favorables (y compris les

exceptions aux règles d'origine de l'UE), une main-d'œuvre productive, un accès aux ports sud-africains et l'existence de mécanismes efficaces pour les exportateurs²².

Défis et opportunités à venir

Le défi le plus sérieux que le secteur de l'habillement devra relever à l'avenir pourrait être celui posé par l'évolution des conditions d'accès aux marchés. La menace que fait planer la suppression progressive de la disposition spéciale pour le textile en 2005 (maintenant repoussée à 2007) a incité certaines entreprises à investir dans l'intégration en amont mais on n'en connaît pas encore l'impact global sur le secteur. En même temps, la suppression des contingents de l'AMF entraînera probablement un durcissement de la concurrence de la part de pays comme la Chine et d'autres producteurs d'Asie. Parmi les opportunités figurent l'accord de libre-échange en cours de négociation entre la SACU et les États-Unis, ainsi que l'initiative « Tout sauf les armes » de l'UE, même si les règles d'origine imposées par cette dernière doivent encore être précisées (FMI, 2004c).

Sur le plan intérieur, le gouvernement a encore d'importants défis à relever s'il veut continuer à développer et à diversifier l'économie. En ce qui concerne l'habillement, il est nécessaire de renforcer les liens entre les entreprises à capitaux étrangers et l'économie locale, en améliorant le climat des affaires, soutenant les entrepreneurs locaux et intensifiant la formation sur le tas. Cette tâche est rendue difficile au Lesotho par la faible culture entrepreneuriale, les différences culturelles entre les investisseurs étrangers et la population locale et la détérioration de la qualité de l'enseignement professionnel dans le système éducatif (Lundahl *et al.*, 2003). Les dispositifs de formation font défaut, en partie parce que les employeurs étrangers sont peu enclins à former et à promouvoir les salariés locaux (Cadre intégré, 2003). Parallèlement, le VIH/Sida fait peser une lourde menace sur la santé publique et le développement du pays.

L'absence de dialogue entre les pouvoirs publics et le secteur privé risque de saper considérablement la capacité du pays à relever les défis dans le domaine des échanges, tels que ceux énumérés plus haut (Cadre intégré, 2003, Consortium Capra-BPCC, 2003). À cet égard, les donateurs soutiennent très activement le processus de prise de décision du pays en matière commerciale à l'aide notamment du Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce (voir l'encadré 6.1).

Certains craignent que l'expansion rapide du secteur de l'habillement ne favorise la propagation du VIH/Sida du fait que les possibilités d'emplois créées ont favorisé la migration de jeunes ruraux vers les villes. C'est pourquoi une coalition du secteur privé contre le VIH/SIDA (*Private Sector Coalition against HIV/AIDS*) a été mise sur pied en 2002 (IRIN, 2003). Le secteur de l'habillement pourrait en outre avoir un impact négatif sur l'environnement du fait qu'il utilise abondamment et pollue l'eau, déjà rare. Le projet de loi sur l'environnement de 2000 (*2000 Environmental Bill*) répond à la menace environnementale mais les parties prenantes sont lentes à mettre en œuvre des solutions concrètes (Gibbs et Gibbs, 2002).

Conclusions

Le secteur de l'habillement du Lesotho a été considéré comme un « exemple de réussite » (FMI, 2004c, p. 14) et il est incontestable qu'il a contribué notablement à la croissance économique, aux exportations et à l'emploi. Cependant, ses retombées sur l'économie locale sont limitées et on ne sait pas encore comment les entreprises d'exportation à capitaux étrangers réagiront à l'évolution des conditions d'accès aux

marchés. De toute façon, l'économie est aujourd'hui tributaire d'une seule grande industrie, ce qui la rend vulnérable. La diversification et la promotion de l'entrepreneuriat local devraient donc figurer en tête des priorités du gouvernement.

Encadré 6.1. Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce

Le Cadre intégré pour l'assistance technique liée au commerce (CI) est un programme faisant intervenir plusieurs donateurs qui vise à intégrer les priorités commerciales dans les stratégies de développement national, tels que les Documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP), des pays les moins avancés (PMA) et à contribuer à la fourniture coordonnée d'une assistance technique liée au commerce, en réponse aux besoins identifiés par ces pays. Le programme a été lancé en 1997 par six institutions multilatérales (Banque mondiale, CCI, CNUCED, FMI, OMC et PNUD). Quatorze pays y participent actuellement, dont le Lesotho.

Un élément important du Cadre intégré est l'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce (EDIC), rapport par pays qui évalue le régime du pays participant dans le domaine des échanges et de l'investissement, identifie les goulots d'étranglement et les opportunités en matière commerciale et formule des recommandations concernant la réforme des politiques et l'assistance technique. Le rapport sur le Lesotho, finalisé en novembre 2003, est disponible sur le site Internet du Cadre intégré. Il contient les recommandations suivantes :

- Prendre une part active aux accords régionaux (SACU et SADC), notamment poursuivre la libéralisation du tarif extérieur commun de la SACU, limiter le recours aux obstacles non tarifaires et encourager la coopération régionale pour l'introduction de mesures de facilitation des échanges.
- Déployer des efforts visant à améliorer le climat de l'investissement dans le pays pour les investisseurs tant étrangers que locaux, ce qui nécessite de simplifier le système d'autorisations pour les nouveaux arrivants et les opérations commerciales internationales, la gestion des terres et le dispositif d'entrée des étrangers au Lesotho.
- Investir dans l'infrastructure et les ressources humaines, tant dans l'éducation à long terme que dans la formation à court terme, en particulier dans le secteur de l'habillement.
- Tenter d'améliorer les procédures administratives et de communication des statistiques.

L'Étude diagnostique sur l'intégration du commerce reconnaît le besoin impérieux d'une assistance extérieure pour développer les capacités institutionnelles permettant d'atteindre ces objectifs. En conséquence, le CI a mis sur pied un comité directeur national, dont les participants représentent les pouvoirs publics, le secteur privé et les donateurs, afin de gérer les activités de suivi (mise en œuvre des projets d'assistance technique et de renforcement des capacités).

Source : Cadre intégré (2003), www.integratedframework.org.

Maurice : le secteur de l'habillement

Introduction

Malgré des conditions de départ qui peuvent être considérées comme défavorables (croissance démographique forte et dépendance vis-à-vis d'une monoculture), Maurice est aujourd'hui souvent citée comme exemple de réussite en termes de développement et de diversification économique (Subramanian et Roy, 2001). En moins de trente ans, l'île a réussi à se hisser parmi les pays « à revenu moyen, tranche supérieure », à enregistrer une croissance soutenue du PIB réel par habitant et à développer un secteur de l'habillement compétitif au niveau international ainsi qu'une industrie du tourisme florissante. La combinaison de conditions préférentielles et d'incitations commerciales

(pays OCDE) sous la forme de zones franches d'exportation (ZFE) a permis au secteur de l'habillement de croître rapidement. Toutefois, cette évolution a été rendue par de solides institutions publiques et traditions démocratiques, qui ont facilité l'introduction de réformes économiques bien conçues et largement acceptées. L'érosion des préférences et un déclin relatif de la compétitivité au niveau international font aujourd'hui peser sur les pouvoirs publics des pressions les incitant à aider le secteur de l'habillement à s'adapter en se modernisant et en renforçant son intégration régionale. Cette étude de cas passe en revue le développement du secteur mauricien de l'habillement depuis 1970, en mettant l'accent sur le rôle des politiques publiques dans ce processus.

Évolutions économiques et sociales

Depuis son accession à l'indépendance, Maurice a réalisé des progrès spectaculaires sur les plans économique et social. Le pays a bénéficié d'une stabilité politique et macroéconomique, qui a favorisé l'entrée d'investissements étrangers et le développement d'un secteur manufacturier orienté vers l'exportation. L'économie s'est diversifiée dans les produits manufacturés (vêtements surtout), les services (comme le tourisme et les services financiers), les produits agricoles et la pêche (tableau 6.4). Ces changements se reflètent également dans la structure des échanges, les produits manufacturés représentant environ 65 % du total des exportations en 2003 (tableau 6.5). En outre, alors qu'elle était un bénéficiaire net d'IDE, Maurice investit aujourd'hui dans ses pays voisins, comme Madagascar (habillement) et le Mozambique (sucre).

Tableau 6.4. **Structure de l'économie de Maurice**

Pourcentages moyens

	1976-84	1985-94	1995-2002
Agriculture, valeur ajoutée (% du PIB)	17.4	13.4	8.2
Industrie, valeur ajoutée (% du PIB)	25.7	32.4	31.6
Services, etc., valeur ajoutée (% du PIB)	56.9	54.2	60.2
Échanges (% du PIB)	100.5	123.6	126.6
Exportations de biens et services (% du PIB)	46.3	60.2	62.7
Croissance du PIB (annuelle, en %)	4.0	6.4	5.2
Emploi dans l'agriculture (% de l'emploi total)	29.4	15.1	14.5
Emploi dans l'industrie (% de l'emploi total)	24.5	43.0	39.8
Emploi dans les services (% de l'emploi total)	42.9	40.5	45.7

Source : CD-ROM World Development Indicators (2004).

Tableau 6.5. **Structure des exportations de Maurice**

	SH code 2	1976-84	1985-94	1995-2003
Vêtements et accessoires du vêtement	84	21.82 %	52.25 %	57.24 %
Sucre et préparations à base de sucre, miel	06	63.48 %	30.05 %	19.31 %
Poissons, crustacés, mollusques, et leurs préparations	03	2.75 %	2.12 %	5.23 %
Articles manufacturés divers, n.d.a.	89	1.39 %	2.82 %	4.39 %
Articles minéraux non métalliques manufacturés, n.d.a.	66	1.09 %	1.82 %	2.97 %
Fil, tissus, articles textiles façonnés n.d.a. et produits connexes	65	2.01 %	1.95 %	1.65 %
Appareils et fournitures de photographie et d'optique, n.d.a., montres et horloges	88	1.75 %	2.99 %	1.52 %
Instruments et appareils professionnel, scientifiques et de contrôle, n.d.a.	87	0.09 %	0.25 %	0.69 %
Animaux, vivants, animaux de zoo, chiens, chats, etc.	94	0.00 %	0.15 %	0.60 %
Engrais, manufacturés	56	0.17 %	0.30 %	0.54 %

Source : Base de données UN COMTRADE, CTCI Rév. 3.

Les prouesses économiques sont allées de pair avec des améliorations sociales. Maurice occupe aujourd'hui la deuxième place, pour l'Afrique, dans l'indice du développement humain du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Au moment de l'indépendance, la plupart des habitants vivaient dans la pauvreté (Banque mondiale, 2002). Selon l'enquête la plus récente, moins de 14 % des ménages ont un niveau de vie inférieur au seuil de pauvreté officiel (CSO, 2002). L'espérance de vie à la naissance s'est considérablement améliorée et la mortalité infantile est tombée à 64 pour mille naissances vivantes en 2002, soit un quart du niveau de 1970 (Banque mondiale, 2002, et PNUD, 2003). L'égalité des revenus est nettement plus importante que dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne qui ne font pas partie des PMA (Anker *et al.*, 1998, et CSO, 2002). La situation des femmes a elle aussi progressé, grâce à une amélioration de l'éducation, de leur participation au marché du travail et de leur représentation politique (Banque mondiale, 2002).

Évolution du secteur de l'habillement

L'expansion du secteur de l'habillement, facilitée par un large éventail de politiques publiques, a été le principal moteur du changement structurel opéré à Maurice depuis les années 70 (Chernoff et Warner, 2002). C'est dans les années 80 que la croissance a été la plus soutenue, avant de se ralentir au cours de la décennie suivante, lorsque le secteur s'est trouvé confronté à une conjoncture de plus en plus difficile.

Résultats, structure et impact du secteur sur l'économie

En 2002, Maurice a exporté des vêtements (code 84 de la CTCI) pour près de 1 milliard d'USD, ce qui représentait près de 55 % de ses exportations de marchandises et 1 % des exportations mondiales de vêtements. Le secteur de l'habillement compte plus de 200 entreprises, qui emploient 62 500 travailleurs (13 % de l'emploi total), surtout des femmes (CSO, 2004a)²³. Les deux tiers environ des entreprises sont détenus par des ressortissants mauriciens qui exportent principalement vers le marché européen. Les

entreprises détenues par des intérêts chinois exportent surtout vers les États-Unis (Gibbon, 2000).

Les principaux produits sont des tee-shirts, des chemises pour hommes, des pantalons et des pull-overs. Le fait que ces types de produits sont demandés toute l'année minimise les problèmes d'éloignement et de longs délais de livraison de Maurice. La production est fortement tributaire des importations de produits intermédiaires, tels que les fils et tissus. Ces importations, qui proviennent principalement de Chine et d'Inde, d'Europe et d'Afrique du Sud, représentent environ la moitié des exportations (CSO, 2004a ; Anker *et al.*, 1998).

Le secteur s'est développé pendant les années 70, grâce aux recettes des exportations de sucre et aux investisseurs étrangers (surtout de Hong Kong, Chine), attirés par une main-d'œuvre bon marché, un accès préférentiel aux marchés d'exportation et les incitations mises en place par les pouvoirs publics. Après une croissance spectaculaire sur la période 1970-77 (pendant laquelle l'emploi dans le secteur a progressé de près de 40 % par an), la hausse du coût de la main-d'œuvre et l'appréciation du taux de change ont contribué à réduire la compétitivité du secteur. Une deuxième phase d'expansion a eu lieu dans les années 80, lorsque les programmes d'ajustement structurel ont favorisé la stabilisation économique et que les autorités ont accordé de meilleures incitations aux investisseurs (Chernoff et Warner, 2002). Cette expansion a eu pour inconvénient de faire fortement augmenter le coût de la main-d'œuvre. Les pénuries de main-d'œuvre ont tiré les salaires à la hausse, sans accroissement correspondant de la productivité. En même temps, les années 90 ont été marquées par une intensification de la concurrence internationale. La montée des pressions a provoqué la fermeture des entreprises peu performantes et en a contraint d'autres à s'adapter en améliorant leur productivité, mettant leur production à niveau, important de la main-d'œuvre étrangère et externalisant leur production dans des endroits meilleur marché, comme Madagascar (Gibbon, 2000).

Certaines entreprises ont récemment investi dans des stratégies d'intégration en amont afin de satisfaire aux exigences des règles d'origine de la loi sur la croissance et les opportunités en Afrique (AGOA). Cependant, la progression sur la chaîne de valeur ne s'est faite que dans les limites du segment des vêtements bas de gamme. Certains producteurs axés sur le marché de l'UE ont bien essayé de créer leurs propres marques pendant les années 90 mais ils ont échoué en raison des coûts en jeu et de leur éloignement des marchés.

L'impact du secteur de l'habillement sur le reste de l'économie a été important en termes de contribution à la croissance, aux exportations, à l'emploi et à la lutte contre la pauvreté mais il l'a moins été en ce qui concerne la création d'interdépendances au niveau de la production (Anker *et al.*, 1998, Chernoff et Warner, 2002). Les entreprises de la ZFE ont créé une demande de services de conditionnement, de conseil et d'alimentation en eau notamment, et les entreprises locales ont appris beaucoup des entités étrangères (CNUCED, 2001). Les possibilités de création d'interdépendances sont toutefois limitées par la petite taille de l'économie et l'incapacité des fournisseurs locaux de satisfaire aux normes mondiales en termes de qualité et de délais (Wignaraja, 2002).

Politiques publiques

Le secteur de l'habillement a bénéficié d'un environnement macro-économique stable et de l'adoption de politiques orientées vers l'extérieur. D'un côté, les déficits budgétaires et l'inflation ont été relativement bien maîtrisés et le taux de change est resté

concurrentiel. De l'autre, les autorités ont encouragé activement le développement d'activités orientées vers l'exportation, principalement par la création d'une ZFE et l'adhésion à la Convention de Yaoundé, qui a accordé aux exportations mauriciennes un accès privilégié au marché de la CE.

L'échec des politiques de substitution de la production nationale aux importations des années 60, qui n'ont pas réussi à comprimer un chômage élevé, a fait clairement apparaître que la stratégie de développement devait être modifiée. Le gouvernement a toutefois été confronté à un dilemme puisqu'il voulait développer un secteur d'exportation à forte intensité de main-d'œuvre sans perturber les industries axées sur la substitution de produits nationaux aux importations, établies pendant la deuxième moitié des années 60. Pour sortir de cette impasse, il a adopté une double approche en isolant le secteur exportateur de celui en concurrence avec les produits importés. Le principal aspect de ce système dual a été la création de la ZFE, qui bénéficiait d'incitations fiscales, d'importations en franchise de droits et d'une législation du travail peu contraignante. La réalisation d'investissements publics dans les infrastructures, la présence d'une main-d'œuvre abondante et bon marché et l'existence d'un accès préférentiel aux marchés ont contribué à attirer des investissements internationaux et locaux dans le secteur naissant de l'habillement de la ZFE²⁴ (Bonaglia et Fukasaku, 2001).

La combinaison d'une stratégie de substitution de produits nationaux aux importations et d'un encouragement des exportations a été maintenue jusqu'aux programmes d'ajustement structurel du début des années 80, lorsque la libéralisation des échanges a été progressivement réalisée. L'ajustement structurel a résulté de la conjonction de chocs exogènes, comme la chute des cours du sucre, la récession internationale et les déséquilibres budgétaires nationaux. Parmi les principales réformes qui ont donné un coup de fouet au secteur de l'habillement figurent l'introduction d'un taux de change flexible et une politique de modération salariale visant à restaurer la compétitivité. Les restrictions quantitatives sur les importations et un certain nombre de dispositifs de contrôle des prix ont été supprimés (Gulhati et Nallari, 1990). Au milieu des années 90, Maurice jouissait de l'un des régimes d'échanges les plus libéraux d'Afrique, même si la protection y était toujours plus importante que dans les nouveaux pays industrialisés d'Asie du Sud-est²⁵ (Milner, 2001, OMC, 2001). De surcroît, des mesures ont été introduites afin de simplifier les procédures administratives et d'attirer davantage d'investissements : adoption de conventions de double imposition, création d'un guichet unique pour les investisseurs (*Mauritius Export Development and Investment Authority* – MEDIA), garanties à l'exportation accordées par la Banque de développement de Maurice (*Development Bank of Mauritius*) et réformes fiscales. Les réformes ont porté leurs fruits, la stabilité a été rétablie et la croissance a retrouvé son rythme soutenu²⁶. La situation a commencé d'empirer en 2000, avec un creusement du déficit budgétaire, un recul des exportations de vêtements et une faible progression des revenus²⁷.

Les pouvoirs publics ont investi massivement pour améliorer la dotation du pays en capital humain et physique et ils ont soutenu le secteur privé à l'aide de diverses structures (voir l'encadré 6.2). La Banque de développement de Maurice et MEDIA ont grandement contribué au financement de l'infrastructure et des installations industrielles (Lamusse, 2001). Plusieurs institutions publiques soutiennent le secteur privé en général et le secteur de l'habillement en particulier (Bonaglia et Fukasaku, 2001 ; Wignaraja, 2001).

Encadré 6.2. Institutions de soutien publiques à Maurice

Depuis des années, les pouvoirs publics encouragent activement les échanges et l'investissement dans le secteur de l'habillement. Quatre organismes parapublics, chapeautés par le ministère de l'Industrie, du Commerce et des Échanges internationaux, forment l'ossature du système : *Mauritius Industrial Development Agency* (MIDA, anciennement MEDIA) pour le développement industriel, *Export Processing Zone Development Authority* (EPZDA) pour la zone franche d'exportation, *Small and Medium Industries Development Organisation* (SMIDO), pour les PME, et *Board of Investment* (BOI) pour les investissements. D'autres organisations publiques soutiennent également l'industrie mauricienne, comme le *National Productivity and Competitiveness Council* (NPCC), récemment créé, et l'*Industrial and Vocational Training Board* (IVTB). Malgré ce cadre institutionnel remarquable, les efforts déployés par les pouvoirs publics pour améliorer la technologie dans le secteur de l'habillement ne semblent avoir eu qu'un impact limité. Selon Wignaraja (2001), dans l'ensemble, les institutions de soutien ne disposent pas des effectifs, des moyens financiers et des compétences techniques nécessaires pour pouvoir répondre aux nouveaux besoins de l'industrie, même si la situation s'améliore depuis quelques années. Il semble toutefois clair que la Banque de développement de Maurice a joué un rôle de premier plan en fournissant au secteur de l'habillement un financement à long terme et des investissements dans l'infrastructure. Il est globalement difficile d'évaluer l'importance des institutions de soutien dans le développement du secteur de l'habillement par rapport aux autres facteurs. Cependant, même si leur impact direct est limité, elles font partie intégrante d'un solide cadre public de promotion de l'activité économique.

Sources : www.jec-mauritius.org, Bonaglia et Fukasaku (2002) et Gibbon (2000).

La bonne gestion des incitations et d'une politique de promotion de l'investissement a joué un rôle important en attirant les entreprises étrangères et en leur permettant d'exploiter le plus possible l'avantage comparatif dont bénéficie le pays. Ces mesures n'auraient toutefois pas été aussi fructueuses sans un environnement macro- et micro-économique général propice²⁸.

Un facteur déterminant du succès a été la longue tradition démocratique du pays qui se distingue par son caractère participatif et repose sur un consensus politique, la liberté de la presse et le respect de l'État de droit et des droits de propriété. Le besoin de cohésion sociale – crucial dans un pays caractérisé par une grande diversité ethnique – a également favorisé l'existence d'institutions publiques relativement solides et d'une protection sociale importante qui inclut des négociations salariales centralisées, un contrôle des prix pour certains produits sensibles et un système généreux de sécurité sociale²⁹ (Subramanian et Roy, 2001).

Plusieurs exemples montrent que cet environnement participatif a joué un rôle important pour l'économie en général et pour le secteur de l'habillement en particulier. Premièrement, les pouvoirs publics se sont montrés attentifs aux requêtes des milieux d'affaires qui demandaient la création de la ZFE en 1970. Deuxièmement, les réseaux ethniques ont largement contribué à attirer l'IDE vers la ZFE. Troisièmement, les exportateurs de sucre ont conclu un accord avec les pouvoirs publics aux termes duquel les droits de propriété des sucriers ont été garantis tandis qu'une partie des rentes tirées du sucre étaient transférées au secteur public. Les recettes des exportations de sucre ont ainsi pu servir à financer des investissements privés dans le secteur de l'habillement tandis que les pouvoirs publics étaient en mesure de payer les fonctionnaires et de financer le système de protection sociale (Subramanian et Roy, 2001). Quatrièmement, Gulhati et Nallari (1990) avancent que la culture démocratique de Maurice lui a permis de surmonter les déséquilibres économiques de la fin des années 70 par les signaux

rapidement donnés aux décideurs politiques et attirant leur attention sur les déficiences de l'économie. Enfin, le secteur privé participe aux discussions et aux négociations portant sur la politique commerciale, notamment par le biais du Conseil économique conjoint (*Joint Economic Council* – JEC), sa principale association (voir l'encadré 6.3). Cela augmente les chances de parvenir à un résultat approuvé par toutes les parties prenantes (Bonaglia et Fukasaku, 2002).

Encadré 6.3. Dialogue entre le secteur public et le secteur privé

Le caractère participatif de la prise de décision par le biais de la représentation du secteur privé dans les organismes parapublics et des consultations menées régulièrement avec des groupements industriels, a eu un impact important sur le processus d'ajustement. Fondé en 1970, le Conseil économique conjoint (*Joint Economic Council* – JEC) est un mécanisme essentiel de la participation. Il coordonne les neuf principales institutions multisectorielles et associations professionnelles de Maurice (Chambre de commerce, Chambre d'agriculture, Fédération des employeurs, Association des producteurs de sucre, Association de la zone franche d'exportation, Association des banques, Association des assureurs, Association de l'hôtellerie et de la restauration). La structure et le fonctionnement du JEC assurent une bonne coordination entre les différents organismes, et permettent l'accumulation d'une expertise institutionnelle dans chaque secteur représenté. Les questions sectorielles sont donc traitées avec l'association professionnelle pertinente tandis que les questions de portée générale, comme le budget national, les négociations salariales, les négociations commerciales internationales, sont traitées avec l'ensemble des membres du JEC. Le dialogue est organisé de manière structurée ainsi que sur une base pragmatique. Le JEC est entièrement financé par ses membres. Selon Bonaglia et Fukasaku (2002), si le partenariat public-privé constitue un élément clé de la réussite de Maurice, certains dysfonctionnements freinent les réformes comme les retards observés dans la formulation et la mise en œuvre des mesures et l'attentisme du secteur privé.

Source : Bonaglia et Fukasaku (2002).

Défis et opportunités à venir

La montée des pressions concurrentielles mondiales (demandes de prix plus bas, d'une meilleure qualité et de délais plus courts) met en danger le secteur mauricien de l'habillement. Devant les tentatives avortées de progression sur l'échelle de valeur, Gibbon (2000) anticipait une contraction rapide du secteur, les entreprises mauriciennes risquant de devenir les fournisseurs délocalisés de produits intermédiaires pour des vêtements bas de gamme destinés aux marchés de l'UE et des États-Unis si aucune réforme n'était engagée pour accroître la productivité du secteur. L'amélioration de l'accès aux marchés résultant de l'AGO A a procuré un répit temporaire au secteur en favorisant les interdépendances en amont et en augmentant les investissements et l'approvisionnement au niveau régional (FMI, 2003d). En 2003, la moitié des exportations mauriciennes de vêtements à destination des États-Unis bénéficiaient de l'AGO A mais, au total, les exportations de vêtements vers ce marché n'ont augmenté que de 10 % entre 2000 (l'année précédant l'AGO A) et 2003 et Maurice n'a pas bénéficié de l'exemption concernant les tissus en provenance de pays tiers aux termes de la nouvelle AGO A³⁰. De surcroît, les contingents relatifs au sucre sont aujourd'hui remis en question, ce qui peut avoir des conséquences défavorables pour la production sucrière de Maurice et la disponibilité de capitaux dans le pays (FMI, 2003d)³¹. En outre, le déficit budgétaire se creuse en raison du recul des recettes gouvernementales, d'une mauvaise gestion des entreprises de services publics et de l'augmentation des investissements officiels, ce qui réduit la marge de manœuvre du gouvernement.

Conscientes de ces problèmes, les autorités ont entrepris un examen minutieux de la compétitivité du secteur dans le cadre de leur programme économique pour le nouveau millénaire de l'année 2000 (*Economic Agenda for the New Millenium*) en vue d'améliorer la productivité du secteur, de favoriser la diversification et d'attirer de nouveaux IDE. Il a été reconnu que le manque de diversité des compétences de la main-d'œuvre et de qualité du système éducatif constituait un obstacle majeur au développement d'une économie compétitive et diversifiée. Malgré un taux d'alphabétisation élevé et des progrès dans l'éducation, de nombreux élèves quittent encore l'école avant la fin du cycle primaire. Le taux d'inscription dans les établissements d'enseignement secondaire et tertiaire reste faible et rares sont les étudiants qui optent pour des filières scientifiques. Sur ce plan, Maurice est très en retard par rapport aux pays asiatiques avec lesquels il entre en concurrence.

Les pouvoirs publics veulent faire de Maurice une économie du savoir à forte intensité technologique offrant des services fortement rémunérés en améliorant la compétitivité et la productivité du secteur du sucre et de la ZFE, en développant les TIC et les services financiers et en renforçant le développement et la cohésion de la société (Banque mondiale, 2002). En ce qui concerne la ZFE, dominée par les entreprises de confection, des mesures spécifiques sont à l'étude en vue de favoriser une amélioration des compétences et des technologies, une réorganisation des processus d'entreprise, le développement de filières et d'interdépendances, une diversification des produits et des marchés et une plus grande participation des PME aux exportations³².

L'approfondissement de l'intégration régionale est aussi une importante priorité. Les pays voisins jouent un rôle croissant dans le secteur de l'habillement en tant que destinations des investissements, sources de moyens de production et débouchés pour les produits. Dans l'ensemble, Maurice essaie de se positionner comme une plate-forme régionale de services. L'île participe activement aux accords de coopération régionale tels que le COMESA (Marché commun de l'Afrique de l'est et de l'Afrique australe), la SADC (Communauté de développement de l'Afrique australe) et la Commission de l'Océan Indien.

Conclusions

Le secteur de l'habillement a joué un rôle clé dans la transformation de l'économie mauricienne en lui permettant de ne plus dépendre d'une seule culture. Ce processus de diversification s'est principalement déroulé entre 1983 et 1988 lorsqu'un taux de chômage de 20 % a été résorbé par l'expansion rapide du secteur de l'habillement, offrant ainsi un exemple de pur ajustement structurel, d'après Chernoff et Warner (2002). Plusieurs conditions favorables ont permis cette prouesse, notamment un accès préférentiel aux marchés d'exportation et un gisement de main-d'œuvre bon marché. C'est toutefois l'adoption par les pouvoirs publics d'une approche duale de l'ouverture, reposant sur une ZFE et une libéralisation progressive du secteur en concurrence avec les importations, qui a permis d'exploiter ces possibilités. L'environnement macroéconomique, les incitations et les structures de soutien ont été gérés de façon à attirer les investissements dans le secteur de l'habillement. C'est le résultat d'une administration publique solide, d'une tradition de prise de décision participative et d'une focalisation sur la cohésion sociale. Il pourra être difficile à d'autres pays en développement de suivre la même voie que Maurice du fait notamment que les préférences commerciales disparaissent au niveau mondial et que des institutions publiques de qualité font souvent défaut (Subramanian et Roy, 2002). Maurice doit

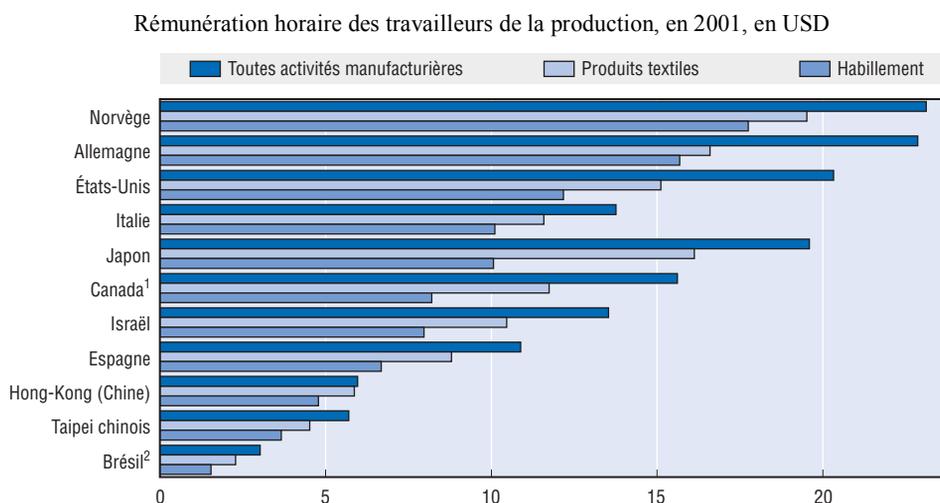
maintenant passer à l'étape suivante du développement et se diversifier dans des activités à plus grande valeur ajoutée. Cela nécessitera des réformes visant à renforcer la compétitivité et la diversité du secteur manufacturier et d'importants investissements dans les ressources humaines et l'éducation, domaines dans lesquels l'île affiche un certain retard. Les autorités mauriciennes semblent pleinement conscientes de ces problèmes.

Etats-Unis : l'industrie textile

Introduction

Cette étude est axée sur le secteur du textile, qui constitue le segment technologiquement le plus avancé de la chaîne de valeur fibre-tissu-vêtement. En règle générale, la compétitivité des producteurs américains baisse à mesure que l'on remonte, le long de cette chaîne, vers des processus à plus forte intensité de main-d'œuvre. Les États-Unis produisent beaucoup de coton et d'autres fibres (agriculture)³³ et ils doivent faire face à une concurrence croissante pour la production de tissus (à intensité capitaliste relativement forte) et à de plus grandes difficultés dans le secteur de l'habillement (production à forte intensité de main-d'œuvre). Les fabricants de fil et de tissus se sont révélés plus capables de rebondir que les fabricants de vêtements bien que leur sort soit lié, au bout du compte, à celui des consommateurs en aval. Si le textile américain veut survivre à long terme, il doit notamment remplacer ses ventes au secteur américain de l'habillement, qui s'effritent, par des exportations vers les producteurs de vêtements étrangers, en particulier ceux qui participent à des programmes et accords préférentiels de coproduction.

Graphique 6.6. Salaires dans le textile et l'habillement dans un échantillon de pays



* Données de 2000. ** Données de 1999.

Source : Adapté des données du ministère du Travail des États-Unis.

Les données du graphique 6.6 confirment que les salaires dans les secteurs du textile et de l'habillement des États-Unis, de même que ceux d'autres pays industrialisés, sont en fait nettement plus élevés que ceux des pays en développement. Un travailleur moyen dans une usine de textile américaine gagnait 15.11 USD de l'heure en 2001. C'est moins que la rémunération moyenne de l'ensemble du secteur manufacturier américain

(20.32 USD) et plus que le salaire moyen dans le secteur du vêtement (12.17 USD) mais nettement plus que le salaire habituel des travailleurs du textile au Taipei chinois (4.52 USD) ou au Brésil (2.28 USD). On ne dispose pas de données comparables pour les pays asiatiques encore moins développés, où les coûts de main-d'œuvre sont encore plus bas.

Ajustement par le biais d'une amélioration de la productivité

Les entreprises des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre opérant dans des pays où les rémunérations sont élevées peuvent améliorer leur productivité par divers moyens et en particulier par la spécialisation et l'investissement dans de nouvelles technologies. Quelle que soit l'approche retenue, toutefois, il est généralement nécessaire de procéder à une rationalisation, ce qui implique des compressions de personnel. Dans l'idéal, ces approches seront donc complétées par des programmes d'aide à l'ajustement destinés aux travailleurs qui perdent leur emploi.

Améliorations de la productivité

Par rapport à l'industrie du vêtement, où les possibilités de substituer de l'équipement à la main-d'œuvre sont assez limitées, le textile présente une intensité relativement forte en capital et en technologie. Ce secteur a consacré des moyens considérables à l'amélioration de sa productivité. Entre 1972 et 1992, le capital social réel par salarié y a été multiplié par deux (Levinsohn et Petropoulos, 2001, p. 5). Dans les années 80, la part de la valeur des ventes réinvestie dans de nouvelles technologies a été nettement plus importante pour les fabricants de textile (4.0 %) que pour ceux de vêtements (1.5 %) (Murray, 1995, p. 62) Le réinvestissement a été favorisé par divers ajustements du calendrier d'amortissement fiscal de manière à accélérer l'amortissement de ces dépenses (voir, par exemple, Rosen, 2002, p. 92).

Ces investissements ont donné des résultats. Sur la base des données de l'*US Bureau of Labor Statistics*, une analyse a conclu que « la productivité a plus que triplé dans le textile au cours des cinquante dernières années, alors qu'elle a seulement doublé dans l'ensemble de l'industrie manufacturière » (Kristoffersen *et al.*, 2003). Selon les auteurs, si « le nombre de travailleurs de la production a reculé de près de 17 % » entre 1987 et 1999, « le capital par travailleur est passé de 3 % à 6.5 %, ce qui reflète les évolutions technologiques ». En 2001, un observateur constatait qu'au cours de la décennie écoulée, le secteur avait dépensé 2 milliards d'USD par an pour les nouvelles technologies, et il concluait qu'il était « étonnamment innovant et productif » (Moore, 2001). Les métiers à tisser actuellement utilisés dans le secteur sont quatre fois plus rapides que les machines en usage durant les années 80, et dix fois plus que celles de la décennie précédente.

Le recul de la production n'a pas été universel. Les producteurs de textiles et de produits textiles se sont tournés vers des segments dans lesquels ils exploitent rentablement des créneaux comme ceux des textiles industriels et des tissus d'ameublement ainsi que le montrent les données des tableaux 6.6 et 6.7 qui indiquent les tendances du secteur sur la période 1997-2001. La production s'est nettement contractée sur certains segments à moindre valeur ajoutée, tels que le moulinage et la production de fils, alors qu'elle s'est stabilisée ou a même progressé pour les non-tissés et les tissus étroits, surtout sur le segment des tissus d'ameublement.

Tableau 6.6. Expéditions de textiles américains, 1997-2001

En millions d'USD courants

SCIAN	Description	1997	1998	1999	2000	2001	Variation, en % 1997-2001
31311	Usines de fibres, filés et fils	12 897	12 669	11 904	11 334	10 030	-22
313111	Bobinage	8 143	7 943	7 216	6 374	5 720	-30
313112	Moulinage	4 232	4 123	4 376	4 586	4 033	-5
313113	Fil	522	603	311	374	278	-47
3132	Usines de tissus	29 980	29 688	27 900	26 410	22 604	-25
31321	Tissus larges	18 269	18 306	16 655	15 562	13 295	-27
31322	Tissus étroits	1 646	1 711	1 834	1 759	1 724	5
31323	Non-tissés	4 368	4 416	4 674	4 873	4 407	1
31324	Tricots	5 697	5 255	4 737	4 216	3 179	-44
3133	Finissage de textiles et de tissus et revêtements de tissus	6 896	6 554	6 245	6 326	5 905	-14
	Total	49 773	48 911	46 049	44 070	38 540	-23

SCIAN = Système de classification des industries de l'Amérique du Nord.

Source : Département du Commerce des États-Unis, Bureau of Industry and Security, *The U.S. Textile and Apparel Industries : An Industrial Base Assessment* (2003).

Tableau 6.7. Expédition de produits textiles américains, 1997-2001

En millions d'USD courants

SCIAN	Description	1997	1998	1999	2000	2001	Variation en % 1997-2001
3141	Usines de textiles domestiques	20 296	20 658	21 119	22 436	21 793	7%
31411	Tapis et carpettes	11 493	12 070	11 686	12 748	12 659	10%
31412	Rideaux et linge de maison	8 803	8 588	9 433	9 688	9 134	4%
3149	Usines d'autres produits textiles	10 756	10 479	11 570	11 219	10 178	-5%
31491	Sacs en textile et de grosse toile	2 502	2 516	2 606	2 598	2 464	-2%
314991	Corde, cordage et ficelle	777	766	804	821	809	4%
314992	Cordes et tissus pour pneus	1 269	1 300	1 428	1 479	1 038	-18%
314999	Produits non mentionnés ailleurs	6 208	5 897	6 732	6 321	5 867	-5%
	Total	31 052	31 137	32 689	33 654	31 971	3%

SCIAN = Système de classification des industries de l'Amérique du Nord.

Source : Département du Commerce des États-Unis, Bureau of Industry and Security, *The U.S. Textile and Apparel Industries : An Industrial Base Assessment* (2003).

Pertes d'emplois et aide à l'ajustement

Que les pertes d'emplois soient liées à des fermetures d'usine ou à des gains de productivité, il ne fait aucun doute que c'est une industrie dont la base de main-d'œuvre

diminue. Entre la fin du cycle d'Uruguay et 2001, l'emploi dans les secteurs du fil, du filé et du tissu a chuté d'environ un cinquième. Cette contraction est moins considérable que celle observée dans l'habillement où plus de la moitié des emplois ont disparu dans le même temps³⁴. En outre, les suppressions d'emplois dans ce secteur ne sont pas toutes permanentes. Une étude a constaté que le textile et l'habillement américains affichaient un degré élevé de « brassage d'emplois », si bien que « la somme des emplois créés et détruits est importante » (Levinsohn et Petropoulos, 2001, p. 13). Il est néanmoins évident que des programmes d'ajustement sont nécessaires pour venir en aide aux chômeurs.

Mis en place en 1962, le programme ciblé d'aide à l'ajustement rendu nécessaire par l'évolution des échanges (*Trade Adjustment Assistance* – TAA) a depuis lors évolué avec l'adoption de diverses lois. Ce programme offre des prestations telles qu'un allongement de l'assurance-chômage et une aide à la formation professionnelle aux travailleurs qui perdent leur emploi à cause de la concurrence des importations. Il revêt une importance particulière pour les salariés du textile et de l'habillement, groupe qui a représenté environ 35 % de tous les agréments délivrés dans le cadre du TAA entre 1995 et 2000 (GAO, 2001a, p. 2).

Il existe deux points de vue opposés sur la nature de ce programme. Certains considèrent qu'il se trompe d'objectif économique, dans la mesure où les programmes d'assurance-chômage de la plupart des pays de l'OCDE sont conçus pour aider tous les chômeurs, quelle que soit la raison pour laquelle ils ont perdu leur emploi. D'autres affirment qu'il est politiquement avisé de créer un programme spécial pour les travailleurs ayant subi un préjudice découlant des échanges, dans la mesure où il permet de limiter l'opposition de la population aux nouvelles initiatives de libéralisation. Les programmes spéciaux destinés aux travailleurs qui perdent leur emploi du fait de la libéralisation des échanges peuvent également se justifier au nom de l'équité, étant donné les handicaps que doivent surmonter nombre des membres de ce groupe de travailleurs³⁵. Une analyse a souligné le fait que « les travailleurs des secteurs du textile et de l'habillement, victimes de suppressions d'emplois [...] ont généralement un faible niveau d'instruction et de compétences (et donc de faibles niveaux de salaires) et qu'il s'agit surtout de femmes et de membres de minorités (et parfois même de femmes appartenant à ces minorités) » et que « toutes ces caractéristiques rendent plus difficile leur adaptation à l'évolution du marché du travail » (OCDE, 2004b). Ce sont les travailleurs qui ont donc le plus besoin d'aide.

Certains aspects particuliers de la structure et du mode de financement du programme font l'objet de critiques³⁶. Ainsi, d'après une analyse des politiques d'ajustement aux États-Unis et dans quatre autres pays de l'OCDE (France, Allemagne, Japon et Royaume-Uni), « les États-Unis sont, des cinq pays, celui qui semble consacrer le plus faible montant à l'aide aux chômeurs » (OCDE, 2004b). Le programme TAA constitue néanmoins toujours une composante importante de l'approche américaine globale de la gestion de l'ajustement à l'ouverture des marchés.

Ajustement par le biais de la politique commerciale

La politique commerciale peut permettre à elle seule ou à côté d'autres mesures d'assurer l'ajustement. À cet égard, les États-Unis ont traversé deux périodes au cours des dernières décennies, qui toutes deux pourraient être classées sous la rubrique de l'encadrement des échanges. Ils ont, notamment, géré les échanges dans le cadre d'un environnement protectionniste, dans lequel ils ont eu recours à des droits de douanes et

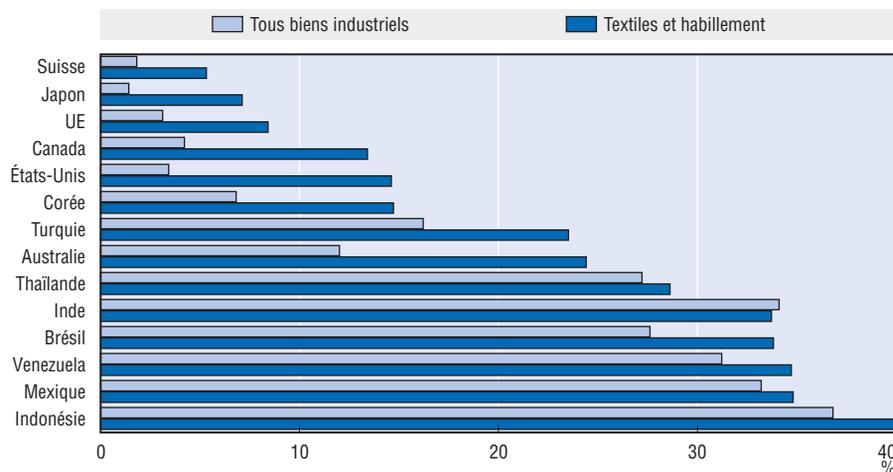
des contingents pour limiter la concurrence des importations. Plus récemment, cette politique a cédé la place à une libéralisation encadrée. Dans le cadre de cette stratégie, le marché américain a été plus largement, et plus rapidement, ouvert aux importations de pays qui fabriquent des vêtements composés de tissus américains.

Du protectionnisme à la libéralisation

Le marché américain des importations de textiles et de vêtements est assez fermé depuis longtemps à la fois par des droits de douane élevés et, depuis le début des années 60, par des contingents. Le premier terme de cette équation est illustré par le graphique 6.7, qui montre les niveaux de protection douanière des États-Unis et de nombreux autres pays. Deux constatations en ressortent. D'une part, les États-Unis ne sont certainement pas les seuls à imposer des taux de droit relativement élevés sur les textiles et les vêtements. De nombreux pays, y compris certains membres de l'OCDE, appliquent à ce secteur des droits consolidés supérieurs à 10 % en moyenne. D'autre part, presque tous les pays imposent des droits de douane plus importants sur les textiles et les vêtements que sur les biens industriels en général. Parmi les pays industrialisés, il n'est pas rare d'observer, comme aux États-Unis, des droits pour ce secteur qui sont beaucoup plus élevés que le taux moyen appliqué aux produits industriels. Quant aux contingents imposés au titre de l'Arrangement multifibres (AMF), la théorie commerciale suggère que, toutes choses égales par ailleurs, ils sont encore plus restrictifs que les droits de douane.

Graphique 6.7. **Taux de droit consolidés moyens après le cycle d'Uruguay**

Pondérés par la valeur des importations provenant de partenaires non signataires d'ALE



Source : Adapté de J. Michael Finger, Merlinda D. Igncio et Ulrich Reinke (1996), *The Uruguay Round: Statistics on Tariff Concessions Given and Received*, Banque mondiale, Washington, DC, 1996)

Si les États-Unis ne se sont pas engagés à baisser sensiblement les droits de douane appliqués au textile et à l'habillement durant le cycle d'Uruguay, ils ont fait une concession encore plus significative. En contrepartie d'autres engagements de la part des pays en développement, les pays industrialisés ont accepté d'éliminer progressivement, sur dix ans, les contingents AMF. Cette suppression a eu lieu au dernier jour de l'année 2004. En prévision de cette date, l'axe de la politique commerciale américaine concernant le textile et l'habillement a été modifié et le protectionnisme encadré a cédé la

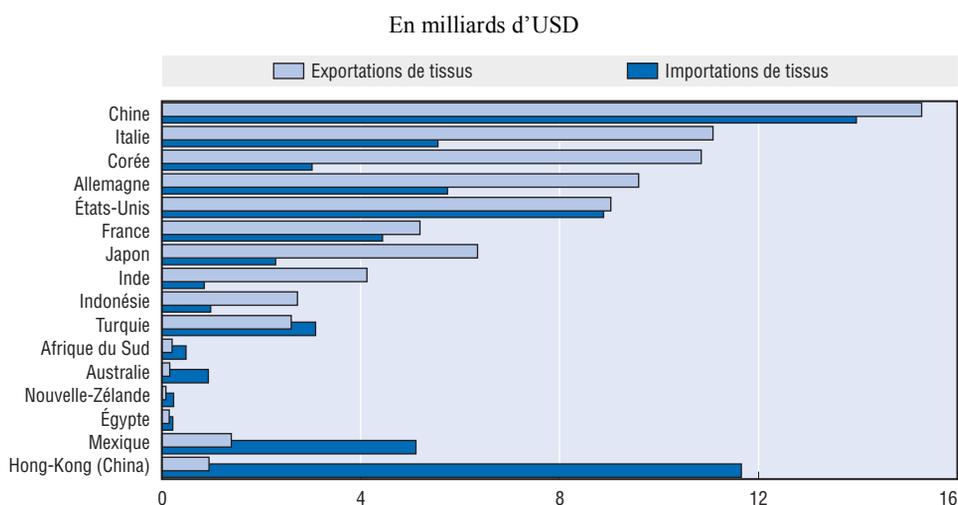
place à une libéralisation progressive. Le premier avait pour but d'aider les producteurs américains à survivre à l'aide de contingents protectionnistes freinant notamment le taux de croissance des importations en provenance de Chine et d'autres fournisseurs asiatiques. L'objectif de la nouvelle libéralisation est de favoriser un « atterrissage en douceur » pour l'industrie américaine, en encourageant la coproduction de vêtements avec certains pays partenaires. Cet objectif est atteint par la négociation d'accords et la création de programmes préférentiels qui offrent un accès non contingenté et en franchise de droits au marché américain, sous réserve du respect de règles d'origine strictes, exigeant l'utilisation de filés, de tissus et (dans certains cas) de fibres américains.

Ce changement de stratégie repose sur la constatation de trois faits concrets. Premièrement, les États-Unis ne peuvent soutenir indéfiniment, sur une grande échelle, la production intérieure de vêtements courants. Il est possible d'exploiter des créneaux rentables, surtout dans le secteur de la mode, mais le segment bas de gamme du marché n'est simplement pas en mesure de soutenir la concurrence des pays à bas salaires. Deuxièmement, les segments du filé et du tissu jouissent de meilleures perspectives, surtout si la diminution des achats d'une industrie américaine du vêtement sur le déclin peut être compensé par un accroissement des exportations vers des sites de production à l'étranger (graphique 6.8). Troisièmement, tous les producteurs étrangers ne présentent pas la même menace pour les intérêts de l'industrie américaine. Si certains pays asiatiques importent de grosses quantités de fibres des États-Unis, dont une partie revient sous la forme de tissus ou de vêtements, ils importent très peu de tissus ou de vêtements semi-finis des États-Unis. En revanche, une grande partie des vêtements importés du continent américain, plus particulièrement du Mexique ou du bassin des Caraïbes, sont des articles composés de produits américains et assemblés dans des usines situées à l'étranger. Quelques calculs simples permettent d'illustrer ce dernier point. Pour chaque dollar d'importations vestimentaires américaines en provenance des Amériques, les États-Unis ont exporté, en 2003, 0.03 USD de fibres, 0.36 USD de tissus et 0.22 USD d'articles d'habillement (pour la plupart, des produits semi-finis expédiés pour une transformation à l'étranger). Au total, des produits américains d'une valeur de 0.61 USD sont sortis du territoire pour chaque dollar de produit textile qui y est rentré. En revanche, chaque dollar de produits vestimentaires importés d'Asie correspondait à seulement environ 0.09 USD d'exportations américaines (soit 0.06 USD de fibres, 0.03 USD de tissu et moins de 0.01 USD de vêtements)³⁷.

Ces flux sont influencés par les différents traitements appliqués aux partenaires commerciaux au titre des divers accords et programmes. Depuis le milieu des années 80, les États-Unis ont conçu des programmes préférentiels visant à faciliter la coproduction dans les secteurs du textile et de l'habillement. Les importations en provenance des pays signataires bénéficient de traitements préférentiels en termes de contingents et de droits de douane, à condition de respecter des règles d'origine, qui encouragent ou imposent des achats de fibres ou de tissus américains ainsi que certaines opérations de transformation sur le territoire américain (par exemple la coupe ou la teinture du tissu). Deux séries d'accords sous-tendent cette stratégie. La première se compose de programmes d'échanges préférentiels au profit des pays en développement de certaines régions. En 1986, les États-Unis n'ont plus appliqué de contingents au bassin des Caraïbes, et ils ont complété cette disposition par une exonération de droits en 2000. Des programmes comparables ont également été appliqués à l'Afrique subsaharienne (en 2000) et aux pays andins (en 2002). La deuxième série d'accords a résulté de la négociation d'accords de libre-échange successifs. Le Mexique a été le premier partenaire de ce type d'accords à

exporter d'importantes quantités de vêtements vers les États-Unis. Après avoir négocié cet accord en 1993, les États-Unis en ont conclu d'autres avec des exportateurs tels que la Jordanie (2001) ou Singapour (2003) et, au milieu de l'année 2004, des accords étaient en attente d'agrément ou en cours de négociation avec, entre autres, l'Amérique centrale et la République dominicaine, le Panama, trois pays andins, l'Union douanière d'Afrique australe et la Thaïlande³⁸.

Graphique 6.8. **Parts du marché mondial des tissus textiles, 2002**



Source : Calculé d'après les données du projet WITS.

Conclusions et enseignements

Cette étude démontre que la politique commerciale peut servir les intérêts d'un secteur mis en danger par la concurrence des importations mais qu'elle ne doit pas nécessairement prendre la forme d'un protectionnisme pur et dur. Pendant des décennies, le secteur du textile et de l'habillement américain a en effet demandé à être protégé contre les importations, et la politique protectionniste a été conçue pour mettre ces producteurs à l'abri des effets de la concurrence étrangère mais elle n'était pas viable à long terme. Non seulement les consommateurs américains ont dû en supporter les coûts mais elle a empêché également la négociation d'engagements ambitieux dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. La décision de remettre l'AMF sur la table au cours du cycle d'Uruguay a contribué à produire une série d'engagements de plus vaste portée de la part de toutes les parties.

La libéralisation s'est substituée au protectionnisme et elle a permis de faciliter la transition vers le régime post-AMF. En incitant à la conclusion d'accords de coproduction entre les producteurs américains et leurs partenaires des pays en développement, cette politique a compensé en partie (mais pas entièrement) les pertes de ventes subies sur le marché national par les producteurs de textile américains.

Les instruments commerciaux ne peuvent, à eux seuls, constituer la base d'une stratégie d'ajustement. Le secteur américain du textile a amélioré sa productivité grâce à la fois à la spécialisation et à des investissements. Si ces deux types d'action renforcent la productivité, ils font aussi peser le poids de l'ajustement sur les travailleurs qui perdent

leur emploi. Cette charge peut être allégée en partie par des programmes d'aide à l'ajustement axés sur les travailleurs victimes de suppressions d'emploi.

Australie : textile, habillement, chaussure et cuir³⁹

En Australie, les industries du textile, habillement, chaussure et cuir sont en train de traverser une longue période de changement structurel. Une profonde rationalisation en a réduit la production et l'emploi (en baisse de 35 % depuis le début des années 90). La gamme des productions et la chaîne d'approvisionnement évoluent. La part des importations dans le marché intérieur a presque doublé par rapport à la fin des années 80, pour s'établir à 50 %, tandis que les exportations du secteur progressent aussi mais à partir d'un faible niveau.

Dans une large mesure, ces mutations structurelles sont une réaction aux pressions mondiales auxquelles se trouvent confrontés les producteurs dans la plupart des pays développés. L'intense concurrence exercée par des fournisseurs des pays en développement, la diminution de la part des dépenses de consommation consacrée à ces produits (-25 % depuis 1990 en Australie), le progrès technologique et une réglementation environnementale plus stricte figurent parmi les principaux facteurs à l'origine du changement.

Jusqu'à la fin des années 80, comme dans beaucoup d'autre pays développés, les gouvernements australiens successifs ont cherché à parer à l'intensification de la concurrence des importations en provenance des pays en développement à l'aide de diverses mesures, dont l'adoption de droits de douane élevés et de contingents tarifaires. (Le taux effectif d'aide au secteur a culminé à plus de 150 % au milieu des années 80).

Cependant, devant les coûts importants imposés aux consommateurs australiens par cette tentative de prévenir le nécessaire et inéluctable ajustement du secteur, et dans la ligne du programme général de réforme des droits de douane adopté par le pays, cette aide a depuis été sensiblement revue à la baisse. Les contingents tarifaires ont été abolis en 1993 et les droits de douane ramenés à un niveau maximum de 25 % en 2000, avec de nouvelles réductions en perspective (voir plus bas).

La baisse des droits de douane et l'accès facilité aux produits du textile, de l'habillement, de la chaussure et du cuir, importés, se sont révélés très bénéfiques pour les consommateurs. Le prix réel de ces produits en Australie a en effet reculé de 20 % depuis 1990, même si des facteurs autres que la réforme du régime de protection ont de toute évidence contribué à ce résultat.

La réduction des aides a, elle aussi, renforcé les pressions à l'ajustement s'exerçant sur les producteurs australiens. Néanmoins, et en dépit des récentes baisses sensibles de la production et de l'emploi dans le secteur, certaines entreprises ont su s'adapter aux conditions du marché de plus en plus concurrentielles. Celles qui ont réussi leur transformation, ou qui seront capables de le faire à l'avenir, misent notamment sur des produits-créneaux novateurs à forte valeur ajoutée et à forte intensité de capital, sur le développement de marques et des services à la clientèle ainsi que sur l'expansion du marché.

Il est évident que le processus d'ajustement est loin d'être terminé. Une large part de la production du secteur reste à forte intensité de main-d'œuvre (surtout dans l'habillement). Étant donné l'importance du handicap dont elles pâtissent, au niveau des coûts de main-d'œuvre, par rapport aux pays en développement concurrents, de

nombreuses entreprises fabriquant ces produits normalisés auront du mal à survivre, quel que soit le régime d'aide.

Cet ajustement n'ira pas de soi. La plupart des salariés de ces industries viennent d'un milieu non anglophone et ils ont peu de compétences susceptibles d'être utilisées ailleurs. Ils ont aussi tendance à être un peu plus âgés que ceux des autres activités manufacturières. En outre, l'incapacité dans laquelle se trouvent, en cas de fermeture, certaines entreprises non compétitives de respecter les conditions d'emploi antérieurement négociées avec leurs salariés, compromet leur sortie en bon ordre du secteur et constitue une source de conflits du travail.

Les pressions en faveur de l'ajustement risquent d'être particulièrement fortes pour les travailleurs à domicile. Du fait de la flexibilité que peut procurer le travail à domicile, une partie de l'ajustement précédemment opéré dans le secteur de l'habillement, en particulier, s'est traduit par le remplacement du travail en usine par le travail à domicile. L'emploi dans le secteur australien de l'habillement étant maintenant dominé par cette catégorie de travailleurs, c'est elle qui risque d'être la plus touchée à l'avenir par le déclin du secteur.

Dans ce contexte, le régime d'aide au secteur du textile, de l'habillement, de la chaussure et du cuir, au cours de la décennie à venir, a été conçu pour faciliter un ajustement en bon ordre, sans imposer de coûts excessifs aux consommateurs et à la société dans son ensemble. La législation sur les réductions tarifaires qui doit entrer en vigueur début 2005 va ramener à 17.5 % le taux maximum applicable à tout produit du secteur du textile, de l'habillement, de la chaussure et du cuir. De plus, dans le cadre d'un nouveau plan d'aide annoncé suite au récent rapport publié par la commission sur la productivité (*Productivity Commission*, 2003), les pouvoirs publics ont fait savoir que les droits de douane sur les chaussures et la plupart des textiles tomberont au taux général de 5 % en 2010, les taux actuellement plus élevés appliqués aux vêtements et à certains produits textiles finis devant être ramenés à 5 % en 2015. Ces réductions ont été légalement adoptées dans le cadre du tarif douanier australien.

Pour faciliter l'ajustement à ces nouvelles réductions tarifaires et aux pressions plus générales subies par le secteur, ce programme d'aide prévoit aussi un soutien budgétaire non négligeable. Comme le régime de transition instauré pour le secteur automobile, ce soutien budgétaire encourage l'innovation et l'investissement susceptibles d'aider les entreprises à rester compétitives dans un environnement de faibles droits de douane. De plus, dans la ligne des propositions formulées dans le récent rapport de la commission sur la productivité, les pouvoirs publics ont annoncé qu'en cas de suppressions d'emplois massives ou à fort impact régional dans le secteur, ils accompagneraient les mesures d'ajustement généralement disponibles d'une aide sectorielle spécifique.

Dans la mesure où elles faciliteront un ajustement en bon ordre, les réformes microéconomiques plus générales et la poursuite des efforts déployés par les pouvoirs publics pour améliorer l'accès des exportateurs du secteur du textile, de l'habillement, de la chaussure et du cuir aux marchés étrangers protégés, seront aussi importantes. En outre, le secteur lui-même a encore beaucoup à faire pour améliorer ses chances d'exercer ses activités avec succès sans assistance spéciale. Par exemple, une plus grande coopération et une communication plus efficace entre le personnel de direction et les salariés, y compris lors des négociations sur le lieu de travail, pourraient contribuer à des résultats plus flexibles et plus productifs.

Ceci dit, on ne peut pas faire grand-chose pour empêcher le transfert vers les pays en développement de la production normalisée et à forte intensité de main-d'œuvre du secteur du textile, de l'habillement, de la chaussure et du cuir. Comme l'a montré l'expérience passée, les tentatives d'y faire obstacle coûteraient très cher à la collectivité et ne feraient que retarder l'inéluctable. C'est une réalité qui est aujourd'hui généralement admise en Australie.

République slovaque : textiles et vêtements⁴⁰

L'apparition des premières usines textiles en République slovaque remonte à plus d'un siècle et, pendant toute la période de planification centralisée, le secteur du textile et de l'habillement a vu son importance économique augmenter alors qu'il remplissait une fonction sociale. A la fin des années 80, il employait 74 300 personnes et représentait 4.7 % de la production industrielle totale. Entre 1970 et 1985, 17 100 emplois ont été créés, grâce à une stratégie axée sur l'exportation et fondée sur des échanges de pétrole, de gaz, de fer, d'or et de céréales avec l'ex-Union soviétique.

La disparition de ce système de troc avec l'ex-Union soviétique a eu un impact considérable sur l'industrie slovaque du textile et de l'habillement, en provoquant immédiatement la suppression de 16 500 emplois en 1989 puis de 11 000 autres peu après. Entre 1989 et 1993, le volume total de la production textile et vestimentaire a reculé de 46.5 %, les baisses s'échelonnant entre 50.2 % pour la production de fils de coton, 45.2 % pour celle des tissus de laine et 30.5 % pour la confection. En outre, la composition de la production s'est complètement transformée et la destination des exportations a été modifiée.

Pour faire face à l'évolution des conditions économiques, les fournisseurs slovaques ont dû accepter des transformations majeures ; ils ont ainsi abandonné la production de vêtements essentiellement confectionnés à partir de tissus fabriqués dans le pays au profit d'activités de sous-traitance pour des clients de l'Union européenne, impliquant l'utilisation de tissus importés. Ce changement a été facilité par des programmes de perfectionnement passif, qui accordaient un accès préférentiel au marché de l'UE aux vêtements fabriqués avec des tissus en provenance de l'Union européenne. En outre, l'entrée en vigueur de l'« Accord européen » en 1995 a permis d'accorder aux produits textiles et d'habillement slovaques un accès en franchise de droits et sans contingents au marché de l'UE, ce qui a contribué à éviter de nouvelles difficultés. Entre 1993 et 2002, le niveau de l'emploi, qui s'était d'abord stabilisé autour de 43 000 salariés, a légèrement augmenté, passant à 46 500 salariés en 2002, avant de reculer de 5.3 % en 2003 du fait de l'intensification de la concurrence des importations, notamment en provenance de Chine, tant sur le marché slovaque que sur les marchés d'exportation.

Malgré les possibilités considérables offertes, depuis 1995, par l'Accord européen pour la production et les échanges, en 2003, près des trois quarts des exportations de vêtements slovaques s'effectuaient toujours dans le cadre des programmes de perfectionnement passif impliquant l'utilisation de textiles importés de l'UE. Cela donne à penser que le secteur slovaque de l'habillement s'est adapté plus rapidement que celui du textile aux exigences de qualité pesant sur les exportations à destination de l'UE. C'est pourquoi la balance commerciale slovaque est constamment déficitaire pour les échanges de produits textiles, mais excédentaire pour les vêtements.

L'avantage concurrentiel conféré aux producteurs slovaques par le niveau relativement faible des salaires a été amenuisé par la faiblesse de la productivité et par la

concentration du secteur sur des produits normalisés pour lesquels la concurrence internationale est très intense. D'après les estimations, en 2003, la productivité slovaque équivalait à 31 % de celle de l'UE15 et 36 % de l'UE25. Cette productivité insuffisante se caractérise par une faible part des segments de production à forte valeur ajoutée, comme les textiles techniques et le finissage de textiles et, par contre, par une forte proportion d'activités de filature, de tissage et de tricotage. En outre, le stock de capital utilisé par unité de travail dans le secteur textile est relativement peu élevé : en 2003, il représentait 58 % de celui de l'UE15. La faible participation des investisseurs étrangers au secteur textile slovaque pourrait elle aussi expliquer le retard accusé par le pays par rapport à ses concurrents sur les fronts de la technologie et de la productivité.

Avec la suppression, à la fin 2004, des restrictions quantitatives appliquées aux échanges de produits textiles et vestimentaires au titre de l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements (ATV), il est évident que le processus d'ajustement du secteur slovaque du textile et de l'habillement est loin d'être terminé. Pour faciliter la restructuration, les autorités slovaques considèrent que le rôle de l'État est surtout d'instaurer les conditions permettant aux entrepreneurs privés de se montrer compétitifs dans le nouvel environnement concurrentiel, et de promouvoir l'ouverture des marchés sur une base réciproque. Aussi l'action des pouvoirs publics s'inscrit-elle dans un contexte de politiques et de programmes horizontaux visant à instaurer un climat favorable aux affaires, à développer le système éducatif, à soutenir l'innovation, la recherche et le développement, à venir en aide aux petites et moyennes entreprises et à tirer parti des programmes d'intégration approfondie mis en œuvre au niveau européen. Dans le cadre du programme de subvention au développement de l'industrie, les entreprises slovaques peuvent solliciter des fonds d'investissement pour renforcer leur compétitivité, soutenir l'innovation et les projets de recherche, réaliser des économies d'énergie et développer la coopération internationale.

La République slovaque ayant récemment rejoint l'Union européenne (mai 2004), ses politiques industrielles horizontales seront complétées par des initiatives sectorielles définies et mises en œuvre au niveau de l'UE. Le pays entend donc tirer parti de la résolution adoptée par le Parlement européen à l'issue de la conférence sur « l'avenir du secteur du textile et de l'habillement dans l'Union européenne élargie ».

Notes

1. Des politiques similaires ont été adoptées à Maurice (voir l'étude de cas).
2. Les exportations ont grimpé de 9.5 % pendant l'exercice 2003, tirées par le secteur du prêt-à-porter (FMI, 2003).
3. Transparency International Corruption Perceptions Index 2003 (www.transparency.org/cpi/index.html#cpi).

4. Les femmes gagnaient 60 % de ce que gagnent les hommes en ville et 56 % de ce qu'ils gagnent dans les campagnes. Calculs effectués à partir des données de Rahman (2000), p. 29.
5. Voir les recommandations dans ce domaine dans Quddus et Rashid (2000), pp. 189-190.
6. Il convient de noter que ces problèmes pèsent plus lourdement sur le secteur du tissage. Les usines locales de tricotage peuvent fournir près de 80 % du tissu demandé par les producteurs de vêtements destinés à l'exportation, mais la plupart des étoffes tissées sont importées (Dowlah, 1998, p. 35).
7. La Déclaration de Bruxelles approuvée lors de la troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés appelait à « améliorer l'accès préférentiel des PMA aux marchés en favorisant l'accès de tous les produits de ces pays, en franchise et hors contingents, aux marchés des pays développés ». Paragraphe 6 de la Déclaration de Bruxelles, in Troisième Conférence des Nations Unies sur les pays les moins avancés, A/CONF.191/12 (2 juillet 2001).
8. Les ministres du Commerce réunis se sont « engagés en faveur de l'objectif d'un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingents pour les produits originaires des PMA ». Paragraphe 42 de la Déclaration ministérielle, Conférence ministérielle de l'OMC à Doha, WT/MIN(01)/DEC/W/1 (14 novembre 2001).
9. Notons que la question des règles d'origine est traitée de façon plus approfondie dans l'étude de cas jointe sur les exportations de vêtements de la Colombie.
10. Voir *Office of the United States Trade Representative*, "Generalized System of Preferences (GSP) : Request for Public Comments on the Possible Withdrawal, Suspension, or Limitation of GSP Benefits with Respect to Bangladesh", *Federal Register*, vol. 69, n° 70 (12 avril 2004), p. 19 258. Il convient cependant de noter que la suppression des privilèges dont bénéficiait le Bangladesh au titre du SPG n'a quasiment aucun impact sur le secteur de l'habillement en tant que tel, dans la mesure où les États-Unis n'étendent généralement pas le traitement sous SPG aux produits de ce secteur.
11. Cette typologie, ainsi que l'étude des différents modèles régionaux, est adaptée de Gereffi et Memedovic (2003), p. 1.
12. Voir l'analyse de l'étude du Boston Consulting Group in Jaramillo *et al.* (1996), pp. 88 et suiv.
13. À cette époque, près de la moitié des hommes adultes travaillaient en Afrique du Sud.
14. En 2003, la valeur totale des importations de vêtements en provenance du Lesotho par les États-Unis représentait 392 millions d'USD. Cette même année, les importations au titre de l'AGOA atteignaient 372 millions d'USD (USITC, 2004b).
15. Cette dérogation autorise le Lesotho à exporter en franchise de droits des vêtements produits dans le pays à partir de coton qui ne provient pas de pays ACP. Le niveau de productivité est d'environ 70-80 % de celui des usines asiatiques d'articles bas de gamme, mais inférieur pour des vêtements plus élaborés (USITC, 2004b).
16. Parmi les principaux clients américains, citons Gap, Wal-Mart et K-mart.

17. Voir Grandes (2003) pour une analyse détaillée du fonctionnement de la CMA et de ses implications pour ses différents membres. Le Lesotho fait également partie de la Communauté du développement de l'Afrique australe (SADC), dont l'objectif est de créer une zone de libre-échange pour ses 14 pays membres, mais il s'est retiré du Marché commun de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe (COMESA) en 1998.
18. Jusqu'en 2002, les taux de droits de douane étaient principalement fixés par l'Afrique du Sud, mais, aux termes d'un nouvel accord, ils le seront par un organisme distinct, le Tariff Setting Board. Voir www.tralac.org pour plus de détails.
19. En juillet 2004, l'AGO A III (*AGO A Acceleration Act*) a été adoptée. Elle prolonge la loi précédente, qui devait expirer en 2008. Selon les nouvelles dispositions, les accords préférentiels sur les textiles ont été prorogés jusqu'en 2015 et la dérogation que constitue la clause du « Third country fabric » (accès hors taxes pour les vêtements fabriqués avec du tissu importé de pays tiers) jusqu'en 2007. Voir www.goa.gov.
20. Il s'agit notamment d'une facilité de financement pour les exportations, de prêts et/ou d'une participation à long terme, d'un accès sans restrictions aux devises et d'une exonération de taxe générale sur le chiffre d'affaires pour l'achat de biens d'équipement et de machines destinés aux industries manufacturières. Outre la LNDC (www.lndc.org.ls), la Basotho Enterprises Development Corporation (BEDCO) fournit financement, formation et assistance aux entreprises locales.
21. À cet égard, le Cadre intégré (2003, p. 26) note que « les exportations à destination de l'UE ont commencé bien avant l'expiration de la dérogation de l'UE sur le contenu local, tandis que l'expansion des exportations destinées aux États-Unis date d'avant la disposition de l'AGO A sur le contenu local. Ainsi, les résultats obtenus par le Lesotho ne peuvent guère être attribués à des traitements préférentiels particuliers, ce qui le différencie d'un grand nombre de pays en développement. Cela suggère, en outre, que l'attrait du Lesotho pour les investisseurs étrangers va plus loin que les préférences particulières, même si, dans le cas des textiles, les préférences ont eu leur importance ».
22. Les exportateurs de vêtements en dehors de la SACU se voient accorder une exemption totale de droits sur toutes les matières premières ou tous les composants utilisés dans les produits exportés (OMC, 2003a).
23. Les chiffres de l'emploi se rapportent à des entreprises situées dans la ZFE. Il convient de noter qu'en 2003, le secteur de l'habillement a perdu 9 500 emplois, par rapport à la fin de 2002, date à laquelle ce secteur employait 72 000 personnes.
24. L'investissement intérieur provenait essentiellement des recettes d'exportation de l'industrie sucrière. Maurice a bénéficié d'un contingent d'exportation vers l'UE au cours du sucre interne à l'UE (supérieur au cours du marché mondial, aux termes du protocole sur le sucre conclu entre l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique, d'une part, et l'UE, d'autre part). Entre 1977 et 2000, les rentes qui en ont résulté ont représenté en moyenne à 5.4 % du PIB par an et elles ont permis de soutenir des niveaux d'investissement élevés dans l'économie mauricienne (Subramanian et Roy, 2002).
25. En 2001, les droits de douane à l'importation se chiffraient aux alentours de 20 % en moyenne et on comptait onze bandes tarifaires, la plus élevée atteignant 80 % (OMC, 2001).

26. La croissance annuelle moyenne du PIB réel par habitant a atteint 7.4 % entre 1985 et 1989, 5.4 % entre 1990 et 1994 et, malgré la lenteur de la croissance de la productivité, 5 % entre 1995 et 1999 (Bonaglia et Fukasaku, 2002).
27. Entre 2001 et 2002, le volume des exportations a reculé de 9 %, les exportations de la ZFE diminuant de plus de 10 %. Voir comptabilité nationale de Maurice, 2003, <http://statsmauriti.us.gov.mu>.
28. Les entreprises étrangères ont apporté avec elles des technologies avancées, du savoir-faire, des techniques administratives et une culture industrielle. Cependant, les investisseurs locaux se sont intéressés très tôt au secteur de l'habillement et ont fini par dépasser l'IDE, à tel point que la majorité des entreprises de confection sont désormais détenues par des Mauriciens. L'importance des facteurs locaux est mise en évidence par l'échec des tentatives faites par de nombreux autres pays africains de favoriser l'industrialisation par le biais d'un accès préférentiel aux marchés et de ZFE (Kinunda-Rutashobya, 2003).
29. Maurice est une société multiethnique, comptant une majorité d'hindous et des minorités franco-mauricienne, créole et musulmane. Cette diversité a joué un rôle important dans la formulation des politiques nationales. Dans les années qui ont précédé l'indépendance, elle a favorisé des compromis politiques visant à protéger les droits des minorités au sein du système parlementaire hérité des Britanniques.
30. La dérogation aurait permis aux entreprises mauriciennes d'importer des matières premières de pays extérieurs à l'Afrique tout en continuant de bénéficier d'un accès en franchise de droits au marché des États-Unis.
31. Selon les grandes lignes de la réforme du régime communautaire du sucre publiées par la Commission européenne le 14 juillet 2004, le prix reçu par les producteurs ACP risque d'être réduit de plus d'un tiers (voir http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/index_fr.htm).
32. Par exemple, en vue de promouvoir une intégration en amont dans le filage et de favoriser le progrès technologique, un fonds commun de placement en actions, géré par la Banque de développement de Maurice, a été créé. Il doit permettre d'investir dans des entreprises situées dans la ZFE qui améliorent leur technologie ou se restructurent (CEA, 2003).
33. La question des subventions du coton n'entre pas dans le champ de la présente étude. La compétitivité des producteurs américains de ce secteur est sans aucun doute affectée par le gros volume de subventions publiques qu'ils reçoivent, et ces subventions sont de plus en plus contestées à l'OMC par les producteurs africains. Voir Négociations agricoles à l'OMC ; réduction de la pauvreté : initiative sectorielle en faveur du coton; Proposition conjointe du Bénin, du Burkina Faso, du Mali et du Tchad TN/AG/GEN/4 (16 mai 2003). Il suffit de noter aux fins de notre analyse que c'est le secteur de la chaîne fibre-textile-vêtement pour lequel les États-Unis sont un grand exportateur qui est soumis à une faible concurrence des importations.
34. Ces comparaisons sont quelque peu compliquées par le fait que pendant cette période, le gouvernement américain a abandonné l'ancienne classification type des industries (Standard Industrial Classification – SIC) au profit du système de classification industrielle de l'Amérique du Nord (SCIAN – North American Industry Classification). La correspondance entre la SIC et la NAIC n'est pas parfaite. En 1994, on dénombrait

624 400 personnes employées dans la production de produits issus d'usines textiles (SIC 22); en 2001, ce chiffre est tombé à 293 900 ouvriers d'usines de textiles (SCIAN 313) et 209 700 ouvriers d'usines de produits textiles (SCIAN 314). En ce qui concerne l'habillement, l'emploi est passé de 925 500 personnes en 1994 (selon la classification SIC 23, « vêtements et autres produits textiles ») à 456 500 en 2001 (selon la classification SCIAN 315, « fabrication de vêtements »). Voir Département du Commerce des États-Unis (1994) et (2001).

35. Pour des comparaisons permettant d'étayer ces arguments, voir les données indiquées dans GAO (2001a), p. 15.
36. L'une de ces critiques est exposée dans GAO (2001b). Voir, en particulier, l'étude de l'annexe V sur l'expérience d'El Paso, au Texas, qui a perdu beaucoup d'emplois dans le textile et l'habillement durant les années 90.
37. Calculs de l'auteur, sur la base de données de l'US *International Trade Commission*.
38. Tous ces programmes et accords ne définissent pas les mêmes règles d'origine. Certains d'entre eux accordent des conditions plus généreuses aux pays exportateurs, alors que d'autres exigent que les produits admissibles contiennent une forte proportion de matériaux américains.
39. Cette étude de cas a été communiquée par la commission australienne sur la productivité dans le cadre du projet de l'OCDE sur les échanges et l'ajustement structurel.
40. Cette étude de cas a été communiquée par le gouvernement de la République slovaque dans le cadre du projet de l'OCDE sur les échanges et l'ajustement structurel.

Chapitre 7

ACIER

Ce chapitre étudie quelques cas d'ajustement structurel dans le secteur de l'acier de l'Union européenne et des États-Unis. L'ajustement structurel constitue un défi permanent pour le secteur de l'acier, qui a traversé au moins une crise majeure durant chacune des dernières décennies. Pour y faire face, les pouvoirs publics ont souvent adopté des mesures de restriction des échanges. Associées à d'autres formes d'aide publique (subventions notamment), ces mesures ont contribué à maintenir la surcapacité mondiale, qui, à son tour, a faussé les échanges d'acier. Face aux crises, des efforts de restructuration ont été entrepris dans certaines régions, souvent afin de maintenir la base de production nationale. La suppression progressive des subventions à partir des années 80 et la privatisation des compagnies sidérurgiques européennes ont été déterminantes pour rétablir des conditions de concurrence normales sur le marché européen de l'acier. Les gouvernements ont pris une part active dans la gestion du processus de restructuration, au moyen d'interventions massives sur le marché, des mesures commerciales et d'un large éventail de mesures d'aide publique. De 1992 à 1994, le programme de restructuration de l'acier européen a été marqué non seulement par des interventions modérées et un ensemble restreint de mesures d'aide, mais aussi par un engagement plus poussé des industriels. Entre 1998 et 2004, Les efforts d'ajustement menés par l'industrie ont inclus d'importants regroupements transfrontaliers. Aux États-Unis, la restructuration du secteur de l'acier s'effectue avant tout par le biais des forces du marché et, de ce fait, les faillites ont joué un rôle majeur dans les regroupements d'entreprises et la restructuration du secteur. Bien que le gouvernement fédéral et les différents états aient également mis sur pied des programmes d'aide à la restructuration, l'impact de ces mesures a été moins important que dans d'autres pays. En remarquant que beaucoup de pays ont pris des mesures pour limiter les importations d'acier, ce chapitre conclut qu'en l'absence de telles mesures, les pressions en faveur de l'ajustement auraient sans doute été plus fortes et auraient conduit à un ajustement plus poussé du secteur. La protection des producteurs nationaux d'acier a coûté cher dans la mesure où elle s'est traduite par une diminution de la compétitivité des secteurs consommateurs d'acier.

Principaux points

L'ajustement structurel constitue un défi permanent pour le secteur de l'acier, qui a traversé au moins une crise majeure durant chacune des dernières décennies. Pour y faire face, les pouvoirs publics ont souvent adopté des mesures de restriction des échanges. Associées à d'autres formes d'aide publique (subventions notamment), ces mesures ont contribué à maintenir la surcapacité mondiale, qui, à son tour, a faussé les échanges d'acier. La sidérurgie est apparue comme l'un des secteurs les plus subventionnés pendant les années 80. Bien qu'une amélioration des règles applicables aux subventions ait été obtenue dans le cadre de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les subventions, sources de distorsion du marché, et les aides publiques qui les accompagnent restent une source de préoccupation dans l'industrie sidérurgique. En vue de restaurer des conditions de concurrence normales sur les marchés de l'acier, les gouvernements de tous les grands pays producteurs sont en train de négocier un accord sectoriel spécifique sur les subventions, sous l'égide de l'OCDE.

Face aux crises, des efforts de restructuration ont été entrepris dans certaines régions, souvent dans le but de maintenir la base de production nationale. Dans d'autres régions d'Asie et d'Amérique du Sud notamment, l'expansion du secteur de l'acier s'est poursuivie. Si, en Europe, les pouvoirs publics ont activement participé à la gestion du processus de restructuration, dans d'autres grands pays producteurs le secteur s'est adapté aux évolutions du marché sans qu'un programme public de restructuration sur mesure n'ait été mis en œuvre. Les économies en transition d'Europe de l'Est et du Sud-est et les Nouveaux États indépendants de l'ex-Union soviétique ont répondu aux besoins de restructuration par le biais de programmes de privatisation exhaustifs et complexes, dont la plupart ont pris fin au début des années 2000.

Plus particulièrement, au début de la période de restructuration de l'industrie sidérurgique européenne, les pouvoirs publics n'étaient pas disposés à laisser les seules forces du marché opérer les ajustements requis. C'est pourquoi des solutions politiques complexes ont été adoptées, comprenant une intervention massive sur le marché, des mesures commerciales et un large éventail de mesures d'aide publique, avec notamment 38 milliards d'ECU de subventions directes allouées au secteur de l'acier. Supervisée par la Commission, la restructuration s'est pourtant essentiellement déroulée dans un contexte national, ce qui semble avoir empêché les regroupements transfrontaliers nécessaires. Cela étant, les résultats obtenus en termes de fermeture de capacité et de création d'emplois de remplacement pour les travailleurs licenciés de la sidérurgie sont remarquables ; il est toutefois difficile d'imaginer que les pouvoirs publics seraient disposés, de nos jours, à consacrer des sommes comparables à la restructuration de l'industrie sidérurgique.

De 1992 à 1994, le programme de restructuration de l'acier européen a été marqué non seulement par des interventions modérées et un ensemble restreint de mesures d'aide, mais aussi par un engagement plus poussé des industriels ; il a en outre permis une importante réduction des capacités. Son principal objectif était de renforcer la viabilité des entreprises sidérurgiques européennes. L'exemple de ce programme montre également que, si elles sont viables et concurrentielles, les entreprises sidérurgiques peuvent résister à une crise profonde sans aide publique particulière, et prendre les initiatives nécessaires pour adapter leurs activités aux évolutions de l'environnement économique. Ce type d'ajustement a été pratiqué par le secteur entre 1998 et 2004,

période pendant laquelle d'importants regroupements transfrontaliers ont eu lieu dans le secteur.

La suppression progressive des subventions à partir des années 80 et la privatisation des compagnies sidérurgiques européennes ont été déterminantes pour rétablir des conditions de concurrence normales sur le marché européen de l'acier. Ce retour à la normale s'est notamment traduit par l'intégration du Code des aides de la sidérurgie au cadre global du code européen des aides d'État et par l'expiration du traité CECA en juillet 2002, qui a mis fin aux réglementations sectorielles appliquées à la sidérurgie.

Aux États-Unis, la restructuration du secteur de l'acier s'effectue avant tout par le biais des forces du marché et, de ce fait, les faillites ont joué un rôle majeur dans les regroupements d'entreprises et la restructuration du secteur. Bien que le gouvernement fédéral et les différents États aient également mis sur pied des programmes d'aide à la restructuration, l'impact de ces mesures a été moins important que dans d'autres pays.

Au Japon, le secteur de l'acier a été réorganisé par l'intégration des entreprises ou la création de liens entre les producteurs d'acier intégrés ; cela a notamment été le cas pour la fusion et l'intégration de NKK et de Kawasaki Steel et pour la coopération stratégique entre Nippon Steel et Sumitomo Metals, Kobe Steel et d'autres. Cette restructuration a entraîné une réduction de capacité d'environ 20 % en 2002, notamment en raison des efforts soutenus qui ont été déployés pour améliorer l'efficacité de la gestion. En outre, les effectifs des cinq plus grandes entreprises sidérurgiques du Japon ont été ramenés de 127 000 salariés en 1993 à 56 000 en 2003, ce qui s'est traduit par une réduction des coûts de main-d'œuvre de l'ordre de 50 %.

Sur le front des échanges, les mesures relatives aux importations ont joué un rôle important sur les marchés européens jusqu'au milieu des années 90, et aux États-Unis, jusqu'à une date récente. De nombreux autres pays ont aussi adopté des mesures commerciales contre les importations d'acier, dont certaines ont été controversées et ont fait augmenter la tension dans les échanges internationaux d'acier. En l'absence de telles mesures, les pressions en faveur de l'ajustement auraient sans doute été plus fortes et auraient conduit à un ajustement plus poussé du secteur. La protection des producteurs nationaux d'acier a coûté cher dans la mesure où elle s'est traduite par une diminution de la compétitivité des secteurs consommateurs d'acier.

Même dans la plupart des pays membres de l'OCDE, le contrôle étatique des entreprises sidérurgiques ou de l'ensemble du secteur a prévalu jusque dans les années 80. Parmi les principaux producteurs d'acier, les États-Unis et le Japon sont les seuls pays où l'État n'a pas exercé une forte influence sur le secteur pendant la période de l'après-guerre. La privatisation a débuté dans l'Union européenne et en Amérique du Sud à la fin des années 90 ; la plupart des entreprises sidérurgiques des économies en transition d'Europe centrale et orientale, de la Fédération de Russie et de l'Inde ainsi que les principales compagnies chinoises ont été privatisées.

Union européenne

C'est quand l'Union européenne comptait neuf membres, que le secteur de l'acier a atteint son apogée, en 1974, avec une capacité de production de 179 millions de tonnes de produits laminés à chaud¹ et de 156 millions de tonnes d'acier brut, des ventes de 102 millions de tonnes sur le marché européen et des effectifs de 800 000 salariés. Suite au premier choc pétrolier, la production a chuté de 19 % en 1975. Les années suivantes, la

demande est restée faible, la concurrence s'est intensifiée sur les marchés tiers et les importations vers la Communauté européenne ont augmenté. Sous l'effet de la baisse des prix, les producteurs d'acier ont essuyé de lourdes pertes et un nombre croissant de pays ont accordé des subventions à leur sidérurgie affaiblie sous la forme d'aides à l'investissement, d'aides sociales, d'aides à la recherche et/ou d'indemnisations pour les pertes d'exploitation. L'interdiction des subventions imposée par le Traité de Paris, instaurant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, a en fait été ignorée pour faire face à la crise.

Usant de ses prérogatives aux termes du Traité de Paris, la Commission des Communautés européennes a lancé une série de mesures destinées à atténuer les effets de la détérioration de la situation. Dans un premier temps, elle a demandé aux producteurs de limiter volontairement leur production. Cette méthode n'a guère eu d'effet sur le marché et en mai 1977, la Commission a introduit une législation fixant des prix minimum pour certains produits et recommandant des niveaux minimum pour d'autres. De plus, elle a négocié des accords bilatéraux avec les principaux pays exportateurs d'acier portant sur une limitation volontaire de leurs livraisons au Marché commun. Cependant, la situation du marché de l'acier de la Communauté européenne ne s'est pas redressée, car les engagements volontaires n'ont pas été tenus et le niveau des prix n'a pas été maintenu (Nations Unies – Commission économique pour l'Europe, 1992, pp. 3 et suivantes).

En octobre 1980, conformément aux dispositions de l'article 58 du traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (traité CECA), le Conseil des ministres a déclaré un état de crise manifeste dans le secteur de l'acier. Des quotas de production obligatoires, une limitation des livraisons au sein de la Communauté et une restriction des exportations ont été imposés à chaque entreprise. Cette réglementation du marché s'est accompagnée d'un système d'amendes sanctionnant toute violation des quotas attribués. Des prix minimum obligatoires pour l'acier ainsi qu'un plafonnement obligatoire de la production et des ventes individualisé pour chaque producteur ont été appliqués jusqu'au milieu de l'année 1988, et le dernier accord bilatéral sur l'acier avec les grands pays exportateurs a expiré en décembre 1991.

Tableau 7.1. **Marché de l'acier, 1980-85**

Europe des 9						
	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Capacité de production d'acier brut	202.1	197.6	193.0	186.9	170.3	165.7
Production d'acier brut	128.0	125.0	111.0	109.0	119.0	120.0
Consommation apparente	87.0	79.0	77.0	75.0	81.0	80.0
Importations	10.0	8.0	10.0	10.0	10.0	10.0
Exportations	29.0	33.0	26.0	27.0	31.0	34.0
Échanges nets (exportations – importations)	19.0	25.0	16.0	17.0	21.0	24.0

Source: Données réunies par la Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie de l'OCDE.

Le plan de restructuration du secteur de l'acier de 1980-85, appelé Plan Davignon, a été mis en place dans le but de comprimer les capacités de fabrication des produits laminés à chaud, et de les ramener de 172 millions de tonnes en 1980 à 142 millions ou

moins à la fin 1985 (tableau 7.1). À compter de la fin 1980, un large éventail de mesures a été mis en œuvre pour améliorer les conditions de concurrence sur le marché de l'acier de la Communauté européenne (Moffat, 1991, p. 3 et suiv.) :

- Tous les États membres de la CEE ont conclu un accord politique interdisant toute subvention au secteur de l'acier à compter de 1986, à l'exception des subventions aux fermetures d'usines, à la R-D et aux interventions sociales et régionales. Toutes les subventions ont été soumises à une autorisation préalable de la Commission.
- Jusqu'à la fin 1985, les États membres ont eu le droit d'accorder des subventions, sous réserve de l'autorisation de la Commission, si l'entreprise sidérurgique s'engageait en contrepartie à abandonner une part proportionnelle de ses capacités et à restaurer sa viabilité financière.
- Les prêts CECA à des taux d'intérêt bonifiés ont été consentis pour le financement des projets de modernisation et des investissements.
- Dans le cadre du Fonds de développement régional, des programmes tels que RESIDER ont apporté un concours financier aux régions fortement touchées par la crise de l'acier afin qu'elles puissent créer de nouvelles activités dans d'autres secteurs.
- Sous l'égide du Fonds social, les anciens ouvriers de l'acier ont bénéficié de plans de formation et de recyclage, ainsi que de programmes couvrant le coût de leur relocalisation, des licenciements et des pré-retraites.

Cet accord politique sur le programme de restructuration reposait sur une présentation des plans nationaux et individuels de restructuration, étayés par un système de quotas, qui garantissait à chaque entreprise, et donc à chaque État membre, une certaine part de marché. Il appartenait aux autorités de chaque État membre, conjointement avec les entreprises concernées, de déterminer quelles capacités supprimer, ainsi que les sites touchés, et le type de restructuration nécessaire au niveau des entreprises pour restaurer la viabilité financière. Il revenait cependant toujours à la Commission de prendre la décision finale d'accepter les programmes de restructuration des sociétés et d'autoriser les subventions qui leur étaient liées.

À l'expiration du Plan de restructuration de l'industrie sidérurgique, la Communauté européenne avait amputé ses capacités de fabrication de produits laminés à chaud d'environ 31 millions de tonnes, volume qui intègre le report de certaines fermetures à 1986. Ces compressions sont supérieures de quelque 1 million de tonnes à celles envisagées au départ. Ce chiffre prend en compte les investissements réalisés dans de nouvelles installations ainsi que l'amélioration et la modernisation des installations existantes. La réduction de la capacité de production d'acier brut a été tout aussi impressionnante. Entre 1980 et 1988, à l'échéance des plans de restructuration pour les nouveaux États membres d'alors (Espagne, Grèce et Portugal), la capacité de production d'acier brut de l'Europe des 12 était passée de 222 à 188 millions de tonnes.

L'emploi dans le secteur de l'acier de l'Europe des 12 est tombé de 672 000 salariés en 1980 à 409 000 en 1988, soit une compression d'effectifs de près de 40 %. Ainsi, lorsque British Steel a révisé ses capacités à la baisse sur son site de Corby, dans le sud-est de l'Angleterre, plus de 6 000 emplois ont été touchés. Au total, à Corby, dont l'économie était dominée par British Steel, l'emploi est tombé de 23 300 personnes en 1979 à 15 900 en 1981. Certains ouvriers ont profité de plans de départ en retraite

anticipée, d'autres ont réactualisé leurs compétences dans l'aciérie ou acquis de nouvelles qualifications, par exemple en obtenant le permis poids lourd grâce à des dispositifs de formation spécifiques. De plus, 161,88 hectares ont été mis à disposition pour le développement d'autres activités manufacturières, et en 1984, l'emploi total à Corby était déjà remonté à 19 700 (OCDE, 2001a, p. 6).

La fermeture des capacités inefficaces, la modernisation des installations existantes, notamment par le développement de la technologie de la coulée en continue, plus économe en énergie, et la multiplication des fours à arc électrique ont amélioré la productivité du secteur européen de l'acier. Les gains de productivité et la progression du taux d'utilisation des capacités ont aidé les producteurs d'acier européens à renforcer leur compétitivité internationale.

Entre 1980 et 1985, les neuf États membres d'alors ont consacré près de 38 milliards d'ECU au financement des programmes de restructuration des producteurs d'acier de la Communauté : 23 milliards ont été versés aux entreprises restant en activité, 11,5 milliards ont été débloqués pour les investissements et 2,3 milliards ont été accordés pour les fermetures. Les subventions à la R-D et les dépenses d'urgence ont représenté 1 milliard d'ECU (Commission européenne, 1986, tableau 3). Outre ces subventions aux entreprises sidérurgiques, des financements substantiels ont été accordés par le Fonds régional et le Fonds social pour les populations touchées par les restructurations et les mesures sociales à l'intention des ouvriers de l'acier. La restructuration de l'acier européen a donc pesé lourdement sur les budgets des États membres et sur les fonds communautaires.

Le plan Davignon a été un succès, puisque les capacités globales ont été amputées de près de 20 % et la sidérurgie européenne a été modernisée. La réglementation du marché en vigueur pendant la phase de restructuration – quotas de production, prix minimum, accords de limitation volontaire – a imposé des coûts économiques supplémentaires, mais elle a été considérée comme essentielle, car elle prenait en compte des préoccupations économiques et sociales plus larges.

Après une brève reprise entre 1986 et 1990, les marchés mondiaux de l'acier sont repartis à la baisse sous l'effet de l'effondrement de la demande de l'ex-Union soviétique. En 1992, la consommation d'acier est retombée au niveau du milieu des années 80. La faiblesse des cours a détérioré la situation financière des producteurs du monde entier. Même la sidérurgie de la Communauté européenne, qui venait juste de sortir d'une restructuration énergique, a été touchée, et les producteurs européens ont essuyé des pertes proches de celles de la crise précédente. Certains ont demandé que soient de nouveau activées les multiples mesures prévues dans le cadre du traité CECA, mais la Commission a adopté une attitude différente et moins interventionniste.

L'objectif global du programme sur trois ans arrêté par le Conseil le 25 février 1993 consistait à comprimer encore notablement les capacités de production. Ces réductions devaient passer par une action parallèle faisant intervenir *i)* le secteur, chargé d'élaborer un plan détaillé pour les fermetures requises, et *ii)* la Communauté, qui devait mettre en place une série de mesures d'accompagnement visant à faciliter les restructurations (Canevali, s.d., p. 2). Les dispositions suivantes, en particulier, ont été prises :

- Pour favoriser la stabilisation du marché, conformément à l'article 46 du traité CECA, la Commission a publié à titre indicatif des recommandations de ventes trimestrielles sur la base des informations communiquées par les entreprises, afin que ces dernières puissent adapter leurs plans de production à la lumière des

grandeurs agrégées. Des accords de limitation volontaire ont été conclus pour les importations depuis les pays tiers.

- Pour faciliter la restructuration du secteur européen de l'acier, des fonds supplémentaires ont été débloqués sur le budget de la CECA afin de couvrir le coût des licenciements et des départs en retraite anticipée. D'autres programmes de la Communauté ont continué de soutenir la reconversion des ouvriers de la sidérurgie souhaitant commencer une carrière dans un autre secteur. De plus, des subventions ont été versées aux entreprises qui ont amputé leurs capacités de laminage à chaud dans des conditions strictement définies, comme la privatisation, les plans de restructuration, les études de viabilité pour les entreprises restructurées et le gel des capacités restantes.

Fin 1994, la Commission a décidé d'abolir les dispositions d'accompagnement, à l'exception des mesures sociales, qui ont pris fin en 1996. À l'issue de ce programme de restructuration, des capacités de production correspondant à environ 11 millions de tonnes de produits laminés à chaud avaient été supprimées et la main-d'œuvre ramenée à 287 000 salariés en 1995.

Plus de la moitié de ces compressions de capacités, soit 5.8 millions de tonnes, ont résulté de fermetures volontaires dans le secteur privé, qui n'ont pas bénéficié des subventions à la cessation d'activité. Pendant la crise du début des années 90, un large pan de la sidérurgie européenne est donc parvenu à procéder aux ajustements requis par la dégradation du marché sans aide des pouvoirs publics. Durant la crise des années 80, il aurait été inconcevable que les entreprises prennent et financent elles-mêmes une telle initiative. De plus, tandis que pendant les années 80, environ 60 % du secteur européen de l'acier étaient contrôlés par l'État, pratiquement toutes les entreprises avaient été privatisées à la fin du programme de restructuration.

Tableau 7.2. **Marché de l'acier, 1991-95**

Europe des 12

	1991	1992	1993	1994	1995
Échanges mondiaux	117.0	147.0	166.0	177.0	180.0
Importations UE	13.6	15.6	12.5	16.7	22.3
Exportations UE	26.0	25.4	35.0	34.8	25.8

Source: Données réunies par la Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie de l'OCDE.

Malgré les accords de limitation volontaire passés avec les principaux pays exportateurs d'acier, les importations de l'Union européenne ont augmenté sur la période comprise entre 1991 et 1995 (tableau 7.2). La tendance haussière de ces importations a suivi celle des échanges internationaux d'acier, qui se sont accrus d'environ 50 % sur cette période. Les exportations d'acier de l'Europe des 12 ont également augmenté, mais beaucoup plus lentement. Ces évolutions soulignent que la protection du marché européen de l'acier n'a pas joué un rôle très important dans le programme de restructuration des années 90.

Tableau 7.3. **Marché de l'acier, 1998-2002**

Europe des 15

	1998	1999	2000	2001	2002
Importations	24.0	22.2	28.6	29.3	26.7
Exportations	23.5	23.0	28.6	28.5	25.7
Échanges nets (exportations – importations)	0.5	-0.8	0.0	0.8	1.0

Source: Données réunies par la Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie de l'OCDE.

En 1998, le secteur européen de l'acier a dû de nouveau ajuster sa production et ses capacités (tableau 7.3). La Commission n'est intervenue ni pour réguler le marché communautaire de l'acier ni pour lancer de programme de restructuration. Malgré les difficultés du marché, l'Union européenne a respecté les engagements pris lors des négociations du cycle d'Uruguay, à savoir supprimer tous les droits de douane sur l'acier sur une période de dix ans. Le marché communautaire de l'acier commençait donc à s'ouvrir de plus en plus lorsque les exportations des pays tiers se sont mises à grimper en flèche, en 1998. À ce moment-là, l'accès au marché n'était limité que pour la Russie, l'Ukraine et le Kazakhstan, non membres de l'OMC, avec lesquels l'Union européenne avait conclu des accords bilatéraux imposant des restrictions quantitatives sur les exportations vers son territoire. En 2002, une mesure de sauvegarde destinée à protéger le marché commun de l'acier a été introduite en réaction la mesure de sauvegarde prise par les États-Unis pour éviter que les flux commerciaux ne se tournent vers le marché de l'UE. La protection mise en place par l'UE devait expirer dès que les États-Unis retireraient la leur.

Dans la période qui a suivi la crise asiatique, la sidérurgie européenne s'est défaite de capacités supplémentaires, a formé des groupes plus vastes par des fusions et acquisitions internationales et a intensifié la conclusion d'accords de spécialisation. Cet assainissement lui a permis de faire face aux chocs récents (Salerno, 2001, p. 5). Ce secteur semble aujourd'hui en bien meilleure posture pour supporter les ajustements nécessaires aux mutations du marché sans aide spécifique de l'État.

Des capacités avoisinant 13 millions de tonnes ont été rendues définitivement inexploitable dans l'Europe des 15 entre 1998 et 2002, et de nouvelles fermetures, représentant de 8 à 10 millions de tonnes, sont envisagées sur la période comprise entre 2003 et 2005. De même, des récentes fusions et acquisitions ont donné un nouveau visage à la sidérurgie européenne. Avec la fusion des groupes allemands Thyssen et Krupp, au milieu des années 90, puis celle de British Steel et Hoogovens (Pays-Bas), qui ont formé Corus en 1999 (voir encadré 7.1) et le mariage d'Usinor (France), Arbed (Luxembourg) et Aceralia (Espagne), qui ont créé Arcelor, numéro un mondial de l'acier, en 2001, quatre groupes européens se classent désormais parmi les dix premiers producteurs mondiaux. Les synergies dégagées par ces fusions et acquisitions, notamment avec la spécialisation plus pointue de la production et la formation d'alliances stratégiques avec des entreprises du monde entier, ainsi que la concentration de la production dans les usines les plus efficaces, ont considérablement dopé la compétitivité de ces groupes. Une productivité moyenne de 601 tonnes par salarié et par an en 2002, et une progression prévue à 645 tonnes en 2005, témoignent du niveau élevé de compétitivité internationale de la sidérurgie européenne et des efforts permanents

déployés pour renforcer le rôle de ce secteur sur le marché mondial et anticiper les difficultés à venir.

Encadré 7.1. La restructuration de British Steel dans les années 90

La restructuration de l'entreprise publique British Steel a permis l'un des revirements les plus spectaculaires de l'histoire industrielle de la Grande-Bretagne : depuis les pertes gigantesques de la fin des années 70 au retour à la rentabilité à la fin des années 80, à la privatisation en 1988, aux bénéfiques records de plus de 1 milliard de GBP sterling en 1995/1996 et jusqu'à la fusion avec Hoogovens, pour former Corus en 1999¹.

Dans le sillage de la crise en Asie du Sud-est, à la fin des années 90, British Steel a subi de fortes pressions commerciales lorsqu'elle a ressenti plus durement que ses concurrentes de la zone euro les effets directs et indirects de la vigueur de la livre sterling. Le groupe a fusionné avec Hoogovens en 1999 pour donner naissance à Corus. Fin 2000, Corus, qui comptait 32 000 salariés au Royaume-Uni, a restructuré sa branche acier afin de réagir aux difficultés que traversaient alors les marchés. Il a ainsi annoncé la suppression de capacités de production représentant quelque 3 millions de tonnes, via, notamment, la fermeture de sites au Pays de Galles et des suppressions d'emplois généralisées. Le groupe a dépensé 202 millions de livres en indemnités de licenciement et frais annexes, et 130 autres millions en mesures de rationalisation, telles que la démolition de certaines usines, et en coûts de remise en état de l'environnement. Cette restructuration devait ramener les effectifs à 22 000 personnes au Royaume-Uni en 2003.

Les pouvoirs publics britanniques ont mis en place une série de dispositifs destinés à atténuer les effets de cette restructuration pour les salariés licenciés, financés conjointement avec les fonds CECA et les régions touchées, notamment le sud-est du Pays de Galles, pour un montant global de 140 millions de GBP. Ces dispositifs n'ont rien rapporté directement à Corus.

1. « Financing the restructuring of British Steel », SG/STEEL/RD(2001)9, p. 6 (document de travail interne de l'OCDE).

La restructuration du secteur de l'acier aux États-Unis²

Depuis les crises financières de 1997-98, une grande partie de la sidérurgie des États-Unis traverse de sérieuses difficultés. L'essor des importations a comprimé les prix de l'acier à un niveau compromettant la rentabilité des producteurs américains. De plus, les producteurs d'acier intégrés³ ont eu du mal à financer les engagements pris dans les années 80 au titre des pensions de retraite et de l'assurance maladie. La plupart des producteurs intégrés et certaines des mini-acières⁴ les plus petites ont fait faillite.

Face aux inquiétudes croissantes du Congrès, l'Administration Clinton a annoncé un plan d'action pour l'acier (*Steel Action Program*) le 5 août 1999. Ce programme reposait sur trois grands piliers :

- Application ferme de la législation américaine sur les échanges commerciaux, avec enquêtes accélérées.
- Pourparlers bilatéraux en vue de résoudre les problèmes de fond responsables de la crise, avec consultations avec le Japon et la Corée, et un accord de limitation des importations avec la Russie.
- Amélioration des mécanismes de suivi des importations afin de détecter les pics potentiels.

Le Congrès a en outre voté la loi sur la garantie des prêts d'urgence au secteur de l'acier (*Emergency Steel Loan Guarantee Act*), destinée à aider les entreprises affaiblies et incapables d'obtenir des financements commerciaux.

Ce programme n'a freiné que temporairement les importations d'acier qui ont reculé de quelque 20 % en 1999 par rapport au record historique de 1998, mais l'assainissement du secteur a marqué le pas et les groupes en difficulté ont poursuivi leur activité sous la protection du chapitre 11 de la loi américaine sur les faillites.

Quand la situation économique générale s'est dégradée dans les années suivantes, le Président Bush a annoncé une stratégie à trois volets pour s'attaquer aux problèmes structurels se posant continuellement au secteur.

- Premièrement, le Représentant des États-Unis pour le commerce a demandé, en vertu de la section 201 du Trade Act de 1974, l'ouverture d'une enquête par l'*International Trade Commission*, pour évaluer la gravité des préjudices subis par la sidérurgie du fait de l'accroissement des importations de produits en acier.
- Deuxièmement, en collaboration avec les partenaires commerciaux des États-Unis, des actions visant à éliminer les capacités excédentaires inefficaces du secteur de l'acier au niveau mondial ont été initiées.
- Enfin, des négociations devaient être engagées sur les règles régissant les échanges d'acier en visant à introduire des disciplines plus strictes qui permettent, non seulement, de réduire ou d'éliminer toutes les aides publiques allouées au secteur, faussant les échanges, mais qui aillent aussi beaucoup plus loin que les règles internationales relatives à ce type de mesures, en vigueur.

Le Président Bush n'a invoqué la section 201 qu'en mars 2002, après qu'une enquête de neuf mois eut établi que dix produits sidérurgiques avaient subi d'importants préjudices du fait d'une envolée des importations qui justifiaient qu'ils bénéficient d'un répit.

Lorsque le Président Bush a décidé de soumettre les importations d'acier à des droits de douane provisoires, les prix de l'acier étaient tombés à des niveaux sans précédent depuis 20 ans. Un répit d'une durée maximale de trois ans a été accordé, au titre de la section 201 du Trade Act de 1974, et réexaminé à mi-parcours pour juger de la nécessité de son maintien. Cette décision, vivement critiquée par les pays exportateurs d'acier, a déclenché dans le monde entier une vague d'actions commerciales à l'encontre des importations d'acier.

La protection introduite au titre de la Section 201, la fermeture de Geneva Steel en novembre 2001 et de LTV en décembre 2001 qui s'est traduite globalement par une réduction des capacités d'environ 10 millions de tonnes (certaines de ces capacités sont réapparues après avoir été acquises par un nouveau propriétaire), la fermeture d'installations inefficaces sur d'autres sites et une amélioration générale de l'économie nationale, sont autant de facteurs qui peuvent avoir contribué au redressement du marché américain de l'acier depuis le milieu de 2002. Les capacités ont diminué depuis l'année 2000 et ont retrouvé en 2003 leur niveau de 113 millions de tonnes atteint en 1998 tandis que les effectifs du secteur sont passés de 235 000 à cette date à 187 000 en mai 2002. Entre 1974 et 2003, les effectifs de l'acier ont diminué de 73.4 % aux États-Unis, contre 70.7 % dans l'UE15. Les producteurs intégrés, qui représentaient environ 60 % de la production totale d'acier dans les années 90, en représentent aujourd'hui

moins de 50 % tandis que la production et la part de marché des mini-acières ont augmenté.

Au vu du rapport intermédiaire de l'*International Trade Commission* et compte tenu des conditions économiques de la fin 2003, le Président Bush a levé, en décembre 2003, les droits de douane qui pesaient sur l'acier. Les mesures avaient atteint l'objectif visé qui était d'accorder un répit au secteur américain de l'acier pour lui permettre de retrouver sa compétitivité. La décision de supprimer les droits de douane a été prise devant la nette amélioration de la situation du secteur aux États-Unis et d'autres évolutions des conditions économiques, telles que :

- L'assainissement et la restructuration de la sidérurgie (plus de la moitié des capacités de production d'acier sont détenues par des entreprises ayant subi une fusion ou une restructuration, ce qui s'est traduit par la fermeture d'environ 4 millions de tonnes de capacités inefficaces).
- L'entrée en vigueur de prix qui étaient nettement supérieurs à ceux de février 2002, mois précédant l'entrée en vigueur des mesures de sauvegarde.
- L'amélioration de la productivité.
- De nouvelles conventions collectives augmentant la flexibilité et préservant les prestations offertes aux retraités.
- La progression de la demande sur d'autres marchés (Chine et Russie notamment).
- L'accroissement des exportations des compagnies américaines.

La restructuration du secteur se poursuit, notamment au sein des groupes intégrés. Les entreprises sidérurgiques ont renoué avec la rentabilité. Aux États-Unis, la concentration du secteur se poursuit, ce qui permet des économies d'échelle et renforce les compagnies productrices d'acier. Pendant les mois qui ont suivi la levée des mesures de sauvegarde, ISG, le deuxième plus grand producteur intégré, a signé un accord pour l'achat de Weirton Steel, le numéro cinq des producteurs intégrés. Rouge Steel a été racheté par Severstal, premier producteur russe, et Valbruna Steel s'est porté acquéreur de Slater Steel, dans l'État de l'Indiana. En octobre 2004, ISG a fait connaître son intention de fusionner avec Isat International pour former Mittal Steel, le plus grand groupe mondial.

Les participants à l'Initiative à haut niveau de l'OCDE sur l'acier se sont efforcés pendant deux ans d'encourager les pouvoirs publics à déterminer et supprimer leurs excédents de capacité et à instaurer de strictes disciplines en matière de subventions par le biais d'un accord sur les subventions dans le secteur de l'acier.

En juin 2004, le Groupe à haut niveau sur l'acier a conclu qu'en dépit des avancées considérables réalisées en vue d'un accord sur la réduction des subventions dans le secteur de l'acier, il subsistait d'importants désaccords qui nécessitaient un examen et des discussions plus approfondies. Ces désaccords portent notamment sur les exceptions à l'interdiction générale des subventions, l'octroi d'un traitement différencié aux pays en développement et la question de savoir si les subventions autorisées à titre exceptionnel doivent ou non donner lieu à des mesures compensatoires.

Des consultations informelles se déroulent entre les participants au processus de l'OCDE en vue d'essayer de rapprocher les positions dans l'idée de réunir à nouveau le Groupe à haut niveau courant 2005 pour évaluer les chances de conclure un accord.

Notes

1. La capacité de fabrication de produits laminés à chaud correspond à la capacité de transformer de l'acier brut en produits finis, tels que des feuilles, des barres, des tiges et des profilés. La capacité de production d'acier brut correspond à la capacité de produire de l'acier brut sous forme de billettes, de lopins, de brames et de lingots.
2. La plupart des informations sont extraites de S. Cooney, *The American Steel Industry : A Changing Profile*, 2003.
3. Les producteurs intégrés fabriquent de l'acier à partir de minerai de fer.
4. Les mini-acières produisent généralement de l'acier à partir de ferraille d'acier fondue.

Chapitre 8

CONSTRUCTION NAVALE

Ce chapitre étudie quelques cas d'ajustement structurel dans le secteur de la construction navale dans l'Union européenne, le Japon et l'Australie. Les politiques européennes d'ajustement structurel (États membres et la Commission européenne) reposaient sur deux piliers : diminution des capacités de construction en raison des déficiences structurelles dans la construction navale (c'est-à-dire de ses surcapacités chroniques) et encouragement des efforts du secteur à trouver et développer de nouvelles sources de compétitivité, au moyen d'aides à la modernisation et à la mise à niveau. À la suite de deux épisodes critiques (à la fin des années 70 puis à la fin des années 80), l'OCDE a adopté des lignes d'orientation pour encourager les pays membres à réduire leurs capacités de construction navale. Le gouvernement japonais a mis en place un conseil, composé d'experts, de représentants de l'industrie et d'autres parties intéressées, qui était chargé de s'occuper d'une réduction conjointe des capacités excédentaires par l'ensemble des constructeurs japonais. La construction navale australienne ne s'est pas contentée de se restructurer, elle a entrepris une mutation complète qui lui a permis d'atteindre la position de force et la compétitivité dont elle jouit actuellement sur le marché spécialisé de la construction de transbordeurs rapides. Le catalyseur de cette renaissance a été un dispositif de financement créé par le gouvernement australien au milieu des années 70 qui a remplacé celui fondé sur les coûts afin de stimuler l'efficacité et l'innovation du secteur. L'industrie traditionnelle, fondée sur l'acier, s'est reconvertie pour devenir un secteur efficace et technologiquement performant qui était à même de s'adapter assez facilement à la construction de transbordeurs rapides. Avec l'abandon des subventions à la fin de 2000, l'industrie australienne de la construction navale est passée à une situation dans laquelle elle semble désormais à même de survivre sans aide publique.

Principaux points

L'ajustement structurel de la construction navale européenne nécessite des efforts soutenus de la part de l'industrie et des pouvoirs publics pour faire face aux profondes mutations de l'économie mondiale et maintenir et améliorer la compétitivité du secteur sur un marché souvent perturbé.

Après avoir dominé le marché mondial pendant des décennies, l'industrie européenne de la construction navale a été la plus durement touchée par l'effondrement du marché, après sa surchauffe, au milieu des années 70. Le déclin de la construction navale européenne s'est poursuivi même lorsque le marché a commencé à montrer des signes d'amélioration dans les années 80 et sa production continue de stagner aujourd'hui.

C'est pourquoi les politiques européennes d'ajustement structurel se sont avant tout attachées à trouver des solutions efficaces pour ce secteur en déclin tout en essayant de nouvelles sources de compétitivité autres qu'une main-d'œuvre bon marché. Pour ce faire, les pouvoirs publics européens (les États membres et la Commission européenne) ont formulé, pour la construction navale, des politiques reposant sur deux piliers :

- Prenant acte des déficiences structurelles de la construction navale (c'est-à-dire de ses surcapacités chroniques), les pouvoirs publics ont élaboré des mesures visant à diminuer les capacités de construction qui, dans le contexte de l'ajustement structurel, ont entraîné une compression des effectifs, allégeant les coûts d'ajustement structurel inhérents à la restructuration des chantiers navals.
- Les autorités ont également cherché à encourager le secteur à trouver et développer de nouvelles sources de compétitivité (autres que la main-d'œuvre bon marché) et l'ont donc aidé à rester en mesure d'affronter la concurrence en autorisant, par exemple, les aides à la modernisation et à la mise à niveau ou aux activités de R-D.

Les efforts de restructuration ont pris différentes formes selon les États membres. La Suède, par exemple, a presque entièrement renoncé à la construction navale à caractère commercial pour diversifier ses activités dans d'autres secteurs, tandis qu'en France, la restructuration a impliqué des fusions et des regroupements de chantiers navals. Une autre voie, suivie par l'Allemagne, a été de stimuler la compétitivité par des politiques publiques favorisant, par exemple, la modernisation. Dans d'autres cas, comme au Danemark, la concentration du secteur autour de groupes de transporteurs maritimes a permis d'atténuer les pressions à l'ajustement.

En raison du caractère mondialisé de la concurrence dans le secteur de la construction navale et des problèmes à résoudre, les politiques européennes dans ce domaine ont toujours été influencées par le dialogue multilatéral engagé au sein du Groupe de travail de l'OCDE sur la construction navale (Groupe de travail n°6). Les politiques nationales ont été progressivement alignées sur les engagements pris sur les lignes d'orientation ou les arrangements de l'OCDE, qui ont été invoqués à plusieurs reprises pour encourager l'ajustement structurel.

La construction navale japonaise, qui détenait dans les années 70 la moitié des parts du marché mondial, a dû surmonter deux épisodes très critiques provoqués par l'effondrement brutal de la demande de pétroliers, une première fois à la fin des années 70 puis à la fin des années 80.

Les lignes d'orientation adoptées à l'OCDE encourageaient les pouvoirs publics à réduire les capacités de construction navale et elles ont incité le gouvernement japonais à

mettre en place un conseil, composé d'experts, de représentants de l'industrie et des autres parties intéressées, qui a été chargé d'examiner les différentes actions possibles. Ce conseil a recommandé que les capacités excédentaires soient réduites conjointement par l'ensemble des constructeurs japonais, préconisant une diminution des capacités de 35 % en 1976 puis une autre de 20 %, en 1987. Ces recommandations ont été acceptées par le gouvernement japonais.

Pour que ces réductions de capacités puissent être réalisées de façon concertée, une association a été fondée pour acheter et supprimer les capacités excédentaires. Le coût de l'opération a été supporté par l'ensemble du secteur naval japonais, qui a réussi à réduire sa capacité d'environ 50 % au cours de cette période.

L'aspect essentiel du processus d'élaboration de la politique japonaise dans ce domaine a été que l'ensemble du secteur a admis la nécessité de réduire notablement ses capacités et qu'il a accepté très tôt d'en supporter le coût.

La construction navale australienne ne s'est pas contentée de se restructurer, elle a entrepris une mutation complète qui lui a permis d'atteindre la position de force et la compétitivité dont elle jouit actuellement sur le marché spécialisé de la construction de transbordeurs rapides.

Le catalyseur de cette renaissance a été un dispositif de financement créé par le gouvernement australien au milieu des années 70 qui, alors qu'il était destiné au départ à aider l'industrie navale traditionnelle, fondée sur l'acier, a finalement permis une réorientation du secteur vers un nouveau créneau ouvert à l'innovation.

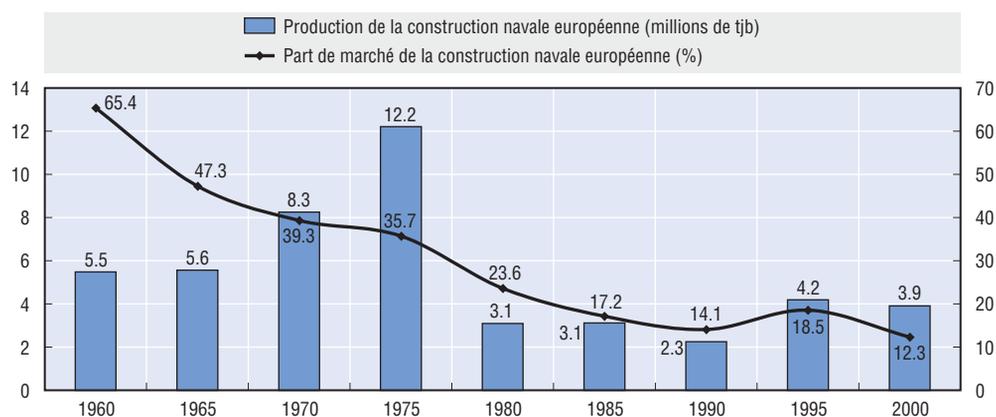
Le succès de cette reconversion s'explique en grande partie par le terrain propice qu'offrait un secteur de la construction navale robuste, efficace et technologiquement performant qui était à même de s'adapter assez facilement à la construction de transbordeurs rapides. En s'écartant de l'activité traditionnelle des constructions en acier pour privilégier l'expérience acquise dans le domaine des petits navires, le nouveau secteur australien de la construction navale s'est appuyé sur une technologie et des savoir-faire existants et il a pu opérer une conversion ascendante plutôt que descendante. La forte concurrence qui existait au sein du secteur naval australienne a elle aussi contribué au développement d'une nouvelle industrie capable de s'imposer comme une industrie plus dynamique, plus performante sur le plan technologique et plus compétitive.

Avec l'abandon des subventions à la fin de l'année 2000, l'industrie australienne de la construction navale est passée à une situation dans laquelle elle semble désormais à même de survivre sans aide publique.

Union européenne

Le déclin de la construction navale européenne

Avec une part de marché mondial de plus de 60 % dans les années 60, la construction navale européenne dominait le secteur avant la récession planétaire qui a débuté au milieu des années 70. Comme le montre le graphique 8.1, elle a continué de progresser jusqu'au début de la récession malgré le recul progressif de sa part de marché.

Graphique 8.1. Production et part de marché de la construction navale européenne¹, 1960-2000

1. 100 tjb et plus. La Pologne est incluse à compter de 1995.

Source : Tableaux statistiques du Lloyd's Register of Shipping.

Cette expansion a été favorisée par l'essor économique observé à l'époque ainsi que par des anticipations optimistes quant à l'évolution future de la situation économique et à l'essor des transports maritimes qui en résulterait. De surcroît, le volontarisme de l'action publique qui s'est notamment manifesté par le versement de subventions pour l'octroi de crédits à l'exportation assortis de conditions favorables, a amplement fourni au secteur les moyens de continuer sa progression.

Sous l'effet de la récession, la construction navale européenne a subi une baisse sans précédent de sa production de plus de 70 %, celle-ci étant tombée de 14.0 à 3.6 millions de tonneaux de jauge brute (tjb) entre 1975 et 1985. Le déclin de la construction navale européenne s'est poursuivi, tant en termes de production que de part de marché, même lorsque le marché s'est dans l'ensemble redressé à partir de 1987/1988. En fait, la production navale européenne n'est jamais revenue à ses niveaux d'avant la crise (voir le graphique 8.1).

Depuis, de nouveaux concurrents dotés d'avantages concurrentiels propres (main-d'œuvre bon marché) ont progressivement pris le contrôle du marché mondial. Le Japon, qui le dominait au début des années 70, en détient toujours une part importante tandis que la Corée, qui en était presque totalement absente dans les années 60, en détient une part de plus en plus substantielle.

Devant la poursuite de la baisse de ses taux de production, le secteur européen a été contraint de licencier plus de 70 % de ses effectifs (qui sont tombés de 461 988 en 1975 à 129 761 en 2003) (tableau 8.1). Au fil des ans, la construction navale européenne a dû subir un long processus d'ajustement structurel, au point de pratiquement disparaître du paysage économique de certains pays. Cette situation a toutefois aussi obligé les gouvernements européens à reconnaître la nécessité de restructurer le secteur et d'accélérer les efforts pour en assurer la compétitivité.

Tableau 8.1. **Évolution des effectifs dans certains pays européens (1975 et 2003)¹**

	1975		2003	
	Effectifs ¹	Nouvelles constructions ²	Effectifs ¹	Nouvelles constructions ²
Danemark	18 900	15 300	2 900	2 400
France	40 354	24 938	6 250	4 350
Allemagne	105 988	71 598	22 000	14 200
Suède	31 500	25 000	0	0
Total ³	461 988	306 047	129 761	90 948

1. Main-d'œuvre employée directement par les chantiers navals.

2. Les nouvelles constructions incluent les navires marchands et les installations au large.

3. Membres de l'Association des constructeurs de navires ouest-européens (AWES)

Source : Association of European Shipbuilders and Shiprepairers, *Annual Report 2003-04*.

Émergence de politiques de restructuration communautaires

Au début de la récession des années 70, alors que l'on pensait encore que les difficultés du secteur étaient passagères, les mesures prises au niveau européen ont principalement revêtu la forme d'aides destinées à permettre aux chantiers de poursuivre leurs activités. Cette action a souvent été motivée par des considérations d'ordre social et le souci de sauvegarder l'outil de production en attendant la reprise.

Cependant, devant la montée des coûts générés par cette politique, les gouvernements européens se sont progressivement tournés vers des solutions de restructuration plus rationnelles et ciblées. Il est aussi devenu apparent pendant la récession que le secteur a connue pendant les années 70 que le problème structurel majeur de la construction navale mondiale résidait dans une surcapacité chronique qui affectait directement toutes les industries nationales de construction navale.

Des directives communautaires sur les aides à la construction navale en 1987 et en 1990 (87/169/EEC et 90/684/EEC) ont constitué une étape importante dans la politique de restructuration de la construction navale en concrétisant l'approche communautaire de facilitation de l'ajustement structurel du secteur. Elles ont, par exemple, introduit pour la première fois des limites communes (« plafonds »), applicables dans l'ensemble de la Communauté, pour les aides. Les directives ont représenté une tentative audacieuse de réagir aux récessions entre les années 70 et la fin des années 80, en tirant les enseignements des expériences tentées pendant ou après la période de récession.

- Tout d'abord, les objectifs des aides ont été précisés et des plafonds (en pourcentage de la valeur contractuelle des navires) ont été introduits dans toute la Communauté. Des dispositions ont également été prises pour réduire progressivement le taux de ces aides : de 28 % en 1987, « l'aide à la production liée au contrat » a été ramenée à 20 % en 1990, 13 % en 1992 et 9 % en 1993.
- Une « aide aux investissements » a été autorisée à condition qu'elle soit liée à la restructuration du chantier bénéficiaire pour éviter tout accroissement de ses capacités. Si celles-ci augmentaient néanmoins, une réduction de capacité équivalente devait être opérée dans d'autres chantiers de l'État membre concerné.

- Une « aide à la fermeture » a été prévue, non pas pour les chantiers eux-mêmes mais pour les travailleurs licenciés après la fermeture d'un site, ce qui garantissait que l'aide serve à couvrir les coûts sociaux de la restructuration (indemnisation des travailleurs, services de conseil, formation professionnelle, etc.). Cette aide n'était fournie qu'à condition que la réduction de capacité soit réelle et irréversible et les chantiers qui en bénéficiaient devaient rester fermés pendant au moins cinq ans (ce délai a été porté à dix ans par la suite).

Avec des objectifs et des engagements clairement définis pour la réduction des aides publiques au secteur, les directives communautaires ont permis de réduire progressivement les capacités de construction et/ou les effectifs, atténuant ainsi la pression des ajustements associés à la restructuration.

Parallèlement, les pouvoirs publics ont aussi essayé de développer de nouvelles sources de concurrence et de rendre le secteur plus apte à affronter ses concurrents :

- En dehors des aides à la R-D généralement offertes à l'ensemble du secteur, des « aides à l'investissement pour l'innovation » ont été autorisées, à condition qu'elles soient liées à des produits et des processus novateurs, encore inutilisés dans les États membres.
- Des « aides à la modernisation et à la mise à niveau » ont été autorisées dans le cadre des aides régionales à l'investissement, à condition de ne pas être utilisées pour la restructuration financière d'un chantier.

L'efficacité des mesures prises au niveau communautaire a été renforcée par des obligations de notification et/ou de surveillance imposées aux États membres. Tout dispositif d'aide, nouveau ou existant, devait être notifié à la Commission européenne qui devait s'assurer de la compatibilité des programmes d'aides publiques avec les principes du marché commun. À cet effet, la Commission a émis un certain nombre de directives revêtant un caractère obligatoire pour les États membres et visant à modeler ces aides et à en garantir la transparence.

Reflétant le caractère mondial de la concurrence s'exerçant dans la construction navale et la nécessité d'une coopération internationale pour résoudre les problèmes structurels, les politiques européennes dans ce domaine ont toujours été influencées par le dialogue multilatéral engagé au sein du Groupe de travail n°6 de l'OCDE. Les mesures nationales ont été alignées sur les engagements pris dans ce cadre et les discussions du Groupe de travail ont inspiré les mesures en faveur de l'ajustement structurel.

L'Arrangement général concernant l'élimination progressive des obstacles aux conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction navale, introduit en 1972, et dont la dernière révision date de 1982, a incité les États membres (ainsi que la Commission européenne) à réduire progressivement les subventions nationales. Les Lignes d'orientation générales pour les politiques gouvernementales dans l'industrie de la construction navale, adoptées en 1976 et révisées en 1982, ont orienté les politiques de construction navale vers une réduction des capacités de construction.

Exemples de restructuration dans des États membres de l'UE

Spécialisés dans les gros pétroliers pendant les années 70, les chantiers suédois ont été affectés plus rapidement et plus durement que tous les autres par la crise pétrolière. L'ampleur de celle-ci et la hausse des coûts d'ajustement pour le secteur ont conduit les autorités à coordonner l'activité des chantiers suédois, notamment en passant des

commandes publiques pour de nouveaux navires et en les stockant dans l'attente de la reprise.

En 1985, pourtant, devant l'escalade des coûts du maintien des chantiers en activité, les pouvoirs publics ont décidé de mettre fin à cette politique et de promouvoir d'autres secteurs (comme l'automobile) considérés comme plus rentables. Cela s'est traduit par une forte diminution du nombre d'emplois dans la construction navale et presque tous les grands chantiers ont pratiquement mis un terme à leurs activités commerciales.

En France, la construction de navires marchands était considérée comme une activité distincte du secteur naval militaire. Les bâtiments militaires étaient construits dans des « arsenaux », c'est-à-dire des chantiers dépendant du ministère de la Défense. De ce fait, la construction navale marchande n'a pas pu bénéficier de l'effet « tampon » produit par les commandes militaires et elle a été plus sévèrement touchée par la récession.

Pendant le difficile processus d'ajustement structurel, l'action publique concernant le secteur naval a encouragé une série d'opérations de restructuration, principalement des fusions ou des regroupements de chantiers. Au fil des années, ces réorganisations ont réduit le secteur à quelques grands chantiers, les Chantiers de l'Atlantique produisant les navires les plus élaborés sur le plan technologique, et les chantiers de taille moyenne, comme Alstom Leroux Navel (Lorient) ou Les Chantiers Piriou, se concentrant sur des bâtiments spécialisés tels que les navires de recherche. Les chantiers de taille plus modeste construisent principalement des petits bateaux de pêche.

En Allemagne, les pouvoirs publics ont estimé que la responsabilité de l'ajustement incombait au premier chef aux chantiers eux-mêmes et qu'ils devaient s'adapter aux nouvelles conditions du marché et améliorer leur structure pour rester compétitifs. Les aides publiques allouées aux entreprises pour résister à la récession ont donc été dégressives et conditionnelles. Des subventions ont, par exemple, été accordées à condition que les navires incorporent de la haute technologie.

La réunification de 1989 a constitué un défi majeur pour l'industrie allemande de la construction navale. Des aides limitées ont été accordées pour moderniser les chantiers de l'ex-Allemagne de l'Est, à la condition expresse que les capacités de construction soient réduites. La politique allemande s'est également caractérisée par l'accent mis sur la promotion de la demande de navires, sous la forme, entre autres, du soutien aux crédits à l'exportation accordés aux pays en développement. Aujourd'hui, les principaux chantiers (Meyer Werft, Aker MTW Werft et HDW) se sont activement engagés dans la construction de navires de croisière et de gros porte-conteneurs, tandis que les chantiers de taille moyenne se sont spécialisés dans les porte-conteneurs de moyennes dimensions ou les navires de charge classiques.

La restructuration de l'industrie danoise de la construction navale fournit un exemple de concentration du secteur sur les activités de transports maritimes. Sans doute plus que tout autre, le secteur danois s'est développé autour de chantiers détenus par les grands groupes d'armateurs.

Les étroites relations ainsi établies entre ces deux acteurs – constructeurs navals et armateurs – ont permis d'amortir le choc de la récession et contribué à éviter des changements brutaux. Le premier constructeur naval danois, Odensee Steel Shipyard, qui appartient au groupe A.P. Moller-Maersk, construit un grand nombre de navires porte-conteneurs.

Poursuite des efforts en faveur de l'ajustement structurel

L'engagement à réduire les subventions publiques dont bénéficiait le secteur a été réaffirmé à maintes reprises et les mesures ont toujours été définies en fonction de l'équilibre observé entre l'offre et la demande sur le marché mondial de la construction navale. De ce fait, l'aide de fonctionnement liée au contrat a été supprimée à la fin 2000 (Règlement n° 1540/98 du Conseil du 29 juin 1998).

De nos jours, le secteur européen domine le segment à haute valeur ajoutée, notamment celui des navires de croisière (considérées comme les bâtiments présentant la plus forte valeur ajoutée), avec un carnet qui représentait près de 80 % des commandes de ces navires à la fin 2003. Il contribue aussi activement à la production de bâtiments technologiquement très avancés : navires transbordeurs rapides, car-ferries ou cargos polyvalents. Les chantiers de taille petite et moyenne se concentrent sur les navires spécialisés (navires de pêche et méga-yachts).

En outre, les efforts se poursuivent pour trouver de nouvelles sources de compétitivité (c'est-à-dire découvrir des créneaux dans des segments « conventionnels » comme les porte-conteneurs, les chimiquiers ou les gaziers) et permettre ainsi au secteur de résister à la concurrence.

Très récemment, les pouvoirs publics et les industriels du secteur ont lancé une initiative conjointe, LeaderSHIP 2015¹, visant à poursuivre la restructuration du secteur et à renforcer sa compétitivité. Avec des programmes d'action communautaires pour l'amélioration de la compétitivité, cette nouvelle initiative adopte une démarche globale, qui va de l'établissement de « règles du jeu équitables » dans la construction navale à l'augmentation de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI), en passant par la construction d'une structure industrielle stable (fondée, notamment, sur des incitations à la concentration).

Japon

Bref historique

Durant la période de forte croissance qui a suivi la seconde guerre mondiale, la construction navale est devenue un secteur clé de l'économie japonaise, contribuant largement aux exportations du pays. En 1956, le Japon était le premier constructeur naval du monde.

Dans les années 60, tirant parti de l'expansion de la demande mondiale de super-pétroliers, la construction navale japonaise a connu une forte croissance et en 1968, elle détenait la moitié du marché mondial. Elle est restée compétitive pendant des décennies et elle contrôle encore 35 % environ de la production totale.

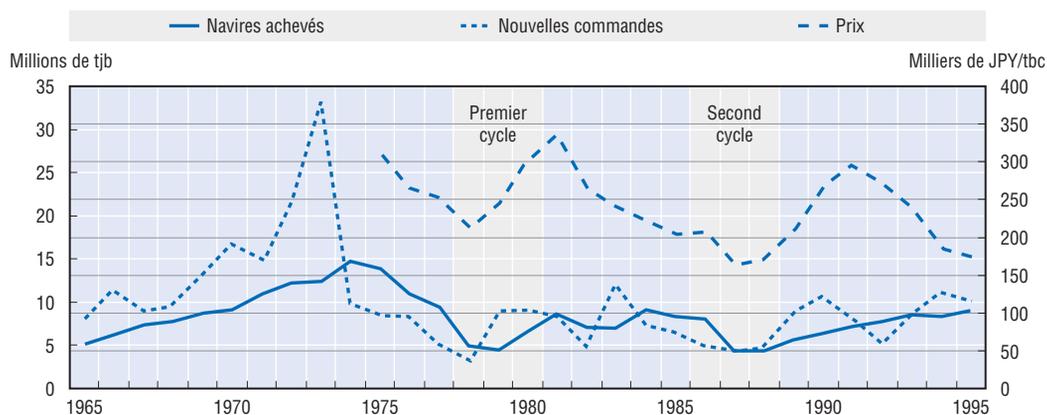
Cette croissance n'a toutefois pas été obtenue sans difficultés puisque le secteur japonais a dû surmonter deux épisodes très critiques provoqués par l'effondrement brutal de la demande de pétroliers, une première fois à la fin des années 70 puis à la fin des années 80 (graphique 8.2).

Premier cycle d'ajustement structurel

En 1974, la construction navale mondiale est brutalement entrée dans une période de récession structurelle sévère, consécutive à la première crise pétrolière. Les nouvelles commandes ont chuté de façon spectaculaire en raison de l'affaissement du marché du

transport maritime et des surcapacités des navires existants, en particulier des super-pétroliers.

Graphique 8.2. Évolution du marché de la construction navale japonaise¹



1. 2 500 tjb et plus

Source : Ministère japonais des Terres, de l'infrastructure et des Transports.

Le secteur japonais a traversé une passe plus difficile que le secteur européen, principalement parce que les super-pétroliers représentaient une part importante de la production du pays. En 1974, les commandes passées aux chantiers japonais ont baissé de jusqu'à 72 % par rapport à l'année précédente. Cette baisse s'est en outre accompagnée d'un grand nombre d'annulations, qui ont pratiquement contrebalancé les nouvelles commandes. La situation des entreprises du secteur s'est donc rapidement détériorée (tableau 8.2).

Tableau 8.2. Nouvelles commandes et annulations reçues par les constructeurs navals japonais¹

	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Nouvelles commandes (millions de tjb)	33.79	9.35	8.50	8.42	4.95	3.22
Annulations (millions de tjb)	-	0.91	6.96	7.59	2.80	0.68

1. 2 500 tjb et plus.

Source : Ministère japonais des Terres, de l'infrastructure et des Transports

Le premier cycle d'ajustement des capacités a été lancé en juin 1976, après la publication d'un rapport du Conseil pour la rationalisation du transport maritime et de la construction navale (*Shipping and Shipbuilding Rationalisation Council*, SSRC). Chargé d'aider les pouvoirs publics à formuler la politique de la construction navale, cet organe réunissait des experts de diverses disciplines au côté de représentants des chantiers navals.

Se référant aux lignes d'orientation de l'OCDE de 1996 et à la conjoncture économique mondiale, le SSRC a nettement confirmé la nécessité d'une importante contraction des capacités de construction. En réponse, le ministre des Transports a émis des lignes d'orientation sectorielles concernant l'activité des chantiers, qui ont débouché sur une diminution des horaires d'exploitation. Cette réduction a atteint, par rapport aux

années antérieures, 30 % environ pendant l'exercice 1977 et quelque 35 % encore pendant l'exercice suivant.

De plus, une succession de faillites, en particulier parmi les chantiers navals de taille petite et moyenne, a incité le SSRC à publier en juillet 1978 un nouveau rapport préconisant la cession d'environ 35 % des capacités existantes. Le mois suivant, le secteur de la construction navale a pu bénéficier de la Loi relative aux mesures spéciales pour la stabilisation des secteurs qualifiés, c'est-à-dire de garanties d'emprunt destinées à aider des entreprises (dans tous les secteurs) à réduire leurs capacités de production. Ces garanties n'ont toutefois pas permis à elles seules de favoriser des réductions suffisantes des capacités de construction navale.

En décembre de la même année, l'Association pour la stabilisation des entreprises des secteurs qualifiés (*Designated Shipbuilding Enterprise Stabilisation Association*, DSESA) a été créée en vue de faciliter la suppression des capacités excédentaires. Elle a pour cela racheté aux constructeurs navals les pontons, quais et équipements portuaires devenus inutiles et les a conservés quelque temps avant de les revendre à des tiers pour servir à des fins autres que la construction navale. Les chantiers ont pu ainsi réduire ou alléger immédiatement leurs capacités et utiliser la plus-value pour s'acquitter du service de leur dette et financer leurs engagements au titre des retraites.

Pour limiter la production, un « cartel antidépression », non soumis aux dispositions de la législation antitrust, a également été constitué en août 1979 par 39 constructeurs navals. Il a permis aux constructeurs de décider de manière collégiale de comprimer leur production et il a assuré l'administration de l'application des directives précédemment formulées par le ministre des Transports.

Quand ce cycle d'ajustement structurel s'est achevé, en mars 1980, les capacités avaient été réduites de 37 % par rapport à l'année précédente (tableau 8.3).

Tableau 8.3. Changements d'échelle du secteur japonais de la construction navale

	Avril 1979	Mars 1980	Réduction
Constructeurs ¹	61	44	-28 %
Ponton ou quai	138	88	-36 %
Capacité (millions de tjb)	9.77	6.19	-37 %

1. Chantiers pouvant construire des navires de 5 000 tjb et plus.

Source : Ministère japonais des Terres, de l'infrastructure et des Transports.

Ces initiatives semblent avoir eu des effets positifs. Le prix des nouvelles constructions a cessé de baisser en 1979, pour la première fois en six ans. Les signes d'une reprise sont devenus perceptibles et l'ajustement structurel a semblé donner les résultats voulus dans un premier temps.

Deuxième cycle d'ajustement structurel

Bien que le tonnage des constructions ait augmenté après la première crise, il est resté inférieur de moitié au niveau enregistré lors du précédent point culminant, comme en Europe. La part de marché des pays nouveaux venus dans la construction navale, comme la Corée et le Taipei chinois, était en train d'augmenter. De surcroît, les observateurs annonçaient que le marasme du secteur allait se prolonger, tandis que la situation

internationale tendait à devenir de plus en plus complexe et difficile. C'est dans ce contexte que le Japon et les pays européens ont procédé à des échanges de vues et d'informations, notamment dans le cadre du Groupe de travail de l'OCDE sur la construction navale.

Au plan intérieur, le SSRC a fortement recommandé, dans un rapport publié en mars 1983, de restreindre à nouveau le développement des capacités et de plafonner la production. Dans ce document, le Conseil a une nouvelle fois évoqué les orientations figurant dans les accords conclus par l'OCDE² et il a instamment prié les autorités japonaises de respecter les obligations qui y étaient énoncées.

Le ministère des Transports a ensuite pris diverses mesures visant notamment à freiner (dans la mesure du possible) le développement et l'extension des installations ainsi qu'à réduire encore l'activité des chantiers, et donc la production.

Cependant, à partir de l'automne 1985, la situation économique internationale a connu des évolutions marquantes, comme l'appréciation du yen par rapport au dollar et la chute des cours du pétrole, qui ont eu un effet considérable sur l'économie japonaise. Les pertes de change ont aussi affecté l'activité commerciale avec l'étranger, en particulier le transport maritime au long cours et la construction navale. Les nouvelles commandes passées aux constructeurs japonais ont diminué de 11 % et 25 % sur les exercices 1985 et 1986, respectivement.

À ce stade, la situation des constructeurs navals a empiré et la détérioration de l'emploi et de l'économie dans les zones très tributaires de la construction navale a suscité une inquiétude croissante.

En dehors de la recommandation qu'il avait formulée en 1983, le SSRC a préconisé, en juin 1986, de prendre sans retard les mesures suivantes pour stabiliser la construction navale nationale :

- Cession des installations excédentaires pour réduire les capacités d'environ 20 %.
- Renforcement de la structure du secteur au moyen de fusions et acquisitions.
- Encouragement de la mise au rebut de navires.
- Création d'une demande de transport maritime.

C'est ainsi que le second cycle de mesures destinées à réduire les capacités a été engagé, au début de 1987, alors que la demande mondiale de navires était au plus bas. Un nouveau « cartel antidépression » a été formé.

Une loi a alors été votée pour faciliter la cession des installations ainsi que les fusions entre chantiers (Loi relative aux mesures temporaires pour la stabilisation de l'activité des chantiers navals qualifiés). Elle prévoyait le rachat des installations excédentaires et un système de garanties d'emprunt par la DSESA³, association créée à cet effet lors du premier cycle d'ajustement.

En mars 1988, à la suite du processus de concentration facilité par la Loi relative aux mesures temporaires, le nombre de constructeurs navals était passé de 44 à 26, organisés en 8 groupes (contre 21 auparavant) et les capacités avaient été comprimées d'encre 24 % (tableau 8.4).

Tableau 8.4. **Changements d'échelle du secteur japonais de la construction navale**

	Avril 1987	Mars 1988	Réduction
Constructeurs ¹	44	26	-41 %
Groupes	21	8	-62 %
Pontons ou quais	73	47	-36 %
Capacité (millions de tjb)	6.03	4.60	-24 %

1. Chantiers pouvant construire des navires de 5 000 tjb et plus.

Source : ministère japonais des Terres, de l'infrastructure et des Transports

C'est ainsi qu'a pris fin le deuxième cycle d'ajustement structurel, mais les freins au développement des différentes installations de construction ont été maintenus (à l'exception de certaines mesures, assouplies sur recommandation du SSRC en 1996) et le plafonnement des capacités globales a continué jusqu'en 2003.

Conclusion

La construction navale japonaise a surmonté des récessions sans précédent dans les années 70 et 80 en ajustant ses capacités en fonction de l'évolution du marché. L'aspect essentiel du processus d'élaboration de la politique japonaise dans ce domaine a été que l'ensemble du secteur a admis la nécessité de réduire notablement ses capacités et qu'il a accepté très tôt d'en supporter le coût.

Ce difficile processus d'élimination des capacités excédentaires a pu être mené à bien au Japon parce que les politiques publiques, et les mesures prises par les industriels, ont largement suivi les orientations formulées, de façon consensuelle, par des experts, des représentants des employés et ouvriers de la construction navale et d'autres parties prenantes.

Il est à noter qu'en vertu des dispositions de la législation, le coût des opérations de la DSESA a été supporté par tous les constructeurs pouvant construire des navires de 5 000 tjb et plus qui sont restés présents sur le marché et qui, par la suite, ont reçu de nouvelles commandes. Si cette approche a pu être mise en œuvre, c'est parce que le rachat des installations s'est fait non seulement à la demande de tel ou tel chantier qui voulait s'en défaire mais également selon les plans définis par des groupements de chantiers, dont certains étaient destinés à se maintenir sur le marché. Autrement dit, les mesures ont été appliquées sur la base du consensus auquel sont parvenus les industriels, les parties prenantes, les créanciers, les pouvoirs publics et autres intéressés. Elles reposaient en outre sur la conviction que les avantages à venir seraient supérieurs aux coûts de leur mise en œuvre.

Malgré quelques séquelles problématiques (vieillesse des ingénieurs et des ouvriers qualifiés, stagnation du progrès technologique), la construction navale japonaise a su conserver son avance sur la concurrence pendant près d'un demi-siècle et elle détient toujours quelque 35 % du marché mondial.

Contrairement à la plupart des autres secteurs économiques japonais, qui ont décliné ou ont transféré leurs installations à l'étranger pour profiter d'une main-d'œuvre moins chère, la construction navale a su évoluer en fonction du marché mondial et maintenir la quasi-totalité de ses activités sur le territoire national.

Depuis l'achèvement de ces programmes de restructuration, l'État a cessé toute intervention directe dans ce secteur, à l'exception d'une aide à la R-D (surtout destinée à la protection de l'environnement) et les constructeurs navals ont été laissés libres de réagir comme ils l'entendent aux évolutions ultérieures du marché international. Le Japon participe en outre activement aux négociations engagées dans le cadre de l'OCDE en vue de l'instauration de règles du jeu équitables au niveau mondial.

Australie

Bref historique

Le premier chantier naval australien a été édifié par le gouvernement colonial en 1797, neuf ans seulement après l'arrivée des premiers colons britanniques. Bien qu'un certain nombre de navires de commerce ou de guerre aient été construits depuis ce passé lointain, la construction navale ne s'est vraiment imposée dans le paysage économique australien que juste avant la deuxième guerre mondiale, lorsque la société Broken Hill Proprietary (BHP) a ouvert un chantier à Whyalla, dans le sud du pays, et que le groupe Evans Deakin s'est établi à Brisbane. Par la suite, la construction navale s'est aussi développée à Newcastle, en Nouvelle-Galles du Sud.

En Australie, la production de grands navires traditionnels en acier a connu son âge d'or entre la fin de la deuxième guerre mondiale et 1972, plus de 70 gros navires marchands ayant été construits pendant cette période. Un certain nombre de navires de plus de 50 000 tonnes de port en lourd (tpl) sont sortis des chantiers de Whyalla et d'Evans Deakin. Le plus gros dépassait 80 000 tpl.

Un secteur sur le déclin

Au XX^e siècle, en Australie, comme dans de nombreux pays industrialisés (ou en voie d'industrialisation), le secteur de la construction navale était considéré comme « stratégique », tant sur le plan économique que militaire, et il a bénéficié du soutien des pouvoirs publics, sous forme de droits d'importation, puis de primes à la production. Cette prime s'apparentait à une subvention grâce à laquelle la construction d'un navire en Australie ne coûtait pas plus cher qu'au Royaume-Uni.

La volonté de l'État australien d'ancrer solidement dans son économie un secteur naval viable remonte à 1947, date de la réintroduction d'une prime créée en 1940 puis supprimée en 1943, car aucun constructeur n'avait demandé à en bénéficier pendant les années de guerre.

Initialement, elle ne devait être versée que pour les navires utilisés en Australie. Le choix s'est porté sur une prime, et non sur un droit d'importation, afin que le coût du transport ne soit pas majoré. Donc, au lieu d'une protection tarifaire qui aurait permis d'aligner le coût des navires importés sur celui des navires de fabrication australienne, les constructeurs locaux ont reçu une prime censée les dédommager du surcoût de la construction d'un navire en Australie.

La prime devait favoriser la viabilité de la construction navale en Australie, mais il semble qu'elle ait eu l'effet contraire. D'un niveau élevé, l'aide destinée à la construction navale locale a remporté un vif succès auprès des six entreprises reconnues satisfaisant aux conditions d'obtention de la prime.

La sélectivité du dispositif, dont les nouveaux entrants ne pouvaient pas bénéficier, a eu pour conséquence de limiter les possibilités d'accès au marché australien. En outre, du fait qu'elle risquait implicitement de diminuer si l'activité de construction navale dégageait des profits importants, la prime a dissuadé les constructeurs qui pouvaient en bénéficier de moderniser leurs installations pour en accroître l'efficacité.

Comme cela a été le cas dans de nombreux pays après la deuxième guerre mondiale, lorsque la prime a été introduite en 1947, le secteur australien de la construction navale s'efforçait de maintenir en activité des chantiers construits ou agrandis durant le conflit. La construction navale marchande produisait, en Australie, comme dans les autres pays, de gros navires à coque en acier, essentiellement des pétroliers et des vraquiers.

Au milieu des années 70, les chantiers construisaient encore ce type de navires mais le secteur était aux prises avec de graves difficultés depuis plusieurs décennies. L'insuffisance des investissements, le manque d'innovation (résultant en partie du système de primes) et les relations tendues entre les partenaires sociaux rendaient évident le fait que le secteur était en crise. Un chantier de l'époque, par exemple, employait des salariés affiliés à 26 syndicats différents et les litiges touchant à leurs attributions respectives et aux pratiques professionnelles étaient fréquents.

Plus simplement, les chantiers navals australiens n'étaient pas assez efficaces pour concurrencer les constructeurs européens traditionnels, dont les compétences, notamment techniques, étaient supérieures aux leurs, ni les nouveaux chantiers qui s'ouvraient dans des pays comme le Japon et (plus tard) la Corée, où la main-d'œuvre était (à l'époque) moins chère. Quant aux primes, leur effet était annulé par les subventions publiques que tous les concurrents recevaient de leur côté.

La réaction des pouvoirs publics

Face à la crise du secteur naval, les pouvoirs publics ont décidé de remanier le système des primes, en 1975, et ils ont remplacé le dispositif initial fondé sur les coûts par un système reposant sur le prix de vente des navires. Celui-ci a, à son tour, cédé la place, en 1980, à un nouveau dispositif axé sur le coût de la construction des navires.

Entre le début et la fin des années 80, le taux nominal de l'aide est passé de 27.5 % à 15 %. Pendant la décennie suivante, il a baissé régulièrement pour tomber à 5 %. Quand la prime a été supprimée, à la fin de 2003, son taux était descendu à 3 %.

Ce dispositif avait clairement pour objectif de soutenir la construction navale locale et pendant toute cette période, une limitation des importations a été maintenue même si l'importation d'un nombre croissant de navires satisfaisant à certains critères (pour l'essentiel des navires qui ne pouvaient pas être construits en Australie) a été autorisée. Cela a encore accru les pressions pesant sur les constructeurs locaux du fait qu'il leur était de plus en plus difficile d'accéder au marché des navires plus gros et plus spécialisés.

En 1984, la limitation de la prime aux navires destinés à naviguer dans les eaux australiennes a été abrogée afin d'aider les constructeurs locaux à résorber les surcapacités. Le nouveau système prévoyait également un durcissement des critères d'agrément des constructeurs pouvant bénéficier de la prime.

Le processus d'agrément avait pour objet de permettre un développement plus « ordonné » du secteur en privilégiant les constructeurs qui avaient les meilleures chances de réussite. Point très important, contrairement au dispositif précédent, dans lequel la prime était réservée à un nombre prédéfini de constructeurs qui bénéficiaient ainsi d'une

sorte de « droit acquis » au détriment manifeste de tous les autres, le nouveau régime était ouvert à tous les candidats satisfaisant aux critères rigoureux fixés.

Ces critères faisaient en sorte que la prime soit versée à des constructeurs ayant prouvé ou pouvant prouver un intérêt durable et manifeste pour les activités du secteur et pouvant en être considérés comme des acteurs viables, efficaces, tournés vers l'avenir et technologiquement avancés. Les nouvelles dispositions étaient aussi subordonnées à l'avancement des discussions engagées entre employeurs et syndicats en vue d'une amélioration des relations professionnelles. Cela visait à améliorer les compétences sur lesquels le secteur naval pouvait s'appuyer et a permis d'améliorer grandement son efficacité à moyen terme.

Impact sur le secteur

La plupart des conséquences des modifications du système n'ont pas été anticipées. Initialement mis en place pour faciliter l'ajustement structurel et la rationalisation de la construction traditionnelle (navires en acier), le nouveau dispositif n'a fait que précipiter un déclin dont le rythme n'avait cessé de s'accélérer dans les années 70 et au début des années 80.

Contrairement aux attentes, en mettant l'accent sur la viabilité à long terme, l'orientation sur les exportations, l'excellence technique et l'efficacité, le nouveau système a en fait favorisé le développement d'une « nouvelle » industrie faisant appel à des compétences, des technologies et des matériaux différents et produisait des navires très dissemblables de ceux construits jusqu'alors.

Un rapide examen de l'évolution de la structure de l'emploi sur quelques années correspondant à la période de mutation du secteur fait apparaître que l'emploi a assez rapidement diminué dans la construction et la réparation navales traditionnelles qui, depuis, se consacrent presque exclusivement à la production de navires militaires pour les forces armées australiennes (bien qu'elles exportent aussi un peu).

Si l'emploi dans le secteur pouvant bénéficier de la prime (celui des constructeurs de transbordeurs rapides) a augmenté, il est resté globalement bien inférieur à celui de l'« ancien » secteur (tableau 8.5). Une comparaison avec la production de l'industrie confirme aussi la nette amélioration de la productivité qui a accompagné la transition.

Tableau 8.5. **Emploi et production dans la construction navale australienne certaines années**

Au 30 juin	Emploi		Production (millions d'AUD)
	Ensemble de la construction navale	Constructeurs pouvant bénéficier de la prime	
1985	11 200	1 598	480
1988	7 500	2 287	822
1992	5 600	1 982	1 469
1996	4 100 (est.)	3 334	1 486

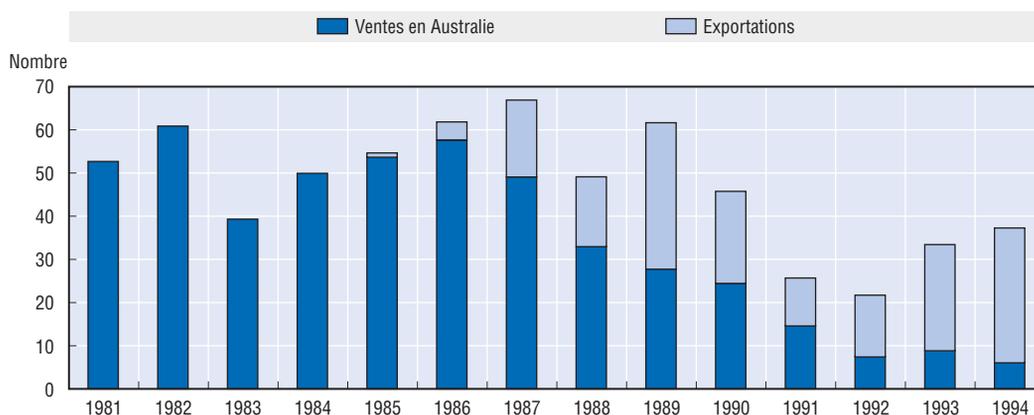
Source : Australian Productivity Commission.

Avec l'augmentation de la production, les montants versés au titre de la prime ont culminé à la fin des années 80 et au début de la décennie suivante, malgré la baisse progressive du taux de l'aide. Dans la deuxième moitié des années 90, une forte réduction du taux de la prime a fait diminuer le montant global des paiements, qui s'est établi aux alentours de 25 millions d'AUD par exercice entre 1990 et 1997. Il a encore diminué depuis du fait que le taux de l'aide a continué de fléchir. C'est en 2001/02 que les paiements effectués au titre de la prime ont atteint leur plus bas niveau (5.5 millions d'AUD) alors qu'en 2000/04 ils se sont élevés à 13.8 millions d'AUD.

Un secteur réinventé

Comme on l'a dit plus haut, le système des primes, remanié dans les années 70 et 80, était initialement destiné à aider la restructuration de la construction navale traditionnelle axée sur l'acier. En fait, aucun des constructeurs traditionnels n'a survécu à la mutation et ils ont soit cessé leur activité ou abandonné le marché des navires marchands pour se tourner vers la construction de bâtiments militaires. Ils ont été remplacés par une nouvelle race de constructeurs. Le créneau occupé par les nouveaux constructeurs navals australiens est celui des transbordeurs rapides (passagers et mixtes), des paquebots de luxe, des navires de surveillance et des yachts. Ces constructeurs ont très bien réussi à s'approprier ce créneau et ils sont, depuis de nombreuses années, à la pointe de la technologie tant au niveau de la conception que de l'utilisation de l'aluminium et de matériaux composites. Ils sont installés dans d'autres régions du pays (principalement à Henderson, dans l'État d'Australie-Occidentale, et en Tasmanie). Enfin, ces nouveaux entrants étaient aussi très tournés vers l'exportation, ce qui a complètement révolutionné le secteur. Le graphique 8.3 illustre de façon assez spectaculaire la transformation qui s'est opérée entre 1981 et 1994. Cette situation persiste encore aujourd'hui et presque tous les navires construits en Australie sont exportés.

Graphique 8.3. **Ventes de navires pouvant bénéficier de la prime : 1980-81 à 1993-94**



Source : Australie, Department of Industry, Science and Technology (1994).

Dans une étude réalisée en 1995, le Bureau australien d'économie industrielle (*Australian Bureau of Industry Economics*) a attribué cette « réinvention » aux facteurs suivants :

- Les transbordeurs rapides peuvent être considérés plutôt comme de gros navires et nombre des constructeurs actuels avaient débuté dans la construction d'avant-garde,

segment dans lequel le degré de continuité technologique était plus élevé que dans la construction traditionnelle en acier.

- En s'écartant de l'activité traditionnelle des constructions en acier et en exploitant leur expérience dans le domaine des petits navires, les nouveaux constructeurs australiens se sont appuyés sur une technologie et des savoir-faire existants et ont pu opérer une conversion ascendante plutôt que descendante.
- Les besoins en capitaux étaient assez faibles, ce qui a permis l'émergence d'un certain nombre de constructeurs, d'où une concurrence intense et la circulation des idées et du personnel au sein du secteur.
- La forte demande intérieure initialement suscitée par ces navires (et alimentée par l'essor du tourisme) a soutenu l'activité pendant que les constructeurs se développaient à l'exportation.

Le secteur aujourd'hui

En 2004, la construction navale australienne reste fortement axée sur les transbordeurs rapides en aluminium et autres navires du même type, dont la taille a augmenté au fil des ans. Ainsi, Austal construit actuellement un transbordeur rapide mixte (passagers, véhicules, fret) de 126,6 mètres, pour un client européen. Il existe aujourd'hui une douzaine de chantiers, essentiellement implantés à Henderson (Australie-Occidentale), capables de construire des transbordeurs rapides et autres navires comparables.

Au fil des ans, les constructeurs australiens se sont positionnés à la pointe de la conception et de la technologie et ont participé à plusieurs coentreprises à l'étranger qui ont impliqué des transferts de technologie et d'études techniques. Austal et Incat Tasmania, en particulier, ont établi des filiales et des entreprises en coparticipation aux États-Unis, afin d'être présents sur le marché créé par la loi Jones et de tirer parti des applications militaires croissantes de ces navires.

Les pouvoirs publics ont compris dès 1995 que, si l'Accord de l'OCDE sur la construction navale entrerait en vigueur en 1996 comme prévu⁴ et si l'Australie y adhérerait, le système des primes devrait être immédiatement supprimé. Cet accord n'ayant pas pris effet dans les termes prévus, la prime a été prolongée, mais avec des taux décroissants.

Le système des primes a pris fin au 31 décembre 2000 et des dispositions prévoient sa disparition progressive d'ici au 31 décembre 2003 pour les navires commandés avant fin 2000. Pour le segment des navires marchands, l'exercice 2003/04 s'est clos sur un chiffre d'affaires supérieur à 500 millions d'AUD. À cette date, l'ensemble du secteur (construction navale militaire comprise) employait plus de 7 000 personnes.

Ce nouveau statut de secteur non subventionné renforce la nécessité de la fixation de règles du jeu équitables pour que le secteur naval australien puisse se maintenir sur le marché international. Il n'est donc pas étonnant que l'Australie participe activement aux négociations qui sont en cours à l'OCDE en vue de l'élaboration d'un nouvel accord établissant des conditions de concurrence normales dans la construction navale.

Notes

1. LeaderSHIP 2015 – Définir l'avenir de l'industrie européenne de la construction et de la réparation navale – La compétitivité par l'excellence, 2003, Commission européenne. (http://europa.eu.int/comm/enterprise/maritime/leadership_2015.htm)
2. *Lignes d'orientation générales pour les politiques gouvernementales dans l'industrie de la construction navale et Accord général concernant l'élimination progressive des obstacles aux conditions normales de concurrence dans l'industrie de la construction navale.*
3. Cette association a été réorganisée en 1989. Devenue l'Association pour l'assainissement structurel du secteur de la construction navale (Association for Structural Improvement of the Shipbuilding Industry, ASIS), elle a étendu son champ d'activités à l'étude des tendances de l'offre et de la demande mondiales de constructions navales.
4. Il n'est toujours pas applicable, faute de ratification par les États-Unis, condition indispensable figurant dans les modalités d'entrée en vigueur.

Chapitre 9

AUTOMOBILE

Ce chapitre étudie quelques cas d'ajustement structurel dans le secteur de l'automobile. Il couvre un pays en développement (l'Afrique du Sud), un pays en transition (la Pologne) et deux pays industrialisés (l'Australie et le Japon). Malgré les nombreuses différences que présentent ces pays, ils partagent trois caractéristiques : *i*) l'industrie automobile est importante dans tous ; *ii*) chacun d'eux a été récemment confronté à un sérieux problème d'ajustement dans ce secteur ; et *iii*) les façons dont ils ont affronté ces difficultés montrent certaines similarités. La politique commerciale a joué un rôle important dans le cas de l'Afrique du Sud et (dans une plus large mesure) de la Pologne, où l'accès préférentiel aux marchés d'Europe et d'Amérique du Nord a offert une incitation supplémentaire aux constructeurs automobiles pour qu'ils investissent dans une production tournée vers l'exportation. L'investissement étranger est important non seulement pour les capitaux ou la technologie qu'il apporte mais aussi pour les changements de mentalité et de pratiques qu'il provoque au sein des entreprises ou des industries concernées, comme le montre le cas du Japon. La suppression progressive des hauts niveaux de protection dont bénéficiait l'industrie automobile australienne a créé un climat plus concurrentiel impliquant une beaucoup plus grande focalisation sur l'innovation et les services offerts à la clientèle. La libéralisation des échanges est toutefois allée de pair avec plusieurs mesures concomitantes importantes : l'introduction de négociations au niveau des entreprises ; une réforme générale de la réglementation, par exemple dans les secteurs de l'électricité et des transports ; et une aide budgétaire provisoire qui a encouragé de nouveaux investissements et l'innovation.

Principaux points

Les études de cas examinent l'expérience de quatre pays dans le secteur de l'automobile. Elles couvrent un pays en développement (l'Afrique du Sud), un pays en transition entre le communisme et l'économie de marché (la Pologne) et deux pays industrialisés (l'Australie et le Japon). Malgré les nombreuses différences que présentent ces pays, ils partagent trois caractéristiques : *i*) l'industrie automobile est importante dans tous, *ii*) chacun d'eux a été récemment confronté à un sérieux problème d'ajustement dans ce secteur, et *iii*) les façons dont ils ont affronté ces difficultés ainsi que les résultats qu'ils ont obtenus servent à illustrer les principaux points décrits ci-dessous.

Tous les pays sont confrontés à des difficultés et ils doivent procéder aux ajustements nécessaires

Une constante de l'économie politique du commerce automobile est que les problèmes d'ajustement – qui revêtent parfois le caractère de crises – touchent des pays à tous les niveaux de développement économique. Les problèmes examinés dans les études de cas varient considérablement suivant la nature des systèmes économiques et politiques des pays : le Japon a dû faire face à l'effondrement de l'« économie de bulle », la Pologne à la transition du communisme à l'économie de marché et l'Afrique du Sud à la fin de l'*apartheid* et à la réinsertion de son économie dans un système mondial d'échanges dont elle avait été en partie exclue. L'Australie a, quant à elle, entrepris une profonde mutation en renonçant à une politique industrielle autocentrée, impliquant un degré très élevé de protection. Deux des cas examinés sont assez extrêmes ; tous les pays ne doivent en effet pas subir des changements aussi radicaux que ceux auxquels la Pologne et l'Afrique du Sud ont dû faire face au cours des vingt dernières années. Le cas japonais permet, en revanche, de souligner le fait que les problèmes sont récurrents dans ce secteur. Il est très facile à une entreprise performante, ou à une industrie nationale, de faire preuve d'un dangereux excès de confiance. Chacun sait qu'il faut beaucoup de temps à l'industrie automobile pour mettre au point de nouveaux modèles ce qui permet aux problèmes de se développer lentement et exige que des efforts soutenus soient déployés pendant plusieurs années pour les résoudre. C'est ce qui s'est passé dans le cas du Japon, où Nissan et d'autres entreprises ont trop construit de véhicules à la suite du boom économique des années 80. Les erreurs de calcul sont devenues manifestes lors de l'éclatement de la bulle mais la prise de conscience du problème ne s'est pas traduite par une solution rapide et efficace.

Le problème auquel le Japon a dû faire face, ainsi que les succès obtenus en Pologne et en Afrique du Sud, soulèvent la question des perspectives à long terme des producteurs de la « triade », constituée par l'Europe occidentale, le Japon et l'Amérique du Nord. Il est souvent soutenu que les industries concurrentielles auront tendance à se déplacer au fil du temps des pays plus développés vers les pays moins développés. Si certains observateurs avancent que cette évolution tient à une modification des coûts de production (notamment du travail), d'autres adoptent un point de vue plus pessimiste. Les sciences sociales font une large place aux théories suggérant que les grandes économies compétitives ne maintiendront probablement pas leur position indéfiniment. C'est le message qui sous-tend la théorie de Veblen sur le « handicap du leader » (Veblen, 1915), qui est présentée sous l'angle opposé par les assertions de Gerschenkron concernant les « avantages du retard » (Gerschenkron, 1962), ainsi que les considérations d'Olson sur le déclin de la compétitivité dans un pays développé qui est assailli par des « coalitions à

objectif redistributif » (Olson, 1982). Si ces théories sont universellement valides, on peut en déduire que les industries automobiles de pays « challengers », comme la Pologne et l’Afrique du Sud, finiront par l’emporter sur les producteurs établis dans les pays de la triade.

Le cas du Japon donne à penser que ce pessimisme ne se justifie peut-être pas. Bien que Nissan et d’autres constructeurs japonais aient dû affronter une forte concurrence et qu’ils aient même été au bord de la faillite, ces difficultés ne se sont pas avérées insurmontables. Considérons, tout d’abord, la question des coûts de main-d’œuvre qui, au Japon, figurent parmi les plus élevés du monde. Des salaires élevés augmentent certes les coûts de production mais ils doivent être considérés au regard de la forte productivité des travailleurs japonais. Affirmer qu’un pays ne peut verser des salaires élevés et rester compétitif évoque l’affirmation souvent entendue selon laquelle, si l’on s’en tient aux lois physiques, il est impossible aux bourdons de voler. Le fait démontrable que les bourdons s’envolent bien laisse supposer que cette affirmation est erronée et le même raisonnement est applicable au fait que l’on trouve des industries automobiles dynamiques dans des pays à hauts salaires. Alors que les pays industrialisés peuvent avoir énormément de mal à rester compétitifs dans les industries à forte intensité de main-d’œuvre, en dehors des lignes de produits haut de gamme, les perspectives sont nettement plus favorables pour une industrie capitaliste bénéficiant d’importantes économies d’échelle.

Le cas de l’Australie, qui se trouve en dehors de la configuration « triade – challenger » illustre néanmoins un point commun à toutes les industries automobiles : l’un des principaux défis auxquels elles sont confrontées est celui des investissements considérables qui seront probablement nécessaires pour que les constructeurs respectent des normes environnementales plus strictes.

La solution ne se trouve pas dans la protection des échanges

Les échanges offrent aux industries le moyen d’améliorer leur compétitivité en leur permettant à la fois d’avoir accès à des moyens de production de qualité, moins coûteux, et de bénéficier de plus grandes économies d’échelle en exportant vers de grands marchés. Dans aucun des cas présentés ici, toutefois, le pays ou l’entreprise n’a compté sur une nouvelle protection des importations pour améliorer sa compétitivité ou maintenir le *statu quo*. Au contraire, dans trois cas, les pays se sont engagés dans la voie de la libéralisation de façon autonome. Dans deux de ces cas, un nouvel accès préférentiel à des marchés étrangers a permis d’accroître les possibilités existantes.

Les cas présentés ici illustrent toute une gamme d’expériences. À une extrémité, on trouve le cas de Nissan dans lequel la politique commerciale n’a pas joué un rôle déterminant. Au contraire, par un plaisant paradoxe, c’est *après* la venue à expiration des restrictions quantitatives sur les marchés des États-Unis et de l’UE que les problèmes de Nissan ont culminé. Le plan de redressement de l’entreprise a préconisé de nombreux changements dans les modes d’opération de celle-ci sans tableur sur une modification des politiques commerciales du Japon ou de ses partenaires.

La politique commerciale a joué un rôle plus important dans le cas de l’Afrique du Sud et (dans une plus large mesure) de la Pologne, où l’accès préférentiel aux marchés d’Europe et d’Amérique du Nord a offert une incitation supplémentaire aux constructeurs automobiles pour qu’ils investissent dans une production tournée vers l’exportation. Pour ces deux pays, l’amélioration de l’accès aux marchés s’est faite en trois étapes : la levée des sanctions, l’extension de l’accès préférentiel sur une base non réciproque et la

négociation d'accords commerciaux régionaux (accords de libre-échange entre l'Afrique du Sud et l'UE et les États-Unis, et adhésion de la Pologne à l'UE). La liberté d'accès à un marché de la triade a été particulièrement importante pour la Pologne, où la perspective de l'adhésion à l'UE – et donc d'un accès libre et permanent au plus grand marché automobile du monde – a influé non seulement sur l'ampleur mais aussi sur la nature de l'investissement étranger. Si certains des assembleurs de véhicules automobiles ont commencé par de simples opérations de faible envergure, en vue principalement de « sauter par-dessus » le mur tarifaire qui limitait les ventes locales, ils ont par la suite considérablement développé leurs activités et les ont davantage intégrées pour satisfaire aux règles d'origine de l'UE.

L'investissement étranger apporte plus que des capitaux

L'investissement est important non seulement pour les capitaux ou la technologie qu'il apporte mais aussi pour les changements de mentalité et de pratiques qu'il provoque au sein des entreprises ou des industries concernées. Cela est particulièrement vrai dans le cas d'un secteur dans lequel les opérations internes des entreprises et leurs relations avec les réseaux de fournisseurs ont été radicalement transformées au cours des dernières décennies. Les entreprises automobiles nationales d'un pays qui seraient protégées de ces évolutions, risqueraient d'avoir moins de chances d'apprendre quelles sont les meilleures façons de relever les défis de l'ajustement auxquels elles seront inévitablement confrontées.

Ce point trouve sa meilleure illustration dans le cas du Japon où Nissan s'est montré incapable de prendre les dures décisions nécessaires pour mettre fin à son déclin. Ce n'est que grâce à l'alliance avec Renault, qui a apporté une culture d'entreprise profondément différente et un nouveau style de gestion, que ses dirigeants ont su prendre les mesures difficiles, indispensables pour réduire les coûts et rétablir la rentabilité. Ces changements culturels ont été beaucoup plus importants que l'apport de liquidités que Renault a mis sur la table.

Des observations du même ordre peuvent être formulées dans les cas de l'Afrique du Sud et de la Pologne où les industries automobiles nationales ont subi les contraintes que leur imposait le semi-isolement de leur pays du système mondial d'échanges et d'investissements. Dans les deux cas, des restrictions frappaient les rares investissements effectués par les constructeurs automobiles des pays de la triade. La situation a changé avec l'effondrement du communisme et la fin de l'*apartheid*. Les nouveaux investissements importants effectués dans ces deux pays ont non seulement apporté des fonds supplémentaires et des technologies de pointe mais aussi amélioré les pratiques en matière de gestion. Dans le cas de l'Australie, la politique commerciale a été un moteur essentiel de la réforme.

La suppression progressive des hauts niveaux de protection dont bénéficiait l'industrie automobile australienne a créé un climat plus concurrentiel impliquant une beaucoup plus grande focalisation sur l'innovation et les services offerts à la clientèle, ce qui a permis à cette industrie de compenser l'impact d'une envolée des importations de véhicules par un net accroissement des exportations. La libéralisation des échanges est toutefois allée de pair avec plusieurs mesures concomitantes importantes : l'introduction de négociations au niveau des entreprises, qui a permis de faciliter l'adoption des méthodes de production en flux tendus ; une réforme générale de la réglementation qui a rendu plus efficace la fourniture des services d'infrastructure, comme l'électricité et les

transports ; et une aide budgétaire provisoire qui a encouragé de nouveaux investissements et l'innovation.

Un cadre d'action favorable est indispensable

Un autre enseignement important que l'on peut tirer est que l'expérience de l'industrie automobile a été réussie là où le contexte de l'action gouvernementale dans divers domaines y était favorable. Cela a notamment été le cas, en Australie, avec les réformes du marché du travail et de la réglementation. En Pologne, les conditions nécessaires à l'investissement étranger ont été créées par le rétablissement des droits de propriété et la suppression des participations publiques tandis qu'en Afrique du Sud, l'industrie automobile a bénéficié des réformes économiques radicales entreprises après la fin de l'apartheid.

Japon

Introduction

Cette étude de cas porte essentiellement sur le rétablissement de la compétitivité dans un pays de l'OCDE, considéré sous l'angle d'une seule entreprise. C'est un éclairage approprié pour ce secteur oligopolistique, dans lequel un nombre relativement réduit d'entreprises des pays de la triade réalise ensemble la majeure partie de la production de voitures particulières. Ces acteurs sont extrêmement influents sur le marché mondial. En 2003, les recettes de General Motors, le numéro un de l'automobile, s'élevaient à 185.5 milliards d'USD, montant atteint par le produit intérieur brut (PIB) de 26 pays seulement. Nous nous pencherons ici sur le cas de Nissan. Bien que moins important que General Motors, ce constructeur a enregistré, en 2003, des recettes de 56.0 milliards d'USD, chiffre qui dépassait le montant du PIB du Bangladesh (53^e économie mondiale)¹.

Nissan a prospéré pendant la période de haute conjoncture des années 80, mais a stagné pendant la décennie suivante. Ses parts de marché et ses recettes ont diminué alors que sa dette augmentait de sorte que l'entreprise s'est retrouvée au bord de la faillite. Ses efforts de redressement ont été vains et son sort ne s'est radicalement amélioré qu'après la signature d'une alliance avec Renault en 1999. Sous l'impulsion des dirigeants du constructeur français et de sa propre équipe de direction, Nissan a alors adopté un plan audacieux de réformes internes et externes. Au bout d'un an, le constructeur a enregistré des bénéfices record.

Les mesures prises par Nissan illustrent une tendance plus générale du secteur au niveau mondial : les constructeurs engagent simultanément une concentration horizontale et une désagrégation verticale. Sur l'axe horizontal, une série de fusions, d'acquisitions et d'alliances réunit en familles transrégionales des entités autrefois distinctes. Sur l'axe vertical, les assembleurs réorganisent leurs relations avec les fabricants de pièces. Alors qu'ils en étaient autrefois propriétaires ou entretenaient avec eux des liens étroits, ils les tiennent aujourd'hui à distance. Ce phénomène est particulièrement frappant au Japon, où le cas de Nissan met en lumière les difficultés que rencontre l'ancien modèle dominant du *keiretsu* fondé sur d'étroites relations entre les entreprises.

Le contexte économique

Bien que cette étude de cas soit axée sur l'expérience d'une seule entreprise, de ses partenaires étrangers et de ses fournisseurs, elle ne peut ignorer l'évolution plus générale

de l'économie japonaise et du secteur automobile au niveau mondial. Les problèmes de Nissan tenaient en grande partie à une récession de longue durée qui a frappé toute l'économie du pays, et les solutions mises en place ne sont pas spécifiques à ce constructeur. Le redressement de l'entreprise peut aussi être attribué dans une certaine mesure aux évolutions économiques plus générales, notamment la dépréciation du yen. Il est néanmoins utile d'examiner de façon plus approfondie la façon dont une entreprise fait face aux problèmes au niveau microéconomique, en considérant l'environnement plus général comme exogène.

L'économie de bulle

Rien ne semblait auparavant pouvoir freiner l'économie japonaise mais la prospérité des années 80 a cédé la place à la dérive des années 90. Fort du succès de ses secteurs exportateurs et de la demande de ses partenaires, le Japon a opté, dans les années 80, pour une politique monétaire et budgétaire expansionniste. Or, la croissance de la demande intérieure et la hausse rapide des prix qui en ont résulté ne pouvaient se poursuivre indéfiniment. Au début des années 90, la bulle a éclaté. Depuis, l'économie japonaise se caractérise par des taux d'inflation négatifs, des taux d'intérêt extrêmement bas, une tendance persistante des prix à la baisse, des niveaux de chômage élevés pour ce pays et des incertitudes concernant l'avenir. L'asphyxie de la demande intérieure a compliqué les efforts déployés par les constructeurs japonais pour sortir du marasme.

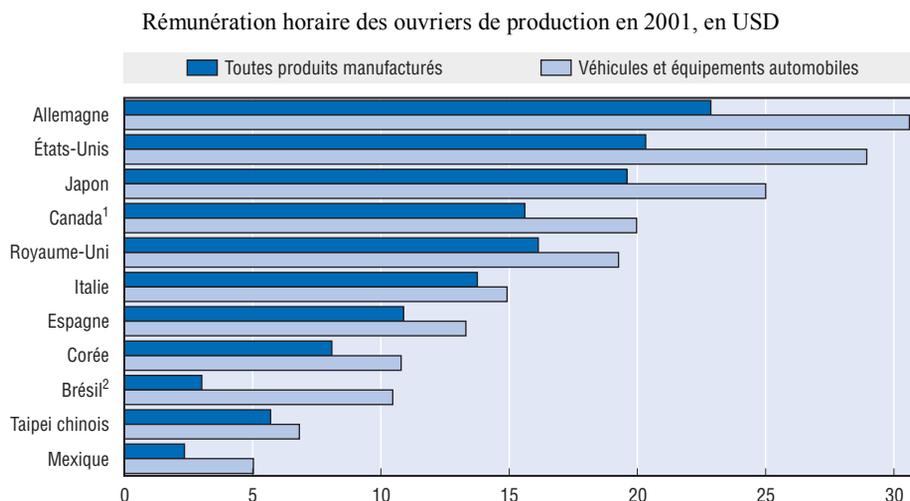
L'économie de bulle avait favorisé une expansion excessive de la capacité intérieure, particulièrement dans le secteur automobile. Se fondant sur l'hypothèse optimiste que le Japon dominerait le marché mondial dans un avenir prévisible, Nissan et les autres constructeurs avaient porté leurs capacités à un niveau qui ne correspondait à aucune projection raisonnable de la demande intérieure (Smitka, s.d., p. 2). Le secteur n'était pas prêt à faire face à certains phénomènes qui auraient dû être prévus (baisse des achats d'une population vieillissante, notamment) et à d'autres moins aisément prévisibles (persistance d'un yen fort et récession inhabituellement longue, par exemple). Les constructeurs ont rapidement constaté que leurs usines étaient en mesure de produire plusieurs millions d'unités de plus qu'ils ne pouvaient écouler dans le pays ou à l'étranger. Pendant ce temps, la part de marché du Japon avait diminué².

Le coût élevé de la main-d'œuvre au Japon a également compliqué la reprise. Comme le montre le graphique 9.1, le coût de la rémunération horaire pour les travailleurs employés dans les activités manufacturières au Japon était supérieur à celui de la plupart des autres pays de l'OCDE (et largement au-dessus de celui des pays en développement). Le graphique indique également qu'au Japon, comme dans tous les autres pays, les salaires sont nettement plus élevés dans le secteur automobile que dans les autres secteurs manufacturiers. Il est toutefois notable que le coût de la main-d'œuvre au Japon n'est pas le plus élevé de tous les pays : les salaires américains et allemands restent en effet plus élevés. Les rigidités du marché du travail ne se limitent cependant pas à la question des rémunérations. La tradition japonaise de l'emploi à vie jointe au profond respect de l'ancienneté et à l'aversion marquée pour les fermetures d'usines, a rendu encore plus difficile pour les entreprises de prendre des mesures fortes pour résoudre leurs problèmes de compétitivité.

La lenteur du redressement économique a néanmoins contraint les entreprises japonaises à mettre en œuvre des mesures jugées autrefois impossibles telles que la fermeture d'usines d'assemblage, la vente de parts et de filiales, la mise en place de plans de retraite anticipée et même le licenciement de travailleurs. Les entreprises sont

également devenues beaucoup plus ouvertes aux partenariats avec des concurrents étrangers.

Graphique 9.1. Salaires dans le secteur automobile de plusieurs pays



* Données de 2000. ** Données de 1999.

Source : D'après des données du ministère du Travail des États-Unis.

Investissement étranger

L'évolution de l'investissement étranger dans le secteur automobile japonais peut se résumer à trois périodes. La première est celle de l'avant-guerre, lorsque des entreprises étrangères ont implanté des usines au Japon. Ce fut le cas de Ford et General Motors dans les années 20 avant de devoir se retirer progressivement par la suite. (Nissan a loué les locaux de Ford peu après sa création en 1933). La deuxième grande période est celle des années 70 et 80, au cours de laquelle les constructeurs japonais ont investi à l'étranger. Ils n'ont commencé à délocaliser qu'après avoir été confrontés à des restrictions volontaires à l'exportation et à d'autres barrières. Les entreprises japonaises étaient peu enclines à investir aux États-Unis où elles « jugeaient très préoccupants les niveaux de rémunération plus élevés, la fréquence des grèves, le plus faible niveau de qualité d'exécution du travail, l'absence de système établi pour la fourniture des pièces et le système juridique différent » (Satake, 2000, p. 5). C'est Nissan qui a franchi le premier pas en ouvrant une usine dans le Tennessee en 1980. Les investissements effectués par la suite ont souvent revêtu la forme de coentreprises : Toyota-General Motors (1984), Mazda-Ford (1985) et Mitsubishi-Chrysler (1985). Les investissements japonais en Europe ont également été motivés par la crainte de restrictions potentielles sur le marché.

La troisième période a commencé lorsque la bulle a éclaté et que les entreprises japonaises affaiblies ont eu elles-mêmes besoin de capitaux et partenariats étrangers. Une fois le processus amorcé, il a rapidement pris de l'ampleur. Sur les onze constructeurs automobiles japonais d'origine, deux seulement, Toyota et Honda, sont restés entièrement japonais. Suite à la vague de concentrations, tous les autres sont maintenant inclus dans des alliances ou des prises de participation pures et simples, parfois avec d'autres entreprises japonaises (Toyota a racheté Hino et Daihatsu) mais plus souvent avec des partenaires européens ou américains. En dehors de l'alliance Renault-Nissan, les

partenaires étrangers incluent General Motors (qui détient 12 % d'Isuzu et 20 % de Suzuki et Subaru), Ford (qui possède une part majoritaire de Mazda) et DaimlerChrysler (qui détient une part de 25 % de Mitsubishi). Qui plus est, Nissan n'est pas le seul à accepter une direction étrangère. En 1996, un responsable de Ford a pris la tête de Mazda, qui est ainsi devenue la première grande entreprise japonaise dirigée par un étranger. Le groupe Mitsubishi, quant à lui, était dirigé par un responsable de DaimlerChrysler. La plupart de ces changements ont eu lieu entre 1996 et 2000³.

L'alliance Nissan-Renault conclue en 1999 s'est donc inscrite dans une tendance plus large. Renault a acquis 36.8 % du capital de Nissan pour une valeur de 5.4 milliards d'USD, mais les deux entreprises n'ont pas formellement fusionné. En s'associant à Renault, Nissan a rejoint la cinquième des six plus grandes alliances au monde. Avec le coréen Samsung et le roumain Dacia, ce groupe a contribué, en 2002, à 9.0 % de la production mondiale de voitures particulières et à 5.7 % de celle de véhicules commerciaux légers⁴. Les deux constructeurs étaient complémentaires. Renault avait tout autant besoin d'un partenaire étranger que Nissan. Après l'échec de sa fusion avec Volvo et être parvenu à la conclusion qu'un partenaire américain serait trop encombrant, le constructeur français s'est tourné vers l'Asie. Nissan était de taille équivalente – en 2000, ses ventes mondiales dépassaient de 11.1 % celles de Renault (calculs fondés sur Yoshino et Fagan, 2003) – et les deux constructeurs n'entraient généralement pas en concurrence. Alors que les ventes de Renault en 2000 atteignaient 34.2 % en France et moins de 0.1 % au Japon, celles de Nissan s'élevaient à 28.6 % au Japon et à 1.4 % en France (voir Yoshino et Fagan, 2003).

Élaboration et mise en œuvre du plan de redressement de Nissan

Après avoir dominé le marché japonais et le marché mondial, Nissan s'est retrouvé en mauvaise posture. Sa part du marché national est tombé de 34 % en 1974 à moins de 19 % en 1999 tandis que sa part du marché mondial reculait de 6.6 % en 1991 à 4.9 % en 1999 (Magee, 2003, p. 44). Ses méthodes d'achat et de production étaient inefficaces ; ses coûts d'achat dépassaient de 15 % à 25 % ceux de Renault (Ghosn, 2002, p. 4). Il était lourdement endetté et des rumeurs le disaient au bord de la faillite. Son plan de redressement (*Nissan Revival Plan* – NRP) est arrivé à point nommé pour le tirer de ce mauvais pas. Conçu par des vétérans de Nissan sous la houlette de responsables de Renault, il prévoyait des changements radicaux dans les pratiques internes et externes de Nissan.

Les méthodes de gestion transculturelles de Carlos Ghosn

Le personnage clé de cette histoire est Carlos Ghosn. Nommé directeur général de Nissan en 1999, il en est devenu le président en 2000, puis le PDG en 2001. Ghosn possède un bagage cosmopolite qui convient bien à son approche transculturelle des affaires. Libanais d'origine et Brésilien de naissance, il a effectué ses études en France et a travaillé pour des entreprises dans plusieurs pays. Il avait auparavant dirigé des plans de redressement chez Michelin Amérique du Sud, Michelin Amérique du Nord et Renault même. Au cours de ces différentes expériences, il a mis au point un style de gestion fondé sur les principes suivants : interroger directement le personnel à tous les niveaux, réunir des informations sur la nature des problèmes d'une entreprise et créer des équipes composées de personnes occupant des fonctions diverses pour élaborer des propositions détaillées. Cette approche a donné naissance au NRP en 1999. M. Ghosn a décrit la philosophie qui sous-tend ces équipes multidisciplinaires en ces termes :

Les cadres d'une entreprise restent souvent dans leur pré carré. En général, les ingénieurs préfèrent résoudre les problèmes avec d'autres ingénieurs, les commerciaux aiment travailler avec d'autres commerciaux et les Américains se sentent plus à l'aise avec d'autres Américains. Or, les personnes travaillant dans des équipes regroupées par fonctions ou par région ont tendance à ne pas se poser autant de questions qu'elles le devraient. Les équipes transverses, en revanche, aident les responsables à renouveler leurs schémas de réflexion et à remettre en question leurs pratiques. Elles constituent également un mécanisme permettant d'expliquer la nécessité du changement et de véhiculer des messages difficiles dans toute l'entreprise (Ghosn, 2002, p. 7).

Avant même l'élaboration du NRP, des équipes formées de salariés de Nissan et de Renault avaient commencé à travailler sur cette base. Pendant que les deux constructeurs étudiaient encore les différentes possibilités d'alliance, Carlos Ghosn avait mis en place plusieurs équipes communes (*cross-company teams* – CCT). Onze d'entre elles comportaient des membres occupant des fonctions similaires, « chargés de trouver des synergies possibles entre les deux entreprises et d'étudier spécifiquement comment celles-ci pourraient fonctionner si une alliance était formée » (Magee, 2003, p. 38). Lorsque les deux groupes sont parvenus à un accord en mars 1999, ils étaient déjà habitués à travailler ensemble.

Les CCT ont ensuite cédé la place à des équipes transfonctionnelles (*cross-functional teams* – CFT) que Carlos Ghosn a créées au sein de Nissan. Essentiellement constituées de cadres moyens, elles avaient pour mission d'identifier les problèmes et de formuler des recommandations à l'intention de Carlos Ghosn et du conseil de direction de Nissan. Chacune d'elles comptait deux responsables siégeant également au conseil de direction et un « pilote » chargé de superviser l'ordre du jour des réunions. En dessous des CFT, des sous-équipes se consacraient à des questions plus spécifiques. Les directives adressées aux CFT précisait : « il n'y a rien qui ne puisse être débattu et étudié » et les équipes étaient encouragées à « formuler des idées ambitieuses mais toutefois réalistes » sans perdre de vue cependant que les « équipes n'ont aucun pouvoir de décision... [et] peuvent uniquement émettre des recommandations au conseil de direction » (Magee, 2003, p. 72).

Les changements internes et externes produits par le NRP

Le travail des CFT a abouti trois mois plus tard au NRP. Ce plan d'une vigueur rare s'appuyait sur une volonté d'« assainir » l'entreprise mais à un certain coût. D'une durée de trois ans, il définissait une série d'objectifs spécifiques : réduire les coûts d'exploitation de 1 000 milliards de yens, diminuer de moitié le nombre de fournisseurs de pièces et de matériaux, supprimer 21 000 emplois dans le monde entier (dont plus de 16 000 au Japon), abaisser de moitié l'endettement net, etc. Pour atteindre ces objectifs, le groupe Nissan devait modifier la façon dont il travaillait en interne et avec ses anciens partenaires du *keiretsu*.

Les changements internes ont eu lieu en premier. Le but de Carlos Ghosn était de « laisser à la société la liberté de développer une nouvelle culture d'entreprise fondée sur les meilleurs aspects de la culture nationale japonaise » (Ghosn, 2002, p. 4). Il a critiqué la « culture du blâme » en vigueur chez Nissan, selon laquelle « si l'entreprise n'était pas performante, c'était toujours la faute de quelqu'un d'autre » (Ghosn, 2002, p. 6). Nissan pâtissait des coûts et des rigidités associés à l'emploi à vie, au système d'avancement à l'ancienneté et aux frais de représentation exorbitants des dirigeants. S'il avait pris

l'initiative de quelques mesures douloureuses, notamment la première fermeture d'une usine au Japon, les plans de redressement qu'il avait lui-même mis en place au cours des années 90 avaient tous échoué. Ceux-ci « n'étaient jamais suivis dans toute l'entreprise et faisaient souvent l'objet de modifications peu de temps après leur annonce, lorsque la politique et les traditions entraient en jeu » (Magee, 2003, p. 100). À vrai dire, la présence d'un étranger pour résoudre ce problème semble avoir été réellement nécessaire.

Dans le cadre du NRP, Nissan a remplacé la structure décisionnelle en place par un modèle encourageant l'innovation et accordant davantage d'autorité aux cadres moyens. Les CFT étaient emblématiques des changements opérés dans la culture d'entreprise de Nissan. Selon un dirigeant de Nissan, « dans l'ancienne structure, il aurait été impensable pour un petit groupe de cadres moyens de présenter un projet pour l'organisation future de la société ou la refonte de la gestion des ressources humaines sans passer beaucoup de temps à obtenir un consensus » (Yoshino et Egawa, 2003, p. 4). L'ancienne approche aurait abouti à des propositions conventionnelles. Dans le même temps, la nouvelle direction a pris soin de veiller à ce que les partenaires ne perdent pas la face. En choisissant l'anglais comme langue de travail de l'alliance, par exemple, ils se sont assurés que les Japonais comme les Français aient à s'exprimer dans une seconde langue et ont ainsi « placé les deux parties sur un pied d'égalité » (Yoshino et Egawa, 2003, p. 6). Cette réforme a été complétée par l'adoption d'une politique d'avancement et de rémunération fondée sur les performances plutôt que sur l'ancienneté.

Sur le plan externe, Nissan a mis un terme à la domination du *keiretsu* pour les approvisionnements. Un processus d'appel d'offres a été instauré pour les commandes autrefois presque automatiquement passées auprès des *keiretsu*. Près d'un tiers des pièces et fournitures sont devenues des « pièces mondialement intégrées », ce qui a permis de centraliser l'approvisionnement et, en collaboration avec Renault, d'améliorer la capacité de l'entreprise à obtenir des réductions sur les volumes importants. Il a fallu pour cela mettre fin à des relations qui existaient depuis des décennies. Ainsi, l'entreprise a réduit de cinq à trois le nombre de fournisseurs d'acier et a nettement diminué la quantité d'acier achetée à un fournisseur de longue date avec lequel elle entretenait un lien étroit. Nissan avait investi environ 4 milliards d'USD dans le capital de partenaires *keiretsu*, pratique qui bloquait les fonds sans pour autant garantir un véritable contrôle sur le partenaire. Carlos Ghosn « a préconisé que Nissan vende toutes ses parts sauf celles de quatre sociétés cruciales et utilise ces recettes de façon plus productive » (cité dans Yoshino et Egawa, 2003, p. 6).

Une autre réforme externe a pris la forme d'une coopération avec Renault. Les partenaires ont réduit les coûts grâce à des stratégies d'achat communes, une production commune dans des usines du Mexique et du Brésil, des concessions communes et le développement des services d'information Renault-Nissan pour intégrer de nombreux aspects de la gestion et de la supervision. Ils ont en outre pris quelques premières mesures en vue d'unir leurs travaux de recherche et développement (en commençant par les technologies de piles à combustible) (Yoshino et Fagan, 2003).

Les résultats du NRP

L'impact du NRP a été immédiat et considérable. L'effectif a été réduit de 9.6 % pendant la première année d'un plan devant s'étendre sur trois ans. Alors que le taux d'utilisation des capacités a initialement chuté de 53.0 % à 51.1 % au Japon, il est remonté à 75.7 % au cours de la première moitié de l'exercice 2001. La première année, Nissan a également diminué de 29.3 % le nombre de fournisseurs de pièces et réduit sa

dette automobile nette de 29.5 %. En l'espace d'un an, le groupe est ainsi passé d'un déficit net de 5.7 milliards d'USD à un bénéfice net de 2.8 milliards d'USD, un résultat jamais égalé dans son histoire⁵. Le NRP a été arrêté au bout de deux ans seulement, ce qui a permis à Nissan de se consacrer à un nouveau plan de trois ans baptisé « Nissan 180 ». Instauré au cours de l'exercice 2002, celui-ci prévoyait une augmentation des ventes d'un million d'unités, une marge d'exploitation de 8 % et une dette nulle. Il est trop tôt pour dire si le nouveau plan aura des résultats aussi probants que le précédent mais le simple fait qu'il puisse être lancé en dit long sur les accomplissements du NRP.

Conclusions et enseignements

Cette étude livre trois enseignements majeurs. Le premier concerne ce qui *ne s'est pas* produit : à aucun moment, la politique commerciale n'a joué un rôle dans ces événements. Les échanges commerciaux ne faisaient pas partie de l'équation : les difficultés de Nissan sont apparues à un moment où l'entreprise bénéficiait d'un accès très ouvert aux autres marchés de la triade et les accords de restriction volontaire des précédentes décennies n'entraient plus en ligne de compte. En fait, c'est la récession japonaise qui a limité la demande de voitures, tant étrangères que nationales, sur le marché local. Les instruments de politique commerciale n'ont pas non plus fait partie de la solution : Nissan n'a jamais demandé, ni obtenu, aucune mesure d'atténuation de la concurrence à l'importation. Plus généralement, ce constructeur n'a demandé à l'État aucun autre traitement de faveur. Les réformes ont exclusivement porté sur les activités des deux entités concernées.

Le deuxième enseignement a trait à la nature des enjeux auxquels est confronté un producteur « mature ». On suppose parfois qu'il existe une progression naturelle selon laquelle les pays dotés de secteurs dominants sont inévitablement, quoique progressivement, supplantés par des concurrents. Cette migration de la compétitivité peut être attribuée à diverses causes, notamment le niveau inférieur des salaires dans les pays concurrents et les rigidités dans le pays « mature ». Si ce processus était inéluctable et universel, le seul véritable objectif pour des entreprises telles que Nissan serait de délocaliser leur production, voire de cesser totalement leur activité, avec le moins de pertes possibles. Cette étude prouve cependant que le déclin n'est pas irréversible. Nissan a été effectivement confronté à des difficultés communes aux entreprises en déclin (coût élevé de la main-d'œuvre et surcapacités, entre autres) mais a su mettre en place les réformes nécessaires. Certaines de ces réformes, surtout la réorganisation des relations avec les partenaires *keiretsu*, ont pesé sur des entités externes à la société, mais d'autres ont requis des mesures douloureuses, comme des licenciements et des fermetures d'usine.

Ce qui mène au troisième point : l'importance de la culture nationale et de la culture d'entreprise. Dans le cas de Nissan, des schémas culturels avaient entravé sa capacité à résoudre ses problèmes de manière efficace ; aucun changement profond ne pouvait avoir lieu sans une modification radicale de la culture d'entreprise. Cet aspect alimente le débat concernant l'impact des normes culturelles sur le comportement d'entreprise. Une école de pensée souligne « l'influence persistante des structures nationales dans le pays d'origine des grandes multinationales » et affirme que ces caractéristiques distinctives « expliquent la grande diversité de la nature des activités centrales de ces sociétés » (Doremus *et al.*, 1998, p. 3). La culture d'entreprise japonaise a longtemps été considérée sous un angle positif, notamment le fait que les réseaux « se fondent sur des relations de confiance, sur l'échange d'informations, de technologie, voire de dirigeants, et sur l'attente d'une endurance durable » (Doremus *et al.*, 1998, p. 45). Ces mêmes

caractéristiques peuvent toutefois se révéler négatives dès lors que des difficultés majeures nécessitant des changements fondamentaux apparaissent. C'est précisément ce qui s'est passé au Japon après l'éclatement de la bulle économique. Ce sont justement les normes culturelles d'harmonie, de stabilité et de respect de la hiérarchie qui, dans les années de prospérité, avaient contribué à l'expansion de Nissan et d'autres multinationales japonaises, qui ont certainement fait obstacle aux réformes dans les années difficiles. Cette étude montre que les partenariats étrangers peuvent apporter plus qu'un accroissement du capital et de nouvelles technologies. En bouleversant une culture d'entreprise sédentaire, l'alliance Nissan-Renault a permis de renaître à une entreprise menacée d'extinction.

Pologne

Introduction

Le secteur automobile polonais offre un bon exemple de passage réussi d'un système planifié à une économie de marché. Pendant la période de transition qui s'est écoulée entre l'effondrement du communisme et l'accession de la Pologne à l'Union européenne, le pays a connu une profonde transformation de son système économique et politique. Dans l'automobile, cette mutation a été plus progressive que dans d'autres secteurs, mais n'en est pas moins spectaculaire. À la fin des années 80, la Pologne était un producteur automobile inefficace, sans aucune compétitivité sur les marchés étrangers. Après la privatisation des structures de production étatiques, l'afflux d'investissements substantiels dans la construction de véhicules et de pièces automobiles, la libéralisation graduelle d'un secteur auparavant protégé, ainsi que l'adoption des règles de l'Union européenne en matière de commerce et de concurrence, le secteur automobile polonais a considérablement accru la quantité et la qualité de sa production, et rivalise aujourd'hui avec les autres constructeurs européens.

Défis et réformes dans le contexte polonais

La Pologne a vécu sous un régime communiste de 1947 à 1990. Durant cette période, toutefois, son économie n'était pas totalement autarcique, et ses partenaires commerciaux ne se limitaient pas à l'Union soviétique et aux autres pays du Conseil d'assistance économique mutuelle (COMECON). En effet, elle a adhéré à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1967, et entretenait des relations commerciales avec l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord. Pendant la majeure partie de la guerre froide, la Pologne a été, avec la Yougoslavie, l'un des deux seuls pays communistes à bénéficier du statut de nation la plus favorisée pour accéder au marché américain⁶. Néanmoins, le commerce extérieur est demeuré un monopole d'État pendant toute cette période, et la production industrielle était, elle aussi, sous contrôle des pouvoirs publics.

Après la chute du dernier gouvernement communiste, la Pologne s'est engagée dans une série de réformes économiques et politiques. Cette transformation intérieure s'est accompagnée d'une évolution sur la scène internationale. Après son adhésion à l'OCDE en 1996 et son entrée dans l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) en 1999, la Pologne a franchi un cap encore plus décisif en devenant membre à part entière de l'Union européenne en 2004. Si rétrospectivement, cet enchaînement d'événements marquants semble refléter une transition rapide, le processus a été plus difficile qu'il n'y paraît, surtout à ses débuts.

Réformes économiques et politiques

Au début de la période de réforme, la Pologne « souffrait de tous les maux typiques d'une économie à planification centralisée : distorsion structurelle profonde, notamment des prix, pénuries généralisées, allocation des ressources globalement inadéquate et absence d'innovation dans les entreprises d'État » (Belska, 2001, p. 13). S'ajoutaient à ces problèmes une hausse des prix confinant à l'hyper-inflation, le manque de crédibilité des programmes de réforme des précédents gouvernements ainsi qu'un profond découragement des dirigeants comme des salariés des entreprises. Lancé au début des années 90, le programme de stabilisation a été qualifié de « thérapie de choc ». Son objectif était de poser les bases d'une économie de marché tout en atténuant l'instabilité macro-économique. Il prévoyait une libéralisation des prix, la suppression du rationnement des marchandises et des devises, la convertibilité interne du zloty (après une dévaluation initiale de 50 %), la fin d'un grand nombre de subventions et d'allègements fiscaux accordés aux entreprises d'État et l'instauration de la discipline budgétaire. Le programme était également soutenu par une aide financière extérieure, sous forme d'un fonds spécial de stabilisation. Après des débuts laborieux et chaotiques, caractérisés par des taux de chômage élevés, il est bientôt apparu que, « de toutes les économies de transition, la Pologne était celle qui subissait la récession la moins marquée » (Belska, 2001, p. 15).

Deux des premières mesures prises par les réformateurs ont été la liquidation du monopole d'État sur le commerce extérieur et l'introduction de la convertibilité du zloty. Dès lors, les échanges internationaux sont devenus le principal moteur de la croissance et du progrès économique.

Attractivité pour les investisseurs étrangers

Le point clé de la réforme de l'économie polonaise était la restauration de la propriété privée. Cette mesure supposait la privatisation des entreprises d'État, l'abolition des privilèges dont ces dernières bénéficiaient, une série de réformes fiscales et commerciales, ainsi que d'autres dispositions favorisant la création et l'exploitation rentable d'entreprises privées. Le secteur automobile a été parmi les premiers à être privatisé.

Privatiser les entreprises de construction automobile existantes était une chose, attirer de nouveaux investisseurs dans ce secteur en était une autre, beaucoup plus délicate. Pour drainer de nouveaux investissements, la Pologne devait répondre à la question initiale qui se pose à tout marché automobile : commerce extérieur ou investissement direct ? Dans le premier cas, le producteur prend peu de risques, le principal obstacle à franchir étant celui des barrières douanières imposées aux fournisseurs étrangers. Lorsqu'il s'agit de prendre pied dans la production d'un pays étranger, en revanche, la confiance de l'investisseur potentiel doit reposer sur des bases bien plus larges que les seuls indicateurs du climat commercial du pays. Quand bien même un pays opte pour l'investissement direct, il lui faut encore se demander s'il souhaite le faire dans le cadre d'une tentative limitée d'accroître ses parts sur ce nouveau marché ou s'il désire s'engager plus avant dans une production orientée sur l'exportation.

La Pologne a passé cette épreuve avec succès, et son secteur automobile est parvenu à attirer des investissements étrangers considérables. Il est vrai qu'elle disposait de quelques atouts. Tout d'abord, la Pologne est le plus grand marché d'Europe de l'Est. À lui seul, toutefois, cet aspect aurait tout aussi bien pu inciter les investisseurs à des

pratiques de contournement des barrières commerciales, destinées au seul approvisionnement du marché local. Or, deux autres facteurs ont retenu l'intérêt des acteurs étrangers souhaitant investir dans une production automobile orientée sur l'exportation. Le premier est la présence d'une main-d'œuvre constituant un réservoir de travailleurs susceptibles d'être formés et rémunérés à des niveaux bien inférieurs à ceux de la moyenne des pays d'Europe occidentale. Le second réside dans la relation de la Pologne avec l'Union européenne, laquelle (comme nous le décrirons plus loin) lui a dans un premier temps assuré un accès préférentiel à ses marchés, avant de lui ouvrir les portes de l'adhésion. S'appuyant sur l'expérience d'autres pays à bas salaires ayant adhéré à l'UE lors des précédents élargissements, les décideurs polonais ont fait de l'entrée dans l'Union la clé de voûte de leur politique de promotion des échanges et des investissements, dès le début de la période de réforme. La Pologne visait la manne d'investissements dont avaient bénéficié la Grèce, l'Espagne et le Portugal de la part de leurs aînés européens, et ses vœux ont fini par être exaucés (Meyer et Jensen, 2003).

Caractéristiques de l'industrie automobile polonaise

La Pologne est à présent un acteur important, quoique de taille relativement modeste, sur la scène internationale de la construction automobile. Avec 285 372 voitures de tourisme produites en 2003, elle se plaçait au 31^e rang mondial, derrière l'Afrique du Sud et devant la Suède. En 2002, les principaux constructeurs présents en Pologne étaient Fiat (avec 164 849 voitures de tourisme et 19 624 véhicules utilitaires légers) et Opel (avec 97 669 véhicules). Toujours en 2002, la Pologne a produit 828 poids lourds (Man-Star) et 885 bus et autocars (650 chez Volvo et 235 chez Man Star) (chiffres de l'Organisation internationale des constructeurs d'automobiles). Le pays dispose par ailleurs d'une industrie vaste et diversifiée de production de pièces et accessoires automobiles. Par exemple, Delphi Automotive Systems (DAS) est implanté en Pologne depuis 1995, avec six usines et un centre de recherche et développement. Les usines DAS du pays produisent une large gamme de produits (radiateurs, bobines d'allumage, amortisseurs, bielles de direction, etc.) et fournissent des assembleurs aussi divers que Citroën, DaimlerChrysler et Toyota (Chambre polonaise de l'industrie automobile, 2004, p. 4). Les investissements dans la construction automobile et les pièces détachées ont créé un cercle vertueux de croissance : la présence de producteurs de pièces fait de la Pologne un pays plus attirant pour les investissements des assembleurs automobiles, et ces nouvelles activités d'assemblage stimulent à leur tour le marché des pièces et accessoires.

L'industrie polonaise est fortement internationalisée, pour les investissements directs comme pour les échanges. En 1998, les entreprises étrangères avaient investi 3.6 milliards d'USD dans le secteur automobile polonais (Chambre polonaise de l'industrie automobile, 2004, p. 2) ; six ans plus tard, le volume d'investissements avait presque doublé. Comme le montre le tableau 9.1, ces investissements concernent pour 4.1 milliards d'USD les constructeurs automobiles et pour 3.0 milliards d'USD les équipementiers. Ils sont motivés moins par les prévisions de ventes en Pologne, même s'il s'agit d'un marché assez vaste, que par les perspectives d'exportation. La taille du marché polonais est quelque peu restreinte par le niveau relativement faible de la demande intérieure. Les Polonais possèdent en effet en moyenne trois fois moins de voitures de tourisme par habitant que leurs voisins d'Europe occidentale et tendent à conserver leurs véhicules plus longtemps.

Tableau 9.1. Investissements étrangers sur le marché automobile polonais, 2004

Millions d'USD

Constructeurs automobiles	4 105.8
Fiat	1 768.7
General Motors (Opel)	1 010.0
Daewoo	936.4
Volkswagen AG ¹	390.7
Équipementiers	2 980.0
Saint-Gobain	690.0
Fiat-GM Powertrain	432.5
Delphi Automotive Systems	345.0
Pilkington	295.0
Ispol-IMG Holdings	192.7
Goodyear Luxembourg	181.0
Toyota	180.0
Michelin	161.3
Bridgestone Corporation	148.0
Faurecia Investments	140.0
Eaton	125.0
Lear Corporation	89.5
Total	7 085.8

1. Outre les 390.7 millions d'USD déjà engagés, Volkswagen prévoit de nouveaux investissements à hauteur de 250.0 millions d'USD.

Source : Calculs effectués sur la base des données de la Chambre polonaise de l'industrie automobile.

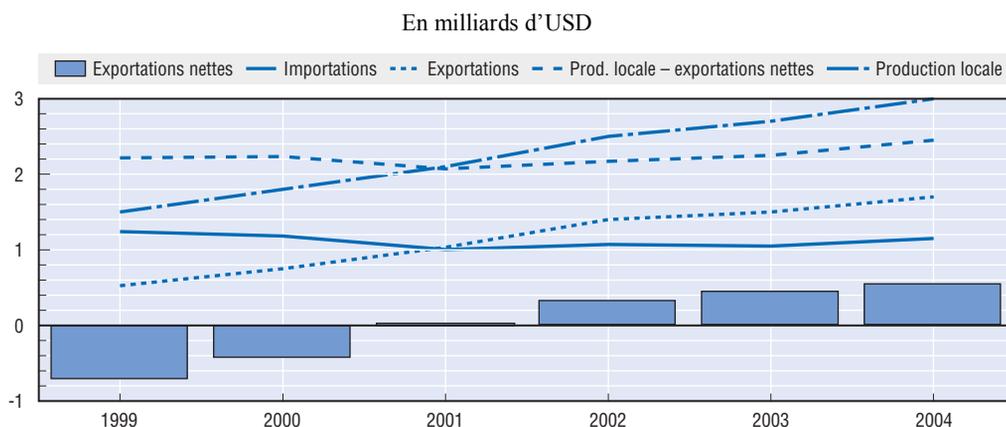
Les exportations sont vitales pour l'industrie polonaise. Entre 1994 et 2002, la part de la Pologne dans les exportations mondiales de véhicules à moteur a pratiquement doublé (passant de 0.27 à 0.50 %). Au cours de la même période, la part du pays dans les exportations mondiales de pièces détachées a progressé encore plus massivement, de 0.15 % à 1.07 % (chiffres calculés à partir de données WITS). La croissance de la production des pièces et accessoires automobiles repose presque entièrement sur les marchés d'exportation (graphique 9.2). La consommation intérieure, c'est-à-dire la production locale moins les exportations nettes, est restée plus ou moins stable de 1999 à 2004. À l'opposé, les exportations ont constamment progressé, et le rythme de la production locale s'est accéléré parallèlement à celui des exportations.

Investissements étrangers dans le secteur automobile polonais

Selon un analyste, les pays d'Europe centrale présentent une caractéristique commune : les nouveaux producteurs « remplacent ou, plus précisément, restructurent et revitalisent, les anciennes entreprises d'État » (Havas, 2000, p. 240). Cette analyse s'applique globalement à la Pologne, encore que les investisseurs étrangers dans le

secteur de l'automobile aient disposé de degrés divers d'expérience préalable avec les partenaires polonais.

Graphique 9.2. **Production et échanges de pièces et accessoires automobiles en Pologne, 1999-2004**



Les données pour 2003 et 2004 sont des estimations

Source : Calculs effectués à partir des données du ministère américain du Commerce (US Department of Commerce), sur la base des données du Bureau général des statistiques polonaise.

La plus ancienne et la plus importante relation de la Pologne avec un producteur étranger a précédé non seulement la chute, mais également l'instauration même du régime communiste. La présence de Fiat en Pologne remonte en effet aux années 20 : la création de Polski Fiat avait alors pour objet l'établissement d'une usine d'assemblage. Ces projets ont été contrariés par la crise de 1929, puis par la Seconde Guerre mondiale, mais la licence de Fiat a été renouvelée en 1948. Toutefois, la production effective de véhicules de conception Fiat n'a débuté qu'en 1967, sur le site de la Fabryka Samochodow Osobowych (FSO). Le partenariat s'est développé avec la création d'un centre de recherche en 1972, puis avec le lancement de nouveaux modèles en 1971 et 1973. La collaboration entre le constructeur italien et ses partenaires polonais s'est poursuivie tout au long du processus de passage de l'économie planifiée à l'économie de marché : le démarrage de la fabrication de la Cinquecento était prévu pour 1987, juste avant le début de la transition, et les premiers véhicules sont sortis des usines en 1991, soit juste après la fin de cette même période (Havas, 2000, pp. 237-238). Fiat a finalement racheté son partenaire, rebaptisé Fiat Auto Pologne. Après la transition, le constructeur automobile a jugé plus rentable de relocaliser en Pologne l'ensemble de sa production de petits véhicules (la Cinquecento, remplacée plus tard par la Seicento).

D'autres producteurs étrangers se sont implantés en Pologne par diverses méthodes d'investissement. Daewoo a fait son entrée sur le marché polonais dans le cadre des mesures de privatisation, en prenant des participations majoritaires dans deux entreprises d'État, en 1995 et 1996. General Motors, rival malheureux de Daewoo dans l'une de ces deux opérations, a choisi de construire une usine. De son côté, Volkswagen a débuté ses activités en Pologne dans le cadre d'une entreprise en participation avec FSR Tarpan, en 1993. Quant à Opel, il a inauguré un vaste site de production à Gliwice en 1998, l'usine Opel Polska. Cette dernière fabrique actuellement 120 000 voitures par an, pour une capacité de 150 000 véhicules à terme (Chambre polonaise de l'industrie automobile, 2004, p. 2).

La Pologne : un marché périphérique intégré

Si l'investissement étranger a toujours été déterminant pour l'industrie polonaise, les exportations à grande échelle vers les pays de l'Union européenne constituent un phénomène plus récent. La Pologne et les autres producteurs d'Europe de l'Est ont adopté une stratégie dite de « marché périphérique intégré » (MPI) du développement automobile. C'est cette même stratégie qui avait été mise en œuvre quelques années auparavant par l'Espagne (alors qu'elle était encore un marché périphérique de l'Union européenne) et par le Mexique (à la périphérie de l'Amérique du Nord), ces deux pays étant parvenus par la suite à intégrer pleinement leurs régions cibles respectives.

Comme le révèle une étude transnationale, « les MPI tendent à se spécialiser dans la production de biens pour lesquels ils disposent d'un avantage comparatif », mais se destinent à terme à « être totalement intégrés aux systèmes régionaux de production/consommation qu'ils visent » (Humphrey *et al.*, 2000, p. 7). La Pologne a connu la même évolution, en partant essentiellement des radiateurs et des amortisseurs pour étoffer sa gamme de pièces automobiles fabriquées localement et incorporées par des assembleurs dans des véhicules destinés à l'exportation. Le secteur automobile polonais a ainsi évolué d'une simple activité d'assemblage à une production intégrée. À cet égard, les activités d'assemblage fondées sur les importations de véhicules en pièces détachées d'une part, et la production intégrée d'autre part, doivent être considérées comme les deux extrémités d'un processus évolutif, davantage que comme des possibilités diamétralement opposées. Il arrive qu'un assembleur devienne de plus en plus ambitieux dans le développement de son approvisionnement local, évolution qui peut être conditionnée par les capacités croissantes de la main-d'œuvre locale, l'expansion des fournisseurs locaux et l'action des pouvoirs publics. Dans le cas de la Pologne, l'entrée dans l'Union européenne a joué un rôle essentiel de catalyseur.

Citons l'exemple de Volkswagen, qui a débuté ses activités en Pologne en montant des véhicules en pièces détachées dans une usine à Poznan. Il s'agissait d'une activité d'assemblage extrêmement simple, demandant moins d'une heure de travail par véhicule, mais suffisante pour éviter l'application de tarifs douaniers prohibitifs (Havas, 2000, p. 254). L'objectif de l'investissement initial était donc le contournement des barrières commerciales et l'approvisionnement du marché polonais, mais les investisseurs ont par la suite intégré de plus en plus de contenu local. Cette transition a été encouragée par les conditions d'accès aux marchés d'Europe occidentale. À la mi-1999, Daewoo a ainsi commencé à exporter des véhicules détaxés vers l'Union européenne lorsque ses véhicules fabriqués en Pologne ont atteint le niveau requis de 60 % de contenu local (Havas, 2000, p. 252).

La politique commerciale

Comme nous l'avons vu, le secteur automobile polonais est nettement orienté sur l'exportation principalement en raison de la relation entre la Pologne et l'Union européenne. L'adhésion à l'UE était l'un des objectifs stratégiques du pays dès les premières heures de la réforme. Sa réalisation supposait d'importants ajustements de part et d'autre. L'intégration de la Pologne et d'autres candidats d'Europe de l'Est à bas revenu nécessitait une aide à la transition considérable de la part des membres existants. En 1996, le PIB par habitant de la Pologne était égal à 38 % à peine du PIB par habitant moyen des pays de l'Union européenne (Orlowski, s.d., p. 282). De son côté, la Pologne a été obligée d'aligner certaines de ses pratiques économiques, notamment sa politique

commerciale, sur les normes de l'UE. Comme tous les autres candidats à l'adhésion, elle a dû adopter l'acquis communautaire.

La première étape majeure de l'adhésion de la Pologne a été la conclusion d'un accord d'association en 1991, également connu sous le nom « d'Accord européen », entré en vigueur en 1993. Cet accord prévoyait la libéralisation des échanges selon un schéma asymétrique, ainsi qu'une aide financière. Il imposait une suppression des tarifs douaniers sur les biens industriels échelonnée sur dix ans : après 2001, les droits de douane sur les véhicules importés depuis l'Union européenne devaient avoir été ramenés à zéro. Lors du sommet de Copenhague de 1993, l'Union européenne a invité la Pologne, ainsi que d'autres pays d'Europe centrale et orientale, à déposer officiellement sa demande d'adhésion, établissant ainsi une sorte de « feuille de route » pour l'entrée dans l'UE. La Pologne a fait sa demande officielle l'année suivante, mais les négociations formelles n'ont débuté qu'en 1998 (soit après que la Commission européenne a rendu un avis favorable sur la demande en 1997) (Commission européenne, 1997). Si l'adhésion à l'UE implique la réduction des tarifs douaniers appliqués aux voitures et aux pièces détachées importées depuis les autres États membres, elle oblige également la Pologne, à présent assujettie au tarif extérieur commun de l'Union, à abaisser ses droits sur les biens importés depuis des pays tiers. Avant l'adhésion, les droits de douane appliqués par la Pologne sur les pièces détachées était de 15 % ; en tant que membre de l'UE, elle a rapporté ce taux à zéro.

L'entrée dans l'UE a également présupposé l'adoption par la Pologne des règles de concurrence de l'Union. Auparavant, les constructeurs automobiles contrôlaient la distribution des voitures de tourisme par l'intermédiaire d'un réseau d'accords exclusifs avec des concessionnaires franchisés. Dans ce domaine, les règles de l'UE autorisaient autrefois certaines pratiques restrictives. Dans le cadre de « l'exemption par catégorie » appliquée par l'Union, les constructeurs automobiles avaient la possibilité de recourir à ce type de restrictions verticales. Cette pratique a été supprimée pour les États membres le 1^{er} octobre 2003, si bien qu'elle n'avait plus cours au moment de l'adhésion de la Pologne. À présent, les concessionnaires peuvent vendre les véhicules de différents fabricants (Corybeare, 2004, p. 111). En Pologne, cela signifie également que les stations services agréées peuvent désormais proposer des pièces détachées produites par différents fabricants, ce qui leur était auparavant interdit.

Bon nombre des investissements opérés dans le secteur automobile polonais concernent des sites implantés dans les 16 zones économiques spéciales (ZES). Le régime des ZES prévoit un traitement préférentiel des investissements étrangers, avec des allègements fiscaux, notamment une exonération partielle ou totale des impôts sur les bénéfices pendant des périodes définies. Les aides d'État accordées dans les ZES comprennent des subventions, des allègements fiscaux et des primes à la création d'usines nouvelles. Les autorités locales conservent la prérogative de lever l'impôt foncier ou d'accorder des exonérations. Dans le cadre de son adhésion à l'Union européenne, la Pologne a été contrainte de réviser le régime des ZES pour le mettre en conformité avec la réglementation communautaire sur les aides d'État. Révisée en 2000, cette réglementation plafonne les aides d'État à 50 % de la valeur de l'investissement.

Conformément au principe de la géométrie variable, certains aspects de la réglementation communautaire ne sont pas obligatoires pour tous les membres. Ce constat est particulièrement manifeste dans le domaine de la politique monétaire. Aucune date n'a été fixée pour l'entrée de la Pologne dans la zone euro, bien que l'euro soit autorisé pour les transactions depuis l'adhésion du pays à l'UE.

Conclusions et enseignements

Le succès du secteur automobile polonais résulte de la conjonction de deux processus corrélés. Les réformes économiques entreprises par l'État polonais, associées à l'adhésion du pays à l'UE, ont ouvert la voie au développement d'un secteur automobile solide en Pologne. Les réformes et l'accès aux marchés ont encouragé les investisseurs à créer des capacités de production dans le pays. Selon certains analystes, « la restructuration du secteur automobile des pays d'Europe centrale ne s'explique pas uniquement par des contraintes, telles que celles induites par la vive concurrence entre les différents constructeurs et par les impératifs de réduction des coûts impliquant la relocalisation de la production, mais également par des motivations positives, telles que les attraits de l'environnement économique de la région » (Havas, 2000, p. 259). L'exemple polonais illustre bien ce phénomène. Le succès de la Pologne peut être mis au compte tant des tendances sectorielles générales que des efforts consentis par le pays pour renforcer son attrait aux yeux des entreprises étrangères.

De ces deux processus parallèles, le train de réformes engagé par la Pologne était la condition *sine qua non*. Quelle que soit l'étendue de l'accès préférentiel au marché de l'UE, accordé sur une base unilatérale ou dans le cadre d'accords réciproques, cet accès ne pouvait à lui seul motiver les grands investisseurs étrangers à risquer leur capital sur un marché ne leur inspirant pas confiance. Seul l'établissement de règles du jeu sûres, à commencer par la restauration des droits de propriété et la suppression des monopoles d'État, pouvait apporter de telles garanties. Toutefois, après la consolidation du contexte intérieur, le libre accès au marché européen a insufflé une dynamique supplémentaire bienvenue, tant pour les efforts de réforme intérieure que pour les investissements étrangers. Les mesures de politique commerciale de la Pologne et de l'Union européenne se sont complétées pour amplifier la portée du programme de réforme nationale.

Afrique du Sud

Introduction

Le secteur automobile sud-africain illustre l'ouverture réussie d'un marché autrefois autarcique. Il s'est développé à l'abri de barrières résultant d'un protectionnisme volontaire et autonome et de sanctions étrangères. Depuis le début des années 90, ces deux aspects se sont simultanément atténués, à mesure que l'Afrique du Sud passait d'un régime de protection nationale et de sanctions extérieures à la libéralisation de son marché et à l'accès préférentiel aux marchés étrangers. La seule particularité de l'Afrique du Sud réside dans les changements révolutionnaires opérés avec la fin de l'apartheid, même s'il est possible d'établir des parallèles entre ce pays et d'autres qui ont mis en œuvre des réformes politiques radicales à la même période. Comme en Europe de l'Est, où la chute du communisme peut, dans une certaine mesure, être comparée au renversement de l'apartheid, les changements politiques se sont accompagnés de réformes économiques de grande ampleur en Afrique du Sud. Parmi celles-ci figure, outre la libéralisation des échanges, la refonte de la politique fiscale et monétaire. Cependant, si le secteur automobile a bénéficié d'un regain de compétitivité et d'une forte progression des exportations, il reste en proie à plusieurs difficultés.

Défis et réformes en Afrique du Sud

Depuis le début des années 90, l'Afrique du Sud a entrepris de profondes réformes économiques et politiques. Bien qu'elles ne soient pas encore terminées, ces réformes ont été saluées par des organisations multilatérales. Selon l'Organisation mondiale du commerce, « la libéralisation des échanges entreprise de manière approfondie depuis le milieu des années 90 et la levée des sanctions commerciales, appuyées par une dépréciation du taux de change effectif réel, ont rendu l'économie sud-africaine plus compétitive et efficiente, contribuant ainsi à de solides performances économiques » (OMC, 2003d, p. A4-219). Le FMI a également fait l'éloge d'un pays qui « a beaucoup accompli, ces dernières années, en mettant en place un environnement financier solide et stable et en renforçant la résistance de son économie aux chocs extérieurs et aux effets de contagion » (FMI, 2003^e, p. 11). L'engagement des pouvoirs publics en faveur de la discipline monétaire et fiscale a débouché sur une baisse de l'inflation et une réduction du déficit budgétaire global en pourcentage du PIB, ainsi que sur une amélioration progressive de l'endettement extérieur de l'Afrique du Sud.

Bien que ces réformes aient permis au pays d'accomplir une vaste transition économique et politique, elles ne résolvent pas tous les problèmes. L'Afrique du Sud doit encore surmonter un certain nombre d'obstacles, qui vont de facteurs géographiques immuables aux récentes pandémies. Plusieurs de ces aspects clés sont traités ci-dessous, ainsi que la réaction des pouvoirs publics et ses conséquences pour le secteur automobile.

Un marché de taille modeste et isolé

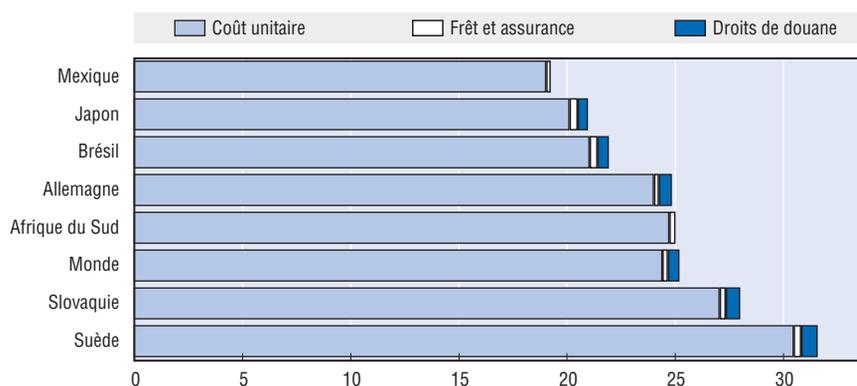
L'aspect sans doute le plus remarquable des exportations automobiles sud-africaines est qu'elles démontrent que ce pays, comme l'Australie, est à même de surmonter la « tyrannie de la distance »⁷. Historiquement, la réduction des coûts de transport a joué un rôle plus important dans le système de commerce mondial que la levée des barrières douanières. Tandis que les pouvoirs publics d'un pays peuvent aussi bien augmenter que diminuer les tarifs douaniers, le progrès technologique est, lui, irréversible⁸. Ce point est particulièrement important pour l'Afrique du Sud, éloignée de presque tous les grands marchés. Ce pays est néanmoins parvenu à maintenir ses coûts de transport à un niveau raisonnable, grâce à une logistique bien développée. Le graphique 9.3 montre qu'en 2003, le coût moyen de transport pour une certaine catégorie de véhicules depuis les États-Unis s'élevait à 280 USD l'unité. Bien qu'étant supérieur de 17.6 % au coût de transport d'un véhicule comparable depuis l'Allemagne (238 USD), cet écart ne pose pas problème, d'autant qu'il est compensé par le fait que l'Afrique du Sud jouit d'une franchise de droits de douane pour accéder au marché américain. Le coût total au débarquement d'un véhicule sud-africain à l'entrée des États-Unis (25 045 USD) s'établissait en fait à 0.7 % au-dessous de la moyenne mondiale (25 233 USD). L'éloignement géographique du pays ne décourage pas les investisseurs étrangers. Lorsqu'on leur demande de classer par ordre d'importance les dix critères de performance dans le secteur des pièces automobiles, les investisseurs accordent la dernière place à ce que l'on appelle la « localisation »⁹.

Outre son isolement, le marché sud-africain est de taille modeste par rapport à celui des autres pays¹⁰, d'où l'importance cruciale des exportations pour la réalisation d'économies d'échelle. L'Afrique du Sud a partiellement résolu ce problème en recourant à une intégration régionale avec les autres membres de l'Union douanière d'Afrique australe, débouché tout trouvé pour ses exportations de véhicules. Les pays de la triade, en particulier l'Amérique du Nord et l'Europe de l'Ouest, affichent toutefois un potentiel nettement supérieur et bien plus attrayant.

Graphique 9.3. Coût au débarquement de certains véhicules importés aux États-Unis par un certain nombre de partenaires, 2003

En milliers d'USD, sur la base de la valeur douanière

Importations destinées à la consommation, article HTS 8703.23.00.62



Source : Calculs sur la base des données de la US International Trade Commission

Apartheid, sanctions et réforme politique

La stratégie commerciale de l'Afrique du Sud a évolué avec l'apartheid et avec les sanctions que ce dernier a suscitées. Quand bien même les autorités sud-africaines auraient voulu adopter une politique plus libérale dans les années 80, les sanctions leur auraient rendu la tâche très difficile. En limitant l'accès aux marchés étrangers et les entrées de devises, ces restrictions ont contribué à transformer la politique commerciale sud-africaine dans le secteur automobile : du simple protectionnisme, elle est devenue une stratégie d'industrialisation par substitution des importations (ISI), avec des exigences de contenu local.

Les liens entre l'apartheid et le protectionnisme sont devenus singulièrement visibles après l'abrogation des mesures raciales en 1994. Ces réformes politiques nationales, associées à la levée des sanctions économiques, ont favorisé des changements radicaux dans la politique des échanges en général et dans le secteur automobile en particulier. Dans ce nouvel environnement, la productivité s'est redressée. Alors que le taux de croissance économique moyen n'était que de 1.0 % de 1980 à 1993, période des sanctions, il est passé à 2.8 % entre 1994 et 2001, dans les années post-apartheid. Cette expansion tient à l'amélioration de la productivité totale des facteurs (PTF), plutôt qu'à l'évolution des facteurs de production eux-mêmes (Arora et Bhundia, 2003, p. 3). Quant à la progression de la PTF, elle peut être attribuée pour une large part à la hausse des investissements commerciaux et financiers, dont l'impact a été bénéfique au secteur automobile. La part des échanges dans le PIB réel est passée de 34.2 % dans les années 1980-93 à 46.6 % entre 1994 et 2001. Durant les mêmes périodes, la part des investissements en machines et équipements est passée de 35.4 % à 50.4 % (Arora et Bhundia, 2003, p. 14). Le secteur automobile a suivi ces tendances : les échanges ont non seulement permis aux entreprises d'exporter leurs marchandises, mais les ont également soumises à la concurrence, tout en autorisant l'augmentation des importations de capitaux et de biens intermédiaires (permettant des avancées technologiques).

Investissements étrangers

Avec la fin de l'apartheid, les restrictions financières imposées par certains pays ont été levées, ce qui a permis de renouer des relations avec d'anciens investisseurs étrangers. Pendant l'apartheid, les filiales locales de Nissan et Toyota, par exemple, étaient détenues par des capitaux nationaux et gérées sous licence, car le Japon interdisait à ses propres entreprises d'investir directement en Afrique du Sud. Ces deux constructeurs ont depuis lors pris des participations dans des entreprises sud-africaines. De même, Ford et General Motors s'étaient retirés pendant les années 80, mais ont aujourd'hui réinvesti. (Les filiales de Volkswagen et BMW ont toujours été détenues par leurs sociétés mères multinationales.)

Il est intéressant de noter que le secteur automobile constitue une exception, car les investisseurs étrangers, frileux, n'ont généralement pas investi de grosses sommes en Afrique du Sud, et ces dernières années, les entrées d'investissement direct étranger n'ont représenté que 1.5 % du PIB. Le FMI attribue cette réticence « au taux élevé des délits, à la rigidité des pratiques sur le marché du travail, au coût économique du VIH/sida et aux tensions sociales et politiques potentielles liées aux fortes disparités de revenu, de richesse et de propriété foncière » (FMI, 2003e, p. 13).

Taux de change

L'Afrique du Sud a mis en place un système de change sans restrictions sur les paiements et les transferts opérés dans le cadre des transactions internationales courantes. Le cours du rand fluctue librement, les interventions de la Réserve sud-africaine étant limitées à l'acquisition de devises. La monnaie nationale est donc volatile. L'importance de cette volatilité ne sera jamais assez soulignée, car, « pour une grande part, la croissance reflète les variations du change » (FMI, 2003e, p. 7). Tout comme en 2001, la forte dépréciation du rand a stimulé l'économie, en 2003, l'appréciation de cette monnaie a pesé sur les exportateurs sud-africains et provoqué un déficit du compte courant. Les causes de cette volatilité font l'objet d'études approfondies qui n'ont pas débouché sur des conclusions probantes. Selon l'une de ces études, « l'évolution des marchés financiers en est très probablement à l'origine [...], mais la cause exacte demeure incertaine » (Bhundia et Gottschalk, 2003, p. 12).

Néanmoins, l'Afrique du Sud cherche à réduire sa vulnérabilité aux chocs extérieurs en réduisant la position nette d'emprunt à l'avance (*net open forward position* – NOFP). La NOFP avait atteint près de 24 milliards d'USD en 1999, mais plusieurs décisions (non-distribution de bénéfices, emprunts publics à l'extérieur, privatisations et petites interventions sur le marché des changes) a permis de la réduire régulièrement (FMI, 2003e, pp. 10-11). La NOFP a été entièrement supprimée en mai 2003, et le FMI recommande vivement à l'Afrique du Sud de continuer à « se constituer des réserves internationales » (FMI, 2003e, p. 17), afin, notamment de réduire la volatilité du change.

Main-d'œuvre

L'Afrique du Sud est confrontée à un grave problème de chômage, dont le taux est parfois supérieur à 30 %. Même une croissance annuelle de 3 % ne suffit pas à créer les emplois requis. Malgré une importante révision de la législation du travail en 2002, le FMI souligne la nécessité d'augmenter la productivité et de diminuer le coût du travail, estimant que « la solution à long terme réside dans l'éducation et la formation des jeunes

sans emploi » et que « tout n'est pas fait pour éliminer les entraves institutionnelles et juridiques à la flexibilité du marché de l'emploi » (FMI, 2003e, p. 13).

La transition engagée en Afrique du Sud doit faire passer ce pays d'une dépendance envers les secteurs minier et manufacturier à une économie de services. Entre les périodes 1980-90 et 1991-2001, son secteur manufacturier a perdu 4 % de ses emplois. Ce recul a été plus marqué dans le secteur des véhicules automobiles, des pièces et accessoires, où 13 % des emplois ont disparu. Dans les « autres équipements de transport », 45 % des emplois ont été perdus (Hlesko, 2004, p. 4). La réduction des effectifs dans ce secteur ne s'est toutefois pas traduite par une diminution proportionnelle de la production, et la productivité a progressé de façon significative.

La crise du VIH/sida

On pourrait établir un parallèle entre la pandémie de VIH/sida et le cas du Bangladesh (voir le chapitre 5), où inondations et raz-de-marée peuvent dévaster l'économie. Les catastrophes naturelles et les crises sanitaires constituent des chocs exogènes qui ne se prêtent pas à des solutions simples. On estime que 5 millions de Sud-africains, soit 11.5 % de la population, vivent avec le VIH/sida (FMI, 2003e, p. 57). Alors que les conséquences de cette crise sanitaire sont habituellement envisagées au niveau de la population ou d'une économie toute entière, il faut également prendre en considération ses effets sur les calculs rationnels d'investisseurs actuels ou potentiels dans un secteur spécifique. La maladie peut en effet accroître les coûts des transactions commerciales à travers « l'absentéisme, les congés pour maladie, les pensions d'invalidité, les soins médicaux, les pensions versées aux survivants dépendants, les pertes de productivité, les frais d'obsèques et d'assistance ». L'augmentation du taux de mortalité peut « également réduire les incitations des entreprises à investir dans la formation de leurs salariés » (Haacker, 2002, pp. 20, 22), facteur revêtant une importance particulière dans le secteur automobile, à forte intensité capitaliste et à main-d'œuvre très qualifiée. Les donateurs étrangers, les autorités sud-africaines et le secteur automobile lui-même tentent actuellement de surmonter la crise. L'Automotive Industry Development Centre Pty. Ltd. a mis en place, sur le lieu de travail, des programmes consacrés au VIH/sida, en partenariat avec des constructeurs automobiles. Certaines entreprises ont également élaboré de vastes programmes de dépistage, d'orientation et de traitement (voir, par exemple, Galbraith, 2004). Il est possible que ces dispositifs contribuent à limiter les dégâts, mais il est indéniable que cette crise constituera un frein majeur à l'économie et à ce secteur dans un avenir proche.

Caractéristiques du secteur automobile sud-africain

L'Afrique du Sud est l'exemple type d'un pays qui a réussi la transition entre un marché autonome protégé fondé sur la substitution des importations, et un marché périphérique intégré reposant sur une croissance tournée vers les exportations. Au sortir de l'apartheid, son secteur automobile était relativement développé, mais inefficace. Comme tout secteur fermé sur lui-même, celui de l'Afrique du Sud, chargé d'approvisionner un petit marché national, se caractérisait par des coûts élevés, une prolifération de modèles et de marques, de faibles volumes de production et une incapacité à réaliser des économies d'échelle. Il a donc adopté une stratégie de libéralisation et de soutien aux exportations, comme dans d'autres pays et régions tels que le Mexique (dont le secteur s'est développé à la périphérie des États-Unis) ou l'Europe de l'Est (à la périphérie de l'Union européenne). Dans ce contexte, le terme « périphérie » se

définit en fonction des relations économiques plutôt que de la géographie : bien qu'éloignée des marchés de la triade, l'Afrique du Sud a obtenu un accès préférentiel à deux d'entre eux. La transition n'est pas terminée, mais elle est facilitée par des mesures mises en œuvre dans le pays et chez ses partenaires membres de l'OCDE.

Le secteur automobile sud-africain est né dans les années 20 et 30, lorsque des entreprises américaines ont construit dans le pays des usines de montage, suivies dans les années 60 par les Japonais et les Européens. Toutes ces entreprises sont maintenant détenues partiellement ou intégralement par leur société mère, suite aux réinvestissements et aux acquisitions opérés après l'abolition de l'apartheid (Barnes, 2000a, p. 12). Parmi les principaux acteurs figurent des entreprises dont la société mère est implantée dans les pays et régions de la triade – Japon (Toyota South Africa), Europe (BMW South Africa, Land Rover South Africa et Fiat Auto South Africa), États-Unis (Ford Motor Company of Southern Africa et General Motors South Africa) – et une alliance transatlantique (DaimlerChrysler South Africa). Du côté des équipementiers, la part des investisseurs étrangers a également progressé. Alors que les entreprises locales représentaient 58 % des principaux équipementiers en 1998, deux ans plus tard, les multinationales détenaient 60 % du marché (Barnes, 2000a, p. 20). Comme l'intensification des échanges, l'expansion des investissements contribue à la productivité grâce aux retombées technologiques.

La clé de voûte de la politique actuelle, décrite en détail dans le paragraphe suivant, est le programme de développement du secteur automobile (*Motor Industry Development Programme* – MIDP). Il s'agit d'un régime de transition centré sur les échanges commerciaux, à mi-chemin entre les anciennes mesures de substitution des importations et un engagement fort en faveur de l'ouverture des marchés. Ce nouveau programme a pour effet général d'exposer davantage à la concurrence et de récompenser les entreprises qui sont suffisamment compétitives à l'exportation. « Pour survivre sur le marché intérieur » sous le nouveau régime, selon un analyste, « les équipementiers doivent satisfaire aux exigences de plus en plus onéreuses des acheteurs locaux qui peuvent désormais se procurer leurs produits à l'étranger s'ils ne sont pas satisfaits des prestations des fournisseurs sud-africains. » (Barnes, 2000b, p. 5)

Ce nouveau régime a débouché sur une concentration du secteur automobile, qui est devenu plus efficace après son assainissement. L'emploi a culminé en 1995, date d'entrée en vigueur de ces mesures, avec 38 600 salariés dans ce secteur. En 1999, les effectifs ont chuté à 32 000 (Barnes, 2000a, p. 10). Ces réductions sont intervenues à un moment où la production stagnait, et « les coûts directs de main-d'œuvre par véhicule ont diminué d'environ 30 % au cours des 5 dernières années »¹¹. À l'heure actuelle, les équipementiers emploient 58 500 personnes, et environ 8 500 travaillent dans la production de pneumatiques. Même après cette concentration, le secteur automobile se classe au troisième rang dans l'économie sud-africaine (derrière l'exploitation minière et l'agriculture). Il représentait environ 29 % de la production manufacturée et 14.6 % de l'ensemble des échanges en 2001¹².

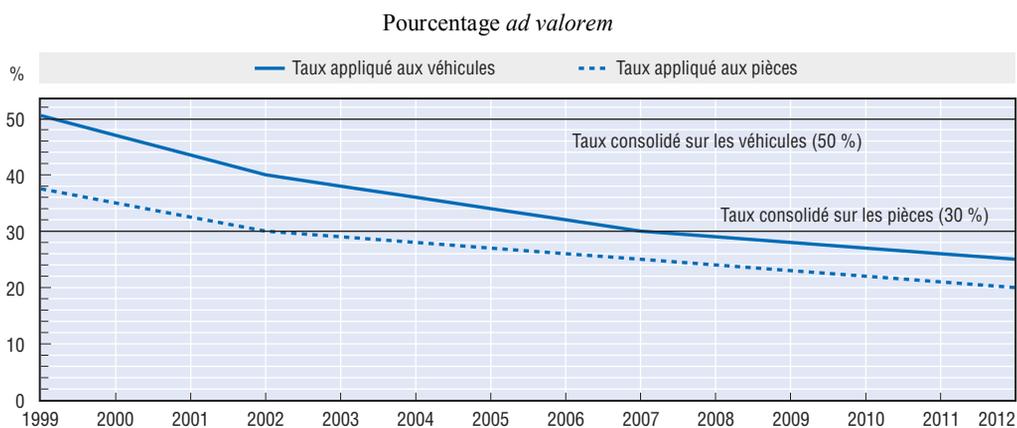
On peut mesurer la réussite du programme à la réduction du nombre de modèles produits dans des séries peu rentables. « Le nombre de modèles de base de voitures et de véhicules commerciaux légers a été ramené de 42 au début du programme à 26 aujourd'hui »¹³, mais les constructeurs sud-africains continuent de produire des volumes relativement modestes. Alors que les analystes internationaux s'accordent à fixer le seuil de compétitivité à 100 000 unités, les huit usines de montage sud-africaines n'ont produit en moyenne que 40 000 unités en 1999 (Black, 2001, p. 17).

Si les assembleurs dépendent tous de l'investissement étranger, les fabricants de pièces détachées sont des entreprises d'origine locale ou étrangère. Les segments qui tirent le mieux leur épingle du jeu se situent aux deux extrémités, entre la production à forte intensité de capital et celle à forte intensité de main-d'œuvre. Parmi les produits nécessitant beaucoup de capital figurent les pots catalytiques dont l'Afrique du Sud est un producteur très compétitif. Ce pays « représente aujourd'hui plus de 10 % de l'offre mondiale totale et semble prêt à poursuivre son expansion » (Black, 2001, p. 13). Pour leur part, les producteurs de revêtements de siège en cuir répondent à la majeure partie des besoins mondiaux de BMW et approvisionnent d'autres assembleurs également. Au total, ces deux segments représentent plus de 40 % des exportations sud-africaines d'équipements (Barnes, 2000b, p. 7). Il est à noter que ces produits reposent sur des matières premières produites localement. Les pots catalytiques sont en effet fabriqués à partir de métaux du groupe du platine, dont le sous-sol sud-africain regorge et le cuir peut également être d'origine locale. Des études d'acheteurs indiquent que les équipementiers sud-africains ont relativement bien réussi à satisfaire aux exigences de qualité et de conformité aux normes, mais ont encore des progrès à faire pour accroître la fiabilité de leurs livraisons. Ce dernier problème « constitue à l'évidence un grave obstacle, qui a un impact négatif sur l'image qu'ont les clients étrangers du niveau de performance sud-africain » (Barnes, 2000b, p. 17).

Politique commerciale

Dans le secteur automobile, la politique commerciale s'est développée selon quatre phases : d'abord axée sur le simple protectionnisme (des années 20 aux années 50), elle a évolué vers une politique de substitution des importations et vers des exigences de contenu local (des années 60 aux années 80), avant les premières réformes pendant la période de transition qui a suivi l'apartheid et les sanctions internationales. Elle s'oriente aujourd'hui vers des réformes plus abouties. Ce schéma suit le mouvement de la politique commerciale générale de l'Afrique du Sud, politique libéralisée au cours de la dernière décennie. Le tarif douanier actuel moyen (non pondéré) s'établit à 11 %, soit précisément la moitié de son niveau de 1988 (FMI, 2003e, p. 27). Les droits de douane sur les automobiles et les pièces sont nettement supérieurs à cette moyenne, mais, comme le montre le graphique 9.4, en constante diminution.

Graphique 9.4. **Droits de douane sur les véhicules automobiles sud-africains, 1999-2012**



Source : OMC et autorités sud-africaines.

La politique commerciale dans l'automobile a longtemps misé sur deux tableaux : les exigences de contenu local et les tarifs douaniers. En 1961, l'Afrique du Sud a mis en place le premier programme visant à augmenter le taux de contenu local. Ce programme a eu l'effet escompté : il a permis d'augmenter la production d'équipements et de produits nationaux dans les véhicules, ainsi que de préserver les maigres entrées de devises. Ce dernier objectif, plutôt que l'efficacité ou la création d'emplois, était la principale « motivation » sous-tendant l'action des pouvoirs publics (Black, 2001, p. 6). Le taux de contenu local obligatoire est passé à 66 % en 1971 dans le secteur automobile, soit un niveau équivalent à celui fixé pour les véhicules légers jusqu'en 1980.

En 1989, le programme axé sur le contenu local a changé d'orientation, lorsque les pouvoirs publics ont décidé qu'il était aussi important de promouvoir les exportations. Le pays a donc adopté une stratégie par laquelle importations et exportations se complètent. Il s'agissait d'encourager les équipementiers et les constructeurs à se spécialiser. Cette mesure permettait à un assembleur de compter les exportations comme des produits nationaux afin d'atteindre le minimum requis. Cette nouvelle version du programme a permis de réduire le niveau réel de contenu local à 50 % si l'assembleur parvenait à un volume d'exportations suffisamment élevé.

Les pouvoirs publics ont fait d'autres pas en direction du marché en 1995 avec le programme MIDP, qui complétait la stratégie antérieure avec un engagement plus grand en faveur de la libéralisation des échanges. La philosophie sous-jacente de ce programme consistait à promouvoir la compétitivité du secteur et l'orientation sur les exportations, en réduisant le biais anti-exportations inhérent à un régime protectionniste. Le MIDP a permis, d'une part, des baisses des droits de douane supérieures à celles auxquelles l'Afrique du Sud s'était engagée lors du cycle d'Uruguay (graphique 9.4) et, d'autre part, l'application, pour les pièces détachées et les véhicules, de droits de douane qui se situent aujourd'hui en deçà des taux consolidés de l'OMC. Le MIDP a également changé d'approche concernant la teneur en produits nationaux. La mesure a supprimé les minima imposés et cherché à encourager l'approvisionnement local à travers une politique différente de celle consistant à compléter les exportations. Les constructeurs de véhicules légers ont désormais droit à un contingent en franchise de 27 % de la valeur de gros du véhicule et peuvent bénéficier de remises sur les taxes à l'importation s'ils exportent des pièces et des véhicules. Ils peuvent aussi, sur la base de la valeur des dépenses d'investissement, acquérir des droits leur permettant d'augmenter la production de véhicules destinés à l'exportation. Le programme de complémentation des importations par les exportations permet d'obtenir des réductions sur les taxes à l'importation de voitures et de véhicules commerciaux légers en fonction de la valeur exportée. Les certificats de rabais à l'importation (*Import Rebate Credit Certificates*) acquis sont des instruments négociables spécialisés pour lesquels il existe aujourd'hui un marché secondaire.

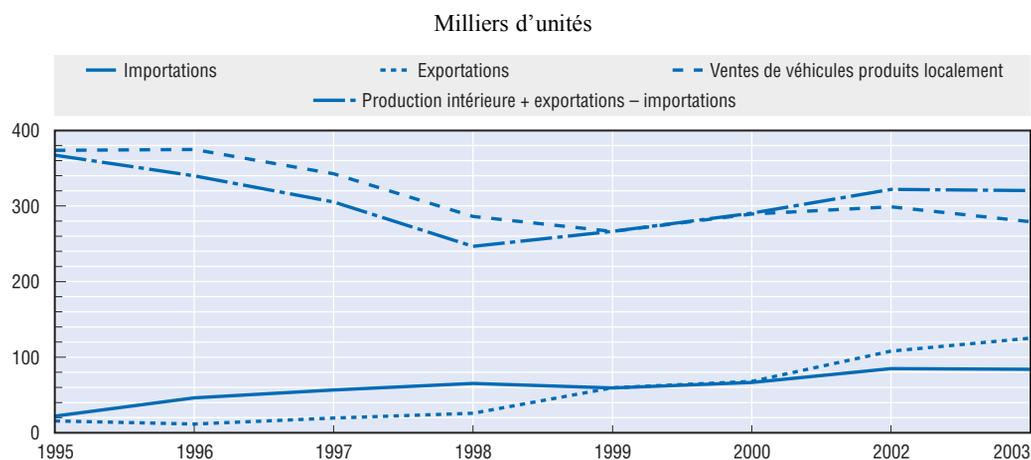
Le MIDP n'a pas pour objectif de placer l'Afrique du Sud sur la voie du libre-échange, mais de trouver un équilibre entre une ouverture plus grande à la concurrence mondiale et le maintien d'un certain degré de protectionnisme. Il impose aux constructeurs automobiles sud-africains d'utiliser des composants entièrement désassemblés. Les opérations comme le montage et la peinture doivent être réalisées localement.

Le MIDP devait prendre fin en 2000 pour les véhicules utilitaires légers et les véhicules industriels, et en 2002 pour les véhicules à moteur et utilitaires légers. Les pouvoirs publics ont décidé de prolonger le MIDP jusqu'en 2012 et de continuer à réduire

les taxes à l'importation, mais à un rythme plus lent. Le MIDP fait l'objet d'un réexamen en 2005 et une vaste révision de la politique relative au secteur automobile est prévue pour 2006-07. Les perspectives à long terme du MIDP seront examinées à cette occasion.

Les signes les plus révélateurs de la réussite de ce programme sont la direction et le volume des échanges. Comme l'illustre le graphique 9.5, tant les importations que les exportations ont progressé depuis un niveau bas en 1995 et représentaient des parts substantielles du marché en 2002. Pour les pièces et les véhicules, les importations ont d'abord été largement supérieures aux exportations (graphique 9.6), mais en 2001, l'Afrique du Sud a atteint l'équilibre sur le segment des pièces et dégagé un excédent sur celui des véhicules. Alors que la taille globale de son marché intérieur n'a quasiment pas évolué entre 1999 et 2002, sa production totale a augmenté. Les exportations en pourcentage de la production intérieure ont progressé de 4.0 % en 1995 pour atteindre 31.0 % en 2002. Sur la même période, la part des importations est passée de 5.5 % à 23.1 %. Ces importations ont été réalisées au détriment des producteurs les moins performants, incapables de rivaliser sur les marchés d'exportation et qui ont enregistré les plus fortes réductions de production et d'effectifs. « La majeure partie de la hausse des exportations n'est pas due aux fournisseurs 'traditionnels' de pièces détachées », « mais à un nouveau groupe d'entreprises, à capitaux essentiellement étrangers, qui sont apparues rapidement et sont souvent liées aux constructeurs automobiles. » (Black, 2001, p. 12)

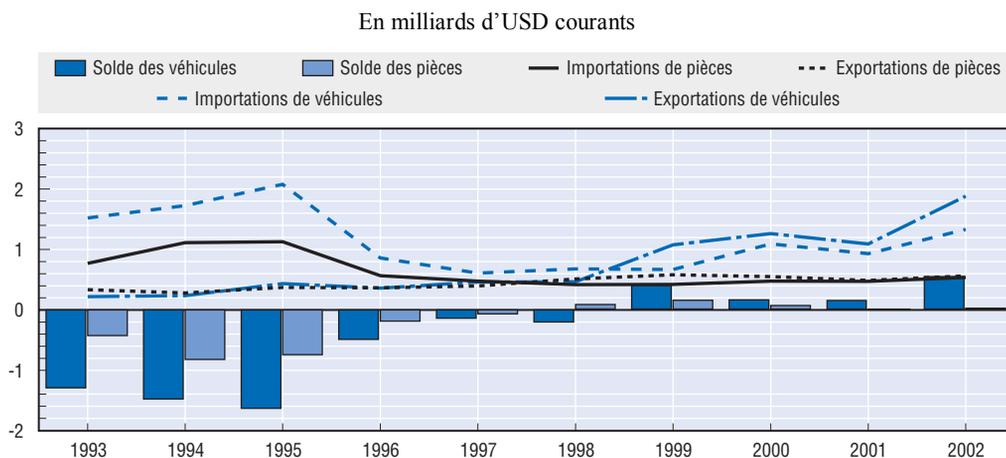
Graphique 9.5. **Production et échanges de véhicules automobiles de l'Afrique du Sud, 1995-2002**



Source : Calculs sur la base des données NAAMSA.

Le passage à une politique commerciale plus libérale dans l'automobile a été complété par un accès préférentiel aux marchés des États-Unis et de l'Union européenne. Ces deux partenaires de la triade ont étendu leur accès en franchise de droits, via des dispositifs préférentiels unidirectionnels, qui sont en passe de devenir des accords de libre-échange réciproques.

Graphique 9.6. Échanges automobiles sud-africains, 1993-2002



Source : Calculs sur la base des données WITS.

Les exportations de véhicules sud-africains vers les États-Unis ont enregistré une rapide progression depuis l'adoption de la Loi de 2000 sur la croissance et les opportunités en Afrique (*African Growth and Opportunity Act*), qui supprime les droits de douane restants sur presque toutes les marchandises sud-africaines. Comme le montre le tableau 9.2, ces exportations avaient été multipliées par 100 entre 1993 et 1999 et elles ont progressé dix fois plus entre 1999 et 2002. Cette croissance multipliée par mille a pu être soutenue par l'élargissement de l'accès préférentiel au marché des États-Unis, mais le faible niveau des droits de douane américains sur les voitures (2.5 %) ne se traduit pas par une grande marge préférentielle. Le fait que l'Afrique du Sud puisse assembler des véhicules de qualité à des prix compétitifs pèse bien plus lourd dans la balance. Les conditions de cet accès préférentiel seront transformées par l'accord de libre-échange que les États-Unis négocient actuellement avec l'Union douanière d'Afrique australe. Cet accord ne modifiera pas l'accès de l'Afrique du Sud au marché automobile américain qui est déjà libre, mais il réduira probablement les barrières aux importations en provenance des États-Unis.

L'Afrique du Sud a déjà conclu un accord de libre-échange avec l'Union européenne. L'Accord sur le commerce, le développement et la coopération (ACDC) est entré en vigueur en 2000. Il prévoit la libéralisation asymétrique des échanges entre les deux parties et l'établissement d'une zone de libre-échange à l'horizon 2012. Pendant cette période de transition de douze ans, l'Afrique du Sud libéralisera environ 86 % de ses importations en provenance de l'UE, tandis que l'UE s'engage pour sa part à libéraliser 95 % des importations, ce qui sera réalisé graduellement sur dix ans. Certains produits ne seront que partiellement libéralisés, de telle sorte que les tarifs douaniers seront simplement réduits ou soumis à des contingents tarifaires préférentiels. Certaines pièces automobiles font partie des 2.9 % d'importations sud-africaines qui ne sont que partiellement libéralisées. Le taux final sera de l'ordre de 6 % à 11 %. Celui appliqué aux pneumatiques avoisinera 10 à 15 %. Ces libéralisations partielles seront réexaminées par la suite.

Tableau 9.2. **Échanges de véhicules et pièces automobiles de l’Afrique du Sud, en valeur (en milliers d’USD), 1993-2002**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exp. de pièces	333 776	281 280	374 280	365 172	397 876	511 537	582 876	550 104	489 366	564 939
Allemagne	154 421	119 179	114 551	80 475	93 640	164 418	207 916	156 150	141 492	159 726
États-Unis	25 702	22 401	34 631	41 396	49 322	57 641	64 338	76 226	71 998	85 921
Royaume-Uni	14 291	14 478	25 303	29 724	37 420	45 586	57 575	46 437	44 560	40 218
Japon	554	645	728	554	896	3 370	2 866	6 426	10 763	14 571
Italie	2 900	3 409	9 270	6 832	6 391	19 141	16 986	23 823	7 700	5 789
Restedu monde	135 908	121 167	189 796	206 190	210 207	221 380	233 195	241 042	212 854	258 713
Imp. de pièces	772 020	1 114 653	1 130 620	565 929	477 049	419 660	422 720	476 035	474 646	536 961
Allemagne	446 889	734 745	598 920	148 272	122 376	103 201	128 657	145 190	177 771	202 286
Japon	137 656	143 620	167 433	104 941	105 944	95 678	95 314	92 138	75 061	89 450
États-Unis	45 848	61 117	91 842	87 620	56 158	35 620	33 652	37 650	35 401	37 770
Royaume-Uni	27 301	38 376	74 374	43 184	33 095	29 859	23 023	21 714	19 100	21 708
Italie	20 258	21 601	33 360	27 940	22 098	21 785	22 304	21 816	21 022	20 863
Restedu monde	94 068	115 194	164 691	153 972	137 377	133 517	119 771	157 527	146 291	164 884
Solde pièces	-438 245	-833 373	-756 340	-200 758	-79 172	91 876	160 157	74 069	14 721	27 977
Exp. de véhicules	219 400	238 382	434 401	359 907	459 910	465 978	1 077 929	1 261 763	1 090 196	1 882 735
États-Unis	382	1 231	7 531	9 053	21 128	19 746	38 963	126 369	29 076	379 455
Royaume-Uni	4 130	4 502	2 782	4 662	8 745	51 673	118 398	122 859	266 615	363 477
Allemagne	839	339	1 171	828	16 013	89 757	540 058	397 156	24 054	284 024
Japon	4 259	4 420	7 048	2 850	2 707	1 238	343	129 627	211 331	277 517
Italie	177	454	27	105	105	110	929	1 780	1 270	167
Reste du monde	209 613	227 438	415 842	342 410	411 212	303 455	379 239	483 972	557 850	578 096
Imp. de véhicules	1 523 390	1 726 116	2 077 070	859 287	611 512	679 129	669 863	1 092 988	932 211	1 331 248
Allemagne	252 662	333 986	509 686	181 604	146 973	173 796	197 104	339 594	189 248	529 143
États-Unis	36 408	49 005	80 588	96 142	93 318	104 703	104 731	105 701	146 453	192 745
Japon	1 124 918	1 065 863	1 163 844	56 258	80 222	124 775	104 963	156 757	101 517	145 531
Royaume-Uni	47 143	94 037	86 543	114 292	71 193	68 911	74 812	102 155	77 846	89 241
Italie	17 590	54 579	61 029	67 633	40 429	29 723	36 265	45 993	42 644	49 282
Rested u monde	44 669	128 645	175 380	343 357	179 377	177 221	151 988	342 787	374 503	325 307
Solde véhicules	-1 303 990	-1 487 734	-1 642 668	-499 379	-151 602	-213 150	408 067	168 775	157 985	551 487

Source : Calculs sur la base des données WITS.

Conclusions et enseignements

Cette étude porte sur les opportunités qui naissent dans une période de réformes radicales. Les principaux changements politiques et sociaux opérés en Afrique du Sud dans les années 90, associés aux mouvements qu'ils ont provoqués dans les relations avec les pays tiers, ont permis d'engager de profondes réformes de la politique économique. Il n'était pas évident que les pouvoirs publics saisissent cette opportunité, ni que leurs choix

soient judicieux. Or, il se trouve que les autorités sud-africaines ont adopté un ensemble de réformes économiques qui ont profité à l'ensemble de l'économie ainsi qu'au secteur automobile : la libéralisation des échanges, couplée à de solides mesures fiscales et monétaires, a débouché sur une expansion des échanges et de l'investissement étranger. Ces développements ont favorisé la progression de la productivité totale des facteurs, exposé les producteurs sud-africains à une saine concurrence et permis le transfert de nouvelles technologies. Le secteur automobile fait partie des bénéficiaires : après son assainissement, il a gagné en efficacité et se montre compétitif sur les marchés mondiaux.

Les enseignements que l'on peut tirer de cette étude de cas ne concernent pas uniquement l'Afrique du Sud. Même si l'apartheid était une institution spécifiquement sud-africaine, on peut facilement établir des parallèles entre ces mesures, les sanctions qu'elles ont inspirées et les réformes qui ont suivi le renversement de ce système. L'Afrique du Sud n'est pas le seul pays à avoir entrepris des réformes politiques et économiques de grande ampleur depuis le début des années 90 et à avoir été réintégré dans l'économie mondiale. Il en va de même des anciennes dictatures militaires d'Amérique latine, ou des pays européens et asiatiques sortant de l'ère communiste.

Les réformes économiques de l'Afrique du Sud ne sont pas terminées et les vestiges de la stratégie de substitution des importations n'ont pas encore complètement disparu. D'autres mesures doivent être mises en œuvre pour réformer le marché de l'emploi et on s'attend à ce que la pandémie VIH/sida jette une ombre sur les perspectives de développement à court terme de l'Afrique. Malgré ces obstacles, le secteur automobile sud-africain a survécu à la transition et semble en bonne position pour réaliser de nouvelles avancées.

Australie¹⁴

Le secteur automobile australien a connu une profonde mutation ces dernières années : cette activité hautement protégée, presque entièrement repliée sur son marché national, s'est progressivement orientée vers l'exportation pour assurer son avenir. Les facteurs de cette transformation sont divers, mais l'abaissement du niveau de l'aide publique, auparavant considérable, et l'évolution de la nature de cette aide ont joué un rôle absolument essentiel.

Il y a une vingtaine d'années, le secteur automobile australien était protégé par des droits de douane nominaux pouvant atteindre 57.5 %, par des restrictions quantitatives aux importations de voitures de tourisme, accompagnées de droits de douanes de plus de 100 %, et par les règles relatives au contenu local apportant une aide tout aussi substantielle à la production locale de pièces et composants. À l'intérieur de ce cocon, cinq assembleurs automobiles, s'approvisionnant auprès d'une pléthore de fournisseurs de composants, produisaient 13 modèles, en faibles quantités, destinés presque exclusivement au marché intérieur. Le secteur automobile se caractérisait par une faible productivité et de médiocres performances qualitatives. Les conflits sociaux étaient monnaie courante. Cependant, l'assistance « sur mesure » assurée par les quotas et par la protection du contenu local avait largement émoussé la volonté des entreprises du secteur à redresser leur compétitivité, qui s'érodait peu à peu.

Le démantèlement progressif de ce régime a débuté au milieu des années 80, dans le contexte d'un mouvement général d'internationalisation et de l'amélioration des performances de l'économie australienne. À la fin des années 80, les restrictions

quantitatives et la réglementation sur le contenu local avaient été levées, et la suppression progressive des barrières douanières était en bonne voie. Les droits de douanes sur les voitures de tourisme ont atteint le palier des 15 % en 2000. Ils seront de nouveau abaissés à 10 % en 2005 et à 5 % en 2010, ce qui les alignera sur ceux applicables au secteur manufacturier dans son ensemble.

Comme on pouvait s'y attendre, cette révision à la baisse des mesures de protection a eu des répercussions positives pour les consommateurs, qui bénéficient de prix plus intéressants et d'un choix plus large. Par exemple, 250 modèles de véhicules sont actuellement disponibles en Australie, contre seulement 70 avant la suppression des quotas.

Les réformes ont également entraîné une rationalisation considérable du secteur. Le nombre de modèles de voitures particulières produits localement est passé de treize à cinq, et celui des grands équipementiers et fournisseurs de matières premières a été divisé par plus de deux.

Cette rationalisation a considérablement renforcé la productivité du secteur. Ainsi, le nombre de véhicules assemblés par salarié a été multiplié par deux depuis 1990. La qualité des produits a également beaucoup progressé. Alliée à des efforts accrus d'innovation et de service à la clientèle, conséquences d'un environnement plus compétitif, cette amélioration des performances a permis au secteur automobile de compenser les effets d'une arrivée massive sur le marché de véhicules d'importation après l'abaissement des barrières commerciales. Les exportations totalisent à présent plus de 30 % de la production, contre moins de 10 % au début des années 90.

Par ailleurs, si le bond de la productivité et la stagnation de la production ont fatalement entraîné une réduction des effectifs (moins 38 % au cours des années 90), ce processus s'est déroulé de façon relativement harmonieuse.

L'ajustement indispensable face à la baisse sensible du niveau de protection a été facilité par d'autres éléments du programme de réforme. Par exemple, la dépréciation du dollar australien au milieu des années 80, suite à l'adoption d'un taux de change flottant, a amorti l'impact de la levée des restrictions à l'importation et des mesures de protection du contenu local. Les réformes intervenues sur le marché du travail au cours des années 90, en particulier l'introduction d'un système de négociation décentralisée des salaires, ont contribué à l'adoption de méthodes de production en flux tendus, caractéristique centrale de la construction automobile moderne. De plus, certaines réformes visant à accroître l'efficacité des services d'infrastructure, notamment l'alimentation en électricité et le transport, ont eu, elles aussi, un effet bénéfique sur la compétitivité du secteur.

Certaines mesures d'assistance ont également été conçues pour permettre une transition sans heurt. Outre la progressivité de la suppression des mesures de protection, qui a laissé le secteur automobile « reprendre son souffle » pour doper sa compétitivité, de nombreuses entreprises ont accès à un appui budgétaire de transition. Cette aide, destinée à encourager les nouveaux investissements et l'innovation, sera maintenue jusqu'en 2015, avec des niveaux de financement plus généreux que ceux recommandés dans le rapport rendu en 2002 par la Commission sur la productivité (*Productivity Commission*) (PC, 2002).

En 2002, la Commission sur la productivité a fait savoir que le secteur automobile australien devait relever d'importants défis. Elle a indiqué que les conflits sociaux

restaient un problème, le PDG d'une grande entreprise d'assemblage automobile ayant qualifié l'Australie de « pays des grèves ». La Commission a constaté, dans son rapport, que les volumes de production demeuraient inférieurs aux moyennes internationales. Elle a estimé que, comme dans d'autres pays, des investissements lourds seraient probablement nécessaires pour permettre aux producteurs d'automobiles de remplir des exigences environnementales plus strictes et d'intégrer de nouvelles technologies à leurs véhicules. Selon elle, les fluctuations du dollar australien devraient peser sur la compétitivité du secteur, sur le marché intérieur comme à l'exportation.

Néanmoins, malgré la perspective de nouveaux abaissements des barrières tarifaires et de la fin de l'aide budgétaire, l'industrie automobile est optimiste dans son ensemble. Les solides performances de l'économie australienne ont entraîné une expansion considérable du marché intérieur, et cette tendance devrait se poursuivre. De plus, les entreprises australiennes voient dans la reconnaissance internationale de leurs capacités, ainsi que dans des projets d'accords commerciaux avec des pays comme les États-Unis et la Thaïlande, un tremplin pour de nouvelles hausses des exportations.

Un tel optimisme, en dépit de la suppression prévue des traitements de faveur dont bénéficiait le secteur, aurait été inconcevable au début du programme de réforme. Par ailleurs, la mutation du secteur de l'automobile s'est déroulée sans les grandes perturbations qu'ont connues bien d'autres activités auparavant surprotégées (telles que le textile, l'habillement et la chaussure). La progressivité du programme de réforme, laissant aux entreprises un temps d'adaptation et les incitant à améliorer leurs performances, a indubitablement contribué aux succès obtenus. Cependant, les réformes économiques à plus grande échelle ont également joué un rôle décisif en renforçant la capacité du secteur à faire face à la concurrence malgré une décrue des aides.

Notes

1. Les chiffres des ventes de General Motors et de Nissan sont extraits de Forbes.com ; les données sur le PIB sont celles de la Banque mondiale.
2. La part du Japon dans les exportations de véhicules automobiles est tombée de 23.53 % en 1994 à 16.90 % en 2002. Suite au repli de la demande intérieure, la part du pays dans les importations mondiales a également chuté, passant de 3.03 % en 1994 à 1.58 % en 2002. Calculs effectués à partir de données WITS.
3. Voir le tableau résumé dans Smitka, p. 23. Notons que cet auteur définit le « contrôle » comme la détention de plus d'un tiers (au lieu de plus de la moitié) du capital d'une autre entreprise.
4. Voir les tableaux 1.12 et 1.13 dans le chapitre 1.
5. Toutes les données de ce paragraphe sont résumées et calculées à partir de l'ouvrage de Ghosn (2002), p. 10.

6. Les États-Unis ont supprimé la clause de la NPF accordée à la Pologne et à d'autres pays communistes (à l'exception de la Yougoslavie) en 1951. Le statut de NPF de la Pologne a été restauré en 1960, pour lui être de nouveau retiré à la suite de sanctions dans les années 80.
7. L'expression fut à l'origine forgée pour décrire la géographie économique de l'Australie et l'impact de l'éloignement de ce pays sur son développement. Voir Blainey (1966).
8. O'Rourke et Williamson (1999), par exemple, ont constaté que, dans la seconde moitié du XIXe siècle, « l'intégration du marché des matières premières dans l'économie atlantique [...] était toute entière due à la chute des coûts de transport entre les marchés et pas du tout à une libéralisation des échanges. », p. 29.
9. Deux groupes de personnes interrogées ont donné la première place à la « qualité », domaine dans lequel les constructeurs sud-africains sont relativement compétitifs (mais ont encore des problèmes à régler). Voir Barnes (2000), p. 33.
10. La taille est toujours relative, il est vrai que l'Afrique du Sud est très vaste par rapport à d'autres pays africains.
11. National Association of Automobile Manufacturers of South Africa (NAAMSA) rapport annuel, in Galbraith (2004).
12. Toutes les données citées dans ce paragraphe et toutes les autres statistiques figurant dans cette étude de cas et dont la source n'est pas précisée sont extraites de Galbraith (2004).
13. National Association of Automobile Manufacturers of South Africa (NAAMSA) rapport annuel, in Galbraith (2004).
14. Cette étude de cas a été communiquée par la Commission australienne sur la productivité (Australian Productivity Commission) à titre de contribution au projet de l'OCDE sur les échanges et l'ajustement structurel.

Chapitre 10

SERVICES DE SANTÉ

Ce chapitre étudie quelques cas d'ajustement structurel dans le domaine des services de santé. Il s'appuie sur deux cas : Mexique/États-Unis et Japon-Philippines/Thaïlande. Les échanges de services de santé peuvent réduire les pressions en faveur de l'ajustement structurel mais aussi les exacerber. Ils offrent des possibilités (plus grande efficacité et diversité de l'offre disponible pour les importateurs comme pour les exportateurs) mais présentent également des risques (aggravation des pénuries dans le système national). Les études de cas soulignent que les échanges de services de santé peuvent offrir des avantages réciproques considérables à long terme, surtout entre les économies développées et les économies en développement. Ces échanges peuvent s'avérer être une source importante de recettes en devises rapatriées, comme aux Philippines. Pour les pays importateurs, les échanges peuvent être un moyen de permettre à des groupes qui n'y avaient auparavant peu ou guère accès de bénéficier d'un plus large éventail de services de santé, ou de répondre à l'accroissement de la demande émanant de populations vieillissantes. Les échanges entre les États-Unis et le Mexique permettent aux centres de santé mexicains de bénéficier d'un accroissement de leur clientèle, y compris les populations à faibles revenus vivant près de la frontière entre le Mexique et les États-Unis, et d'obtenir une source de recettes pouvant financer une expansion des services plus importante que celle qui serait possible sur la seule base des recettes tirées de la clientèle locale. La clé sera une intégration des politiques commerciales et des politiques de santé destinée à faciliter l'ajustement structurel et à développer la fourniture au plan intérieur de services de santé dans les économies importatrices et exportatrices au-delà de ce qui aurait été possible en l'absence d'échanges. L'apparition de programmes, comme ceux qui sont décrits dans l'étude de cas sur le Mexique et les États-Unis et ceux qui sont actuellement envisagés dans l'étude de cas sur le Japon, les Philippines et la Thaïlande, révèle une tendance croissante à faciliter la formation à l'étranger d'infirmiers et d'infirmières pour un emploi éventuel dans un système national de santé.

Principaux points

Comme il a été noté dans le chapitre 1, le niveau relativement réduit des échanges dans le secteur de la santé à ce jour montre bien que les échanges ne sont pas source d'ajustement structurel dans ce secteur. Toutefois, compte tenu de la nécessité de prendre en compte les évolutions démographiques dans les économies développées – évolutions qui ouvrent des possibilités de croissance des échanges de services de santé, et de la nécessité de faire en sorte que ces échanges soient bénéfiques tant pour le pays importateur que pour le pays exportateur grâce à une planification adéquate, il serait utile d'examiner la façon dont la politique commerciale et la politique de soins de santé peuvent mutuellement s'épauler. Il convient de souligner que la présente étude propose une série de premières observations tirées de quelques études de cas, alors que les solutions à rechercher doivent prendre en compte tout l'éventail des facteurs économiques et sociaux qui sont en jeu dans chaque pays et chaque pays doit déterminer la façon la plus appropriée d'assurer la fourniture de services de santé.

Les échanges de services de santé peuvent réduire les pressions en faveur de l'ajustement structurel mais aussi les exacerber. Ils offrent des possibilités (plus grande efficacité et diversité de l'offre disponible pour les importateurs comme pour les exportateurs) mais présentent également des risques (aggravation des pénuries dans le système national). Les études de cas soulignent que les échanges de services de santé peuvent offrir des avantages réciproques considérables à long terme, surtout entre les économies développées et les économies en développement. Il faut toutefois, pour cela, que le développement des échanges soit coordonné avec celui de la politique de santé.

L'ajustement structurel dans le secteur de la santé est principalement entraîné par l'évolution démographique et le développement économique, et non par les échanges. L'ajustement structurel a toutefois stimulé les échanges de services de santé et la migration du personnel infirmier qui se sont parfois traduits par un accroissement des ponctions sur les maigres ressources des soins de santé dans les pays en développement d'origine. Quant les mouvements de personnel infirmier vers les pays développés sont de longue durée ou définitifs, ils n'entrent plus dans la définition des échanges de services.

Un accroissement des exportations de services de santé peut provoquer de difficiles ajustements structurels dans les pays exportateurs, surtout lorsque les échanges sont importants et n'ont pas été anticipés, comme en Thaïlande, ou lorsqu'ils ont aggravé les pénuries de travailleurs de la santé et contribué à la mise en place d'un système de santé à deux vitesses avec un secteur privé richement doté en ressources et un secteur public moins bien pourvu. Dans d'autres cas, ces échanges peuvent s'avérer être une source importante de recettes en devises rapatriées, comme aux Philippines. Pour les pays importateurs, les échanges peuvent être un moyen de permettre à des groupes qui n'y avaient auparavant peu ou guère accès de bénéficier d'un plus large éventail de services de santé, ou de répondre à l'accroissement de la demande émanant de populations vieillissantes.

La clé sera une intégration des politiques commerciales et des politiques de santé destinée à faciliter l'ajustement structurel et à développer la fourniture au plan intérieur de services de santé dans les économies importatrices et exportatrices au-delà de ce qui aurait été possible en l'absence d'échanges.

Cette potentialité est bien perceptible dans le cas des déplacements de personnel infirmier. L'apparition de programmes, comme ceux qui sont décrits dans l'étude de cas

sur le Mexique et les États-Unis et ceux qui sont actuellement envisagés dans l'étude de cas sur le Japon, les Philippines et la Thaïlande, témoigne d'un recul de l'état d'esprit consistant à simplement recruter des infirmiers et infirmières et à les former systématiquement pour les systèmes de santé étrangers. Cette évolution suggère un certain nombre d'observations. Premièrement, une conception et une mise en œuvre cohérentes des politiques commerciales et des politiques de santé rendent possible et probable une augmentation du nombre des infirmiers et infirmières formés pour travailler dans les systèmes de santé des deux partenaires commerciaux. Deuxièmement, la possibilité de déplacements de courte durée dans le cadre d'échanges est de plus en plus considérée comme une solution préférable aux migrations de longue durée des travailleurs de la santé. Troisièmement, même un déplacement temporaire peut entraîner des coûts et nécessiter des mesures complémentaires (comme la formation de davantage d'infirmiers et d'infirmières) pour remédier aux effets potentiellement préjudiciables sur les pays exportateurs

L'ajustement du système de santé thaïlandais à la demande non anticipée de patients étrangers se rendant en Thaïlande pour bénéficier de services de santé offre la possibilité d'une contribution des échanges au développement et à l'expansion à long terme des capacités du système de santé thaïlandais. Jusqu'à présent, ces échanges ont surtout porté sur les types de traitements non couverts par les systèmes nationaux d'assurance maladie des patients étrangers et ils ont réduit les ressources disponibles pour la population locale en matière de soins de santé. Or, les différences de prix considérables des traitements médicaux entre les pays développés et les pays en développement peuvent permettre que les patients étrangers soient traités en Thaïlande pour un coût nettement inférieur à celui qui serait possible dans leur pays d'origine mais néanmoins assez élevé pour qu'une partie des recettes ainsi obtenues soient utilisées pour développer les capacités locales en matière de soins de santé, au-delà de ce qui serait possible en l'absence des échanges.

Dans une situation inverse, les populations à faible revenu vivant près de la frontière entre le Mexique et les États-Unis achètent une assurance médicale à des assureurs américains agréés, établis au Mexique. Ces assureurs fournissent des services médicaux courants dans des centres sanitaires établis du côté mexicain de la frontière, et en cas d'urgence, des services médicaux du côté américain. Ainsi, les populations établies aux États-Unis qui ne peuvent se permettre les systèmes purement américains d'assistance médicale ont accès à des soins de santé grâce aux systèmes moins coûteux offerts au Mexique, avec un avantage supplémentaire pour ceux dont la langue maternelle est l'espagnol. Les centres de santé du Mexique bénéficient d'un accroissement de leur clientèle et de leurs recettes pouvant financer une expansion des services plus importante que celle qui serait possible sur la seule base des recettes tirées de la clientèle locale. Dans certains cas, l'élargissement de la base de clientèle a permis aux centres de santé mexicains de fournir des services spécialisés qu'ils n'auraient autrement pas pu financer, ce qui a donc amélioré l'accès de la population locale à ces services.

Dans l'autre sens, la télémédecine permet aux patients se trouvant au Mexique de recevoir des services médicaux de pointe depuis les États-Unis, sans quitter les établissements nationaux. Ces échanges présentent pour le Mexique, entre autres, l'avantage d'élargir le choix des services médicaux spécialisés disponibles, d'augmenter la quantité de services offerts et de permettre à une plus forte proportion de la population d'y avoir accès en en réduisant le coût, surtout en supprimant la nécessité de se rendre à l'étranger. Les avantages pour les centres de santé américains se situent notamment au niveau d'une plus grande utilisation des services médicaux spécialisés et d'une

amélioration potentielle de la capacité de fournir ces services grâce à l'élargissement de la base de recettes.

Mexique et États-Unis

Introduction

Les échanges de services de santé entre le Mexique et les États-Unis sont complexes. Bien que le rythme de ces échanges ait été lent immédiatement après la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), il s'est considérablement accéléré au cours des cinq dernières années¹. Cette évolution s'explique par la demande de services de santé en relation avec les activités économiques générées par l'ALENA, ainsi que par les difficultés de nature non commerciale que pose le secteur de la santé dans ces deux pays. Les échanges de services de santé entre le Mexique et les États-Unis sont axés sur trois domaines : la consommation de services à l'étranger par les patients, la télémédecine et les flux de personnel infirmier. Ces échanges démontrent le potentiel, et les défis, que représente l'utilisation du commerce pour l'amélioration des systèmes de santé des deux pays.

Ajustements structurels liés et non liés aux échanges auxquels le secteur de la santé doit faire face

L'évolution des systèmes de santé mexicain et américain est indirectement influencée par l'ALENA, responsable de flux migratoires importants vers les régions frontalières des deux pays, conséquences d'une augmentation des échanges et des investissements. Toutefois, les facteurs les plus déterminants pour l'ajustement structurel des systèmes de santé des deux pays restent non commerciaux.

Facteurs liés aux échanges

L'augmentation des échanges et des investissements due à l'ALENA favorise une croissance rapide de la population le long de la frontière américano-mexicaine, et stimule le commerce des services de santé. Environ 12 millions de personnes résident actuellement dans les 42 comtés américains et les 39 localités mexicaines situés le long de la frontière américano-mexicaine. Selon les prévisions, cette population devrait doubler d'ici 2020. Les populations vivant le long de la frontière sont économiquement et socialement interdépendantes. Les habitants des deux côtés franchissent régulièrement la frontière pour travailler, faire des achats, rendre visite à des amis ou des parents et consommer des services de santé. On dénombre environ 1.1 million de passages autorisés de la frontière par jour en direction du nord.

Facteurs non liés aux échanges

Dans les deux pays, cependant, l'insuffisance générale des services de santé résulte avant tout de facteurs non liés aux échanges de ces services. Le développement économique du Mexique se traduit par une demande accrue de services de santé, y compris dans les régions reculées, et par le besoin d'étendre la gamme des services spécialisés disponibles. À l'heure actuelle, 50 % de la population sont couverts par le système de santé public et 4 % dépendent d'une assurance privée. Aux États-Unis, le vieillissement de la population va entraîner une hausse de la demande de services de santé, en particulier de soins infirmiers. Une étude (*American Nurses Association et al.*)

estime à 126 000 le déficit actuel d'infirmières et d'infirmiers, et prévoit que ce chiffre passera à 400 000 d'ici 2020.

Une proportion importante de citoyens américains ne bénéficie d'aucune couverture de santé, en particulier dans les états américains frontaliers (Arizona, Californie, Nouveau-Mexique, Texas). Les immigrants d'Amérique Latine représentent une part disproportionnée de la population totale n'ayant pas accès aux soins de santé, et courent encore plus de risques de ne pas être assurés et de se heurter à l'obstacle de la langue (Davis, cité dans Sullivan, 2002). Le commerce des services de santé (consommation relevant du mode 2 au Mexique par ces patients américains) constitue une approche intuitive permettant de remédier à ces insuffisances.

Vue d'ensemble des capacités sanitaires des deux côtés de la frontière

En dépit d'une couverture de santé meilleure qu'à l'échelle nationale, la disponibilité des ressources sanitaires est faible dans les états frontaliers mexicains² comparée à celle que l'on trouve dans les états frontaliers américains. Le nombre total de médecins dans les états frontaliers mexicains est inférieur à celui du seul état du Texas. On dénombre 837 habitants pour un médecin dans les états frontaliers mexicains, contre 644 au Texas. Les différences sont plus marquées dans le cas du personnel infirmier. Les états frontaliers mexicains comptent une infirmière professionnelle pour 958 habitants, contre une pour 98 habitants dans le cas du Texas. Pour ce qui est des ressources sanitaires physiques, le Texas possède à lui seul le double des lits d'hôpitaux disponibles dans les six états frontaliers mexicains réunis. Tandis qu'on compte un lit pour 363 habitants au Texas, la moyenne est d'un lit pour 688 habitants dans les états frontaliers mexicains.

La complexité des échanges bilatéraux de services de santé

Les prestations sanitaires présentent des lacunes à la fois au Mexique et aux États-Unis, quoique pour différentes raisons. Le commerce accru des services de santé peut atténuer, mais aussi exacerber ces faiblesses. La consommation de services de santé plus abordables au Mexique par des patients des états frontaliers américains peut produire des effets bénéfiques. Ceci vaut également pour les patients mexicains qui accèdent à des soins spécialisés américains via la télémédecine. En revanche, les flux de personnel infirmier du Mexique vers les États-Unis comblent un manque dans l'un des pays, mais en accentuent un autre dans le second. Toutefois, à long terme, des programmes transfrontaliers innovants peuvent permettre d'augmenter le nombre d'infirmières et d'infirmiers disponibles dans les deux pays.

Une consommation transfrontalière de services de santé

Du côté mexicain, des hôpitaux privés et des sociétés d'assurance et de soins (*Health Maintenance Organisations*, HMO) explorent toute une série de moyens pour procurer une couverture de santé aux populations non desservies aux États-Unis. L'un des organismes les plus intéressants, appelé SIMNSA (*Sistemas Médicos Nacionales SA de CV*)³, a mis en place un plan sanitaire complet pour répondre aux besoins croissants des individus travaillant aux États-Unis qui ont des personnes à charge au Mexique. Le SIMNSA propose à ses affiliés une option leur permettant de se faire soigner dans une clinique médicale à la pointe de la technologie située à distance de marche de la frontière. Des dispositions sont par ailleurs prévues pour les soins d'urgence dispensés aux États-Unis.

Le SIMNSA propose deux régimes de santé, tous deux significativement moins chers que leurs équivalents aux États-Unis, permettant ainsi à des populations à faible revenu jusqu'ici non couvertes de bénéficier d'une assurance. Le plan de type HMO offre une couverture médicale moyennant une cotisation mensuelle fixe par personne et une contribution financière raisonnable acquittée lors des visites médicales et pour les médicaments sur ordonnance. Le plan de type PPO (*Preferred Provider Organisation*) est un système de rémunération à l'acte selon un tarif réduit appliqué aux soins dispensés au Mexique. Le SIMNSA requiert la participation d'au moins 30 individus pour mettre en place une police collective, l'employeur supportant 50 % des coûts. Comme les primes d'assurance du SIMNSA sont beaucoup moins chères que celles des programmes américains équivalents, la plupart des employeurs règlent près de 80 % de la prime, voire 100 %. Le SIMNSA a récemment créé le *Small Business Group Plan* pour s'adresser à l'énorme marché des entreprises de moins de 50 salariés basées en Californie. Pour être admises, les entreprises doivent disposer d'une licence d'exploitation en Californie. De plus, les assurés doivent résider dans un rayon de 80 km de la zone de couverture du SIMNSA.

Depuis un an et demi, le SIMNSA enregistre une hausse des demandes de remboursement de soins d'urgence. Cette recrudescence peut s'expliquer, en partie, par le fait que certains clients adhèrent au SIMNSA sans intention de se faire soigner au Mexique, préférant recourir aux services d'urgence américains. En décembre 2003, le SIMNSA n'avait exclu aucun de ses adhérents. Cependant, pour limiter les actes hors zone, il est en train d'élaborer un système de primes encourageant les affiliés à se faire soigner au Mexique.

Télémédecine

La télémédecine peut supprimer les difficultés de transport que pose la consultation d'un spécialiste aux États-Unis pour les Mexicains. Elle réduit en outre le coût du diagnostic, le ramenant à un niveau qui améliore sensiblement l'accessibilité de ce type de soins. VistaLink, entreprise privée implantée à Houston, au Texas, cible ainsi l'Amérique Latine, où des patients aisés sont habitués à se rendre aux États-Unis pour s'y faire soigner. VistaLink dispose de 80 bureaux dans le monde, équipés de numériseurs de pointe permettant d'envoyer des photos, des radios et autre matériel médical informatisé via Internet. Pour 500 USD, des médecins basés au Mexique et dans toute l'Amérique Latine peuvent communiquer avec des spécialistes américains via Internet. VistaLink sélectionne les spécialistes les plus compétents pour chaque cas à partir d'une liste de médecins inscrits auprès de grands centres médicaux américains. Le premier médecin disponible pour une consultation parmi les 4 000 spécialistes américains du réseau VistaLink se voit attribuer le cas et rend un deuxième avis médical dans un délai compris entre 24 et 72 heures, selon le degré d'urgence. La disponibilité croissante de la télémédecine améliore l'accessibilité des médecins spécialistes américains pour les patients mexicains en termes de quantité et de diversité des services proposés, mais aussi de coût – avec notamment des frais de transport réduits.

Flux de personnel infirmier

On assiste à une migration du personnel infirmier du Mexique vers les pays développés depuis une dizaine d'années environ. Toutefois, le nombre d'infirmières et d'infirmiers émigrant vers les États-Unis a considérablement augmenté au cours des dernières années ; 10 % du personnel infirmier en début de carrière et de ceux qui exercent dans l'un des trois principaux établissements du pays⁴ cherchent à travailler à

l'étranger. Selon le centre de promotion de l'emploi de Mexico, plus de 4 000 infirmières et infirmiers employés par ces trois établissements ont quitté le pays pour travailler dans des hôpitaux étrangers durant les quatre premiers mois de l'année 2004. Parmi ceux-ci, 1 000 ont émigré vers les États-Unis, 200 vers l'Espagne et 50 vers le Royaume-Uni⁵.

Le Mexique et les États-Unis ont signé des accords autorisant les États-Unis à embaucher les salariés présentant des compétences recherchées de toute urgence. Les établissements américains ont élaboré plusieurs accords afin d'attirer du personnel infirmier, en particulier mexicain. Divers programmes récents appliquent des stratégies visant, non pas tant à recruter du personnel infirmier diplômé au Mexique, mais à soutenir ou subventionner la formation des infirmières et des infirmiers mexicains en vue de leur transfert sur le marché du travail américain. Ainsi, en 2003, un groupement d'hôpitaux du sud du Texas a décidé d'octroyer des bourses aux personnels infirmiers mexicains qui souhaitent poursuivre des études aux États-Unis et obtenir un diplôme américain⁶. Selon les termes de cet accord, les étudiants traversent la frontière pour suivre des cours aux États-Unis, mais continuent à résider au Mexique, où la majeure partie de leur formation professionnelle leur est dispensée. Chacun des quatre hôpitaux participant à l'opération octroie des bourses à cinq étudiants pour un poste infirmier de trois ans dans un hôpital. Après cette période, les hôpitaux s'engagent à aider les étudiants à obtenir un visa de travail aux États-Unis.

Le plan de soutien à l'emploi coordonné par le ministère du Travail mexicain compte un programme pilote à Zacatecas et dans dix autres états, consistant à former du personnel infirmier en langue anglaise, afin qu'il puisse travailler aux États-Unis. Les premiers cours en anglais ont débuté fin mars 2004, avec vingt-huit professionnels. De plus en plus de candidats devraient s'inscrire. Cependant, certains états ont refusé ces programmes en raison d'un manque de clarté dans les termes des accords concernant les conditions contractuelles d'embauche du personnel (ainsi, les infirmiers devront probablement exercer des activités complémentaires malgré des conditions de travail potentiellement difficiles).

Conclusion

L'ajustement structurel des systèmes de santé mexicain et américain est en grande partie indépendant de facteurs commerciaux. La volonté croissante d'améliorer les capacités et la couverture médicale, et de perfectionner le système de santé mexicain contraste avec la pénurie de plus en plus marquée d'infirmières aux États-Unis et avec la demande d'une population vieillissante. Au cours des cinq dernières années, le commerce des services de santé entre le Mexique et les États-Unis s'est considérablement développé. Cette multiplication d'échanges de services de santé entre les états frontaliers des deux pays, qui se concrétise notamment par des patients résidant aux États-Unis se rendant au Mexique pour accéder à des soins meilleur marché en langue espagnole, donne un aperçu des gains potentiels d'une amplification de ces relations. En mettant des services de santé américains spécialisés à la portée de patients mexicains tout en supprimant les inconvénients physiques et économiques d'un voyage international, la télémédecine améliore la diversité des services disponibles et élargit l'accessibilité des soins au Mexique. Si l'émigration des personnels infirmiers reste un défi structurel pour les systèmes de santé des deux pays, des programmes innovants permettent de conserver l'espoir d'une possible augmentation du nombre d'infirmières et d'infirmiers diplômés à la fois au Mexique et aux États-Unis.

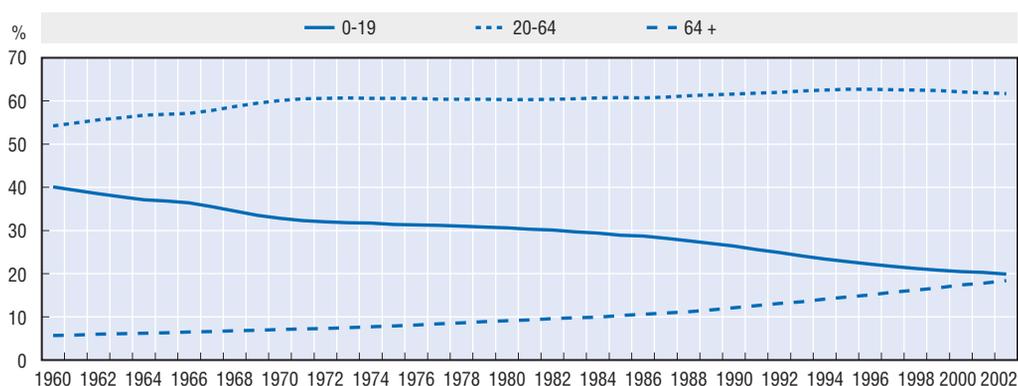
Japon-Philippines/Thaïlande

Introduction

Le vieillissement rapide de la population japonaise va entraîner une sollicitation accrue du système de santé au cours des dix prochaines années et au-delà. La proportion d'adultes en âge de travailler (20 à 64 ans) prenant en charge les personnes âgées (65 ans ou plus) sera approximativement réduite de moitié d'ici 2020 (Carey, 2002, p. 8). Le vieillissement de la population grèvera les recettes fiscales à mesure que le nombre d'adultes en âge de travailler baissera par rapport à la population totale. L'ajustement structurel destiné à faire face à cette hausse de la demande de services de santé se déroulera par ailleurs dans un contexte de décrue des deniers publics. Cette étude de cas examine comment le Japon relève de défi que représente sa population vieillissante pour l'ajustement, tout d'abord sur le plan intérieur, avec de récentes réformes réglementaires, puis à l'international avec des accords commerciaux régionaux. Elle se penche également sur la façon dont le commerce des services de santé peut être à l'origine d'un ajustement structurel dans les pays en développement exportateurs (Philippines et Thaïlande).

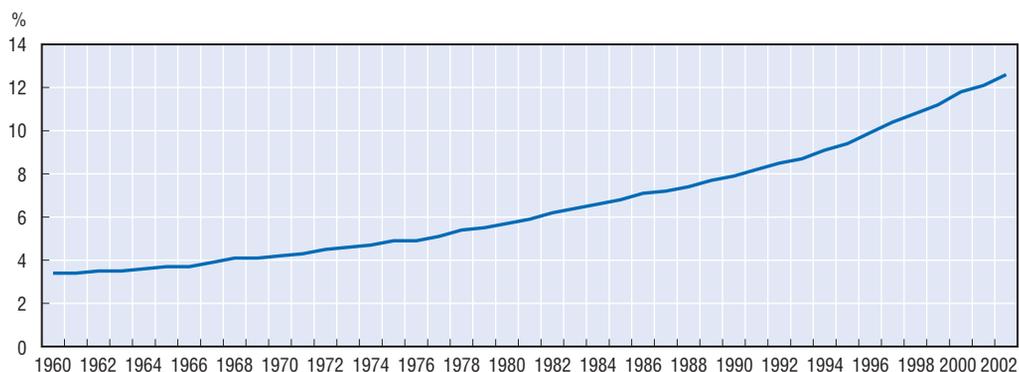
Les bouleversements démographiques des vingt dernières années exercent déjà une pression significative sur le système de santé japonais. Entre 1980 et 2002, le pourcentage de personnes âgées dans la population totale a plus que doublé, passant de 9.1 % à 18.4 %, tandis que la proportion d'adultes en âge de travailler n'a que très légèrement progressé, passant de 60.3 % à 61.7 % (graphique 10.1). Les personnes de 70 ans ou plus consacrent à la santé des dépenses par individu cinq fois plus élevées que les autres (Imai, 2002, p. 9). Au Japon, où l'espérance de vie moyenne atteignait 81.9 ans en 2002 (OMS, 2002), la proportion des personnes de 70 ans et plus dans la population totale a plus que doublé, passant de 5.7 à 12.6 % entre 1980 et 2002 – et le taux d'accroissement s'est considérablement accéléré au cours des vingt dernières années (voir graphique 10.2). Sous l'effet de la pression représentée par ce vieillissement de la population, le système d'assurance maladie réglementé se retrouve, selon les termes d'une étude de l'OCDE achevée en 2002 « incapable de satisfaire à ses obligations de paiement si les accords de financement actuels n'étaient pas révisés » (Imai, 2002, p. 9).

Graphique 10.1. Démographie du Japon, 1960-2002



Source : OCDE (2004e).

Graphique 10.2. Proportion de la population japonaise âgée de plus de 70 ans



Source : OCDE (2004e).

L'ajustement structurel du système de santé au cours des 20 prochaines années se caractérisera à la fois par une demande accrue de services *et* par une diminution des ressources dans le secteur public. Les mêmes trajectoires démographiques que celles qui favorisent le recul de la proportion d'adultes en âge de travailler par rapport aux personnes âgées entraîneront un pic de la population en 2007, suivi d'un déclin (Ogawa, 1997). D'ici 2020, l'assiette de l'impôt des adultes en âge de travailler par rapport aux personnes âgées (en grande partie retraitées) passera de 4:1 actuellement à 2:1. Par conséquent, la demande de services de santé émanant d'une population croissante de personnes âgées ne reculera pas, alors que la décade des ressources publiques, due à la réduction de l'assiette de l'impôt, fera obstacle aux efforts entrepris pour accroître les capacités.

L'ajustement structurel à venir du système de santé s'annonce épineux, pour deux raisons : tout d'abord, parce que la population japonaise vieillit plus rapidement que celle d'autres pays membres de l'OCDE ; ensuite, parce que le système de santé japonais montre certains signes d'efficacité⁷. En dépit d'une baisse de la part du produit intérieur brut (PIB) consacrée aux dépenses de santé et de la proportion de médecins dans la population totale, le Japon se classe régulièrement parmi les pays affichant la meilleure santé dans le groupe des sept pays les plus industrialisés (G7) (OCDE, 2004e, 2004f). Les éléments montrant l'efficacité du système de santé japonais laissent à penser qu'une stratégie fondée sur les approches traditionnelles ne permettra pas de répondre de manière satisfaisante à toutes les demandes d'une population vieillissante, ni à la décade des ressources publiques.

La pression exercée par le vieillissement démographique sur le système de santé se manifestera fortement au niveau de la demande de services sanitaires délivrés par du personnel infirmier. Les maladies courantes au sein des populations vieillissantes, telle la démence, et la proportion accrue de grabataires, sollicitent les services infirmiers de manière disproportionnée. De plus, les femmes, qui servent traditionnellement de prestataires de substitution pour les soins aux personnes âgées dans les familles élargies, occupent de plus en plus souvent un emploi à l'extérieur de leur foyer et de moins en moins de Japonais vivent dans des familles élargies. De fait, le ministre japonais de la Santé, du travail et de l'action sociale estime que malgré un bond attendu de 13 % du personnel infirmier au Japon entre 2001 et 2005, le pays manquera de 5 000 infirmières et infirmiers à la fin de cette période (METI, 2003, pp. 233-234).

Réformes intérieures en cours

Le programme de réformes actuellement mené au sein de l'économie japonaise va déterminer l'environnement réglementaire de divers secteurs, notamment la santé⁸. Deux éléments du programme général de réformes sont particulièrement importants à cet égard. Le premier est contenu dans le second rapport sur la promotion de la réforme réglementaire : mesures prioritaires pour dynamiser l'économie, rédigé par le conseil chargé de la réforme réglementaire, intitulé « Reforming Government-Made Markets through Increased Private Sector Participation ». Il s'agit de déployer des efforts pour accroître de manière volontariste la participation du secteur privé aux services publics, y compris aux services de santé qui, jusqu'ici, relevaient de l'État.

Sur ce plan, la décision, en mars 2004, d'abolir l'interdiction de l'investissement privé dans l'infrastructure de santé traduit les dernières avancées. Pour une très large part, cette libéralisation concerne, en principe, aussi bien les investisseurs japonais qu'étrangers. Cependant, l'effet systémique de cette libéralisation est limité, dans la mesure où les services de santé fournis par des établissements financés par des deniers privés ne sont pas remboursables dans le cadre du régime d'assurance maladie public.

Le second élément du programme général de réformes réglementaires qui est pertinent pour l'ajustement structurel du secteur de la santé est un programme baptisé « zones spéciales pour le programme d'ajustement structurel ». Il s'agit d'un cadre politique régissant les expérimentations réglementaires destinées à faciliter l'ajustement structurel. En vertu de ce programme, les collectivités locales désignées comme « zones spéciales » sont autorisées (sous réserve de l'accord du gouvernement central) à abaisser les obstacles réglementaires à la croissance économique. Les autorités envisagent ensuite d'appliquer les réformes réglementaires fructueuses au niveau local à l'échelle nationale.

Le 27 février 2003, dans le cadre du programme des zones spéciales, il a été décidé de soutenir les efforts d'ajustement structurel des services de santé par des mesures nationales permettant au Japon d'accueillir davantage de praticiens étrangers. Cette décision appuie de plus l'assouplissement de la règle imposant une reconnaissance des diplômes médicaux japonais par le pays exportateur comme condition à l'exercice des médecins étrangers sur le sol japonais. Cette décision crée également un précédent en autorisant que les épreuves se déroulent en anglais. Cependant, la restriction imposant aux praticiens étrangers de ne s'occuper que de personnes provenant du même pays qu'eux constitue un frein non négligeable. Une augmentation du nombre de praticiens étrangers autorisés à exercer au Japon est toutefois attendue.

Accords commerciaux régionaux

L'Accord de partenariat économique entre le Japon et Singapour (JSEPA) donne un aperçu de la manière dont les accords commerciaux régionaux peuvent favoriser l'ajustement structurel du système de santé japonais. Le JSEPA autorise un nombre restreint de médecins et de dentistes à exercer dans l'un des pays membres, sur la base de quotas fixés par des accords distincts. Avant même le programme des zones spéciales décrit plus haut, le JSEPA crée un précédent notable en autorisant des médecins diplômés étrangers (singapouriens) à passer leurs épreuves d'examen en anglais au Japon. Toutefois, le JSEPA limite également la libéralisation en restreignant la clientèle potentielle de ces médecins aux habitants d'origine singapourienne. Le JSEPA n'en constitue pas moins un accord-cadre pour les futurs accords commerciaux régionaux, tels que ceux avec les Philippines et la Thaïlande, actuellement en cours de négociation.

Les négociations actuelles sur les accords de partenariat économiques (APE) avec les Philippines et la Thaïlande prévoient une libéralisation du commerce des services de santé. Ces négociations se concentrent sur une libéralisation du commerce de services infirmiers relevant du mode 4⁹, par opposition aux services médicaux délivrés par des médecins dans le cas du JSEPA. Les pénuries de personnel infirmier attendues pour 2005 (voir ci-dessus) ont motivé des initiatives de libéralisation des échanges de services infirmiers. Au stade actuel des négociations, il semblerait que pour obtenir un diplôme d'infirmière/d'infirmier ou de qualifications reconnues l'utilisation de la langue japonaise sera une condition *sine qua non* pour pouvoir effectivement exercer au Japon. En attendant, un groupe d'entreprises a émis une proposition concrète recommandant que le futur système définisse les types d'activités et de compétences concernés, l'ancienneté et la quantité de main-d'œuvre nécessaires, mais intègre aussi une structure régie par des accords bilatéraux pour l'envoi/l'accueil de travailleurs non japonais vers/par des établissements publics (Nippon Keidanren, 2004). Cette proposition recommande également la mise à disposition d'une formation japonaise au métier d'infirmière/d'infirmier, en langue japonaise, via des initiatives de renforcement des capacités.

Une libéralisation des services de santé relevant du mode 2 est également à l'étude dans le cadre des négociations sur les APE. Elle autoriserait notamment les citoyens japonais à séjourner dans des maisons de retraite/centres de cure situés aux Philippines et en Thaïlande. Dans le cadre de ces négociations, la possibilité d'étendre la couverture de l'assurance maladie à un pays étranger a été abordée. Certes, le système d'assurance maladie est bénéfique aux patients, mais aussi à la viabilité des établissements sanitaires du pays, mais la réalité de la mondialisation concernant les déplacements de personnes souhaitant se faire soigner à l'étranger suscite un débat sur la possibilité d'étendre ou de préciser la couverture de l'assurance maladie (Ito, 2004).

Ajustement structurel des systèmes de santé des pays exportateurs

Le cas des Philippines et de la Thaïlande met en évidence les diverses manières dont le commerce des services de santé peut induire un ajustement structurel dans les pays exportateurs. Une exportation accrue de services de santé peut entraîner des ajustements structurels difficiles dans les pays exportateurs, en particulier lorsque ce commerce est de grande ampleur et n'a pas été anticipé, comme en Thaïlande. Dans d'autres cas, ce type d'échanges peut constituer une source importante de devises rapatriées, comme aux Philippines. Dans d'autres encore, une approche intégrant à la fois le développement d'une politique commerciale et sanitaire pourrait faciliter l'ajustement structurel et élargir les soins disponibles dans les pays importateurs et exportateurs au-delà de ce qui aurait été possible en l'absence de ces échanges de services de santé.

Thaïlande

Avec à peine plus d'un quart de la proportion de praticiens pour 1 000 habitants recensée au Japon en 1996, il n'est pas d'emblée évident qu'un pays en développement comme la Thaïlande, lui-même touché par la pénurie de services de santé, puisse en devenir exportateur. En réalité, bien que son taux de praticiens pour 1 000 habitants ait pour ainsi dire doublé entre 1982 et 1996, passant de 0.16 à 0.29 (Janjaroen, 2002, p. 99), la Thaïlande reste nettement en deçà de la moyenne de l'OCDE, de 2.9 en 1998 (Jeong, 2001, p. 32). Bien qu'elle ne soit pas un exportateur historique de services de santé relevant du mode 4 (principalement en raison du manque de compétences en anglais), la

Thaïlande a développé des établissements sanitaires privés proposant des soins infirmiers/séjours de cure de courte durée à des patients étrangers (mode 2), ainsi que des services médicaux rémunérateurs dispensant des traitements spécialisés et de confort non couverts par les régimes d'assurance maladie nationaux.

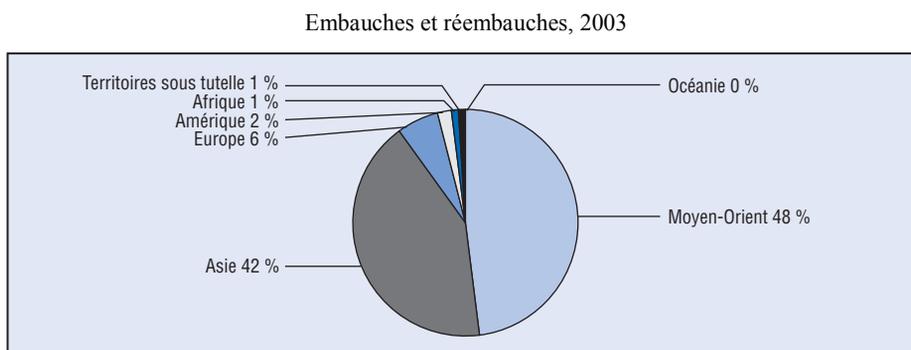
Le fait que le régime d'assurance maladie thaïlandais ne rembourse pas les traitements dispensés dans des établissements privés a créé un système de santé à deux vitesses dans le pays, où diverses qualités de soins sont disponibles, selon les moyens financiers des patients. Le meilleur financement des hôpitaux privés s'est traduit par un « écrémage », de nombreux médecins hautement qualifiés du secteur public se tournant vers le secteur privé. L'investissement privé dans les établissements sanitaires contribue également à une « fuite de cerveaux » dans les campagnes, abandonnées par les praticiens au profit d'activités privées plus lucratives dans les zones urbaines. Particulièrement aigu entre le milieu des années 60 et les années 70, ce problème a conduit à l'instauration d'un service public obligatoire pendant trois ans, durant lesquels plus de deux tiers des jeunes diplômés sont affectés à des zones rurales.

Si elle entreprend des réformes, la Thaïlande a cherché, dans le cadre des négociations actuelles portant sur un APE avec le Japon, à exploiter son avantage comparatif au niveau des services de santé en poursuivant la libéralisation du commerce de ces services via les modes 2 et 4¹⁰. L'intégration de politiques commerciales et sanitaires peut favoriser l'ajustement structurel, voire l'augmentation des capacités et de la qualité des systèmes de santé des pays exportateurs. Ce potentiel est d'autant plus important que la différence de coût des services de santé ainsi échangés est grande – ce qui est généralement le cas dans le cadre du commerce entre des pays développés et des pays en développement. Ainsi, en Thaïlande, une partie des recettes issues de l'exportation de services de santé via le mode 2 pourrait servir à financer le développement du système des études de médecine du pays. Ce développement pourrait être conçu de manière à étendre le nombre de médecins diplômés au-delà de la quantité nécessaire pour compenser l'exportation de services relevant du mode 2, ce qui augmenterait les capacités du système de santé thaïlandais, au bénéfice de la population locale¹¹.

Philippines

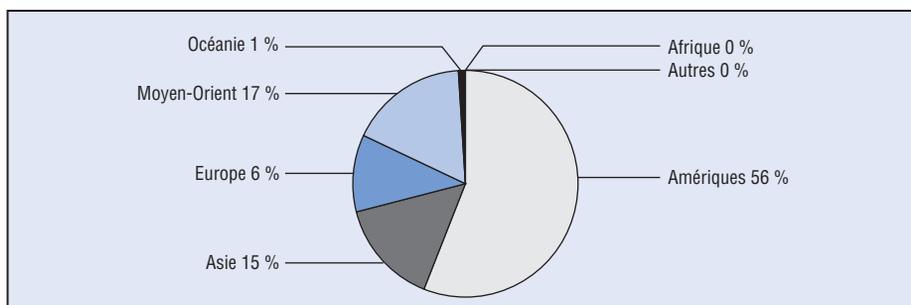
Les 4.9 milliards d'USD de revenus en devises rapatriés par les 7.1 millions de travailleurs philippins expatriés en 2001¹² représentaient plus de 37 % des réserves totales de devises en mai 2004 (FMI, 2004d). Bien que l'Amérique n'accueille que 2 % des travailleurs expatriés philippins, ces derniers sont à l'origine de 56 % des revenus en devises rapatriés en 2003 (graphiques 10.3 et 10.4)¹³. Les chiffres correspondants pour l'Asie, à savoir 42 % et 15 %, respectivement, indiquent qu'une amélioration de la qualité des flux de main-d'œuvre des Philippines vers d'autres pays asiatiques pourrait générer des gains substantiels. Pour ce qui est des pays destinataires des travailleurs philippins en Asie, le Japon est bien placé, aussi bien en tant que pays importateur qu'en termes de fonds rapatriés par travailleur philippin (graphiques 10.5 et 10.6).

Graphique 10.3. Répartition des travailleurs philippins expatriés par destination



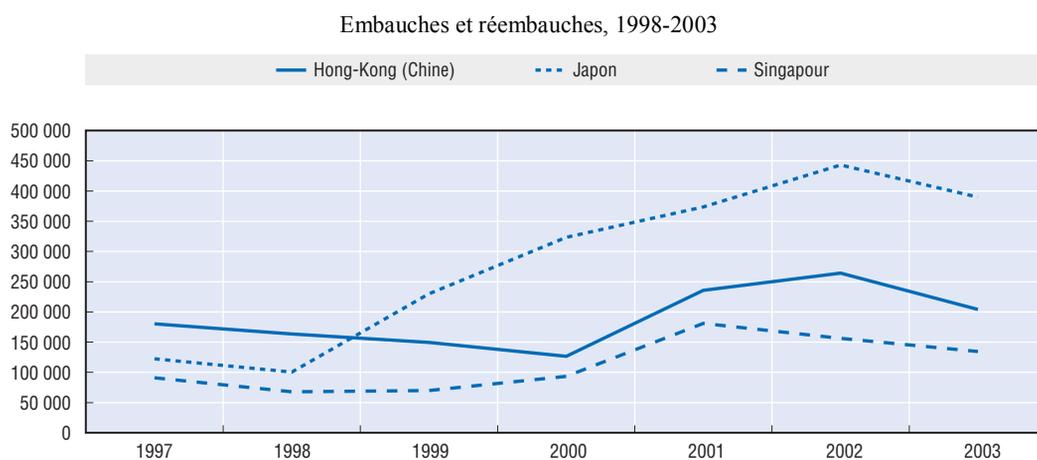
Source : POEA (2004).

Graphique 10.4. Rapatriements de fonds des travailleurs philippins expatriés par région, 2003



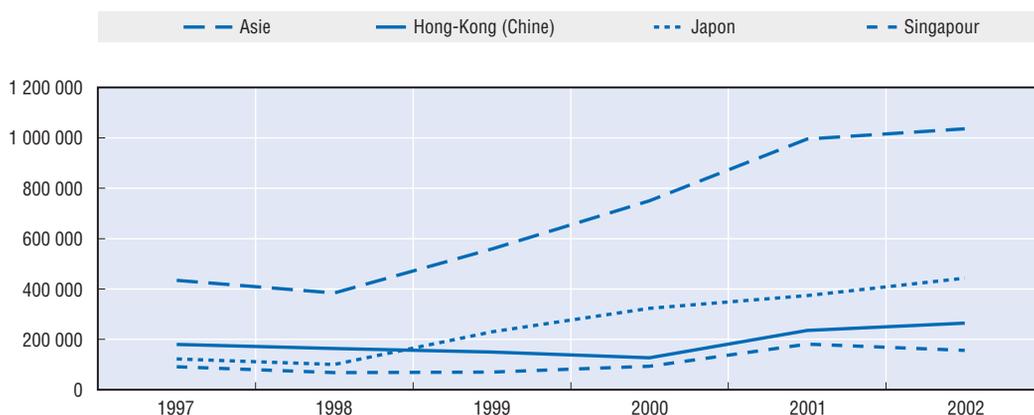
Source : POEA (2004).

Graphique 10.5. Répartition des travailleurs philippins expatriés en Asie par destination



Source : POEA (2004).

Graphique 10.6. Rapatriements de fonds des travailleurs philippins expatriés en Asie par pays



Source : POEA (2004).

Avec un programme actif, s'inscrivant dans le long terme, de promotion de l'expatriation des travailleurs philippins, les négociations actuelles avec le Japon autour d'un APE pourraient déboucher sur une extension des activités susceptibles d'être exercées par des Philippins au Japon, notamment par du personnel infirmier diplômé¹⁴. L'habitude bien installée d'expatriation du personnel infirmier en Amérique et au Moyen-Orient suggère de mettre en place une infrastructure institutionnelle pour la formation des infirmiers et l'amélioration des effets de leur expatriation sur le système de santé du pays. Les niveaux élevés de fonds rapatriés attendus de l'expatriation de personnel infirmier au Japon peuvent favoriser l'ajustement structurel du système de santé philippin et améliorer la prestation des services de santé dans les deux pays.

Conclusions

L'ajustement structurel imposé par la transition démographique au Japon représente à la fois un défi et une opportunité. Les réformes intérieures et la libéralisation du commerce des services de santé au Japon pourraient créer des opportunités, et l'ajustement structurel du système de santé japonais pourrait avoir des conséquences positives sur celui de ses partenaires. Toutefois, des cadres politiques cohérents et intégrés doivent être élaborés avec soin. Du point de vue des pays en développement, l'évaluation des différents niveaux de coordination entre les politiques commerciales et sanitaires permet de comprendre les difficultés rencontrées par la Thaïlande et les succès rencontrés par les Philippines, qui pratiquent activement les exportations générales de services relevant du mode 4. Ces expériences démontrent que faute d'une gestion attentive, de politiques complémentaires et d'une coordination des politiques commerciales et de santé, les échanges de services de santé peuvent créer de nouvelles difficultés pour les systèmes de santé manquant de ressources des pays en développement exportateurs. Mais elles montrent qu'il existe aussi le fort potentiel d'interaction positive entre les besoins locaux de développement et la politique commerciale du fait des ressources financières que procurent les échanges commerciaux, notamment dans les pays en développement exportateurs. Lorsqu'on accorde la priorité à une approche globale et intégrée des pouvoirs publics, la libéralisation du commerce des services sanitaires offre des possibilités appréciables pour promouvoir favorablement un ajustement structurel des systèmes de santé bénéfique à la fois dans les pays développés et les pays en développement¹⁵.

Notes

1. Dans l'ensemble, les exportations totales américaines de services de santé par le biais d'établissements à l'étranger de filiales américaines ont atteint près de 1 milliard de dollars, rien qu'en 2001. Les ventes de filiales à capitaux étrangers implantées aux États-Unis se sont élevées au total à 5.6 milliards d'USD la même année.
2. Basse-Californie, Coahuila, Chihuahua, Nuevo Leon, Sonora et Tamaulipas.
3. Le SIMNSA est l'une des principales sociétés d'assurance et de soins (HMO) du nord du Mexique, avec près de 200 médecins le long de la frontière américano-mexicaine. En mars 2004, le SIMNSA est devenu la première HMO mexicaine autorisée à commercialiser des produits dans l'État de Californie.
4. À savoir l'institut mexicain de la sécurité sociale (*Instituto Mexicano del Seguro Social*, IMSS), l'institut de la sécurité sociale et des services sociaux des travailleurs de l'État (*Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado*, ISSSTE) et le secrétariat à la santé (*Secretaría de Salud*, SSA).
5. La migration définitive de professionnels de la santé n'est pas prise en compte. En revanche, le déplacement temporaire de travailleurs motivé par la délivrance de services de santé est considéré comme relevant du mode 4 selon l'AGCS (Accord général sur le commerce de services). Toutefois, la question de savoir si les salariés étrangers d'une entreprise nationale relèvent du mode 4 n'est pas encore tranchée. De même, les marchés publics sont actuellement exclus des engagements d'ouverture de marché prévus par l'AGCS.
6. L'ALENA n'autorise pas le personnel infirmier ou les praticiens mexicains à exercer aux États-Unis sans remplir les exigences applicables dans l'État concerné. Le personnel infirmier formé qui souhaite exercer aux États-Unis doit remplir les conditions suivantes :
 1. Être une infirmière/un infirmier diplômé(e) dans son pays.
 2. Pour satisfaire aux conditions de la *Commission on Graduates of Foreign Nursing Schools* (CGFN), ils doivent remplir trois critères : réussir le test d'anglais langue étrangère (TOEFL), qui atteste de leurs compétences en anglais oral et écrit ; réussir le test de connaissances ; réussir l'examen final du CGFNS. Le personnel infirmier étranger qui satisfait à ces trois obligations obtient le CGFNS. Le CGFNS confirme que l'habilitation et la formation obtenue et suivie par une infirmière ou un infirmier dans un pays étranger sont conformes à ceux des États-Unis.
 3. Une fois les exigences ci-dessus remplies, le personnel infirmier étranger doit présenter le NCLEX-RN, qui est l'examen d'État. Une fois cet examen réussi, il peut prétendre obtenir un agrément pour travailler aux États-Unis.
 4. Enfin, pour obtenir le visa H1-C, le personnel infirmier étranger doit être soutenu par un hôpital, une clinique ou un établissement équivalent, qui doit déposer une requête (formulaire I-129) auprès des services d'immigration (United States Citizenship and Immigration Services, USCIS) pour obtenir l'autorisation d'employer un infirmier étranger. Ce visa donne l'autorisation de travailler uniquement auprès de l'employeur qui en fait la demande. Lorsqu'il y a plus d'un employeur potentiel, chacun doit déposer une requête distincte si l'infirmier doit occuper plusieurs postes simultanément. Ce visa

- n'est pas transférable à un autre employeur et implique également l'obtention du visa H-4 pour l'époux ou l'épouse et les enfants âgés de moins de 21 ans. Le visa H-4 n'est pas un visa de travail. Les détenteurs d'un visa H1-C peuvent ensuite engager la procédure pour devenir résident légal au titre de l'occupation d'un emploi et modifier leur statut aussi longtemps qu'ils travaillent aux États-Unis.
7. Pour une analyse détaillée des éléments tendant à confirmer ou infirmer l'efficacité du système de santé japonais, voir Jeong (2002).
 8. Ce chapitre porte essentiellement sur les réformes récentes d'aspects d'ordre commercial et ne se penche pas sur d'autres initiatives concernant les personnes âgées, telles que la mise en place d'un système d'assurance maladie à long-terme en 2000 ou les réformes du système de retraite.
 9. Il s'agit ici essentiellement des infirmiers et infirmières professionnels exerçant au sein de services médicaux, les « professionnels de santé » comprenant des prestataires de soins à domicile dotés de certaines qualifications nationales.
 10. Japan-Thailand (2003), p. 25 : « Les deux parties ont organisé des réunions d'experts sur les questions médicales et la santé publique et ont évoqué la possibilité de libéraliser la circulation de spécialistes disposant de qualifications nationales par le pays d'accueil, y compris pour les infirmiers, les masseurs et les soignants des personnes âgées, et les Japonais ont demandé à ce que cette mesure se limite aux professionnels attestant de qualifications délivrées dans le pays d'accueil. Les deux parties ont jugé qu'il fallait aussi étudier l'influence de ces spécialistes sur le marché du travail local ».
 11. L'exemple du Royaume-Uni démontre que l'intégration de l'exportation de services de santé dans une stratégie nationale relative à la santé a déjà contribué à améliorer les services fournis aux citoyens. Le Royaume-Uni a mis en place la National Health System Overseas Enterprise (NHSOE) pour faciliter l'exportation de services de santé des établissements publics vers des marchés étrangers. Ce programme vise à « renforcer la capacité financière des établissements sanitaires publics afin de préserver et d'améliorer les normes de santé en exportant des services médicaux et, en contrebalançant ainsi la tendance à la baisse des contributions de l'État ». « Cette stratégie a des effets très positifs. Grâce à la NHSOE, les établissements sanitaires publics peuvent vendre des services à l'étranger en fédérant leurs excédents de main-d'œuvre très qualifiée et leurs avancées technologiques, en vue de procurer une couverture médicale complète aux citoyens. » (Benavides, 2002).
 12. Toutes les figures contenues dans ce document concernent des travailleurs philippins expatriés qui habitent dans le pays de destination (POEA, 2004).
 13. On notera cependant que certains rapatriements de fonds attribués aux États-Unis peuvent correspondre à des sommes ayant transité par des banques américaines, ce qui est fréquemment le cas pour les fonds rapatriés du Moyen-Orient, par exemple.
 14. Japan-Philippines (2003), p. 17 : « L'équipe conjointe de coordination estime que la circulation des personnes physiques constitue l'un des aspects primordiaux du JPEPA. Les Philippines ont fait part de leur vif intérêt pour l'ouverture du marché du travail japonais aux travailleurs philippins, particulièrement dans le domaine des services de santé, car des professionnels de santé supplémentaires pourraient se révéler nécessaires étant donné la pyramide des âges du Japon .../... Les Japonais ont répondu que la capacité de communiquer en japonais ainsi que les connaissances et les compétences médicales sont essentielles pour les professionnels de la santé exerçant au Japon. L'obtention d'une qualification nationale délivrée au Japon constitue donc une exigence

minimale non seulement pour les Japonais, mais aussi pour les étrangers souhaitant travailler au Japon dans le secteur de la santé. Les Japonais ont souligné qu'il fallait également tenir compte de l'effet de ces professionnels de la santé sur le marché du travail local. »

15. Pour d'autres analyses relatives à des pays membres ou non membres de l'OCDE, voir Benavides (2002) – Des pays tels que l'Australie et le Royaume-Uni sont passés à un stade supérieur en intégrant l'exportation des services de santé (relevant essentiellement du mode 2) comme une source de financement supplémentaire de leurs systèmes de santé universels respectifs, tirant ainsi parti des effets de synergie potentiels issus de la coordination des politiques commerciales et sanitaires. Voir aussi OCDE (2003) sur les enseignements tirés du point de vue des politiques publiques du cas de l'Afrique du Sud (axé sur le marché anglophone). Ce document expose en détail la nécessité d'une collaboration internationale et d'une cohérence politique renforcées dans le domaine de la mobilité internationale des professionnels de la santé.

Chapitre 11

SOUS-TRAITANCE INTERNATIONALE DE SERVICES INFORMATIQUES ET SERVICES AUX ENTREPRISES

Ce chapitre étudie la sous-traitance internationale des services informatiques et des services aux entreprises et l'argument en faveur de l'ajustement sur les principaux marchés. Il contient des études de cas portant sur les États-Unis, l'Union européenne et l'Inde, ainsi que sur deux entreprises, IBM et Infosys Technologies. L'expérience des États-Unis et de l'Inde donne à penser que les échanges de services informatiques et de services aux entreprises sont potentiellement positifs pour les pays membres et non membres de l'OCDE. Des entreprises américaines ont augmenté leur productivité en sous-traitant des services à d'autres entreprises ou en externalisant des services aux affiliés étrangers qui fournissent ces services le plus efficacement. Du point de vue de l'ajustement, les estimations du nombre d'emplois susceptibles de se déplacer sont faibles par rapport à la taille du marché américain du travail et à l'estimation du nombre probable de créations d'emplois. L'enjeu, pour tout gouvernement, est de faire en sorte que le pays bénéficie des avantages de la spécialisation internationale tout en facilitant le réemploi des travailleurs touchés. L'enjeu est de créer les conditions qui favorisent la création d'emplois et permettent aux travailleurs d'avoir les compétences nécessaires pour occuper de nouveaux emplois, en assurant la fourniture d'une éducation de qualité, en maintenant un climat favorable à l'activité économique et en privilégiant les mesures qui augmentent la productivité et encouragent l'innovation. En Inde, la croissance à long terme des secteurs des services des technologies de l'information dépendra des réformes nécessaires.

Principaux points

Si l'on en croit l'expérience des États-Unis et de l'Inde, les échanges de services informatiques et services aux entreprises peuvent être profitables tant aux pays membres qu'aux pays non membres de l'OCDE, mais l'ouverture des marchés est indispensable pour que les uns comme les autres en récoltent les fruits et gèrent l'ajustement. Les entreprises américaines ont amélioré leur productivité en confiant la prestation de services à des entreprises qui les fournissent le plus efficacement ou en la transférant à des filiales implantées à l'étranger, et ces gains de productivité ainsi que le développement de liens avec des marchés extérieurs à la zone de l'OCDE, qui est allé de pair avec eux, ont créé de nouveaux débouchés sur le territoire national et à l'étranger. La réforme économique et la libéralisation des échanges, qui sont intervenues en Inde pendant les années 90, ont attiré des investissements étrangers qui ont contribué à l'établissement de l'industrie indienne de la sous-traitance de services informatiques et services aux entreprises. La croissance économique du pays a accru la demande de biens et services américains malgré le maintien d'importants obstacles aux échanges et il semble que des sociétés indiennes de services commencent à investir aux États-Unis et dans de nombreux autres pays de l'OCDE.

La sous-traitance internationale deviendra, au fil du temps, une pratique plus efficiente à laquelle les entreprises auront plus fréquemment recours mais il existe une limite naturelle à ce qui peut être externalisé. Certaines catégories d'activités professionnelles devront probablement procéder à des ajustements, sur le marché américain du travail. Toutefois, les pays ne se font pas concurrence pour un nombre fixe de « bons » emplois. Une plus grande spécialisation dans des économies dynamiques se traduit par une utilisation plus efficiente du travail et du capital. Les estimations du nombre d'emplois susceptibles de se déplacer sont faibles par rapport à la taille du marché américain du travail et à l'estimation du nombre probable de créations d'emplois. On observe, en outre, que les deux tiers environ des travailleurs qui perdent leur emploi dans le secteur des services trouvent un nouvel emploi et, qu'en moyenne, leur niveau de rémunération est assez proche de ce qu'il était auparavant. La sous-traitance internationale des services informatiques et services aux entreprises devrait toucher moins de salariés de l'Union européenne que des États-Unis, mais le travailleur européen aura de façon générale sans doute plus de difficultés à retrouver un emploi en raison des taux de chômage plus élevés et des taux de réemploi plus faibles.

L'enjeu, pour tout gouvernement, est de faire en sorte que le pays bénéficie des avantages de la spécialisation internationale tout en facilitant le réemploi des travailleurs touchés. Il est techniquement difficile d'empêcher l'externalisation à l'étranger et les entreprises américaines y perdraient en termes de compétitivité et de débouchés pour l'avenir. Ce qu'il faut faire pour faciliter l'ajustement du marché du travail, c'est venir en aide aux travailleurs plutôt que restreindre les échanges. L'enjeu est de créer les conditions qui favorisent la création d'emplois et permettent aux travailleurs d'avoir les compétences nécessaires pour occuper de nouveaux emplois. Cela veut dire que les gouvernements doivent favoriser la compétitivité globale en assurant la fourniture d'une éducation de qualité, en maintenant un climat favorable à l'activité économique et en privilégiant les mesures qui augmentent la productivité et encouragent l'innovation. Plus précisément, une aide doit être apportée aux travailleurs licenciés, sous la forme, par exemple, de programmes d'assurance pendant qu'ils cherchent un emploi et, d'autre part, de possibilités de formations de reconversion pour ceux qui décident de changer de profession.

En Inde, les secteurs des services informatiques et services informatisés se développent rapidement. L'Inde sera peut-être à long terme, pour les services, ce qu'est la Chine pour les activités manufacturières : un marché émergent de choix pour l'investissement direct étranger (IDE) et le pays d'origine d'entreprises de plus en plus concurrentielles au plan mondial. De nouvelles réformes sont toutefois nécessaires et la concurrence s'intensifie du fait que d'autres pays copient le modèle indien. Pour permettre une expansion durable des secteurs des services informatiques et services informatisés, le gouvernement indien pourrait envisager de :

- **Rendre l'administration et la réglementation plus efficaces** : une diminution de la corruption et une plus grande efficacité des procédures administratives concernant les entreprises permettraient d'améliorer la compétitivité des entreprises indiennes, les rendraient plus attrayantes pour l'investissement direct étranger et auraient des effets positifs pour l'ensemble de l'économie indienne.
- **Investir dans l'éducation** : dans le secteur des services informatisés, la demande de compétences spécialisées va se développer dans plusieurs domaines à mesure que l'Inde offrira des services de plus en plus élaborés. Le secteur des services informatiques aura besoin de davantage de scientifiques et de chercheurs pouvant contribuer à développer l'expertise dans des domaines spécifiques. Il sera également indispensable d'améliorer la qualité des enseignements primaire et secondaire et l'accès à ceux-ci pour éviter des goulets d'étranglement à l'avenir.
- **Libéraliser les services** : cela permettrait d'améliorer la qualité des infrastructures (ce qui bénéficierait à l'économie nationale), de développer les échanges de biens et de services et de renforcer la position de négociation de l'Inde dans la lutte contre les restrictions commerciales à ses exportations.
- **Assurer l'accès international** : le modèle de fourniture de services dans le monde entier utilisé par les sociétés indiennes de services informatiques et services aux entreprises inclut une part importante de travail à l'étranger. L'industrie indienne a beaucoup à gagner d'une réduction des obstacles au mouvement international des personnes suivant le mode 4 de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

L'Inde est un pays en développement avec tous les problèmes que cela implique au niveau des institutions, des infrastructures, des budgets etc. Le gouvernement indien et plusieurs États ont toutefois pris l'initiative de créer des environnements favorables pour le secteur des services informatiques et services aux entreprises. Le dialogue entre les entreprises et l'administration publique a, en général, été constructif. L'industrie des services informatiques et services aux entreprises a offert des possibilités de carrières bien rémunérées à des centaines de milliers de jeunes travailleurs. Une augmentation des inégalités de revenus risque, certes, de générer des tensions sociales mais l'ensemble de la société bénéficiera de l'accroissement du nombre de contribuables et d'entreprises privées, bien gérées et transparentes. Cet aspect ainsi que d'autres considérations liées au développement seront examinés de façon plus approfondie plus loin.

États-Unis

Les États-Unis et l'Inde sont au cœur du débat sur l'externalisation et tous deux sont confrontés à des problèmes d'ajustement. S'agissant des États-Unis, comme de l'Europe, les défis ont trait à l'impact potentiel des ajustements sur certains métiers à l'intérieur du

marché du travail, tandis qu'en Inde, les ajustements nécessaires touchent un plus grand nombre de secteurs et sont liés à des entraves à la croissance. La façon dont ces deux pays pourraient surmonter ces difficultés le mieux possible est le sujet de ce chapitre.

Ampleur de l'ajustement

Pour pouvoir formuler des recommandations, il est nécessaire de définir la portée potentielle de l'ajustement : quelle est l'importance de l'externalisation internationale (voir l'encadré 1.2 au chapitre 1 pour les définitions) et qui risque d'être touché ? D'aucuns ont tenté de répondre à ces questions en commençant par répertorier la nature et le nombre de fonctions susceptibles d'être externalisées au plan international, puis en réalisant une projection de la future migration des emplois, d'après un ensemble d'hypothèses statiques. Ainsi, le cabinet Forrester Research (2002) estime qu'aux États-Unis, 3.3 millions d'emplois pourraient migrer d'ici 2015. Le personnel des services à la clientèle (343 000), « les comptables, commissaires aux comptes et auditeurs » (300 000), ainsi que « les employés de bureau en général » (214 000) seraient les plus touchés en valeur absolue.

D'autres études ont tenté de déterminer la *limite extérieure* des emplois susceptibles d'être exposés à la concurrence internationale à l'avenir. Ces métiers sont identifiés par une série de caractéristiques propres à l'externalisation internationale. Sont notamment exclus les postes nécessitant un face-à-face, de même que ceux ne pouvant pas être transférés via les réseaux TIC. Sur cette base, environ 11 % du total des emplois aux États-Unis, dans plusieurs catégories, sont susceptibles d'être confrontés à une forme ou une autre de concurrence étrangère, en majorité (plus de trois cas sur cinq) les emplois administratifs dans les services d'assistance (Bardhan et Kroll, 2003). Toutefois, les estimations varient, de 12 % à 16 % d'emplois offrant des « possibilités de désagrégation » dans le secteur des services (Banque mondiale, 1995) à seulement 5 % d'emplois contestables par les pays à faible revenu (OIT, 2001).

Ce sont là plus ou moins des conjectures. Ce qui est certain en revanche, c'est que l'externalisation internationale est appelée à s'accroître et que les modèles d'approvisionnement mondiaux seront optimisés grâce à l'expérience acquise, à la diminution des coûts de communication et aux avancées technologiques. Les entreprises de pays tels que l'Inde, les Philippines ou le Mexique offriront de plus en plus leurs services à des clients aux États-Unis et les entreprises américaines externaliseront davantage de maillons de la chaîne de valeur vers des filiales situées dans ces pays, phénomène analogue à celui observé dans le secteur manufacturier.

Le nombre de bons emplois n'est pas fixé, ni « perdu ou gagné », à cause des échanges internationaux. L'accroissement de la spécialisation dans des économies dynamiques entraîne une utilisation plus efficace de la main-d'œuvre et du capital. Cependant, l'ajustement structurel, qu'il résulte d'une évolution technologique, d'un changement dans les préférences des consommateurs ou de l'apparition de nouveaux concurrents, peut être une source de tensions car même si certaines catégories d'individus, d'entreprises, d'investisseurs ou de consommateurs s'en sortent mieux, d'autres personnes, professions ou régions peuvent en pâtir. Pour toute autorité publique, le défi consiste à préserver les bienfaits de la spécialisation internationale tout en facilitant la mobilité des ressources au sein de l'économie et le réemploi des personnes touchées.

Il est probable que l'externalisation internationale affecte certains métiers plutôt que des secteurs entiers. Trois facteurs sont fondamentaux : le taux de réemploi, le niveau des

salaires des ouvriers réembauchés et le taux de croissance des salaires de ceux qui conservent leur emploi mais sont confrontés à la concurrence. Malgré l'absence de données sur l'impact spécifique de l'externalisation internationale, on dispose de certains éléments sur l'ajustement des services en général aux États-Unis. Entre 1979 et 1999, 69 % des Américains ayant perdu leur emploi du fait d'importations à bas prix dans des secteurs non manufacturiers ont retrouvé un travail dans l'année qui a suivi, à un salaire moyen égal à 96 % au précédent, sachant que les États-Unis affichent le taux de réembauche le plus élevé parmi les pays de l'OCDE (Kletzer dans *McKinsey Quarterly*, 2003). Plus récemment, parmi les Américains ayant perdu leur emploi en 2001-2003, 67 % « de salariés non agricoles du secteur privé » avaient retrouvé un poste en janvier 2004, tandis que 20 % restaient au chômage. Les emplois très qualifiés, par exemple dans le « management, les affaires et la gestion financière » et les « professions libérales ou apparentées » affichaient un taux de réemploi d'environ 70 %, contre 65 % pour les métiers de la « vente et les emplois de bureau ». Parmi les travailleurs qui avaient perdu un emploi à plein temps, 43 % gagnaient autant ou davantage dans leur nouveau poste. Quant aux 57 % restants, environ un tiers ont vu leur rémunération chuter de 20 % ou plus (BLS, 2004c). À l'heure actuelle, on ne dispose pas de données relatives à l'impact potentiel sur les salaires de l'externalisation internationale des services informatiques et services aux entreprises.

Même si l'analyse des effets de l'externalisation internationale sur le marché de l'emploi n'en est qu'à ses débuts, il convient de tenir compte de plusieurs facteurs. Premièrement, les éléments démontrant un rapport direct entre l'externalisation internationale et les suppressions d'emplois sont bien maigres. Aux États-Unis, les suppressions d'emplois dans le secteur des TI durant les trois premières années de la décennie (entre 2000 et 2002, l'emploi s'est contracté de 7.8 % dans les services liés aux TI (BLS, 2004c) étaient principalement dues au recul de l'investissement dans les TI et à la dépression qui a frappé ce secteur suite au krach boursier. Deuxièmement, les suppressions d'emplois imputables à l'externalisation internationale devraient être replacées dans le contexte général de la création d'emploi. Ainsi, il faut rapprocher les 252 000 emplois dans la programmation et l'ingénierie logicielle qui migreront d'ici 2015 (Forrester Research 2002) du 1.15 million d'emplois qui, selon les prévisions, seront créés dans le secteur des TI d'ici 2012 (PPi, 2004). Troisièmement, les estimations ne tiennent compte que des suppressions potentielles. Beaucoup moins portent sur le nombre d'emplois créés aux États-Unis suite à l'externalisation internationale ou sur l'économie de temps et de moyens réalisée par les entreprises et les consommateurs grâce à la spécialisation. À ce jour, quelques études suggèrent que l'externalisation internationale dans les TI pourrait créer plus d'emplois qu'elle n'en fait disparaître (modélisation de Global Insight, 2004). Par ailleurs, les importateurs en retirent des avantages significatifs au niveau national (McKinsey Quarterly, 2003).

Réactions des pouvoirs publics et leurs effets

Face à la progression de l'externalisation internationale, notamment auprès d'entreprises extérieures, la première réaction a été défensive : plus de 100 projets de lois dans 38 états américains interdisent à l'état et aux autorités locales de recourir à des entrepreneurs étrangers. Cette législation a été votée dans cinq états et rejetée dans deux¹. Il y a toutefois peu de chance que de telles réponses constituent un moyen efficace de faire face aux enjeux de l'externalisation internationale en termes d'ajustement. D'abord, il est difficile de mettre fin à l'externalisation internationale. En effet, il n'est pas aisé d'identifier les secteurs et activités susceptibles d'être affectés et la relation de cause à

effet entre externalisation internationale et suppressions d'emploi effectives n'est pas clairement établie. Ensuite, les restrictions commerciales ont une portée limitée. La passation des marchés publics, principale cible des projets de loi, ne représente en effet qu'une très petite proportion des importations en provenance de pays à faible revenu. De plus, les restrictions commerciales sont synonymes d'accroissement des coûts, directement répercutés sur les consommateurs ou les contribuables dans le cas des marchés publics, et ces surcoûts peuvent réduire la compétitivité des entreprises américaines. En outre, une discrimination à l'encontre de l'externalisation internationale au niveau des états risque d'inciter les entreprises à se montrer plus discrètes au sujet des activités qu'elles externalisent.

Par ailleurs, une réaction qui a pour effet de restreindre les échanges pourrait en fait nuire à l'emploi aux États-Unis en général, via des répercussions négatives sur les exportateurs américains. La même réaction de la part de partenaires commerciaux pourrait avoir de graves conséquences pour les entreprises américaines, qui seraient alors perdantes non seulement en termes de compétitivité à l'international, mais aussi d'opportunités d'exportation sur les marchés émergents. Les importations indiennes de marchandises provenant des États-Unis progressent de 8 % par an depuis 1994. Des mesures de restriction des échanges pourraient nuire aux exportations américaines d'articles importants, tels que les appareils électriques, les produits chimiques ou la haute technologie. On s'attend en outre à ce que le marché intérieur indien des logiciels atteigne USD 27 milliards en 2008 (NASSCOM, 2002). Les entreprises américaines sont bien placées pour obtenir une part significative de ce marché. Enfin, les États-Unis sont le plus grand exportateur mondial de services commerciaux, avec plus d'un sixième des exportations mondiales. En 2002, ils ont affiché un excédent de USD 67 milliards dans le secteur des services commerciaux. Dans les « autres services aux entreprises » et les « services informatiques », l'excédent totalisait, respectivement, 19.1 milliards et 2.7 milliards d'USD (tableau 11.1).

Tableau 11.1. **Échanges dans le secteur des services aux États-Unis, 2002**

Milliards d'USD

	Valeur à l'exportation	Valeur à l'importation
Services commerciaux ¹	272.6	205.6
Autres services commerciaux ¹	141.2	86.2
Autres services aux entreprises ²	60.8	41.6
Services informatiques et d'information ²	6.9	4.3

Source : 1. WTO Trade Statistics 2003 ; 2. OCDE (2004h), OECD Statistics on International Trade in Services: Detailed Tables by Service Category 1993-2002, Vol. 1, OCDE, Paris.

Pour toutes ces raisons, il serait probablement plus efficace de mettre en œuvre des politiques du marché du travail et d'autres mesures de politique intérieure pour répondre plus efficacement à l'essor des importations de services liés aux processus métiers. Les États-Unis ont déjà une longue expérience des ajustements relatifs aux échanges : certains de ces ajustements sont en cours dans le secteur manufacturier depuis plusieurs années et leur ampleur est bien supérieure aux estimations pour les services informatiques et services aux entreprises. Il faut toutefois souligner que l'impact reste pour une large part inconnu et que les décideurs devront en tenir compte.

Les autorités devront avant tout veiller aux conditions dans lesquelles des emplois peuvent être créés et s'assurer que les travailleurs disposent des qualifications requises pour saisir de nouvelles opportunités. Il est tout aussi important de dispenser un enseignement de qualité, de la maternelle à l'université, de maintenir un environnement favorable aux affaires et de privilégier des mesures qui améliorent la compétitivité, notamment en encourageant les activités porteuses de gains de productivité et d'innovation.

Les travailleurs confrontés aux ajustements doivent bénéficier de mesures d'accompagnement, telles que l'assurance chômage, pendant leur recherche d'emploi, et avoir la possibilité de se recycler s'ils souhaitent changer de métier. Le programme *Trade Adjustment Assistance* (TAA), mis en place dans le cadre de la Loi de 1974 sur le commerce (*Trade Act*) et révisé pour la dernière fois en 2002, ne s'applique actuellement qu'aux personnes affectées par la concurrence internationale sur les marchés des produits. Il pourrait être étendu au secteur des services, moyennant un coût qui ne représenterait qu'une faible proportion des gains issus des échanges (voir par exemple Brainard et Litan, 2004). On pourrait également envisager d'étendre le dispositif d'assurance sociale général et les programmes d'assistance à toutes les personnes qui ont perdu leur emploi, avec les mêmes conditions. En effet, il n'y a pas vraiment de raison de différencier les personnes qui perdent leur emploi à cause des échanges de celles qui perdent le leur en raison de l'évolution technologique (pour de plus amples détails, voir les chapitres 2 et 3).

Étude de cas : IBM Corporation

IBM a été créé en 1911 et c'est aujourd'hui le plus grand groupe informatique au monde. Ses 330 000 employés opèrent dans quelque 165 pays et en 2003 ils ont généré 89 milliards d'USD, soit dix fois la valeur des exportations indiennes de produits et services des TI.

Deux tendances se dégagent des activités d'IBM. La première est qu'IBM s'est réorganisé pour, de fournisseur avant tout de produits informatiques, devenir le premier fournisseur mondial de services informatiques et services aux entreprises. L'autre est qu'environ 60 % de ses recettes ont été générés par ses branches à l'extérieur des États-Unis au cours des quinze dernières années, et dernièrement, l'essentiel de la croissance de son chiffre d'affaires a été généré par les marchés hors États-Unis. Entre 1998 et 2003, la part des recettes sur le marché américain est tombée de 43.2 % à 37.9 %.

Sous-traitance mondiale

La décision soit de produire en interne soit de sous-traiter à l'extérieur (au sein du groupe ou auprès de sociétés extérieures) est distincte de celle du choix du lieu. Une grande partie de l'activité d'IBM à ce jour a consisté à produire en sous-traitance à l'échelle mondiale pour d'autres unités du groupe, c'est-à-dire créer une véritable chaîne de valeur mondiale dans laquelle des activités de service sont produites partout dans le monde dans les propres filiales d'IBM. IBM a régulièrement déplacé des activités d'un pays à l'autre pour répondre plus efficacement aux besoins de ses clients et de ses propres unités et réaliser des gains d'efficacité en regroupant des fonctions en adaptant les compétences locales aux besoins des clients et en exploitant les nouveaux débouchés dans les économies émergentes. Les activités implantées dans les différents pays sont intégrées dans un modèle mondial d'activité et de prestation.

Les décisions de localisation sont fonction principalement des disponibilités de compétences et de facteurs de qualité et de coûts, qui eux-mêmes varient selon l'activité considérée, les activités non spécialisées étant généralement plus sensibles aux prix. Bien que pour certaines de ces activités les écarts dans les coûts de main-d'œuvre entre pays à revenus élevés et marchés émergents puissent être significatifs, les risques opérationnels tendent à être plus élevés et l'analyse coûts-avantages doit prendre en considération l'ensemble des coûts des opérations et non pas simplement les coûts de main-d'œuvre.

De plus, IBM a pratiqué dans certains cas la sous-traitance internationale externe, en confiant certaines activités de services à des entreprises extérieures. La sous-traitance d'activités banalisées à des entreprises spécialisées permet à IBM non seulement de réduire ses coûts mais aussi de se concentrer sur ses activités de base.

IBM fournit des services à l'échelle mondiale à tous les stades de la chaîne de valeur, notamment fonctions d'arrière guichet, externalisation des tâches opérationnelles telles que gestion des ressources humaines et passation des marchés, développement logiciel, activités de gestion régionales et R-D. Le niveau élevé de concurrence sur les marchés contraint les entreprises, pour rester en activité, à rechercher des services de haute qualité, à des prix concurrentiels, partout dans le monde. La baisse des coûts se traduit par des baisses des prix, des dividendes ou du réinvestissement dans la recherche et le développement de produits ; et le résultat dépend des caractéristiques du marché telles que sa maturité et la concurrence au niveau des prix.

Plus de la moitié des employés d'IBM travaillent en dehors des États-Unis, et l'entreprise considère que ses activités dans chaque pays comme un investissement à long terme, pour exploiter les gisements locaux de compétences. IBM compte 22 centres mondiaux de prestation de services et 30 laboratoires logiciels dans le monde. IBM Research a trois laboratoires aux États-Unis, et cinq autres à l'étranger, implantés à Beijing, Haïfa, New Delhi, Tokyo et Zurich. Ces laboratoires répartis entre les différentes régions du monde ont contribué à placer IBM en tête des déposants de brevets à l'échelle mondiale depuis plus d'une décennie. L'investissement dans la R-D a dépassé 5 milliards d'USD en 2003.

Gérer le changement et l'ajustement

Les effectifs d'IBM progressent partout dans le monde, mais la croissance est particulièrement forte sur les marchés émergents. Pour le troisième trimestre 2004, la croissance combinée sur les marchés émergents du Brésil, de la Chine, de l'Inde et de la Russie a dépassé 30 % – chiffre très supérieur à celui qui était prévu il y a seulement quelques années.

Bien que certaines activités pour lesquelles les coûts et la productivité sont des aspects essentiels de la compétitivité soient implantées sur des marchés émergents, une large part de cette croissance provient de l'exploitation de nouvelles opportunités commerciales. Ainsi, la croissance sur le marché indien a bénéficié de gros contrats avec de nouveaux clients – début 2004, IBM a emporté un contrat de dix ans avec la société indienne Bharti Televentures, d'une valeur de 700-750 millions d'USD, pour fournir à cette société des équipements et logiciels, notamment l'intégration de ses centres de données et la gérance de ses services d'assistance informatique et moyens de reprises sur sinistre. Les rachats ont également joué un rôle : IBM a racheté Daksh e-Services, troisième société indienne de gestion de centres d'appels, soit la plus grosse opération de cette nature dans l'industrie indienne des services aux entreprises. La nouvelle entité est maintenant entièrement intégrée dans le modèle économique mondial d'IBM.

IBM estime qu'environ 1-2 % (soit 3 300 à 6 600) emplois à plein temps dans le monde seront délocalisés en 2004, chiffre bien inférieur au taux moyen des départs naturels dans l'entreprise. L'entreprise estime également qu'elle créera 18 800 emplois nouveaux sur la même période.

Le nombre des licenciements est réduit par les investissements constants d'IBM dans l'amélioration des qualifications de ses employés. Les remplacements internes sont une priorité ; l'accent est mis sur le recyclage des personnes plutôt que sur le recrutement de spécialistes externes. En 2004, IBM investira 800 millions d'USD pour valoriser les compétences de ses employés et 25 millions d'USD supplémentaires seront consacrés à des programmes conjoints de formation et de placement pour ses employés et son réseau de partenaires commerciaux dans le monde entier.

IBM est, et restera, un important employeur de travailleurs de services hautement qualifiés. L'entreprise se propose de créer un environnement qui encourage l'innovation, afin de rester un fournisseur attrayant de services informatiques et services aux entreprises. Elle conseille aux gouvernements de faire de même et de créer un environnement économique général qui encourage l'innovation : investir dans les qualifications, la recherche, l'activité entrepreneuriale et les autres mesures susceptibles de promouvoir l'innovation constitue le moyen de garantir durablement que de nouveaux emplois à haute valeur ajoutée seront créés à l'avenir.

L'expérience européenne

Pratiques de sous-traitance internationale dans l'Union européenne

Les pratiques de sous-traitance internationale dans l'Union européenne varient considérablement d'un État membre à l'autre, en fonction de différents facteurs tels que la langue, l'héritage culturel, les réglementations applicables au marché du travail ou les pratiques des entreprises locales. Bien que les échanges de services informatiques et services aux entreprises s'effectuent essentiellement entre pays à revenus élevés – soit entre États membres de l'UE soit avec des partenaires commerciaux dans d'autres pays de l'OCDE – les entreprises de l'UE commencent à tirer parti de l'importation de services en provenance de pays extérieurs à l'OCDE.

La maîtrise de la langue et les liens culturels jouent un rôle essentiel dans le choix du prestataire de services à l'entreprise, et aussi dans une certaine mesure du prestataire de services informatiques. Ainsi, les entreprises indiennes sont très bien parvenues à attirer des activités au Royaume-Uni, alors elles ont eu davantage de difficultés sur le Continent européen. Le Maroc a rapidement capturé 70 % de la part de marché réduite mais en expansion rapide (2-3 %) des services de centre d'appel et d'assistance téléphonique à l'étranger importés par la France, face à la concurrence de la Tunisie et du Sénégal (*Le Nouvel Observateur*, 2004 ; *L'Expansion*, 2004). Les entreprises allemandes ont des liens étroits avec l'Europe orientale vers laquelle devrait se diriger 59 % des "investissements prévus de délocalisation" selon une étude citée par Farrell (2004) et un certain nombre d'entreprises espagnoles se tournent vers l'Amérique du Sud pour la prestation de services informatiques et services aux entreprises (*Financial Times*, 2004).

Les écarts dans la demande et l'offre de main-d'œuvre et dans les niveaux de salaires à l'intérieur de l'UE récemment élargie ont également dopé le commerce intracommunautaire de services informatiques et services aux entreprises. Les entreprises d'Europe occidentale importent de plus en plus de services d'Europe orientale, où les salaires sont modiques et la main-d'œuvre qualifiée abondante. Les échanges sont encore

dopés par les afflux d'investissement direct étranger en provenance d'entreprises extérieures à l'UE qui implantent des sièges régionaux et des centres de services dans des pays comme la Hongrie et la République tchèque pour desservir des clients sur le marché unique européen. Il existe toutefois deux cas de pays à revenus élevés ayant enregistré un succès remarquable dans la prestation de services informatiques et services aux entreprises, l'Irlande, qui est devenue un centre européen pour la fourniture de services informatiques et services aux entreprises (McKinsey Global Institute, 2004), et le Royaume-Uni, qui avec les États-Unis a introduit et développé la pratique de la sous-traitance. L'excédent de la balance commerciale britannique dans les services commerciaux, hors services de transport et de voyage, l'atteste : en 2003, il a atteint 58 milliards d'USD, contre 49 milliards en 2002 et 42 milliards en 2001 (OMC, 2002, 2003e, 2004b).

Le recours à la sous-traitance internationale varie également parmi les pays européens : ainsi, au Royaume-Uni, la proportion d'entreprises qui sous-traitent des services en Inde est à peu près la même qu'aux États-Unis, où elle est relativement élevée, alors que les entreprises italiennes sous-traitent peu à l'étranger de services informatiques et services aux entreprises. Environ un quart (2.3 milliards d'USD sur l'année à fin mars 2003) des exportations indiennes de services informatiques et services aux entreprises, en forte croissance, sont destinées au marché européen, et environ 60 % de ces services sont importés par le Royaume-Uni, le deuxième marché par ordre d'importance étant celui de l'Allemagne (Nascom, 2003, 2004). Les entreprises par exemple en Allemagne ou en France, ont des difficultés à sous-traiter à des prestataires de services informatiques de pays à faible revenu du fait de barrières réglementaires, telles que des délais excessivement longs pour la délivrance de permis de travail (la sous-traitance internationale de services informatiques implique généralement le détachement de quelques prestataires de services sur le site du client). Les données économétriques donnent également à penser que les entreprises de ces pays hésitent à recourir à la sous-traitance internationale en raison de l'hostilité des travailleurs et des syndicats.

Ampleur de l'ajustement

Les entreprises européennes ont été plus réticentes que leurs homologues des États-Unis à recourir à la sous-traitance internationale pour la prestation de services informatiques et services aux entreprises, mais on discerne des signes que la sous-traitance internationale progresse dans les grandes entreprises dans toute l'Europe. Une étude influente a conclu qu'un total cumulé de 1.2 million d'emplois européens pourraient être externalisés d'ici 2015, les employés de bureau (342 000), les spécialistes informatiques (119 000) les architectes, ingénieurs et professionnels apparentés (82 000) et les responsables de production et d'exploitation (76 000) étant les catégories qui devraient être les plus affectées en chiffres absolus.

Deux tiers de ces suppressions d'emplois interviendraient au Royaume-Uni, et représenteraient environ 6 % des suppressions d'emplois annuelles (tableau 11.2). L'Allemagne et la France devraient subir moins de pertes d'emplois, mais les entreprises de ces pays devraient par ailleurs voir leur compétitivité reculer vis-à-vis de leurs homologues américaines et britanniques du fait des médiocres résultats escomptés sur le plan de la productivité. Une autre étude a montré que des entreprises allemandes auraient à gagner de la sous-traitance internationale, mais que le bilan pourrait être négatif pour l'économie allemande de façon plus générale en raison de la moindre flexibilité de son marché du travail et de son taux de réemploi relativement faible. Autrement dit, les gains ne se concrétiseraient pas : alors que pour les États-Unis le gain de la sous-traitance

internationale serait de 12-14 % (et du même ordre au Royaume-Uni), pour l'Allemagne la perte pourrait atteindre 20 % des ressources utilisées pour acquérir des services à l'étranger (McKinsey Global Institute, 2004).

Tableau 11.2. **Transferts d'emplois à l'étranger**¹

	2005-10	2005-15
Royaume-Uni	264 900	702 400
Allemagne	53 000	131 900
France	37 300	92 600
Pays-Bas	14 100	34 000
Italie	10 100	26 400
Suède	7 800	18 800
Belgique	6 700	16 700
Suisse	5 800	14 300
Danemark	5 000	12 200
Autriche	4 600	11 300
Finlande	4 100	10 100
Espagne	3 600	9 400
Irlande	1 400	3 600
Portugal	900	2 300
Grèce	800	2 100
Luxembourg	350	850
Total	420 400	1 089 000

1. Chiffres cumulés.

Source : Forrester Research (2004).

En résumé, le panorama actuel des pratiques en matière de sous-traitance internationale en Europe est contrasté : le Royaume-Uni est l'économie la plus touchée en termes de délocalisation d'emplois à l'étranger, mais le Gouvernement britannique est prudemment optimiste et pragmatique face à ce phénomène, car son secteur des services a prospéré et servi de moteur pour la création d'emplois (DTI, 2004). L'Irlande s'est hissée dans la position de centre clé pour la prestation de services informatiques et services aux entreprises, tandis que de grandes économies comme l'Allemagne, la France et les Pays-Bas ont été davantage réticentes à importer des services auprès de pays à faible revenu. La plupart des pays méditerranéens devraient être peu affectés par la délocalisation d'emplois de services dans un avenir prévisible et la sous-traitance internationale y prendra sans doute un caractère régional (Fondation européenne, 2004).

La sous-traitance internationale de services informatiques et services aux entreprises devrait toucher moins de salariés dans l'Union européenne qu'aux États-Unis, mais le travailleur européen a généralement plus de difficultés à trouver un nouvel emploi en raison des taux de chômage plus élevés et des taux de réemploi plus faibles.

Inde

Les échanges dans le domaine des services informatiques et services aux entreprises progressent rapidement, et leur potentiel de croissance est significatif. Les exportateurs indiens tirent leur épingle du jeu : au cours des années 90, l'Inde a enregistré le plus fort taux de croissance (17.3 % par an) des exportations de services parmi les 15 principaux pays exportateurs (Banque mondiale, 2004b) (encadré 11.1). Le secteur des logiciels et des services comptait pour 2.7 % du PIB en 2003 et 13 % des exportations totales en 2002, soit approximativement 40 % des exportations de services commerciaux (NASSCOM, 2004a ; OMC, 2003e ; Banque mondiale, 2004c)². Dans l'édition 2003-04 du *Global Competitiveness Report* (rapport sur la compétitivité dans le monde), publié par le Forum économique mondial, l'Inde se classe à la 37^e place (sur un total de 95 pays), soit devant la Chine (46^e) et la plupart des pays à faible revenu. Cependant, la persistance d'une croissance alerte des entreprises indiennes spécialisées dans la sous-traitance de services informatiques et services aux entreprises ne peut pas être considérée comme acquise. D'autres pays à faible revenu mettent tout en œuvre pour rattraper l'Inde, et cette croissance pourrait être freinée par la mise en place de barrières commerciales de nature réglementaire dans les pays clients. Le présent chapitre examine la façon dont la politique publique indienne, aussi bien à l'échelle nationale que dans les différents états, peut contribuer à entretenir la compétitivité de ce secteur.

Institutions et politiques intérieures

Les prestataires indiens de services informatiques et services aux entreprises évoluent dans un environnement d'affaires relativement favorable, et les États se font concurrence pour attirer les investissements. Plusieurs parcs de haute technologie implantés dans tout le pays mettent à disposition des services publics et une infrastructure d'information et de communication fiables (et subventionnés). Dans de nombreux cas, les exportateurs peuvent y bénéficier d'une détaxe de leurs importations et d'une exonération de l'impôt sur les bénéfices. La concurrence entre les États est aussi à l'origine de réformes de la réglementation : certains États caractérisés par un important secteur des services faisant appel aux technologies de l'information ont par exemple réformé leur réglementation du travail afin autoriser le travail de nuit des femmes, et ont assoupli les règles relatives aux heures supplémentaires. Même un État au gouvernement communiste, tel que le Bengale Occidental, connu pour être enclin à l'agitation sociale, a déclaré son secteur des technologies de l'information comme étant un « service essentiel » pour réduire le nombre de grèves et attirer les investisseurs.

Il reste cependant plusieurs domaines dans lesquels les pouvoirs publics indiens pourraient intervenir pour améliorer les conditions faites aux entrepreneurs. De manière générale, la réglementation demeure peu propice aux entreprises et aux petits entrepreneurs. Il faut près de trois mois pour créer une entreprise en Inde, soit quatre fois plus longtemps qu'au Pakistan voisin. De plus, la création d'une entreprise coûte l'équivalent de 50 % du revenu national brut (RNB) par habitant, soit près de quatre fois le coût observé en Chine. Le délai nécessaire pour faire exécuter un contrat auprès des tribunaux, soit environ un an, est deux fois supérieur à celui requis en Chine. Par ailleurs, l'Inde se classe à la 83^e place (sur un total de 133 pays) dans l'indice de perception de la corruption 2003 de Transparency International. Son score (2.8 sur 10, sachant que plus l'indice est bas, plus le degré de corruption est élevé) n'a pas évolué depuis 1995, année du lancement de l'indice. Soixante et 1 % des entreprises indiennes rapportent également que leurs dirigeants consacrent plus de 10 % de leur temps à mettre leur entreprise en

conformité avec la réglementation, ce qui constitue le chiffre le plus élevé sur un total de 145 pays (Banque mondiale, 2004d).

À moyen terme, le système éducatif indien pourrait constituer un goulet d'étranglement. Le secteur des services informatiques bénéficie de la recrudescence des diplômés en technologie de l'information, de plus en plus nombreux chaque année en Inde. Ils devraient ainsi être près de 100 000 à arriver sur le marché du travail en 2004 (NASSCOM, 2002). Les emplois dans le secteur des services informatiques sont bien rémunérés et très convoités. Le nombre des jeunes diplômés en technologies de l'information augmente en moyenne de 13 % par an depuis 1997. Le secteur des services faisant appel aux technologies de l'information peut, lui aussi, puiser dans un vivier de jeunes talents indiens, anglophones et instruits. Cependant, en dépit d'une forte population, la poursuite de l'expansion du secteur des services pourrait compromettre la disponibilité d'une main-d'œuvre qualifiée à moyen et à long terme (BBC, 2004).

D'ailleurs, la forte population de l'Inde ne constitue pas nécessairement un critère s'agissant d'évaluer les capacités de la main-d'œuvre pour l'exportation de services. Les insuffisances du système scolaire primaire et secondaire indien limitent le nombre de recrues potentielles pour les entreprises de sous-traitance. De plus, une grande partie de la population active indienne parle peu ou mal l'anglais. Dans le domaine de l'éducation, toute la difficulté consiste à produire à la fois le nombre de diplômés requis pour faire face à la croissance rapide des exportations de services de base, et les compétences spécialisées nécessaires pour des services d'appui performants. Selon les prévisions relatives à la demande de main-d'œuvre, les prestataires de services faisant appel aux technologies de l'information rechercheront probablement à l'avenir des comptables, des radiologues et des fiscalistes, par exemple, pour assurer des services d'appui plus spécialisés. L'Inde devra aussi produire davantage de chercheurs en TIC si elle veut promouvoir l'innovation et développer son savoir-faire dans ce domaine.

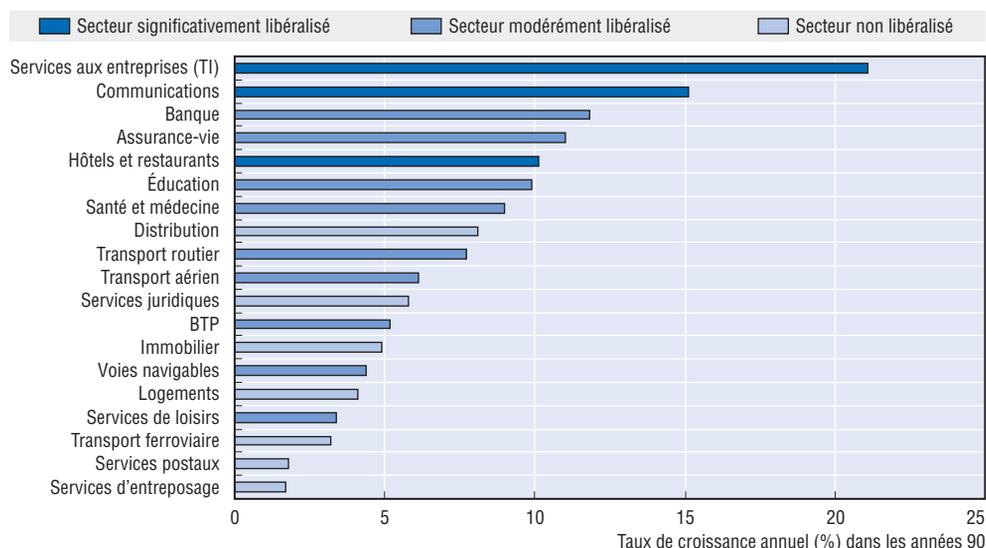
Croissance et libéralisation des échanges

Si la productivité de l'Inde est à la traîne par rapport à celle des pays à revenu élevé dans le secteur manufacturier et les services, l'écart est moins prononcé pour ce qui est de l'informatique, des télécommunications et des produits et services logiciels (McKinsey, 2001). Le graphique 11.1, qui indique une corrélation positive entre la libéralisation de chaque secteur et la croissance, met en évidence cet écart relativement réduit. Les services informatiques et les télécommunications constituent deux des trois « secteurs significativement libéralisés ». Il s'agit des deux activités ayant connu les plus forts taux de croissance dans les années 90. En effet, l'ensemble du secteur indien des technologies de l'information a été soutenu par la vague de réformes et de libéralisation lancée par les autorités indiennes au début des années 90 (voir étude de cas sur Infosys ci-dessous).

Malgré des effets positifs incontestables (le prix d'un appel téléphonique depuis l'Inde vers les États-Unis et le Royaume-Uni a ainsi chuté de 84 % entre 2000 et 2003 (HSBC, 2003), des problèmes demeurent. La NASSCOM (2004b) a récemment fait savoir que les usagers estimaient la bande passante disponible pour l'Inde insuffisante, « extrêmement chère » et peu compétitive par rapport à celle d'autres pays asiatiques mettant à disposition des services informatiques et services aux entreprises. Si les parcs de haute technologie indiens dotent les grands pôles informatiques d'une infrastructure adaptée, la vie quotidienne dans ces pôles est de plus en plus difficile, car la croissance rapide et non planifiée entraîne une forte congestion du trafic, de la pollution, mais aussi des problèmes de logement et d'alimentation en électricité. De plus, observe une

demande accrue d'amélioration des liaisons de transport internationales avec les pôles informatiques tels que Bangalore et Hyderabad. Par ailleurs, les entreprises de TI, en plein essor, sont à la recherche de nouveaux lieux d'implantation en Inde depuis lesquels opérer. En effet, certains pôles informatiques doivent faire face à une augmentation fulgurante des salaires et à des taux d'attrition élevés. Ces futurs pôles de deuxième génération devront relever les mêmes défis en termes d'infrastructure que les pôles informatiques actuels il y a trois à cinq ans.

Graphique 11.1. Croissance et gains induits par la libéralisation dans un échantillon de secteurs



Source : Banque mondiale, 2004

La libéralisation des services pourrait jouer un rôle déterminant dans l'amélioration de la qualité de l'infrastructure en Inde, et induire des opportunités d'exportation, mais aussi une croissance des exportations de biens et de services. L'ensemble de l'Inde bénéficie de l'ouverture d'autres marchés, y compris ceux des pays en développement, de plus en plus prisés des entreprises indiennes de logiciels pour l'IDE. L'étude du cas d'Infosys montre en effet que les entreprises indiennes créent de plus en plus de filiales à l'étranger afin de proposer des services sur mesure à leurs clients. Une plus grande ouverture de l'économie indienne peut également améliorer le pouvoir de négociation de l'Inde dans sa lutte contre les restrictions commerciales mises en place par ses partenaires.

Outre la menace d'une loi leur fermant toute participation aux marchés publics, les exportateurs indiens de services informatiques et services aux entreprises se heurtent actuellement à des obstacles à la circulation des prestataires de services. L'un des problèmes majeurs réside dans les restrictions quantitatives qui interdisent aux professionnels indiens de se déplacer pour fournir des services sur des sites clients. Le critère des besoins économiques et les exigences relatives à la parité des salaires ne sont que quelques exemples de règles qui rendent la tâche des consultants en informatique plus ardue. Ces derniers souffrent également d'une reconnaissance inadéquate de leurs qualifications, des formations et de l'expérience, ainsi que des différences de traitement réservées aux prestataires étrangers. Sachant qu'environ 60 % des exportations indiennes de logiciels de l'Inde résultent probablement de missions sur des sites clients (Mattoo,

2003), les restrictions applicables aux échanges relevant du mode 4 pourraient sérieusement mettre en péril le potentiel de croissance du secteur à long terme.

Étude de cas : Infosys Technologies Ltd

En 1991, suite à une grave crise financière et de la balance des paiements, les pouvoirs publics indiens ont lancé un programme de réformes. Ces réformes visaient à restructurer progressivement l'économie planifiée indienne, très protégée. Des dispositions ont ainsi été mises en œuvre dans le but de limiter le contrôle des pouvoirs publics sur l'accès au marché, de revoir à la baisse les droits de douane et les quotas sur les produits et d'assouplir les restrictions relatives à l'IDE. Ces réformes ont fait évoluer l'Inde vers une économie plus ouverte, davantage axée sur le marché, et ont poussé des entreprises de pointe comme British Airways, General Electric et Citigroup à venir s'implanter dans le pays pour y installer leurs services informatiques et leurs opérations de back-office pour leurs marchés anglophones. Ces nouvelles implantations ont entraîné un transfert de connaissances et certains salariés n'ont pas tardé à créer leur propre société de services. Le secteur indien des technologies de l'information a ensuite décollé lorsque des entreprises comme Infosys se sont mises à cibler des multinationales (encadré 11.1), aidées par les meilleures pratiques et les capitaux à risque réimportés ou mis à disposition par les professionnels indiens travaillant dans les entreprises de TI américaines.

Encadré 11.1. Facteurs contribuant au succès d'Infosys

Le modèle de l'offre globale de services gagne du terrain depuis le milieu des années 90 : les exportations indiennes de services informatiques et de services faisant appel aux technologies de l'information ont atteint USD 12.5 milliards durant l'exercice clos en mars 2004. Plusieurs facteurs ont contribué au rapide succès du secteur indien des services informatiques :

Une trajectoire de croissance indépendante : Ce secteur récent a été relativement épargné par les insuffisances locales liées à l'héritage du protectionnisme indien et de la planification par l'État.

La concurrence étrangère : La majorité des sociétés informatiques se sont développées sans disposer d'une clientèle de base en Inde, et ont été d'emblée confrontées à la concurrence internationale. Pour gagner des marchés, elles ont dû faire non seulement aussi bien, mais mieux que leurs concurrents étrangers.

Un modèle de prestations de services innovant : Les modes de prestations de services – notamment le câble, le satellite et le détachement temporaire de professionnels sur les sites clients – ont permis de contourner certaines barrières commerciales et réglementaires.

Des investissements dans l'enseignement supérieur : Il s'agit d'un secteur à forte intensité de main-d'œuvre et de qualifications, peu tributaire du capital et de l'infrastructure. L'abondance de la main-d'œuvre indienne et ses qualifications lui ont permis de satisfaire aux exigences d'un secteur de la sous-traitance florissante. Les investissements réalisés au préalable dans l'enseignement supérieur ont ainsi été récompensés.

À la fin des années 90, Infosys s'est imposé comme l'une des sociétés de services informatiques indiennes au développement le plus rapide et les plus souvent citées en exemple. En mars 1999, elle est devenue la première entreprise indienne cotée au NASDAQ. D'innombrables entreprises ont tenté d'imiter son modèle d'offre globale de services, qui gère des projets et propose des services à partir de multiples sites dans le monde. Infosys a aussi été l'une des premières sociétés informatiques indiennes à parier sur la qualité plutôt que sur les économies de coûts. Elle doit une grande partie de son

succès à la qualité éprouvée de ses services, toujours livrés dans les délais. Cette société a affiché une croissance de près de 800 % au cours des cinq dernières années. La variabilité d'échelle constitue un atout pour les entreprises indiennes comme Infosys, qui sont capables de prendre en charge des projets de grande ampleur et d'engager des centaines de professionnels au pied levé. Les marchés nord-américain et européen sont respectivement à l'origine de 71 % et 19 % des recettes d'Infosys (tableau 11.3). L'entreprise propose ses services sur plusieurs segments. Les spécialistes en logiciels d'Infosys passent environ un tiers de leur temps sur des sites clients, les deux tiers restants dans des centres de développement de logiciels locaux. En raison des exigences relatives à la parité des salaires et des frais afférents au travail à l'étranger, environ la moitié (53 % en 2004) des recettes totales proviennent de la facturation de missions effectuées sur des sites clients.

Tableau 11.3. **Chiffres clés pour Infosys, fin mars 2004**

Chiffre d'affaires (millions d'USD)	1 063
Résultat net (millions d'USD)	270
Effectifs	25 634
Chiffre d'affaires par région	
Amérique du Nord	71.3 %
Europe	19.2 %
Inde	1.4 %
Reste du monde	8.1 %
Chiffre d'affaires par secteur	
Services financiers	36.6 %
Production	14.8 %
Télécommunications	16.6 %
Distribution	11.7 %
Autres	20.4 %

Source : Infosys.

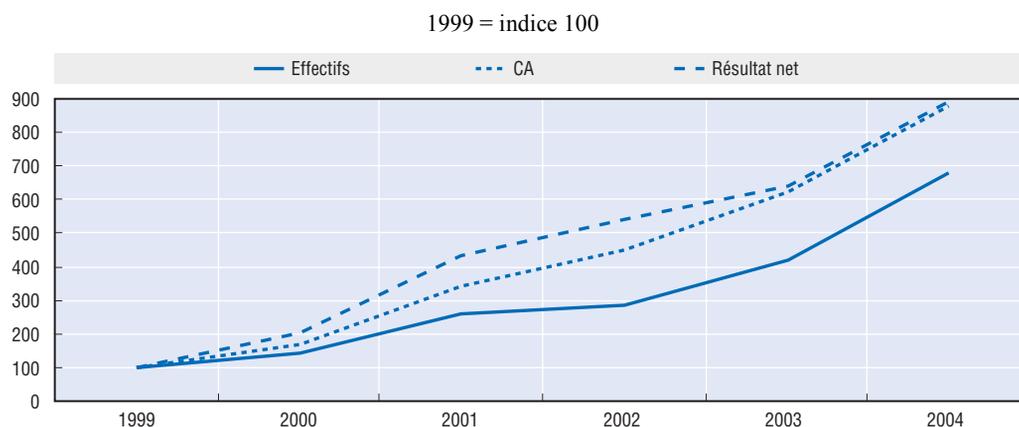
Expansion à l'étranger et défis à venir

Au cours des deux dernières années, Infosys a adopté une stratégie de diversification afin de devenir un prestataire complet de services aux entreprises, englobant à la fois une offre de services plus sophistiquée et une expansion dans le domaine de la sous-traitance. Cette stratégie passe par des investissements sur les marchés de pays développés : en 2003, Infosys a racheté une entreprise australienne comptant 330 salariés, qui se sont ajoutés aux 73 salariés d'Infosys Australie. Cette année, la société a par ailleurs créé une filiale spécialisée dans le conseil aux États-Unis. Cette agence recrutera 75 consultants sur le marché local, chargés d'assister cinq cadres supérieurs débauchés chez des concurrents américains. Pour le début 2007, Infosys Consulting vise des effectifs de près de 500 consultants dans ses agences aux États-Unis. Infosys mise également sur les pays en développement, avec une solution logicielle bancaire destinée aux pays à faible revenu, et a récemment créé un centre de développement à Shanghai, qui dessert le marché de l'Asie de l'Est.

Tandis que son précédent modèle d'entreprise reposait sur des unités de marketing et de vente performantes situées dans les pays clients, le siège, l'administration et la gestion des activités demeurant basés en Inde, Infosys fait aujourd'hui office de précurseur dans le secteur indien des services informatiques en ouvrant des agences de taille raisonnable, mais non négligeable, dans les pays clients. À terme, son objectif est de déployer près de 30 % de ses effectifs dans les pays clients, qui seraient constitués pour moitié environ de salariés locaux (l'autre moitié continuant à faire la navette entre l'Inde et les agences locales). Il s'agit là d'une étape déterminante : les « front offices » modifient l'équation des coûts en ajoutant des professionnels locaux, aux salaires et aux frais généraux répondant aux normes locales, et posent de nombreux nouveaux défis, notamment de management et de culture d'entreprise. Cette stratégie met également en évidence une convergence intéressante : les entreprises comme Infosys adoptent un modèle semblable à celui des multinationales de l'OCDE, présentes dans le monde entier et dans des secteurs d'activité à très forte valeur ajoutée, et de leur côté, les sociétés de services informatiques de la zone OCDE se réorganisent pour inclure davantage d'activités à l'étranger.

Une croissance rapide exerce une pression sur l'embauche et la qualité des services. Les rémunérations ont progressé de 17 % en 2004, les salaires ayant approximativement augmenté de 13 % par an au cours des cinq dernières années. L'an passé, Infosys a recruté 10 000 personnes, sur près d'un million de candidats (graphique 11.2). Cette année, l'entreprise espère enrichir ses effectifs de 10 000 salariés supplémentaires. L'ampleur de l'expansion est difficile à gérer et Infosys investit massivement dans la formation et le perfectionnement professionnel en entreprise.

Graphique 11.2. Indicateurs de croissance d'Infosys



Source : Infosys.

Les restrictions relatives à la circulation temporaire des personnes physiques représentent un sérieux problème. Les quotas fixés pour l'attribution de visas de travail temporaires sur des marchés clients clés sont non seulement restreints, mais ont tendance à varier selon le climat politique et la conjoncture économique. En Europe, l'administration et les barrières réglementaires viennent s'ajouter aux problèmes existants : ainsi, en France, de récentes réformes ralentissent la délivrance des permis de travail. Cette situation a des conséquences concrètes : une grande banque d'Europe occidentale a récemment contacté Infosys, lui demandant de l'aider à intégrer quatre partenaires asiatiques utilisant son logiciel bancaire. Le projet devait être mené à bien dans un délai de trois mois. L'affaire est tombée à l'eau lorsqu'il est apparu que le délai

d'obtention des visas pour les principaux intervenants était trop long. Toutefois, au vu de sa capacité limitée à influencer la politique de délivrance des visas dans les autres pays, Infosys a engagé une démarche pragmatique, en investissant dans un système mondial de demande de visas automatique, afin de faciliter des procédures souvent laborieuses.

La menace de mesures restrictives sur quelques-uns des marchés clés d'Infosys ne pose encore guère de problèmes d'ordre commercial, notamment parce que les marchés publics comptent pour moins de deux pour-cent des exportations d'Infosys aux États-Unis. Néanmoins, la société suit de près les débats et contribue à l'amélioration des données. Elle reste sensible à la question et à la nécessité d'une responsabilité sociale des entreprises sur les marchés où elle opère.

Tout en reconnaissant que le secteur des technologies de l'information bénéficie d'ores et déjà d'un soutien important de la part des autorités indiennes, qui ont notamment supprimé plusieurs réglementations lourdes, l'entreprise a identifié quatre champs d'intervention prioritaires pour la politique publique. Premièrement, les investissements dans l'éducation de base et l'enseignement supérieur seront déterminants si le pays veut disposer d'un vivier de talents suffisant pour répondre à la croissance du secteur. Deuxièmement, les pouvoirs publics pourraient améliorer le conseil et le soutien aux petites et moyennes entreprises, afin de les aider à devenir plus compétitives. Troisièmement, l'investissement dans des technologies abordables et faciles à utiliser contribuera à augmenter le nombre de personnes réussissant à exploiter leurs talents. Enfin, les investissements d'infrastructure doivent être étoffés si le pays veut pouvoir faire face à l'essor rapide du secteur informatique.

Notes

1. National Foundation for American Policy, citée dans le *New York Times*, 17 juillet 2004. Parmi les restrictions envisagées figurent « des restrictions concernant les centres d'appels », « l'interdiction des contrats d'État », « l'interdiction des aides aux entreprises qui externalisent à l'étranger et suppriment 100 emplois », « les restrictions des données », « la préférence intra-État », « les restrictions au développement pour les entreprises qui externalisent à l'étranger », « l'obligation pour les entreprises sous contrat avec l'État d'être établies dans ce dernier », « les restrictions sur les données personnelles et les soins médicaux », « l'obligation de déclarer les externalisations » (Klinger et Sykes, 2004).
2. Les données relatives aux services informatiques en Inde ont été recueillies lors d'enquêtes auprès des entreprises menées par la NASSCOM (association indienne de fabricants de logiciels et de sociétés de services). Voir aussi les *Perspectives des technologies de l'information 2004* de l'OCDE au sujet de l'inadéquation des données existantes.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(22 2005 02 2 P) ISBN 92-64-01098-X – n° 54122 2005

Les échanges et l'ajustement structurel

LES ENJEUX DE LA MONDIALISATION

La relation entre échanges et ajustement structurel présente de multiples facettes. Si des mesures commerciales restrictives peuvent faire obstacle à l'ajustement, des politiques commerciales libérales et le renforcement des capacités d'échanges peuvent contribuer au succès de ce processus.

Le terme « ajustement » renvoie à l'utilisation de toute une panoplie d'instruments d'action – y compris un climat macroéconomique propice et des marchés du travail efficients – pour faciliter l'adaptation à un changement structurel (et non transitoire ou conjoncturel) de l'environnement économique. L'ajustement structurel exige une analyse dynamique des conditions économiques existantes, couplée à la volonté de stimuler la croissance et d'accroître le bien-être en mettant à profit l'évolution de la concurrence et de la productivité. L'OCDE prône depuis longtemps la nécessité de promouvoir l'ajustement face aux situations nouvelles, en s'appuyant sur les forces du marché pour encourager la mobilité de la main-d'œuvre et du capital des secteurs d'activité en déclin vers ceux qui sont en expansion.

Les échanges et l'ajustement structurel : les enjeux de la mondialisation recense les conditions à remplir pour réaffecter avec succès la main-d'œuvre et le capital à des emplois et des usages plus efficaces face à l'émergence de nouvelles sources de concurrence, au progrès technologique et à la réorientation des préférences des consommateurs. L'ouvrage s'intéresse en outre aux moyens de limiter les coûts d'ajustement pour les individus, les collectivités, et la société tout entière.

Fondé sur des études de cas sectorielles spécifiques, cet ouvrage analyse les enjeux de l'ajustement et le cadre d'action dans les pays développés et en développement. Il formule également des recommandations concrètes sur les bonnes pratiques.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/industriechanges/926401098X>

<http://www.sourceocde.org/developpement/926401098X>

<http://www.sourceocde.org/economiesemergentes/926401098X>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/926401098X>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.



ISBN 92-64-01098-X
22 2005 02 2 P

www.oecd.org

