F Les implications de l'intégration mondiale pour les politiques publiques et l'OMC

1. INTRODUCTION

Cette section examine les implications pour les politiques publiques de l'évolution récente de la théorie du commerce et des défis résultant de l'ouverture commerciale. Dans la section C, nous avons examiné en détail le fondement théorique des gains découlant du commerce. Nous avons identifié ensuite un certain nombre de facteurs économiques qui peuvent réduire ces gains ou en fausser la répartition. Si, d'après les théories classiques du commerce, même la libéralisation unilatérale apporte des avantages, la «nouvelle nouvelle» théorie du commerce souligne l'intérêt d'une ouverture réciproque des échanges. Cela tient à ce que l'augmentation des exportations entraîne des gains de productivité et la diminution des marges bénéficiaires aboutit à la disparition des entreprises peu productives.

Des coûts commerciaux élevés peuvent empêcher les pays de participer au commerce international et réduire le volume potentiel des transactions. Outre ces coûts, de nombreux pays pauvres doivent faire face à des contraintes sur le plan de l'offre qui freinent l'accroissement de leurs échanges, même si l'accès aux marchés n'est pas un problème. L'ajustement à la libéralisation du commerce peut avoir un coût élevé si, par exemple, des facteurs de production sont spécifiques à certains secteurs. Le commerce peut faire des gagnants et des perdants dans un pays. Du fait des progrès technologiques récents, il peut être plus difficile de prévoir qui seront les gagnants et les perdants de la libéralisation, ce qui peut accentuer les inquiétudes relatives à l'ouverture des marchés. Certaines des nouvelles théories du commerce donnent aussi à penser que, du fait des différences entre les pays, certains peuvent être lésés par la libéralisation des échanges alors que leurs partenaires en tirent profit.

Cette section examine les politiques qui seront nécessaires pour relever certains de ces défis. Il faudra notamment mettre en œuvre des instruments allant au-delà des mesures traditionnelles à la frontière. Il faudra aussi assurer une certaine cohérence dans l'utilisation des divers instruments. La plupart des mesures doivent être prises au niveau national, mais la coopération et les institutions internationales telles que l'OMC ont également un rôle à jouer. Comme il n'est pas possible d'examiner ici toutes les réponses possibles aux défis identifiés dans ce rapport, nous nous contenterons d'analyser celles dont il a été le plus question dans les sections précédentes.

2. COÛTS COMMERCIAUX ET CONTRAINTES SUR LE PLAN DE L'OFFRE

Comme nous l'avons vu dans la section D, la baisse des coûts commerciaux intervenue après la Seconde Guerre mondiale a beaucoup contribué à l'expansion du commerce mondial. Mais cette tendance générale à la baisse des coûts commerciaux dissimule d'importantes différences entre les pays à revenu élevé et les pays à faible revenu. Pratiquement tous les éléments constitutifs des coûts du commerce examinés dans la section D (droits de douane, mesures non tarifaires, frais de transport, coûts des télécommunications) sont beaucoup plus élevés pour les pays à faible revenu que pour les pays à revenu élevé (voir le tableau 12, section D). Les coûts commerciaux sont en moyenne plus élevés dans les pays à faible revenu en raison de l'absence ou de l'insuffisance de l'infrastructure matérielle (ports, aéroports, voies ferrées, réseau routier et télécommunications) nécessaire pour le commerce international, ce qui constitue un obstacle majeur à l'accroissement de la production intérieure.

Les pays à faible revenu peuvent souffrir des insuffisances de l'infrastructure de diverses façons. Les pays de l'OCDE à revenu élevé disposent de 42 kilomètres de routes aux 100 km2, alors que les pays à faible revenu en ont en moyenne moins de 18.[1] Les pays de l'OCDE à revenu élevé ont trois fois plus d'aéroports de première catégorie que les pays à revenu intermédiaire et sept fois plus que les pays à faible revenu.[2] En 2002, la largeur de bande Internet internationale par personne était supérieure à 2 kilobits dans les pays à revenu élevé, mais n'était que de 20 bits dans les pays à revenu intermédiaire et à faible revenu (la moyenne pour les pays les moins avancés n'étant que d'un demi-bit par personne).[3] En 2005, le nombre moyen de lignes téléphoniques fixes par millier d'habitants était de plus de 500 dans les pays à revenu élevé, mais

n'atteignait même pas 135 dans les pays à revenu intermédiaire ou faible. Le nombre d'abonnements téléphoniques mobiles a certes augmenté de manière spectaculaire dans le monde entier, mais il subsiste un fossé important entre les pays à revenu élevé (avec un taux d'abonnement de 83 pour cent en 2005) et les pays à revenu intermédiaire ou faible (25 pour cent en 2005).

Les politiques gouvernementales et les réglementations qui entravent la fourniture d'infrastructures et de services correspondants aggravent la situation. Cette observation peut, bien entendu, s'appliquer aux pays à revenu élevé, intermédiaire ou faible. Il peut y avoir un monopole public désigné dans le secteur des télécommunications. Le droit des navires étrangers de transporter des marchandises et des passagers peut être soumis à de sévères restrictions. La réglementation de l'investissement peut limiter la participation étrangère dans les secteurs des transports et des télécommunications.

Les formalités douanières peuvent retarder considérablement le dédouanement des marchandises importées. Les données recueillies par Micco et Perez (2001) sur le délai médian de dédouanement font apparaître une très grande disparité entre les pays, le délai allant de 30 jours dans les pays les moins efficaces à un ou deux jours dans les pays les plus efficaces. L'absence de certaines mesures gouvernementales peut aussi contribuer à l'augmentation des coûts commerciaux et aux contraintes sur le plan de l'offre. Sans politique de la concurrence, par exemple, des comportements anticoncurrentiels peuvent se développer dans des secteurs vitaux pour l'économie. Selon Fink *et al.* (2002), il existe, dans le secteur des transports maritimes réguliers, des ententes sur les prix qui augmentent considérablement les frais de transport.

a) Mesures au niveau national

Deux grandes mesures peuvent être prises au niveau national pour accroître le potentiel productif d'un pays. La première consiste à fournir des biens publics, ce qui est urgent dans les pays à faible revenu. Il faut accroître l'investissement public dans l'infrastructure matérielle qui est indispensable pour produire et commercer ou pour permettre aux négociants d'accéder à moindre coût aux marchés internationaux. La deuxième mesure, tout aussi importante, serait de modifier les politiques ou les règlements qui empêchent d'utiliser efficacement l'infrastructure existante, qui découragent l'investissement privé dans l'infrastructure ou qui sont simplement cause de pesanteurs administratives. Comme nous l'avons vu plus haut, ces changements peuvent être nécessaires non seulement dans les pays à faible revenu, mais aussi dans les pays à revenu élevé ou à revenu intermédiaire.

Mais orienter davantage d'investissements vers l'infrastructure est plus facile à dire qu'à faire, car les pays à faible revenu ont généralement de faibles recettes fiscales. Faute de ressources propres, leurs gouvernements doivent donc se tourner vers d'autres sources de financement, comme l'aide publique au développement ou le secteur privé (étranger et national), qui peuvent fournir des fonds importants. La capacité du secteur privé de saisir les possibilités économiques existant dans le secteur de l'infrastructure est bien illustrée par l'explosion de la téléphonie mobile dans le monde, y compris dans de nombreux pays à faible revenu. Ainsi, les pays d'Afrique subsaharienne ont vu le nombre d'abonnés au téléphone mobile passer d'environ 1 pour mille en 1995 à 125 pour mille en 2005.[4]

Outre l'augmentation des investissements publics et privés dans l'infrastructure, les pays doivent envisager de modifier leurs politiques et leurs réglementations. L'accroissement de la concurrence intérieure et la libéralisation du secteur des transports devraient accroître l'efficacité des services de transport. Par contre, les monopoles publics dans les télécommunications et l'absence de concurrence dans ce secteur augmentent les coûts. Or, la baisse du coût des services de télécommunication constitue un élément important pour le commerce électronique, pour la participation au commerce international et pour le développement de centres de sous-traitance fonctionnant bien. Les pays doivent aussi examiner les possibilités de simplifier les procédures douanières et d'améliorer la transparence de l'application des règlements commerciaux. L'adoption des normes internationales peut faciliter l'accès des exportations aux marchés étrangers. Ces mesures et la modification de la réglementation permettrait d'utiliser plus efficacement l'infrastructure existante. Cela devrait aussi encourager les investisseurs privés, nationaux ou étrangers, à contribuer à la fourniture d'infrastructures essentielles.

b) Coopération internationale

Outre ces initiatives nationales, une action peut être menée au niveau international où les institutions internationales ont un rôle à jouer. La communauté

internationale peut aider à attirer l'attention sur les problèmes des pays à faible revenu et à mobiliser ou orienter les ressources nécessaires. Comme nous l'avons vu plus haut, il se peut que les gouvernements des pays à faible revenu n'aient pas la capacité de générer des recettes fiscales suffisantes pour financer toutes les infrastructures nécessaires. La communauté internationale peut aussi fournir le savoir-faire nécessaire par le biais de la coopération technique. Enfin, certaines des modifications à apporter aux politiques et aux réglementations peuvent avoir une dimension internationale et devoir être négociées avec des partenaires étrangers. Les institutions internationales peuvent être une enceinte de négociation et un instrument pour l'application des accords internationaux. La présente sous-section traite du rôle de l'OMC dans tous ces domaines.

Les négociations en cours à l'OMC offrent aux Membres la possibilité de consolider l'accès actuel aux marchés et de prendre de nouveaux engagements d'ouverture dans les domaines qui peuvent contribuer largement à la réduction des coûts commerciaux et à l'accroissement de la capacité de production des pays à faible revenu. Les secteurs de services les plus importants sont notamment les transports maritimes, les télécommunications et la distribution. (Le transport aérien revêt une importance croissante dans le commerce international, mais l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) ne vise pas les mesures affectant le transport régulier et non régulier de passagers et de fret.)

Avec la forte croissance du commerce des produits à durée de vie critique, les services de livraison express ne peuvent que prendre de l'importance. Actuellement, ils ne sont pas expressément couverts par la classification sectorielle généralement utilisée par les Membres de l'OMC pour établir leurs listes dans le cadre de l'AGCS, ce qui a amené certains Membres à proposer de créer une telle sous-catégorie sous la rubrique des services de communication. Depuis mai 2005, 30 Membres de l'OMC ont présenté des offres révisées concernant les services, mais toutes ne couvrent pas ces secteurs.[5] Il semble y avoir d'amples possibilités pour les autres Membres de l'OMC de présenter des offres additionnelles.

L'énorme disparité des délais entre les pays de dédouanement montre qu'il y a une importante marge d'amélioration dans le domaine des formalités douanières. En juillet 2004, les Membres de l'OMC ont entamé des négociations sur la facilitation des échanges. Celles-ci font partie du programme de travail de l'OMC depuis la Conférence ministérielle de Singapour tenue en 1996, à laquelle les Ministres ont demandé d'entreprendre des travaux exploratoires et analytiques sur la simplification des procédures commerciales. L'objectif des négociations en cours est de clarifier et améliorer les règles de l'OMC de manière à accélérer encore le mouvement, la mainlevée et le dédouanement des marchandises, y compris les marchandises en transit.[6] L'OMC reconnaît clairement que ses Membres n'ont pas la même capacité d'observer les prescriptions dans ce domaine, de sorte que les négociations visent aussi à accroître l'assistance technique et le soutien pour le renforcement des capacités en matière de facilitation des échanges. Il importe de noter que la fourniture d'une assistance technique n'est pas limitée à l'OMC et que d'autres organisations internationales, telles que le Fonds monétaire international (FMI), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), l'Organisation mondiale des douanes (OMD) et la Banque mondiale, collaborent avec l'OMC dans ce domaine.

L'OMC a aussi un programme de travail permanent sur le commerce électronique qui vise à examiner toutes les questions relatives au commerce électronique mondial. Étant donné les possibilités que le commerce électronique offre aux pays en développement, le programme de travail vise aussi à répondre à leurs besoins économiques, financiers et de développement dans ce domaine. S'agissant des normes de produits, des règlements techniques et des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), il existe des possibilités considérables de réduire les coûts commerciaux, notamment par la mise en œuvre des Accords de l'OMC.

L'Accord sur les obstacles techniques au commerce encourage les Membres à utiliser les normes internationales comme base de leurs règlements techniques. Les normes ont généralement des effets complexes sur l'orientation et le volume des échanges, mais certaines études montrent que l'adoption de normes internationales ou de normes communes peut avoir un effet positif important sur le commerce.[7] Moenius (1999), par exemple, estime qu'une augmentation de 10 pour cent du nombre de normes communes à plusieurs partenaires commerciaux entraîne une augmentation de leurs échanges d'environ 3 pour cent. Étant donné que les produits alimentaires et agricoles occupent une place plus importante dans les exportations des pays

en développement, il est particulièrement important que ces pays puissent se conformer aux mesures SPS sur les marchés d'exportation. Certaines des études de cas figurant dans l'étude récente de l'Institut international de recherche sur la politique alimentaire (2003) indiquaient les difficultés rencontrées par les pays en développement lorsqu'ils ne se conforment pas à ces mesures. Elles montraient que certains pays en développement n'ont pas pu accéder aux marchés d'exportation pour des raisons SPS, ce qui leur a coûté fort cher puisque cela leur a fait perdre des ventes, a réduit leurs parts de marché et a nécessité des investissements supplémentaires pour pouvoir exporter de nouveau.

Depuis le début du cycle actuel de négociations (Cycle de Doha), le programme de coopération technique de l'OMC s'est considérablement élargi. Depuis 2001, il prévoit chaque année plusieurs centaines d'activités d'assistance technique et de renforcement des capacités, dont beaucoup sont certes entreprises en collaboration avec d'autres organisations partenaires. La coopération technique de l'OMC est axée sur le renforcement des capacités institutionnelles et humaines nécessaires pour comprendre et mettre en œuvre les Accords de l'OMC et participer aux négociations commerciales. Comme cela a été dit plus haut, la mise en œuvre des Accords de l'OMC peut accroître les possibilités d'accès aux marchés. Ainsi, pour reprendre l'exemple des mesures SPS, le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce aide les pays en développement à accroître leur savoir-faire et leur capacité à analyser et appliquer les normes SPS internationales et à améliorer la santé humaine et animale et la préservation des végétaux pour être ainsi mieux à même d'obtenir et de conserver l'accès aux marchés.

Outre la collaboration avec d'autres organisations internationales et avec les donateurs pour fournir une assistance technique dans les domaines qui lui sont spécifiques, l'OMC participe à des programmes de collaboration plus vastes avec des institutions multilatérales pour remédier aux contraintes des pays en développement sur le plan de l'offre. Par exemple, le Cadre intégré, qui réunit l'OMC, le FMI, le Centre international du commerce (CCI), la CNUCED, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Banque mondiale, vise à aider les gouvernements des PMA à développer leurs capacités commerciales et à intégrer les questions relatives au commerce dans leurs stratégies nationales de développement. Par une étude diagnostique de l'intégration commerciale, le Cadre intégré aide les pays en développement à identifier les contraintes auxquelles se heurtent leurs négociants et les secteurs ayant le plus grand potentiel d'exportation et à élaborer un plan d'action pour leur intégration dans le système commercial mondial. Ce plan d'action est ensuite intégré dans les plans de développement nationaux et devient une cible importante de l'aide au développement ou du soutien des donateurs.

c) L'Aide pour le commerce

Le programme Aide pour le commerce a été lancé en décembre 2005, à la Conférence ministérielle de Hong Kong. L'initiative vise « à aider les pays en développement, en particulier les PMA, à se doter de la capacité du côté de l'offre et de l'infrastructure liée au commerce dont ils ont besoin pour les aider à mettre en œuvre les Accords de l'OMC et en tirer profit et, plus généralement, pour accroître leur commerce ».[8]

L'Aide pour le commerce porte sur l'assistance technique, l'infrastructure, le développement ou l'amélioration de la capacité de production et l'aide à l'ajustement – aide pour faire face aux coûts liés aux réductions tarifaires, à l'érosion des préférences ou à la détérioration des termes de l'échange. Le volet infrastructure a une incidence directe sur les efforts faits pour réduire les coûts commerciaux et accroître la capacité de production des pays à faible revenu. Comme nous l'avons dit plus haut, la mise en œuvre de certains des Accords de l'OMC améliore les perspectives d'exportation des Membres de l'OMC. On peut donc considérer que l'assistance technique fournie aux Membres pour les aider à mettre en œuvre ces accords fait partie des efforts visant à réduire les coûts commerciaux et à remédier aux contraintes du côté de l'offre. La participation de l'OMC à ces efforts découle du fait qu'elle est chargée de créer les opportunités pour que tous les pays tirent profit de leur participation au commerce international. L'OMC a également pour mandat d'essayer d'atteindre la cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial. L'initiative aide les institutions nationales et internationales responsables du développement à comprendre les besoins commerciaux des Membres de l'OMC et à élaborer des politiques appropriées.

L'Équipe spéciale chargée de l'Aide pour le commerce, créée en 2005 à la Conférence ministérielle de Hong Kong, a été chargée de rendre cette aide « opérationnelle ». En 2006, elle a formulé à cette

fin une série de recommandations, dont le but est d'aider à identifier les besoins des différents pays, à déterminer la réponse appropriée des donateurs et à combler l'écart entre l'apport des donateurs et les besoins des pays. L'Équipe spéciale a également recommandé que l'OMC pourrait jouer un rôle de contrôle en procédant à un examen périodique global de l'initiative sur la base des rapports présentés par diverses parties prenantes.

La surveillance doit comprendre un suivi mondial des flux financiers, des auto-évaluations effectuées par les pays partenaires et les pays donateurs, trois réunions régionales de haut niveau et une série d'examens périodiques au Comité du commerce et du développement de l'OMC, un examen global de l'Aide pour le commerce et un débat au Conseil général. L'examen global effectué en novembre 2007 à l'OMC a montré que l'Aide pour le commerce occupe une place de plus en plus importante dans les programmes de la plupart des donateurs. Les ressources qui lui sont consacrées se sont élevées en moyenne à 21 milliards de dollars pendant la période 2002-2005 et représentent désormais plus de 30 pour cent des programmes bilatéraux (OCDE, 2007a). Le rapport de l'OCDE prévoit que l'importance de l'Aide pour le commerce serait maintenue et même éventuellement renforcée à moyen terme.

Les objectifs immédiats pour 2008 sont notamment d'améliorer la surveillance, de faire progresser la mise en œuvre et d'accroître la maîtrise de l'initiative par les pays en développement. Pour améliorer la surveillance, il faut avant tout mesurer les effets de l'Aide pour le commerce et non seulement les flux d'aide. L'OCDE, la Banque mondiale et d'autres institutions compétentes dans ce domaine étudient les indicateurs de résultats qui pourraient être utilisés à cette fin.

Pour faire avancer la mise en œuvre de l'Aide pour le commerce, une série d'examens nationaux et sous-régionaux sont prévus en 2008 en Afrique, en Amérique latine et dans les Caraïbes ainsi qu'en Asie et dans le Pacifique. Ces examens visent à faciliter la mise en œuvre des plans nationaux et sous-régionaux. Comme nous l'avons dit plus haut, il existe déjà un mécanisme – le Cadre intégré – permettant aux PMA de tirer profit de l'Aide pour le commerce. Enfin, tout est mis en œuvre pour encourager les pays en développement à prendre une part plus active et plus directe dans l'initiative. De plus en plus de pays sont en train d'organiser des activités relatives à l'Aide pour le commerce afin de mobiliser un soutien national et international.

3. FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES SOCIALES DE LA LIBÉRALISATION

Certains des gains découlant de la libéralisation des échanges résultent de la réaffectation de ressources aux secteurs économiques dans lesquels les pays ont un avantage comparatif. Cette réaffectation est nécessaire pour tirer avantage de la réforme du commerce, mais elle implique souvent des pertes pour certaines catégories de travailleurs, notamment des pertes d'emploi. Cela peut avoir de lourdes conséquences pour ceux qui se retrouvent temporairement au chômage. Dans de nombreux pays, des mesures ont été mises en place pour aider les chômeurs temporaires. Ils s'agit souvent de mesures générales, c'est-à-dire de mesures qui visent toutes les personnes affectées par une perte d'emploi, quelle qu'en soit la cause. Mais il existe aussi des mesures visant expressément les personnes qui ont perdu leur emploi pour des raisons liées au commerce ou visant des régions ou des secteurs particuliers affectés par le commerce.

Nous avons vu, dans les sections précédentes, que, pour certains, les effets négatifs de la réforme du commerce peuvent être permanents car ils peuvent être confrontés à une baisse absolue ou relative de leur revenu à la suite de la libéralisation des échanges. Étant donné que, globalement, les gains découlant du commerce international sont positifs, il est en principe possible de les redistribuer pour améliorer le sort de chacun. L'application, ou non, de politiques de redistribution est une décision qui doit être prise au niveau national. Là encore, il s'agit de savoir si les problèmes d'équité liés à la libéralisation du commerce doivent faire l'objet de politiques spécifiques liées au commerce ou de politiques de redistribution plus générales au niveau de l'économie tout entière.

a) Politiques de caractère général visant à aider ceux qui sont affectés par le commerce

i) Faciliter la transition

On peut distinguer deux types de politiques du marché du travail concernant les pertes d'emploi: le soutien (passif) du revenu en période de chômage

et les politiques dites actives qui visent à faciliter le réemploi.

Les systèmes de protection sociale

Les économies modernes doivent constamment réaffecter des ressources, y compris de la main-d'œuvre, entre d'anciens et de nouveaux produits, entre des entreprises non performantes et des entreprises efficientes (Blanchard, 2005). Dans le même temps, les travailleurs ont besoin de sécurité et de garanties contre la perte d'emploi. En réponse, les pays utilisent différents instruments pour assurer une protection contre les conséquences les plus négatives d'une perte d'emploi. Ces instruments comprennent la réglementation relative à la sécurité de l'emploi, qui rend plus difficile le licenciement des salariés et les indemnités de chômage qui assurent aux chômeurs un certain niveau de revenu. Mais, ces deux types de mesures peuvent avoir des effets négatifs sur le processus de réaffectation, c'est-à-dire sur le processus de suppression d'emplois inhérent à la croissance et sur le processus d'ajustement qui suit la libéralisation des échanges. Il s'agit donc de savoir si, et dans quelle mesure, un arbitrage est possible entre l'efficience et la sécurité.

À cet égard, Blanchard (2005) affirme qu'il est important d'offrir une assurance chômage généreuse, mais qu'elle doit être subordonnée à la condition que le chômeur soit prêt à suivre une formation adaptée aux emplois éventuellement disponibles et à accepter ces emplois.[9] Il recommande de protéger les travailleurs plutôt que les emplois, indiquant ainsi sa préférence pour une assurance chômage (éventuellement cofinancée par les entreprises) plutôt que pour une réglementation relative à la sécurité de l'emploi. Sapir (2006) souligne que les pays d'Europe du Nord (Danemark, Finlande, Pays-Bas et Suède) combinent un système de prestations de chômage généreux et étendu et une réglementation relativement « souple » en matière de sécurité de l'emploi. Pour lui, un tel système offre des garanties aux travailleurs tout en étant «efficace» puisque ces pays ont des taux d'emploi élevés par rapport à la moyenne de l'OCDE.

Blanchard (2005) suggère aussi que l'on pourrait abaisser le coût de la main-d'œuvre peu qualifiée en réduisant les cotisations sociales versées par les entreprises pour les bas salaires et rendre le travail plus attractif pour les travailleurs peu qualifiés en proposant un impôt négatif sur le revenu plutôt qu'un salaire minimum.

De nombreux pays industrialisés, en particulier dans l'Union européenne, ont des systèmes de protection sociale généreux, mais très différents dans les détails (Sapir, 2006). Un problème majeur pour ces pays est de concevoir un système incitant les chômeurs à chercher du travail en veillant à ce que la protection sociale ne crée pas d'inefficiences graves. Dans les pays à faible revenu, la protection sociale est généralement limitée à la minorité de travailleurs employés dans le secteur formel. Il est en effet difficile de mettre en place un système d'assurance sociale pour les travailleurs du secteur informel et du secteur agricole, qui sont en dehors du système fiscal et où les niveaux de pauvreté sont élevés.

Un défi majeur pour les pays à faible revenu est donc de concevoir et de mettre en place d'autres moyens de protection sociale pour les travailleurs du secteur informel (Jansen et Lee, 2007). Dans les pays à revenu intermédiaire, où l'emploi formel occupe une plus large place, il y a souvent davantage de possibilités d'offrir une protection sociale aux travailleurs qui subissent le contrecoup des réformes commerciales et d'autres réformes économiques. Cependant, ces pays ont rarement un système d'assurance chômage, bien qu'un tel système soit réalisable en termes de financement et d'organisation.

Les politiques actives du marché du travail

Les politiques actives du marché du travail visent à faciliter la réinsertion des chômeurs sur le marché du travail et les redéploiements de main-d'œuvre rendus nécessaires par les transformations structurelles ou par des déséquilibres sur le plan géographique et sur le plan des spécialisations professionnelles et des qualifications. Elles comprennent les programmes de recyclage à l'intention des chômeurs, l'aide à la recherche d'un emploi, les programmes de création directe d'emplois tels que les programmes de travaux publics, les programmes de crédit et de formation destinés à promouvoir le travail indépendant, et les subventions à l'emploi destinées à encourager l'embauche de groupes vulnérables, comme les travailleurs peu qualifiés et les nouveaux venus sur le marché du travail.

Les politiques actives du marché du travail sont très utilisées dans les pays industrialisés où elles sont de plus en plus considérées comme une formule préférable au soutien passif du revenu en faveur des chômeurs.[10] Associées à des mesures renforçant l'incitation à chercher du travail (et l'obligation

de le faire), ces mesures peuvent contribuer à l'augmentation du taux d'emploi (Sapir, 2006). Des systèmes hybrides combinant un soutien du revenu et des politiques actives de l'emploi ont également été suggérés. Heitger et Stehn (2003), par exemple, proposent de réinterpréter le système d'assurance chômage pour en faire un système d'assurance-employabilité. Dans un tel système, une personne licenciée pourrait toucher son assurance chômage et l'utiliser pour financer la formation dont elle a besoin pour trouver un nouvel emploi.

De nombreux pays en développement adoptent certains éléments des politiques actives du marché du travail en mettant en place, par exemple, des services publics de l'emploi, des programmes de perfectionnement et divers systèmes de création directe d'emplois, mais l'ampleur de ces interventions et les ressources qui leur sont allouées sont généralement limitées (Jansen et Lee, 2007).

i) Les politiques de redistribution

Comme les politiques de protection sociale et les politiques du marché du travail, les politiques de redistribution relèvent des politiques internes. La plupart des pays industrialisés en ont adopté, mais celles-ci diffèrent considérablement. Par exemple, elles sont plus développées en Europe qu'aux États-Unis bien que l'inégalité avant impôt soit plus prononcée aux États-Unis (Alesina et Angeletos, 2005). Ces deux auteurs montrent que les différences d'opinion sur l'équité de la concurrence sociale et sur ce qui détermine les inégalités de revenu influencent la politique de redistribution adoptée dans une société.

De nombreux ouvrages économiques ont analysé différentes options en matière de politique de redistribution. Le présent rapport met l'accent sur l'analyse de ces politiques dans le contexte de la réforme du commerce. Il examine en particulier deux questions: les pertes d'efficience dues aux politiques de redistribution sont-elles plus faibles que les gains d'efficience découlant du commerce? Et, est-il possible d'opérer une redistribution du capital vers le travail, si le capital est plus mobile que le travail au niveau mondial ?

Selon les modèles classiques du commerce, les échanges devraient entraîner une augmentation de la prime de salaire dans les pays relativement bien dotés en main-d'œuvre qualifiée et une augmentation du ratio capital/salaires dans les pays relativement bien dotés en capital. Il n'est donc pas étonnant que les économistes aient tenté d'analyser l'effet des politiques de redistribution dans le cadre de ces modèles. Ces politiques ont tendance à introduire deux distorsions dans l'économie.

La première distorsion est inhérente à la politique elle-même puisque celle-ci fausse les incitations. La seconde est due à la nécessité de financer le système d'indemnisation. À l'aide d'un modèle classique du commerce avec plein emploi, Dixit et Norman (1980, 1986) ont affirmé qu'il était possible de recourir à des taxes sur les produits pour indemniser les perdants de la libéralisation, sans épuiser les avantages qu'elle procure. Brecher et Choudhri (1994) ont exprimé des inquiétudes au sujet de ce résultat en montrant que ce système peut ne pas fonctionner en présence de chômage. Au contraire, ils montrent que, dans un tel contexte, et dans des conditions raisonnables, l'indemnisation intégrale des perdants peut annuler la totalité des gains découlant du commerce. Feenstra et Lewis (1994) ont également montré que, en cas de mobilité imparfaite des facteurs de production, un système d'indemnisation fondé sur des taxes sur les produits peut neutraliser les avantages du commerce. Davidson et Matusz (2006) estiment que le coût total de l'indemnisation reste assez modeste et ne dépasse jamais 5 pour cent des avantages nets découlant de la libéralisation.

Une autre question qui a reçu une grande attention ces dernières années dans la littérature traitant des finances publiques est celle de l'incidence et du niveau optimal de l'impôt lorsque les marchés de facteurs sont plus étroitement intégrés. Un modèle type est construit à partir de l'hypothèse que le capital est de plus en plus mobile entre les pays ou les régions, tandis que le travail est relativement moins mobile, voire immobile (Janeba, 2000).

La mobilité croissante du capital a d'importantes conséquences pour la politique fiscale parce qu'une plus forte élasticité du capital par rapport au travail nécessiterait une réduction de l'imposition du capital, pour des raisons d'efficience. Cela a des conséquences au moins en partie défavorables du point de vue de la répartition. En particulier, cela restreint considérablement les possibilités de redistribution du capital en faveur du travail, ce qui peut être problématique si l'inégalité entre les revenus du capital et du travail augmente, par exemple en raison de la mondialisation

accrue. Plusieurs ouvrages ont recommandé une coordination, voire une harmonisation fiscale internationale afin d'atténuer les fortes pressions à la baisse sur la taxation des revenus du capital (Rodrik et van Ypersele, 2001 ; Razin et Sadka, 2004). Une coordination fiscale internationale permettrait aux pays de profiter des avantages de la mobilité du capital tout en indemnisant les perdants de la libéralisation.

b) Programmes d'ajustement commercial spécifiques en faveur des travailleurs

i) Des programmes d'ajustement commercial spécifiques sont-ils justifiés?

La fourniture d'une aide spécifique aux travailleurs privés de leur emploi sous l'effet de la libéralisation du commerce peut être justifiée si ces travailleurs ont de moins bonnes perspectives de réemploi que les autres chômeurs. Les données sur la question sont rares et concernent généralement les bénéficiaires du Programme d'aide à l'ajustement commercial (TAA) des États-Unis, qui est l'un des rares programmes axés expressément sur l'ajustement commercial. Comme il existe depuis plusieurs décennies (il a été lancé en 1962), on dispose de données suffisantes pour analyser les différences entre les bénéficiaires du TAA et les bénéficiaires de prestations de chômage « ordinaires » aux États-Unis.[11]

Decker et Corson (1995) constatent que dans les années 80 les bénéficiaires du TAA étaient plus susceptibles que les autres chômeurs d'avoir été licenciés en raison de fermetures d'usines, d'avoir connu des périodes de chômage plus longues, d'avoir subi une baisse plus importante de leur salaire et de ne pas retrouver leur ancien emploi.[12] Ils constatent aussi que les bénéficiaires du TAA étaient mieux payés avant leur licenciement que les autres chômeurs.[13] Dans une étude plus récente, Kletzer (2001) ne constate pas de différence significative entre ceux qui perdent leur emploi du fait de la libéralisation des échanges et les autres chômeurs du point de vue de l'expérience professionnelle avant la perte d'emploi, du niveau d'éducation, du taux de réemploi, des salaires de réemploi et des secteurs dans lesquels ils trouvent un nouvel emploi.[14]

Ces dernières constatations peuvent expliquer pourquoi, selon Aho et Bayard (1984), l'argument politique en faveur de l'intervention de l'État est celui qui justifie le mieux l'existence d'un programme spécifique destiné à compléter un programme pour perte d'emploi plus général et moins généreux. L'argument est que certains groupes d'intérêt ont un pouvoir politique suffisant pour bloquer ou retarder des changements socialement bénéfiques s'ils ne sont pas généreusement indemnisés ou aidés. Selon Aho et Bayard (1984), la justification d'un programme spécial comme le TAA est que, sans un tel programme, il faut renforcer les obstacles au commerce ou bien il est plus difficile de réduire les restrictions existantes au commerce en raison de l'influence politique des « perdants » potentiels.

La littérature économique contient de nombreuses références indiquant que des considérations politiques ont pu jouer un rôle fondamental dans l'introduction et la révision des programmes d'aide à l'ajustement commercial des États-Unis. Ainsi, selon Feenstra et Lewis (1994), la mise en place du TAA, en 1962, a servi à « indemniser les travailleurs à la suite des réductions tarifaires opérées dans le cadre des négociations multilatérales du Cycle Kennedy ». Baicker et Rehavi (2004) soulignent qu'en 1993, le Congrès avait créé le programme d'aide à l'ajustement transitoire pour l'ALENA dans le cadre des efforts faits pour assurer la ratification de l'accord. Ce programme s'adressait expressément aux travailleurs qui avaient perdu leur emploi du fait des échanges commerciaux avec le Canada ou le Mexique ou de la délocalisation d'usines vers ces pays. Les mêmes auteurs lient la révision récente du TAA, dans le contexte de la Loi de 2002 dite de réforme de l'ajustement commercial, au souhait du gouvernement des États-Unis d'obtenir du Congrès le renouvellement du mandat pour la promotion des échanges commerciaux.

Néanmoins, dans les pays qui n'ont pas de système de protection sociale de grande portée, l'introduction de programmes d'ajustement de durée limitée à l'intention des personnes affectées par la réforme du commerce peut se justifier par le souci d'équité susmentionné ou par un souci d'efficience, lié, par exemple, à la crainte d'une congestion du marché du travail si celui-ci est exigu et si les travailleurs sont peu mobiles (Aho et Bayard, 1984).[15] Ce souci d'efficience a également été évoqué par Levy et van Wijnbergen (1995) dans leur analyse de la libéralisation dans le contexte de l'ALENA au Mexique. Les auteurs ont avancé des arguments en faveur d'une libéralisation progressive du commerce accompagnée d'un programme d'ajustement bien ciblé prévoyant des investissements dans l'amélioration des terres afin de

transformer les perdants de la réforme commerciale (terres non irriguées) en gagnants (terres irriguées). Selon eux, la libéralisation progressive des échanges permettrait de profiter des avantages combinés de la transformation et du commerce sans avoir à subir une période de pertes.[16] Un tel programme d'ajustement pourrait aussi limiter l'exode rural vers les zones urbaines, observé dans certaines parties du Mexique à la suite de la libéralisation dans le cadre de l'ALENA (Nadal, 2000).

ii) Élaboration de programmes d'ajustement commercial spécifiques: l'exemple des programmes de recyclage

Les programmes de formation font souvent partie des « politiques actives du marché du travail » examinées plus haut et, dans bien des cas, ils ont un effet positif sur l'emploi.[17] Cependant, dans le contexte des programmes d'ajustement (commercial) en faveur des travailleurs, les effets des programmes de recyclage ont parfois été jugés décevants. On verra dans l'analyse suivante que les résultats dépendent dans une large mesure de la conception de ces programmes.

À propos du volet formation du programme TAA, Decker et Corson (1995) constatent que la formation dispensée dans le cadre de l'aide à l'ajustement commercial ne semble pas accroître les salaires de réemploi. Marcal (2001) ne trouve aucun élément prouvant le contraire, mais elle constate que les personnes formées avaient des taux d'emploi plus élevés que les bénéficiaires de l'aide qui ne recevaient aucune formation et que ceux qui avaient épuisé leurs prestations d'assurance chômage. Matusz et Tarr (1999) font un constat analogue en examinant des programmes de recyclage financés par l'État en Hongrie et au Mexique dans le cadre de la compression du secteur public. Les données concernant la Hongrie indiquent que les travailleurs qui ont participé au programme avaient un peu plus de chances de retrouver un emploi que ceux qui n'y ont pas participé. En outre, les salaires des participants qui ont retrouvé un emploi étaient légèrement supérieurs à ceux des non-participants et ils obtenaient par la suite des emplois de plus longue durée. Au Mexique, il semble que le programme de recyclage a seulement permis d'augmenter les chances de trouver un emploi ou d'obtenir un meilleur salaire pour les participants ayant déjà une expérience professionnelle et pour les participants adultes de sexe masculin, respectivement.

Rama (1999) donne quelques pistes pour expliquer les résultats décevants des programmes de recyclage. Il analyse le cas de la compression du secteur public en Espagne dans les années 80, dans lequel le reclassement des travailleurs dans d'autres secteurs n'a que moyennement réussi, malgré de vastes programmes de recyclage. Pour Rama (1999), cet échec a été dû en partie au fait que le recyclage était axé sur la mise à niveau des compétences et non sur l'acquisition de nouvelles compétences.

Il se peut que, pour donner de bons résultats, les programmes de formation doivent être axés sur les compétences particulières demandées dans les secteurs en expansion. Par exemple, dans le cadre de la privatisation des Chemins de fer fédéraux au Brésil, on s'est efforcé d'adapter les activités de formation aux besoins particuliers des travailleurs licenciés.[18] À cette fin, des spécialistes ont étudié en détail les marchés du travail régionaux pour déterminer la nature et la composition du marché par rapport à l'offre et à la demande. Ces renseignements ont été utilisés pour organiser la formation et déterminer ce qu'il fallait faire pour que les efforts de la compagnie pour aider les participants au programme d'incitation à retrouver un emploi donnent des résultats optimaux.[19]

iii) Cibler l'aide à l'ajustement

Selon la théorie classique du commerce, l'ajustement doit avoir lieu dans tous les secteurs à mesure que les facteurs de production passent des secteurs en concurrence avec les importations aux secteurs exportateurs. C'est pourquoi l'aide à l'ajustement était souvent destinée à des secteurs particuliers ou aux seuls secteurs affectés par une poussée des importations. Normalement, pour bénéficier d'une aide dans le cadre du programme TAA, il devait y avoir une augmentation des importations d'articles de même nature que les articles produits par les secteurs qui licenciaient ou d'articles directement concurrents (Magee, 2001).

La réforme du TAA effectuée en 2002 a considérablement élargi la définition des travailleurs qui pouvaient en bénéficier (Baicker et Rehavi, 2004). Celle-ci englobe désormais les travailleurs licenciés du fait de la délocalisation d'usines, reflétant les craintes que ce phénomène suscite. La nouvelle définition reflète aussi la prise de conscience du fait que les travailleurs peuvent être affectés par le commerce, même si leur employeur n'y participe pas directement. Dans

la nouvelle définition, les travailleurs «secondaires» employés par les fournisseurs en amont ou les clients en aval des entreprises affectées par la libéralisation du commerce peuvent aussi bénéficier de l'ajustement commercial.

Cependant, la littérature récente sur le commerce donne à penser que même cette définition élargie peut ne pas englober tous les travailleurs affectés par le commerce et que, plus généralement, il peut être impossible d'identifier tous les travailleurs touchés par la libéralisation. Comme nous l'avons vu dans les sections précédentes, des études récentes indiquent non seulement que des processus d'ajustement peuvent avoir lieu entre secteurs, mais aussi, qu'une importante redistribution des emplois peut se produire à l'intérieur des secteurs. En particulier, l'approche classique a été remise en question par la théorie du commerce dit « nouvelle nouvelle ». Selon ces études, la réforme du commerce entraînera des créations et des pertes d'emplois dans tous les secteurs car, dans les secteurs exportateurs nets et dans le secteurs importateurs nets, il y aura à la fois des entreprises très productives en pleine expansion et des entreprises peu productives qui réduisent leurs activités ou ferment leurs portes (Bernard *et al.*, 2007b). Pour les décideurs, cela signifie qu'une importante redistribution des emplois a lieu à l'intérieur des secteurs.[20] Cela signifie aussi qu'une plus large gamme d'emplois est menacée dans tous les secteurs.

D'après les modèles classiques du commerce, les décideurs qui souhaitent aider les travailleurs devraient mettre l'accent sur les secteurs ayant un désavantage comparatif, c'est-à-dire sur ceux qui peuvent être considérés comme des secteurs en concurrence avec les importations, mais des études récentes semblent indiquer qu'un tel ciblage des interventions n'est pas justifié. Ces études peuvent expliquer pourquoi les enquêtes effectuées dans les pays industrialisés ont révélé que les travailleurs employés dans des secteurs très divers ont un plus fort sentiment d'insécurité de l'emploi lorsque les pays libéralisent (Scheve et Slaughter, 2004). Baldwin (2006a) estime qu'il sera de plus en plus difficile pour les décideurs de prédire la direction et la nature des changements dans le domaine de l'emploi.

c) Aider les travailleurs à s'adapter : rôle de coopération internationale

Le rôle possible des initiatives internationales pour aider à faire face aux conséquences sociales de la réforme du commerce a été examiné principalement dans le contexte des problèmes d'ajustement. Il a été dit en particulier que la réforme devait être conçue de manière à ce que l'ajustement soit le moins douloureux possible pour les travailleurs, en particulier les moins favorisés. Par exemple, une libéralisation progressive laisserait au marché du travail le temps de s'adapter et éviterait les poussées temporaires de chômage dues à la congestion du marché du travail (Aho et Bayard, 1984). On a dit aussi qu'il pourrait être utile pour les pays en développement de recevoir un financement international pour faire face aux effets sociaux négatifs du processus d'ajustement consécutif à la réforme du commerce.

i) Accords commerciaux multilatéraux et ajustement

De par sa nature même, la libéralisation multilatérale du commerce est un processus graduel, de sorte que l'ajustement peut se faire en douceur. De nombreux Accords de l'OMC contiennent des dispositions plus ou moins explicites visant à faciliter leur adoption. En particulier, ils prévoient souvent un échelonnement de la mise en œuvre, les pays en développement et les pays les moins avancés bénéficiant généralement de délais plus longs que les pays industrialisés.[21]

Les règles commerciales convenues sur le plan multilatéral offrent aussi aux pays des « soupapes de sécurité » qui peuvent être utilisées pour faire face aux problèmes d'ajustement.[22] En particulier, les clauses dites de « sauvegarde » figurant dans les Accords de l'OMC donnent aux Membres la possibilité de réagir aux problèmes causés par des poussées imprévues des importations. Cependant, Bacchetta et Jansen (2003) estiment que ces clauses de sauvegarde visent les problèmes d'ajustement des entreprises et non ceux des travailleurs. En particulier, l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes veut apparemment faciliter la restructuration des branches de production touchées par la concurrence des importations et non la réaffectation des travailleurs qui ont perdu leur emploi à cause de cela.

ii) Financement de l'aide temporaire à l'ajustement commercial dans les pays en développement

Il ressort de ce qui précède que la plupart des pays industrialisés ont des systèmes de protection sociale plus ou moins généreux, parfois combinés avec des programmes d'ajustement commercial spécifiques.

Mais de nombreux pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, en sont dépourvus. En l'absence de toute protection sociale, le chômage – même de courte durée – peut provoquer une détresse considérable. Ou bien, comme l'exprime Winters (2000), pour les plus pauvres, « le simple fait de passer d'un emploi non qualifié dans le secteur informel à un autre peut être une rude épreuve ».

Dans la mesure où il faut du temps pour mettre en place des systèmes de protection sociale de grande portée dans les pays à revenu intermédiaire et à faible revenu, l'introduction d'une aide ciblée à l'ajustement commercial peut être justifiée dans les pays qui n'ont pas de systèmes plus généraux. La difficulté est de concevoir ces systèmes de manière à ce qu'ils soient efficaces. L'analyse des programmes d'aide à l'ajustement commercial existant dans les pays industrialisés peut fournir quelques indications à ce sujet. Il s'agit aussi de savoir si la communauté internationale peut avoir un rôle à jouer dans le financement de ces programmes.

4. LE COMMERCE PROFITE-T-IL À TOUS LES PAYS ? LE RÔLE DE LA TECHNOLOGIE

Compte tenu de l'examen des grandes théories du commerce et des données empiriques connexes figurant dans la section C, il semble raisonnable de conclure que les gains découlant du commerce international sont universels, c'est-à-dire partagés par tous les pays qui y participent. Cependant, plusieurs études ont montré que, dans certaines circonstances, un pays pouvait gagner moins que ses partenaires commerciaux et pouvait même perdre à la libéralisation des échanges (les gains globaux restant toutefois positifs).[23] Cela peut être une préoccupation évidente pour les décideurs qui s'efforcent de mettre en avant les avantages de l'ouverture du commerce. La répartition des gains du commerce entre les pays semblent dépendre de leur taille relative et de leur niveau de développement technologique et du lien entre ces questions et d'autres facteurs pertinents. Par exemple, comme nous l'avons vu dans la section C.1 b), les différences de dotation en ressources peuvent influer sur le choix des technologies. Ce dernier peut changer rapidement dans les économies ouvertes et, de ce fait, peut modifier la situation initiale en ce qui concerne les gains découlant du commerce. Comme la taille économique d'un pays n'est pas facilement modifiée, du moins à court terme, la technologie semble être un facteur important qui détermine les attentes du pays eu égard aux avantages découlant du commerce. Dans la section C.3 d), il a été dit que le dynamisme technologique pouvait même compenser les désavantages de taille.

Il ressort de la littérature théorique examinée dans la section C.4 a) que, si l'on admet généralement que la libéralisation des échanges stimule l'innovation et la croissance mondiale, plusieurs effets contraires peuvent se manifester. Cela signifie que, du moins en théorie, on peut avoir des effets différents sur la croissance, certains pays profitant de la réduction des obstacles au commerce tandis que d'autres en souffrent. Les données examinées en détail dans la section C.4 b) font ressortir le rôle limité de ces effets contraires. En particulier, les données recueillies au niveau des entreprises dans les pays développés et les pays en développement pour plusieurs épisodes de libéralisation des échanges confirment que les réformes du commerce contribuent à la croissance de la productivité des entreprises et, de ce fait, à la croissance globale de l'économie (voir aussi les sections C.3 a) et C.3 c)).

Néanmoins, les décideurs pensent encore que le commerce peut conduire à une spécialisation « incorrecte ». Cette notion s'appuie sur l'idée que la diffusion transfrontières des technologies est limitée, alors que (comme on l'a vu dans la section C.4 b)) l'analyse empirique montre que le savoir développé dans un pays a des retombées positives sur les autres pays à travers le commerce. On peut cependant avancer comme contre-argument que si cette forme de transfert de technologie existe en général, tous les pays n'en profitent pas nécessairement.

Du point de vue des politiques publiques, il reste à savoir si un pays doit se féliciter d'avoir la possibilité de commercer avec des partenaires technologiquement avancés ou doit plutôt éviter de le faire, et ce qu'il peut faire pour réduire les différences technologiques. Dans le même ordre d'idées, il faut se demander comment le commerce international lui-même peut constituer un mécanisme de transfert de technologie et quelles politiques peuvent encourager ces échanges. Ces questions sont examinées successivement.

a) Différences technologiques et commerce international

Les théories classiques, qu'il s'agisse des modèles ricardiens ou des variantes du cadre de Heckscher-

Ohlin qui tiennent compte des différences technologiques, soulignent que plus les pays sont « différents » les uns des autres, plus l'ouverture du commerce peut procurer des gains mutuels. Les petits pays préfèrent aussi commercer avec des pays plus grands car ils récoltent une part plus importante de l'excédent si les termes de l'échange évoluent en leur faveur, comme cela est probable. S'agissant de la dynamique, nous avons vu dans la section C.4 a) qu'un pays qui est assez grand pour influer sur les prix mondiaux par le volume de ses exportations, ou même un pays « plus petit » fournissant un produit hautement spécialisé, peut voir ses termes de l'échange se détériorer s'il enregistre une accumulation de capital ou des gains de productivité plus rapides que le reste du monde. La croissance dominée par les exportations peut donc avoir un effet négatif sur un pays qui est suffisamment grand pour influer sur ses termes de l'échange.

Développant l'idée d'une croissance dominée par les importations plutôt que par les exportations, Krugman (1990) a soutenu que le rattrapage effectué par les pays ayant un retard technologique peut entraîner une diminution du bien-être dans les pays avancés, tandis que les progrès technologiques dans le pays le plus avancé profitent à tous. Dans ce modèle, le progrès technologique dépend des industries à forte intensité de technologie. En d'autres termes, les progrès du leader technologique dépendent de produits que les autres pays ne produisent pas eux-mêmes (ceux-ci profitent ainsi de prix plus bas, tandis que la détérioration des termes de l'échange du leader est compensée par ses gains de productivité). Par contre, les progrès technologiques des pays les moins avancés entraînent une concurrence avec les exportations du pays leader et, si la production de nouvelles exportations dans ces pays profite aussi aux pays technologiquement avancés (puisqu'elles sont moins chères), le pays leader risque de payer plus cher ses importations traditionnelles (de produits moins perfectionnés), en raison de l'augmentation des salaires réels à l'étranger. Cette théorie a suscité un regain d'intérêt de la part du public lorsque le lauréat du prix Nobel, Paul Samuelson, a déclaré que la récente augmentation des délocalisations vers les pays en développement pouvait effacer les gains découlant du commerce dans les pays industrialisés (Samuelson, 2004).

Tout en reconnaissant que les gains de productivité dans un pays à bas salaire pour un bien précédemment importé peuvent faire du tort à l'ancien exportateur, Bhagwati *et al.* (2004) font valoir que les services délocalisés en question (avant l'arrivée d'Internet) ne faisaient pas l'objet d'échanges et n'étaient pas exportés par les pays avancés. Par conséquent, les pays qui externalisent tirent les avantages habituels de l'importation de services moins chers. Néanmoins, l'analyse fondamentale de Krugman (1990) reste valable si les pays en développement deviennent plus performants dans la production des biens actuellement exportés par les pays avancés. Bhagwati *et al.* (2004) soulignent cependant que, comme dans le monde réel les uns et les autres produisent toute une gamme de produits, les effets de la croissance sur la consommation et la production se neutralisent de sorte que le sens de l'évolution des termes de l'échange reste indéterminé. Les effets nets étant modestes, les auteurs écartent la possibilité d'une modification importante des termes de l'échange à la suite de gains de productivité et d'une accumulation de compétences à l'étranger.

La «nouvelle» théorie du commerce et d'autres plus récentes ne tiennent pas compte, pour l'essentiel, des différences entre les pays et des conséquences qu'elles peuvent avoir.[24] Dans les cas où ces différences sont prises en compte, le pays le plus avancé tire généralement des gains plus importants du commerce international, contrairement aux scénarios examinés plus haut. Dans le modèle de concurrence monopolistique, compte tenu des économies d'échelle et des coûts de transport, les gains découlant du commerce pour des pays qui sont similaires à tous égards sauf par la taille peuvent être différents. L'effet du marché intérieur conjugué à la présence de forces contraires faibles peut aboutir à la concentration de l'industrie dans le pays partenaire le plus grand. On peut s'attendre à ce que la supériorité technologique qui contribue à une productivité plus élevée accroisse encore l'avantage lié à la taille du partenaire commercial en augmentant son potentiel sur le marché.

Dans le modèle d'entreprises hétérogènes tenant compte des différences entre les pays, décrit dans la section C.3 d), le niveau de développement technologique plus élevé du pays d'origine rend l'accès à son marché plus difficile pour les partenaires commerciaux. Cela s'apparente à la situation dans laquelle le niveau initial de concurrence est déjà élevé (par exemple, parce que le marché est plus grand) et où il est plus difficile pour les concurrents étrangers de trouver un créneau. Dans le même temps, les entreprises d'un pays technologiquement avancé ont plus de facilité à entrer en concurrence sur les marchés étrangers et les effets globaux sur la productivité liés à la sélection des

entreprises et à la modification des parts du marché sont amplifiés. Demidova (2006) souligne que dans ce contexte, la technologie doit s'entendre au sens large, comme comprenant, par exemple, l'infrastructure commerciale insuffisante qui influe sur le niveau général de productivité des entreprises d'un pays.

En résumé, chacune des théories du commerce présentées dans ce rapport repose sur un ensemble spécifique et restreint d'hypothèses et fait abstraction des différents aspects de la situation dans le monde réel. Il est normal que les théories expliquant les gains du commerce n'offrent pas une vision unifiée des implications des différences entre les pays. La réalité est probablement une superposition complexe des différents facteurs que chaque théorie désigne comme une raison d'être du commerce international et des différents termes de l'échange ainsi que des variations du revenu réel pouvant en résulter. La mesure dans laquelle les gains réalisés sont différenciés entre les pays dépend aussi de l'existence d'autres conditions économiques, telles que la flexibilité ou la rigidité du marché du travail, qui sont souvent simplifiées ou qui ne sont pas explicitement prises en compte dans ces modèles.

Il semble cependant juste de dire, surtout si l'on se place du point de vue des entreprises, que les politiques favorisant le progrès technologique – que ce soit au sens étroit de promotion de la recherche-développement ou dans un sens large incluant les services publics et l'infrastructure – renforcent la position d'un pays dans les échanges internationaux.[25]

Que peuvent faire les décideurs pour promouvoir le progrès technologique d'un pays ? La littérature montre que le rythme de l'évolution technologique est déterminé non seulement par l'innovation au niveau national, mais aussi par la diffusion internationale de la technologie, en particulier dans les pays en développement.

Bon nombre des mesures visant à promouvoir l'innovation au niveau national ont aussi pour effet d'encourager le transfert de technologie depuis l'étranger. Ces mesures consistent notamment à améliorer le système éducatif du pays, à encourager la recherche-développement (y compris l'interaction entre la recherche fondamentale et ses applications particulières), à établir un cadre réglementaire permettant aux inventeurs de s'approprier les fruits de leur travail, notamment grâce à la protection par des brevets, et à créer une structure de marché incitant les entrepreneurs à innover et à améliorer constamment leur position concurrentielle.[26] Ces mesures visent à faire en sorte que les nouvelles connaissances soient absorbées dans le pays et que les fournisseurs étrangers soient d'abord disposés à établir des relations. Elles sont importantes pour tous les mécanismes permettant le transfert de technologie, qu'il s'agisse du commerce, de l'investissement étranger direct (IED) ou des partenariats. Les politiques plus générales ont également leur importance. Ainsi, les investissements dans l'infrastructure peuvent être particulièrement importants pour attirer l'IED; de même, la réglementation du marché du travail et l'efficacité des institutions financières peuvent jouer un rôle clé dans la diffusion à grande échelle de la technologie à l'intérieur d'un pays.[27]

La plupart de ces mesures sont appliquées au niveau national. Mais, dans certains domaines, une coopération et une coordination internationales peuvent être utiles. Au sein de l'OMC, le Groupe de travail du commerce et du transfert de technologie a été chargé d'examiner les recommandations qui pourraient être faites, dans le cadre du mandat de l'OMC, pour accroître les flux de technologie vers les pays en développement. Certains Membres ont estimé que plusieurs dispositions de l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) avaient un rôle important à jouer dans le transfert de technologie. L'initiative Aide pour le commerce a également été mentionnée dans le contexte du renforcement des capacités et du développement du capital humain.[28]

Hoekman *et al.* (2004b) se sont demandés dans quelle mesure un traitement spécial et différencié était nécessaire, par exemple pour subventionner les efforts de recherche-développement, mais ils ont conclu qu'en général les règles de l'OMC ne limitaient pas les mesures prises couramment pour encourager le transfert international de technologie. Au contraire, les mesures qui réduisent les obstacles au commerce et l'incertitude dans les relations commerciales internationales peuvent accroître le transfert international de technologie. Cela a été démontré dans plusieurs études empiriques qui ont constaté que l'augmentation des flux commerciaux a pour effet de promouvoir la diffusion des technologies non seulement grâce aux liens commerciaux directs entre pays, mais aussi indirectement par le réseau de relations commerciales des pays partenaires (Keller, 2004, Lumenga-Neso *et al.*, 2005). Dans la sous-section suivante, nous allons analyser plus en détail les moyens par lesquels le commerce favorise la diffusion des technologies.

b) Commerce international et transfert de technologie

Cette sous-section examine en quoi les flux internationaux d'informations qui accompagnent les échanges impliquent que les améliorations techniques apportées dans un secteur par un pays peuvent améliorer la productivité dans d'autres pays. Cela est indépendant du fait que le pays récepteur est ou non actif dans le même secteur. Cependant, si le commerce international a pour effet d'exposer davantage au savoir étranger, tous les pays ne sont pas également en mesure d'en tirer parti. Cette sous-section examine aussi le rôle du système commercial mondial (et, plus généralement, des organisations internationales) dans la facilitation des transferts de technologies. Malheureusement, les innovations technologiques réalisées dans les pays avancés ne répondent pas forcément aux besoins des pays en développement.

Le savoir technologique est incorporé dans les produits. Le commerce aboutit à la diffusion internationale de la technologie parce que a) il permet de disposer de biens intermédiaires de haute technicité pour la production, b) il permet d'étudier les spécifications techniques des biens intermédiaires et des produits finis et c) il favorise la communication interpersonnelle.

Il y a une différence importante entre la technologie acquise par l'utilisation de biens intermédiaires de haute technicité et celle qui est acquise par l'apprentissage de la technologie incorporée dans un produit. Dans le premier cas, l'emploi d'un bien intermédiaire étranger suppose l'utilisation implicite du savoir de conception qui a été créé grâce à l'investissement de R-D de l'inventeur étranger. Le savoir technologique que renferme le modèle est incorporé dans le bien intermédiaire de haute technologie dont l'utilisation accroît la productivité du pays importateur. S'il est moins coûteux d'importer le bien intermédiaire que de le produire dans le pays, compte tenu des coûts de R-D liés au développement du produit, il est plus avantageux d'avoir accès aux biens intermédiaires étrangers. Le gain en résultant est parfois appelé retombée technologique « passive » (Keller, 2002). Même si le pays importateur a accès aux résultats de l'activité de R-D étrangère, le savoir technologique incorporé dans le bien intermédiaire importé n'est pas en soi accessible aux inventeurs nationaux, seul l'est le produit manufacturé qui en est issu.

La situation est très différente lorsque le pays importateur acquiert le savoir incorporé dans le produit importé, qu'il s'agisse d'un bien intermédiaire ou d'un produit fini. Ce savoir est acquis par l'ingénierie inverse, la reproduction ou la communication avec les fournisseurs. Dans ce cas, le savoir obtenu par la communication ou par la reproduction du produit importé ne risque guère d'être perdu, même si la communication ou les importations sont interrompues. Une fois que le transfert de technologie a eu lieu, la technologie étrangère reste dans le pays. Ce processus d'apprentissage est probablement moins coûteux que le processus de création du savoir. Il en résulte donc un gain, communément qualifié par les économistes de retombée «active», car il exige la participation active de l'importateur.

Nonobstant le rôle du commerce international dans la diffusion de la technologie, notamment parce qu'il expose davantage les pays aux technologies de pointe, il y a d'autres raisons importantes pour qu'il existe des différences de productivité entre les pays. Des études économiques ont mis en évidence plusieurs facteurs qui déterminent si une technologie est acquise avec succès par un pays. Ces facteurs sont liés à la notion de « capacité d'absorption », c'est-à-dire l'idée qu'une entreprise ou un pays doit posséder certains types de compétences et d'institutions pour réussir à assimiler le savoir technologique étranger. Comme il faut généralement avoir des connaissances techniques pour utiliser des technologies plus avancées, un pays a besoin d'un certain niveau de savoir-faire (Caselli et Wilbur, 2001; Hanushek et Kinko, 2000) et de R-D (Cohen et Levinthal, 1989 et Griffith *et al.*, 2000) pour pouvoir tirer parti du transfert de technologie. Un environnement favorable aux entreprises, la stabilité macro-économique et une bonne gouvernance sont d'autres facteurs tout aussi importants car, pour profiter des retombées du savoir, il faut effectuer des investissements risqués qui dépendent de ces facteurs (voir Acemoglu *et al.*, 2007 pour un modèle formel du rôle des institutions contractuelles et Banque mondiale, 2008, pour une analyse générale).

Les organisations internationales ont-elles un rôle à jouer dans la promotion de la diffusion des technologies ? Des études récentes ont montré qu'il y a souvent un décalage entre les technologies développées aux avant-postes du monde (c'est-à-dire dans les pays avancés les plus innovants) et les besoins des pays qui les adoptent.

L'absence de respect effectif des droits de propriété intellectuelle et l'incapacité des pays moins avancés

à payer le prix de l'innovation amène les entreprises des pays avancés à cibler les besoins de leur propre marché intérieur (Diwan et Rodrik, 1991, Acemoglu et Zilibotti, 2001, et Bonfiglioli et Gancia, 2007). De ce fait, les technologies qui se transmettent par le biais du commerce ne sont pas nécessairement appropriées pour les pays importateurs.

Des technologies inappropriées limitent l'ampleur du développement technique. Il est important de noter que ces problèmes ne peuvent pas être réglés simplement par l'action individuelle des pays. Ainsi, le respect des droits de propriété intellectuelle peut constituer un « dilemme du prisonnier »[29], chaque pays en développement préférant que ce soit les autres pays qui fassent respecter ces droits afin d'encourager les producteurs des pays avancés à produire des technologies mieux adaptées à leurs besoins. Cela indique que les organisations internationales peuvent jouer un rôle important en coordonnant les mesures prises pour faire respecter les droits de propriété et en encourageant la production de technologies plus adaptées aux besoins des pays moins avancés (Acemoglu et Zilibotti, 2001). Comme le problème des « passagers clandestins » dans le domaine des brevets est d'autant plus grave qu'il y a davantage de pays indépendants participant à l'économie mondiale, l'importance d'un accord international sur les brevets augmente avec le nombre de décideurs souverains (Grossman et Lai, 2004).

Plusieurs questions sur le rôle du système commercial multilatéral (et des organisations internationales en général) dans la promotion de la diffusion internationale des technologies restent posées. Elles concernent notamment la conception des accords sur les droits de propriété intellectuelle (par exemple règles différenciées pour les pays les moins avancés, harmonisation des critères de brevetabilité et de nouveauté), le rôle des politiques dans d'autres domaines (comme les subventions, le mouvement temporaire des personnes et la surveillance) et la mesure dans laquelle ces politiques devraient être incorporées dans un accord commercial multilatéral. Les débats qui ont eu lieu ces dernières années au sein du Groupe de travail du commerce et du transfert de technologie ont fait ressortir bon nombre des aspects complexes de ces questions.[30]

5. CONCLUSIONS

Dans cette section, nous avons examiné un certain nombre de problèmes auxquels les pays se trouvent confrontés, compte tenu du niveau accru d'intégration économique et des forces qui ne manqueront pas, d'après la théorie économique et d'après les faits de continuer à poser de nouveaux défis. Comme cela a été dit dans l'introduction de cette dernière section, nous avons adopté une approche sélective des problèmes. Ceux qui sont examinés ici sont liés à la persistance de coûts commerciaux élevés et aux insuffisances des capacités de production dans les pays à faible revenu, aux conséquences sociales et aux effets redistributifs de l'ouverture du commerce et à l'écart technologique entre pays riches et pays pauvres. On susciterait de faux espoirs en disant que tous ces problèmes peuvent être résolus immédiatement ou qu'il existe des politiques permettant d'y faire face.

L'objectif de cette section était d'identifier ce qui peut être fait, aux niveaux national et international, pour régler certains des problèmes mis en lumière plus haut. En général, cela nécessite une action au niveau national. Les pays doivent accroître les investissements publics dans l'infrastructure et envisager de modifier leur politique économique pour mieux utiliser l'infrastructure existante ou encourager l'investissement privé national et étranger dans ces secteurs. Outre les investissements dans l'infrastructure matérielle, les pays peuvent faire davantage pour améliorer la protection sociale et promouvoir la flexibilité des marchés du travail.

Mais il y a aussi une place pour l'action internationale. Les organisations internationales peuvent apporter leur concours en coordonnant les mesures visant à faire respecter les droits de propriété et en encourageant la production de technologies mieux adaptées aux besoins des pays moins avancés. Dans le cadre de l'OMC, les pays peuvent profiter du Cycle de Doha en cours pour verrouiller les réformes ou les modifications des politiques économiques. La simple mise en œuvre des Accords de l'OMC existants peut également contribuer à faciliter l'accès aux marchés internationaux. Enfin, l'initiative Aide pour le commerce montre que l'OMC peut créer un cadre cohérent pour allouer les ressources de la communauté internationale de manière ciblée afin d'aider les pays pauvres à participer plus pleinement au processus d'intégration économique mondiale. Les défis identifiés dans le présent rapport peuvent paraître formidables, mais ils peuvent être surmontés moyennant une réponse appropriée des pouvoirs publics au niveau national et une coopération internationale.

NOTES

1 Tableau IIB.6 du Rapport sur le commerce mondial 2004, page 122.

2 Tableau IIB.7 du Rapport sur le commerce mondial 2004, page 124.

3 Tous les autres chiffres cités dans le présent paragraphe sont tirés des Indicateurs du développement dans le monde 2007 de la Banque mondiale.

4 Données basées sur les Indicateurs du développement dans le monde 2007 de la Banque mondiale. Djiofack-Zebaze et Keck (2006) ont examiné les incidences de la libéralisation des télécommunications à la fois sur les résultats sectoriels et sur la croissance économique dans plusieurs pays d'Afrique subsaharienne. Ils ont constaté que la concurrence accrue et l'amélioration de la réglementation ont fait baisser les prix et ont amélioré l'offre de services de télécommunication mobiles et fixes. Enfin, le meilleur fonctionnement du secteur des télécommunications en Afrique a contribué à l'augmentation du PIB réel par habitant.

5 Des offres révisées concernant les services ont été présentées par les pays suivants : Australie; Bahreïn ; Brésil ; Canada ; Chili; Chine; Colombie ; Communautés européennes et leurs États membres ; Corée ; Égypte ; États-Unis ; Honduras; Hong Kong, Chine ; Inde ; Islande ; Japon; Liechtenstein ; Macao, Chine ; Malaisie ; Mexique ; Norvège ; Nouvelle-Zélande ; Pérou ; Singapour ; Suriname ; Suisse ; Taipei chinois ; Thaïlande ; Turquie ; et Uruguay.

6 Les règles de l'OMC auxquelles il est expressément fait référence sont l'article V (Liberté de transit), l'article VIII (Redevances et formalités se rapportant à l'importation et à l'exportation) et l'article X (Publication et application des règlements relatifs au commerce) du GATT.

7 Voir, par exemple, Deutsches Institut für Normung (2000) et Swann *et al.* (1996) .

8 Paragraphe 57 de la Déclaration ministérielle de Hong Kong.

9 OCDE (2006a). L'OCDE utilise, dans ce contexte, l'expression « obligation mutuelle ».

10 Voir, par exemple, l'analyse figurant au chapitre 5 de OCDE (2007b).

11 En 2006, l'Union européenne a établi un fonds appelé Fonds européen d'ajustement à la mondialisation.

12 Par contre, des études portant sur les années 70 ont constaté que les travailleurs bénéficiant du TAA avaient plus de chances de retrouver leur ancien emploi, risquaient moins de changer de secteur d'activité et n'étaient pas au chômage plus longtemps que les autres travailleurs victimes de suppressions d'emplois (Richardson, 1982).

13 Magee (2001) constate que les travailleurs syndiqués et les travailleurs privés d'emploi à cause des importations en provenance des PMA avaient plus de chances d'être admis à bénéficier du Programme TAA.

14 Voir aussi Irwin (2002) et l'analyse plus détaillée de Kletzer (2001) plus haut, dans la section E.2.

15 La conclusion de Scheve et Slaughter (2001) selon laquelle il existe une corrélation entre le fait d'être propriétaire de sa maison dans un contexte où les activités manufacturières sont concentrées dans des industries ayant un désavantage comparatif et le fait d'être favorable aux obstacles au commerce indique que l'"immobilité" peut être liée à la propriété.

16 Storm (2003) préconise aussi l'adoption de mesures pour accroître la productivité des terres et une réforme graduelle dans le cadre de la libéralisation du commerce des produits agricoles en Inde.

17 Le chapitre 4 de OCDE (2005a) et le chapitre 3 de OCDE (2006b) passent en revue les résultats d'une évaluation internationale montrant les effets positifs à long terme de certains programmes de formation.

18 Voir Estache *et al.* (2000).

19 La conception du programme de formation a posé des problèmes considérables, car les travailleurs ont touché des allocations au titre du programme avant même qu'il n'ait commencé, ce qui les a quelque peu dissuadés de suivre la formation. En outre, certains stages ont débuté si tardivement que les intéressés avaient déjà retrouvé un emploi.

20 Wacziarg et Wallack (2004) analysent le schéma de redistribution de la main-d'œuvre faisant suite à la libéralisation des échanges. Ils examinent l'effet de la libéralisation sur les mouvements intersectoriels de main-d'œuvre pour 25 pays, principalement des économies en développement et en transition, et constatent que la libéralisation a des effets faiblement négatifs sur l'ampleur des mouvements intersectoriels de main-d'œuvre dans l'ensemble de l'économie, au niveau de désagrégation à un chiffre. Ils constatent des changements sectoriels plus prononcés après la libéralisation, à un niveau de désagrégation plus poussé, à trois chiffres, dans le secteur manufacturier, bien que les effets estimés soient statistiquement faibles et d'ampleur modeste. Ils constatent aussi que les incidences de la libéralisation sur les mouvements de main-d'œuvre varient selon les pays, en fonction de l'ampleur et de la profondeur des réformes.

21 L'allongement des délais de mise en œuvre pour les pays en développement ne sont qu'une forme du traitement spécial et différencié (TSD) prévu dans les Accords de l'OMC. Pour un examen des différentes formes de TSD et des débats sur sa réforme éventuelle et sa justification dans les accords commerciaux, voir Keck et Low (2006) et Organisation mondiale du commerce (OMC) (2007c).

22 Voir plus haut les références aux questions d'ajustement dans l'examen de l'« Aide pour le commerce ».

23 Bien entendu, les différentes justifications du commerce international peuvent aussi impliquer des problèmes de distribution à l'intérieur de chaque pays; les questions de politique générale qui se posent à cet égard sont examinées plus en détail dans la section E.3.

24 Cela se comprend puisque, à l'origine, ces modèles ont été élaborés pour expliquer les échanges de produits similaires entre des pays similaires.

25 Comme nous l'avons déjà dit, les théories du commerce fondées sur l'avantage comparatif reposent sur l'existence de différences entre les pays sur le plan technologique ou sur le plan de la dotation en ressources. De ce point de vue, il n'est donc guère possible d'arriver à une conclusion sur le point de savoir, par exemple, si le transfert de technologie est souhaitable pour combler un retard technologique. Il faut cependant noter que l'avantage comparatif n'est pas immuable dans le temps. L'application de politiques favorisant le progrès technologique et l'éducation peut élargir ou même modifier la base de l'avantage comparatif d'un pays, comme en témoigne, par exemple, l'évolution du Japon qui, d'exportateur de produits à forte intensité de main-d'œuvre, est devenu successivement un exportateur de produits à forte intensité de capital, puis de produits à forte intensité de capital humain.

26 Organisation mondiale du commerce (OMC) (2002b) examine en détail comment les nouvelles technologies sont créées, transférées à l'étranger et diffusées à l'intérieur d'un pays.

27 Organisation mondiale du commerce (OMC) (2002a) fournit un inventaire détaillé des politiques gouvernementales relatives aux transferts de technologie ainsi qu'une compilation des expériences des pays.

28 Le Groupe de travail a aussi examiné, entre autres, différents indicateurs pour l'évaluation des flux de technologie transfrontières et passé en revue les expériences des pays en ce qui concerne la création de technologies et leur transfert par différents mécanismes. Voir, par exemple, Organisation mondiale du commerce (OMC) (2007b).

29 Dans la théorie des jeux, le dilemme du prisonnier caractérise une situation dans laquelle il n'y a aucune coopération avantageuse. La théorie suppose que les joueurs (les prisonniers) peuvent coopérer ou ne pas coopérer et que la coopération implique un plus grand bien-être commun que la non-coopération. Toutefois, si les autres choisissent de coopérer, chaque joueur agissant individuellement se trouve dans une meilleure situation s'il choisit de ne pas coopérer. Comme tous les joueurs essaient de maximiser leur bien-être individuel, le seul équilibre rationnel correspond à la situation inférieure de non-coopération.

30 Voir, par exemple, l'aperçu présenté dans Hoekman *et al.* (2004b) et les rapports réguliers du Groupe de travail du commerce et du transfert de technologie, notamment Organisation mondiale du commerce (OMC) (2007b).