



**Conférence
des Nations Unies
sur le commerce
et le développement**

Distr.
GENERALE

TD/B/41(2)/8
20 décembre 1994

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

CONSEIL DU COMMERCE ET DU DEVELOPPEMENT
Quarante et unième session
Deuxième partie
Genève, 20 mars 1995

Point 2 de l'ordre du jour provisoire

POLITIQUES COMMERCIALES, AJUSTEMENT STRUCTUREL
ET REFORME ECONOMIQUE :

FAITS NOUVEAUX CONCERNANT LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL
DANS LES PAYS DEVELOPPES, ET LEURS INCIDENCES

Rapport du secrétariat de la CNUCED

TABLE DES MATIERES

	<u>Paragrap</u> hes
Résumé et conclusions	1 - 13
Introduction	14 - 16
<u>Chapitre</u>	
I. Les politiques d'ajustement structurel des pays développés	17 - 67
A. Aperçu général	17 - 26
B. Politiques d'ajustement structurel des pays développés dans le secteur industriel	27 - 60
1. Aide à la recherche et à l'innovation	30 - 33
2. Assistance aux secteurs en difficulté	34 - 51
3. Assistance à la formation pour faciliter l'ajustement structurel	52 - 60
C. La politique d'ajustement des pays développés dans l'agriculture	61 - 67
II. Débouchés pour les pays en développement et les pays en transition	68 - 79
III. Les politiques d'ajustement "transfrontières" et leurs incidences	80 - 96
A. L'ajustement structurel par le biais de l'intégration régionale	80 - 83
B. Aide aux stratégies de délocalisation	84 - 96
IV. Nécessité d'une analyse plus poussée	97 - 102

Résumé et conclusions

1. Les pressions en faveur de l'ajustement structurel sont appelées à s'intensifier dans l'économie mondiale. Les pays développés, en particulier, devront s'adapter à la concurrence croissante qui découlera de la mise en oeuvre des engagements pris lors du Cycle d'Uruguay, de la libéralisation de secteurs jusqu'alors fortement protégés et, dans certains cas, des progrès de l'intégration régionale.
2. L'ajustement structurel passe principalement par l'investissement ou le désinvestissement et la délocalisation en fonction de l'évolution de l'avantage comparatif, par l'innovation technique et par la mise en valeur des ressources humaines. Les entreprises suivent de plus en plus une stratégie de production à l'échelle mondiale pour tirer le meilleur parti des atouts de chaque pays.
3. Tout en s'efforçant d'établir des conditions macro-économiques propices à l'ajustement, les gouvernements des pays développés ont pris des mesures pour influencer sur les aspects micro-économiques de ce processus et favoriser notamment l'investissement, l'innovation, la recherche et la formation. Les politiques d'ajustement structurel ont cependant encore un caractère essentiellement national.
4. Les gouvernements ont compris qu'il fallait adopter une attitude "positive" et promouvoir l'ajustement structurel compte tenu de l'évolution de l'avantage comparatif. Ils mettent de plus en plus l'accent sur l'aide à l'investissement dans l'innovation technique, la recherche fondamentale et la formation, pour favoriser une réorientation de la production vers de nouveaux secteurs exigeant des compétences et des techniques poussées, où ils peuvent jouir d'un avantage comparatif. En outre, une aide accrue est fournie à des secteurs traditionnels pour les encourager à produire des biens concurrentiels d'une plus grande valeur.
5. Cette orientation peut inciter les pays développés à abandonner la production dans de nombreuses branches de secteurs traditionnels produisant des biens de bas et de milieu de gamme, où beaucoup de pays en développement et de pays en transition apparaissent comme des fournisseurs compétitifs.
6. Toutefois, la politique d'aide à l'ajustement n'est pas résolument axée sur l'abandon d'activités non viables dans les secteurs traditionnels. Certaines de ces activités bénéficient encore de subventions et d'une protection contre les importations, pour des raisons d'ordre politique et social. Cela prive de nouveaux débouchés des fournisseurs compétitifs de pays où les coûts sont plus bas. Les gouvernements devraient mieux résister aux pressions en faveur de l'octroi de subventions qui ne sont pas rentables. L'assistance pour aider à réorienter la production vers des biens haut de gamme et concurrentiels pourrait être liée plus étroitement à l'arrêt d'activités non viables.
7. Un nombre croissant de pays en développement s'emploient, pour leur part, à accroître leur capacité d'exportation dans des secteurs d'une plus grande technicité exigeant davantage de qualifications. La spécialisation

intrasectorielle leur ouvrira de nouveaux débouchés, à condition cependant que se libéralise l'accès aux marchés.

8. Plusieurs pays développés axent de plus en plus leur aide à la formation sur l'adaptation des compétences aux exigences des activités en expansion. Ils s'efforcent aussi d'accroître la faculté d'adaptation des industries en favorisant l'"éducation permanente" de la main-d'oeuvre. Cette politique peut aider à réduire l'importance des branches en perte de vitesse en tant que source d'emploi et, partant, faciliter le désengagement de ces secteurs.

9. Dans l'agriculture, l'aide à l'ajustement n'a pas encore entraîné de réorientation sensible fondée sur l'avantage comparatif. Il faudrait, en particulier, qu'elle encourage une restructuration conforme à l'évolution des positions concurrentielles qui découlera du processus de libéralisation à long terme amorcé par le Cycle d'Uruguay.

10. Les gouvernements doivent veiller de près à ce que cette assistance soit compatible avec les règles du GATT, et tout spécialement avec l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires ainsi que l'Accord sur l'agriculture issu du Cycle d'Uruguay, pour que les intérêts des partenaires commerciaux ne soient pas lésés.

11. Les mesures propres à favoriser les ajustements "transfrontières" à l'échelle mondiale devraient jouer un rôle plus important. La politique des pays développés n'encourage guère la transplantation de branches d'activité en déclin dans les pays en développement et les pays en transition jouissant d'un avantage comparatif dans ces secteurs. En stimulant l'investissement direct à l'étranger et d'autres formes de coopération industrielle, les pays développés pourraient contribuer beaucoup plus largement à faciliter ces transferts.

12. La formation de vastes espaces économiques (Union européenne, ALENA) vise, en particulier, à accroître la compétitivité grâce à des ajustements structurels induits par l'intégration. Il convient dans ce domaine de suivre une politique d'ouverture et de ne pas atténuer l'effet de la concurrence des importations, qui peut favoriser une meilleure répartition des ressources à l'intérieur des régions considérées.

13. Les dirigeants des pays développés devraient prendre davantage en considération la contribution de la politique d'ajustement structurel à l'adaptation positive de secteurs où la libéralisation découlant du Cycle d'Uruguay se traduira probablement par une augmentation des importations en provenance des pays en développement et des pays en transition, notamment l'agriculture, l'industrie textile et la confection. Il convient d'étudier de façon plus approfondie les mesures structurelles, horizontales et sectorielles, qui peuvent faciliter la création de nouveaux débouchés dans ces branches.

INTRODUCTION

14. A sa huitième session, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement a souligné que l'établissement d'un nouveau partenariat international pour le développement exigeait des efforts synergiques aux niveaux national et international, et que l'ajustement structurel dans les pays développés était un des moyens d'accroître la participation des pays en développement et des pays en transition à l'économie mondiale (par. 63.1) de l'Engagement de Carthagène). La Conférence a décidé que le Conseil du commerce et du développement examinerait chaque année, à une partie de ses sessions ordinaires, un thème concernant les politiques commerciales, l'ajustement structurel et la réforme économique (par. 66 de l'Engagement de Carthagène).

15. Le Conseil a d'abord examiné des "questions relatives à l'établissement de mécanismes nationaux transparents dans le cadre de la lutte contre le protectionnisme" à la première partie de sa trente-neuvième session (28 septembre-14 octobre 1992), puis un thème concernant les politiques commerciales ("Réformes de politique commerciale dans les pays en développement et appui international requis") à la deuxième partie de sa trente-neuvième session (15-26 mars 1993) et un thème se rapportant à la réforme économique ("Accroissement de la participation des pays en développement et des pays en transition au commerce international des biens et services : problèmes et perspectives") à la deuxième partie de sa quarantième session (18-29 avril 1994). A la deuxième partie de sa quarante et unième session (printemps 1995), il fera porter son attention sur l'ajustement structurel, et étudiera les faits nouveaux concernant les politiques d'ajustement structurel dans les pays développés, ainsi que leurs incidences.

16. Le rapport que voici a été établi pour faciliter les débats du Conseil. Il décrit les principaux aspects des politiques d'ajustement structurel suivies par les pays développés, compte tenu de l'évolution de l'économie mondiale qui est caractérisée par une libéralisation progressive des échanges, une intégration croissante par-delà les frontières, un progrès technique rapide et une modification tout aussi rapide des compétences professionnelles nécessaires.

Chapitre I

LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL DES PAYS DEVELOPPES

A. Aperçu général

17. Dans les années à venir, les agents économiques de nombreux pays seront de plus en plus contraints à procéder à des ajustements, en raison principalement de la mise en oeuvre des mesures de libéralisation convenues pendant le Cycle d'Uruguay, qui aura pour effet d'exposer davantage les producteurs nationaux à la concurrence internationale. En outre, l'intégration économique régionale entraînera des ajustements structurels débordant le cadre des frontières nationales.

18. Dans l'agriculture, le Cycle d'Uruguay a mis en branle un important mouvement de libéralisation à long terme. A court terme, l'augmentation des échanges découlant de l'ouverture des marchés ainsi que des réductions tarifaires ne sera peut-être sensible que pour un petit nombre de produits (boeuf, certains produits laitiers, quelques légumes, fruits et conserves de fruits) car la tarification a eu pour conséquence, dans bien des cas, de porter les droits de douane à un niveau prohibitif.

19. Dans l'industrie, l'amélioration de l'accès aux marchés sera plus rapide et entraînera plus tôt de nouvelles pressions en faveur de l'ajustement. Outre l'abaissement des droits de douane, la libéralisation dans le domaine des mesures non tarifaires, et en particulier l'élimination progressive des mesures relevant de la zone grise en application de l'Accord sur les sauvegardes, exposeront beaucoup plus largement les marchés intérieurs à la concurrence des importations. Les droits de douane ont, par exemple, été supprimés pour de nombreuses catégories de produits de l'industrie pharmaceutique, de la sidérurgie et des secteurs du matériel agricole, des meubles et des jouets. Ils ont été sensiblement réduits sur certains des principaux marchés pour un grand nombre d'articles de l'industrie de la chaussure. Pour les textiles et les vêtements, la concurrence des importations s'avivera progressivement au cours d'une période de transition de dix ans, à la fin de laquelle l'Arrangement multifibres et ses nombreuses restrictions quantitatives seront supprimés et les secteurs considérés seront réintégrés dans l'Accord général.

20. Le Groupe de travail spécial sur les perspectives commerciales dans le nouveau contexte du commerce international étudiera en détail les débouchés découlant de la mise en oeuvre des accords du Cycle d'Uruguay. Cette analyse permettra d'évaluer les nouvelles pressions en faveur de l'ajustement qui s'exercent au niveau sectoriel dans les pays développés.

21. Dans une économie de marché, les principaux moteurs de l'ajustement structurel sont les entreprises et la population active. L'Etat a essentiellement pour rôle de créer des conditions propices à l'ajustement. Il doit donc : i) s'employer à garantir la stabilité macro-économique; ii) favoriser la concurrence et, plus précisément, l'ouverture aux échanges et aux investissements internationaux; iii) prendre des mesures budgétaires, fiscales et monétaires encourageant la formation de capital; iv) éviter de soumettre les marchés de capitaux et le marché du travail à une

réglementation excessive, et promouvoir la flexibilité salariale; v) mettre en place l'infrastructure matérielle nécessaire; vi) assurer une éducation et une formation professionnelle de haut niveau; vii) garantir la protection sociale voulue.

22. Ces mesures ne suffisent cependant pas toujours à permettre aux marchés de jouer correctement leur rôle dans la répartition des ressources. L'Etat doit donc non seulement établir des conditions macro-économiques favorables, mais encore suivre une politique d'ajustement visant à influencer sur la restructuration au niveau micro-économique, en particulier grâce au soutien des secteurs considérés et du marché du travail. Cette politique doit avoir une orientation "positive" et promouvoir l'ajustement structurel en fonction de l'évolution de l'avantage comparatif. Elle doit venir étayer les forces du marché, tout en adoucissant le sort des "victimes" de l'ajustement.

23. L'OCDE a établi des principes directeurs pour faciliter l'ajustement structurel "positif". Notant qu'en règle générale l'aide de l'Etat n'est justifiée que si le coût économique ou social des ajustements nécessaires risque d'être excessivement élevé à court terme, elle considère que l'assistance devrait être temporaire, transparente (pour les partenaires commerciaux) et liée à l'abandon progressif d'activités dépassées, et ne pas comporter de mesures protectionnistes dirigées contre les importations 1/.

24. Les politiques d'ajustement structurel s'écartent bien souvent de ces principes. Il importe donc de redoubler d'efforts pour favoriser l'ajustement dans les secteurs qui seront de plus en plus exposés à la concurrence internationale à moyen terme : textiles, vêtements, sidérurgie, construction navale, agriculture et certains services, entre autres. Il faut aussi réévaluer en profondeur les instruments utilisés : sont-ils efficaces et conformes aux exigences d'une démarche "positive" ? Les critères à prendre en considération sont, notamment, la mesure dans laquelle ces instruments favorisent la souplesse, facilitent l'adaptation de la production, stimulent l'innovation ou permettent d'atténuer les difficultés d'ordre social entraînées par l'abandon de certaines gammes de production et par la fermeture d'usines.

25. Les politiques d'ajustement positives peuvent beaucoup contribuer à élargir les débouchés de pays tiers, à accroître l'efficacité mondiale de la production et à améliorer les perspectives de développement. La plupart des secteurs "sensibles" sont particulièrement importants pour les pays en développement exportateurs. Toutefois, les mesures de soutien actuellement appliquées par les pays développés visent essentiellement à accroître la compétitivité de leur propre production et de leurs propres exportations. La création de nouvelles possibilités d'exportation pour les pays en développement ne constitue pas une considération primordiale : c'est plutôt un effet secondaire. L'abandon de secteurs non rentables ou la réorientation vers des produits de qualité supérieure pourrait cependant ouvrir des perspectives d'exportation aux pays du tiers monde.

26. Les stratégies suivies par les entreprises se mondialisent, mais les politiques d'ajustement structurel conservent essentiellement un caractère national. Il serait bon d'étudier dans quelle mesure les pays développés pourraient mettre la promotion de la coopération internationale entre

entreprises ainsi que les délocalisations au service de l'ajustement structurel positif. Une assistance dans ce domaine pourrait accroître la compétitivité internationale de leurs entreprises, étayer les stratégies actuelles de ces dernières et favoriser l'essor des PME. L'intégration régionale est de plus en plus utilisée comme instrument d'ajustement structurel. Toutefois, la coopération avec des entreprises de pays en développement et de pays en transition offre de bien meilleures chances de résoudre les problèmes d'ajustement. Les politiques d'ajustement devraient donc être conçues dans une perspective non plus nationale et régionale, mais mondiale.

B. Politiques d'ajustement structurel des pays développés dans le secteur industriel

27. Dans l'industrie, l'ajustement structurel exige la formation constante de capital et des efforts novateurs pour lancer de nouveaux produits et de nouveaux procédés, stimuler la production de biens ayant une plus forte valeur ajoutée et diversifier les activités en développant de nouveaux secteurs prometteurs, tout en abandonnant les branches qui périclitent ou en les réimplantant dans des pays où les coûts sont moindres. L'investissement, le désinvestissement et les délocalisations en fonction de l'évolution de l'avantage comparatif, ainsi que l'innovation technique et le perfectionnement des compétences, sont essentiels pour favoriser un ajustement structurel "positif". A cet égard, la question se pose de savoir dans quelle mesure les politiques actuelles cadrent avec ces exigences.

28. Les pays développés ont adopté un large éventail de mesures de soutien, horizontales ou sectorielles, destinées en particulier à favoriser l'investissement, la recherche et la formation, parallèlement à des programmes régionaux d'assistance et à des mesures de promotion des exportations. D'après les estimations, cette assistance s'est chiffrée en moyenne à 66 milliards de dollars par an pendant la période 1986-1989, soit environ 2,5 % de la valeur ajoutée totale dans l'industrie manufacturière des pays développés 2/. Depuis lors, le montant de l'aide de l'Etat n'a pas beaucoup changé. On estime que les dépenses consacrées par les pays développés à la protection d'industries sensibles et à l'agriculture sont bien supérieures et représentent un multiple de cette somme.

29. Trois types d'instruments d'ajustement semblent particulièrement prometteurs du point de vue des effets externes et des gains globaux d'efficacité : i) l'aide à la recherche et à l'innovation; ii) l'assistance à des secteurs sensibles et iii) l'aide à la formation.

1. Aide à la recherche et à l'innovation

30. Les gouvernements mettent de plus en plus l'accent sur l'aide à l'investissement dans l'innovation technique, la recherche fondamentale et la formation. La communication de la Commission européenne sur la politique industrielle dans un environnement ouvert et concurrentiel souligne qu'une "approche positive de l'ajustement industriel" suppose l'adoption de mesures qui favorisent le développement des compétences techniques et du capital

humain, en tant que facteurs déterminants de la compétitivité industrielle 3/. Le quatrième programme-cadre pour la technologie (1994-1998) de l'Union européenne consacre des ressources accrues à l'aide à l'investissement dans l'innovation et la recherche : 13,1 milliards d'écus, contre 8,6 milliards pour le troisième programme-cadre (1990-1994).

31. De même, les Etats-Unis d'Amérique accordent une importance croissante à la promotion de la recherche civile dans des domaines techniques essentiels, ainsi qu'à la mise en valeur des ressources humaines. Un programme technologique auquel ont été affectés quelque 12,5 milliards de dollars prévoit plusieurs activités destinées à renforcer la compétitivité du pays grâce à la promotion de l'investissement dans divers secteurs d'avenir de la technologie. Au Japon, dans le cadre de la politique scientifique et technique pour les années 90, le Ministère du commerce international et de l'industrie met davantage l'accent sur la recherche fondamentale 4/. Cette activité avait auparavant été relativement négligée, ce qui a freiné l'amélioration des structures de production dans l'industrie.

32. L'importance accrue accordée à l'investissement dans la recherche, l'innovation et la formation procède d'une volonté de renforcer la compétitivité de l'économie nationale grâce à une restructuration de la production et à la promotion de nouvelles activités exigeant des techniques et des compétences très poussées, pour lesquelles les pays développés jouissent d'un avantage comparatif. Dans les secteurs traditionnels, également, une aide plus importante a été fournie pour faciliter l'innovation, la modernisation des installations et de l'équipement et le perfectionnement des compétences, de façon à encourager la production de biens compétitifs ayant une plus forte valeur ajoutée et à accroître la productivité; l'assistance a aussi contribué, dans une certaine mesure, à une diversification en faveur d'autres secteurs plus prometteurs.

33. Lorsque des entreprises mettent à profit l'assistance ainsi accordée pour se lancer dans la production de biens d'une qualité supérieure et pour monter dans la gamme de production, elles laissent un vide aux échelons inférieurs, ce qui devrait ouvrir de nouveaux débouchés. Mais l'aide à la recherche peut aussi renforcer la productivité et la compétitivité d'industries parvenues à maturité, et les pays en développement risquent de ce fait de perdre l'avantage que leur confère une main-d'oeuvre à bon marché (voir le chapitre II). Dans certains secteurs d'une haute technicité, des pays en développement qui s'apprêtent à prendre pied sur le marché mondial pourraient avoir du mal à soutenir la concurrence des entreprises des pays développés, qui ont des moyens financiers plus importants et bénéficient en outre d'une aide de l'Etat en matière de recherche.

2. Assistance aux secteurs en difficulté

34. Dans l'Union européenne, les gouvernements ont largement recouru à des mesures de protection pour mettre les secteurs en difficulté à l'abri de la concurrence extérieure. Cette politique défensive est allée de pair avec des mesures d'assistance positives facilitant l'ajustement structurel. Pareille assistance, portant en particulier sur l'investissement, la recherche et l'innovation, semble se renforcer et a, par exemple, aidé les secteurs des textiles, des vêtements, du cuir et de la chaussure à produire des articles

plus diversifiés et d'une qualité supérieure, ainsi qu'à accroître leur productivité.

35. L'aide à l'investissement a permis à l'industrie de la construction navale de se lancer dans la production de navires plus perfectionnés sur le plan technique. Les programmes de recherche de la Communauté européenne du charbon et de l'acier visent à renforcer la compétitivité de l'industrie sidérurgique grâce à la mise au point de nouveaux produits et procédés de production, et tout particulièrement à promouvoir l'emploi de l'acier au lieu de produits concurrents dans plusieurs domaines (transports, industries mécaniques, énergie, environnement). En ce qui concerne l'industrie électronique, les gouvernements ont fourni une aide axée essentiellement sur la recherche pour rattraper le retard pris par l'Europe dans le secteur des semi-conducteurs.

36. Une assistance a également été fournie dans le cadre de programmes régionaux de développement, pour accroître la compétitivité de secteurs connaissant des problèmes d'ajustement (comme les agro-industries, l'industrie textile, la confection et la chaussure). Ces programmes favorisent aussi la diversification de la production et sa réorientation vers des activités nouvelles ayant un plus fort potentiel de croissance (électronique, télécommunications, informatique, métrologie). Les résultats sont plus ou moins bons. Les difficultés rencontrées pour se lancer dans des industries montantes tiennent, en particulier, à un certain manque de "réceptivité" aux nouvelles techniques et à la pénurie de personnel qualifié dans les régions les moins avancées.

37. De nombreux secteurs traditionnels ont continué à bénéficier de subventions permettant à des entreprises de conserver des gammes de production non compétitives, ce qui a entravé l'ajustement structurel au lieu de l'encourager. On citera en particulier le cas de l'industrie sidérurgique et de l'industrie automobile. Parfois même, des subventions ont été accordées pour la création de nouvelles installations dans des secteurs où la capacité était déjà excédentaire. L'aide régionale a également contribué au maintien d'activités non compétitives, tout comme certaines mesures relevant de la zone grise, notamment les mesures antidumping et les mesures compensatoires appliquées à des fins protectionnistes.

38. Les gouvernements ont en grande partie agi de la sorte sous l'effet de pressions politiques et sociales. Des groupements d'intérêts ont fait campagne en faveur de l'aide à des secteurs non compétitifs, et une conjoncture peu propice, caractérisée en particulier par un chômage important et persistant, a rendu la fermeture d'usines encore plus difficile sur le plan social. Les gouvernements n'oeuvrent donc pas encore assez résolument à l'abandon d'activités non viables dans les secteurs traditionnels.

39. Peu de choses ont été faites pour aider les entreprises à se désengager de secteurs non compétitifs. L'aide qui a été fournie visait surtout à atténuer le coût social de la fermeture d'usines, notamment en encourageant les départs en préretraite. Elle n'a porté que sur quelques secteurs, surtout la sidérurgie et la construction navale, qui sont importants à l'échelle régionale et posent donc des problèmes politiques et sociaux particuliers.

40. La Commission européenne surveille étroitement l'aide fournie par ses Etats membres. Elle s'assure que cette aide est compatible avec les règles en matière de concurrence établies dans le Traité sur l'Union européenne. Des codes sectoriels concernant l'assistance de l'Etat ont été élaborés pour plusieurs secteurs : construction navale, sidérurgie, fibres synthétiques, véhicules automobiles, textiles et vêtements. La Commission a pour politique générale de limiter l'aide en faveur des industries en difficulté aux cas où une restructuration avec le concours de l'Etat a des chances de rétablir la viabilité à long terme des secteurs bénéficiaires. L'aide à l'investissement dans la modernisation et l'innovation doit servir à "monter" dans la gamme de production et à accroître la productivité. En outre, l'autorisation d'accorder une aide à l'investissement est de plus en plus subordonnée à des réductions de capacité, en particulier dans l'industrie textile, la confection, le secteur des fibres synthétiques, la sidérurgie et la construction navale. La Commission est toutefois moins stricte pour ce qui est de l'aide fournie dans le cadre de programmes régionaux.

41. A la fin des années 70, le Japon a adopté une loi générale concernant l'ajustement structurel, qui s'applique indistinctement à toutes les industries soumises à des pressions dans ce domaine 5/. Au total, quelque 25 secteurs ont bénéficié d'une assistance en vertu de cette loi : trois branches de la métallurgie (acier électrique, aluminium et ferrosilicium), cinq branches de l'industrie des fibres synthétiques, cinq branches de la pétrochimie, cinq branches de l'industrie des engrais chimiques, deux branches de l'industrie textile (coton et laine) ainsi que les secteurs du carton de couverture, de la construction navale, du papier, du ciment et du sucre raffiné.

42. L'assistance visait en particulier à réduire des capacités coûteuses et sous-utilisées, conformément à des plans de restructuration sectoriels. Des dérogations à la loi antimonopole permettaient aux sociétés de former des "cartels de réduction des capacités" ainsi que des "associations d'entreprises", et de procéder à des fusions. Une assistance financière modeste était en outre accordée pour étayer les réductions de capacités.

43. En 1983, le gouvernement a en partie réorienté sa politique pour privilégier la "modernisation". En sus de l'aide fournie pour élaguer les capacités, une assistance a été offerte aux industries où un ajustement s'imposait pour leur permettre de moderniser les installations et l'équipement, d'améliorer les produits et se lancer dans de nouvelles gammes de production. Les programmes de crédit industriel, administrés par des banques publiques de développement, ont joué dans ce domaine un rôle très important.

44. Les objectifs en matière de réduction des capacités fixés dans les plans de restructuration ont été atteints à 98 % en moyenne 6/. Il est cependant difficile de déterminer l'efficacité de l'aide de l'Etat dans ce domaine, par rapport à celle des mécanismes du marché. Certains analystes estiment que ces objectifs n'étaient pas assez ambitieux et que la réduction aurait été plus importante si l'on avait laissé jouer normalement les forces du marché 7/.

45. En 1987, les dérogations permettant aux entreprises de former des cartels de réduction des capacités ont été supprimées, mais les aides fiscales et financières ont été maintenues pour faciliter la restructuration des industries contraintes à s'ajuster. Le nombre d'industries mal en point bénéficiant d'une aide à l'ajustement a fortement diminué. Les dernières recommandations du Ministère du commerce international et de l'industrie concernant la restructuration industrielle, publiées en 1994, confirment sa volonté de donner aux forces du marché un plus grand rôle dans la réduction des capacités des industries en perte de vitesse 8/. En outre, depuis le milieu des années 80, les stratégies de transfert d'activités dans des pays où les coûts sont plus bas contribuent beaucoup à l'ajustement (voir le chapitre IV).

46. Les Etats-Unis ont, d'une façon générale, recouru à des instruments commerciaux protecteurs, comme les droits de douane, les contingents ou l'autolimitation des exportations, pour atténuer les pressions auxquelles étaient soumises les entreprises en difficulté. Des mesures antidumping et des mesures compensatoires ont également été prises sur l'initiative de secteurs menacés par les importations. La recherche et la passation de marchés à des fins militaires ont également été utilisées pour soutenir des industries civiles. L'assistance financière a cependant été relativement sporadique au niveau fédéral.

47. Un grand nombre de petites industries connaissant des problèmes d'ajustement ont obtenu une protection temporaire contre les importations, en s'adressant à la Commission du commerce international des Etats-Unis. Cette protection temporaire a été accordée en application de l'article 201 de la loi de 1974 sur le commerce (aligné sur l'article XIX du GATT), en vue d'empêcher les importations de causer un préjudice grave aux industries considérées et de faciliter l'adaptation de ces dernières aux nouvelles conditions de la concurrence. Depuis 1988, les industries qui demandent à bénéficier d'une aide sont encouragées à présenter un plan prévoyant des mesures concrètes pour s'adapter à la concurrence étrangère. Ce plan influe beaucoup sur la décision d'accorder ou non une aide.

48. En règle générale, cependant, les grands secteurs en déclin n'ont pas recouru aux sauvegardes prévues par la Commission du commerce international. Ils ont plutôt exercé des pressions politiques pour obtenir une protection d'une durée généralement beaucoup plus longue que la période de quatre ou cinq ans accordée normalement par la Commission. Les principaux secteurs qui ont obtenu ce qu'ils souhaitaient sont l'industrie textile et la confection, la sidérurgie, l'industrie automobile et, dans l'agriculture, la viande et le sucre.

49. Certains analystes ont souligné que de nombreux secteurs auxquels la Commission avait accordé une protection temporaire avaient procédé à d'importants ajustements 9/. Dans bien des cas, les entreprises ont réduit ou supprimé des capacités de production pendant la période considérée et ont réussi à demeurer compétitives. Certains secteurs ont cherché à obtenir une protection supplémentaire, mais la Commission a généralement jugé que l'ajustement avait déjà eu lieu et que cela n'était par conséquent pas nécessaire.

50. Il semble donc que les sauvegardes ainsi accordées par la Commission aient facilité l'ajustement, en particulier parce que la protection avait clairement un caractère temporaire, les entreprises étant de ce fait obligées de céder aux pressions du marché. En revanche, dans les secteurs ayant obtenu une production plus durable par le biais de pressions politiques, la compétitivité ne semble guère s'être accrue, bien que l'emploi ait diminué 10/.

51. Il est cependant difficile d'établir un lien de cause à effet entre la protection temporaire et l'ajustement positif. Les réductions de capacité auraient très probablement été plus importantes encore en l'absence de protection. Qui plus est, la protection a restreint les débouchés de fournisseurs étrangers plus compétitifs, en particulier ceux des pays en développement.

3. Assistance à la formation pour faciliter l'ajustement structurel

52. Dans la plupart des pays développés, les compétences nécessaires aux industries en pleine expansion ne coïncident guère avec les qualifications des travailleurs mis à pied par les branches en perte de vitesse. En favorisant la formation, l'Etat peut aider à atténuer ce "décalage structurel" sur le marché du travail. Dans la pratique, toutefois, cette assistance n'a souvent pas été très efficace et diverses difficultés ont surgi.

53. Premièrement, la reconversion s'est révélée particulièrement problématique dans le cas de la main-d'oeuvre en surnombre des secteurs parvenus à maturité et exposés à la concurrence des exportations de nombreux pays en développement et pays en transition, en raison de la forte proportion de travailleurs âgés et de personnes ayant un niveau de qualification et d'instruction relativement bas.

54. Deuxièmement, la formation n'est bien souvent pas vraiment adaptée aux besoins du marché du travail. L'accent a été mis en grande partie sur la formation de base des chômeurs, et non sur l'acquisition de compétences plus poussées. Troisièmement, les ressources financières disponibles dans ce domaine sont relativement limitées. Dans presque tous les pays développés, l'Etat consacre à la formation moins de 0,5 % du PIB (alors que les allocations de chômage peuvent atteindre jusqu'à 5 %). Enfin, c'est dans les régions moins avancées, où la formation est le plus nécessaire, qu'elle semble le moins développée.

55. Les programmes de formation étayés par l'Etat contribueraient plus efficacement à l'ajustement structurel s'ils étaient davantage conçus pour répondre à la demande de main-d'oeuvre des industries en plein essor, dispenser les connaissances nécessaires à l'utilisation de nouvelles techniques et aider les travailleurs à s'adapter à des structures de production plus complexes. En outre, s'ils étaient mis au point en collaboration étroite avec les entreprises, ils répondraient mieux aux besoins de ces dernières et favoriseraient la formation en cours d'emploi.

56. Ainsi, dans l'Union européenne, un Fonds social européen a été institué pour "faciliter l'adaptation [des travailleurs] aux mutations industrielles et à l'évolution des systèmes de production, notamment par la formation et la

reconversion professionnelles" (voir l'article 123 du Traité sur l'Union européenne). Conformément à cet objectif, l'Union européenne soutient des programmes de formation en faveur des travailleurs et des cadres qui ont un emploi mais risquent d'être touchés par les transformations industrielles. Elle s'attache aussi à améliorer la capacité d'adaptation de différents secteurs en favorisant la formation permanente des travailleurs. Il s'agit de sauvegarder l'emploi et d'offrir de nouveaux débouchés aux personnes qui risquent de se retrouver au chômage, en leur permettant de se reconvertir suffisamment tôt compte tenu des changements structurels, au lieu d'avoir à financer des efforts pour aider les victimes de licenciements à retrouver du travail. Pareille stratégie exige que les entreprises analysent et prévoient correctement et en temps utile l'évolution des compétences dont elles auront besoin. L'assistance à la formation prendra probablement un caractère plus sectoriel, et une importance croissante sera accordée à l'avenir aux liens entre la formation et l'emploi (stages associant formation théorique et expérience pratique dans l'entreprise).

57. Une augmentation des ressources financières permettraient d'élargir la participation aux programmes de formation. Actuellement, le taux de participation de la population active est inférieure à 3 % dans la plupart des pays développés et atteint rarement 5 %, ce qui est peu vu les besoins croissants en matière de recyclage. Il faut cependant bien voir que des perspectives d'emploi ne sont pas fameuses et que cela peut décourager les chômeurs de se recycler.

58. Dans l'Union européenne, 2 milliards d'écus ont été affectés à la reconversion des travailleurs de secteurs connaissant de profondes mutations structurelles (notamment les industries textile et automobile) pendant la période 1994-1999, dans le cadre du nouveau fonds structurel. A supposer que le recyclage coûte environ 10 000 écus par travailleur et que la moitié de cette somme soit financée par des fonds de la Commission européenne, 80 000 personnes pourraient être recyclées à l'aide de ce mécanisme 11/.

59. Aux Etats-Unis, le nombre de participants aux programmes de formation mis en oeuvre en application de la loi sur la formation solidaire (Job Training Partnership Act) a rarement dépassé 100 000 par an dans les années 80, alors qu'en moyenne 4 à 5 millions de personnes ont chaque année perdu leur emploi. Dans le cadre du programme d'aide à l'ajustement commercial, qui prévoit des allocations de formation pour les travailleurs ayant été licenciés en raison notamment de la concurrence des importations, quelque 12 000 personnes par an ont été formées pendant la période 1980-1990 12/. Les programmes mis en oeuvre par l'Etat n'ont profité qu'à une faible portion de la main-d'oeuvre ayant besoin de se recycler et de perfectionner ses compétences.

60. La participation aux programmes de formation parrainés par l'Etat a également été très faible au Japon, même dans les secteurs aux prises avec de graves difficultés comme l'industrie textile, la sidérurgie et la construction navale. En revanche, les efforts déployés dans ce pays par les employeurs, les travailleurs en surnombre et les syndicats pour trouver de nouvelles possibilités d'emploi et améliorer les compétences ont été largement couronnés de succès. Les grandes entreprises ont généralement cherché à protéger leur personnel essentiel en lui assurant un emploi à vie. L'ajustement en matière d'emploi a été facilité par une pratique purement privée, consistant à trouver

aux personnes mises à pied un poste dans d'autres entreprises du même groupe. Ce reclassement a été facilité par une diversification croissante de la production des grands conglomérats. Les salariés, pour leur part, ont fait preuve d'une grande mobilité géographique et intersectorielle. Si le taux de chômage est bas au Japon, c'est parce que les stratégies d'emploi du secteur privé ont permis dans une large mesure de réorienter les travailleurs en surnombre vers de nouveaux secteurs compétitifs.

C. La politique d'ajustement des pays développés dans l'agriculture

61. L'aide à l'ajustement n'a pas encore donné beaucoup de résultats dans l'agriculture, comme en témoigne l'important excédent de la production dans de nombreux pays développés. Au cours des dernières décennies, la politique agricole a été axée sur la protection plutôt que sur la restructuration. Les ressources financières consacrées par les gouvernements à l'ajustement structurel ont été faibles par rapport aux sommes considérables affectées au soutien des prix et des marchés, ainsi qu'aux subventions à l'exportation.

62. Les plans de mise hors culture temporaire ont limité la surproduction dans une certaine mesure, mais n'ont guère contribué à soustraire durablement des terres à l'agriculture. L'aide de l'Etat pour la modernisation des exploitations (nouveaux investissements, adoption de techniques modernes, etc.) a bien souvent accru la productivité, mais pas nécessairement dans les secteurs jouissant d'un avantage comparatif, ce qui n'a fait qu'accroître les excédents. Les mesures prises par les pouvoirs publics, notamment l'aide à la recherche, pour diversifier la production et l'orienter vers des cultures plus prometteuses (comme certains fruits et légumes) ainsi que vers la sylviculture et l'aquaculture ont apparemment donné quelques résultats, qui demeurent néanmoins limités. Un appui a également été fourni pour aider les agriculteurs à se reconvertir dans des activités industrielles et tertiaires à petite échelle.

63. Des plans de préretraite ont également été mis en oeuvre dans l'agriculture, mais les sommes offertes ont souvent été trop faibles pour rendre cette option vraiment intéressante. En outre, de nombreux gouvernements ont favorisé la formation des agriculteurs pour les aider à mieux gérer les exploitations, à accroître leurs compétences techniques et à se familiariser avec les nouvelles orientations de la production, de la technologie et de la commercialisation des produits agricoles. Il semble cependant que, dans ce domaine, on n'ait pas mis suffisamment l'accent sur la conduite des activités agricoles dans des conditions déterminées par les forces du marché.

64. Le Cycle d'Uruguay a jeté les bases de la réforme à long terme du commerce des produits de l'agriculture et de la politique dans ce secteur. L'Accord sur l'agriculture prévoit principalement une réduction progressive de la protection à la frontière, du soutien intérieur et des subventions à l'exportation. Les mesures non tarifaires doivent être transformées en équivalents tarifaires. Les engagements en matière de réduction ne visent toutefois pas l'aide à l'ajustement structurel, le soutien des revenus découplé de la production, ni les paiements effectués dans le cadre de programmes de protection de l'environnement et d'assistance régionale.

65. Les pressions en faveur de l'ajustement dans l'agriculture devraient s'accroître à la longue. A moyen terme, cependant, la libéralisation n'entraînera probablement pas une restructuration de grande envergure. Les droits élevés résultant de la tarification atténueront ces pressions dans de nombreuses branches. De surcroît, le soutien intérieur aux agriculteurs demeurera important, car la réduction prévue n'est que de 20 % et a un caractère global. Le soutien direct des revenus contribuera à réduire encore les pressions en faveur de l'ajustement. L'application de nouvelles dispositions concernant les sauvegardes risque aussi de freiner l'essor des importations et l'ouverture des marchés.

66. L'aide à l'ajustement a donc un rôle important à jouer dans l'établissement de structures agricoles plus compétitives dans les pays développés. Elle devrait être strictement fondée sur l'avantage comparatif. Il importe en particulier de promouvoir une restructuration concordant avec l'évolution des positions concurrentielles, et de faciliter la libéralisation à long terme amorcée par le Cycle d'Uruguay.

67. Au lieu de poursuivre une politique quelque peu fragmentaire et apparemment peu efficace dans le domaine de l'assistance à l'ajustement, les dirigeants des pays développés pourraient envisager de mettre en oeuvre des stratégies plus complètes pour aider l'agriculture à s'adapter au jeu des forces du marché et à venir à bout du problème de la surproduction. Ces stratégies pourraient, en particulier, viser à faciliter l'abandon d'activités non compétitives, la diversification en faveur de cultures plus prometteuses et la reconversion dans de nouvelles activités (sylviculture, tourisme agricole, artisanat et services à petite échelle).

Chapitre II

DEBOUCHES POUR LES PAYS EN DEVELOPPEMENT ET LES PAYS EN TRANSITION

68. De nombreux pays développés ne suivent pas encore une politique d'ajustement structurel vraiment "positive", propre à faciliter une restructuration conforme à l'évolution de l'avantage comparatif ainsi qu'à élargir les débouchés pour les exportations des pays en développement et des pays en transition. D'importants secteurs traditionnels, comme l'industrie textile et la confection, la chaussure, la sidérurgie et la construction navale, connaissent toujours de graves problèmes d'ajustement dus à la baisse ou à la perte de leur compétitivité et à une surcapacité. Dans l'agriculture, les pays développés n'ont guère progressé sur la voie d'une restructuration digne de ce nom.

69. L'importance nouvelle accordée au soutien de l'investissement dans l'innovation, la recherche et la formation, pour favoriser la restructuration de la production en faveur d'industries exigeant des compétences et des techniques poussées, pourrait entraîner l'abandon de certaines activités de bas et de milieu de gamme dans des secteurs où de nombreux pays en développement et pays en transition apparaissent comme des fournisseurs compétitifs.

70. L'assistance aux branches de secteurs traditionnels qui se lancent dans la production d'articles d'une valeur élevée peut en outre avoir le même effet bénéfique. Elle pourrait être liée plus étroitement à la réduction des capacités dans les branches qui ne sont pas viables. Dans les cas où l'aide à l'ajustement des secteurs traditionnels a conduit à une augmentation de la productivité dans des gammes de production en compétition avec les exportations de pays où les coûts sont moindres, la concurrence s'est avivée pour ces pays. Bien souvent, cependant, les gains de productivité se sont accompagnés d'une réorientation vers la fabrication de biens de catégorie supérieure.

71. Dans ce contexte, les pays en développement craignent que l'aide à la mise au point de procédés nouveaux améliorant la productivité grâce à la mécanisation leur fasse perdre leur avantage comparatif dans les secteurs laborivores. Il semble néanmoins que l'innovation dans ce domaine n'ait pas entraîné une "inversion" de l'avantage comparatif, et que les économies qui en découlent soient généralement éphémères.

72. Certaines industries traditionnelles (comme la confection et la chaussure) se prêtent difficilement à une forte automatisation et restent relativement laborivores. Dans l'industrie textile, le perfectionnement technique des opérations de filature et de tissage a accru la productivité et l'intensité du capital, mais les nouvelles méthodes se sont répandues rapidement dans de nombreux pays en développement. Même si l'atout que leur confère le moindre coût de la main-d'oeuvre s'est amenuisé, ces pays sont parvenus à conserver leur avantage concurrentiel pour la production en grande série, comme en témoigne le fait que leurs exportations gagnent constamment du terrain sur les marchés des pays développés.

73. En revanche, l'octroi de subventions "défensives" servant simplement à soutenir des branches d'activité non compétitives de secteurs traditionnels a fait obstacle à l'ouverture de nouveaux débouchés pour les fournisseurs concurrentiels des pays en développement et des pays en transition, de même que l'établissement d'une protection à la frontière et le recours à des mesures antidumping, des mesures compensatoires et des mesures relevant de la zone grise pour battre en brèche les importations.

74. Les gouvernements reconnaissent que pour couper les "branches mortes", il faut laisser davantage jouer les forces du marché. Le Traité sur l'Union européenne, par exemple, souligne la nécessité d'accélérer le changement structurel "conformément à un système de marchés ouverts et concurrentiels" (art. 130). Toutefois, des contraintes sociales et politiques, et en particulier l'importance du chômage, rendent difficiles de soumettre rapidement les secteurs considérés à la pleine concurrence des importations.

75. Si les gouvernements ne résistent pas mieux aux pressions des groupements d'intérêts qui préconisent l'octroi de subventions, l'ajustement structurel n'en sera que plus tardif et plus coûteux. L'assistance pour faire face au coût social de la fermeture d'usines peut être considérée d'un oeil plus favorable lorsque les industries sont concentrées sur le plan régional et que le risque de perturbations sociales est donc particulièrement élevé.

76. Les pays en développement, pour leur part, sont de plus en plus nombreux à s'orienter vers l'exportation de biens dont la production fait appel à des compétences et à des techniques poussées. L'expérience des pays développés montre que les possibilités de spécialisation intrasectorielles sont importantes pour la production et le commerce de ces biens, et cette spécialisation - fondée en particulier sur la différenciation des produits et la proximité des marchés - devrait offrir de nouveaux débouchés aux pays en développement 13/. Elle exige cependant une libéralisation de l'accès aux marchés des pays développés.

77. Les gouvernements doivent veiller à ce que les mesures de soutien soient compatibles avec les règles du GATT et, plus précisément, avec l'Accord du Cycle d'Uruguay sur les subventions et les mesures compensatoires, pour que les intérêts de leurs partenaires commerciaux ne soient pas lésés. En vertu de cet accord, les mesures sectorielles peuvent donner lieu à une action si elles ont des "effets défavorables" (dommage ou préjudice grave) sur les intérêts d'autres pays. Les mesures horizontales ne sont pas visées et peuvent être appliquées librement conformément aux règles du GATT. L'assistance à la recherche, horizontale et sectorielle, est autorisée dans certaines limites générales.

78. Dans l'agriculture, les politiques d'ajustement structurel ne devraient guère contribuer à l'ouverture de nouveaux débouchés pour les pays en développement et les pays en transition, à moins d'être considérablement renforcées. De surcroît, l'effet de l'aide à l'ajustement dans ce secteur sera modéré tant que les agriculteurs ne seront pas soumis à de plus fortes pressions découlant de la suppression des importantes mesures de soutien et de protection dont ils bénéficient actuellement. Les conséquences de la libéralisation mise en branle par le Cycle d'Uruguay ne se feront cependant sentir qu'à moyen et à long terme.

79. L'assistance à l'ajustement dans l'agriculture doit être renforcée, mais il faut qu'elle soit conforme avec les dispositions de l'Accord du Cycle d'Uruguay sur l'agriculture. Selon l'annexe 2 de cet accord, les aides à l'investissement destinées à faciliter la restructuration financière ou matérielle des activités agricoles doivent "répondre à des désavantages structurels dont l'existence aura été démontrée de manière objective", les gouvernements disposant toutefois d'une certaine latitude pour interpréter l'expression "désavantages structurels". En outre, les versements peuvent être subordonnés à la condition que les agriculteurs s'engagent à ne pas produire tel ou tel produit. Cette disposition peut contribuer efficacement à empêcher l'octroi d'aides à l'investissement dans des productions qui ne sont plus rentables et qui peuvent être largement excédentaires. L'aide à la recherche en faveur de l'agriculture tombe sous le coup des dispositions de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

Chapitre III

LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT "TRANSFRONTIERES" ET LEURS INCIDENCES

A. L'ajustement structurel par le biais de l'intégration régionale

80. Plusieurs pays développés voient dans l'intégration régionale un moyen de favoriser l'ajustement structurel de leur économie. L'intégration économique vise à accroître la compétitivité internationale grâce à une meilleure répartition des ressources à l'échelle régionale ainsi qu'à l'abaissement des coûts de la production et des opérations, et à favoriser l'investissement et une organisation plus efficace des entreprises.

81. L'Union européenne considère que l'établissement du marché unique peut grandement contribuer à accroître la compétitivité internationale de ses industries de pointe et à réduire l'écart technologique entre le marché européen (dû à sa fragmentation) et ses principaux concurrents. Parallèlement aux méthodes traditionnelles de libéralisation et d'intégration commerciales, l'Union a pris des mesures complémentaires pour atteindre cet objectif, en mettant notamment en oeuvre des programmes communs de recherche. Toutefois, rien n'indique encore que la compétitivité des industries considérées ait augmenté dans la mesure escomptée.

82. De même, l'ALENA est souvent considéré comme un moyen de favoriser l'ajustement structurel de l'économie mexicaine et de sauvegarder les acquis des réformes économiques déjà effectuées. L'augmentation des investissements et des transferts de techniques devrait y contribuer. L'ALENA offre également aux industries des Etats membres développés une "plate-forme" de production proche où les coûts sont bas, et par conséquent de nouvelles possibilités d'accroître leur compétitivité internationale. Le renforcement de l'intégration entre l'Union européenne et les pays d'Europe orientale, ainsi que les propositions récentes concernant la conclusion d'accords de libre-échange avec des pays méditerranéens, devraient aussi élargir les possibilités d'ajustement structurel des industries européennes.

83. Les groupements d'intégration régionale limitent cependant souvent l'influence des pressions extérieures sur l'ajustement dans certains secteurs de production, en maintenant une protection importante à la frontière ou en appliquant des règles d'origine très strictes. Cela fait obstacle à l'établissement de liens avec des fournisseurs extérieurs plus compétitifs et empêche de tirer le meilleur parti des possibilités globales de répartition rationnelle des ressources.

B. Aide aux stratégies de délocalisation

84. De nombreuses entreprises de pays développés ont transféré des branches de production qui n'étaient plus compétitives dans des pays en développement où elles jouissent d'un avantage comparatif. Les transplantations dans des pays en transition ont jusqu'à présent été beaucoup moins fréquentes, mais devraient se multiplier.

85. Les instruments de délocalisation sont l'investissement direct à l'étranger, y compris la création de coentreprises, et d'autres types de coopération en matière de production, comme la sous-traitance ou la cession de licences. La délocalisation a pris en partie la forme de transfert d'activités laborieuses. Ce "perfectionnement passif" a été dans une large mesure facilité par l'existence de zones franches industrielles, d'industries sous douane et de facilités douanières ainsi que de régimes spéciaux de licences d'importation dans les pays en développement.

86. La réimplantation d'activités dans des pays en développement se fait en partie dans le cadre des réseaux régionaux ou mondiaux de production et de distribution de sociétés transnationales. Ces réseaux permettent aux entreprises d'utiliser des facteurs de production, des matières et des techniques provenant d'un large éventail de sources, de réduire les coûts et d'offrir simultanément sur les principaux marchés des produits adaptés aux besoins locaux. Les sociétés transnationales ont également entrepris de revoir leurs stratégies d'investissement pour s'implanter éventuellement dans des pays en transition. Les entreprises de taille moyenne, elles aussi, étendent de plus en plus leurs activités à l'échelle régionale ou mondiale.

87. Les pays en développement qui ont le plus profité des réseaux de production transnationaux sont certaines nations asiatiques en plein essor, qui suivent elles-mêmes de plus en plus de stratégies de délocalisation vers des pays où les coûts sont plus bas, principalement à l'intérieur de la même région. Parmi les pays en transition, quelques Etats d'Europe centrale, ayant progressé sur la voie de la réforme économique et conclu des accords d'association avec l'Union européenne qui constitue un marché proche, sont particulièrement bien placés pour resserrer leurs liens avec les structures de production de l'Europe occidentale.

88. De nombreux pays développés ont pris des mesures pour aider leurs entreprises à investir directement à l'étranger 14/. Certains programmes visent expressément à favoriser l'investissement dans les pays en développement; d'autres ont un caractère plus général. Dans près de la moitié des pays membres de l'OCDE, des organismes publics de financement du développement contribuent à acheminer l'investissement vers les pays du tiers monde. Aux Etats-Unis, l'Overseas Private Investment Corporation (OPIC) privilégie l'investissement direct dans les pays en développement à faible revenu. Les programmes en faveur de l'investissement dans les pays en transition sont encore rares dans les pays développés.

89. Les gouvernements facilitent aussi le transfert d'activités laborieuses quand les produits, une fois assemblés, sont réexportés vers le pays qui a fourni les intrants. En vertu de dispositions concernant les "opérations de montage hors frontière" et le "perfectionnement passif", de nombreux pays développés ne prélèvent pas de droits sur les biens importés pour autant que ceux-ci contiennent des produits intermédiaires (matières, éléments) fournis par leurs propres entreprises. En outre, l'accès préférentiel aux marchés dans le cadre du système généralisé de préférences (SGP) peut avoir encouragé le transfert d'activités traditionnelles dans des pays jouissant d'un avantage comparatif. Les contingents et les règles d'origine ont cependant considérablement atténué les pressions en faveur de l'ajustement exercées par la concurrence des importations bénéficiant du SGP.

90. Les objectifs de l'aide officielle à l'investissement étranger direct dans les pays en développement ont un caractère général. Les gouvernements veulent que leur soutien ait un effet favorable sur le développement économique des pays du tiers monde (création d'emplois, perfectionnement des compétences, transfert de techniques), mais soit également profitable aux pays développés (emploi, essor des exportations). La contribution potentielle de l'investissement à l'élargissement des débouchés pour les exportations des pays en développement est cependant rarement prise en considération. Elle peut même être considérée comme incompatible avec les objectifs des pays développés dans le domaine de la balance des paiements et de l'emploi. Le rôle des investissements directs à l'étranger appuyés par l'Etat dans l'ajustement structurel des pays développés est donc beaucoup moins important qu'il n'y paraît.

91. Le Japon fait figure d'exception dans ce domaine, car il a en grande partie lié son appui en faveur de l'investissement direct à l'étranger à des objectifs concernant l'ajustement structurel. Il s'est attaqué beaucoup plus énergiquement que d'autres pays aux problèmes des industries périllicantes en transplantant des activités dans des pays en développement. Les investissements japonais dans ces pays, qui appartiennent pour la plupart à la région asiatique, ont manifestement contribué à "mettre de l'ordre dans la maison" 15/ et ont facilité la restructuration de l'économie nationale en fonction de l'évolution des positions compétitives dans le commerce international.

92. L'industrie japonaise est entrée dans une nouvelle phase de délocalisation dans la région asiatique au milieu des années 80, quand la forte appréciation du yen a poussé les entreprises à redéployer beaucoup plus largement leurs activités à l'étranger. Les investissements du Japon dans les pays en développement asiatiques ont plus que sextuplé entre 1985 et 1990. D'après certaines estimations, environ 10 % des activités manufacturières ont été délocalisées pendant cette période, ce qui a créé plus de 700 000 emplois en Asie 16/. Des investissements ont été effectués à la fois dans les industries légères (électronique grand public, téléviseurs, appareils ménagers, textiles et vêtements) et dans d'autres secteurs (machines et appareils électriques et autres, matériel de transport, instruments de précision) et ont été en grande partie axés sur l'exportation, une partie de la production étant réexportée vers le Japon. Leur progression s'est ralentie depuis le début des années 90, ce qui donne à penser que cette phase de restructuration atteindra bientôt ses limites.

93. La stratégie de délocalisation a été mise en oeuvre en consultation étroite avec le gouvernement qui a fourni un appui financier 17/. Des coupes sévères ont été effectuées dans les branches d'activité qui n'étaient plus compétitives au Japon. Cela a facilité non seulement la restructuration de l'économie japonaise, mais encore le développement des pays d'accueil. Les autres grands pays développés n'ont pas encore adopté une stratégie générale de ce type. Certains pays en développement avancés de la région asiatique suivent l'exemple du Japon, selon un modèle que l'on compare souvent à un "vol d'oies".

94. Les mécanismes d'aide à l'investissement mis en place par les pays développés n'ont apparemment guère contribué à réduire la forte concentration de l'investissement étranger direct dans un petit nombre de pays en développement, ni à intégrer un plus grand nombre de pays du tiers monde à tous les stades de développement économique dans les stratégies d'ajustement. Pendant la période 1985-1990, les trois quarts des investissements directs dans le tiers monde sont allés à une dizaine de pays seulement, dont six pays d'Asie. De surcroît, les critères fixés (stabilité politique des pays d'accueil, par exemple), qui laissent une grande liberté pour le choix des bénéficiaires, ont souvent conduit à l'exclusion des pays à faible revenu, des PMA ainsi que des pays lourdement endettés. La délocalisation sous forme de "perfectionnement passif" a également été entravée par le contingentement des importations dans certains secteurs, notamment les textiles et les vêtements.

95. Un processus dynamique d'ajustement structurel de la production et du commerce "par-delà les frontières nationales", à une échelle véritablement mondiale, est indispensable pour intégrer tous les pays en développement et les pays en transition à une division internationale du travail qui soit bénéfique à tous les partenaires commerciaux. Les programmes des pays développés en faveur de l'investissement direct à l'étranger pourraient contribuer beaucoup plus largement à faciliter la délocalisation de leurs activités de production qui ont irrémédiablement perdu leur compétitivité.

96. Une analyse plus poussée apparaît nécessaire pour pouvoir concevoir une politique plus générale, propre à mobiliser les entreprises et à favoriser le redéploiement d'activités de production non compétitives. Il pourrait être utile, à cet égard, d'étudier plus en détail l'expérience du Japon.

Chapitre IV

NECESSITE D'UNE ANALYSE PLUS POUSSEE

97. Le Groupe de travail spécial de la CNUCED sur les perspectives commerciales dans le nouveau contexte du commerce international est appelé à étudier, entre autres, dans quelle mesure les engagements concernant la libéralisation du commerce pris pendant le Cycle d'Uruguay élargiront les débouchés des pays en développement et des pays en transition dans les pays développés.

98. Les politiques d'ajustement structurel des pays développés peuvent aider les diverses branches d'activité à s'adapter en réponse aux nouvelles pressions. Les dirigeants de ces pays pourraient donc accorder une attention accrue à la contribution de ces politiques à un ajustement positif dans les secteurs où la libéralisation découlant du Cycle d'Uruguay se traduira probablement par un renforcement de la concurrence, en raison de l'augmentation des importations provenant des pays en développement et des pays en transition. On citera en particulier le cas de l'agriculture, des textiles et des vêtements, qui doivent faire l'objet d'une libéralisation progressive.

99. Dans ces branches et d'autres grands secteurs qui seront de plus en plus soumis à la concurrence des importations, les responsables pourraient :

- i) étudier les stratégies qui ont permis à des entreprises d'adapter leur production à l'évolution de la compétitivité et, partant, ont contribué à l'ouverture de nouveaux débouchés pour des fournisseurs étrangers offrant des produits moins coûteux;
- ii) étudier dans quelle mesure la politique d'ajustement structurel a facilité (ou entraîné) la mise en oeuvre de ces stratégies d'entreprise; et
- iii) étudier comment renforcer les politiques d'ajustement structurel pour mieux étayer pareilles stratégies.

100. Il n'est pas toujours aisé d'analyser l'efficacité des politiques d'ajustement structurel dans tel ou tel secteur, en particulier quand les industries et entreprises ont bénéficié d'aides diverses destinées à soutenir un ensemble de stratégies. Pour faire face aux pressions croissantes exercées par la concurrence, les entreprises ont en effet souvent suivi plusieurs stratégies à la fois (fermeture d'usines, amélioration de la productivité, réorientation vers des gammes de production faisant appel à des compétences et à des techniques plus poussées, diversification, transfert d'activités dans des pays en développement).

101. On pourrait s'attacher en particulier à évaluer l'efficacité des mesures d'incitation et de soutien en faveur du transfert d'activités non compétitives dans des pays où les coûts sont moindres et qui jouissent d'un avantage comparatif, afin de pouvoir définir des orientations s'inscrivant dans une perspective globale.

102. Dans l'agriculture, l'industrie textile et la confection, où la libéralisation sera progressive et s'étendra sur de plus longues périodes, les politiques d'ajustement structurel pourraient être davantage axées sur l'adaptation anticipée de la production, en prévision de l'augmentation de la concurrence des importations. Dans le secteur agricole, il faudra très probablement revoir en profondeur et renforcer considérablement ces politiques.

Notes

1/ Voir Policies for Adjustment: Some Genese Considerations, communiqué du Conseil en date du 15 juin 1978 [C(7896), annexe II].

2/ Voir OCDE, Industrial Support Policies in OECD Countries, 1986-1989, Paris, 1992 (OCDE/GD(92)126), tableau 1.

3/ Voir Industrial policy in an open and competitive environment - guidelines for a Community approach, COM(90)556, Bulletin des Communautés européennes, supplément 3/91.

4/ Voir Ministère du commerce international et de l'industrie (MITI), Trends and Future Tasks in Japanese Industrial Technology, livre Blanc, Tokyo, 1988, cité dans C. Watanabe et Y. Honda, "Japanese industrial science and technology policy in the 1990's, Japan and the World Economy, vol. 4, No 1 (octobre 1992).

5/ Voir la "loi sur les mesures temporaires de stabilisation de certaines industries en difficulté", adoptée en 1978. En 1983, cette loi a été modifiée et prorogée pour une nouvelle période de cinq ans, et rebaptisée "loi sur les mesures temporaires pour l'ajustement structurel de certaines industries".

6/ Voir "The role of industrial policy in the post World War II economic development in Japan", monographie présentée par le Japon (UNCTAD TD/B/WG.4/Misc.17).

7/ Voir S. Sekiguchi et T. Horiuchi, "Myth and reality of Japan's industrial policies", The World Economy, vol. 5, No 4 (décembre 1985), et, par les mêmes auteurs, "Trade and adjustment assistance", dans R. Komiya, Okuno et K. Suzumura, Industrial Policy of Japan (Tokyo, San Diego, Londres : Academic Press, 1987).

8/ Ministère du commerce international et de l'industrie, The Sub-Committee for Long-Range Issues of the Industrial Structure Council Interim Recommendations, Tokyo, février 1994.

9/ Voir R.Z. Lawrence, "A depressed view of policies for depressed industries", dans R.M. Stern (ed.), Trade and Investment Relations Among the United States, Canada, and Japan (Chigago: The University of Chicago Press, 1989).

10/ Voir R.Z. Laurence, "A depressed view of policies for depressed industries", op. cit.

11/ Voir Bulletin de l'Union européenne, No 1/2, 1994 et COM(94)49; voir également P. Buigues et A. Sapir, "Community industrial policies", dans P. Nicolaidis (ed.), Industrial Policy in the European Community: A Necessary response to Economic Integration? (Dordrecht, Boston, Londres : Martinus Nijhoff Publishers, 1993).

12/ Voir "Débouchés commerciaux (mesures de protection de l'environnement, politiques d'ajustement structurel, pratiques commerciales restrictives)", rapport du secrétariat de la CNUCED (TD/B/WG.4/6).

13/ Voir W. Gerstenberger, "Strukturwandel in den führenden Industrieländern: Setzen sie alle auf die gleichen Pferde?", ifo-Schnelldienst, 5-6/89.

14/ Ces mesures d'incitation peuvent être classées en cinq grandes catégories : a) Information et promotion des investissements, avec en particulier le financement d'études de préinvestissement et de faisabilité; b) mise en place de régimes de garantie des investissements couvrant les risques non commerciaux (guerre, expropriation, transfert); c) mesures d'ordre fiscal; d) aide financière (octroi de prêts à des conditions préférentielles aux entreprises souhaitant investir dans des pays en développement); e) création de sociétés d'investissement parrainées par l'Etat, offrant des fonds pour la création de coentreprises. Les régimes de crédit à l'exportation et de garantie des crédits à l'exportation qui facilitent les exportations de biens d'équipement ont aussi, dans bien des cas, contribué de façon décisive au financement des investissements privés à l'étranger.

15/ T. Ozawa, "Japan in a new phase of multinationalism and industrial upgrading: functional integration of trade, growth and FDI", Journal of World Trade, vol. 25, No 1, février 1991.

16/ Voir K. Furuya, "High-level manpower and Japan's foreign aid", document présenté à la Conférence sur les flux internationaux de main-d'oeuvre et les investissements étrangers en Asie, Tokyo, 9-12 septembre 1991, cité dans Pang Eng Fong, Regionalization in labour flows in Pacific Asia, Centre de l'OCDE pour le développement (Paris, 1993).

17/ Outre la Banque japonaise d'import-export, le Fonds de coopération économique extérieure et l'Agence de coopération internationale du Japon ont accordé des crédits aux entreprises transférant des activités à l'étranger. Ces deux derniers organismes s'efforcent de promouvoir le développement économique du tiers monde.
