



# Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale  
28 mars 2011  
Français  
Original: anglais

---

## Conseil du commerce et du développement

### Commission du commerce et du développement

#### Troisième session

Genève, 6-10 juin 2011

Point 4 de l'ordre du jour provisoire

## **Examen de l'évolution du système commercial international et renforcement de sa contribution au développement et à la reprise économique**

### **Note du secrétariat de la CNUCED**

#### *Résumé*

La croissance par le commerce reste une donnée essentielle des stratégies de développement adoptées par les pays au lendemain de la crise. Si d'après une certaine orthodoxie, un commerce plus libre devait nécessairement amener de la croissance, de l'emploi et du développement, il est confirmé par les travaux de recherche et l'expérience que les avantages tirés du commerce dépendent étroitement des capacités de production existantes, des cadres réglementaires et institutionnels, et de l'application de politiques nationales complémentaires, notamment pour le marché du travail. Le contenu, l'ampleur, la séquence chronologique et le rythme de la libéralisation ont leur importance. Il faut plus clairement définir la place de politiques qui soutiennent le renforcement des capacités productives, la diversification économique et la création de valeur ajoutée, ainsi que la création d'emplois et l'ajustement du marché du travail, au sein de stratégies intégrées de commerce et de développement. La nécessité de recourir à différents instruments pour mener les politiques impose que le système commercial international laisse davantage de marge d'action aux pays, dans l'intérêt du développement. Il est important d'achever le Cycle de Doha fin 2011, avec une composante développement solide et des dispositions spécifiques permettant de soutenir efficacement le renforcement des capacités productives et exportatrices des pays en développement. Il importe tout particulièrement d'en maximiser les retombées bénéfiques pour l'emploi et d'en limiter les éventuels effets défavorables.

## Introduction

1. Alors que les pays, au lendemain de la crise, s'efforcent de retrouver la voie d'un développement économique soutenu, le commerce reste incontestablement un instrument important. On se rend compte de plus en plus que les stratégies de croissance tirée par le commerce doivent être complétées par des politiques actives – pour l'industrie, l'agriculture et les services – visant à soutenir le développement des capacités de production, la transformation structurelle, la diversification économique, la création de valeur ajoutée et la formation de capital humain. Les stratégies de croissance par les exportations et par la demande doivent être combinées. La création d'emplois doit être une préoccupation importante, car la crise – notamment par ses effets sur le commerce – a durement frappé les marchés du travail, aggravant un chômage chronique, les inégalités et le poids de l'économie informelle. Créer des emplois est indispensable pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), en particulier le premier de ces objectifs, sur la réduction de la pauvreté. L'évolution actuelle des stratégies de développement renforce l'importance du système commercial international pour les stratégies nationales de développement. La libéralisation du commerce et les disciplines commerciales exercent une influence croissante sur les politiques commerciales et industrielles ainsi que sur le marché du travail.

### I. Évolution récente

#### A. Reprise de l'économie et du commerce

2. L'économie mondiale poursuit sa reprise «à deux vitesses», caractérisée par la croissance dynamique des pays en développement. Après une contraction de 2 % en 2009, le produit intérieur brut (PIB) mondial a enregistré une croissance estimée à 3,6 % en 2010. Avec un taux de croissance prévu à 7,1 % en 2010, les pays en développement devraient devancer les pays développés (qui se situeraient à 2,3 %)¹. La reprise a été particulièrement forte en Asie (notamment en Chine, en Inde et en Indonésie) et en Amérique latine (notamment au Brésil). L'Afrique et les pays les moins avancés (PMA) devraient enregistrer une croissance de 4,7 % et 5,2 %, respectivement. Le commerce mondial des biens et services devrait rebondir de 11,4 % en 2010 après avoir reculé de 11 % en 2009². La solidité de la demande d'importations en provenance des pays en développement, notamment de Chine et de République de Corée, a stimulé les exportations mondiales, soutenant la reprise des pays développés. Les pays en développement devraient enregistrer une expansion de 11,9 % de leurs exportations en 2010 après une contraction de 7,8 % en 2009 – contre 11 % pour les pays développés, ce qui reste insuffisant pour compenser le fort recul – 12,9 % – enregistré par ces pays en 2009. Les catastrophes de grande ampleur survenues récemment au Japon pourraient réduire la production japonaise en 2011 et avoir des conséquences pour le commerce, notamment le commerce lié à certaines chaînes mondiales d'approvisionnement.

3. En octobre 2010, les exportations mondiales de marchandises se situaient, en valeur, à un niveau de 12 % inférieur au niveau d'avant la crise (fig. 1). D'après les prévisions, les exportations de marchandises du Japon, des États-Unis et de l'Union européenne (UE)

---

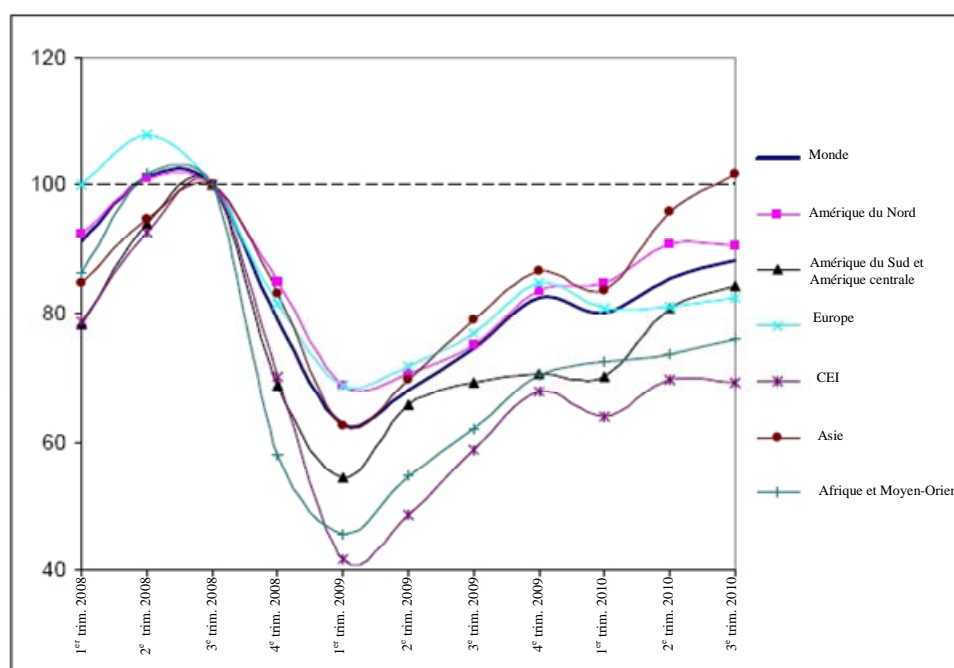
¹ Nations Unies (2011), *Situation et perspectives de l'économie mondiale, 2011*.

² FMI (2010), *Perspectives de l'économie mondiale*, octobre 2010.

augmenteront en 2010 de 27,3 %, 15,9 % et 10,9 %, respectivement. Seule l'Asie a retrouvé ses niveaux d'avant la crise, le Bangladesh, le Viet Nam et les Philippines affichant une croissance vigoureuse. Le dynamisme à l'exportation de l'Asie laisse anticiper un rebond accéléré de la demande d'importations de produits finaux via les chaînes d'approvisionnement de cette région. Les exportations de la Communauté d'États indépendants (CEI) et de l'Afrique/Moyen-Orient étaient encore de 30 % et 24 % inférieures à leur niveau d'avant la crise, respectivement, du fait de la concentration de ces exportations sur les combustibles, dont les prix sont restés plus bas pendant toute la période 2009-2010 par rapport aux sommets qu'ils avaient atteints avant la crise, malgré des hausses au début de 2011. Par secteur, des tendances disparates se dégagent, les produits alimentaires, les produits chimiques et les machines rattrapant progressivement leurs niveaux d'avant la crise (fig. 2).

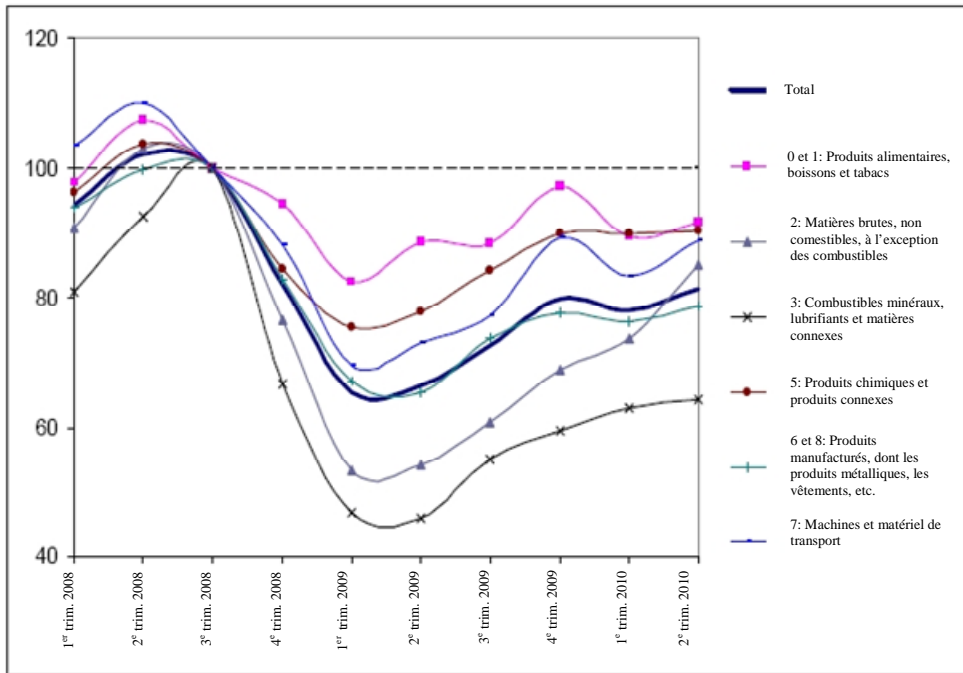
Figure 1

**Exportations de marchandises, par région (troisième trimestre 2008 = 100)**



Source: CNUCED, d'après les statistiques conjoncturelles en ligne de l'OMC sur le commerce des marchandises.

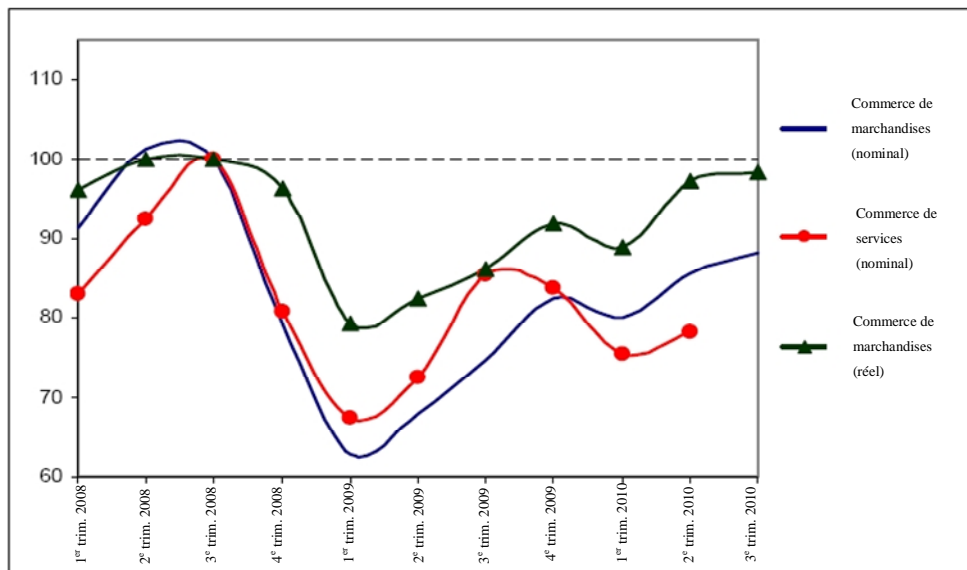
Figure 2  
**Importations OCDE, par produit (troisième trimestre 2008 = 100)**



Source: CNUCED, d'après des statistiques de l'OCDE.

4. L'évolution différente des exportations, en valeur et en quantité, fait ressortir l'importance de l'effet de prix (fig. 3). En quantité, les exportations mondiales de marchandises avaient presque retrouvé leurs niveaux antérieurs à la crise en octobre 2010. Si ce net redressement en volume témoigne des progrès de l'activité économique réelle, les prix plus faibles à l'exportation compriment les bénéfices des exportateurs de produits de base.

Figure 3  
**Exportation mondiale de marchandises et de services (troisième trimestre 2008 = 100)**



Source: CNUCED, d'après les statistiques conjoncturelles en ligne de l'OMC sur le commerce des marchandises et les statistiques du FMI sur la balance des paiements.

5. Les pays en développement sont devenus des destinations plus importantes pour les exportations, ce qui a aidé beaucoup d'entre eux à résister à la contraction de la demande mondiale pendant la crise (tableau 1). Leur part en tant que marchés d'exportation a augmenté à un rythme accéléré en 2009, ce qui montre que la croissance des exportations est plus rapide vers ces pays que vers d'autres pays. La part du commerce Sud-Sud a augmenté de 2,8 % en 2009, contre 1,2 % pendant la période 2000-2007. L'Afrique a enregistré une progression remarquable de ses exportations vers le Sud – plus 6,1 % en 2009. L'expansion correspondante de la demande d'importations s'est répartie sur un grand nombre de pays en développement et de produits.

Tableau 1

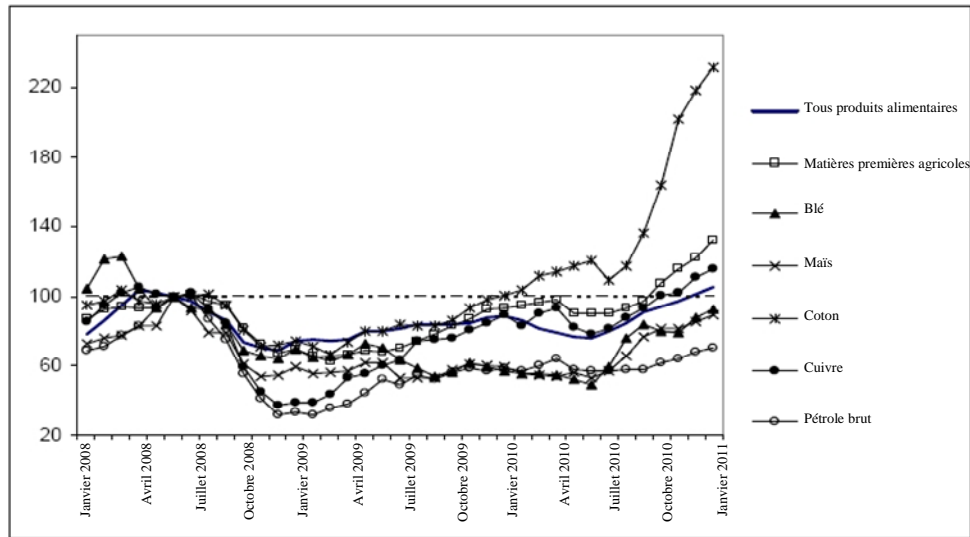
**Part des pays en développement en tant que destinations à l'exportation**

Pays exportateurs	Part (en pourcentage)			Modification de la part (en pourcentage)		
	2007	2008	2009	De 2000 à 2007		
				(moyenne)	2008	2009
Pays développés	23,3	24,4	26,2	0,1	1,0	1,9
Pays en transition	19,7	20,0	23,1	0,1	0,3	3,1
Pays en développement	49,1	51,0	53,7	1,2	1,9	2,8
Pays en développement, Afrique	32,9	33,8	39,9	0,8	0,9	6,1
Pays en développement, Amérique	32,7	35,5	37,6	1,4	2,8	2,0
Pays en développement, Asie	53,9	55,9	57,9	1,1	2,0	2,0

Source: Base de données en ligne UNCTAD Stat.

6. Les produits de base alimentaires ont dépassé leurs plus hauts historiques au début de 2011, ravivant les inquiétudes mondiales concernant la sécurité alimentaire (fig. 4). En 2010, les prix du blé ont augmenté de 63 % et ceux du maïs de 51 %. Ces hausses tiennent en grande partie à des problèmes d'offre. Des différences avec la crise alimentaire de 2008 ont été relevées, notamment les niveaux généralement plus élevés de l'offre existante, un marché moins concentré dans le cas du blé (contrairement au riz qui avait connu des hausses de prix très importantes en 2008) et des hausses plus modérées des prix nationaux, celles des prix internationaux résultant pour partie d'une dépréciation du dollar des États-Unis. Les prix du pétrole brut ont fortement augmenté début 2011, dépassant les 100 dollars le baril, en réaction à l'instabilité dans certains pays producteurs de pétrole. Des prix du pétrole plus élevés ont poussé encore plus haut les niveaux de prix en renchérissant le coût des intrants (transports et engrais, par exemple). Les matières premières agricoles – coton en particulier – ont dépassé leurs plus hauts historiques de 30 %. Les métaux industriels – cuivre en particulier – ont enregistré de vigoureuses augmentations en raison de l'accroissement de la demande dans les pays émergents.

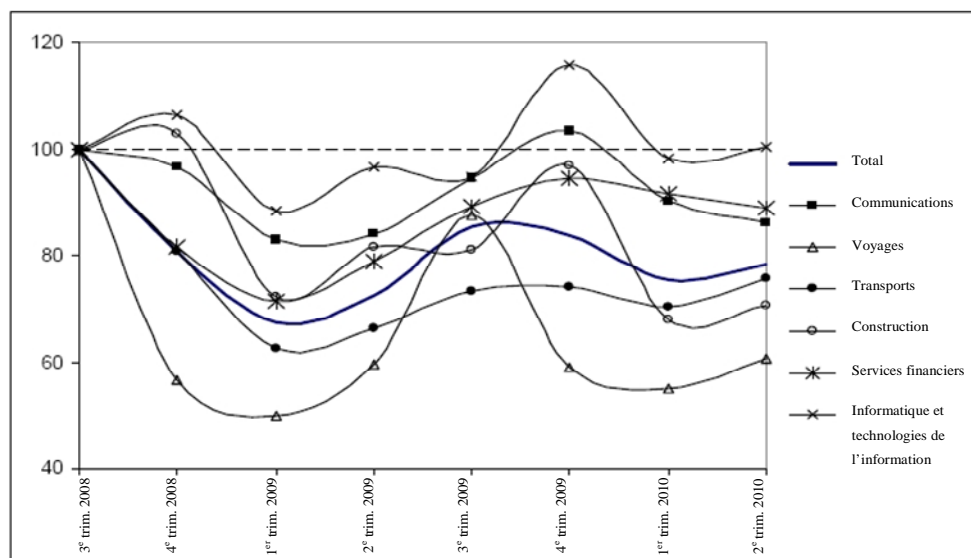
Figure 4  
Indices de prix de certains produits de base (juin 2008 = 100)



Source: Base de données en ligne UNCTADStat.

7. Le commerce des services est généralement considéré comme un secteur résistant mieux aux crises; certaines données nationales ont montré qu'il avait été moins perturbé pendant la crise. Il ressort de la figure 3 que les exportations de services ont été touchées elles aussi par la crise (dans des proportions analogues au commerce des marchandises), leur valeur étant toujours inférieure de 22 % au niveau d'avant la crise. Certains secteurs – transports, voyages et construction – se sont montrés plus instables que d'autres (comme l'informatique et les technologies de l'information) (fig. 5). La construction fait partie des secteurs les plus durement touchés, tandis que la lenteur du redressement du commerce des marchandises a retardé celui des services de transport. Les services financiers restent faibles. Les services de voyage ont un fort caractère saisonnier, mais sont vulnérables aux catastrophes naturelles et à l'instabilité politique. Le secteur des TIC a montré moins d'instabilité.

Figure 5  
Indices des exportations de services par secteur (troisième trimestre 2008 = 100)



Source: CNUCED, d'après les statistiques du FMI sur la balance des paiements.

8. Le tourisme est devenu un secteur clef d'exportation et de création d'emplois pour bon nombre de pays. Les recettes mondiales du tourisme ont chuté à 852 milliards de dollars en 2009. Les entrées de touristes ont fortement progressé à l'échelle mondiale (+6,7 %), pour atteindre le niveau record de 935 millions, soit 22 millions de plus que le record précédent de 2008. En 2011, elles augmenteront de 4 à 5 % d'après les prévisions, même si le secteur connaît une certaine instabilité.

9. Les envois de fonds ont relativement bien résisté à la crise. En 2010, les envois vers les pays en développement ont augmenté de 6 % pour atteindre 325 milliards de dollars, après une contraction de 5,5 % en 2009<sup>3</sup>. Les pays à faible revenu ont enregistré une croissance particulièrement forte (8,2 %). Les envois de fonds ont représenté 4,5 % du PIB des pays en développement, et près de 30 % de celui de certains pays à revenu faible. Leurs incidences sur le développement peuvent être renforcées de diverses façons: formalisation des flux financiers, élaboration d'une réglementation favorable, offre de produits financiers, utilisation des nouvelles technologies, éducation financière des bénéficiaires et des migrants, formation des migrants à l'entrepreneuriat, aide aux petites et moyennes entreprises (PME), titrisation (émission d'obligations destinées à la diaspora, par exemple)<sup>4</sup>.

10. L'augmentation des flux de capitaux vers les pays en développement et l'affaiblissement de certaines monnaies ont fait craindre une «guerre des monnaies» et une «guerre commerciale». Ces craintes ont été avivées par le deuxième «assouplissement quantitatif» aux États-Unis et l'affaiblissement du dollar, qui ont stimulé les exportations du pays tout en affaiblissant la compétitivité commerciale des pays en développement du fait de l'appréciation des monnaies de ces pays (fig. 6). Cela a incité plusieurs pays (notamment le Brésil et la Thaïlande) à recourir à des mesures de contrôle des capitaux, ce qui a été plus largement accepté. Ce nouvel épisode ajoute au débat sur la monnaie chinoise dans le contexte d'un rééquilibrage mondial. La figure 6 montre également une faible appréciation

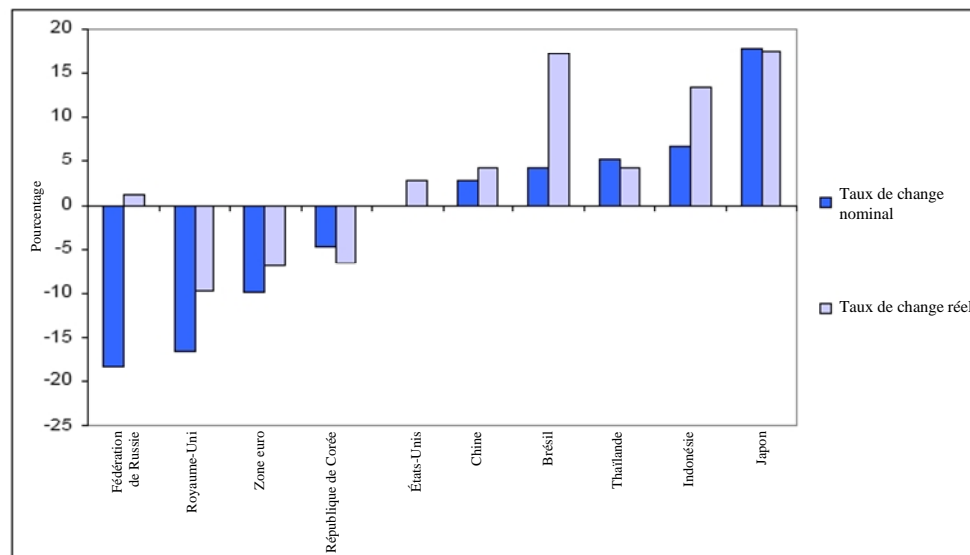
<sup>3</sup> Banque mondiale (2010), *Migration and Remittances Factbook 2011*.

<sup>4</sup> CNUCED (2011), «Maximizing the development impact of remittances».

de la monnaie chinoise et une forte dépréciation de la livre et de l'euro. Les dépréciations monétaires peuvent agir comme des subventions à l'exportation et peser sur les exportations des pays en développement.

Figure 6

### Évolution des taux de change effectifs nominaux et réels, 2008-2010



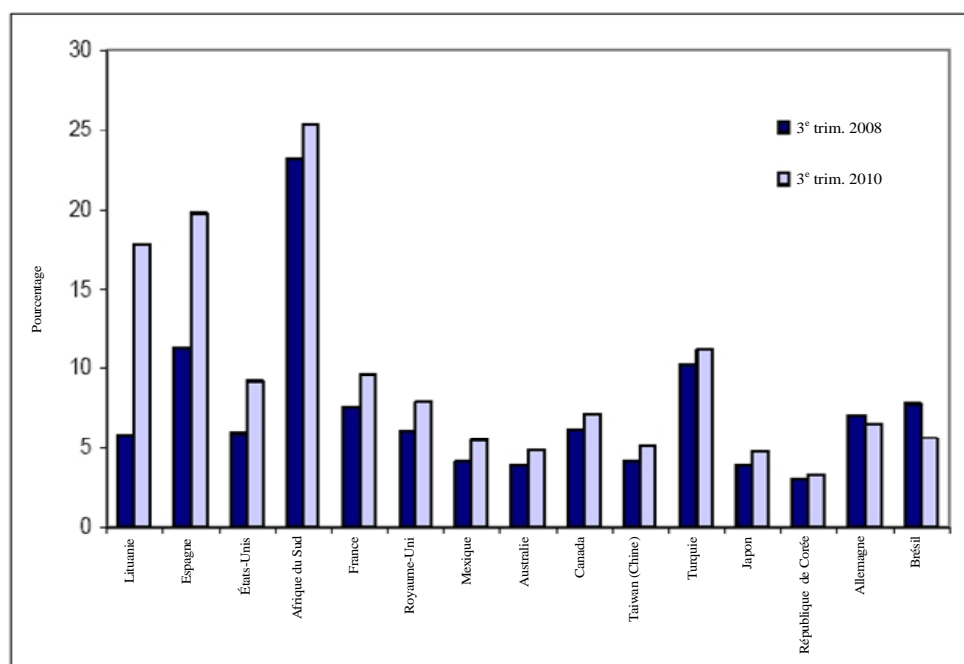
Source: CNUCED, d'après les statistiques financières internationales du FMI et les données par pays de l'Economist Intelligence Unit.

11. Les déséquilibres mondiaux compromettent les perspectives de croissance durable et doivent être corrigés. On s'attend à un accroissement des déficits courants aux États-Unis après une forte chute en 2008. En 2010, l'excédent chinois s'établissait à 306 milliards de dollars et le déficit des États-Unis à 494 milliards. Les pays qui avaient un excédent avant la crise – Allemagne, Chine et Japon – devraient conserver leur position excédentaire à court terme. Le Brésil est passé d'un excédent à un déficit à la suite d'un afflux de capitaux et de l'appréciation de sa monnaie. La fixation d'objectifs chiffrés pour limiter l'ampleur des déséquilibres a été évoquée lors des réunions du G-20, avec notamment des propositions pour limiter ces déséquilibres à 4 % du PIB. Le FMI contrôlera l'évolution des déficits extérieurs, notamment en ce qui concerne la balance commerciale et les flux et les transferts de revenus d'investissement.

12. Un chômage important et durable caractérise la période d'après la crise, même s'il a commencé à reculer fin 2009. À l'échelle mondiale, 210 millions de personnes étaient au chômage en 2009, les trois quarts des nouveaux cas de chômage se produisant dans les pays développés. La croissance différée risque: a) de transformer un chômage cyclique en chômage structurel; et b) d'aggraver les imperfections préexistantes du marché du travail – notamment chômage chronique, segmentation de ce marché, inégalités, chômage des jeunes, faible progression des salaires, dualisme économique. Les pays directement exposés à la crise immobilière et bancaire ont enregistré une forte poussée du chômage (fig. 7). Les pays en développement se caractérisent par une économie informelle importante (60 % de la population active, soit 78 % en Asie, 52 % en Amérique latine et 56 % en Afrique), marquée par des salaires plus bas et une moindre sécurité de l'emploi. Certains pays sont parvenus à faire reculer le chômage, notamment le Brésil, grâce à une solide croissance de son économie et de son commerce, et l'Allemagne grâce à ses politiques de partage du travail et à la vigueur de ses exportations. L'Afrique du Sud se démarque par un taux de chômage élevé.

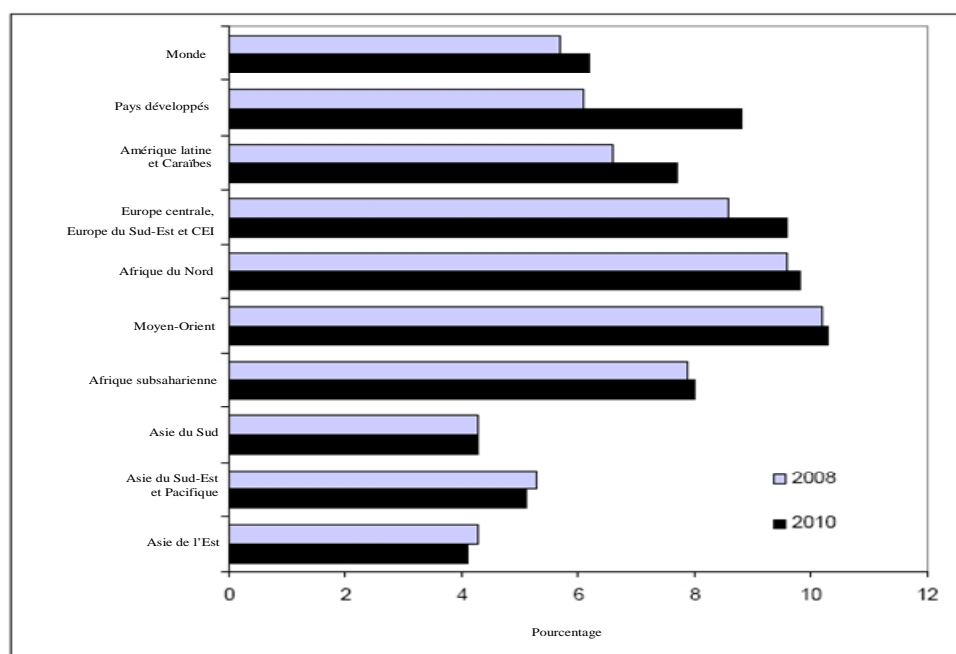


Figure 7  
Taux de chômage dans quelques pays



Source: CNUCED, d'après BIT/LABORSTA.

Figure 8  
Taux de chômage par région

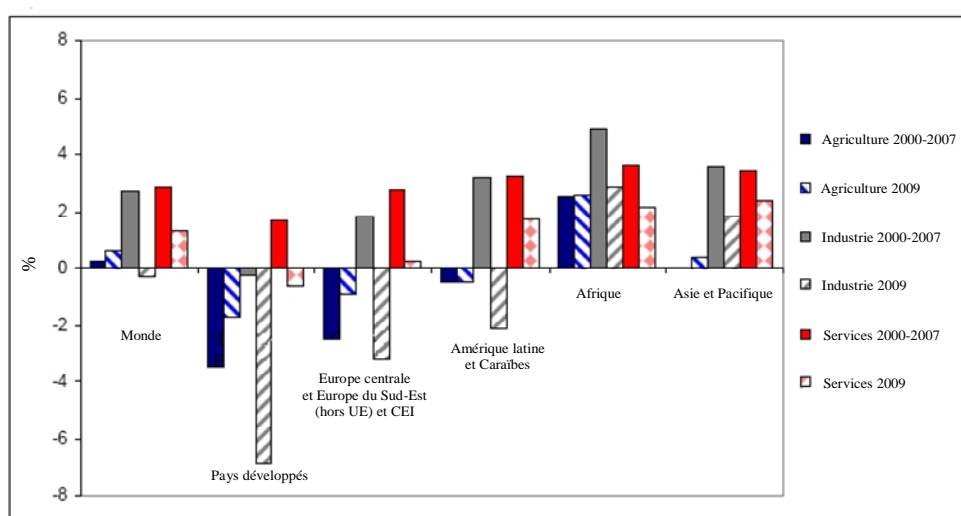


Source: BIT. Tendances mondiales de l'emploi 2011.

13. Les travailleurs ont été touchés par la crise dès lors que les secteurs d'exportation ont perdu des emplois à partir de la fin de 2008, avec l'effondrement du commerce mondial. D'autres pertes ont suivi en raison d'une chute de la demande intérieure, en particulier dans le secteur de la construction. Une partie des chômeurs a été absorbée par le secteur informel. L'évolution sectorielle confirme des suppressions d'emploi importantes dans l'industrie dans les pays développés et les pays en transition (fig. 9); dans ces derniers, les secteurs de l'agriculture et des services n'ont pas absorbé le surplus de chômeurs, et presque tous les secteurs ont perdu des emplois. L'Afrique et la région Asie-Pacifique ont continué de créer des emplois en 2009. Les taux de chômage ont commencé à diminuer en 2010 en Asie de l'Est et en Asie du Sud-Est (voir fig. 8), en particulier dans les pays en développement, avec une forte progression de l'emploi dans le secteur manufacturier, la construction et les services<sup>5</sup>.

Figure 9

### Progression du taux d'emploi par secteur



Source: CNUCED, d'après BIT, Tendances mondiales de l'emploi 2011.

## B. Évolutions du système commercial international

14. De l'évolution du système commercial international dépendra la solidité de la reprise économique et commerciale. Ce système se transforme actuellement en profondeur, le pouvoir et les perspectives économiques se déplaçant vers le Sud avec l'essor des pays en développement émergents; d'où un système commercial devenu multipolaire.

15. Le Cycle de Doha est entré dans sa dixième année et l'objectif serait de le conclure d'ici à la fin de 2011. Le Sommet du G-20 de Séoul en novembre 2010 et le minisommet ministériel informel de Davos en janvier 2011 ont réaffirmé cet objectif. L'hypothèse de travail est d'établir des textes d'ici avril et de parvenir à un accord sur ceux-ci dans tous les domaines d'ici juillet. Il faudrait pour cela des progrès notables et rapides; or, d'aucuns estiment qu'ils sont trop lents pour permettre des avancées concrètes. Des négociations «horizontales» ont lieu actuellement sur des concessions intersectorielles dans le cadre de discussions à participation restreinte, notamment entre 11 pays (le «G-11»)<sup>6</sup>. D'autres pays

<sup>5</sup> BIT (2010), *World of Work Report 2010*.

<sup>6</sup> États-Unis, Union européenne, Chine, Inde, Brésil, Japon, Australie, Canada, Argentine, Afrique du Sud et Maurice.

insistent sur l'importance des processus multilatéraux, car un accord de groupe restreint pourrait avoir des conséquences pour la transparence et l'équilibre de l'ensemble des résultats.

16. Certains débats récents concernent la participation des grands pays en développement à un approfondissement de la libéralisation sectorielle en matière d'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA), et un éventuel «taux de change» applicable aux concessions accordées par les pays développés dans d'autres secteurs, en particulier l'agriculture. Si la participation à des négociations sectorielles a un caractère «facultatif», les pays développés s'efforcent d'obtenir la participation des grands pays en développement pour au moins deux des trois secteurs clés que constituent les produits chimiques, les machines industrielles et l'électronique. Ils cherchent à s'assurer un «accès effectif aux marchés» dans les grands pays en développement. Un renforcement des engagements des pays en développement au titre du mode 3 de l'AGCS pour consolider le degré d'ouverture actuel concernant les critères de présence locale et la limitation des participations étrangères, a aussi été proposé. Les pays en développement pointent le caractère déséquilibré de cette approche, dans la mesure où aucune concession compensatoire n'est payée de retour, notamment sous forme d'ouverture des marchés pour certains produits agricoles (bœuf et volaille, par exemple), en matière de soutien interne, ou dans des secteurs de services et des modes de livraison qui intéressent les pays en développement.

17. Les négociations n'ont pas encore vraiment abordé certaines questions importantes pour les pays en développement, parmi lesquelles figurent la réduction effective des mesures de soutien interne qui faussent les échanges dans l'agriculture, la simplification des droits complexes en droits *ad valorem* plus simples, la création de contingents tarifaires pour certains produits sensibles, le détail de mécanismes de sauvegarde spéciale (MSS) visant à mieux assurer la sécurité alimentaire, l'atténuation des effets de l'érosion des préférences, les souplesses dans l'AMNA pour certains pays, notamment les pays membres d'une union douanière, et un accès commercialement intéressant aux marchés de services pour les modes 4 et 1. Les PMA ont demandé à bénéficier rapidement des mesures adoptées en leur faveur, dont l'application sans réserve d'un accès aux marchés en franchise et hors contingent, une dérogation à la clause de la nation la plus favorisée devant leur permettre un accès préférentiel aux marchés de services, une solution ambitieuse sur le coton et une accession accélérée sous conditions équitables. Il est remarquable que le schéma SGP des États-Unis ait expiré à la fin de 2010 alors que son renouvellement et sa réforme intéressent la réalisation de l'objectif de 97 % de produits visés au titre de l'accès aux marchés en franchise et hors contingent.

18. Le manque apparent de volonté d'«agir», notamment de faire des concessions et des compromis, témoigne des difficultés internes que rencontrent tous les pays pour concilier les diverses sensibilités nationales et parvenir à un ensemble de propositions et de textes acceptable par leurs opinions. Par exemple, le fait d'insister davantage sur la libéralisation sectorielle dans les pays en développement au titre de l'AMNA, ou sur des mécanismes de sauvegarde spéciale plus restrictifs dans l'agriculture, témoigne des intérêts exportateurs des pays développés ayant d'importants déficits commerciaux et confrontés à la nécessité de rééquilibrer leur mode de croissance. Cela n'est pas sans conséquences pour les pays en développement, dont l'objectif, pour se développer, est d'asseoir leur croissance sur des capacités solides et un emploi à forte intensité de main-d'œuvre dans l'agriculture, le secteur manufacturier et les services. Les effets directs de la crise – croissance faible et persistance d'un chômage élevé – rétrécissent encore la marge de négociation des pays. L'appréciation récente de la monnaie de certains pays en développement, en entamant leur compétitivité à l'exportation, leur crée des contraintes supplémentaires (le solde extérieur du Brésil est ainsi passé d'une position excédentaire à une position déficitaire pendant la période 2006-2010).

19. La longueur du Cycle de Doha et la perspective d'un élargissement de l'accès aux marchés et des règles, ont entraîné une prolifération d'accords commerciaux régionaux (ACR) – 197 sont actuellement en vigueur. Le niveau de participation des pays asiatiques indique que les pays concluent des partenariats au plan régional avec des pays en forte croissance. Si la dynamique des accords de partenariat économique (APE) entre l'UE et le Groupe des États ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) s'est ralentie, l'UE a mis en projet des ACR «axés sur la compétitivité» avec des pays émergents et des pays riches en ressources, notamment la République de Corée, l'Inde et les pays du MERCOSUR et de l'ASEAN. Les États-Unis ont entamé des négociations sur un accord de partenariat transpacifique avec huit pays du bassin du Pacifique. S'ils peuvent éventuellement faciliter une libéralisation multilatérale ultérieure, les ACR risquent néanmoins d'affaiblir la motivation de négocier dans un cadre multilatéral, en raison du traitement croissant d'intérêts économiques essentiels à un niveau régional. Les ACR et le système commercial multilatéral doivent être rendus plus cohérents dans une perspective de développement, ce pourquoi il faudrait envisager d'ajouter une clause de traitement spécial et différencié à l'article XXIV du GATT afin que les pays en développement puissent bénéficier du principe d'une «réciprocité qui ne soit pas totale» dans un contexte régional.

20. La coopération commerciale interrégionale Sud-Sud a bénéficié d'un nouvel élan avec la conclusion, en décembre 2010, du Cycle de São Paulo de négociations relatives au Système global de préférences commerciales (SGPC), lancé en 2004 à la onzième session de la Conférence. Vingt-deux des 43 membres du SGPC ont participé au Cycle de São Paulo. Onze de ces 22 participants<sup>7</sup> ont échangé des concessions tarifaires; ils devaient être rejoints rapidement par plusieurs pays dont les négociations tarifaires n'étaient pas encore achevées. Les importations des 11 pays signataires de l'accord représentaient environ 1 000 milliards de dollars en 2009, dont 10 % provenaient du commerce réciproque entre ces 11 pays. L'élargissement de l'ensemble de produits visés à 47 000 lignes tarifaires et la réduction de 20 % des droits appliqués pour 70 % des produits passibles de droits ne peuvent que fortement stimuler le commerce intragroupe. Les participants au SGPC prévoient d'étudier une éventuelle modification des règles d'origine du système – qui reposent actuellement sur des méthodes fondées sur la valeur ajoutée – ainsi que des méthodes de classification tarifaire.

#### Encadré 1

##### **Le Cycle de São Paulo du SGPC**

Les 43 participants au SGPC représentent 20 % du commerce mondial, et les échanges commerciaux entre les 22 participants au Cycle représentent 16 % de leurs exportations totales vers le reste du monde. L'analyse de la CNUCED selon le GTAP (modèle d'analyse mondiale des politiques commerciales) montre que les résultats du Cycle auront un effet positif pour les pays participants, notamment un accroissement de 3 % de leur commerce réciproque, outre des gains de prospérité et d'emploi dans tous les pays participants.

<sup>7</sup> Cuba, Égypte, Inde, Indonésie, République de Corée, Malaisie, pays du MERCOSUR et Maroc.

	<i>Effet de prospérité (en millions de dollars)</i>	<i>Évolution de la main- d'œuvre non qualifiée (en pourcentage)</i>	<i>Évolution de l'emploi total (en pourcentage)</i>
Égypte	52	0,09	0,00
Inde	1 222	0,15	0,12
Indonésie	426	0,12	0,10
République de Corée	1 744	0,26	0,18
Malaisie	471	0,37	0,28
MERCOSUR	345	0,03	0,02
Maroc	150	0,26	0,20
11 autres pays	1 438	0,13	0,09

*Source:* CNUCED.

*Note:* Données concernant Cuba non disponibles.

La prospérité totale dans les 22 pays concernés augmenterait de 6 milliards de dollars, et l'emploi augmenterait dans tous les pays. L'emploi de travailleurs non qualifiés augmenterait de 0,15 % en Inde et de 0,37 % en Malaisie, avec d'éventuels effets de réduction de la pauvreté. Les résultats laissent prévoir un impact positif sur la croissance et l'emploi. Si tous les autres pays membres du SGPC réduisent aussi leurs droits de douane, les effets positifs pourraient être beaucoup plus importants.

21. D'un point de vue systémique, toute prolongation supplémentaire du Cycle de Doha pose un problème de crédibilité pour l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Un rapport d'étape établi par un groupe d'experts de haut niveau coprésidé par le professeur Bhagwati et M. Sutherland estimait que la fin de l'année 2011 devait constituer une «date limite absolue» et inflexible, après laquelle les négociations devraient être abandonnées<sup>8</sup>. La question reste de savoir si la nouvelle date limite sera jugée suffisamment crédible pour favoriser le débloccage longtemps attendu. L'enjeu est de taille, car «il semble très improbable d'abandonner le Cycle et de tenter de relancer une initiative de l'OMC sur une renégociation des objectifs». Renforcer la viabilité à long terme du système commercial multilatéral paraît constituer le meilleur argument en faveur d'une conclusion du Cycle. Les gains de prospérité potentiels du Cycle, s'ils ne sont peut-être pas aussi élevés qu'on ne l'avait initialement estimé, devraient stimuler l'économie mondiale. L'analyse de la CNUCED, qui confirme d'autres études récentes, prévoit des gains pour l'ensemble du monde de l'ordre de 64 milliards de dollars. Le système commercial multilatéral a permis de préserver l'ouverture des marchés pendant la crise; la coopération au sein du G-20, le suivi exercé, et l'autodiscipline des pays en développement ont aussi joué leur rôle. L'OMC estime qu'entre novembre 2009 et octobre 2010, tout au plus 1,2 % du commerce mondial a été concerné par ces mesures, et que leur impact a été faible (de 0,25 à 2 %). L'OMC apporte une garantie institutionnelle décisive contre le protectionnisme dans le cadre d'un système réglementé.

22. L'architecture et les instruments actuels du système commercial multilatéral, qui incarnent une pensée économique classique, parviennent de moins en moins efficacement à répondre à l'évolution rapide des réalités économiques et des enjeux de développement<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Groupe d'experts de haut niveau du commerce (2011), *The Doha Round: Setting a Deadline Defining a Final Goal*. Janvier.

<sup>9</sup> Nations Unies (2010). A/65/211. 2 août.

L'optique du système pourrait être élargie au-delà d'une ouverture des marchés mercantiliste et fondée sur la réciprocité, au profit d'objectifs de développement plus ambitieux. La réforme institutionnelle du système mérite aussi attention. Un programme de vaste portée, dans le cadre d'un engagement unique, a échoué jusqu'à présent à produire des arbitrages intersectoriels sur des questions d'intérêt vital. Cela tient en partie au caractère juridiquement contraignant des engagements souscrits dans le cadre du système, appuyés sur des mécanismes de règlement des différends, et qui, malgré leurs mérites, ont rendu les pays réticents à conclure de nouveaux engagements. On pourrait envisager de mettre à l'étude des formes novatrices d'engagements et de processus, qui ne soient par exemple pas liées à un mécanisme de règlement des différends, ce qui laisserait une certaine marge de rétrogression (à titre provisoire). De tels engagements et processus pourraient s'appuyer davantage sur des initiatives soumises à examen périodique en fonction des incidences sur le développement et des mesures de soutien prises pour aider les pays en développement à mettre en œuvre les engagements et à en tirer parti, ainsi que sur des stratégies de libéralisation sectorielle/plurilatérale dans les secteurs mûrs pour la libéralisation. Promouvoir la contribution au développement et la réforme institutionnelle pourrait renforcer la pertinence et l'efficacité du système commercial multilatéral.

## **II. Commerce, capacités productives et emploi**

23. La reprise du commerce et de l'emploi peut être considérée comme révélatrice des stratégies de commerce et de développement appliquées par les pays. Certains pays asiatiques ont enregistré une plus forte reprise du commerce et de l'emploi que d'autres. Cette différence met en lumière la nécessité pour les pays en développement de renforcer leurs capacités productives et de créer des emplois de façon que leur intégration commerciale et leur croissance soient à la fois durables et équitables. Cela conduit aussi à s'interroger sur les relations entre le commerce, le système commercial, le développement industriel, l'emploi et la mise en œuvre de politiques appropriées et d'un cadre stratégique cohérent.

### **A. Commerce, politique industrielle et développement**

24. La pensée économique concernant le commerce, le rôle du gouvernement et le développement a notablement évolué au cours des trois dernières décennies. La libéralisation et les réformes de marché ont été les piliers du modèle général d'économie du développement. Selon ce modèle, l'accès à la technologie étrangère, les importations et de bonnes institutions sont les conditions nécessaires et suffisantes à la croissance économique, l'application de politiques commerciales et industrielles dynamiques étant reléguée au second plan et le rôle des pouvoirs publics se limitant à éliminer les distorsions du marché et à assurer la «vérité des prix». Cette conception s'appuie sur la théorie néoclassique de la croissance et sur des études analysant les effets de distorsion des mesures interventionnistes et de la politique de remplacement des importations. Les tenants de cette conception affirment que des économies «ouvertes» bénéficient d'une croissance plus rapide.

25. Les résultats décevants des pays d'Afrique subsaharienne ayant appliqué des programmes d'ajustement structurel dans les années 1980 et 1990 sans posséder une base industrielle forte, et la montée en puissance des pays d'Asie de l'Est qui ont combiné avec succès un interventionnisme public à l'appui de l'industrialisation avec une croissance tirée par les exportations ont apporté un démenti vigoureux à la théorie néoclassique de la croissance et aux injonctions en faveur d'une politique de laisser-faire. La corrélation positive entre ouverture aux importations et croissance a été sérieusement remise en cause.

Il est apparu indéniable qu'une politique industrielle et une politique commerciale dynamique, y compris des mesures de protection limitées dans le temps, étaient bénéfiques. Les pays qui ont suivi le Consensus de Washington à certaines périodes n'ont pas bénéficié alors d'une croissance plus forte que lorsqu'ils appliquaient des politiques volontaristes<sup>10</sup>.

26. Si le commerce est un important élément du développement qu'ont connu différents pays récemment, les études réalisées ont permis de constater que ces pays avaient protégé et développé leurs entreprises nationales et leur secteur manufacturier avant d'ouvrir leurs marchés et de participer activement au commerce en appliquant des politiques sélectives de promotion des exportations, souvent combinées avec des politiques de remplacement des importations. Dans ces pays, le gouvernement a joué un rôle essentiel en mobilisant l'investissement intérieur et l'investissement étranger direct (IED) et en orientant la répartition, y compris en positionnant des entreprises publiques dans des secteurs à risque, en même temps que diverses mesures et politiques étaient mises en œuvre pour accroître les capacités de production afin d'accélérer la diversification et la modernisation. Les mesures d'accompagnement ont notamment concerné la mise en valeur du capital humain à travers des investissements dans l'éducation, la recherche-développement, le développement des infrastructures technologiques et matérielles, le maintien d'un taux de change compétitif et la modération des hausses salariales. La crise n'a fait que confirmer le rôle que devaient jouer les pouvoirs publics dans le domaine économique, en particulier en tant qu'État développementaliste. Diverses études ont aidé à définir les contours de politiques industrielles modernes adaptées à une économie ouverte, en mettant l'accent sur les incitations et l'exploitation des avantages comparatifs existants plutôt que sur la «recherche de champions» (encadré 2).

#### Encadré 2

##### **Modernisation industrielle et diversification économique**

La qualité et le degré de complexité technologique sont plus importants que le volume des exportations. Hidalgo et Hausmann (2009) considèrent que la richesse d'un pays est étroitement associée à l'éventail de biens et services que ce pays peut vendre sur les marchés mondiaux en fonction de ses propres capacités productives («aire de produit»)<sup>11</sup>. La spécialisation dans certains biens favorisant une plus forte croissance, les pouvoirs publics peuvent influencer sur la spécialisation nationale et, partant, sur la dynamique de développement du pays. Lin (2010) propose des mesures pratiques à cette fin, à partir d'une liste de biens et services produits depuis vingt ans dans des pays à croissance dynamique possédant des structures de facteurs de production analogues et un PIB par habitant 100 % plus élevé que celui du pays à l'étude<sup>12</sup>. Les gouvernements peuvent donner la priorité à des secteurs d'activité où les entreprises nationales sont déjà présentes et aider à éliminer les obstacles à leur développement ou, en l'absence d'entreprises locales, ils peuvent adopter des mesures pour inciter des entreprises originaires de pays à revenu élevé à investir dans ces secteurs d'activité.

<sup>10</sup> Hausmann et Rodrik (2003). Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*.

<sup>11</sup> Hidalgo et Hausmann (2009). The building blocks of economic complexity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*: 106.

<sup>12</sup> Lin (2010). Six steps for strategic government intervention. *Global Policy*.

## B. Commerce et emploi

27. Les liens entre commerce et emploi sont complexes. De nombreux emplois dépendent directement du commerce. Des données empiriques indiquent que le degré d'ouverture au commerce n'est pas un important facteur déterminant de l'emploi global. On n'observe qu'une faible corrélation entre la libéralisation du commerce et le niveau global de l'emploi. Il a été établi pour les pays de l'OCDE que ni la proportion de la population active ni le taux de chômage n'étaient corrélés à l'ouverture des marchés – observation également confirmée pour les pays en développement. Certains auteurs considèrent que les «effets directs des réformes commerciales sur l'emploi global sont ténus», certaines données montrant que la libéralisation du commerce a plus d'incidences sur les salaires que sur l'emploi, en fonction des caractéristiques du marché du travail<sup>13</sup>.

28. Si elle n'a guère d'influence sur le niveau global de l'emploi, l'ouverture des marchés entraîne une redistribution du travail entre les entreprises et les secteurs. Cette transformation structurelle est source de gains socioéconomiques attribuables au commerce, dans la mesure où les ressources sont utilisées de façon plus efficace. Mais la concurrence des importations peut avoir des incidences négatives sur l'emploi sectoriel. D'après certaines études, une hausse de 1 % de la pénétration des importations est associée à une diminution de 0,6 % de l'emploi sectoriel aux États-Unis; l'accroissement du taux global de pénétration des importations en Argentine au cours de la période 1991-2003 pourrait expliquer 20 % des pertes d'emploi dans le secteur manufacturier, l'ouverture de l'économie brésilienne a entraîné des destructions d'emplois, même si d'autres facteurs (par exemple, coût de la main-d'œuvre) ont également joué un rôle, et au Maroc, une diminution de 21 % de la protection tarifaire a été associée à un recul de 4 % de l'emploi dans les secteurs des textiles, de l'habillement et des boissons.

29. Si une hausse des importations semble réduire l'emploi dans les secteurs concurrencés par ces importations, il faut se demander si l'emploi augmente dans les secteurs qui accroissent leurs exportations. Les études réalisées pour l'Amérique latine montrent que les destructions d'emplois sont supérieures aux créations d'emplois, au moins pendant plusieurs années après la libéralisation. Par exemple, l'ouverture commerciale au Brésil et en Uruguay a entraîné plus de destructions d'emplois dans les secteurs précédemment protégés que de créations d'emplois<sup>14</sup>. Les travailleurs licenciés n'ont pas été absorbés par les industries compétitives; ils ont retrouvé un emploi dans des secteurs non marchands ou dans le secteur informel. Au Brésil, la hausse de l'emploi informel a largement coïncidé avec la libéralisation du commerce. Une raison probable en est l'accroissement de la productivité moyenne dans les secteurs d'exportation. Une autre raison pourrait être que la redistribution des facteurs entre les secteurs est plus faible que ne le suggèrent les modèles classiques, avec un déplacement de la charge du chômage davantage intrasectoriel qu'intersectoriel.

30. Les coûts globaux d'ajustement sont escomptés être normalement inférieurs aux avantages à long terme. De récentes analyses montrent toutefois qu'ils peuvent être élevés, en particulier lorsque le marché du travail est très rigide; il est possible qu'ils l'emportent sur les gains à long terme<sup>15</sup>. La main-d'œuvre apparaît supporter l'essentiel des coûts. Certaines analyses ont montré que la libéralisation du commerce avait des incidences négatives importantes sur les marchés du travail dans les pays développés et dans les pays en développement. Certains auteurs considèrent que ces études remettent passablement en

<sup>13</sup> Hoekman et Winters (2007). Trade and Employment. In: Ocampo, Sundaram et Khan. *Policy Matters*.

<sup>14</sup> Casacuberta and Gandelman (2010). Protection, openness and factor adjustment.

<sup>15</sup> François, Jansen et Peters (2011). Trade, adjustment costs and assistance.



cause la conception selon laquelle la libéralisation du commerce serait bénéfique à long terme<sup>16</sup>.

### III. Stratégies pour le renforcement des capacités productives et la création d'emplois

31. La majorité des pays en développement (113 sur 162) accusant un déficit commercial, des stratégies de croissance axées sur l'exportation restent pour ces pays un impératif. Le succès des stratégies et les données empiriques évoqués plus haut font qu'il apparaît vivement souhaitable de compléter une stratégie de croissance tirée par le commerce par des politiques visant à renforcer les capacités productives et à créer des emplois. Les politiques du marché du travail appliquées pendant la crise ont beaucoup contribué à limiter le chômage. D'après l'Organisation internationale du Travail (OIT), sans les mesures budgétaires adoptées et les stabilisateurs automatiques, le nombre de chômeurs dans le monde aurait augmenté de 55 millions, au lieu de 34 millions. Dans les stratégies de croissance d'après-crise, les pays ont cherché à renforcer leurs capacités productives et l'emploi en mobilisant des instruments de politique commerciale et industrielle (par exemple, droits de douane, subventions, marchés publics, mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC) et politiques technologiques).

#### A. Liens entre le commerce et les politiques du marché du travail

32. Les politiques du marché du travail interagissent avec les stratégies de commerce et de développement. Les coûts de main-d'œuvre étant un important élément des coûts de production, les politiques du marché du travail qui influent sur les coûts de la main-d'œuvre (par exemple, salaire minimal) et créent une «rigidité» du marché du travail peuvent compromettre la compétitivité économique à long terme. La «flexibilité» du marché du travail et la modération salariale ont été recherchées pour préserver la compétitivité et accroître le potentiel de croissance, y compris dans un modèle de croissance tirée par les exportations. La question se pose généralement avec moins d'acuité pour les pays en développement car les politiques du marché du travail y sont rudimentaires. D'un point de vue macroéconomique, des bas salaires ont pour effet d'affaiblir la demande intérieure globale.

33. À court terme, des politiques du marché du travail peuvent aider à préserver et à créer des emplois en stimulant la demande de main-d'œuvre et en soutenant les ajustements rendus nécessaires par des chocs économiques, que ceux-ci soient dus à la libéralisation du commerce ou à un ralentissement cyclique. Les politiques visant à stimuler la demande de main-d'œuvre interagissent avec les politiques industrielles, car soit elles soutiennent directement le renforcement des capacités productives des secteurs et des entreprises qui créent des emplois (par exemple, subventions aux PME), soit elles stimulent la demande de biens et services de sorte que les entreprises produisant ces biens et services accroissent leur demande de main-d'œuvre (par exemple, dépenses d'infrastructure). Ces politiques ont des liens étroits avec la politique commerciale, car une demande de main-d'œuvre peut être créée dans les secteurs exportateurs ou dans les secteurs concurrents des importations. Cela conduit à considérer que les politiques de stimulation de la demande de main-d'œuvre pourraient être régulées par des disciplines commerciales internationales.

<sup>16</sup> McMillan et Verduzco (2011). New evidence on trade and employment.

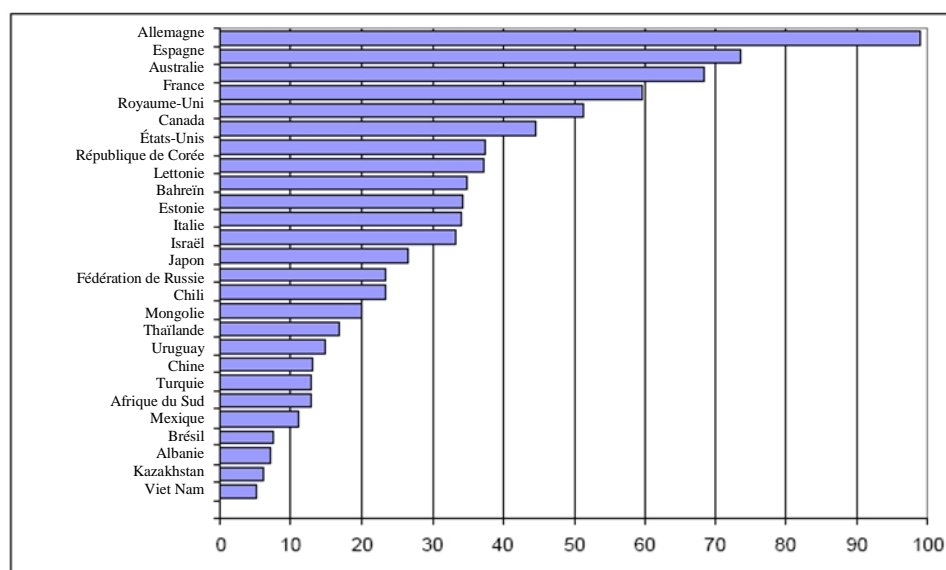
34. Les politiques facilitant l'ajustement du marché du travail aux chocs extérieurs sont indispensables pour que la libéralisation du commerce puisse à terme avoir des effets socioéconomiques nets positifs. Si des politiques du marché du travail «passives» – par exemple, indemnités de chômage – limitent les pertes de revenu pour les travailleurs touchés, des politiques «actives» agissant sur les interactions de l'offre et de la demande de travail (formation, subventions aux salaires et à l'embauche) peuvent accroître les possibilités pour les travailleurs de trouver un nouvel emploi, atténuant ainsi la rigueur de l'ajustement structurel. En général, ces politiques ne sont pas directement liées à des disciplines commerciales internationales, bien que certains éléments, dont les subventions, puissent être considérés comme passablement importants.

### Encadré 3

#### Politiques du marché du travail et libéralisation du commerce

La capacité des pays d'appliquer des politiques du marché du travail «passives» est extrêmement asymétrique. L'OIT estime que 78 pays dans le monde assurent une protection juridique aux personnes sans emploi, couvrant ainsi 13 % de la population mondiale totale de chômeurs. Dans les pays en développement, de 7 à 13 % seulement de la population totale de chômeurs bénéficiaient d'une assurance chômage en 2008. Le caractère très informel des marchés du travail dans les pays en développement limite l'efficacité de telles politiques.

Chômeurs bénéficiant d'indemnités de chômage (en pourcentage du nombre total de chômeurs):



Source: CNUCED, d'après des données de l'OIT.

## B. Les politiques industrielles et commerciales au service de la création d'emplois

35. Étant donné les interactions entre les politiques industrielles, les politiques commerciales et les politiques du marché du travail, un aspect fondamental des stratégies nationales de croissance et de développement a été de renforcer la contribution des politiques commerciales et industrielles à la création d'emplois, et d'appliquer des politiques du marché du travail de façon stratégique à l'appui de la libéralisation du

commerce, de la compétitivité et de la croissance. Diverses stratégies de croissance dans la période d'après crise ont particulièrement insisté sur la création d'emplois en faisant appel à des instruments de politique commerciale et industrielle, par exemple en Afrique du Sud<sup>17</sup>.

36. Dans l'Union européenne, un des objectifs de la «stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive» de Europe 2020 est d'obtenir un taux d'emploi de 75 % (par rapport au taux actuel de 69 %), notamment en soutenant la création d'emploi, en particulier dans le secteur des PME, en s'inspirant du principe de la «flexisécurité» pour promouvoir la flexibilité du marché du travail pour les employeurs et la protection des employés, et en promouvant une base industrielle compétitive et diversifiée au moyen d'une nouvelle politique industrielle (encadré 4). La politique commerciale est indispensable à la réalisation de cet objectif. Tout en explorant les possibilités d'exportation concernant les services, l'investissement, les marchés publics, l'application des droits de propriété intellectuelle et l'accès aux matières premières et à l'énergie, l'Union européenne vise à protéger la production européenne en déployant des instruments de défense commerciale contre les subventions accordées par le biais de restrictions à l'exportation dans les secteurs d'activité en aval.

#### Encadré 4

#### **«Une politique industrielle à l'ère de la mondialisation» pour l'Union européenne**

La politique industrielle de l'Union européenne vise à créer le meilleur environnement pour préserver et développer une base industrielle solide, compétitive et diversifiée, et soutenir la transition des industries manufacturières par une utilisation plus efficace de l'énergie et des ressources, en combinant différents instruments (par exemple, réglementation «intelligente», modernisation de la passation des marchés publics et des règles de concurrence, normalisation). Cette politique devrait améliorer l'environnement des entreprises, notamment des PME, y compris par le renforcement de l'accès au financement, encourager une restructuration vers des activités axées sur l'avenir, y compris par le soutien du régime des aides d'État et du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, promouvoir les technologies favorisant une moindre utilisation des ressources naturelles, développer les réseaux de transport, accroître la compétitivité du secteur du tourisme, et soutenir la transition des industries manufacturières et des industries de services vers une utilisation plus efficace des ressources.

37. Aux États-Unis, la «*National Export Initiative*» vise à créer des millions d'emplois en doublant les exportations d'ici à 2015. Les stratégies font des exportations des PME une priorité, en mobilisant divers moyens et instruments: promotion, missions commerciales, renforcement du financement et du crédit à l'exportation, renforcement de l'aide à l'exportation et réduction des obstacles au commerce, y compris dans le cadre des accords commerciaux du Cycle de Doha, négociations d'accords de libre-échange, promotion des exportations de services, etc. Cette initiative ajoute à l'actuelle panoplie de politiques industrielles une politique technologique décentralisée<sup>18</sup> comprenant l'octroi de crédits d'impôt pour la R-D, associant les PME à des activités de recherches au niveau fédéral, encourageant la création de réseaux de sociétés et d'établissements de recherche et aidant les entreprises manufacturières à accroître leur efficacité technologique.

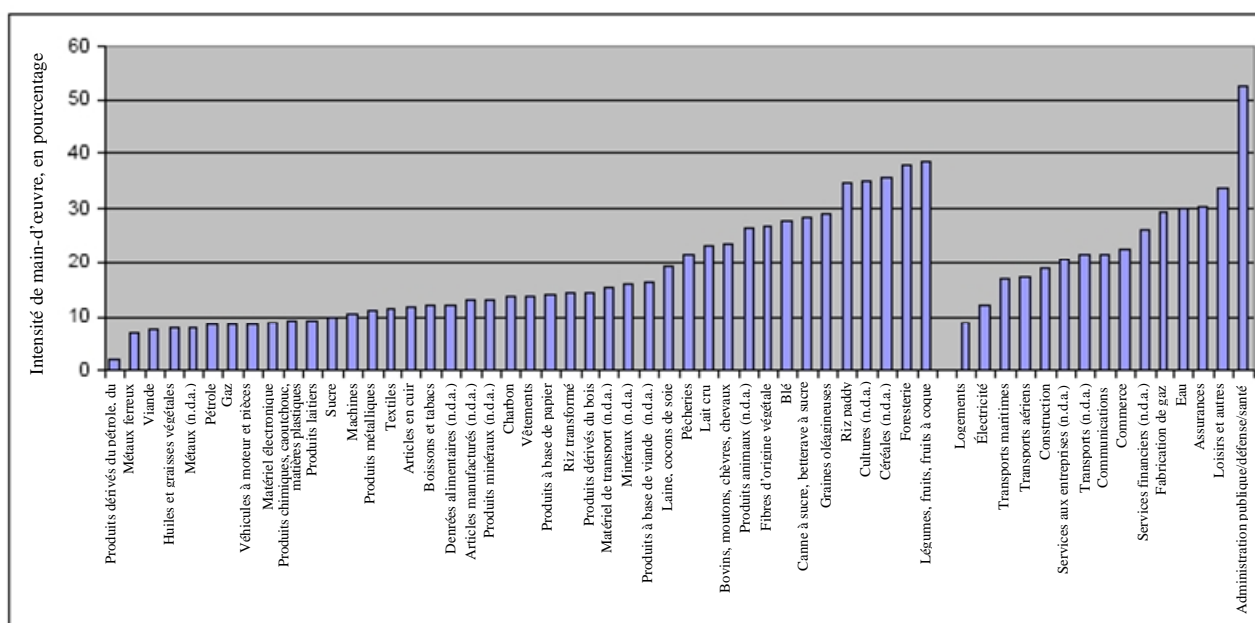
<sup>17</sup> CNUCED (2010): «Stratégies de commerce et de développement permettant d'atténuer l'impact de la crise économique et financière mondiale» (TD/B/C.I/7).

<sup>18</sup> Schrank W (2009). Industrial policy in the United States. *Politics and Society*.

### C. Accroître la pertinence des politiques engagées

38. Les politiques commerciales peuvent stimuler la demande de main-d'œuvre dans le secteur des exportations et préserver des emplois dans les secteurs concurrents des importations. Les effets de création/préservation d'emplois peuvent être plus marqués si ce sont des activités manufacturières et des activités de services à forte intensité de main-d'œuvre qui sont ciblées, notamment l'agriculture (par exemple, céréales) et le secteur des textiles et de l'habillement (fig. 11). Certains services sont plus consommateurs de main-d'œuvre que d'autres (par exemple, services de loisirs, services financiers, services d'assurance, services aux entreprises). Les pays appliquant des stratégies axées sur l'exportation se sont souvent diversifiés dans des activités manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre – une abondante main-d'œuvre tend à conférer un avantage comparatif aux pays en développement en l'espèce. Les politiques industrielles induisant une diversification sont importantes, car de nombreux pays en développement sont cantonnés à des secteurs de ressources minérales à faible intensité de main-d'œuvre. Une protection tarifaire adéquate peut être essentielle au développement des capacités intérieures. L'Afrique du Sud envisage une utilisation sélective des droits de douane en tant qu'instrument de politique industrielle, là où il y a un important potentiel de création ou de préservation d'emplois durables ou de remplacement des importations.

Figure 11  
Intensité de main-d'œuvre de différents biens et services



Source: CNUCED, d'après GTAP 7.

39. Les marchés publics, qui représentent de 10 à 20 % du PIB, peuvent être utilisés pour stimuler la demande de biens, de services et de main-d'œuvre. Les dépenses publiques contracycliques consacrées à des projets d'infrastructure visent à atteindre cet objectif; elles concernent des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre, où les effets de création d'emplois seront d'autant plus grands, s'agissant en particulier du secteur des infrastructures et des PME – plus spécialement machines, vêtements, automobiles, construction et transports. Aux États-Unis, quelque 59 300 nouveaux emplois ont été créés grâce à des dépenses d'infrastructure de 4,4 milliards de dollars, en particulier dans les secteurs du bâtiment et des transports. Pour accroître les effets de création d'emplois, les

politiques ciblent des fournisseurs locaux et des entreprises et des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Les mesures préférentielles en matière d'attribution de marchés publics jouent un rôle fondamental dans la politique industrielle de l'Afrique du Sud.

#### Encadré 5

##### **Politiques industrielles et disciplines commerciales**

Les subventions, y compris les subventions relatives aux éléments d'origine locale, ont historiquement contribué au développement industriel, notamment dans les secteurs du textile, de l'aéronautique, des transports et de l'énergie. Les subventions relatives aux éléments d'origine locale sont actuellement interdites par les règles de l'OMC. Les pays en développement ont cherché à rétablir et développer certaines subventions ne donnant pas lieu à une action qui aideraient à promouvoir la croissance régionale, la recherche-développement et la diversification des produits. Historiquement, les prescriptions relatives à la teneur en éléments d'origine locale ont été utilisées pour réguler l'IED dans des secteurs stratégiques, y compris le secteur de l'automobile, pour promouvoir l'implantation d'une production à valeur ajoutée. Dans le passé, certains pays développés imposaient un pourcentage d'éléments d'origine locale de 75 à 90 % à leurs constructeurs d'automobiles. L'OMC interdit les MIC subordonnés à des critères de teneur en éléments d'origine locale. Les marchés publics ont été utilisés comme instrument de politique industrielle, et diverses lois incitant à «acheter national» ont été mises en œuvre. De telles politiques ont ainsi contribué au développement des industries aéronautiques. De nombreux pays en développement ne sont pas parties à l'Accord de l'OMC sur les marchés publics, et conservent donc la possibilité d'appliquer des prescriptions relatives aux éléments d'origine locale; cette marge d'action est importante pour l'exécution de leurs politiques commerciales et industrielles.

*Source:* CNUCED (2010). Évolution du système commercial international et du commerce international du point de vue du développement (TD/B/57/3).

40. Divers programmes nationaux ciblent le développement des PME, qui sont grandes pourvoyeuses d'emplois. Sont mobilisés à cet effet subventions, marchés publics et mesures de promotion des exportations. L'accès au financement est important, car les PME dépendent de crédits bancaires pour leur fonds de roulement et le crédit à l'exportation. Les réductions fiscales peuvent atténuer les contraintes en matière de fonds de roulement. Beaucoup de pays ont encouragé les exportations en réduisant les taxes et impôts liés à la production pour l'exportation, ou en proposant des crédits d'impôt ou des ristournes de droits de douane. Certaines dépenses d'infrastructure concernent plus particulièrement les PME – attribution de marchés publics à des PME grâce à des appels d'offres et à des projets spécifiques, attribution d'un certain pourcentage de marchés aux PME, préférence accordée aux PME à forte intensité d'emploi.

## **IV. Contribution du système commercial international au renforcement des capacités productives et à la création d'emplois**

41. L'approche globale et dynamique des politiques commerciales et industrielles dans les stratégies de développement à long terme de nouvelle génération a estompé la distinction entre politiques industrielles, politiques commerciales et politiques du marché du travail. Une importante conséquence en est l'influence croissante du système commercial international et de la marge d'action sur les stratégies de croissance des pays. Le renforcement des capacités productives et l'emploi constituent désormais un objectif primordial des accords commerciaux. Le préambule de l'Accord instituant l'Organisation

mondiale du commerce reconnaît que les rapports entre les membres de l'Organisation dans les domaines commercial et économique «devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi [...], et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services [...]». Nonobstant, le système commercial international a traditionnellement privilégié la libéralisation du commerce, en négligeant souvent ses propres incidences sur les capacités productives, l'emploi et le développement.

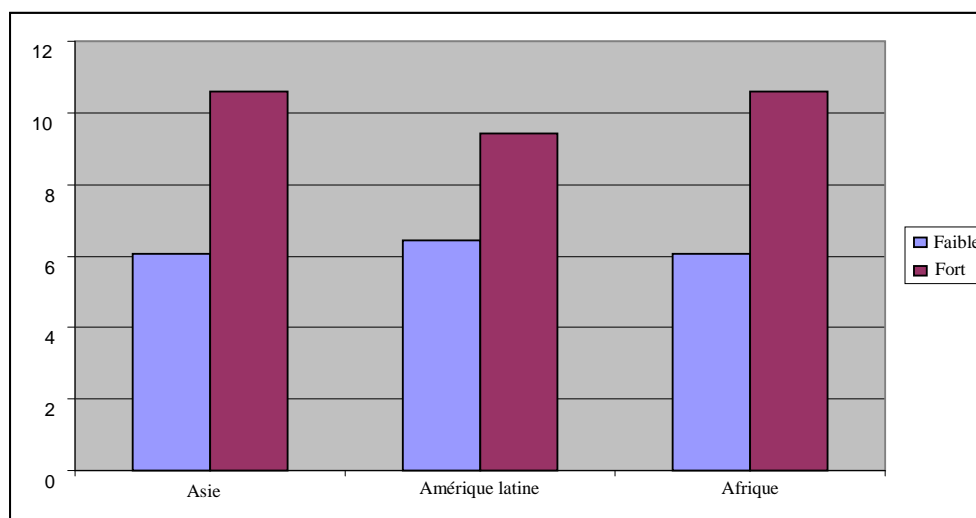
42. Bien que diverses politiques du marché du travail ne fassent pas l'objet de disciplines commerciales en tant que telles, le système commercial international peut limiter la capacité des pays d'appliquer certaines politiques volontaristes. Les actuelles négociations du Cycle de Doha et autres négociations régionales influent sur diverses interactions entre commerce, emploi et développement industriel. Pour que le système commercial international contribue à la réalisation de l'objectif de promotion du plein emploi, il est nécessaire d'en corriger le biais traditionnel en faveur de la libéralisation du commerce et d'aligner les approches et les disciplines en matière de libéralisation sur les objectifs généraux de développement.

#### **A. Amélioration de l'accès aux marchés pour stimuler la demande de main-d'œuvre dans le secteur des exportations**

43. Le système commercial international peut contribuer à stimuler la demande de main-d'œuvre ainsi que la production dans le secteur des exportations en permettant aux pays de réduire les droits de douane et les obstacles non tarifaires sur les marchés d'exportation et en améliorant sensiblement les conditions d'accès aux marchés et les conditions d'entrée pour les pays en développement. Des droits de douane relativement élevés sont appliqués à des biens à forte intensité de main-d'œuvre, tandis que des produits à moindre intensité de main-d'œuvre, y compris les minéraux, sont frappés de droits plus faibles (fig. 12).

Réduire ces droits de douane élevés permettrait, premièrement de créer des emplois, en particulier pour des travailleurs peu qualifiés, et deuxièmement d'encourager une diversification du secteur des produits primaires vers la production d'articles manufacturés à forte intensité de main-d'œuvre. Des droits de douane élevés appliqués à des biens à forte intensité de main-d'œuvre découragent de tels efforts de diversification, de la même manière que la progressivité des droits freine les exportations de biens à plus forte valeur ajoutée.

Figure 12  
**Droits moyens frappant les exportations à forte intensité de main-d'œuvre et à faible intensité de main-d'œuvre des pays en développement**



Source: CNUCED, d'après le GTAP.

44. Le Cycle de Doha peut améliorer l'accès aux marchés des produits dynamiques, à valeur ajoutée et à forte intensité de main-d'œuvre des pays en développement si ces produits d'exportation bénéficient d'appréciables réductions tarifaires. La formule suisse d'harmonisation en matière d'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) réduit la dispersion tarifaire en réduisant notablement les droits de douane élevés, bien qu'elle implique également de fortes réductions tarifaires dans les pays en développement et un risque de désindustrialisation, d'où la nécessité d'une «réciprocité qui ne soit pas totale» (tableau 2). Dans le cas des pays dépendant de préférences, l'effritement de ces préférences pourrait peser sur leur compétitivité, tandis que les pays ne bénéficiant pas de préférences profiteraient d'une réduction des droits NPF. Étant donné qu'une formule de réduction tarifaire pour les produits agricoles ne réduirait pas le niveau élevé des droits autant que la formule suisse, l'actuelle dispersion tarifaire demeurerait pour l'essentiel entre produits agricoles et entre ces produits et les produits industriels, et le niveau des réductions pourrait être en outre limité par des exceptions, par exemple, pour les produits dits «sensibles». Une diminution des subventions agricoles pourrait favoriser une expansion de la production et de l'emploi agricoles dans les pays en développement, mais l'ampleur d'une réduction effective de ces subventions pourrait être limitée en raison «d'excédents de consolidation» et de pratiques de «permutation de catégories». La libéralisation des services à forte intensité de main-d'œuvre via le mode 4 pourrait aussi encourager la création d'emplois et dégager des gains estimés à plus de 150 milliards de dollars.

Tableau 2  
**Formule suisse de réduction des droits de douane pour l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA)**

		Taux initial consolidé	Nouveau taux consolidé	Réduction en pourcentage
Union européenne	Total AMNA	4,0	2,1	26,6
	Vêtements	11,6	4,7	59,5
États-Unis	Total AMNA	4,0	1,9	24,5
	Vêtements	10,8	4,0	63,0

		<i>Taux initial consolidé</i>	<i>Nouveau taux consolidé</i>	<i>Réduction en pourcentage</i>
Brésil	Total AMNA	29,8	13,3	53,3
Chine	Total AMNA	9,0	6,1	24,3
Inde	Total AMNA	39,3	15,1	60,4
Afrique du Sud	Total AMNA	18,1	9,8	39,1

Source: CNUCED et OMC.

45. S'attacher à réduire les obstacles non tarifaires pourrait également être bénéfique, les incidences de ces obstacles pouvant être supérieures à celles des droits de douane (tableau 3). Les petits pays et les PME souffrent de ces obstacles non tarifaires de façon disproportionnée, en raison de leurs coûts fixes. Éliminer les prescriptions excessives et aider les exportateurs à satisfaire aux réglementations pourraient sensiblement améliorer les conditions d'entrée sur les marchés. Les obstacles non tarifaires n'étant pas abordés dans les négociations sur l'agriculture, et les négociations sur l'AMNA concernant ces obstacles s'intéressant avant tout aux obstacles techniques au commerce de nature sectorielle (plus particulièrement pour les articles manufacturés relativement complexes), les incidences commerciales directes pour les pays en développement restent à déterminer. La question des obstacles non tarifaires pourrait être utilement abordée dans le cadre des accords commerciaux régionaux à travers un renforcement de la coopération en matière de réglementation (par exemple, la reconnaissance mutuelle) et un appui au renforcement des capacités normatives.

Tableau 3

**Équivalent *ad valorem* des mesures non tarifaires et des droits de douane (en pourcentage)**

	<i>Tous secteurs</i>		<i>Agriculture</i>		<i>Secteur manufacturier</i>	
	<i>IGRC</i>	<i>IIRC</i>	<i>IGRC</i>	<i>IIRC</i>	<i>IGRC</i>	<i>IIRC</i>
Union européenne	8,9	4,3	55,9	21,6	4,1	2,6
Japon	9,0	3,8	50,1	26,1	4,1	1,2
États-Unis	6,5	2,1	20,0	3,7	5,3	2,0
Brésil	21,9	9,7	26,6	8,1	21,5	9,8
Chine	9,5	4,9	17,2	9,6	9,0	4,6
Inde	15,4	9,2	50,0	33,5	14,5	8,6
Afrique du Sud	5,1	4,5	14,0	8,1	4,6	4,3

Source: CNUCED, d'après la Banque mondiale.

Note: IGRC: Indice global de restriction du commerce; IIRC: Indice tarifaire de restriction du commerce.

46. L'intégration régionale Sud-Sud pourrait élargir les débouchés à l'exportation aux fins d'une diversification de la production de biens et services à forte intensité de main-d'œuvre, car elle permet d'intensifier la coopération réglementaire et les mécanismes de facilitation du commerce, ce qui réduit sensiblement les coûts du commerce. Les efforts déployés par les pays africains pour créer un marché commun africain pourraient certainement contribuer au changement structurel; cela appelle à une «intégration



développementiste» combinant libéralisation du commerce, coopération réglementaire, développement des infrastructures et renforcement des capacités institutionnelles et des capacités d'offre<sup>19</sup>.

#### Encadré 6

##### Vers une intégration développementiste de l'Afrique

En dépit de l'actuel faible niveau du commerce intra-africain (10 %), l'analyse du GTAP montre qu'une plus grande intégration régionale pourrait stimuler la croissance, le commerce intrarégional, l'emploi et la transformation structurelle. Dans l'hypothèse d'une réduction de 50 % des droits de douane intra-africains, et aussi des obstacles non tarifaires (qui sont souvent le résultat de carences d'infrastructure), les simulations montrent que les pays africains commerceraient davantage les uns avec les autres et importeraient moins de biens et services de l'extérieur. En raison d'un impact positif sur les revenus en Afrique, l'intégration de l'Afrique serait, à plus long terme, profitable aux pays non africains. Le gain pour l'Afrique serait de 6,5 milliards de dollars.

	<i>Évolution en pourcentage du PIB</i>	<i>Évolution en pourcentage de l'emploi non qualifié</i>	<i>Évolution en pourcentage des exportations</i>
Afrique du Nord	0,26	0,66	1,72
CEDEAO	1,93	4,78	7,04
Afrique de l'Est et Afrique centrale	0,29	0,07	3,19
SADC	0,74	2,04	3,12

*Source:* CNUCED.

L'intégration régionale encouragerait également le changement structurel. Une utilisation plus efficace des ressources et des marchés plus vastes permettrait aux entreprises de profiter d'économies d'échelle et d'accroître leur productivité. La production dans le secteur des textiles et le secteur manufacturier augmenterait. L'emploi augmenterait dans toutes les sous-régions d'Afrique, en particulier dans les pays de la CEDEAO et les pays de la SADC.

## B. Une libéralisation stratégique adaptée aux conditions de développement et aux conditions du marché du travail

47. Les droits de douane pourraient être un instrument efficace de politique industrielle et de politique de l'emploi. Des stratégies de la libéralisation bien conçues et appliquées judicieusement, au rythme voulu, adaptées aux conditions de développement et aux conditions du marché du travail sont indispensables pour empêcher la désindustrialisation et créer des capacités productives endogènes. Une production locale viable a fondamentalement contribué au succès des stratégies de croissance tirées par les exportations. Une approche stratégique de la libéralisation peut également limiter la sévérité des mesures d'ajustement du marché du travail et l'ampleur des pertes d'emplois, en particulier lorsque les industries concurrentes des importations sont des industries à forte intensité de main-d'œuvre. Cela est particulièrement important dans la mesure où des coûts

<sup>19</sup> CNUCED et Union africaine (2010). Trade liberalization, investment and economic integration in African RECs towards the African Common Market (à paraître).

d'ajustement élevés, en raison de la faiblesse des filets de protection sociale et de l'existence d'un vaste secteur informel, font que de nombreux pays en développement ont beaucoup de mal à maîtriser l'ouverture des marchés.

48. Les études consacrées aux effets sur l'emploi du Cycle de Doha font apparaître de considérables mouvements de main-d'œuvre au niveau intersectoriel, ce qui implique des coûts d'ajustement élevés. D'après les estimations de la Dotation Carnegie pour la paix internationale, les trois pays ou régions les plus pauvres (Bangladesh, Afrique de l'Est et Afrique subsaharienne) perdraient des emplois non qualifiés dans le secteur manufacturier, en partie compensés par une augmentation des emplois dans le secteur agricole. L'analyse GTAP de la CNUCED constate un impact globalement positif sur l'emploi non qualifié dans la plupart des régions, mais de nombreux pays en développement perdent des emplois dans le secteur industriel, pertes compensées par une croissance de l'emploi dans l'agriculture (tableau 4). Certains pays pourraient perdre dans l'absolu des emplois non qualifiés, par exemple le Brésil (plus quatre autres régions d'après les simulations de la Dotation Carnegie). En dépit de gains socioéconomiques nets, globalement, la production, l'emploi et les salaires pourraient diminuer dans le secteur industriel au profit du secteur agricole. Les résultats militent en faveur d'une libéralisation stratégique et progressive, en particulier pour atténuer les pertes d'emplois dans le secteur industriel. Et si abaisser le niveau des réductions tarifaires revient à limiter les gains socioéconomiques, de tels coûts d'opportunité pourraient être justifiés par la viabilité à plus long terme de la libéralisation.

Tableau 4

**Effets sur l'emploi du Cycle de Doha**

<i>Région</i>	<i>Textiles</i>	<i>Véhicules à moteur</i>	<i>Articles manufacturés</i>	<i>Total</i>
États-Unis	-2,30	-0,22	0,07	-
Union européenne	-1,00	0,13	0,35	-
Japon	-0,67	1,98	0,38	-
Chine	2,10	-0,28	-0,04	<b>0,31</b>
Inde	2,96	0,89	1,27	<b>0,79</b>
Brésil	-2,10	-3,01	-2,97	<b>-0,21</b>
Asie du Sud et du Sud-Est	3,65	1,43	0,84	<b>1,01</b>
Amérique latine	-1,18	-0,59	-0,87	<b>0,25</b>
Europe centrale et orientale	-1,36	-0,01	0,34	<b>0,20</b>
Afrique du Nord et Moyen-Orient	1,10	0,62	1,78	<b>0,95</b>
Afrique subsaharienne	0,96	0,84	1,05	<b>0,49</b>

*Source:* Simulations de la CNUCED au moyen du GTAP 7.

49. Une libéralisation progressive est un principe fondamental de l'OMC, illustré par les principes de «traitement spécial et différencié» et de «réciprocité qui ne soit pas totale» en faveur des pays en développement. L'objectif des négociations du Cycle de Doha de renforcer le traitement spécial et différencié et de le rendre plus précis, plus efficace et plus opérationnel reste à concrétiser. Inscire le principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale dans les paramètres concrets de la formule suisse a été un aspect fondamental des négociations sur l'AMNA, en particulier compte tenu de l'importance croissante accordée aux actions sectorielles. La question s'est posée parce que les pays en développement procéderont généralement à des réductions de droits consolidés plus importantes que les pays développés, alors que les droits appliqués seront réduits dans une moindre proportion

en raison de l'écart entre droits consolidés et droits appliqués («dilution tarifaire»). Dans le secteur de l'agriculture, les droits de douane sont souvent le seul moyen pour les pays en développement de protéger leurs petits agriculteurs, qui représentent une grande proportion des emplois. Une plus grande marge de manœuvre en matière de protection tarifaire pour des produits particuliers et l'application de mécanismes de sauvegarde spéciale en cas de flambée insupportable des importations permettraient aux pays en développement de protéger efficacement leurs petites exploitations agricoles à forte intensité de main-d'œuvre. Les pays en développement parties à des accords commerciaux régionaux Nord-Sud pourraient être confrontés à des difficultés, dans la mesure où le principe d'une réciprocité qui ne soit pas totale pourrait être surclassé par l'exigence de réciprocité prévue à l'article XXIV du GATT – à savoir, libéraliser «l'essentiel des échanges commerciaux» – ce qui milite en faveur d'une révision de cet article pour permettre ce type de réciprocité aussi dans le cadre des accords commerciaux régionaux. En outre, la portée des accords commerciaux régionaux (en particulier des accords Nord-Sud) s'est approfondie et élargie, avec des engagements allant au-delà de ce que prévoit l'OMC. Cela accroît les coûts d'ajustement et limite la flexibilité stratégique et réglementaire nécessaire pour engager des politiques de développement actives.

### **C. Renforcement de la coopération aux fins de l'application de mesures nationales d'accompagnement**

50. Tirer des gains socioéconomiques nets de la libéralisation du commerce passe par l'existence de filets de protection sociale et de mécanismes d'ajustement. La capacité des pays en développement d'appliquer de telles mesures est fortement limitée, mais cela est souvent négligé dans le débat sur les politiques commerciales et l'accent est mis sans autre considération sur une plus grande liberté du commerce. D'où la nécessité d'adapter les stratégies de libéralisation à la capacité des pays de gérer et d'atténuer les coûts d'ajustement sur le marché du travail et d'apporter à ces pays un appui pour la mise en œuvre des mesures d'accompagnement requises, de façon que le rythme de destruction d'emplois ne soit pas supérieur à celui de la création d'emplois. Cette situation contraste fortement avec ce que l'on observe dans les pays développés, où des programmes d'appui à l'ajustement commercial – tels que le Programme d'aide à l'ajustement commercial (États-Unis) et le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation – jouent un rôle précieux à cet égard.

51. Le Cycle de Doha a accordé un surcroît d'attention aux contraintes de capacité rencontrées par les pays en développement avec la mise en place de l'Initiative d'aide au commerce, et la contribution au développement est devenue un point important des négociations commerciales régionales, en particulier dans un contexte Nord-Sud. Un renforcement et un élargissement de l'aide pour le développement des capacités productives, l'emploi et le commerce pourraient être associés à des engagements en matière de libéralisation du commerce pour aider les pays en développement à appliquer les mesures d'accompagnement nécessaires, y compris l'ajustement du marché du travail.

## **V. Conclusion**

52. Le commerce reste un moteur essentiel de la croissance et du développement des pays en développement dans la période d'après crise. Pour optimiser la contribution positive du commerce au développement, les pays ont adopté des approches globales et dynamiques, avec deux grands objectifs: le renforcement des capacités productives et la création d'emplois. Politiques commerciales et politiques industrielles sont mobilisées simultanément pour contribuer à la réalisation de ces objectifs. Cette nouvelle orientation a

la capacité de promouvoir une croissance et un développement équitables. Le système commercial international joue un rôle croissant dans la création d'emplois, dans la mesure où les politiques stimulant la demande de main-d'œuvre sont liées au commerce et où les politiques du marché du travail sont essentielles pour faciliter l'ajustement de ce marché. L'évolution du système commercial international et ses diverses dimensions – multilatérales, régionales, bilatérales – doivent absolument intégrer cette nouvelle orientation concernant le développement et les préoccupations relatives à la création d'emplois. Le système commercial multilatéral reste un pilier du système commercial international et le Cycle de négociations de Doha, avec son volet développement, doit être mené à terme cette année. Une attention particulière doit être accordée à une refonte du système commercial international, pour en élargir la portée, au-delà de la libéralisation, à l'intégration d'une plus large orientation en faveur du développement, englobant l'appui au renforcement des capacités productives et à la création d'emplois et une contribution au traitement des crises, mondiales ou sectorielles.

---