



Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement

Distr. générale
6 mai 2019
Français
Original : anglais

Conseil du commerce et du développement

Soixante-sixième session

Genève, 24-28 juin 2019

Point 2 b) de l'ordre du jour provisoire

Les politiques commerciales et leurs répercussions sur les inégalités

Note du secrétariat de la CNUCED*

Résumé

Les réformes commerciales ont contribué à réduire les inégalités de revenus entre les pays, mais elles se sont aussi traduites par la polarisation de la répartition du revenu à certains endroits, moyennant une hausse importante des inégalités de revenus dans les pays. Ce dernier facteur pourrait expliquer en grande partie la réaction actuelle contre le commerce international. Le commerce est un catalyseur de croissance économique et de développement. En conséquence, pour faire face aux inégalités, plutôt que de se concentrer uniquement sur la productivité et la croissance économique, les décideurs doivent s'attacher à promouvoir le commerce et à faire en sorte que les avantages procurés par le commerce international soient davantage partagés et répondent mieux aux impératifs des objectifs de développement durable. Prenant comme point de départ une série de questions d'orientation reçues des États membres, la présente note examine les politiques commerciales et leurs répercussions sur les inégalités.

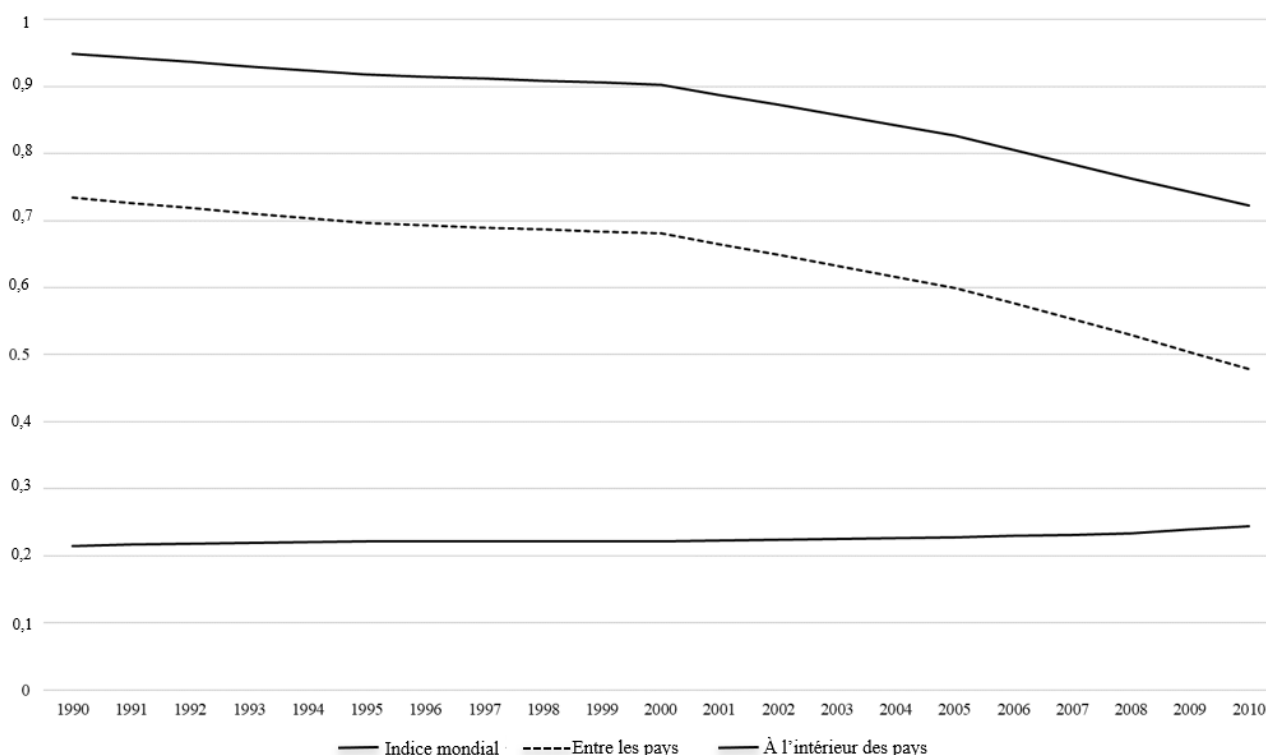
* Le présent document devait paraître après la date normale de publication en raison de circonstances indépendantes de la volonté du soumetteur.



I. Le commerce international dans le contexte de l'accroissement des inégalités

1. Pendant les quatre dernières décennies, le commerce international, ainsi que la finance et la technologie, ont joué un rôle déterminant dans le processus de développement de nombreux pays. Les réformes commerciales menées dans les pays en développement se sont accompagnées d'une croissance économique plus rapide, permettant de réduire les écarts de revenu et d'abaisser les niveaux d'inégalité entre les pays observés depuis les années 90. Cela a été possible grâce à l'accélération de la croissance dans certains pays en développement, en particulier le Brésil, la Chine et l'Inde, par rapport aux pays développés, et ce du fait de la mise en œuvre de réformes accélérées et approfondies du commerce et d'une rapide intégration dans les marchés mondiaux, qui ont permis de réduire l'écart entre pays développés et pays en développement du point de vue du revenu global par habitant. Toutefois, bien que le commerce international ait contribué à accroître le niveau de vie dans de nombreux pays en développement, le processus d'intégration dans l'économie mondiale par le biais du commerce s'est aussi traduit par une polarisation de la répartition des revenus, en particulier à l'intérieur des pays¹. Des études montrent que les inégalités économiques entre les pays ont diminué mais qu'elles ont augmenté en moyenne à l'intérieur de chaque pays par suite d'une hausse rapide des revenus en haut de l'échelle et de leur stagnation au niveau le plus bas (voir la figure ci-dessous).

Indice Theil de l'inégalité économique



Source : F. Bourguignon, 2016, *The Globalization of Inequality* (Princeton University Press, Princeton, États-Unis).

Note : Plus les valeurs sont hautes, plus les inégalités sont importantes.

¹ Pour un examen des inégalités mondiales, voir Milanovic B, 2016, *Global Inequality : A New Approach for the Age of Globalization* (Harvard University Press, Cambridge, États-Unis d'Amérique).

2. Le commerce a contribué à la diminution des inégalités de revenus entre les pays. Par ailleurs, il est loin d'être le principal moteur de l'augmentation des inégalités de revenus constatées à la fois dans les pays développés et dans les pays en développement. Il ressort de certaines études qu'une part importante de l'augmentation des inégalités à l'intérieur des pays est déterminée par des facteurs autres que le commerce, dont les politiques redistributives, macroéconomiques et relatives au marché du travail. Les réformes commerciales doivent donc s'accompagner de mesures non commerciales qui remédient à certaines des conséquences imprévues d'une intégration plus poussée dans les marchés mondiaux.

3. Le Programme de développement durable à l'horizon 2030 traite de la question des inégalités sous couvert de l'objectif de développement durable 10. Les cibles de l'objectif 10, réduire les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre, prévoient une augmentation plus rapide des revenus des 40 % les plus pauvres de la population et visent à assurer l'égalité des chances et à réduire l'inégalité des résultats. Toutefois, peu d'orientations sont fournies pour que les politiques commerciales aident à la réalisation des cibles de l'objectif 10. La seule mention qui soit faite au commerce dans le cadre de l'objectif 10 est la cible 10.a – Mettre en œuvre le principe d'un traitement spécial et différencié pour les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, conformément aux accords de l'Organisation mondiale du commerce.

II. Facteurs reliant le commerce international à l'inégalité de revenus

4. Les répercussions du commerce international sur l'inégalité dépendent du contexte, mais l'on observe des facteurs généraux qui montrent comment le commerce international a joué sur les inégalités au cours des dernières décennies.

5. Le modèle de délocalisation de la production mondiale, qui passe par le morcellement des processus de production dans divers pays, a énormément contribué à la réduction des inégalités d'un pays à l'autre, à la création d'emplois et à la hausse du niveau de vie dans de nombreux pays en développement. Toutefois, la délocalisation a également accru les inégalités à l'intérieur des pays développés comme des pays en développement. De manière générale, elle a accru les inégalités dans les pays développés en abaissant les salaires des travailleurs non qualifiés et en réduisant les perspectives d'emploi des ouvriers, et, dans les pays en développement, en creusant l'écart de salaire entre les secteurs formel et informel.

6. Les divers effets du commerce international sur les communautés locales, selon qu'il s'agit, notamment, de zones rurales ou urbaines, s'appliquent aussi aux inégalités. Comme les activités économiques menées dans un pays sont souvent regroupées géographiquement, certaines communautés ont eu du mal à faire face à la concurrence internationale. Les effets négatifs du commerce international ont souvent été très localisés et durables en raison des rigidités interrégionales et intersectorielles qui pèsent sur la mobilité de la main-d'œuvre. Ainsi, les politiques commerciales peuvent exacerber les inégalités géographiques à l'intérieur des pays.

7. La prédominance des grandes entreprises sur les marchés mondiaux joue sur la façon dont la politique commerciale se répercute sur les inégalités. Les avantages que procure le commerce international sont le plus fréquemment captés par les grandes entreprises, souvent au détriment des petites entreprises, des femmes entrepreneurs, des exploitants agricoles et des pêcheurs. Ces acteurs se heurtent à divers obstacles les empêchant de bénéficier du commerce international, y compris, entre autres choses, la faiblesse des informations disponibles, le manque de financement, des coûts d'entrée prohibitifs et la sous-représentation dans la prise de décisions en matière de politique commerciale. Ainsi, les petites entreprises sont souvent incapables de rivaliser avec les grandes entreprises étrangères car ces dernières ont les moyens de surmonter ces obstacles et d'acquiescer des avantages concurrentiels.

8. La politique commerciale influe aussi sur les inégalités par le biais de l'accès aux marchés et des conditions d'entrée. Le commerce international est de plus en plus régi par des mesures non tarifaires qui touchent la plupart des biens faisant l'objet d'échanges et qui ont plus d'effets sur le commerce que les droits de douane. Des mesures telles que les normes de produits limitent souvent les exportations des pays qui ne possèdent pas d'infrastructures de contrôle de la qualité, ni de capacité de production. L'effet des subventions et des contingents sur le commerce international est souvent préjudiciable pour les pays à faible revenu. Ces mesures non tarifaires peuvent influencer sur les échanges internationaux et avoir des effets profonds sur les inégalités dans les pays et d'un pays à l'autre.

9. Le commerce international peut jouer aussi sur les inégalités en favorisant la transformation structurelle. Il a joué un rôle déterminant dans le fait que de nombreuses économies agricoles d'Asie de l'Est sont devenues des économies manufacturières. Ce processus a contribué à la création d'une classe moyenne prospère dans de nombreux pays émergents. Toutefois, dans bon nombre de pays en développement, le commerce international a eu pour parallèle une spécialisation accrue dans la production de produits de base et de produits à faible valeur ajoutée, avec peu d'effet positif sur les salaires de la main-d'œuvre non qualifiée et les possibilités d'emploi, y compris dans de nombreux pays en développement tributaires des produits de base. Cela n'a fait qu'accentuer les inégalités de revenus dans les pays.

10. Enfin, les répercussions du commerce sur les inégalités ont varié entre les pays, et des facteurs propres au contexte peuvent aggraver ou atténuer les résultats. Les écarts entre les résultats obtenus prouvent irréfutablement que les politiques nationales, régionales et multilatérales ont le pouvoir de faire du commerce un outil de réduction des inégalités.

III. Recommandations

11. Le Conseil du commerce et du développement voudra peut-être examiner les recommandations et mesures ci-après :

a) Dans un contexte d'accroissement des inégalités dans les pays, les effets redistributifs du commerce doivent figurer au premier plan des préoccupations. La politique commerciale ne devrait pas seulement chercher à obtenir des gains d'efficacité mais aussi aider les pays les plus pauvres et les petites entreprises et petits producteurs, les travailleurs marginalisés, les femmes et les jeunes à tirer un profit plus équitable du commerce international ;

b) Ce dont nous avons besoin, ce n'est pas nécessairement de moins de commerce, mais de plus de commerce inclusif qui permette à un plus grand nombre de personnes d'accéder aux avantages des marchés mondiaux ;

c) Dans le cadre de ces recommandations générales, plusieurs mesures prometteuses peuvent être envisagées afin de réduire les inégalités, comme suit :

i) Il importe de mettre à la disposition des petits entrepreneurs des informations à jour sur les conditions d'accès aux marchés telles que les préférences tarifaires, les contingents, les règles d'origine et les normes, ainsi que sur les processus complexes liés au respect de la réglementation. Les petits producteurs ont souvent du mal à trouver des informations sur les normes et les moyens de les appliquer au moindre coût. Les portails commerciaux qui fournissent des informations sur les procédures en rapport avec la réglementation, comme le Système de gestion et d'analyse de la dette de la CNUCED, devraient continuer à faciliter l'intégration des petites entreprises dans l'économie mondiale. Les coûts de mise en conformité peuvent être réduits si l'on prévoit des programmes d'assistance technique plus particulièrement destinés aux petites entreprises. On peut citer comme question connexe concernant l'entrée sur le marché celle des normes de durabilité volontaires, qui devraient permettre d'assurer que les travailleurs, les agriculteurs et les pêcheurs reçoivent une juste rémunération tout en favorisant la durabilité environnementale ;

ii) Il importe d'améliorer la participation des petites entreprises aux marchés mondiaux grâce à des programmes de promotion des exportations. Bien mis en œuvre, les programmes de promotion des exportations ont été particulièrement efficaces pour aider les petites entreprises à entrer sur les marchés d'exportation et les petits exportateurs à diversifier leurs gammes de produits et les marchés où ils interviennent. Toutefois, les organismes de promotion des exportations exigent des ressources et des informations qui ne sont pas toujours disponibles dans les pays en développement. L'aide au développement et le financement au titre de l'aide pour le commerce pourraient fournir des ressources plus particulièrement destinées aux programmes de promotion des exportations pour les petites entreprises ;

iii) Il est nécessaire de renforcer la concurrence, tant au niveau national que régional, pour aider les petites entreprises à tirer parti du commerce international et faire en sorte que l'accroissement du commerce et de la concurrence soit profitable au consommateur, par exemple grâce à des prix plus bas, une amélioration de la qualité et des choix plus étendus. Les autorités chargées des questions de concurrence devraient avoir la possibilité de mener des enquêtes et de sanctionner les pratiques anticoncurrentielles des sociétés internationales. La coopération internationale en matière d'application du droit de la concurrence pourrait être encouragée par l'insertion de clauses spécifiques dans les chapitres relatifs à la concurrence des accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Cela contribuerait aussi à résoudre le problème lié au fait que les autorités nationales en charge de la concurrence pourraient ne pas être incitées à limiter le comportement abusif des grands exportateurs ou importateurs sur les marchés internationaux ;

iv) Il importe de promouvoir les dispositions des accords commerciaux relatives au travail pour tenir compte du fait que, souvent, les travailleurs des pays développés comme des pays en développement, y compris les groupes de travailleurs, comme les femmes et les jeunes, ne reçoivent pas une part équitable des avantages de la participation au commerce mondial. L'insertion de clauses de travail est souvent corrélée à une diminution du nombre de violations des droits du travail. Il existe un autre aspect en lien avec l'amélioration de la situation des travailleurs dans l'économie mondiale, à savoir l'ouverture de plus grandes perspectives aux travailleurs sur des marchés de plus en plus dynamiques, notamment par le biais de programmes d'éducation et de formation. De ce fait, les mesures en faveur de l'égalité entre les sexes prennent une part importante dans la réduction des inégalités globales de revenu. Les efforts déployés en ce sens pourraient être encore renforcés, en incorporant, par exemple, des chapitres portant sur l'égalité hommes-femmes et le commerce dans les accords de libre-échange de nouvelle génération aux fins d'intégrer les questions de parité ;

v) Il importe de réduire les inégalités entre les pays, ce qui exige une coopération multilatérale pour assurer l'égalité des chances dans le commerce mondial, en particulier pour les pays en développement. Il faudrait pour cela préserver le système commercial multilatéral ouvert, transparent et prévisible établi par l'Organisation mondiale du commerce en veillant à ce que tout processus de réforme reste inclusif et équitable. La cible 10.a de l'objectif 10 consiste à appliquer le principe du traitement spécial et différencié aux pays en développement, en particulier aux pays les moins avancés. Cela importe si l'on veut réduire les coûts d'ajustement pour les entreprises et les travailleurs et renforcer les capacités des pays en développement à produire, faire du commerce et affronter la concurrence. Il est également utile de promouvoir un réel accès aux marchés au-delà des tarifs douaniers, en s'attaquant aux obstacles non tarifaires et aux normes volontaires en matière de durabilité; en supprimant les subventions préjudiciables à la pêche; et en remédiant à la progressivité des droits et aux subventions à l'agriculture qui ont des effets de distorsion des échanges ;

vi) L'aide au développement est nécessaire pour réduire les inégalités entre les pays. Il est possible d'établir un lien entre les engagements commerciaux et les programmes d'aide au développement, comme l'a démontré l'Accord sur la facilitation des échanges de l'Organisation mondiale du commerce. Toutefois, l'aide pour le commerce n'est pas tout. L'aide au développement devrait avoir pour objectif d'améliorer les capacités productives, en particulier dans les pays en développement. À cet égard, les investissements à l'étranger devraient jouer un rôle plus important dans le renforcement de capacités de production durables dans les pays en développement, en particulier dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement. La coopération Sud-Sud et les processus d'intégration économique régionale offrent aux pays en développement un moyen viable de stimuler la production et le commerce régionaux à l'appui de l'industrialisation, de la croissance et du développement équitable.
