



DEUXIÈME QUESTION À L'ORDRE DU JOUR

Commerce, investissement étranger et emploi productif dans les pays en développement

1. Les échanges internationaux et l'investissement étranger ont sur l'emploi et les normes du travail dans les pays en développement des répercussions importantes¹. Il est essentiel de bien les comprendre si les pays en développement entendent formuler des stratégies d'emploi nationales efficaces dans le monde globalisé d'aujourd'hui, et si l'on compte définir des politiques internationales qui soient réellement à même de faciliter la promotion de l'emploi. Dans le cadre de la discussion sur l'Agenda global pour l'emploi qu'elle a eue lors de sa session de mars 2004, la commission a demandé au Bureau de préparer un document qui fasse le point des connaissances concernant les effets des échanges commerciaux et de l'investissement étranger sur l'emploi dans les pays en développement. Le présent document fait suite à cette demande².

Introduction

2. Depuis le milieu des années quatre-vingt, la quasi-totalité des pays en développement ont sensiblement libéralisé leurs réglementations en matière d'échanges commerciaux et d'investissement étranger, suscitant un rapide accroissement de la circulation transfrontière des biens, des services et des capitaux. Or, cette évolution a eu sur l'emploi et les normes du travail des effets très controversés. Si de nombreux observateurs et analystes les jugent, dans l'ensemble, positifs, beaucoup d'adversaires de la mondialisation estiment que l'augmentation des échanges et des flux de capitaux s'est soldée par une exploitation

¹ *Point sur les éléments clés constituant l'Agenda global pour l'emploi*, GB.286/ESP/1, Genève, BIT, 2003. Le sujet est aussi mis en évidence dans *Une mondialisation juste. Créer des opportunités pour tous* (rapport de la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation), Genève, BIT, 2004; et dans *Une mondialisation juste. Le rôle de l'OIT* (rapport du Directeur général à la Conférence internationale du Travail, 2004), Genève, BIT, 2004.

² Certaines des questions examinées dans le présent document l'étaient aussi dans les documents GB.282/WP/SDG/2: *Libéralisation des échanges et emploi*, Genève, BIT, 2001; GB.283/WP/SDG/1: *Libéralisation des échanges et emploi: mise à jour*, Genève, BIT, 2002; GB.285/WP/SDG/2: *Investissement dans une économie mondialisée et travail décent*, Genève, BIT, 2002; et GB.286/ESP/3: *Emploi et politique sociale dans les zones franches d'exportation*, BIT, 2003.

accrue des travailleurs des pays en développement et un abaissement des normes du travail dû à la concurrence.

3. Ces controverses ont eu pour conséquence bénéfique d'amener le BIT ainsi que d'autres organisations internationales et les milieux universitaires à engager des travaux de recherche qui, certes, n'ont pas encore répondu à toutes les questions en suspens, mais qui ont considérablement enrichi la connaissance que nous avons des effets de l'accroissement des échanges et de l'investissement étranger sur l'emploi et le marché du travail dans les pays en développement. Dans les pages qui suivent, nous nous efforcerons de faire le point de ces connaissances ainsi que des questions encore non résolues et des implications en termes de politiques à mener.

Echanges commerciaux et investissement étranger: faits saillants

4. Si quelques pays en développement avaient pris les devants dès le début des années quatre-vingt, la libéralisation des échanges s'est amorcée pour la plupart d'entre eux au milieu de la décennie. Les réformes portaient sur le remplacement des obstacles non tarifaires par les droits de douane et sur l'abaissement progressif des taux de droit. Avant l'introduction de ces réformes, le niveau de protection variait d'un pays à l'autre et, bien que tous aient à présent adopté des mesures de libéralisation, le degré d'ouverture des uns et des autres diffère encore beaucoup. D'une manière générale, avant la libéralisation, le niveau de protection était sensiblement plus élevé en Asie du Sud que dans les autres régions en développement, et il en est toujours ainsi aujourd'hui. Les économies en développement les plus ouvertes se trouvent en Amérique latine-Caraïbes et en Asie de l'Est³. Cela étant, tous les pays en développement sont beaucoup plus ouverts aux échanges et à l'investissement étranger aujourd'hui qu'ils ne l'étaient au début des années quatre-vingt.
5. Plusieurs facteurs expliquent cette vague de libéralisation. Premièrement, dès le début des années quatre-vingt, les stratégies industrielles orientées vers le remplacement des importations que la plupart des pays en développement avaient mises en œuvre dans les années soixante et soixante-dix ont commencé à montrer leurs faiblesses et leurs limites, offrant un contraste saisissant avec la formidable transformation économique et sociale enregistrée par les pays d'Asie de l'Est qui avaient, eux, opté pour des stratégies industrielles à vocation exportatrice. A mesure que l'on prenait conscience des résultats de ces expériences, un climat propice à la libéralisation s'est fait jour. Deuxièmement, la crise de l'endettement à laquelle de nombreux pays en développement faisaient face au début des années quatre-vingt a conduit à l'adoption de programmes de stabilisation et d'ajustement structurel, menés sous la supervision du FMI et de la Banque mondiale qui souvent y intégraient des programmes de libéralisation des échanges commerciaux et de l'investissement étranger. Troisièmement, l'effondrement de l'Union soviétique et la débâcle des économies planifiées, à la fin des années quatre-vingt, ont été perçus comme une mise en garde contre les dangers des politiques économiques autarciques. Enfin, le système commercial multilatéral a subi des modifications importantes après le succès des négociations du GATT lors du Cycle d'Uruguay et l'institution de l'OMC en 1994.

³ Pour plus d'informations, consulter: *Une mondialisation juste, op. cit.*; Banque mondiale, *Globalization, Growth and Poverty: Building an Inclusive World Economy* (Washington, DC, Banque mondiale et Oxford, Oxford University Press, 2001); Oxfam, *Rigged Rules and Double Standards: Trade, globalization and the fight against poverty* (Londres, Oxfam, 2002).

6. Cette libéralisation généralisée des échanges a créé une dynamique favorable à la libéralisation des réglementations en matière d'investissement étranger; de nombreux pays en développement ont accompagné la libéralisation de leurs pratiques commerciales d'un certain assouplissement des contrôles pesant sur ce type d'investissement. Notons, à cet égard, les efforts particuliers déployés par ces pays pour attirer l'investissement étranger direct (IED). Non contents d'assouplir les restrictions sur l'entrée de l'IED, bon nombre d'entre eux ont en outre proposé aux investisseurs étrangers des mesures d'incitation sous forme d'avantages fiscaux, de subventions, d'infrastructures, etc.⁴.
7. Plusieurs raisons expliquent ce changement d'attitude à l'égard de l'IED. Premièrement, les apports de capitaux publics – aide et prêts de sources bilatérales et multilatérales – n'ont progressé que très lentement au long des années quatre-vingt pour plafonner à partir du début des années quatre-vingt-dix. De plus, pendant cette période, ces fonds ont été de plus en plus souvent affectés à la gestion des crises d'endettement puis, dans les années quatre-vingt-dix, à celle des crises économiques⁵. Ils ne suffisaient donc plus à satisfaire les besoins de financement extérieur des pays en développement qui ont dû faire appel à des sources privées de financement des investissements dans les pays développés. Deuxièmement, les pays industrialisés ayant abandonné le système de Bretton Woods – «circulation restreinte des capitaux et taux de change fixes» – au profit de «la libre circulation des capitaux et [des] taux de change flexibles» pratiqués dans les années soixante-dix, on a assisté à une rapide accélération de la circulation transfrontière des capitaux privés dans les années quatre-vingt. Troisièmement, après la crise de l'endettement, l'investissement étranger est apparu comme une source de financement moins risquée et plus profitable que l'emprunt extérieur. Enfin, des deux formes d'investissement étranger, les investissements de portefeuille étranger (achat d'actions et d'obligations étrangères), qui cherchent à tirer profit des écarts de taux d'intérêt à court terme et des fluctuations des taux de change, se sont révélés hautement volatils et tout le monde s'accorde aujourd'hui à reconnaître que cette volatilité est à l'origine des fréquentes crises financières des années quatre-vingt-dix⁶. Par comparaison, les apports d'investissement étranger direct ont affiché une stabilité bien supérieure qui leur a valu d'être considérés comme une forme de financement extérieur préférable pour les pays en développement.
8. La libéralisation des réglementations en matière d'échanges et d'investissement étranger a été fortement stimulée et facilitée par les récents progrès dans les domaines des transports et des techniques de la communication. Ces progrès ont rendu réalisable et profitable l'internationalisation des systèmes de production – fractionnement du processus de production en plusieurs étapes et procédés et localisation dans différents pays – et créé de nouvelles possibilités d'échanges intragroupe. Même l'externalisation de nombreux services, traditionnellement non exportés, est devenue possible, déclenchant une puissante dynamique en faveur du commerce des services. Les nouvelles technologies de l'information ont aussi contribué à cette circulation transfrontière des capitaux, en améliorant considérablement la circulation de l'information sur les marchés et en rendant les transactions financières rapides et bon marché.

⁴ CNUCED: *Le Rapport sur l'investissement dans le monde, 1999*, Genève et New York, Nations Unies, 1999; et G.H. Hanson: «Should countries promote foreign direct investment?», document de travail n° 9, G-24, Nations Unies, 2002.

⁵ A.K. Ghose: «Capital inflows and investment in developing countries», *Employment Strategy Papers 2004/11* (Genève, BIT, 2004).

⁶ E. Prasad, K. Rogoff, S.-J. Wei et M. A. Kose: «Effects of financial globalization on developing countries» (Washington, DC, FMI, 2003).

Echanges commerciaux: les grandes tendances

9. Depuis 1990 surtout, le commerce international de biens et de services a connu une croissance rapide. La part du commerce dans le PIB mondial est passée de 38 pour cent en 1990 à 50 pour cent en 2000. Depuis, elle a légèrement diminué mais se maintient autour de 47 pour cent. Cette croissance est liée à des changements importants survenus dans la ventilation des échanges par catégorie de produits et dans la nature de ces échanges entre pays développés et pays en développement⁷. Si la part du commerce des marchandises dans l'ensemble du commerce des biens et des services est demeurée assez stable, celle des produits manufacturés dans l'ensemble du commerce des marchandises n'a cessé de progresser. A la fin des années quatre-vingt-dix, le commerce mondial des produits manufacturés représentait 80 pour cent du commerce mondial des marchandises et 64 pour cent du commerce mondial de biens et de services. Parallèlement, la part des pays en développement dans le commerce mondial de produits manufacturés a augmenté, passant de 12 pour cent seulement au début des années quatre-vingt à 26 pour cent à la fin des années quatre-vingt-dix. Cette évolution illustre le fait que la part des produits manufacturés dans les exportations des pays en développement vers les pays développés ne cessait de grandir. A l'évidence, un profond changement s'est opéré dans la structure traditionnelle de la division internationale du travail, selon laquelle les pays développés exportaient les produits manufacturés et les pays en développement les produits primaires. Ainsi, la libéralisation généralisée des échanges a eu pour effet le plus remarquable l'essor d'un commerce des produits manufacturés à double sens entre pays développés et pays en développement.
10. Pourtant, ce tableau général dissimule une réalité inquiétante: si une poignée de grands pays en développement (très peuplés) sont en effet devenus de gros exportateurs de produits manufacturés vers les pays développés, la grande majorité des pays en développement sont demeurés extrêmement dépendants des exportations de produits primaires. Les analyses montrent que seulement 23 pays en développement, au mieux, ont réussi à réduire la part des produits de base dans leurs exportations au profit des produits manufacturés⁸. Elles montrent aussi que ce sont ces pays qui ont enregistré une forte croissance de leurs exportations. Pour les autres, les exportations ont soit marqué le pas soit décliné.
11. La libéralisation des échanges a donc eu pour effet général de polariser les pays en développement en deux groupes: un groupe constitué d'un petit nombre de grands pays (78 pour cent de la population du monde en développement) qui ont tiré quelque avantage de la libéralisation des échanges, et un autre composé d'un grand nombre de pays, petits pour la plupart, qui en ont pâti. Le second groupe ne représente aujourd'hui que 1 pour cent des exportations mondiales de produits manufacturés et moins de 3 pour cent des exportations mondiales de marchandises. Les pays de ce groupe (18 pour cent de la population mondiale) sont donc «marginalisés» dans l'économie mondiale.
12. Notons toutefois que, si la plupart des pays les plus pauvres de la planète (les pays les moins avancés, selon l'appellation de l'ONU) sont «marginalisés», tous les pays marginalisés ne sont pas pauvres. Presque tous les pays exportateurs de pétrole, par exemple, sont «marginalisés» (au sens donné ci-dessus) sans pour autant être pauvres. La caractéristique commune aux pays marginalisés est leur extrême dépendance vis-à-vis des exportations de produits primaires, ce qui laisse entrevoir deux raisons à leur statut. Premièrement, les cours internationaux de nombreux produits primaires ont manifesté une

⁷ A.K. Ghose: *Jobs and incomes in a globalizing world* (Genève, BIT, 2003).

⁸ *Ibid.*

forte volatilité à court terme et, à long terme, une tendance au fléchissement qui a été particulièrement marquée dans les années quatre-vingt-dix ⁹. Deuxièmement, le commerce des produits agricoles n'a de fait pas été libéralisé ¹⁰, ce qui a sans doute eu pour conséquence de freiner l'augmentation de la demande mondiale de ces produits de base et aussi d'entraver l'accroissement des exportations de certains des pays «marginalisés».

- 13.** Une indication précieuse se dégage de l'expérience contrastée des deux groupes de pays en développement, à savoir que «l'expérience manufacturière» acquise dans le passé a joué un rôle décisif quand il s'est agi de tirer parti de la libéralisation des échanges. Les pays qui apparaissent aujourd'hui comme de gros exportateurs de produits manufacturés avaient développé une capacité manufacturière considérable sous les régimes protectionnistes précédant la libéralisation du commerce. Par contre, les pays «marginalisés», qui, eux, n'étaient pas parvenus à développer une telle capacité ¹¹, n'ont pas pu réduire la part des produits de base dans leurs exportations, y compris lorsque la demande mondiale a marqué le pas entraînant une chute des prix. Souvent, ils ont même réagi à cette chute des prix en augmentant le volume de leurs exportations, engendrant ainsi un cercle vicieux; sur les marchés mondiaux, la chute des cours des produits primaires s'est accompagnée, par un effet pervers, d'une augmentation de l'offre.

IED: les grandes tendances

- 14.** Au niveau mondial, l'augmentation des apports d'IED a commencé de s'accélérer au milieu des années quatre-vingt mais c'est dans les années quatre-vingt-dix qu'ils ont véritablement explosé. Ainsi, les entrées annuelles d'IED sont passées de 44 milliards de dollars en 1985 à 202 milliards en 1990, puis à 1 500 milliards en 2000. A la fin des années quatre-vingt-dix, elles représentaient 5 pour cent du PIB mondial et 22 pour cent du montant des investissements réalisés dans le monde. Après 2000, elles ont accusé un net fléchissement, se situant à 631 milliards de dollars en 2002.
- 15.** Depuis 1985, les pays développés ont été les plus gros bénéficiaires des entrées d'IED, la part des pays en développement tournant autour de 25 pour cent. Les années entre 1990 et 1997 ont néanmoins été assez exceptionnelles car la part des pays en développement dans les entrées mondiales d'IED a connu une progression régulière, atteignant près de 40 pour cent en 1997. Ces apports, qui ne constituaient que 3 pour cent des investissements dans les pays en développement en 1990, en représentaient autour de 12 pour cent en 1997. Après cette date et la crise économique qui a secoué l'Asie de l'Est, la tendance s'est brutalement renversée.
- 16.** Il faut aussi savoir que, dans le monde en développement, les entrées d'IED se sont toujours concentrées dans un nombre restreint de pays, et il est symptomatique de constater que ces pays sont devenus de gros exportateurs de produits manufacturés vers les pays développés, suggérant l'existence d'un lien étroit entre échanges commerciaux et apports

⁹ Banque mondiale: *Global Economic Prospects, 2004* (Appendix 2) (Washington, DC, Banque mondiale, 2004).

¹⁰ *Ibid.* (chap. 3); *A fair globalization: Creating opportunities for all, op. cit.; Rigged Rules and Double Standards, op. cit.*

¹¹ Il convient de noter que l'insuffisance des capacités manufacturières va généralement de pair avec le sous-développement des infrastructures physiques (transports et voies de communication, approvisionnement en électricité, etc.) et sociales (éducation, cadre juridique, marché du travail et institutions financières, etc.).

d'IED¹². Tout au long des années quatre-vingt-dix, les pays en développement «marginalisés» n'ont reçu que 8 pour cent environ de l'IED mondial, tandis que les pays en développement en recevaient quelque 23 pour cent et les pays les moins avancés moins de 1 pour cent¹³.

17. A l'évidence, ces faits ne concordent guère avec l'une des hypothèses de base de la théorie économique classique, qui veut que le capital circule des pays les plus développés vers les pays les moins développés. La raison en est que, si les premiers connaissent un taux d'épargne intérieure élevé mais peu d'occasions de l'investir avec profit, les seconds sont dans la situation inverse. Bien que cet argument apparaisse plausible, la réalité que nous observons le dément: l'IED vient bien presque exclusivement des pays développés mais il semble qu'ils en soient aussi la principale destination.
18. Cela étant, les faits présentés ci-dessus se rapportent aux seuls apports d'IED. Et les choses changent si nous examinons ce que l'on pourrait appeler les apports *nets* d'IED, c'est-à-dire la différence entre les entrées et les sorties d'IED, qui donne la véritable mesure des apports d'investissement¹⁴. Ces données montrent que les investissements circulent bien des pays développés vers les pays en développement, conformément à la théorie; entre 1985 et 1997, les pays de l'OCDE affichaient des sorties nettes d'IED, tandis que les pays en développement enregistraient des entrées nettes¹⁵. Deux faits demeurent néanmoins. Premièrement, les entrées nettes d'IED dans les pays en développement, qui s'étaient stabilisées à un niveau modeste entre 1985 et 1990, ont connu une croissance très rapide entre 1990 et 1997. Deuxièmement, la plus grosse part des entrées d'IED est allée aux pays en développement qui devenaient exportateurs de produits manufacturés vers les pays développés.

Echanges commerciaux et emploi productif dans les pays en développement

Que dit la théorie économique?

19. Selon la théorie classique des échanges commerciaux, qui repose sur le postulat de l'avantage comparatif, une augmentation des échanges commerciaux devrait avoir des répercussions favorables sur l'emploi dans les pays en développement de deux manières. Premièrement, il devrait en résulter une hausse des taux de croissance économique par suite d'une spécialisation accrue de la production, d'un élargissement des marchés (entraînant des économies d'échelle sources de profits) et d'un meilleur accès aux technologies. Deuxièmement, l'utilisation du facteur de production comparativement le plus abondant dans ces pays, à savoir une main-d'œuvre faiblement qualifiée, devrait s'intensifier. Un accroissement des échanges commerciaux devrait donc se traduire dans l'ensemble par une hausse globale du taux de croissance de l'emploi et un déplacement de la demande de main-d'œuvre en faveur de la main-d'œuvre moins qualifiée. Par voie de

¹² Ghose, 2003, *op. cit.*

¹³ Ghose, 2004, *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Ce modèle s'est perpétué jusqu'en 1999. On a ensuite assisté à un soudain revirement: les sorties nettes des pays développés et les entrées nettes dans les pays en développement sont devenues quasiment nulles dans les années qui ont suivi.

conséquence, l'augmentation des échanges commerciaux devrait aussi entraîner une diminution des inégalités salariales qui tendent à être élevées dans ces pays.

20. Or, ces prévisions reposent sur plusieurs hypothèses irréalistes qui font douter de leur validité sur un plan général¹⁶. La théorie classique des échanges commerciaux présuppose, en particulier, contre toute vraisemblance, que le plein emploi et la détermination des salaires s'opèrent grâce à l'équilibre de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Pourtant, on constate le plus souvent, dans les pays en développement, un très fort sous-emploi de la main-d'œuvre peu qualifiée. Le marché du travail y présente par ailleurs un aspect dual avec, d'une part, un petit secteur formel où les salaires sont déterminés sur la base de dispositions réglementaires et à l'issue de négociations collectives et, d'autre part, un secteur informel important où les salaires tendent à être fixés sur la base d'une forme de norme sociale. La majorité de la main-d'œuvre hautement qualifiée est employée dans le secteur formel, alors que la masse de la main-d'œuvre faiblement qualifiée est employée dans le secteur informel. Lorsque ces facteurs sont pris en compte, la prévision de base – à savoir qu'une augmentation des échanges commerciaux devrait entraîner une hausse du taux de croissance de l'emploi, en particulier celui de la main-d'œuvre faiblement qualifiée – demeure valable, mais la baisse des inégalités salariales ne peut plus être prévue.
21. Un autre élément important est le fait que la théorie classique des échanges commerciaux repose sur l'hypothèse que tous les biens commercialisés peuvent être produits dans tous les pays pratiquant des échanges commerciaux. Cela signifie que ses prévisions ne sont pertinentes que dans le cas d'échanges commerciaux portant sur des produits manufacturés qui, par principe, peuvent être produits dans tout pays. On ne peut y recourir pour prédire les résultats sur l'emploi dans les cas où des produits manufacturés sont échangés contre des produits de base. La production de nombre de ces produits demande des ressources naturelles que ne possèdent pas tous les pays. Les volumes d'exportation et le prix des produits de base dépendent essentiellement des conditions de la demande mondiale. Une augmentation des échanges commerciaux a toujours un effet stimulant sur la croissance (du fait qu'une hausse des gains dérivés des échanges commerciaux peut permettre de financer une hausse des investissements) et a donc des répercussions favorables sur l'emploi. Mais l'effet sur les salaires dépend essentiellement du mouvement des prix des produits de base sur le marché mondial; une hausse ou une baisse de ces prix entraîne une hausse ou une baisse des salaires.

Données empiriques

22. On dispose d'un nombre assez important de données empiriques démontrant que l'intensification des échanges commerciaux a stimulé la croissance du PIB des pays en développement (et qu'une baisse des échanges commerciaux tend à diminuer la croissance du PIB)¹⁷. Etant donné que la libéralisation des échanges est communément associée à une stagnation ou à un déclin des exportations dans les pays en développement «marginalisés», il s'ensuit qu'elle a entraîné une détérioration et non pas une amélioration des conditions d'emploi dans ces pays. La stagnation ou le déclin des recettes d'exportation ont des conséquences négatives pour la croissance économique et, partant, la croissance de l'emploi. En outre, une croissance économique inadéquate, associée à la baisse des prix mondiaux des produits de base, exerce une pression à la baisse sur les salaires. Malheureusement, les données empiriques sur les tendances de l'emploi et des salaires

¹⁶ Ghose, 2003, *op. cit.*

¹⁷ Pour une analyse des ouvrages pertinents et certains résultats récents, voir A.K. Ghose: «Global economic inequality and international trade», Employment Paper 2001/12 (Genève, BIT, 2001).

dans les pays «marginalisés» ainsi que leur analyse demeurent insuffisantes. Néanmoins, on ne saurait sérieusement mettre en doute, au vu de la prévalence de la pauvreté dans ces pays, que ces tendances sont défavorables. Dans beaucoup de pays «marginalisés», situés principalement en Afrique subsaharienne, en Amérique centrale et dans les Caraïbes, la pauvreté gagne du terrain¹⁸.

23. Les pays en développement exportateurs de produits manufacturés – situés principalement en Asie et en Amérique latine – ont en règle générale vu leurs résultats commerciaux s'améliorer et cela a eu un effet positif sur leur taux de croissance. Mais des recherches conduites récemment par le BIT montrent que les effets tant sur la croissance que sur l'emploi diffèrent néanmoins beaucoup. En particulier, on note des différences frappantes entre les économies émergentes de l'Asie et celles de l'Amérique latine¹⁹.
24. Dans le cas des économies émergentes asiatiques (par exemple, en Chine, en Inde et en Malaisie), la croissance de l'emploi dans les industries manufacturières s'est accélérée tant en raison d'une progression de la production que de la modification de l'éventail de produits fabriqués. Les industries exportatrices, qui emploient principalement une main-d'œuvre faiblement qualifiée, ont crû plus rapidement que les industries exposées à la concurrence des importations, qui emploient une main-d'œuvre relativement plus qualifiée. Dans l'ensemble, par conséquent, la croissance de l'emploi a été plus rapide pour la main-d'œuvre faiblement qualifiée que pour la main-d'œuvre fortement qualifiée. Par conséquent, les effets sur l'emploi ont dans l'ensemble concordé avec les prévisions de la théorie classique des échanges commerciaux.
25. Dans le cas des économies émergentes d'Amérique latine (comme au Brésil et au Mexique), bien que les résultats d'exportation des industries manufacturières se soient considérablement améliorés, l'emploi a crû très lentement, voire a décliné. Par ailleurs, les effets sur l'emploi de la main-d'œuvre faiblement qualifiée ont eu tendance à être plus forts que sur la main-d'œuvre hautement qualifiée. Parmi les causes immédiates, deux ressortent. La première tient au fait que la croissance des exportations de produits manufacturés n'a pas stimulé la croissance de la production du secteur industriel. Cela laisse supposer une stagnation ou un déclin de la demande interne liée à une faible croissance économique. La faiblesse de la croissance économique résulte elle-même de déséquilibres macroéconomiques, notamment des problèmes induits par le poids de la dette extérieure héritée de la période antérieure à la libéralisation. Deuxièmement, la libéralisation des échanges ne semble pas avoir donné naissance dans ces pays à des modes de spécialisation clairement définis comme le laissait prévoir la théorie des avantages comparatifs; la production de beaucoup des biens qu'ils exportent est relativement capitalistique au lieu de faire appel à une main-d'œuvre abondante. Ce phénomène a attiré l'attention de certains chercheurs mais aucune explication recueillant l'assentiment général ne ressort de leurs études²⁰.

¹⁸ M. Karshenas: «Global poverty estimates and the millennium goals: Towards a unified framework», Employment Strategy Papers 2004/5 (Genève, BIT, 2004).

¹⁹ Ghose, 2003, *op. cit.*

²⁰ Tout un éventail d'explications ont été proposées mais aucune n'a recueilli l'assentiment général. Voir A. Wood: «Openness and wage inequality in developing countries: The Latin American challenge to East Asian conventional wisdom», *World Bank Economic Review*, vol. 11, n° 1, 1997; A. Ravenga: *Employment and wage effects of trade liberalization: The case of Mexican manufacturing*, Working Paper 1524 (World Bank, 1995); R.C. Feenstra et G.H. Hanson: «Global production sharing and rising inequality: A survey of trade and wages», Working Paper 8372 (National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2001); et A. Harrison et G.H. Hanson: «Who

26. Ainsi, les conséquences pour l'emploi de la libéralisation des échanges ne se sont pas fait sentir de manière uniforme, même dans le cas des pays en développement émergeant comme d'importants exportateurs de produits manufacturés. Toutefois, que les répercussions sur l'emploi soient positives ou négatives, on note une rotation accrue de la main-d'œuvre dans la plupart des cas; des gains et des pertes d'emplois sont constatés, mais les gagnants et les perdants n'étaient pas nécessairement les mêmes personnes.
27. Les données laissent penser que les répercussions des échanges commerciaux sur les salaires se sont fait sentir par le biais de leurs effets sur la productivité du travail. Dans toutes les économies émergentes étudiées, les salaires réels de la main-d'œuvre faiblement qualifiée comme de la main-d'œuvre hautement qualifiée ont augmenté. Cela s'explique entièrement par l'accroissement de la productivité que l'on peut observer et a peu de relation avec les modifications de la demande de différents types de main-d'œuvre. Dans une majorité de cas, en outre, la croissance des salaires a été plus forte pour la main-d'œuvre hautement qualifiée que pour la main-d'œuvre faiblement qualifiée, de sorte que les inégalités salariales se sont accentuées. Cela s'explique également par le fait que la croissance de la productivité de la main-d'œuvre hautement qualifiée a été plus forte que celle de la main-d'œuvre faiblement qualifiée. Dans l'ensemble, il existe de bonnes raisons de penser que les échanges commerciaux ont accru les inégalités salariales car ils ont permis la diffusion au plan international des technologies ce qui, de l'avis général, favorise ceux qui possèdent des compétences (en effet, l'utilisation de nouvelles technologies nécessite l'emploi d'une plus forte proportion de main-d'œuvre hautement qualifiée).
28. Dans l'ensemble, les données empiriques disponibles donnent à penser que la libéralisation des échanges s'est accompagnée d'une détérioration des salaires et des conditions de travail, uniquement dans le cas des pays en développement «marginalisés». Pour les autres pays en développement, où la libéralisation des échanges a aidé à promouvoir l'exportation de produits manufacturés, les tendances en matière d'emploi sont variées mais, en règle générale, les salaires réels ont augmenté, ce qui laisse supposer que les conditions de travail se sont améliorées. Toutefois, on aurait un tableau différent si l'on se plaçait du point de vue de l'évolution globale d'industries particulières. Par exemple, la libéralisation des échanges a eu pour effet une délocalisation des industries de l'habillement des pays développés vers les pays en développement. Cela s'est traduit dans l'ensemble par le fait que, dans le monde entier, les salaires et les conditions de travail dans le secteur de l'habillement se sont détériorés. Mais ces tendances mondiales vont de pair avec une amélioration des salaires et des conditions de travail dans ce secteur dans les pays en développement.
29. Les mauvaises conditions de travail et les cas de violation des droits syndicaux dans les ZFE qui ont proliféré dans certains des pays en développement exportant des produits manufacturés ont suscité des inquiétudes. Ces questions ont beaucoup retenu l'attention du BIT et des milieux universitaires, mais les données en la matière et leur analyse demeurent inadéquates²¹. Les résultats montrent que les salaires et les conditions de travail dans les ZFE sont extrêmement variables et que, même lorsqu'elles sont mauvaises en termes absolus, elles demeurent néanmoins bien meilleures que pour le reste de l'économie dans

gains from trade reforms? Some remaining puzzles», *Journal of Development Economics*, vol. 51. 1999.

²¹ Document GB.286/ESP/3, *op. cit.*; *Wages, Benefits, Poverty Line, and Meeting Workers' Needs in the Apparel and Footwear Industries* (Washington, DC: US Department of Labor, Bureau of International Labor Affairs, 2000); T.H. Moran, *Beyond Sweatshops: Foreign Direct Investment and Globalization in Developing Countries* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2002); and D.K. Brown, A.V. Deardorff and R.M. Stern: «The effects of multinational production on wages and working conditions in developing countries», Working Paper 9669 (National Bureau of Economic Research, Cambridge, 2003).

son ensemble. Il n'en demeure pas moins inquiétant de constater que le plein exercice de la liberté syndicale soit entravé de diverses manières dans plusieurs zones.

Investissement direct étranger (IDE) et emploi productif dans les pays en développement

30. Aucun cadre théorique ne se dégage réellement en ce qui concerne la prévision des effets des entrées d'investissement direct étranger sur l'emploi et le marché du travail. Toutefois, la plupart des économistes estiment que ces entrées améliorent les conditions d'emploi dans les pays en développement de trois manières. Premièrement, elles augmenteraient le taux de croissance économique en entraînant une hausse du taux global d'investissement dans le pays bénéficiaire. Deuxièmement, elles engendreraient des externalités ou des retombées importantes; ces entrées sont généralement associées à des transferts de technologie et de compétences en gestion, qui peuvent très bien induire un changement technologique et une amélioration de la gestion des entreprises nationales, ce qui, en fin de compte, améliore la productivité du travail. Troisièmement, les emplois créés par les filiales de sociétés transnationales – le principal vecteur des IDE – seraient meilleurs, qualitativement parlant, que ceux créés par des entreprises nationales.
31. Cependant, à ce jour, les études empiriques n'ont pas fait apparaître d'effets stimulants non ambigus des entrées d'IDE sur la croissance économique des pays en développement. Certaines études ont révélé que les entrées d'IDE stimulent la croissance économique uniquement dans les pays où la mise en valeur des ressources humaines a atteint un certain seuil²². Selon d'autres études, l'augmentation de la croissance découlant de ces entrées dépend du degré de perméabilité des échanges²³. Cela étant, des études récentes montrent que ces résultats sont loin de toujours se vérifier et en concluent que les entrées d'IDE n'entraînent pas systématiquement une augmentation de la croissance²⁴.
32. D'autres constats viennent étayer cette conclusion. L'un de ces constats est que l'effet d'augmentation du volume des investissements est généralement très faible²⁵ du fait que ces entrées tendent à supplanter les investissements faits par les entrepreneurs nationaux (et par le gouvernement) des pays bénéficiaires. Ce phénomène est d'autant plus évident lorsque les entrées d'IDE sont associées à des fusions et à des acquisitions. Cela étant, cet effet est constaté même lorsque les entrées d'IDE financent essentiellement des projets novateurs. L'augmentation des réserves internationales accumulées par les pays qui reçoivent de substantielles entrées d'IDE montre l'importance de l'effet de supplantation des investissements nationaux par les investissements étrangers²⁶. Le principal effet des entrées d'IDE dans les pays bénéficiaires n'est donc pas une augmentation du taux global

²² E. Borensztein, J. de Gregorio et J.W. Lee: «How does foreign direct investment affect economic growth?», *Journal of International Economics*, vol. 45, n° 1, 1998.

²³ V.N. Balasubramanyam, M. Salisu et D. Dapsford: «Foreign direct investment and growth in EP and IS countries», *Economic Journal*, vol. 106, n° 434, 1996.

²⁴ M. Carkovic et R. Levine: «Does foreign direct investment accelerate economic growth?», University of Minnesota, 2002; et Prasad *et al.*, *op. cit.*

²⁵ Ghose, 2004, *op. cit.*

²⁶ *Ibid.* De 1990 à 2000, période durant laquelle les entrées d'IDE dans les pays en développement ont affiché une rapide croissance, la plupart des pays en développement ont enregistré une forte augmentation de leurs réserves internationales, qui sont passées de 7 pour cent du PIB en 1990 à 15 pour cent en 2000.

d'investissement mais une augmentation de la part des investissements étrangers sur la totalité des investissements.

- 33.** Plusieurs études ont également montré que les retombées des entrées d'IDE sont généralement plutôt faibles; les entreprises nationales ne semblent pas tirer grand avantage de la présence de filiales de transnationales sur le plan de l'amélioration des technologies et/ou de la gestion ²⁷.
- 34.** En revanche, ce qui ressort des études empiriques c'est que, du point de vue quantitatif et qualitatif, les emplois créés grâce aux IDE sont différents de ceux créés grâce aux investissements nationaux ²⁸. Par rapport aux entreprises nationales du même secteur, les filiales des transnationales emploient généralement une main-d'œuvre relativement plus qualifiée et ont de meilleurs taux de productivité du travail. En outre, elles offrent des salaires plus élevés tant pour les tâches qualifiées que pour les autres, même si l'avantage de salaire est généralement supérieur pour les travailleurs hautement qualifiés. Il s'ensuit que, pour une production équivalente, une filiale de transnationale crée des emplois de meilleure qualité mais moins nombreux que ne le fait une société nationale. On notera que ce constat est cohérent avec ce qui est dit précédemment concernant les conditions d'emploi dans les zones franches d'exportation.
- 35.** Tout bien considéré, il ressort des études empiriques que les effets sur l'emploi des entrées d'IDE dans les pays en développement sont plutôt faibles et ne sont pas formellement positifs ou négatifs. Au mieux, ces entrées contribuent modestement à l'augmentation du taux d'investissement dans ces pays. Parallèlement, toute augmentation de la part de l'IDE dans les investissements totaux tend à réduire l'élasticité globale de l'emploi tout en favorisant la demande de main-d'œuvre hautement qualifiée. L'augmentation des inégalités salariales est une autre conséquence. D'un point de vue positif, l'augmentation de la part de l'IDE dans les investissements totaux entraîne une amélioration de la qualité moyenne de l'emploi tant pour les travailleurs hautement qualifiés que pour les autres.
- 36.** Ces conclusions sont, bien entendu, assorties de réserves et il faudra poursuivre le travail d'investigation pour les confirmer. En outre, elles ne doivent pas donner à penser que les entrées d'IDE ne sont pas d'une grande utilité pour les pays en développement, mais qu'elles ne peuvent que compléter les efforts déployés au plan national pour mobiliser l'épargne et les investissements, et non se substituer à ces derniers. Ces investissements peuvent permettre de promouvoir l'exportation de produits manufacturés et améliorer la productivité de la main-d'œuvre, mais de tels gains ne peuvent être significatifs et appréciables que dans le cas de pays en développement qui sont déjà parvenus, par leurs propres moyens, à mettre en place une industrie manufacturière de bon niveau.
- 37.** Enfin, l'expérience montre que les entrées d'IDE ne sont pas particulièrement sensibles au degré de libéralisation du compte capital des pays ²⁹. De fait, elles dépendent moins des politiques mises en place dans les pays en développement que des politiques des pays développés et des plans de développement des transnationales ³⁰. En d'autres termes, du

²⁷ A titre d'examen, voir Hanson, *op. cit.*, et Prasad *et al.*, *op. cit.*

²⁸ R.E. Lipsey, «The labour market effects of US FDI in developing countries», Employment Strategy Papers 2004/6, Genève, BIT, 2004; Hanson, *ibid.*; et Prasad *et al.*, *ibid.*

²⁹ Prasad *et al.*, *ibid.*

³⁰ Le «climat d'investissement» des pays en développement est, bien entendu, un facteur déterminant pour les entrées d'IDE. Mais ce climat dépend de paramètres (niveau de développement des ressources humaines, qualité des institutions financières et des institutions du marché de

point de vue des pays en développement, les entrées d'IDE sont exogènes dans une très large mesure³¹. On peut donc avoir des doutes quant à l'utilité des efforts déployés par les pays en développement pour attirer des investissements par le biais de mesures incitatives, surtout compte tenu que ces mesures peuvent être discriminatoires à l'égard des entreprises nationales et entraîner une concurrence malsaine.

Vue d'ensemble et domaines d'activité futurs de l'OIT

38. Même dans un monde en voie de mondialisation, la promotion de l'emploi productif dans les pays en développement reste de la responsabilité des gouvernements nationaux. Cela n'est pas simplement dû au fait que la circulation transfrontière des personnes fait toujours l'objet d'importantes restrictions. Environ 85 pour cent des travailleurs actuels sont de pays en développement, et l'augmentation de la main d'œuvre mondiale sera aussi imputable, à près de 100 pour cent, à ces pays. Même si la circulation transfrontière des personnes devient plus libre, la promotion de l'emploi restera essentiellement de la responsabilité des Etats. Dans un tel contexte, la communauté internationale doit veiller à ce que les gouvernements des pays en développement aient la possibilité de tirer parti du commerce et des IDE pour promouvoir l'emploi, au même titre que ces gouvernements doivent acquérir la capacité nécessaire à cette fin.

39. Il ressort des études menées que tant la libéralisation des échanges que les entrées d'IDE peuvent contribuer à la promotion de l'emploi, mais que la réalisation d'un tel objectif dépend de facteurs structurels et des politiques complémentaires adoptées aux niveaux national et international. A cet égard, il convient d'appeler l'attention sur les points suivants en particulier:

- Les pays les moins avancés ne sont pas en mesure de tirer avantage de la libéralisation des échanges et des flux d'IDE sans une aide substantielle de la communauté internationale. La libéralisation des échanges dans le domaine des produits agricoles, qui fait actuellement l'objet d'une négociation dans le cadre du Cycle de Doha, améliorera la situation. Cependant, les mesures internationales de stabilisation des prix des produits primaires seront d'une importance bien plus grande, de même que les programmes spéciaux d'accès aux marchés (par exemple, le programme de l'UE dénommé «Tout sauf les armes») et l'apport d'une aide financière pour la mise en place des infrastructures physiques et sociales nécessaires au renforcement des capacités dans le secteur manufacturier.
- La libéralisation des échanges de produits agricoles, à la suite des négociations du Cycle de Doha, aura également beaucoup d'importance pour un certain nombre de pays en développement à revenu intermédiaire, qui, jusqu'ici, ont peu bénéficié de la libéralisation des échanges du fait du marasme de la demande globale de produits agricoles et de la baisse des prix de ces produits.
- Les pays en développement exportateurs de produits manufacturés sont en mesure de tirer avantage de la libéralisation des échanges et des entrées d'IDE à condition qu'ils considèrent ces facteurs comme des composantes de stratégies de développement bien

l'emploi, qualité des infrastructures physiques, etc.) qui ne peuvent être modifiés qu'à moyen ou à long terme. La situation géographique et la taille de la population sont d'autres facteurs déterminants pour les entrées d'IDE, mais ils ne peuvent être modifiés par des politiques. De façon générale, on constate que les politiques qui peuvent être modifiées à court terme (les politiques relatives aux taux d'intérêt ou aux taux de change, par exemple) n'ont pas une grande influence sur les entrées d'IDE.

³¹ Ghose, 2004, *op. cit.*

définies. L'expérience passée montre que la libéralisation des échanges ne contribue pas à la croissance de l'emploi lorsque les circonstances macroéconomiques ne sont pas propices à la croissance économique et/ou lorsque l'expansion des exportations ne s'accompagne pas d'une utilisation accrue de la main-d'œuvre peu qualifiée. L'expérience passée montre également que les entrées d'IDE ne peuvent être utiles que si elles sont associées à des efforts appropriés pour mobiliser l'épargne et l'investissement national.

- Les règles internationales relatives aux échanges commerciaux et aux flux de capitaux doivent donc laisser une marge de manœuvre suffisante aux pays en développement pour concevoir leurs propres programmes de libéralisation. C'est un point de vue largement admis. Les accords commerciaux découlant du Cycle d'Uruguay prévoyaient l'application d'un traitement spécial et différencié pour les pays à faible niveau de développement. Cependant, comme le rapport de la commission mondiale le fait observer, il faut aller plus loin. Quant à la libéralisation du compte de capital, il convient d'adopter une approche très prudente dans la mesure notamment où une telle libéralisation n'est ni nécessaire ni suffisante pour attirer les IDE. En outre, les pays en développement doivent examiner avec soin l'utilité des mesures incitatives qu'ils mettent en place pour attirer les investisseurs internationaux.
- Les faits donnent à penser que l'emploi dans les zones franches d'exportation est souvent de meilleure qualité que dans de nombreuses autres parties des économies concernées. Néanmoins, il est incontestable que les normes du travail doivent être améliorées, en particulier dans le domaine des relations professionnelles.
- La libéralisation des échanges, quels que soient ses effets sur l'emploi, génère des coûts d'ajustement en augmentant la mobilité de la main-d'œuvre. Par conséquent, les pays en développement doivent mettre en place des politiques du marché de l'emploi et des institutions aptes à fournir une assistance aux travailleurs touchés par les mesures d'ajustement. Ces politiques et ces institutions seront d'autant plus nécessaires à la suite de l'expiration imminente (début 2005) de l'accord sur les textiles et les vêtements; de nombreux pays en développement devront alors faire face à d'importants coûts d'ajustement.

40. Compte tenu de ce qui précède, de nombreuses questions doivent être réglées, mais seules certaines d'entre elles relèvent directement des domaines d'activité qui sont de la compétence de l'OIT. Les autres questions, qui sont d'une importance capitale pour la promotion de l'emploi productif dans les pays en développement, relèvent d'autres institutions multilatérales. Les institutions de Bretton Woods et l'OMC ont un rôle particulièrement important à jouer à cet égard. Cela étant, même dans les domaines relevant d'autres institutions, l'OIT a un rôle à jouer en matière de sensibilisation, sur la base des conclusions et des informations tirées de ses recherches, ainsi qu'un rôle de promotion active du dialogue et de la collaboration interinstitutions. Cette approche est définie dans le rapport du Directeur général³² à la Conférence internationale du Travail de 2004 et l'OIT déploie actuellement des efforts pour renforcer ses activités de sensibilisation et promouvoir le dialogue interinstitutions en mettant l'accent sur le renforcement des effets de la mondialisation sur l'emploi.

41. Le BIT cherche également à intégrer le résultat de ses recherches dans ses activités consultatives au niveau des pays. Dans le cadre d'un certain nombre de programmes existants, il s'efforce d'aider les gouvernements et les partenaires sociaux des pays en développement à évaluer les effets sur l'emploi des programmes en cours ou planifiés de libéralisation des échanges et des régimes d'investissement étranger, en mettant au point

³² *Une mondialisation juste. Le rôle de l'OIT, op. cit.*

les politiques et les institutions relatives au marché de l'emploi nécessaires à la fourniture d'une aide à l'adaptation des travailleurs et à l'amélioration du climat d'investissement. Il s'efforce en outre de promouvoir les droits des travailleurs dans les zones franches d'exportation.

42. La commission est invitée à donner des orientations au Bureau sur les activités futures à entreprendre dans ce domaine, en tenant compte de la nécessité:

- de continuer de renforcer ses propres activités de recherche et de collecte d'informations sur l'incidence des échanges commerciaux et de l'investissement étranger sur l'emploi dans l'optique d'une action de sensibilisation accrue au niveau mondial et de ses activités consultatives au niveau des pays;
- de continuer ses efforts visant à promouvoir le dialogue et la collaboration avec d'autres institutions multilatérales pertinentes;
- de renforcer sa capacité de conseiller les gouvernements et les partenaires sociaux des pays en développement sur les politiques qu'il convient de mettre en place pour que l'emploi bénéficie des échanges commerciaux et des investissements directs étrangers.

Genève, le 23 septembre 2004.

Document soumis pour discussion.