

Le commerce, le travail et la crise: il est temps de repenser le commerce!

Esther Busser

Le commerce a été l'une des principales voies de transmission de la crise financière et économique aux pays en développement, où un grand nombre d'emplois ont été perdus dans les secteurs d'exportation, ce qui a été largement imputable à la baisse de la demande de marchandises dans les économies industrialisées ainsi qu'à l'absence de possibilités de recourir au crédit pour financer les exportations.

Au niveau international, les appels à se garder du protectionnisme ont été nombreux. Ils ont été formulés dans le Pacte mondial pour l'emploi de l'OIT, dans les déclarations du G20 et celles des gouvernements dans le cadre d'organisations comme l'OMC et l'OCDE. En dépit de ces appels et du fait que tout le monde s'accordait à considérer que la fermeture des marchés aurait des conséquences négatives et risquerait d'aggraver la crise, plusieurs pays ont eu recours à des mesures protectionnistes. Les discussions sur le commerce et la crise ont surtout porté sur le point de savoir si les pays avaient pris de telles mesures et sur la nature de ces mesures ainsi que leur incidence. Cependant, ces discussions ne reflètent qu'une partie de la situation d'ensemble concernant le rôle du commerce dans la crise. Elles n'abordent pas la question du rôle du commerce dans la promotion d'un redressement durable ni celle de la correction des déséquilibres sous-jacents dans le commerce mondial. Il faut donc soulever deux importantes questions. La première est de déterminer si le modèle qui prévalait avant la crise, à savoir une croissance tirée par les exportations dans certains pays et une consommation alimentée par la dette dans d'autres, est viable. La seconde est de déterminer si les résultats de la croissance tirée par les exportations ont été réellement bénéfiques pour les perspectives d'emploi et de développement sur le long terme des pays en développement.

Cette crise a montré que la campagne en faveur de la libéralisation des échanges commerciaux et de l'ouverture des marchés sur les vingt dernières années, telles que les ont encouragées l'OMC, les grandes économies et les sociétés transnationales, a entraîné un modèle d'échanges commerciaux axés

sur les exportations – ou l'«accès aux marchés» – qui, pour sa part, a créé une situation dans laquelle beaucoup de pays sont devenus dépendants des marchés d'exportation pour leur croissance. Comme en témoigne la crise actuelle, une telle situation rend les pays dépendants vulnérables en cas de chocs, en particulier lorsque la demande baisse simultanément sur tous les marchés, provoquant des pertes d'emplois. Ce point constitue une différence capitale par rapport à la crise financière en Asie, qui était limitée aux pays asiatiques et leur avait laissé la possibilité de s'en sortir par les exportations, une option qui n'existe pas aujourd'hui.

Certains ont préconisé un rééquilibrage des échanges, non seulement pour réduire la vulnérabilité aux chocs commerciaux, mais surtout pour rééquilibrer la demande mondiale. Ces voix se sont fait entendre dans plusieurs instances, y compris le G20, le FMI, l'OIT et d'autres organisations des Nations Unies. Un

**Certains ont préconisé
un rééquilibrage des
échanges pour rééquilibrer
la demande mondiale**

tel rééquilibrage nécessiterait de réduire la dépendance à l'égard des marchés d'exportation et de s'attacher davantage à créer des marchés intérieurs diversifiés dans tous les pays, fondés sur la consommation et sur une croissance tirée par les salaires, ainsi que de rétablir le lien entre les salaires et la productivité. Toutefois, ces appels en faveur d'un rééquilibrage sont lancés dans un contexte de domination du cadre conceptuel du libre-échange. Le slogan «halte au protectionnisme» s'accompagne régulièrement d'un appel en faveur d'une «poursuite de la libéralisation des échanges». Conjuguer les deux pose problème, surtout lorsqu'il s'agit de rééquilibrer les efforts qui exigent de repenser fondamentalement le rôle joué par le commerce et la libéralisation des échanges commerciaux dans le redressement et le développement durables. La déclaration du G20 au sommet de Toronto en juin 2010 demandait «à l'OCDE, à l'OIT, à la Banque mondiale et à l'OMC de faire rapport, au Sommet de Séoul, sur les avantages de la libéralisation du commerce pour l'emploi et la croissance», montrant ainsi clairement comment la dynamique actuelle en faveur de la libéralisation des échanges commerciaux continue de régner. Cet exercice de rééquilibrage, en outre, remet en question les perspectives de croissance à long terme qui devraient être concrétisées dans les pays en développement par l'action du libre-échange et du modèle actuel de spécialisation. Malheureusement, les vulnérabilités des pays en développement ne sont pas uniquement dues à leur dépendance vis-à-vis des marchés d'exportation, mais aussi à leur spécialisation dans des activités à faible valeur ajoutée sur des marchés très concurrentiels.

Malgré certaines réussites en matière de diversification et d'industrialisation, en particulier en Asie et dans quelques pays d'Amérique latine, beaucoup de

pays en développement ont connu une spécialisation dans quelques activités économiques à faible valeur ajoutée. Cette stratégie a non seulement accru leur dépendance vis-à-vis des marchés d'exportation, mais elle a aussi empêché la diversification et n'a pas permis de relever substantiellement les niveaux de revenu ni de dégager des possibilités de travail décent. La libéralisation du commerce a joué un rôle majeur dans ce processus. L'accent étant exclusivement mis sur cette libéralisation, les pays ont été forcés de se spécialiser dans des produits pour lesquels ils ont ce qu'on appelle un avantage comparatif naturel, c'est-à-dire soit dans l'agriculture et les ressources naturelles, soit dans la fabrication à haute intensité de main-d'œuvre et faible valeur ajoutée. Cela pose un problème car les produits de base et la fabrication à faible valeur ajoutée (comme les textiles et les vêtements) sont des domaines qui se caractérisent par des marchés très concurrentiels, des prix bas, de faibles gains de productivité, des bas salaires, des conditions de travail mauvaises et des chaînes d'approvisionnement puissantes qui ont intensifié la concurrence et la course vers le bas. Autrement dit, le fait de se spécialiser dans une production pour laquelle les pays en développement ont un avantage comparatif naturel ne leur permet que de faibles améliorations de la productivité et des salaires. Dans un tel contexte, il demeure difficile et très ambitieux de créer des emplois décents et des niveaux de revenu plus élevés. Les stratégies qui ne visent qu'à pénétrer et demeurer dans les extrémités inférieures des chaînes d'approvisionnement mondiales posent donc des problèmes et offrent peu de perspectives de diversification de l'économie.

Une approche qui a pour objectif de rééquilibrer les choses devrait donc viser à créer des emplois décents et productifs par la diversification des économies. Cela entraînerait une hausse de la productivité dans des secteurs comme l'agriculture tout en créant un avantage comparatif et une capacité de production dans des activités à forte valeur ajoutée caractérisées par un meilleur rendement de l'investissement et de plus grandes possibilités de gains de productivité. Une telle stratégie de développement est non seulement l'élément essentiel pour créer des emplois plus productifs, des salaires plus élevés et des conditions de travail décentes, mais elle contribue aussi à accroître la demande globale et à stimuler la croissance des marchés intérieurs.

Mais ce qu'il importe de comprendre, c'est qu'une stratégie de développement et de rééquilibrage de ce type n'est possible que si les gouvernements se redonnent un rôle important en matière de développement, établissent les institutions nécessaires, diversifient leurs économies et adoptent des politiques commerciales et industrielles volontaristes et stratégiques. La difficulté est de reconnaître l'importance de ces instruments de politique visant à placer la

diversification, les hausses de productivité dans l'agriculture, le développement industriel et la transformation structurelle au premier rang des préoccupations politiques si l'on veut créer des emplois décents et productifs. Ce n'est faisable que si l'on considère différemment les accords commerciaux et la libéralisation des échanges et s'ils sont évalués en fonction de leurs effets sur le développement et le travail décent. Malheureusement, sur les deux ou trois dernières décennies, les pays ont été placés sur la voie de la libéralisation du commerce, ce qui a en grande partie éliminé ces instruments ainsi que la marge de manœuvre dont ils disposaient au niveau politique en raison des engagements de conclure des accords commerciaux et des accords d'investissement qu'ils ont contractés.

Cette marge de manœuvre est capitale si les pays actuellement confinés à des activités à faible valeur ajoutée veulent progresser le long de la chaîne de valeur, diversifier leurs économies et s'appuyer davantage sur la croissance intérieure tirée par les salaires. Les expériences dans les pays industrialisés et les économies émergentes qui ont réussi ont montré que la libéralisation du commerce devait

La libéralisation du commerce [doit] être progressive, de façon à permettre aux économies de constituer leur capacité de production

être progressive, de façon à permettre aux économies de constituer leur capacité de production et de se spécialiser dans les activités appropriées. L'Etat a là un rôle important à jouer s'agissant de canaliser l'investissement, de protéger les marchés intérieurs, de ménager un accès à la finance et d'attirer les nouvelles technologies. Il faudra mettre en place

divers instruments de politique pour permettre le développement industriel, notamment l'utilisation stratégique et flexible des droits de douane (bas pour les intrants et élevés sur les produits pour lesquels le pays est en train de renforcer sa compétitivité), des subventions, de l'ingénierie inverse, des prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux et autres prescriptions relatives à l'investissement, et des taxes d'exportation. Un grand nombre de ces instruments ont été soit prohibés, soit fortement limités par les accords commerciaux actuels.

Même si le Cycle de Doha semble au point mort, des voix s'élèvent fréquemment pour demander qu'il soit relancé et la libéralisation des échanges commerciaux bilatéraux agressivement conduite par les Etats-Unis et l'UE continue de plus belle, réduisant une bonne part de la marge de manœuvre des pays en développement. Dans le même ordre d'idées, cette marge est réduite dans les pays en développement en voie d'accession à l'OMC, qui font des coupes claires dans leurs droits de douane, ouvrent leurs secteurs de services et réduisent leur marge de manœuvre bien au-delà de celle des membres de

l'OMC dont le niveau de développement est comparable, ce qui a de lourdes conséquences pour leurs perspectives de développement à long terme. Une stratégie bien plus viable serait de promouvoir l'intégration, la diversification et le développement au plan régional. Malheureusement, la dynamique actuelle en faveur de la libéralisation s'oppose à de telles stratégies régionales.

Il faudra que les gouvernements abandonnent l'approche fondée sur le laissez-faire en matière commerciale pour jouer un rôle plus actif dont l'objectif essentiel est la création d'emplois décents et productifs par l'industrialisation et la transformation structurelle. Là encore, pour placer les politiques industrielles en haut des priorités de politique, il faut reconsidérer sérieusement le cadre conceptuel actuel fondé sur le libre-échange. Au lieu d'éliminer une marge de manœuvre vitale au plan politique, un nouveau régime de commerce devrait fortement encourager l'utilisation de cette capacité car il faudra un certain niveau de protection pour permettre l'industrialisation et créer du travail décent. Il est impératif d'établir un nouveau régime de commerce de ce type si l'on veut qu'un redressement durable devienne une réalité.

Esther Busser est directrice adjointe du Bureau de Genève de la Confédération syndicale internationale (CSI) depuis février 2009. Auparavant, elle a travaillé comme conseillère en matière de politique commerciale pour la CSI de 2003 à 2009.