

Commerce, emploi et développement: sommes-nous revenus sur la bonne voie?

Richard Kozul-Wright

Dans le monde d'aujourd'hui, où l'interdépendance économique et politique s'est accrue, parvenir à une croissance des revenus et de l'emploi large, rapide et soutenue est une tâche politique qui comporte des difficultés encore plus grandes qu'autrefois. C'était le cas avant la crise récente, mais c'est encore plus vrai maintenant que les responsables politiques des pays développés et en développement cherchent des moyens d'atténuer les dommages causés par cette crise et de bâtir un redressement plus durable.

L'OIT s'inquiète de ce que le type de cadre politique intégré et le degré de cohérence des politiques qui doit aller de pair pour lutter efficacement contre la crise tant dans les divers pays qu'au niveau international ne soit toujours pas en place. En particulier, les liens adéquats et qui se renforcent mutuellement entre les politiques macroéconomiques, les systèmes de protection sociale et les mesures énergiques visant les marchés du travail ne sont toujours pas établis pour garantir un redressement (créateur d'emplois) inclusif et pour réaliser les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) dans un délai acceptable. Ces préoccupations sont très largement partagées par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED). De fait, lorsque l'agenda pour le développement est étendu au-delà des OMD pour inclure ces questions classiques que sont la croissance de la productivité pour rattraper le retard accumulé, la diversification économique et la modernisation des technologies, nos inquiétudes ont tendance à s'intensifier.

Aux sommets du G20 et autres réunions, par exemple la conférence de septembre 2010 qui s'est tenue à Oslo, accueillie conjointement par l'OIT et le FMI, on a pu observer des signes indiquant que l'emprise des institutions financières sur l'élaboration des politiques avait commencé de s'atténuer. Il y a eu certains pas importants accomplis pour s'écarter de l'orthodoxie politique, en particulier par le FMI,

On a pu observer des signes indiquant que l'emprise des institutions financières sur l'élaboration des politiques avait commencé de s'atténuer

sur des questions comme la fixation des objectifs en matière d'inflation, les restrictions des flux de capitaux et les mesures contracycliques.

Il s'agit d'une évolution bienvenue mais, au final, ce sont les actions qui comptent, plus que les mots. Les programmes du type de ceux que les institutions financières de Washington ont mis en place depuis la crise sont restés porteurs des mêmes éléments de politique dommageables issus du passé récent, en particulier en ce qui concerne les ajustements et les objectifs procycliques ainsi que les programmes de réduction de l'investissement public, y compris dans les pays les moins avancés (PMA). Bien qu'il soit admis que le renforcement de l'interdépendance mondiale pose plus de problèmes aujourd'hui, les mécanismes et institutions mis en place durant les trois dernières décennies non seulement n'ont pas permis d'établir une surveillance ni de surmonter les difficultés de la coordination des politiques, mais ils ont à bien des égards contribué à susciter les dissonances et les tensions qui ont finalement culminé dans la crise financière qui a frappé en 2008. Faute de réformes, nous courons le risque très grave de reprendre le cours des affaires comme si de rien n'était et de répéter les cycles d'expansion/récession du passé récent.

Il n'y a guère eu de progrès dans les discussions récentes au sujet du type de changements institutionnels dont nous avons besoin pour créer la stabilité financière – et le «bien public mondial» que le FMI promet d'offrir. Il s'agit notamment des points suivants: *a)* des flux de fonds pour le développement plus importants, plus prévisibles et moins soumis à conditions; *b)* des liquidités internationales en quantité suffisante pour soutenir l'élaboration de politiques macroéconomiques contracycliques au niveau national; *c)* la gestion, au moyen d'un quelconque mécanisme stabilisateur, des crises de la dette souveraine; *d)* un système de taux de change stable; et *e)* une forme de gouvernance internationale plus représentative (même si quelques timides dispositions ont été récemment convenues à ce sujet). Le problème pour accomplir des progrès sur tous ces plans n'a pas été, d'une certaine manière, une insuffisance de cohérence, mais au contraire un excès en la matière: à savoir, une foi presque aveugle, en particulier au niveau international, dans la capacité du libre fonctionnement des marchés d'engendrer la prospérité et la stabilité aux niveaux national, régional et mondial.

C'est un débat qui n'est pas clos, bien qu'il y ait beaucoup plus de réalisme que quelques années en arrière. Mais ce qui semble indiscutable, c'est que les institutions de Washington, en se focalisant exclusivement sur une définition étroite des fondamentaux (des marchés efficaces, des attentes rationnelles, des budgets équilibrés, la stabilité des prix, etc.), à chaque fois n'ont pas su détecter les grandes crises économiques qui se sont produites sur les vingt-cinq dernières

années, depuis l'effondrement de l'épargne et des prêts aux Etats-Unis à la fin des années 1980 jusqu'à l'effondrement des subprimes et de l'économie islandaise en 2008, en passant par la crise financière en Asie en 1997. Les institutions de Washington n'ont pas non plus décelé (ou pire, ont négligé) l'une des tendances les plus persistantes de l'économie mondiale sur les trois dernières décennies, à savoir l'accroissement considérable de l'inégalité de revenus qui s'est produit, bien qu'à des degrés divers, dans presque tous les pays. Cette tendance est étroitement liée au développement d'institutions et de marchés financiers non réglementés, une tendance fortement encouragée par ces mêmes institutions, et qui est le trait caractéristique de la mondialisation de notre époque. C'est certainement l'une des raisons pour lesquelles le renforcement de l'inégalité est allé de pair avec un tel cocktail volatil de chocs, déséquilibres, cycles des actifs et résultats économiques généralement médiocres.

Les déséquilibres clés à cet égard sont, d'une part, la diminution de la part des salaires et la hausse du niveau de l'endettement des ménages et, d'autre part, l'augmentation de la part des bénéficiaires et la baisse (ou la stagnation) des niveaux de l'investissement productif. Comme ces déséquilibres n'ont pas pu être corrigés, le redressement a été faible et inégal et les marchés du travail demeurent déprimés alors même que la croissance a repris. Dans son dernier rapport sur le commerce et le développement, la CNUCED a mis en évidence l'influence de ces tendances sur la crise de l'emploi dans beaucoup de pays en développement même avant la crise récente. Les résultats insatisfaisants

Cette stratégie, qui peut entraîner un renforcement de la compression des salaires [...], n'est pas exempte de dangers

produits par les marchés du travail, dans les pays en développement aussi bien que dans les pays développés, sont aussi dus aux conditions macroéconomiques défavorables qui freinent la croissance de l'investissement et de la productivité, ainsi qu'au caractère inadapté de la croissance des salaires qui continue de juguler la demande intérieure. La demande extérieure peut compenser jusqu'à un certain point, mais cette stratégie, qui peut entraîner un renforcement de la compression des salaires et limiter la formation de capital, n'est pas exempte de dangers.

L'OIT fait valoir que pour rééquilibrer les paramètres des marchés du travail, il faudra améliorer les mécanismes de fixation des salaires, adopter des mesures visant à promouvoir la croissance de la productivité et réduire les inégalités de revenu. Ce point de vue est largement appuyé par l'analyse de la CNUCED. Nous mettrions également très fortement l'accent sur les stratégies visant à stimuler la demande intérieure comme moteur de la création d'emplois. Il faudra adapter le cocktail de politiques monétaires, financières et budgétaires

favorables à l'emploi en fonction des conditions et contraintes locales particulières. Il faudra aussi y ajouter des politiques industrielles, ce qui se produit déjà dans un certain nombre de pays en développement à revenu moyen.

Dans cette réorientation vers une voie de développement source d'emplois, il convient d'attribuer un rôle capital à une configuration de développement qui vise à créer et gérer des rentes conformément aux objectifs de la croissance inclusive. Une question clé est de savoir si nous disposons de mécanismes mondiaux capables de procurer la stabilité financière et monétaire voulue pour aider ces pays à poursuivre des stratégies de développement qui soutiennent l'expansion de l'emploi et de la production et encouragent la diversification structurelle nécessaire leur permettant d'obtenir des résultats positifs sur le long terme et de s'insérer réellement dans le système commercial international.

Désormais, il devrait être clair pour nous tous que la question de la stabilité et de l'alignement approprié des taux de change (en particulier entre les monnaies des pays du G3) demeure en suspens, et que les fortes variations constatées ont représenté une menace persistante sur la stabilité financière mondiale, le système commercial international ainsi que la politique relative aux taux de change et les autres aspects de la gestion financière externe dans les pays en développement. La volatilité quotidienne de ces taux peut souvent neutraliser les gains annuels obtenus au plan de la productivité intérieure et modifier profondément la compétitivité internationale. Ce problème a été pris en compte dans de récentes discussions (bien que l'expression «guerres des monnaies» soit inopportune et de nature à induire en erreur), mais il a été laissé de côté dans les dispositions prises actuellement au niveau mondial, qui reposent sur une fausse dichotomie entre le commerce et la finance. La division internationale du travail demeure fortement influencée par les politiques commerciales qui favorisent les produits et les marchés pour lesquels les pays plus avancés sont en position dominante et ont un avantage sur la concurrence. Le recours aux droits de douane élevés, à la progressivité des tarifs et aux subventions dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche est très fréquent pour les produits les plus susceptibles de favoriser la diversification des exportations des pays en développement. La situation générale pour ce qui est du protectionnisme n'est pas plus reluisante dans le secteur des produits industriels, notamment les chaussures, les vêtements et les textiles, pour lesquels les pays en développement ont des avantages concurrentiels. L'abus des procédures antidumping et des normes relatives aux produits visant les exportateurs des pays en développement qui réussissent dans leurs activités crée des obstacles supplémentaires. Compte tenu de l'ajustement auquel les pays développés devront procéder dans les années à venir, il n'est pas difficile

d'imaginer une dégradation de la situation, à moins que ces pays ne puissent apporter les réponses appropriées en termes d'expansion qui permettront à leurs ressortissants de s'adapter à la hausse des niveaux de vie.

On s'accorde aussi largement à estimer que les dispositions existantes ne ménagent pas suffisamment de marge de manœuvre aux pays en développement au niveau des politiques pour leur permettre de surmonter les contraintes subies s'agissant des paiements à long terme en appliquant des politiques commerciales, industrielles et technologiques ciblées et d'accroître ainsi leur capacité d'exportation dans les secteurs plus dynamiques. Des voix se font de plus en plus entendre pour s'inquiéter de ce que le maintien de l'orthodoxie politique et des dispositions prises au niveau mondial a pour effet d'empêcher les pays en développement d'utiliser les moyens qui ont permis aux pays aujourd'hui avancés d'atteindre leurs niveaux de développement économique actuels, en leur refusant nombre des instruments de politique qui étaient autrefois largement utilisés avec succès.

On ne peut pas ignorer délibérément la nécessité d'un système commercial et financier multilatéral plus efficace; de fait, les pays en développement continuent d'être parties prenantes à l'élaboration d'un tel système. Le contrôle de la finance demeure le passage obligatoire pour entreprendre cette tâche, tout comme c'était le cas en 1945. Comme l'a relevé Keynes à l'époque: «Face au chaos monétaire, il est très difficile d'avoir un ordre de quelque type que ce soit dans les autres directions...».

Richard Kozul-Wright, économiste principal aux Nations Unies, dirige le Service de l'intégration économique et de la coopération entre les pays en développement à la CNUCED. Il a été auparavant responsable de l'Enquête économique et sociale mondiale à ONU/DAES, New York. Titulaire d'un doctorat en sciences économiques de l'Université de Cambridge, il a publié des articles sur l'histoire économique et sur des questions relatives au développement.