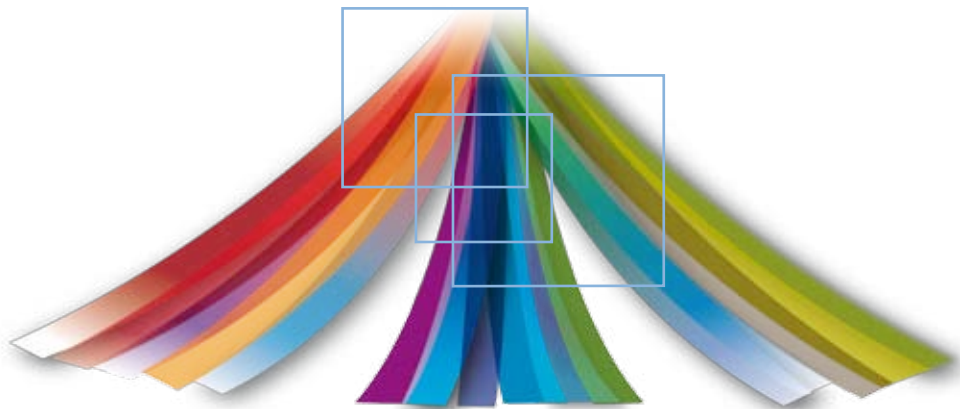


NOTES DE SYNTHÈSE DU PACTE MONDIAL POUR L'EMPLOI



Organisation
internationale
du Travail



DES POLITIQUES COHÉRENTES RELATIVES AU COMMERCE ET AU TRAVAIL EN TEMPS DE CRISE MONDIALE

1. Résumé

La crise économique mondiale a entraîné d'importantes pertes d'emploi et pressions sur les salaires réels dans le monde entier. De nombreux pays en développement n'ont pas été directement touchés par les turbulences des marchés financiers, mais ont souffert de l'effondrement du commerce mondial qui a suivi. On pense que le commerce mondial a diminué de plus de 10% en 2009 et que certains pays ont subi une chute des exportations de plus de 50%. Les pays dont les exportations sont les moins diversifiées ont été très souvent particulièrement vulnérables au choc des marchés mondiaux.

Dans les pays qui avaient mis en place des programmes de protection sociale avant la crise, ces programmes ont joué un rôle de régulateur automatique face au choc commercial. Ils ont pu aussi être facilement généralisés, si les décideurs le jugeaient nécessaire. Du point de vue de la politique commerciale, ces programmes présentent l'avantage de ne pas fausser les échanges. Ils ne sont pas contraires aux règles commerciales multilatérales et, à l'inverse des mesures d'aide sectorielles, ils ne seront pas confrontés aux problèmes engendrés par ces règles.

La mondialisation augmente l'exposition des économies aux chocs extérieurs, en particulier lorsque les marchés mondiaux deviennent de plus en plus volatils. La création d'une marge de manœuvre budgétaire en temps de croissance devrait donc être une priorité pour les décideurs au niveau national et international, étant donné qu'elle leur permettrait d'introduire des mesures palliatives en temps de crise. Pendant les périodes de croissance, il faudrait insister sur la diversification des exportations des pays et la mise en place de structures de production à plus grande valeur ajoutée, afin de réduire la vulnérabilité des pays aux chocs extérieurs, mais aussi dans le but d'industrialiser et élever les niveaux des revenus dans les pays en développement. Le renforcement de la capacité administrative en général et des systèmes de protection sociale en particulier devrait aussi devenir une priorité pendant les périodes de croissance. En particulier, le besoin de créer une marge de manœuvre budgétaire ne devrait pas être considéré une contrainte pour le renforcement des systèmes de protection sociale.

La série des notes de synthèse du Pacte mondial pour l'emploi est destinée à informer les lecteurs de la pertinence des domaines techniques d'action de l'OIT pour faire face aux récessions économiques et participer à une reprise économique durable. Chaque note invite le lecteur à prendre contact avec l'OIT pour des informations et un soutien complémentaires.

D'autres notes sont disponibles à l'adresse <http://www.ilo.org/jobspact>



2. Description des enjeux politiques

L'ouverture accrue aux flux commerciaux et aux investissements a davantage exposé les pays aux chocs extérieurs. Cet état de fait est devenu encore plus évident lors de la crise financière et économique récente et de la période antérieure marquée par une grande volatilité des prix des produits alimentaires et des matières premières. En 2009, les échanges mondiaux ont diminué de plus de 10%, la chute dans certains pays atteignant même 50%. Le travail récent de l'OIT sur la nature et la portée des effets des chocs commerciaux sur l'emploi pendant la crise a permis de dégager les conclusions suivantes :

- Les effets des chocs commerciaux sur l'emploi ont été significatifs dans certains pays et importants dans d'autres, soulignant le besoin de réponses politiques tenant compte de la relation entre le commerce et l'emploi. Les effets sur l'emploi ont été particulièrement graves dans les pays dont les exportations sont concentrées dans les secteurs touchés par la plus grande chute des échanges pendant la crise, à savoir les secteurs du fer et de l'acier, et celui des produits liés à l'industrie automobile.
- Le choc commercial a souvent contribué à augmenter les pressions sur les salaires nominaux, car il a fragilisé le pouvoir de négociation des travailleurs. Étant donné que la crise financière et économique mondiale a été précédée par des hausses marquées des prix des produits alimentaires dans le monde, la diminution des revenus réels qui en a résulté a été sévère dans certains cas, en particulier pour les travailleurs pauvres qui consacrent une part importante de leurs revenus à l'achat de produits alimentaires.
- Les effets des chocs commerciaux sur l'emploi ne se limitent pas aux secteurs des échanges, mais concernent l'économie dans son ensemble. Deux mécanismes en sont responsables : la diminution de la demande de matériaux des entreprises exportatrices et la diminution générale de la demande en raison des revenus réduits dans les sec-

teurs d'exportation. On estime que la moitié des effets déclenchés par les chocs commerciaux sur l'emploi sont peut-être la résultante de ces effets induits sur les revenus.

- Les chocs commerciaux ont un effet sur la répartition fonctionnelle et par sexe des revenus. Les modèles traditionnels du commerce permettent de prédire relativement bien la direction de cet impact.

La volatilité des marchés mondiaux pourrait avoir des effets à long terme sur les économies du fait de ses répercussions sur les décisions d'investissement des entreprises et des ménages. Les décisions des ménages le plus probablement touchées concernent la migration et l'éducation. La volatilité peut aussi avoir un effet à long terme sur la diminution des gains résultant des investissements. Cela s'explique, par exemple, par sa répercussion sur le pouvoir de négociation des parties impliquées dans les accords.

Dans le contexte des chocs temporaires sur l'environnement commercial, les gouvernements sont confrontés au défi qui consiste à éviter que les conséquences négatives sur les personnes concernées ne deviennent insupportables. Ils doivent aussi relever le défi de limiter la portée des effets du choc sur l'emploi, c'est-à-dire éviter que l'onde de choc ne se propage à toute l'économie. Dans l'idéal, il faudrait s'y employer de manière à conserver la capacité d'adaptation de l'économie. Autrement dit, les chocs passés, l'économie doit pouvoir rebondir vers une voie de croissance normale.

En raison de l'ouverture commerciale et financière réalisée et maintenue pendant la crise, les différentes économies conserveront leur vulnérabilité aux chocs extérieurs. Le nombre de crises a certainement augmenté la volatilité mondiale; il est possible que la fréquence des chocs extérieurs augmente, notamment sur les marchés des matières premières. Par conséquent, à moyen et à long terme, les responsables politiques devront réduire la vulnérabilité de leurs économies aux chocs extérieurs.



3. Options politiques pour relever ces défis

Mesures visant à atténuer la crise

Les mesures politiques appliquées pour pallier les chocs commerciaux peuvent être classées en trois catégories: a) politiques liées au commerce, b) mesures sectorielles ou spécifiques aux entreprises, et c) politiques non sectorielles, ciblant des groupes de population ou des marchés du travail particuliers.

a) Politiques liées au commerce

Cette première catégorie de politiques englobe les restrictions à l'importation, les subventions à l'exportation et le financement des exportations. Les restrictions à l'importation sont souvent appliquées selon l'hypothèse que la réduction des importations stimule la production du pays. On observe que ces mesures peuvent être contre-productives si elles durent trop longtemps, si elles ne sont pas soutenues par une politique industrielle ou, dans le pire des cas, si elles déclenchent un cercle vicieux de protectionnisme accru au niveau mondial. Les responsables politiques au niveau mondial ont émis des mises en garde contre une augmentation du protectionnisme, arguant que de telles politiques ont eu des conséquences fatales lors de la dépression mondiale du début du siècle. Le Pacte mondial pour l'emploi met aussi les gouvernements en garde contre le protectionnisme.

Les subventions à l'exportation sont interdites par les règles commerciales multilatérales, car elles faussent les échanges. Elles peuvent aussi fausser les marchés en créant un excédent d'offre. Il existe des règles multilatérales régissant l'utilisation de financements à l'exportation subventionnés par le gouvernement. Une crainte croissante suite aux turbulences des marchés financiers lors de la crise récente était que ces subventions entraîneraient une diminution du financement des opérations commerciales, ce qui provoquerait à son tour une réduction des flux commerciaux. En réaction à cette situation, au printemps 2009, les membres du G20 se sont engagés à mobiliser 250 milliards de dollars au moins pour le financement des opérations commerciales sur une période de deux ans. Les pays en développement et émergents ont aussi proposé de faciliter l'accès au financement des opérations commerciales pendant la crise. On constate cependant que les entreprises n'ont souvent pas utilisé ces crédits subventionnés. On peut l'expliquer par le fait que l'on pense que

85 à 90% de la diminution du commerce mondial pendant la crise viennent d'une chute de la demande internationale. Un accès facilité au financement des opérations commerciales ne permet pas de pallier la diminution de la demande.

b) Mesures sectorielles ou spécifiques aux entreprises

Les mesures sectorielles, par exemple les plans de relance sectoriels, ne sont pas interdites, mais peuvent être remises en cause par les règles commerciales multilatérales. Elles ont cependant été largement appliquées pendant la crise récente pour soutenir des secteurs clés en difficulté et, par conséquent, maintenir les emplois. Le secteur financier reste le secteur le plus ciblé en termes de nombre de mesures, mais il est suivi de près par celui de la construction (concerné par les mesures d'infrastructure). Pris ensemble, les secteurs du textile, de la construction, de l'automobile, de l'alimentation, de l'agriculture et du tourisme ont été la cible d'un nombre de mesures supérieur à celui du secteur financier. Alors que, à l'instar des subventions à l'exportation, les mesures sectorielles qui visent à aider les producteurs à maintenir leur activité sont susceptibles de fausser les échanges et d'entraîner des problèmes d'excédent, il est important de comprendre les raisons et les stratégies de politique industrielle liées à ces mesures spécifiques.

Les mesures politiques visant les investissements d'infrastructure sont différentes des autres mesures sectorielles. Moins axé sur l'exportation, le soutien aux investissements d'infrastructure est moins susceptible de fausser les échanges. Au contraire, en diminuant les coûts futurs des transports, de tels investissements peuvent favoriser les échanges. De plus, le secteur est considéré comme un secteur à forte intensité de main-d'œuvre et est donc susceptible de créer les emplois dont on a grandement besoin en temps de crise. Le principal problème consiste peut-être à identifier et à lancer des projets d'investissement utiles assez rapidement pour qu'ils soient efficaces pendant la crise. Un autre inconvénient possible des investissements d'infrastructure en tant qu'outil d'atténuation de la crise, est que leur principal effet sur la création d'emplois concerne la construction, secteur à dominante masculine. L'impact sur les inégalités hommes-femmes devrait alors être soigneusement analysé, en particulier dans des pays où le principal impact de la crise concerne l'emploi des femmes.



c) Politiques non sectorielles, ciblant des groupes de population ou des marchés du travail particuliers

Pendant la crise, de nombreux pays ont appliqué des mesures de nature intersectorielle ciblant généralement les perdants de la crise. De telles mesures incluent les mesures destinées au marché du travail, à certains groupes de revenus (généralement les pauvres) ou à des groupes particulièrement vulnérables comme les jeunes ou les personnes âgées. Ces mesures ne sont habituellement pas problématiques du point de vue du système d'échanges multilatéraux, car on considère qu'elles sont moins susceptibles de fausser les échanges. On considère aussi généralement que ces programmes peuvent amortir efficacement les chocs négatifs et sont fortement soutenus par le Pacte mondial pour l'emploi. En ciblant des groupes à revenus relativement bas, ils soutiennent des mesures qui ont un fort potentiel de soutien de la demande nationale. Agissant dans toute l'économie, ces mesures peuvent pallier tant les effets directs que les effets indirects des chocs commerciaux. Lorsque des programmes de protection sociale ont été mis en place avant la crise, ils ont joué un rôle de régulateur automatique sans autre intervention des gouvernements. Ils ont pu aussi être facilement généralisés en réponse à la situation de la crise.

Réduction de la vulnérabilité de l'économie et des personnes aux chocs extérieurs

La non-diversification des exportations est un facteur déterminant de l'étendue de l'effet des chocs extérieurs sur les différentes économies pendant la crise. Dans les pays à faible revenu où les exportations vers les pays à revenu élevé représentent une part importante du PIB, la réduction des échanges a été particulièrement forte. Les pays se sont principalement concentrés sur les diminutions nettes des exportations de pétrole, sur la demande réduite de la consommation de biens durables et de biens d'équipement, ainsi que sur la réduction des volumes d'exportation de biens durables et de matières premières comme le fer et

l'acier via les chaînes d'approvisionnement mondiales. Dans certains petits pays en développement, où la manufacture simple représente une partie importante des exportations, la grande élasticité de la demande par rapport au revenu relative à ces biens a grandement contribué à la forte diminution des exportations. On a également observé que, de manière générale, la concentration des exportations dans un nombre limité de produits ou de marchés de destination augmente la vulnérabilité aux chocs extérieurs. Pendant les périodes de croissance, les responsables politiques devraient donc envisager d'appliquer des politiques visant à diversifier l'exportation, à augmenter la valeur de la production des structures et à encourager les secteurs dont les multiplicateurs d'emplois et de revenus sont élevés. Le développement des industries et des marchés intérieurs ou régionaux sont essentiels pour réduire la vulnérabilité et augmenter les niveaux de revenus dans les pays en développement.

En raison de l'ouverture commerciale et financière réalisée et maintenue pendant la crise, les différentes économies conserveront leur vulnérabilité aux chocs extérieurs. Il est crucial de préparer les économies à la volatilité et aux chocs pendant les périodes de croissance économique. La création d'une marge de manœuvre budgétaire en temps de croissance devrait donc être une priorité des responsables politiques au niveau national et international. Cependant, pendant les périodes de croissance, il faut également insister sur le renforcement de la capacité administrative en général et des systèmes de protection sociale en particulier. Les systèmes de protection sociale représentent un régulateur automatique en temps de crise et, s'ils ont été mis en place avant la crise, peuvent être facilement généralisés ou réorientés, dans la mesure où la capacité administrative le permet. Le besoin de créer une marge de manœuvre budgétaire ne devrait donc pas être considéré une contrainte pour le renforcement des systèmes de protection sociale. Des systèmes de protection sociale solides sont un élément essentiel d'un système durable de commerce mondial et contribuent à minimiser les effets négatifs de la volatilité mondiale sur la croissance.



4. Conclusions et recommandations

Parmi les mesures possibles destinées à amortir les effets négatifs sur l'emploi pendant des périodes de crise, les volets liés à l'infrastructure des plans de relance ont un fort potentiel de création d'emplois à court terme et d'échanges dans le futur, en raison d'une réduction des coûts des échanges. Les politiques ciblant des secteurs spécifiques, qui sont avantageuses à court terme d'un point de vue de l'emploi, peuvent ne pas répondre aux attentes en termes de réduction du ralentissement économique, car les effets de la crise se propagent rapidement vers les différents secteurs et les besoins des entreprises des secteurs en difficulté ne sont pas toujours très clairs. Les politiques intersectorielles de soutien du revenu qui ciblent des groupes de population spécifiques, par exemple les pauvres, les jeunes ou les chômeurs, ne présentent pas cet inconvénient et

sont susceptibles d'arrêter le ralentissement de la demande et de la croissance intérieures. Les pays ayant déjà mis ces systèmes en place avant la crise étaient mieux préparés à fournir des réponses politiques efficaces, car leurs systèmes ont agi comme un régulateur automatique et pouvaient être facilement généralisés. Les responsables politiques envisageront donc un renforcement de leurs systèmes de protection sociale pendant les périodes de croissance, notamment par une implication tripartite. Le défi consiste à le faire de manière à ce que la globalité de l'économie conserve le niveau de flexibilité et d'adaptabilité nécessaire dans l'environnement économique mondial actuel. Des exportations bien diversifiées et une structure de production adéquate contribueront également à rendre les économies moins vulnérables aux chocs.

5. Lectures et ressources complémentaires

- <http://www.ilo.org/trade>
- http://www.unctad.org/en/docs/wto_oecd_unctad2010d1_en.pdf