



Plutôt que la course actuelle au moins-disant social, c'est une course au « mieux-disant » social qu'il faudrait enclencher.

© Fairphone

 ÉCONOMIE

Commerce et travail décent : le protectionnisme est-il une solution ?

> Arnaud ZACHARIE (*)

La mondialisation commerciale a entraîné une transformation de la configuration des échanges et une exacerbation de la concurrence internationale. Pour répondre aux problèmes de la désindustrialisation et du dumping social en Europe, certaines voix proposent d'instaurer des barrières douanières aux portes de l'Union européenne. Pourtant, si cette proposition a le mérite de pointer du doigt un problème économique et social majeur de l'Union européenne, elle a pour effet de manquer sa cible, tant la concurrence des pays émergents n'explique en réalité qu'une part marginale du problème. Explications.

La configuration du commerce mondial a profondément changé depuis le début des années 1980. Jusque-là, le commerce mondial reflétait essentiellement des échanges entre nations. Au cours du dernier tiers du 19^e siècle, dans le contexte de la « première mondialisation » de l'époque, l'invention du bateau à vapeur, des chemins de fer et du télégraphe avait permis de séparer géographiquement la production et la consommation. Après la fermeture économique et commerciale générée par les deux guerres mondiales, la création du GATT¹ en 1948 entraînait une baisse importante des droits de douane et une relance du commerce

mondial. Le commerce continuait toutefois de concerner essentiellement des biens produits dans un pays et exportés vers un autre. Le mode de production de ces biens était « verticalement intégré », c'est-à-dire qu'une même entreprise se chargeait de la conception, de la fabrication et de la commercialisation des biens qu'elle produisait.

À partir des années 1980, la configuration du commerce mondial s'est transformée suite à une triple mutation de l'économie mondiale qui a permis aux entreprises de fragmenter leurs chaînes de production. Premièrement, les politiques de libéralisation financière et commerciale ont octroyé aux entreprises

une plus grande liberté de circulation des capitaux, des biens et des services. Deuxièmement, le doublement de la main-d'œuvre disponible sur le marché mondial du travail, suite à l'arrivée de 1,5 milliard de travailleurs supplémentaires issus des économies jusque-là fermées de l'ex-URSS et de pays émergents comme l'Inde et la Chine, a permis aux firmes transnationales de disposer d'une abondante main-d'œuvre à faible coût. Troisièmement, le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) a provoqué une véritable révolution technologique qui a permis aux firmes transnationales de séparer géographi-

quement les différentes étapes de la production.

Cette triple mutation a favorisé la décomposition internationale des processus de production provoquée par les stratégies de localisation des firmes transnationales. La mondialisation contemporaine permet de séparer géographiquement les différents maillons de la chaîne de production. De quelques milliers dans les années 1970, le nombre de firmes transnationales s'élève désormais à près de 80.000 maisons-mères reliées à quelque 780.000 filiales et sous-filiales réparties à travers le monde². La stratégie des firmes transnationales consiste dès lors à décomposer les étapes de la production et à sous-traiter la fabrication des produits dans des pays où les coûts unitaires du travail sont les plus bas.

Par conséquent, alors que, jusqu'au milieu des années 1980, le commerce mondial s'expliquait essentiellement par les échanges entre les pays, aujourd'hui, près de 80% des échanges commerciaux s'expliquent par les échanges de biens intermédiaires et de composants industriels entre les maillons d'une même chaîne de production³.

Une vision faussée

Cette réalité implique que les statistiques traditionnelles du commerce international présentent une vision faussée de la réalité : par exemple, les *iPod*, *iPad* et *iPhone* de la firme américaine Apple sont présentés comme *made in China* et l'intégralité de la valeur ajoutée de ces produits de haute technologie est créditée à la Chine, alors qu'en réalité ces produits sont simplement assemblés en Chine par la firme taïwanaise Foxconn et que l'apport de la Chine se limite à fournir la main-d'œuvre pour l'assemblage des composants. Dans le cas de l'*iPhone 5*, cet assemblage ne représente en réalité que 4% de la valeur ajoutée ; les 96% restants sont captés par les fournisseurs des composants industriels qui se trouvent dans les principaux pays industrialisés (États-Unis, Japon, Corée du Sud, France, Italie et Allemagne)⁴. Selon Yuqing Xing : « Il ré-

sulte de ces statistiques une idée faussée du commerce mondial : la Chine, pays en voie de développement, est devenue le principal exportateur de produits de haute technologie, tandis que des pays développés comme les États-Unis ou le Japon, eux, importent des produits inventés par leurs propres compagnies »⁵.

Par ailleurs, la décomposition internationale des processus de production conduit à une surévaluation de la mondialisation commerciale. En effet, en continuant à comptabiliser le commerce mondial en fonction du nombre de fois qu'un bien traverse une frontière, on gonfle artificiellement le volume des produits échangés, puisque les échanges intra-firmes concernent des composants industriels, c'est-à-dire des « morceaux de produits », et non un produit fini, comme c'était le cas dans le cadre du commerce entre nations. Il est en outre de plus en plus difficile d'isoler les importations des exportations d'un pays, puisqu'au cours des vingt dernières années, la moyenne

essentiellement sur les barrières non tarifaires, c'est-à-dire les normes et les réglementations : fin 2013, on comptait ainsi 17.283 obstacles techniques au commerce et 12.212 normes sanitaires et phytosanitaires dans le monde⁷.

Dumping social généralisé

Les stratégies de localisation des firmes transnationales ont été motivées par les stratégies financières des sociétés privées qui en ont pris le contrôle en prenant des participations dans leur capital coté en Bourse. L'objectif de ces actionnaires est la rentabilité financière mesurée par le « retour sur fonds propres » dont la norme a été fixée à 15% à partir des années 1990. Résultat : ces normes de rentabilité excessives ont conduit les chefs d'entreprise à implanter leurs activités partout où ils peuvent trouver une main-d'œuvre moins onéreuse.

Dans cette course mondiale à la

« La mesure la plus adéquate pour enrayer le dumping social européen consiste à cibler les firmes transnationales plutôt que les États. »

mondiale du contenu en importations des exportations, c'est-à-dire la quantité d'importations nécessaires pour exporter, est passée de 20% à 40% – ce qui reflète la nécessité d'importer de plus en plus de composants pour exporter un produit⁶.

Enfin, après plusieurs décennies d'accords de libéralisation du commerce mondial négocié au sein du GATT puis de l'OMC, le droit de douane moyen est passé de près de 50% à environ 5% à l'échelle mondiale. Les tarifs douaniers sont devenus marginaux dans les pays industrialisés : ils ne représentent en moyenne que 3,4% aux États-Unis, 5,5% dans l'Union européenne (UE), 4,6% au Japon et même 0,2% à Singapour. Ils ne sont guère plus élevés dans les pays émergents : 9,6% en Chine, 10% en Russie, etc. Les négociations commerciales internationales portent donc désormais

compétitivité, les firmes transnationales bénéficient du changement d'échelle de la mondialisation qui leur permet de mettre les gouvernements et les organisations des travailleurs en concurrence et d'acquiescer un avantage en termes de négociations par le biais du « chantage à l'emploi ». Les firmes disposent dans ce but de la capacité de délocaliser pour les inciter à accepter une réduction des normes sociales et salariales : « Ou vous acceptez mes conditions, ou je délocalise dans un endroit plus compétitif » ! Selon Suzanne Berger : « Pour faire baisser les salaires aux États-Unis, par exemple, un industriel n'a besoin ni de recruter des ouvriers mexicains ni de déplacer ses usines au Mexique. Il lui suffit de pouvoir le faire, de menacer de le faire »⁸. La pression engendrée par la concurrence internationale incite ainsi les gouvernements du

Nord et du Sud à réduire les conditions de travail dans l'espoir d'être plus compétitifs et d'attirer des sites de production, ce qui aboutit à un *dumping* social généralisé.

Le refrain est désormais connu : réduire les charges sociales et salariales augmente la compétitivité et crée donc des emplois. Suivant cette antienne, tous les gouvernements du monde s'appliquent à diminuer les coûts du travail pour attirer les investissements et les emplois. Or ces derniers se font généralement attendre. Pourquoi ? D'une part, parce qu'au lieu d'investir les moyens dégagés dans la création d'emplois, nombre d'entreprises les reversent à leurs actionnaires. D'autre part, si réduire les coûts du travail peut augmenter la compétitivité d'un pays, cela n'est vrai que si les pays voisins ne font pas de même. Or ils agissent tous selon la même logique. Finalement, si tous les gouvernements réduisent leurs coûts de concert, aucun ne voit sa compétitivité et ses emplois augmenter. Par contre, tous voient leur modèle social être progressivement détricoté.

Dans ce contexte, s'il est vrai que la concurrence des pays émergents a eu tendance à pousser les salaires réels des classes moyennes occidentales vers le bas, ce n'est finalement qu'une part modeste de l'explication du problème. Certes, entre 2000 et 2004, la Chine a gagné 7 millions d'emplois industriels pendant que les pays de l'OCDE en perdaient 7,3 millions⁹. Toutefois, contrairement à une idée reçue, les délocalisations industrielles Nord-Sud n'expliquent qu'une part marginale des pertes d'emplois industrielles dans les pays de l'OCDE : selon l'Organisation internationale du travail (OIT), les industries manufacturières les plus exposées à la concurrence des pays à bas coûts ne représentent que 4% de l'emploi total des pays industrialisés de l'OCDE¹⁰.

En effet, la configuration de la nouvelle division internationale du travail implique que les firmes cherchent à obtenir les conditions les plus compétitives pour chaque segment de la chaîne de production, ce qui implique que la mise en concurrence est davantage interne à chaque catégorie d'économie. Les pays

émergents comme la Chine, l'Inde, ou la Thaïlande sont ainsi surtout mis en concurrence entre eux, tout comme les pays industrialisés comme les États-Unis et les pays européens le sont de leur côté. Comme le résume Arnaud Parienty : « La concurrence oppose donc les pays développés entre eux et le risque pour la France, plutôt que le fantasme chinois, c'est de voir les sièges sociaux partir aux Pays-Bas et les usines en Europe de l'Est »¹¹. Pour citer des cas récents de désindustrialisation en Belgique, c'est en Espagne que Ford Genk a été délocalisé et ce sont les sites sidérurgiques européens qu'Arcelor-Mittal a mis en concurrence pour les restructurer. C'est dès lors d'abord et avant tout le *dumping* intra-européen, érigé en dogme par le principe de concurrence libre et non faussée, favorisé par l'absence d'harmonisation sociale et fiscale européenne, et exacerbé par les politiques d'austérité depuis la crise de 2008, qui est à la base des problèmes économiques et sociaux européens.

Ainsi, pour accroître la compétitivité des pays en crise, le coût du travail a sensiblement été réduit dans la plupart des États membres européens, comme en Italie (-3% entre 2010 et 2013), en Espagne (-4%), en Irlande (-4,9%), au Portugal (-3,3%) et évidemment en Grèce (-15,4%), ce qui a fortement pesé sur la demande intérieure, sans guère de bénéfices en termes de compétitivité, puisque tous ces pays ont appliqué les mêmes mesures en même temps. Malgré des réalités différentes entre États membres, la demande intérieure a diminué de 4,5% en moyenne entre 2008 et 2013 dans la zone euro¹². Le fait que la France, deuxième économie de la zone, ait à son tour opté pour la course au moins-disant social à travers le « Pacte de responsabilité » risque d'aggraver cette tendance, tout comme les mesures envisagées par le nouveau gouvernement belge. Parallèlement, les coupes opérées dans les dépenses publiques ont entraîné la baisse des investissements, la récession, le chômage et la diminution des recettes fiscales, débouchant *in fine* sur des pressions déflationnistes, une baisse du volume de la production industrielle – de 10% en moyenne dans l'UE depuis la

crise de 2008 – et une hausse de l'endettement – qui a atteint au premier trimestre 2014 un nouveau record de 96,4% du PIB en moyenne dans la zone euro.

Cibler les firmes, pas les États

Pour faire face à la désindustrialisation et à la stagnation des salaires réels des classes moyennes en Europe, de plus en plus de voix prônent l'instauration de droits de douane aux frontières de l'UE. Or, si cette proposition a le mérite de cibler un problème économique et social majeur en Europe, il est à craindre qu'elle loupe sa cible.

D'une part, une telle proposition part du principe que la désindustrialisation et le *dumping* social sont principalement causés par la concurrence des pays émergents, alors que, comme on l'a vu, elle ne concerne qu'une part marginale du problème. Que changerait un tel protectionnisme européen à la course au moins-disant social engendrée par exemple par l'exploitation des travailleurs migrants dans le secteur des fruits et légumes en Europe du Sud ou dans le secteur des vêtements en Europe de l'Est¹³ ? Absolument rien.

D'autre part, de tels droits de douane entreraient en contradiction avec le principe de non-discrimination de l'OMC auquel l'UE a souscrit, signifiant qu'une discrimination entre un produit européen et extra-européen est susceptible de déboucher sur des plaintes auprès de l'OMC et des sanctions financières pour l'UE. On peut certes revendiquer une réforme de ces règles, mais le fait qu'elle dépende d'un accord de tous les États membres de l'OMC la rend des plus hypothétiques à court terme.

C'est pourquoi l'enjeu consiste à cibler les firmes plutôt que les États. Ce sont en effet les stratégies des firmes transnationales qui sont à la base de la course au moins-disant social. Ce sont aussi ces firmes qui, par le biais du *lobbying*, incitent les gouvernements à négocier des accords commerciaux visant l'harmonisation par le bas des normes qui représentent les principaux obstacles au commerce mondial du

21^e siècle. C'est ainsi le principal objectif de la négociation par les États-Unis du traité transatlantique (TTIP) avec l'UE et du traité transpacifique (TPP) avec les pays d'Asie du Sud-Est.

Plutôt que la course actuelle au moins-disant social, c'est une course au «mieux-disant» social qu'il faudrait enclencher, en imposant à toutes les firmes transnationales le respect des normes sociales de l'OIT. La meilleure option théorique serait de doter cette dernière d'un Organe de règlement des différends, en vue de rendre contraignantes les normes sociales qu'elle définit. Sur le modèle de l'OMC, le droit international du travail serait ainsi garanti par la possibilité pour un État de porter plainte contre un autre État pour non-respect d'une ou plusieurs de ces normes, avec sanction financière à la clé. Le problème de cette option idéale est que sa faisabilité politique à court terme est assez improbable, du fait du nombre de gouvernements à mettre d'accord et du temps nécessaire pour instaurer un tel mécanisme d'arbitrage au sein de l'OIT.

C'est pourquoi une étape intermédiaire pourrait consister à instaurer un «accès qualifié» au marché européen en imposant le respect des normes sociales de l'OIT à toute entreprise désirant commercialiser un produit sur le marché européen. D'un point de vue juridique, une telle mesure serait compatible avec le droit commercial international de l'OMC, car elle s'appliquerait sans discrimination à tous les produits de toutes les entreprises européennes comme non européennes (selon les principes de la nation la plus favorisée et du traitement national du GATT)¹⁴. D'un point de vue politique, il faut éviter qu'une telle option soit perçue par les pays en développement comme étant protectionniste. En effet, les pays en développement ne disposent pas de normes aussi élevées que les pays industrialisés, car cela nécessite des moyens de mise en œuvre et de contrôle dont ils ne disposent pas. Il est donc important de présenter l'enjeu des normes sociales comme une manière d'aboutir progressivement à la mondialisation du travail décent dans l'intérêt de toutes les parties et en prenant en compte les asymétries de

développement. Cela impliquerait l'instauration d'un fonds mondial pour la promotion des normes sociales qui pourrait être géré par l'OIT et serait financé par le produit des sanctions financières issues du système d'accès qualifié au marché européen. Ce fonds mondial permettrait de financer la mise en œuvre des normes sociales dans les pays en développement et d'ainsi représenter un incitant financier à enclencher une course au mieux-disant social.

Plus généralement, une telle option serait plus facile à justifier juridiquement et politiquement si elle s'accompagnait de mesures de confiance : outre la rétrocession des fonds collectés par le système d'accès qualifié, il s'agirait de se référer aux normes internationalement reconnues de l'OIT et pas à des normes imposées unilatéralement par l'UE, de confier à un organisme indépendant le contrôle de la conformité des normes (la Commission d'enquête de l'OIT, par exemple) et d'appliquer les sanctions progressivement afin de permettre aux États concernés de se mettre en conformité avec les normes de l'OIT.

Conclusion

Contrairement à ce que certaines voix affirment, c'est essentiellement le *dumping* social intra-européen, facilité par l'absence d'harmonisation sociale et les politiques d'austérité, qui explique la stagnation des salaires réels des classes moyennes européennes. L'asymétrie entre les stratégies internationales de localisation des firmes et les régulations nationales des États a exacerbé le chantage à l'emploi et la course au moins-disant social. C'est pourquoi la mesure la plus adéquate pour enrayer le *dumping* social européen consiste à cibler les firmes transnationales plutôt que les États, en adoptant un traité sur l'harmonisation sociale européenne et en imposant à toutes les firmes le respect des normes sociales de l'OIT.

Parallèlement, face aux pressions déflationnistes engendrées par les effets conjugués des politiques européennes de *dumping* social et d'austérité, l'UE devrait

profiter de la faiblesse des taux d'intérêt pour lancer un vaste programme d'investissement public, par le biais d'Eurobonds émis par la Banque européenne d'investissement (BEI), pour financer la transition socioécologique, c'est-à-dire les infrastructures économiques et sociales, les énergies renouvelables et les technologies vertes qui permettraient l'émergence d'un nouveau régime d'accumulation des richesses soutenable et équitablement réparti.#

(*) Secrétaire général du CNCD-11.11.11, auteur de « Mondialisation : qui gagne et qui perd »

1. Le GATT est l'acronyme de *General Agreement on Tariffs and Trade* (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce). Il s'agit du précurseur de l'Organisation mondiale du Commerce, fondée en 1995 (NDLR).

2. UNCTAD, *World Investment Report 2009, Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, United Nations, 2009.

3. UNCTAD, *World Investment Report 2013, Global Value Chains: Investment and Trade for Development*, United Nations, 2013.

4. «Mondialisation & démondialisation», *Alternatives Économiques*, Hors-Série n°101, 3^e trimestre 2014, p.8.

5. Yuqing Xing, «Les exportations chinoises de haute technologie : mythe et réalité», in *L'Économie Politique*, n°56, octobre 2012, p.41.

6. *Alternatives Économiques*, op. cit., pp.22-23.

7. «L'état de l'économie 2014», *Alternatives Économiques*, Hors-Série n°100, 2^e trimestre 2014, pp.68-69.

8. Suzanne Berger, *Made in Monde. Les nouvelles frontières de l'économie internationale*, Seuil, 2006, p.57.

9. 3,7 millions aux États-Unis, 2,2 millions au Japon et 1,2 million en Europe. (cf. G.Duval, « Le nouvel ordre industriel mondial », in *Alternatives Économiques*, n°251, octobre 2006).

10. OIT, «Changements dans le monde du travail», BIT, Conférence internationale du travail, 95^e session, 2006, p.12.

11. Arnaud Parienty, «Pourquoi les entreprises délocalisent ? », in *Alternatives Économiques*, n°268, avril 2008.

12. Guillaume Duval, « La longue marche vers la déflation », *Alternatives Économiques*, n°338, septembre 2014.

13. Arnaud Zacharie et Michel Cermak, «Nous consommons, mais à quel prix ? », Étude Point Sud n°12, CNCD-11.11.11, octobre 2014.

14. En outre, l'article XX du GATT permet des clauses d'exceptions générales pour les restrictions spécifiques interdites par l'article XI, selon lequel les exigences réglementaires unilatérales concernant les «procédés ou méthodes de production» peuvent se justifier, en ce qui concerne le droit du travail, lorsqu'elles sont nécessaires à «la protection de la moralité publique» (concept qui est considéré comme comprenant le besoin de protéger les droits fondamentaux du travail de l'OIT).