

LA LETTRE DU CEPII

CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES

■ Faut-il avoir peur du Sud ?

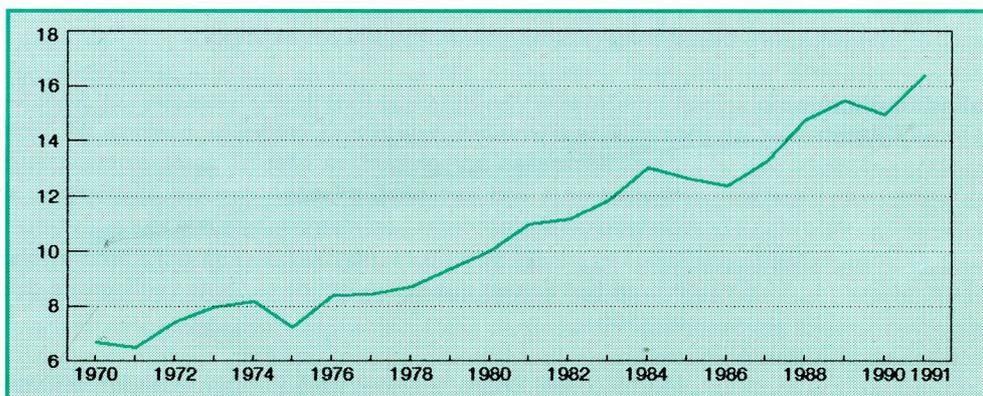
Oubliée pendant les années quatre-vingt, la question de la compétition des pays du Sud a récemment fait retour dans les débats publics. L'inquiétude qu'elle suscite n'est pas sans fondements : tout laisse en effet attendre une accentuation de la pression concurrentielle des pays du Sud et de l'Est. Cette accélération de l'insertion des nouveaux venus dans l'échange international ne pose pas aux pays industriels de problème d'équilibre extérieur, à ceci près qu'elle souligne la singularité et les effets perturbateurs du commerce extérieur japonais. Elle leur pose en revanche à court-moyen terme des problèmes d'emploi, et à plus long terme de répartition des revenus entre salariés à forte et à faible qualification. Face à ce nouveau défi, les pays industriels ne peuvent guère arguer du caractère déloyal de cette concurrence pour s'en protéger. Ils peuvent en revanche s'efforcer de corriger les situations anormales dans un cadre multilatéral, et surtout adopter les mesures économiques et sociales internes susceptibles de permettre aux sociétés surmonter cette mutation.

■ La compétition du Sud, une question d'avenir

Le thème de la compétition entre les puissances industrielles du Nord et les nouveaux venus du Sud et de l'Est a récemment ressurgi dans plusieurs pays : en France, avec les alarmes suscitées par les délocalisations ; en Allemagne, avec les interrogations sur l'avenir industriel du pays (le *Standort Deutschland*) ; aux Etats-Unis, avec le débat sur l'accord de libre-échange Nord-américain (1).

Il serait erroné de n'y voir que l'effet d'une conjoncture déprimée. Certes, l'insertion du Sud dans l'échange international est une tendance de fond, observable depuis vingt ans au moins, et les données disponibles n'indiquent pas jusqu'ici d'accélération (graphique) ; certes, la récession rend la compétition plus âpre, et les ajustements plus douloureux ; certes, il faut rappeler que 93% du stock d'investissement direct français à l'étranger est aujourd'hui localisé dans les pays industriels, et que 88% des importations françaises proviennent de ces mêmes pays. Mais l'inquiétude qui se manifeste n'est pas sans fondements. Les évolutions récentes témoignent d'ores et déjà de l'entrée en force de nouveaux venus dans les échanges mondiaux (tableau 1), tandis que les inflexions des flux d'investissement direct signalent un

GRAPHIQUE - Part des pays du Sud dans les exportations manufacturières mondiales



Source : CEPII, base de données CHELEM.

(1) Voir le rapport du sénateur Jean Arthuis sur l'incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service, Sénat, juin 1993 ; le rapport du gouvernement fédéral allemand zur Zukunftssicherung des Standortes Deutschland, septembre 1993, traduction française CFCE, octobre 1993 ; et les débats publics américains sur l'ALENA.

regain d'attractivité du Sud. Plus profondément, trois séries de facteurs conduisent à pronostiquer une accélération de la pression des nouveaux venus.

- Le modèle d'industrialisation de l'Asie de l'Est se propage de manière endogène. Les canaux d'accès aux marchés des pays industriels sont exploités par de nouveaux arrivants au fur et à mesure que leurs prédécesseurs "montent en gamme". Les formes d'internationalisation des activités (sous-traitance, accords de coopération) qu'ils ont rôdées se généralisent.
- Avec l'entrée en lice de la Chine, l'ouverture de l'Europe centrale et orientale et, de manière plus chaotique, celle de l'ex-URSS, les phénomènes changent d'échelle. De 1970 à 1990, les 800 millions d'habitants des pays de l'OCDE ont accueilli - non sans frictions - les quatre Dragons d'Asie de l'Est dans le club des pays industriels : soixante-dix millions d'habitants, alors que dans le même temps la population mondiale augmentait de 1,5 milliard. Il va falloir faire beaucoup plus.
- Il n'y a plus d'alternative crédible au développement par l'exportation. Il y a vingt ans la Chine, l'Inde, une partie de l'Amérique latine et le bloc de l'Est poursuivaient des stratégies autarciques ou, du moins, de substitution d'importations, tandis que le Moyen-Orient, l'Afrique, le Mexique misaient sur la valorisation de leurs ressources naturelles. L'échec de ces modèles conduit progressivement la quasi-totalité des pays du globe à opter - avec les encouragements des organisations internationales - pour des politiques de développement du secteur industriel exportateur.

La question posée à l'orée des années quatre-vingt-dix était de savoir comment l'insertion du Sud et de l'Est pouvait être accélérée (2). Cette accélération se produit sous nos yeux, et il faut s'en réjouir. Mais il faut aussi prendre la mesure des problèmes qu'elle va poser.

TABLEAU 1 - **Exportations manufacturières et solde des paiements courants de quelques pays, 1987-1991, dollars courants**

	Exportations		Solde des paiements courants	
	Taux de croissance 1987-1991	Niveau 1991	Cumul 1987-1991	Niveau 1992
Thaïlande	37,5	15,2	-18,9	- 6,7
Chine	36,5	55,2	17,5	6,1
Indonésie	34,5	11,6	-11,6	- 3,7
Malaisie	30,7	19,8	- 1,6	- 1,7
Singapour	24,7	28,2	9,5	2,9
Inde	19,6	9,9	-30,9	- 6,0
Maroc	19,1	3,0	- 0,7	- 0,7
Tunisie	18,6	2,6	- 0,7	- 1,0
Mexique	18,4	28,1	-22,7	-22,8
Corée du Sud	17,2	66,1	18,1	- 4,5

Note : on été retenus ici les dix pays en développement (ou nouveaux pays industriels) dont les exportations manufacturières ont crû le plus vite sur la période 1987-1991, parmi ceux dont les exportations ont atteint 1 pour mille du commerce mondial en 1991.

Sources : CEPIL-CHELEM, FMI-IFS, J.P. Morgan.

■ Quelles implications pour les pays industriels ?

La compétition du Sud et de l'Est ne pose aux pays du Nord pris dans leur ensemble aucun problème d'équilibre extérieur. Comme le confirme le tableau 1, les pays en phase d'industrialisation enregistrent en effet un solde extérieur équilibré, voire déficitaire. C'est également le cas des pays d'Europe centrale et orientale, dont le solde vis-à-vis de la Communauté s'est creusé en même temps que leur commerce extérieur se redéployait vers elle. Les seules exceptions notables à cette règle sont aujourd'hui Taïwan et la Chine, et encore faut-il noter que l'excédent de la Chine continentale devrait laisser place à un déficit en 1993.

Les nouveaux venus ne créent donc pas des difficultés analogues à celles occasionnées en leur temps par les chocs pétroliers. Tout au contraire, l'ouverture des marchés du Nord solvabilise des pays à fort potentiel de croissance, leur permet de s'endetter, et génère une

(2) C'était un des thèmes de l'ouvrage *Economie mondiale 1990-2000 : l'impératif de croissance*, rapport du CEPIL, Economica, 1992.

demande nette d'exportations dont la contribution à la croissance est loin d'être négligeable en période de récession. Ainsi la relance par le Sud imaginée par les économistes, et dont une condition nécessaire était l'ouverture des marchés du Nord, est-elle en marche. Mais au lieu d'avoir été initiée par des financements additionnels, elle découle d'un dynamisme exportateur renforcé du Sud.

La France et l'Europe sont cependant mises en porte-à-faux par un mouvement qui trouve principalement son origine en Asie. Naturellement désavantagées par rapport au Japon et aux Etats-Unis, elles restent nécessairement moins présentes sur les marchés asiatiques, même si les efforts d'exportation entrepris depuis une dizaine d'années ont porté leurs fruits. Mais le plus frappant est la singularité japonaise. A peine plus ouvert aux exportations des pays d'Asie que la Communauté, le Japon enregistre dans le même temps un excédent considérable vis-à-vis d'eux (tableau 2). Une telle situation n'est guère compréhensible : s'il est normal que le Japon tire bénéfice de la croissance de l'Asie, on voit mal ce qui peut justifier qu'il soit moins perméable aux produits de la région que les Etats-Unis. Le dynamisme asiatique souligne les difficultés que suscite l'accroissement de l'excédent extérieur japonais et renforce l'urgence d'une ouverture du marché de ce pays.

TABLEAU 2 - Taux de pénétration et soldes bilatéraux dans les échanges de produits manufacturés avec les pays en développement d'Asie, 1991

	Taux de pénétration (en millièmes du PIB)	Soldes bilatéraux (en milliards de dollars)
Etats-Unis	15,0	-35,9
Communauté	9,3	-15,1
Japon	9,5	+62,5

Source : CEPII - Base de données CHELEM.

Globalement, toutefois, l'émergence de nouveaux concurrents pose surtout aux pays industriels un problème d'emploi et de revenus. Comme toute modification des structures de l'échange, elle provoque des réallocations sectorielles d'autant plus douloureuses que la croissance est faible. Qui plus est, un accroissement parallèle des exportations vers et des importations en provenance des pays à bas salaires est normalement destructeur d'emplois à court terme : comme dans le cas de progrès de productivité, c'est la manifestation des gains d'efficacité qu'il apporte. Les évaluations disponibles ne livrent pas actuellement de conclusions quantitatives bien nettes : les recherches qui se sont attachées à mesurer sur une base *ex post* le contenu en emplois des échanges concluent généralement à la faiblesse des destructions nettes d'emplois en jeu, mais elles souffrent de ne pas prendre en compte les efforts de productivité et de spécialisation induits par la compétition internationale dans les branches exposées à la concurrence des pays à bas salaires (3). D'autres travaux qui ont visé soit à évaluer l'incidence à la marge d'un accroissement parallèle des exportations et des importations, soit à corriger les biais inhérents à la mesure *ex post*, aboutissent à des effets plus significatifs, quoiqu'évidemment sans commune mesure avec les trois à cinq millions d'emplois qui seraient menacés selon le rapport Arthuis (4). Ils indiquent également que les échanges extérieurs auraient essentiellement affecté l'emploi non-qualifié.

A court-moyen terme, cette compétition renforce donc la nécessité d'accélérer les réallocations intersectorielles et d'éviter que les destructions d'emplois ne débouchent sur un chômage permanent. A plus long terme, elle pose des problèmes de répartition des revenus entre travail et capital d'une part, travail qualifié et non-qualifié d'autre part. Contrairement au commerce entre pays industriels, dont la principale raison d'être tient aux économies d'échelle et de gamme, le commerce avec les pays à bas salaires repose sur l'exploitation des avantages comparatifs : pour schématiser, l'abondance de main-d'oeuvre au Sud, de capital et de travail qualifié au Nord. Or la théorie du commerce international enseigne qu'en pareil cas, le travail non-qualifié perd au développement des échanges même si l'économie et la société sont globalement gagnantes. Dans ce domaine également, les travaux empiriques - qui se multiplient aux Etats-Unis pour comprendre les raisons du creusement de l'écart de

(3) C. Vimont s'est récemment livré à une telle recherche pour la France. Voir *Le commerce extérieur français : créateur ou destructeur d'emplois*, Economica, 1993.

(4) Pour un panorama critique de ces travaux voir notamment A. Wood, "How Much Does Trade with the South Affect Workers in the North ?", *The World Bank Research Observer* vol.6, n°1, 1991.

rémunération entre travail qualifié et travail non-qualifié depuis dix ans - n'ont jusqu'ici pas abouti à des résultats concordants : certains concluent à la prédominance des facteurs internes (changements techniques, désyndicalisation), d'autres à l'importance du commerce extérieur (5). Mais on ne peut guère douter de ce que l'intensification de la concurrence des pays à bas salaires va contribuer à réduire la demande de travail faiblement qualifié, et donc à terme sa rémunération. Une telle perspective pose de manière aiguë les questions des obstacles à l'emploi des personnes peu qualifiées dans les secteurs abrités de la concurrence internationale, de l'efficacité du système de formation, et du degré de solidarité que la société est prête à consentir pour subventionner le travail faiblement qualifié par le canal d'une réduction très substantielle des cotisations sociales qui pèsent sur les bas salaires.

■ La concurrence des pays à bas salaires est-elle déloyale ?

L'insertion des pays du Sud et de l'Est exigera d'importants efforts d'adaptation, et fera des perdants au sein des sociétés industrielles. Ces efforts valent-ils d'être entrepris, alors que cette compétition est souvent qualifiée de déloyale ? Trois types de griefs sont couramment avancés : le dumping social, le dumping réglementaire et le dumping monétaire.

Au delà du non-respect de quelques principes généraux ressortissant aux droits de l'homme et à des droits sociaux fondamentaux sans rapport direct avec le coût du travail, il est très difficile de donner un sens précis à la notion de dumping social, pour la raison que les normes sociales varient à la fois entre les pays industriels et avec le niveau de développement. Les bas salaires sont généralement la contrepartie d'une productivité faible : vingt fois plus faible, par exemple, en Inde qu'aux Etats-Unis. C'est précisément par le développement qu'ils peuvent augmenter, et c'est ce qu'illustrent les pays qui ont réussi leur insertion dans l'échange international : en 1975, les coûts salariaux coréens étaient dix-huit fois inférieurs à ceux des Etats-Unis ; ils ne sont plus aujourd'hui que trois fois plus bas, un niveau comparable à celui du Portugal.

Le dumping réglementaire soulève le même type de problèmes de relativité des normes. Il est aisé de définir des atteintes à la propriété intellectuelle. Mais il est inévitable qu'un pays en développement n'attache pas à l'usage des biens environnementaux la même utilité qu'un pays développé. Et il est délicat de vouloir appliquer à des pays en phase de décollage les règles qui s'imposent aux pays industriels en matière de subventions. L'important est d'insérer les nouveaux venus dans un ensemble de disciplines de sévérité croissante à mesure qu'ils se développent et s'inscrivent dans les échanges internationaux.

Enfin l'expression de dumping monétaire est souvent avancée pour caractériser des situations de sous-évaluation délibérée. De telles pratiques peuvent résulter de la volonté de favoriser le secteur exportateur, ou du souci de garantir la compétitivité internationale de secteurs industriels anciens à faible productivité. Elles sont d'autant plus aisées que la convertibilité de la monnaie est incomplète, et que les marchés des capitaux sont fermés. La Chine, dont la monnaie s'est dépréciée de 35% par rapport au dollar depuis 1988, en fournit un exemple. En pareil cas, on est fondé à attendre du FMI, dont les statuts bannissent sans ambiguïté les manipulations monétaires, qu'il remplisse sa mission. Mais il ne faut pas croire que l'appréciation de certains taux de change supprimera le problème posé par la concurrence des nouveaux arrivants dans le commerce international. Il est normal que le taux de change d'un pays en développement soit sous-évalué par rapport à la parité de pouvoir d'achat. Et les normes de parité dont on dispose sont théoriquement trop contestables et empiriquement trop imprécises pour qu'on puisse aller très loin dans la police des taux de change.

Au total, les griefs de concurrence déloyale ne sont pas toujours infondés, et il doit y être porté remède dans un cadre multilatéral. Mais il serait illusoire de croire que l'application de normes internationalement acceptées pourrait faire disparaître le problème posé aux économies industrielles, ou même l'atténuer significativement. Plutôt que de chercher comment s'en abriter, il importe que les sociétés industrielles mettent en oeuvre les politiques internes susceptibles de limiter les effets sociaux de ces mutations et de préparer les économies à en tirer bénéfice.

Jean Pisani-Ferry, avec la collaboration de Mouhamadou Dramé

(5) Ces questions feront prochainement l'objet d'un *Document de travail* CEPII d'O. Cortès et S. Jean.



Rédaction :

Centre
d'études prospectives
et d'informations
internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris.
Tél. (1) 48.42.64.64
Télécopie : (1) 48.42.59.12

Rédacteur en chef :
Jean Pisani-Ferry.

Réalisation :
Annick Hutteau.

Diffusion :
La Documentation Française.

Abonnement (11 numéros)
France : 275 F.
Europe : 330 F.
Hors Europe : 370 F.
(envoi par avion).

Commande adressée à :
La Documentation Française,
124, rue Henri-Barbusse
93308 Aubervilliers Cedex.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry.

ISSN 0243-1947

CPPP numéro 1462 AD
4ème trimestre 1993
Octobre 1993

Imp. SNLIR - IVRY
Imprimé en France