



Les tensions sociales ouvrent la voie à une croissance économique fondée sur l'équité sociale

Le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, M. Ban Ki-moon, a souligné que la déferlante de révoltes populaires qui ébranle l'Afrique du Nord et l'Asie de l'Ouest «appelle à des réformes radicales». À n'en point douter, ces événements d'une ampleur sans précédent témoignent également d'un profond mécontentement des populations concernées et d'une crise sociale majeure. L'action menée en vue d'un changement politique fait écho à des appels tout aussi vibrants en faveur d'une réduction de la pauvreté, de la création en plus grand nombre d'emplois de qualité, de salaires plus élevés, d'une meilleure protection sociale, d'un accès aux produits de base à des prix abordables et d'une répartition équitable du revenu national. De par leur dimension économique, les soulèvements actuels sont le résultat des choix que les pouvoirs publics des pays de la région ont faits aux niveaux commercial et économique au cours des dernières décennies. Toutefois, pour les décideurs des pays subissant des pressions similaires, c'est l'occasion ou jamais de reconstruire des institutions publiques jusqu'alors négligées de façon à ce qu'elles puissent donner l'impulsion nécessaire à la restructuration de la gouvernance de l'économie et du travail. La situation actuelle peut fournir un point de départ pour réorienter les politiques macroéconomiques vers une croissance soutenue de manière à amorcer un cercle vertueux d'investissement, de gains de productivité, d'élévation des revenus et de création d'emplois afin que la hausse des revenus résultant des gains de productivité soit équitablement répartie entre le travail et le capital.

Les retombées socioéconomiques de la mondialisation

Les méfaits d'une libéralisation rapide et mal ordonnée, d'ambitieux programmes de privatisation, de politiques macroéconomiques restrictives et de stratégies de croissance misant sur l'exportation sont nettement apparus dès les premières semaines de la deuxième décennie de ce troisième millénaire. Des pays vulnérables d'Afrique du Nord et d'Asie de l'Ouest, en particulier ceux n'exportant pas de pétrole, subissent d'importantes pressions sociales et politiques, même si la marge d'action dont ils ont besoin sur le plan économique pour mettre en œuvre des solutions appropriées n'a cessé de se réduire au fil des décennies. Le plus souvent, la libéralisation n'a pas permis d'empêcher la concentration des revenus ni l'arrivée d'innombrables jeunes chômeurs instruits des zones urbaines dont les perspectives d'emploi sont plutôt sombres. L'un des traits dominants du processus de mondialisation en marche depuis une trentaine d'années a été de générer une croissance dans des pays qui n'étaient pas prêts à offrir des emplois productifs et décents à une population active, urbaine ou rurale, toujours grandissante. Les «réformes» ont suivi le rythme, et ont même engendré une croissance du PIB, mais il n'en reste pas moins qu'elles ont créé des bulles de richesses et donné lieu à une répartition des revenus inégale et inacceptable qui ne s'est guère améliorée dans bon nombre de ces pays.

Pour les pays développés actuels, la mise en place d'institutions solides de gestion du marché du travail et de sécurité sociale était un élément important de la transformation structurelle qui a accompagné leur industrialisation. Il est essentiel que les travailleurs profitent également des gains de productivité pour faire avancer ce processus. Toutefois, dans les pays en développement, le lien entre croissance et emploi dans le secteur formel est plus faible que dans les pays développés, ce qui s'explique, du moins en partie, par le fait que les variations de l'emploi informel et de l'activité individuelle atténuent les effets d'une croissance cyclique. S'étant évertués à repousser les limites de stratégies de croissance misant sur l'exportation, de nombreux pays en développement ont, dans le meilleur des cas, connu des épisodes de croissance sans emploi durant lesquels les travailleurs du secteur formel licenciés en période de fléchissement conjoncturel ont fréquemment cherché à intégrer l'économie parallèle faute de disposer d'une protection sociale.

Dans les économies plus ouvertes, le renforcement de la compétitivité internationale a souvent pesé sur les salaires, situation

qui a souvent été exacerbée par l'arrivée d'une main-d'œuvre rurale excédentaire dans les secteurs urbains ou formels. Certains pays ne peuvent toutefois pas composer très longtemps avec un dumping salarial; l'insuffisance de la demande intérieure freinera un jour ou l'autre la croissance économique et la croissance de l'emploi, ce qui pourrait susciter des tensions sociales. De plus, en pareille situation, il est plus difficile d'établir un juste équilibre entre sources de croissance extérieures et nationales et de résister à tout effondrement de la demande extérieure. C'est d'ailleurs le nouveau défi auquel doivent faire face les pays en développement dont les marchés d'exportation ont été durement touchés par la récession mondiale et les fluctuations des taux de change, et qui ne peuvent aller plus loin dans l'application d'une politique de compression des salaires.

Les travailleurs ont fait les frais de l'ajustement structurel

Les réformes qui ont été menées dans les pays en développement depuis les années 80 visaient notamment à réorienter les politiques macroéconomiques, la priorité étant de lutter contre l'inflation, d'attirer l'investissement étranger direct et de libéraliser le commerce extérieur et les mouvements de capitaux. La libéralisation des marchés a réduit l'intervention de l'État dans l'économie, et les objectifs de plein emploi et de répartition équitable des revenus ont perdu leur prééminence. Suivant le modèle d'ajustement structurel largement préconisé depuis, l'industrialisation, dont le rôle était jusque alors prépondérant dans le développement, a cessé d'être prioritaire pour être remplacée par l'un ou l'autre des secteurs dont on considérait qu'il exploitait l'avantage comparatif du pays. Vu sous l'angle de ce paradigme, la libéralisation était censée faciliter une réaffectation des moyens de production délaissant des secteurs protégés et peu productifs au profit de secteurs à vocation exportatrice, concurrentiels et en principe à plus forte intensité d'emplois.

Comme l'indique le Rapport sur le commerce et le développement, 2010, plus de vingt ans de réformes n'ont guère contribué à renforcer le potentiel de croissance rapide et durable en Afrique; au contraire, il se pourrait même que ces réformes aient réduit ce potentiel en empêchant des investissements essentiels dans les infrastructures physiques et sociales. La libéralisation du secteur financier à laquelle on assiste depuis les années 90 a freiné la croissance et la création d'emplois, les banques centrales se préoccupant davantage de stabiliser les taux de change plutôt que de promouvoir l'investissement et le plein emploi. En outre, lorsque



les gouvernements de la région ont ouvert leurs marchés aux capitaux étrangers, les investissements attirés étaient principalement réalisés dans des secteurs à forte intensité de capital (télécommunications, énergie, etc.), tout juste le contraire de ce que prévoyait la théorie commerciale néoclassique et l'avantage comparatif. En règle générale, les épisodes de récession associés à un chômage élevé affaiblissent le pouvoir de négociation des travailleurs syndiqués et réduisent leur part du revenu national. Cette situation favorise en outre une flexibilité accrue de la main-d'œuvre et accentue la compression des salaires.

Les événements qui se sont déroulés récemment en Tunisie, en Égypte et dans d'autres pays de la région sont donc symptomatiques d'un malaise plus profond qui a provoqué une transformation sociale accélérée. Même si l'augmentation de la croissance du PIB observée dans les années 2000 s'est accompagnée d'une hausse de la productivité du travail et d'une baisse du nombre d'emplois vulnérables et de travailleurs pauvres, les indicateurs du marché du travail nord-africain demeurent pour l'essentiel inchangés depuis les années 90. Le taux d'activité a légèrement augmenté et s'établissait, vers la fin des années 2000, à environ 44 % de la population active. Le taux de chômage a diminué depuis la fin des années 90, alors qu'il était d'environ 15 %, mais il s'élève encore à près de 10 % depuis dix ans en Afrique – variant même entre 10 et 13 % dans les pays d'Afrique du Nord – et demeure élevé par rapport à celui d'autres régions en développement.

Les données limitées dont on dispose concernant l'évolution de la part des salaires dans le revenu national donnent à penser que cette part, à quelques exceptions près, a eu tendance à diminuer depuis une trentaine d'années, tant dans les pays développés que dans les pays en développement. Dans les trois pays nord-africains ne produisant pas de pétrole pour lesquels des données sont disponibles (Égypte, Tunisie et Maroc), la part des salaires n'a pas suivi cette trajectoire malgré une croissance soutenue du PIB et d'importants gains de productivité du travail. Dans le cas de ce groupe de pays, la part des salaires oscillait plutôt autour de 33 % du revenu national depuis le milieu des années 90, avant de connaître une amélioration de courte durée jusqu'en 2005, puis de reculer (voir le graphique ci-joint). En Égypte, la part des salaires est récemment descendue en dessous de 25 % du revenu national.

Cette tendance s'explique en partie par l'adoption de stratégies misant davantage sur la flexibilité de la main-d'œuvre et l'exportation, qui poussent à limiter la hausse des salaires afin d'accroître la compétitivité internationale. Il n'en demeure pas moins que, dans la plupart des pays en développement, le déclin des salaires réels et de la part des salaires enregistré durant les années 80 et 90 était principalement dû à la compression des salaires, les travailleurs faisant les frais de la perte de compétitivité des industries d'exportation sur les marchés internationaux. Cette situation fut le fruit d'une politique monétaire restrictive consistant à appliquer des taux d'intérêt élevés pour attirer des capitaux étrangers, ce qui a à la fois entraîné une perte de compétitivité, en favorisant une appréciation des taux de change réels, et découragé l'investissement intérieur, en haussant le coût du crédit pour les producteurs.

Nouveau départ: les pays en développement socialement vulnérables désormais en mesure d'agir

Le Rapport sur le commerce et le développement, 2010, souligne que la croissance de l'emploi dépend fondamentalement d'une expansion de la demande globale et beaucoup moins, voire pas du tout, du coût relatif du travail et du capital. En raison du modèle orthodoxe de la «croissance tirée par l'exportation», les décideurs se sont surtout attachés à abaisser le coût unitaire de la main-d'œuvre et, ainsi, à accroître la compétitivité du pays sur le marché mondial, parfois au détriment des éléments indispensables à la croissance économique et des objectifs de justice sociale.

Les décideurs peuvent néanmoins envisager d'autres solutions, même en période de crise et de transformation institutionnelle. Dans un premier temps, une stratégie macroéconomique davantage axée sur l'investissement et la création de capacités, pour absorber l'excédent de main-d'œuvre, et sur une progression de la demande intérieure fondée sur des hausses de salaire correspondant aux gains de productivité du travail serait plus viable. Pour l'ensemble des pays, la capacité d'obtenir une croissance soutenue du revenu et de l'emploi en s'appuyant sur des gains de productivité dépend essentiellement de la façon dont ces gains sont distribués, en particulier de la proportion consacrée à la consommation de biens et de services d'origine nationale ou investie dans des activités créatrices d'emplois. Dans le cas des pays faisant face à de profondes tensions sociales, ces critères stratégiques sont au cœur d'une stratégie de relance et de reconstruction réussie et du maintien du «contrat social» entre l'État et la population active.

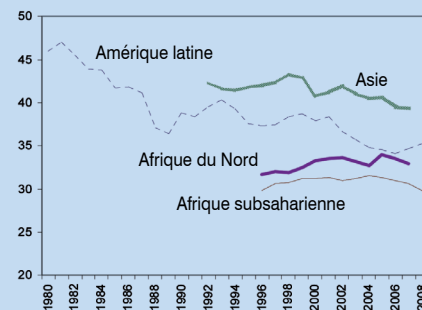
Une croissance durable peut être favorisée par l'établissement de synergies entre la création d'emplois et une hausse des salaires correspondant aux gains de productivité et à l'expansion de la production. Pour qu'un cercle vertueux d'investissement, de gains de productivité, d'élévation des revenus et de création d'emplois puisse s'amorcer, il faut mettre en œuvre des politiques visant à faire en sorte que la hausse des revenus résultant des gains de productivité soit distribuée d'une manière appropriée entre le travail et le capital. Cela signifie qu'au fil du temps, la part des salaires dans le revenu national ne devrait pas reculer; s'agissant des pays en développement, cela inclut le revenu des activités agricoles indépendantes et des activités non agricoles du secteur informel. Cela ne suffit toutefois pas; une augmentation de la part des salaires dans le revenu national n'entraîne pas en soi une meilleure répartition des revenus. Cet objectif d'équité sociale exige l'adoption de politiques complémentaires pour éviter un déclin des revenus relatifs et absolus de la grande majorité de la population et permettre aux institutions publiques de mener le secteur public vers une nouvelle trajectoire de développement national.

Sous cet angle, ce n'est pas une flexibilité accrue des salaires qui conduit à une accélération de la création d'emplois, mais plutôt une évolution du niveau général des salaires parallèle à la moyenne des gains de productivité dans l'ensemble de l'économie. Cette hausse du niveau général des salaires créerait davantage d'emplois, qui créeraient à leur tour plus de valeur ajoutée, et permettrait en outre l'apparition d'écart de rentabilité et d'une structure d'incitations qui renforcent l'innovation et le dynamisme de l'économie et stimulent l'investissement dans les capacités de production. En outre, l'établissement d'un lien entre les hausses de salaire et les gains de productivité permettrait de maîtriser l'inflation par les coûts et, par conséquent, laisserait les banques centrales libres de poursuivre une politique monétaire favorable à la croissance et à l'emploi.

Dans le Rapport sur le commerce et le développement, 2010, la CNUCED a proposé plusieurs instruments de politique dans le domaine du travail qui pourraient être envisagés dans le cadre d'une aussi importante réorientation des politiques macroéconomiques, en particulier:

- **Encourager la négociation collective** en s'appuyant sur une revitalisation des associations de travailleurs et d'employeurs pour soutenir une politique des revenus;
- **Envisager un salaire minimum légal**, en particulier lorsque des institutions tripartites, regroupant des syndicats, des employeurs et les pouvoirs publics, doivent être créées ou restructurées;
- **Financer des programmes d'emplois publics** pour établir un seuil permettant d'améliorer la rémunération et les conditions de travail dans tous les secteurs;
- **Accroître les revenus des petits producteurs ruraux** au moyen de mécanismes qui lieraient les prix de sortie exploitation des produits agricoles à l'évolution globale de la productivité de l'économie; et
- **Trouver le juste milieu de la fiscalité** pour établir des effets d'entraînement entre les industries d'exportations, qu'il s'agisse d'industries extractives traditionnelles ou d'industries manufacturières modernes, et le reste de l'économie.

Part de la rémunération des salariés dans le revenu national, différents groupes de pays, 1980-2008 (En pourcentage)



Source: Calculs de la CNUCED, d'après ONU/DAES, la base de données UNData, National Accounts Official Country Data, tableau 4.1; et Lindenboim et al., 2010 (voir la source du graphique 5.1 du Rapport sur le commerce et le développement, 2010).

Note: Moyennes non pondérées.

Amérique latine: Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique et Pérou; Asie: Bahreïn, Chine, Hong Kong (Chine), Philippines et République de Corée; Afrique subsaharienne: Afrique du Sud, Kenya, Mozambique, Namibie, Niger et Sénégal; et Afrique du Nord: Égypte, Maroc et Tunisie.

Pour une discussion plus approfondie, voir le Rapport sur le commerce et le développement, 2010, de la CNUCED.