

LIENS INVISIBLES

Les chaînes de valeur transforment le secteur manufacturier et faussent le débat sur la mondialisation

David Dollar

Entrez chez un concessionnaire Toyota à New York ou à Munich, et vous pourriez avoir l'impression de regarder des voitures construites au Japon. Vous feriez erreur. En fait, les 15.000 composants qui constituent une voiture moderne sont souvent produits par des entreprises différentes à divers endroits. Il existe trois principaux centres de production automobile : l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie de l'Est. La recherche, le développement et la conception ont lieu principalement en Allemagne, au Japon et aux États-Unis ; la Chine commence à jouer un rôle important, compte tenu des 5 millions de diplômés en STGM (sciences, technologie, génie et mathématiques) qu'elle forme chaque année. Chacun de ces pôles combine la production dans des pays à salaires élevés avec des pièces et des composants provenant de pays émergents à bas salaires. Les pièces et les composants vont et viennent à travers de nombreuses frontières pendant le processus de production.

Des téléphones intelligents aux voitures en passant par les téléviseurs et les ordinateurs, plus des deux tiers du commerce international ont lieu désormais dans ces chaînes de valeur mondiales, contre 60 % en 2001. L'expansion des chaînes de valeur a transformé l'économie mondiale et entraîné des hausses spectaculaires du niveau de vie dans les pays émergents comme la Chine et le Viet Nam, où le coût de la main-d'œuvre est relativement bas, tout en accentuant les inégalités de revenus

dans les pays avancés, notamment aux États-Unis. Pourtant, des méthodes de collecte de données commerciales vieilles de plusieurs décennies, mises au point avant le développement des chaînes de valeur, ne corroborent pas cette transformation, donnant ainsi une représentation déformée de la circulation des biens et des services dans le monde. Le résultat ? Les débats acrimonieux sur les pertes d'emplois imputées au commerce international sont fondés sur des données inadéquates et amplifient les appels injustifiés au protectionnisme.

Prenons le cas d'un téléphone intelligent exporté par la Chine. Lorsqu'il est expédié aux États-Unis, les statistiques commerciales officielles enregistrent sa valeur totale en tant qu'importation provenant de Chine. Cependant, les études sur les chaînes de valeur, notamment dans les *Global Value Chain Development Reports* publiés par l'Organisation mondiale du commerce et la Banque mondiale, montrent qu'il serait plus exact de dire que les États-Unis importent différents types de valeur ajoutée provenant de divers partenaires, y compris l'assemblage à forte intensité de main-d'œuvre de Chine et des intrants manufacturiers plus sophistiqués de Corée du Sud. En effet, les statistiques commerciales officielles mesurent la valeur brute des échanges et non la valeur ajoutée à chaque étape de la chaîne. Qui plus est, les statistiques officielles ne rendent pas compte de l'importance croissante des services tels que le codage

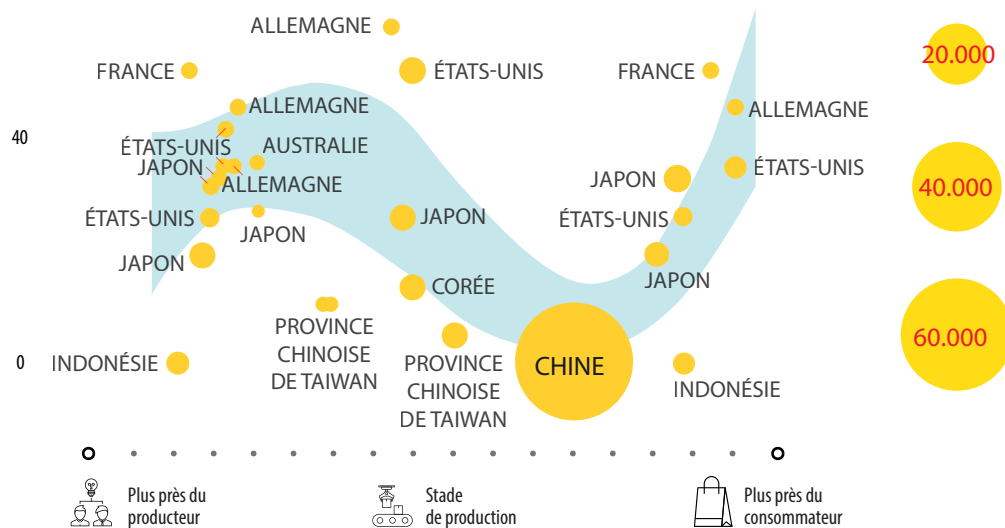
Valeur ajoutée

La contribution de la Chine aux exportations de matériel électrique et optique intervient à la fin de la chaîne, avec la production de certaines pièces simples et l'assemblage.

(rémunération horaire, en dollars)

80

(gain en valeur ajoutée, en millions de dollars)



Source : Organisation mondiale du commerce, *Global Value Chain Development Report 2019*.

Note : Les chiffres portent sur 2009.

informatique, la logistique et le marketing, qui sont intégrés dans la valeur des biens manufacturés. Une grande partie de la valeur ajoutée d'un téléphone de fabrication chinoise, par exemple le codage informatique et le marketing, provient des États-Unis et d'autres pays avancés. Quand on tient compte de cette valeur ajoutée, les déséquilibres commerciaux bilatéraux s'avèrent très différents. Le déficit commercial controversé des États-Unis avec la Chine, par exemple, est à peu près réduit de moitié quand l'analyse passe de la valeur brute à la valeur ajoutée, parce que la Chine se trouve souvent à la fin de nombreuses chaînes de valeur.

Moteur de croissance

Les chaînes de valeur mondiales présentent de grands avantages pour les pays en développement parce qu'elles leur permettent de se diversifier plus facilement au-delà de leurs produits de base et de s'orienter vers des biens manufacturés et des services à plus forte valeur ajoutée. Comment ? En fragmentant le processus de production de manière à traiter ses différentes étapes dans divers pays. Dans le passé, un pays devait maîtriser la production entière d'un produit manufacturé pour pouvoir l'exporter, ce qui arrivait rarement. Avec les chaînes de valeur, un pays peut se spécialiser dans une ou plusieurs activités pour lesquelles il jouit d'un avantage comparatif. Ce phénomène a permis à la Chine d'exporter des produits de haute technologie, du moins nominale, car son intervention se limite généralement à l'assemblage. La dissociation de la production a commencé dans les pays avancés en réaction à la concurrence

et à la baisse des coûts logistiques, puis a pris une ampleur mondiale avec l'ouverture des grands pays en développement.

La chaîne de valeur mondiale des exportations chinoises en 2009 de matériel électrique et optique — catégorie qui comprend les téléphones intelligents, les tablettes et les caméras — illustre le statut du pays (voir le graphique). L'axe des abscisses indique la rémunération horaire des travailleurs, une mesure de la valeur ajoutée. L'axe des ordonnées représente les étapes du processus de production, à commencer par la conception à forte valeur ajoutée et les apports financiers des pays avancés. Viennent ensuite les pièces sophistiquées comme les puces d'ordinateur du Japon, des États-Unis, de la Corée du Sud et de la province chinoise de Taiwan. La Chine ajoute de la valeur vers la fin de la chaîne avec la production de certaines pièces simples et l'assemblage. La Chine entretient également de nombreuses relations dites « en amont » avec des secteurs intérieurs tels que la fabrication des métaux et des plastiques, qui contribuent au processus de production avant l'assemblage. Enfin, à la fin de la chaîne, on trouve des intrants de grande valeur, principalement des services comme le marketing, puisque les produits sont vendus aux États-Unis, en Europe et au Japon. Dans le cas des exportations de ces produits vers les États-Unis, la Chine apporte près de la moitié de la valeur ajoutée. La part considérable de la valeur ajoutée chinoise a créé des emplois pour un grand nombre de travailleurs peu qualifiés, contribuant ainsi à stimuler la croissance économique et à réduire la pauvreté. La fragmentation du processus de production a donc permis à de nombreuses activités à forte intensité de main-d'œuvre

de s'installer en Chine, renforçant ainsi la capacité du pays à exploiter son avantage comparatif.

Le Viet Nam est également un pays émergent très actif dans les chaînes de valeur mondiales. À la suite de ses réformes portant sur le marché et de son ouverture au commerce mondial à partir de la fin des années 80, le Viet Nam a attiré de gros investissements d'entreprises étrangères, telles que la société coréenne Samsung, qui cherchait un pays pour faire des assemblages à forte intensité de main-d'œuvre à faible coût. Les dirigeants vietnamiens craignent de se trouver coincés avec un secteur d'assemblage bas de gamme, mais l'analyse de la chaîne de production révèle qu'il existe de nombreux liens en amont : nombre d'entreprises vendent aux exportateurs, mais ne sont pas elles-mêmes exportatrices. En 2012, environ 5 millions de Vietnamiens travaillaient dans des entreprises qui fabriquaient pour exporter ; le nombre de Vietnamiens travaillant dans des entreprises qui vendaient aux exportateurs était beaucoup plus élevé, soit 7 millions de personnes. Ces liens ont de grandes répercussions sur la politique économique. Bien que les pays en développement dressent de plus grands obstacles à l'importation que les pays avancés, ils reconnaissent que leurs exportateurs doivent avoir accès aux meilleurs intrants importés s'ils veulent rester concurrentiels à l'échelle mondiale. Beaucoup de pays remédient à ce problème en créant des zones économiques spéciales où les exportateurs ont accès en franchise de droits aux pièces importées. Shenzhen, en Chine, en est un exemple classique. Cependant, il vaudrait beaucoup mieux libéraliser l'ensemble de l'économie pour que les exportateurs indirects et les producteurs de biens vendus sur le marché intérieur accèdent également aux intrants de meilleure qualité.

Répercussions sur les pays avancés

La croissance des chaînes de valeur mondiales profite également aux pays avancés, qui se concentrent généralement sur des activités à forte valeur ajoutée : technologies de pointe, services financiers, composants de fabrication sophistiqués, marketing et services. Il y a quand même des gagnants et des perdants. Des études ont révélé que les États-Unis ont perdu des emplois dans le secteur manufacturier de compétence moyenne en raison du commerce avec la Chine et des pays qui contribuent à ses chaînes de valeur, tout en gagnant des emplois dans le secteur manufacturier de haute compétence et dans les services, laissant l'emploi total pratiquement inchangé. Les travailleurs américains qui ont fait des études supérieures ont vu leur salaire augmenter, tandis que ceux qui n'ont pas fait ce type d'études ont vu leur salaire diminuer.

Les effets ne se sont pas limités aux États-Unis. Entre 1995 et 2015, alors que les pays émergents et les pays en développement s'ouvraient à l'expansion du commerce international et des chaînes de valeur, les pays avancés ont enregistré une augmentation des emplois à haut et faible niveau de compétences et une diminution des emplois à niveau moyen de compétences.

Cette évolution n'est pas attribuable uniquement au commerce international : de nombreuses études soulignent l'influence dominante des changements technologiques. Les emplois à niveau moyen de compétences à caractère hautement routinier et répétitif ont été les plus faciles à automatiser ou à délocaliser dans des pays à bas salaires, ce qui a permis aux employeurs de réduire leurs coûts. Les activités qui sont restées dans les pays avancés sont à plus forte intensité de technologie et de compétences. En outre, de nombreux emplois peu spécialisés dans la construction, les soins de santé et l'hôtellerie ont été difficiles à automatiser ou à sous-traiter.

Les interprétations des conséquences distributives de l'expansion du commerce international et des chaînes de valeur sont à l'origine des réactions hostiles à la mondialisation et des appels en faveur de barrières commerciales dans les pays riches. Il reste que le protectionnisme était une mauvaise stratégie avant le développement des chaînes de valeur mondiales, et que c'est une stratégie encore pire aujourd'hui. Prenons, par exemple, les droits de douane imposés par les États-Unis à la Chine en 2018 : 25 % sur 50 milliards de dollars d'importations et 10 % sur 200 milliards de dollars d'importations supplémentaires. Les pièces et composants représentent 37 % des importations américaines en provenance de Chine, et la liste des produits taxés semble viser en particulier ces produits, que les entreprises américaines utilisent pour préserver leur compétitivité. Le coût de ces droits de douane s'est répercuté sur les entreprises américaines, qui ont ainsi perdu des ventes. C'était déjà le cas avant même que les représailles chinoises n'imposent des pertes supplémentaires aux exportateurs américains. Étant donné la complexité des chaînes de valeur, il est difficile de prédire l'impact précis des droits de douane à l'importation, mais on peut affirmer sans risque de se tromper qu'une partie des entreprises et des travailleurs du pays protectionniste seront touchés et que l'effet net sera négatif.

Au lieu d'essayer de freiner le progrès, les politiques publiques devraient tenter de faciliter l'adaptation des travailleurs déplacés. Il n'est pas logique de faire une distinction entre les pertes d'emplois résultant des échanges ou de la technologie dans la conception des dispositifs de sécurité sociale visant à aider les travailleurs et les collectivités touchés par le changement. Certains pays avancés se sont mieux adaptés à la dynamique de la mondialisation que d'autres. En Allemagne, par exemple, en raison de la progressivité de l'imposition et de la solidité du dispositif de sécurité sociale, les inégalités mesurées par le coefficient de Gini *calculé après impôts et transferts* ont peu changé. Aux États-Unis, en revanche, l'inégalité a considérablement augmenté parce que les politiques publiques ont exacerbé la tendance du marché vers la polarisation de l'emploi et des salaires par des réductions d'impôt régressives.

Changement de perspective

Les statistiques officielles indiquent qu'environ 80 % du commerce mondial sont constitués de produits manufacturés et de

produits primaires tels que les aliments, le pétrole et les minéraux, les 20 % restants étant des services comme le tourisme, l'enseignement supérieur à l'étranger et les finances internationales. Ce ratio a peu changé en 40 ans. La répartition devient très différente lorsque l'analyse tient compte de la valeur ajoutée dans les échanges. La part des services dans le commerce international, mesurée en termes de valeur ajoutée, a augmenté de plus d'un tiers entre 1980 et 2009 ; elle est passée de 31 % à 43 % en raison de l'augmentation du contenu en services des marchandises. Une partie de l'augmentation résulte de l'utilisation croissante des logiciels. En outre, la gestion des chaînes d'approvisionnement mondiales requiert un recours accru à des services tels que les transports, la finance et l'assurance. Enfin, les prix des services ont augmenté, tandis que les prix manufacturiers ont baissé en raison d'une croissance plus rapide de la productivité du secteur.

Dans tous les grands pays, la part des services dans le commerce international est plus importante quand elle est mesurée en valeur ajoutée plutôt qu'en valeur brute. Dans les 34 pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques, les services représentent environ la moitié de la valeur ajoutée des exportations. Pour les pays émergents qui sont bien intégrés dans les chaînes de valeur mondiales comme le Mexique, la Chine, le Viet Nam et la Thaïlande, cette proportion est d'environ 40 %. En outre, les pays avancés utilisent beaucoup de services *importés* dans leurs chaînes de production. C'est moins le cas dans les pays en développement et les pays émergents, qui ont tendance à restreindre davantage les importations de services et l'investissement étranger direct dans les secteurs des services. Des études récentes ont montré que l'utilisation de services importés améliore les exportations de produits manufacturés des pays émergents, car l'accès aux meilleurs intrants du monde améliore la productivité.

Leçons pour le développement

L'expansion des chaînes de valeur mondiales ne modifie pas fondamentalement la théorie des échanges commerciaux, mais elle en donne une image plus complexe. La fragmentation du

processus de production présente un nouveau potentiel d'intégration des pays riches et pauvres, avec des gains éventuels pour chaque pays, mais aussi certaines obligations. J'ai évoqué quelques pays émergents qui sont très impliqués, mais une bonne partie du monde en développement reste exclue. La mondialisation est un train rapide qui a besoin d'une plateforme pour s'arrêter à votre gare. La construction de la plateforme requiert tous les éléments principaux dont dépendent les marchés : la primauté du droit, l'infrastructure, l'éducation et les soins de santé. Les pays en développement et les pays émergents qui ont connu un succès même modéré ont enregistré une forte croissance économique et une impressionnante réduction de la pauvreté.

Les pays riches font face à une situation analogue : l'intégration et l'innovation stimulent les évolutions dans l'emploi et les salaires, créant ainsi des gagnants et des perdants. Il est tentant d'utiliser la protection pour essayer de ralentir ou d'inverser ces changements. Cependant, un isolement total couperait ces pays de l'économie mondiale dynamique et une protection partielle profiterait à certaines entreprises au détriment d'autres, tout en nuisant aux consommateurs. Étant donné la complexité des chaînes de valeur modernes, il est impossible d'ajuster avec précision la politique commerciale pour venir en aide à une région géographique ou à un groupe de travailleurs. Il est préférable d'assouplir l'ajustement à mesure de l'évolution naturelle de la production et de l'emploi.

Pour les pays riches comme pour les pauvres, le libre-échange est la meilleure politique. Le marché mondial a en grande partie réussi à libéraliser le commerce des produits manufacturés, du moins jusqu'aux tentatives récentes de protectionnisme. Cependant, les contraintes imposées au commerce international et aux investissements dans les services ont augmenté, surtout dans les pays en développement. Étant donné leur importance croissante dans la production et les chaînes de valeur, les services devraient logiquement faire l'objet des prochaines initiatives de libéralisation. **FD**

DAVID DOLLAR est chercheur principal au John L. Thornton China Center de la Brookings Institution.

