

Que la mondialisation profite aux pauvres

Kevin Watkins



Kevin Watkins est Conseiller principal en politique économique à Oxfam.

ON CRITIQUE parfois les économistes pour leur incapacité de se mettre d'accord. D'ailleurs, le dramaturge irlandais, George Bernard Shaw, l'a bien dit : «Si l'on alignait tous les économistes, ils n'arriveraient jamais à une conclusion.» Si Shaw écrivait aujourd'hui, il lui faudrait ajouter cette clause : «à moins qu'ils ne discutent des avantages pour les pauvres de l'ouverture aux échanges».

L'«ouverture» est devenue le credo de l'ère de la mondialisation. Il n'y a pas de grand-messe des institutions financières internationales qui n'inclue d'homélie sur ses effets bien-faisants. Pour le FMI, la Banque mondiale et la plupart des gouvernements des pays du Nord, la suppression des obstacles aux échanges est l'une des mesures les plus décisives que les gouvernements puissent prendre pour donner aux pays pauvres plus largement accès à la prospérité mondiale. D'ailleurs, un rapport de la Banque mondiale publié en 2001 concluait que «l'ouverture est la raison pour laquelle la mondialisation conduit à une croissance et à une réduction de la pauvreté plus rapides dans les pays pauvres». En d'autres termes, l'ouverture — de pair avec les réformes axées sur le libre-échange — est la clé du succès de la mondialisation pour les pauvres.

À quoi certains critiques répondent que la mondialisation ne pourra jamais profiter aux pauvres et que l'intégration aux marchés mondiaux ne fera qu'accroître la pauvreté et l'inégalité. Aussi répandue soit-elle, pareille «globaphobie» est injustifiée. Les échanges internationaux peuvent être un puissant catalyseur de réduction de la pauvreté, comme l'expérience de l'Asie du Sud-Est le prouve. Ils peuvent donner aux pays et populations pauvres l'accès aux marchés, aux technologies et aux idées qui est indispensable pour soutenir une croissance plus forte et plus équitable.

Mais si la globaphobie est injustifiée, il en est de même pour la «globophilie» — pathologie galopante dans les institutions de Bretton Woods, selon laquelle l'intégration par les échanges et l'ouverture est une garantie quasi

automatique de croissance et de réduction de la pauvreté plus rapides.

Des inégalités de revenu croissantes

Pour parler sans ambages, l'argument selon lequel la mondialisation profite aux pauvres ne mérite pas d'être pris au sérieux. Entre 1988 et 1998, l'incidence de la pauvreté dans le monde a reculé au taux dérisoire de 0,2 % par an. Les inégalités de revenu déjà colossales ne font que se creuser. À la fin des années 90, les pays à revenu élevé regroupant 14 % de la population mondiale se partageaient plus des trois quarts du revenu mondial — à peu près la même part qu'au début de la décennie. À la fin des années 80, l'économie mondiale était plus inégale que toute économie nationale, et elle est devenue encore plus inégale depuis lors (le coefficient de Gini pour le monde a augmenté de 3 points entre 1988 et 1993 seulement). Ces chiffres sont tirés d'un rapport publié par la Banque mondiale en 1999, «True World Income Distribution, 1988 and 1993», de Branko Milanovic, membre du Groupe d'études sur le développement mondial. On peut bien sûr les contester. Certains économistes affirment sans aucune preuve crédible que les revenus des riches et des pauvres commencent à converger. En réalité, le problème est que la distribution actuelle des inégalités autour du globe est incompatible non seulement avec les valeurs d'un monde civilisé, mais aussi avec l'engagement pris par la communauté internationale de réduire la pauvreté de moitié d'ici à 2015.

Le commerce international renforce les inégalités de revenu. Du fait que les exportations augmentent plus rapidement que le PIB mondial, elles ont un effet de plus en plus important sur la répartition des revenus. Et les parts du commerce mondial sont à l'image des schémas de répartition des revenus. Ainsi, pour chaque dollar lié aux exportations, 0,75 dollar va aux pays les plus riches du monde et environ 0,03 aux pays à faible revenu. Tant que les pays en développement ne recevront pas une

plus large part, le commerce continuera de contribuer au creusement des écarts de revenu en termes absolus.

Dans beaucoup de pays en développement, la mondialisation aggrave les inégalités à divers niveaux. Les écarts de revenu liés à l'accès au marché, aux avoirs productifs et à l'éducation ne font que se creuser, freinant les efforts de réduction de la pauvreté. En même temps, l'intégration aux marchés mondiaux renforce d'autres formes de privation, liées notamment à la problématique hommes-femmes. Avec la mondialisation, des millions de femmes sont venues gonfler les rangs de la main-d'œuvre, mais l'augmentation du revenu est allée de pair avec des formes extrêmes d'exploitation, l'érosion des droits des travailleurs et une vulnérabilité accrue face aux marchés mondiaux. La «souplesse» des marchés du travail est devenue, par euphémisme, synonyme de violations criantes des droits de l'homme. Ainsi s'exprimait une ouvrière colombienne de l'industrie florale interviewée récemment par Oxfam : «Bien sûr, j'ai davantage d'argent, mais j'ai perdu la santé. J'ai un emploi — mais sans droits ni sécurité.» L'un des problèmes du débat actuel sur la mondialisation, c'est que les dimensions de la pauvreté autres que le revenu — le respect humain, la sécurité et la santé — ont été ignorées.

Le problème de l'ouverture

Les champions de l'ouverture veulent que l'engagement renouvelé à la libéralisation soit la clé du succès de la mondialisation pour les pauvres. Et ils invoquent les résultats d'études économétriques comme preuves scientifiques de cette affirmation. La confiance que l'on accorde à ces preuves trouve écho dans les conditions relatives à la libéralisation des échanges auxquelles les prêts du FMI et de la Banque mondiale sont subordonnés et dans les conseils que les gouvernements du Nord donnent à leurs homologues du Sud. Une récente revue par le FMI de sept programmes appuyés par la facilité pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance a montré que chaque prêt était soumis à sept conditions en matière de politique commerciale. À la suite de la crise financière de 1997 en Asie de l'Est, les prêts de secours consentis par le FMI ont été une fois encore surchargés de conditions relatives à la libéralisation des importations. La plupart des gouvernements du Nord soutiennent pleinement cette approche. Par exemple, le livre blanc sur le développement présenté par le Ministère chargé du développement international au Royaume-Uni a donné un appui retentissant à l'ouverture des échanges — citant, comme toujours, les «preuves» fournies par la Banque mondiale. Malheureusement, les preuves en question reposent sur un raisonnement économique contestable et une interprétation hautement sélective des données, qui ne justifient pas la confiance accordée aux politiques prescrites.

La démonstration la plus souvent citée en faveur de l'ouverture est celle de David Dollar et Aart Kraay, de la Banque mondiale. En résumé, cette démonstration repose sur deux arguments. Le premier est que l'ouverture est associée à une plus forte croissance. Dollar et Kraay identifient 24 pays en développement dont l'ouverture, définie par la part des échanges dans le PIB, s'est beaucoup accrue. Ces «mondialistes» — qui regroupent le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique et la Thaïlande — ont enregistré dans les années 90 des taux de croissance du PIB par habitant supérieurs de 4 % à ceux des non-mondia-

listes, soit une énorme différence. Le deuxième argument est que l'augmentation des échanges n'est pas associée, en moyenne, à une tendance systématique à une inégalité croissante : les pauvres bénéficient de la croissance en proportion de leur part initiale du revenu national. Toutes autres choses égales, la conjugaison d'une plus forte croissance et du *statu quo* dans la répartition du revenu se traduit par une diminution plus rapide de la pauvreté.

Certaines des questions que soulève cette approche découlent de ce que les moyennes pondérées sont calculées à partir de larges échantillons. Si l'on retient une moyenne non pondérée, le taux de croissance par habitant chez les «mondialistes» tombe à 1,5 % (à peu près le même niveau que pour les non-mondialistes) — et 10 des 24 pays du groupe enregistrent des taux de croissance de 1 % ou moins pendant les années 90. Difficile d'y voir une base solide pour une réduction soutenue de la pauvreté.

Un problème plus sérieux a trait à ce qui est mesuré. Essentiellement, Dollar et Kraay partent d'un résultat économique sous forme d'un ratio des échanges au PIB. Ils retiennent ensuite les variations de ce ratio en tant que valeur approchée des changements de politique commerciale. L'hypothèse implicite est que la libéralisation des échanges explique le succès de l'intégration, le succès étant défini, en l'occurrence, comme une croissance et une réduction de la pauvreté plus rapides.

En réalité, il ne s'agit guère plus que d'un pari. Des pays tels que la Chine, la Thaïlande et le Vietnam sont peut-être des mondialistes de premier ordre. Ils peuvent aussi faire état de solides performances en matière de croissance économique et de réduction de la pauvreté. Pourtant, ils ont été très lents à libéraliser leurs importations et ils maintiennent des barrières commerciales relativement restrictives. Inversement, des pays comme le Brésil, Haïti, le Mexique, le Pérou et la Zambie ont été des champions en matière de libéralisation des importations, mais ils affichent de piètres résultats en ce qui concerne la croissance et la réduction de la pauvreté. En bref, beaucoup de mondialistes de premier ordre arrivent en queue de peloton pour ce qui est de la réduction de la pauvreté.

Nous ne proposons pas ici de remplacer un modèle axé sur l'ouverture par un modèle protectionniste. Mais nous devons certainement étudier de plus près des questions telles que l'agencement, le rythme et la structure de la libéralisation des importations. Dans la mesure où il y a des enseignements généraux à tirer de l'expérience de l'Asie de l'Est, l'un des plus importants est, semble-t-il, que la libéralisation et la promotion des exportations ont été engagées avant la libéralisation des importations et de manière beaucoup plus agressive.

La situation de l'Amérique latine est frappante. Les gouvernements nationaux y ont libéralisé les importations beaucoup plus rapidement que dans toute autre région, faisant de leurs pays des modèles d'ouverture. Les rendements en termes de réduction de la pauvreté ont été épouvantables. À la fin des années 90, le nombre de personnes vivant au-dessous du seuil de pauvreté de 1 dollar par jour avait augmenté de quelque 15 millions par rapport à 1987, en dépit de la reprise économique. Dans une grande partie de l'Amérique latine, la libéralisation rapide des importations a été associée à un renforcement des inégalités, déjà extrêmes. Au Pérou, par exemple,

les moyens de subsistance des pauvres ruraux ont été mis à mal par l'importation massive de denrées alimentaires bon marché — souvent subventionnées —, tandis que les grandes exploitations commerciales sont en mesure de tirer parti des possibilités d'exportation. Dans le bilan des gagnants et des perdants de la libéralisation des échanges, les pauvres ne sont que trop souvent du mauvais côté.

Ce que l'exemple de l'Amérique latine montre, c'est que la répartition des revenus compte. Mais on fait fausse route en affirmant qu'en moyenne, les revenus des pauvres progressent systématiquement au même rythme que la croissance économique. Les pays où l'inégalité des revenus est faible peuvent s'attendre à enregistrer des niveaux beaucoup plus élevés de réduction de la pauvreté que ceux où l'inégalité est forte. Les raisons sont évidentes. Si les pauvres ne comptent que pour une faible part du revenu national, le taux de réduction de la pauvreté sera beaucoup plus faible. Un pays à forte inégalité, comme le Brésil, devra enregistrer une croissance trois fois plus forte que le Vietnam pour que le cinquième le plus pauvre de la population obtienne la même augmentation moyenne du revenu. Tandis que la croissance économique a été égale à la réduction de la pauvreté en Ouganda durant la première moitié des années 90, ce rapport a été de 1 à 0,2 au Pérou. S'il est vrai

«Ce qui compte vraiment dans le débat sur la mondialisation est de savoir pourquoi certains pays ont mieux réussi que d'autres à conjuguer la croissance des exportations à une réduction de la pauvreté.»

qu'une augmentation de l'inégalité peut être compensée par une croissance rapide — comme en Chine —, elle entraîne aussi un plus faible taux de réduction de la pauvreté.

Ce qui compte vraiment dans le débat sur la mondialisation est de savoir pourquoi certains pays ont mieux réussi que d'autres à conjuguer la croissance des exportations à une réduction de la pauvreté. L'augmentation de la part des pauvres dans une croissance axée sur le marché requiert des stratégies qui vont de la redistribution des terres à l'investissement dans les infrastructures de commercialisation, en passant par un meilleur accès à l'éducation et aux soins de santé et des mesures de lutte contre la corruption. Elle peut aussi requérir des politiques qui sont frappées d'anathème à l'ère de l'«ouverture», y compris la protection des frontières pour les petits exploitants agricoles et (sur une base sélective et temporaire) les industries naissantes, le rétablissement des droits fondamentaux dans le domaine du travail et la protection du salaire minimum.

Le point essentiel est que l'ouverture, en soi, n'est pas une stratégie de réduction de la pauvreté. Les documents de

stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), établis par les gouvernements qui engagent des programmes appuyés par le FMI et la Banque mondiale, donnent une excellente occasion de concevoir une approche de la politique commerciale véritablement centrée sur la pauvreté. Malheureusement, on ne saisit pas souvent cette occasion. La plupart des DSRP ne font guère plus que répéter les idées reçues sur les bienfaits de l'ouverture et ont souvent de graves conséquences pour la réduction de la pauvreté. Par exemple, le DSRP intérimaire du Cambodge envisage une rapide libéralisation générale des importations, avec l'abaissement des droits de douane à 5 % en moyenne, même pour les produits agricoles sensibles comme le riz. Pourtant, dans un pays où un tiers de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté, ce DSRP ne comporte aucune évaluation des conséquences de telles mesures sur la pauvreté et la distribution des revenus ruraux, alors que le riz est le pilier de l'économie rurale.

Ouverture sélective

L'ouverture est une doctrine économique curieuse à cet égard : les ministres des finances et du commerce des pays du Nord comptent parmi ses plus ardents défenseurs, en particulier lorsqu'ils donnent des conseils de politique économique aux pays pauvres. Mais pour ce qui est de leur économie intérieure, ils enfreignent les principes du libre-échange plus souvent qu'ils ne les respectent. Le précepte fondamental est «faites ce que nous disons, et non ce que nous faisons», ce qui n'est pas une base constructive pour assurer une mondialisation plus inclusive.

Les coûts du protectionnisme pratiqué par le Nord à l'égard des pays en développement sont bien documentés. Une estimation prudente les chiffre à 50 milliards de dollars par an. Quand les pays pauvres traitent sur les marchés mondiaux, ils sont soumis à des droits de douane à peu près quatre fois plus élevés en moyenne dans les pays industrialisés que ceux auxquels les autres pays industrialisés font face. Les tarifs douaniers les plus punitifs sont appliqués précisément dans les domaines — comme les industries manufacturières à forte intensité de main-d'œuvre et l'agriculture — où les pays en développement ont l'avantage potentiel le plus important. Dans aucun secteur, les différences de traitement ne sont plus hallucinantes que dans l'agriculture. Tandis que les pays en développement libéralisent, les pays industrialisés dépensent 1 milliard de dollars par jour à subventionner la surproduction et le dumping à l'exportation, détruisant ce faisant, sur une échelle massive, les moyens de subsistance des petits exploitants vulnérables. Les bénéficiaires de cette débauche sont une poignée de gros exploitants politiquement influents, comme les magnats des céréales du Bassin parisien et ceux des arachides en Géorgie.

L'indice de restriction au commerce (IRC) du FMI — qui classe les pays selon leur ouverture sur une échelle allant de 1 (ouverture totale) à 10 (fermeture totale) — est un outil d'analyse qui donne une idée de l'hypocrisie du Nord. Cet indice est de 4 pour les pays de l'Union européenne, les États-Unis et le Japon, tandis qu'il se situe entre 1 et 2 dans des pays aussi pauvres que l'Ouganda, le Pérou et la Bolivie.

L'inégalité de la libéralisation est l'une des raisons pour lesquelles les pays industrialisés continuent de se tailler la part du lion dans les bienfaits de la mondialisation. Les pays en développement absorbent les coûts de l'ajustement à des

régimes commerciaux plus ouverts, tandis que le protectionnisme exercé par le Nord les empêche de se prévaloir des opportunités offertes par le marché. Les approches actuelles en matière de conditionnalité pour les prêts du FMI et de la Banque mondiale renforcent cette inégalité de traitement dans les échanges. On imagine certes difficilement que les gouvernements de la France ou des États-Unis soient prêts à accepter les conditions de libéralisation de l'agriculture qui s'appliquent régulièrement aux pays pauvres.

Vers un nouveau consensus

Si nous voulons relever le défi qui est de réduire la pauvreté, il faut mettre au rebut la querelle stérile des «globaphobes» et des «globaphiles» qui a marqué les dix dernières années de l'ancien millénaire. Les gouvernements, les institutions financières internationales et la société civile doivent engager un vrai dialogue sur les moyens de faire de la mondialisation une force plus puissante au service de la réduction de la pauvreté et de la justice sociale. Au niveau des pays, la politique commerciale

doit faire corps avec les stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et de redistribution.

Au niveau mondial, les gouvernements doivent faire beaucoup plus pour créer les conditions qui permettront aux pays de récolter une plus large part des bienfaits des échanges. Il serait utile qu'ils commencent par faire table rase des mesures tarifaires et non tarifaires qui s'appliquent aux exportateurs des pays en développement. Mais ce n'est qu'une première condition. À l'heure actuelle, les règles du système commercial multilatéral sont conçues de manière à concentrer les avantages dans les pays riches. Les principaux bénéficiaires des accords de l'Organisation mondiale du commerce sur les droits de propriété intellectuelle seront les sociétés transnationales du Nord, pas les pauvres du globe. Pendant ce temps, les questions d'importance vitale pour les pays en développement, comme la crise persistante sur les marchés des produits de base, ne figurent même pas à l'ordre du jour. Pour que le commerce profite aux pauvres, il faut des règles qui fassent plus que nourrir les intérêts des riches.