

Mondialisation et inégalités

Luc EYRAUD

Contribution au séminaire du G-20
Sydney, 27-28 mai 2002

*Ces travaux ont été réalisés par M. Luc Eyraud dans le cadre d'un stage à la Direction du Trésor.
Leurs conclusions et remarques n'engagent que leur auteur.*

Nous remercions particulièrement François Bourguignon, Benoît Coeuré, Daniel Cohen, Michel Houdebine, Pierre Jacquet, Jean-Pierre Landau, Jacques Ould Aoudia, Stéphane Pallez et Jean Pesme pour leurs commentaires.

PLAN

Résumé

Introduction

Chapitre 1 Délimitation du sujet

Qu'est-ce que la mondialisation?

Qu'est-ce que l'inégalité?

Inégalité "between", "within" et globales

Quelles inégalités?

Inégalités de fait/condition et inégalités des chances

Inégalités entre les pays

La mesure des inégalités

Problématique

Chapitre 2 Rappels historiques sur la mondialisation et les inégalités

La mondialisation ou les mondialisations?

La montée des inégalités?

Inégalités internationales

Inégalités internes

Inégalités mondiales

Inégalités et mondialisation au 19^{ème} siècle

Inégalités au sein des pays

1. Nouveau monde et ancien monde
2. Pays en voie de développement

Inégalités entre pays

Chapitre 3 Ouverture et convergence: une approche des inégalités entre pays

Les opportunités de l'ouverture

Approche empirique

1. Ouverture commerciale
2. Ouverture au sens large

Approche théorique

1. Théories du commerce international
2. Théories de la croissance
3. Arguments institutionnels

Les risques de l'ouverture

Phénomènes de polarisation

1. Le coût de la distance
2. La baisse des coûts
3. Compléments sur le phénomène de polarisation

Enjeux de la spécialisation

1. Inégalités des spécialisations
2. Spécialisations endogènes et exogènes
3. Qu'est-ce qu'une bonne spécialisation?

Risques financiers et croyances

Quelle ouverture pour les pays en voie de développement?

Une ouverture solide

Une ouverture diversifiée

Une ouverture limitée

Une ouverture réciproque

Une ouverture accompagnée

1. Pourquoi aider ?
2. Origines de l'échec de l'aide
3. Propositions

Conclusion

Chapitre 4 Mondialisation et inégalités au sein des pays en développement

Les perdants de la mondialisation

Qui sont les perdants de la mondialisation dans les PVD?

1. Les pauvres

2. Les régions périphériques
Evolution de la pauvreté

Effets de la mondialisation

Approches théoriques

1. Ouverture et inégalités
2. Croissance et inégalités

Etudes empiriques

1. Effets de l'ouverture commerciale sur les revenus
2. Autres effets de l'ouverture

Réduire les inégalités

Pourquoi réduire les inégalités "within"?

Les instruments de lutte contre les inégalités

1. Problématique
2. Mesures d'insertion
3. Mesures de protection
4. Aide internationale

Chapitre 5 Mondialisation et inégalités au sein des pays développés

Les perdants de la mondialisation

Première approche: creusement des inégalités de rémunération

Eclairages sur les inégalités du travail

Travail et capital

Perspectives

Réactions françaises à la mondialisation

Le processus d'ajustement

La perception de la mondialisation

Politiques de lutte contre les inégalités

Pourquoi lutter contre les inégalités internes ?

Les moyens de lutte contre les inégalités internes

1. Mesures de court terme
2. Mesures de long terme

Le financement de la lutte contre les inégalités

1. Menaces sur l'instrument fiscal
2. Effets sur les inégalités
3. Propositions

Annexe 1 : l'interprétation des chiffres

Annexe 2 : les théories du commerce international

Annexe 3: croissance et convergence

Bibliographie

Résumé

L'évolution des inégalités entre pays ("between") et au sein des pays ("within") est préoccupante sur le long terme : au cours du siècle, les inégalités ont augmenté de façon très sévère, du fait des écarts de taux de croissance entre pays. En niveau, les inégalités mondiales ont des proportions très supérieures à ce qu'on a vu dans le passé.

*

Dans l'opinion publique, ce creusement des inégalités est souvent attribué à la mondialisation. Le rapport porte un jugement plus nuancé sur l'ouverture, qui est avant tout un puissant vecteur de développement. Encore faut-il préciser ce qu'on entend par ouverture: il existe différentes manières de s'ouvrir et toutes n'ont pas le même effet sur les inégalités. Quelles sont les caractéristiques de l'ouverture "gagnante", celle qui stimule la croissance sans aggraver les inégalités internes?

*

Inégalités "between"

1 En ce qui concerne les inégalités "between", il est difficile d'établir une relation claire entre intensification des échanges et évolution des inégalités de revenus entre pays :

- selon les théories, l'ouverture aux échanges a des effets très différents sur la croissance et donc sur les inégalités internationales.
- empiriquement, il est difficile d'isoler l'effet de l'ouverture sur les inégalités, de nombreuses autres facteurs affectant les inégalités.

2 Si l'ouverture a des effets ambigus, c'est sans doute qu'il y a différents types d'ouverture qui n'ont pas le même impact en termes de réduction des inégalités "between". La question pertinente est donc celle de la nature de l'ouverture (et non la question de savoir si on ouvre ou pas).

3 Le rapport discute plusieurs critères que l'ouverture doit respecter pour favoriser le rattrapage des pays en développement :

- Une ouverture solide: une bonne gouvernance et des institutions adéquates sont nécessaires pour bien encadrer le choc qu'est l'ouverture.
- Une ouverture diversifiée avec une recherche de spécialisations porteuses.
- Une ouverture progressive, notamment sur le plan financier.
- Une ouverture réciproque, qui garantit des débouchés aux pays pauvres dans les pays riches.
- Une ouverture accompagnée par une aide au développement mieux allouée et mieux utilisée.

*

Inégalités "within" dans les PVD

L'ouverture est nécessaire au rattrapage des PVD et à la réduction des inégalités "between" mais c'est un choc qui a des effets distributifs internes aux pays.

1 L'ouverture aux échanges améliore-t-elle ou détériore-t-elle la condition des moins favorisés?

Les théories classiques du commerce international indiquent que l'ouverture réduit les inégalités dans les PVD, car elle amène ces pays à se spécialiser dans des biens utilisant intensivement les facteurs de production les moins bien rémunérés.

Empiriquement, il semblerait que l'accroissement des richesses induit par la mondialisation profite également à toute la distribution de revenus donc améliore le revenu des pauvres.

Ces deux constats devraient nous amener à regarder la mondialisation d'un œil optimiste.

Mais cela ne suffit pas à évaluer l'impact réel de la mondialisation sur les inégalités internes, car même si l'ouverture n'a pas d'effet direct sur les inégalités, la mondialisation se manifeste indirectement dans certains chocs globaux (SIDA, crise financière...) très défavorables aux populations pauvres. Une fois pris en compte ces effets, on porte un jugement plus sévère sur la mondialisation, qui peut vulnérabiliser de manière disproportionnée les populations pauvres dans les PVD.

2 Ce diagnostic nous amène à privilégier la mise en œuvre de politiques ciblées sur les pauvres, qui les aident à mieux tirer parti de la mondialisation au lieu d'en subir uniquement les répercussions négatives.

L'approche actuelle des inégalités internes est fortement marquée par l'analyse de Sen et donne de ce fait la priorité à la lutte contre l'inégalité des chances. Les politiques de lutte contre les inégalités doivent donc favoriser l'insertion économique, politique et sociale des catégories défavorisées.

Cependant la pauvreté ne se caractérise pas seulement par l'existence d'entraves à la mobilité mais aussi par la vulnérabilité et l'exposition au risque. Il faut donc compléter les mesures d'insertion par des mesures de protection des populations fragilisées.

3 On rappellera le rôle de l'aide internationale dans cette lutte contre les inégalités internes, car ces dernières n'ont pas seulement des causes internes. Les pauvres sont directement affectés par des facteurs qui dépassent le cadre national et échappent à leur contrôle: les crises financières, les maladies, les conflits, l'instabilité des prix...

*

Inégalités "within" dans les pays industrialisés

1 Dans le contexte actuel de redistribution des avantages comparatifs entre le Nord et le Sud, les catégories d'emploi dans les pays développés ont des destins différents : les plus qualifiés ont le vent en poupe alors que les moins qualifiés voient leur demande de travail diminuer.

Le débat porte sur le point suivant: doit-on attribuer la précarisation des non qualifiés à la mondialisation (via la concurrence des non qualifiés des PVD) ou à l'apparition d'un progrès technique biaisé en faveur des plus qualifiés? Les deux explications ne sont pourtant pas contradictoires. Si on associe la nouvelle division du travail (qui donne une place centrale au progrès technique au Nord) à la dynamique de mondialisation, alors la mondialisation est bien porteuse d'inégalités: elle pousse le Nord à se reconvertir dans les activités de conception et dans la production de biens à forte valeur ajoutée, activités qui requièrent une bonne maîtrise des outils techniques et qui excluent les moins qualifiés.

2 On dispose de moyens efficaces d'amélioration du sort des non qualifiés.

A court terme, il faut mettre en œuvre des mesures d'accompagnement pour compenser les effets de la mondialisation sur l'emploi des moins qualifiés par la redistribution, la subvention (baisse des charges sociales sur les salaires des moins qualifiés) et par une moindre exposition à la concurrence des PVD.

A long terme, on doit prendre le problème à la racine: éviter que la réduction des inégalités se fasse par un ajustement vers le bas de la distribution des salaires; il faut élever le niveau de qualification, encourager la reconversion et diffuser les acquis sociaux du Nord vers le Sud.

3 Par contre une incertitude perdure sur le financement de cette lutte contre les inégalités dans un contexte de réduction des recettes fiscales.

Les inégalités sont en effet doublement affectées par la mondialisation via le canal fiscal :

- Les ressources consacrées à la lutte contre les inégalités sont réduites par la concurrence fiscale.
- Sous la pression de cette concurrence, les assiettes des moins mobiles sont relativement plus imposées, ce qui pénalise les plus pauvres.

Les propositions de réformes sont diverses (harmonisation fiscale, statut d'entreprise européenne pour les firmes les plus mobiles...) mais s'accordent sur un point: il faut adopter une approche supranationale et concertée pour repenser le financement de la lutte contre les inégalités.

*

Pour conclure, on rappellera l'urgence et la nécessité de réduire les inégalités. Traditionnellement, on justifie la lutte contre les inégalités par des arguments d'équité, en insistant sur la perte d'efficacité économique qui en découle (il est courant de juger que les inégalités reflètent des différences de mérite et sont efficaces, tandis que leur réduction -via la redistribution- est distorsive).

Le débat actuel s'écarte de cette approche classique et insiste sur les cas où c'est au contraire la réduction des inégalités qui est efficace. Les rapports entre équité et efficacité sont complexes et l'idée qu'il existe toujours un arbitrage entre les deux mériterait d'être réexaminée.

Introduction

Les débats portant sur la libéralisation des échanges se sont considérablement renouvelés ces dernières années. **La question classique des gains de l'ouverture** (savoir si l'ouverture crée de la richesse dans un pays initialement fermé) **est passée au second plan**, pour deux raisons:

- elle ne dit rien du rattrapage des pays en développement. Si un pays gagne globalement à l'échange, cela ne nous dit pas si le gain est suffisant pour qu'il converge vers les pays plus développés.
- d'autre part, une telle question ne tient pas compte de la distribution des revenus au sein des pays. Ceci est problématique, car si la mondialisation est porteuse d'une faible croissance du revenu et d'une forte aggravation des inégalités, le second phénomène peut compenser le premier et les conditions de vie des plus défavorisés peuvent se dégrader, alors même que le pays est en moyenne gagnant.

Le débat public et scientifique porte aujourd'hui plus spécifiquement sur une autre question, celle de la répartition des richesses créées par la mondialisation. Seule une étude des inégalités peut nous dire qui seront **les gagnants et les perdants** de la mondialisation, ces derniers étant ceux qui n'ont pas su ou pas pu tirer parti des opportunités nouvelles offertes par l'ouverture.

L'étude de la mondialisation comporte ainsi un volet macroéconomique (problèmes liés à la croissance) et un volet microéconomique (problèmes de la répartition de cette croissance). Elle doit donc soulever au moins trois questions:

- L'échange crée-t-il de la richesse i.e. y-a-t il un gain aux échanges?
- Comment ce gain se répartit-il entre les pays?
- Comment ce gain se répartit au sein des pays entre ses habitants?

Chapitre 1 Délimitation du sujet

Qu'est-ce que la mondialisation?

Au sens strict, la mondialisation désigne d'abord **l'explosion du commerce international** depuis la seconde guerre mondiale: en 50 ans, on estime que le commerce international a été multiplié par 17 et le taux de croissance annuel moyen du commerce international a été supérieur à celui de la production sur la période.

Plus généralement, la mondialisation désigne **l'internationalisation des échanges**, que ce soient ceux de marchandises, de services ou de capitaux.

Enfin, en un sens très général, la mondialisation caractérise un **mouvement de déreglementation dans divers secteurs** (transports, télécommunications, finance...), qui rend possible une plus grande mobilité internationale des ressources (humaines, physiques, informationnelles...) et qui accroît la concurrence internationale.

La mondialisation est donc un **phénomène multidimensionnel** (hommes, biens, capitaux, information...), qui n'a pas le même impact sur les inégalités selon la dimension considérée. O'Rourke (2001) montre par exemple qu'au 19^{ème} siècle, le commerce et les migrations rendirent le Nouveau Monde plus inégalitaire et l'Ancien Monde plus égalitaire, tandis que les mouvements de capitaux eurent l'effet inverse. Il peut donc être utile d'étudier séparément les différentes dimensions de la mondialisation. Sur ce point, il est important de **distinguer la mondialisation commerciale et la mondialisation financière**, qui n'ont pas les mêmes effets sur la croissance et les inégalités; cette distinction devrait être faite de façon plus systématique.

Qu'est-ce que l'inégalité?

Parler d'inégalités, c'est à la fois préciser l'objet de ces inégalités (inégalités de quoi) et les sujets concernés (inégalités entre qui).

Inégalité "between", "within" et globales

On distingue d'abord trois concepts d'inégalité selon les populations considérées:

- On désigne par le terme d'inégalités "within" (ou internes ou intra-pays) les inégalités **au sein d'un même pays entre ses habitants**. C'est en ce sens qu'on emploie le terme d'inégalités si on dit que les disparités de revenus diminuent ou augmentent en France.
- Ensuite, on parle d'inégalités "between" (ou internationales ou inter-pays) pour désigner les inégalités **entre pays**, mesurées par les différences de PIB par habitant entre pays. C'est le concept mobilisé quand on se demande si les pays en voie de

développement convergent ou non vers les pays industrialisés ou quand on veut comparer les niveaux de vie entre pays¹.

- Enfin, le terme d'inégalités "globales" ou "mondiales" combine les deux précédents concepts; il désigne l'inégalité (de revenu par exemple) **entre tous les individus du monde**, quel que soit leur pays d'origine. On mesure donc les inégalités mondiales comme les inégalités internes mais en prenant comme objet la population mondiale.

Les effets de la mondialisation sur les inégalités mondiales sont sans doute les plus intéressants à étudier mais aussi les plus difficiles à évaluer. Des configurations complexes peuvent voir le jour: les inégalités mondiales peuvent diminuer alors que les inégalités s'aggravent dans les pays pauvres, si le taux de croissance de ces pays est suffisamment fort; dans ce cas, l'aggravation des inégalités "within" est plus que compensée par la réduction des inégalités "between".

Remarque 1: on estime qu'aujourd'hui **les inégalités mondiales ont principalement pour origine les inégalités entre pays**; seul un tiers de celles-là s'expliqueraient par les inégalités intra-pays².

Remarque 2: il n'est pas toujours pertinent de distinguer inégalités internes et internationales. Par exemple, les inégalités internationales sont en partie liées à la mobilité des facteurs (fuite des forces vives des pays pauvres vers les pays riches); or la fuite des travailleurs qualifiés réduit la base fiscale dans les pays plus pauvres, ce qui limite l'ampleur des politiques de redistribution et accroît les inégalités internes de ces pays. Inversement, des inégalités internes excessives peuvent entraver la croissance de certains pays et accroître les inégalités "between".

Quelles inégalités?

La difficulté qu'on rencontre en étudiant les inégalités tient non seulement à la diversité des concepts comme on l'a vu, mais aussi au choix des critères retenus pour mesurer les inégalités. Il est habituel d'évaluer les inégalités par des différences de revenus monétaires mais cette approche présente certaines limites.

La Banque mondiale a initié depuis le milieu des années 90 un vaste programme de consultation des pauvres, dans le cadre des PPA ("Participatory Poverty Assessment" ou évaluation participative de la pauvreté), afin de prendre en compte le point de vue des différents acteurs de la société et de les impliquer dans le suivi des politiques mises en oeuvre. Ces enquêtes sociologiques donnent des inégalités une image **pluridimensionnelle** et montrent qu'**une approche en termes purement monétaires est partielle**.

D'une part, il existe d'autres critères objectifs non monétaires de mesure des inégalités: l'accès à la santé, à l'éducation, le capital humain...D'autre part, l'inégalité a une composante subjective (on se sent gagnant ou perdant, dominant ou dominé), qui est rarement prise en compte dans les enquêtes.

¹ Remarquons que le terme d'inégalités internationales décrit un phénomène d'inégalités de taux de croissance et pas forcément un jeu à somme nulle entre pays.

² Selon Bourguignon et Morrisson (1999), les inégalités internationales représenteraient entre 60% et 80% des inégalités mondiales.

Cette pluralité d'approche ne poserait pas de problème si les inégalités, mesurées selon différents critères, se recouvraient. Ce n'est pourtant pas le cas: Razafindrakoto et Roubaud (2000) montrent qu'une enquête de mesure de la pauvreté dans la capitale malgache en 1998, enquête mobilisant sept critères objectifs et subjectifs de mesure, n'a pas permis d'isoler une population de pauvres, seuls 2% des individus cumulant les sept critères alors que 78% de la population présente au moins une forme de pauvreté.

L'inégalité étant pluridimensionnelle, des mesures de niveau de vie, comme celle du PNUD, sont plus pertinentes. **L'indicateur de développement humain** permet d'intégrer certains critères qualitatifs du développement: l'espérance de vie à la naissance, le taux brut de scolarisation et le PIB par habitant PPA.

Inégalités de fait/condition et inégalités des chances

On distingue deux grandes approches des inégalités, le "welfarisme" et l'approche par les opportunités. Selon le courant "welfariste", la réduction des inégalités passe par le fait de garantir à chaque individu un certain nombre de résultats ("outcomes") sur lesquels portent les préférences de la société, par exemple un salaire minimum. **L'approche par les opportunités** popularisée par Rawls (1987) part d'une critique du "welfarisme", qui ne respecte pas la diversité des préférences des individus; elle **met l'accent sur l'égalité des chances de départ plutôt que sur les résultats**. Il en résulte une vision assez originale des politiques de développement et de réduction des inégalités:

- John Roemer (1998) propose d'égaliser les positions individuelles sur la ligne de départ de la compétition sociale, sans se préoccuper des réalisations *ex post* attribuables à la responsabilité individuelle (au mérite), ces réalisations étant la source d'inégalités justifiables.
- Amartya Sen (1992) définit le concept de "pauvreté absolue" par la privation des ressources minimales ("capabilities") nécessaires au libre exercice des droits humains inaliénables: se nourrir, se soigner, choisir son métier en fonction de ses capacités, participer à la vie en société... Les politiques de développement doivent, selon Sen, se donner pour objectif de ramener les plus pauvres au dessus de ce seuil de pauvreté, afin qu'ils récupèrent un certain nombre de capacités universellement requises pour faire valoir leurs chances. La pauvreté est conçue comme un piège, réduisant à zéro les chances de sortie.

Dans cette seconde approche, la réduction des inégalités passe donc par une politique d'**égalisation des dotations initiales** (la redistribution se fait une fois pour toute au départ) et par une **amélioration de la mobilité sociale** (politiques d'éducation, de nutrition des enfants...) plutôt que par la réduction des inégalités de fait. Dans ce cas, la réduction des inégalités peut rester partielle (elle **ne porte pas sur les inégalités de mérite**).

Remarquons que la réduction de l'inégalité des chances n'est pas forcément compatible avec la réduction des inégalités de fait: un niveau élevé de pauvreté monétaire est compatible avec un niveau élevé de mobilité sociale; ainsi une diminution de la pauvreté peut aller de paire avec un accroissement du risque de tomber dans la pauvreté. Il peut ainsi y avoir un dilemme entre une égalisation des opportunités et une plus grande inégalité des résultats.

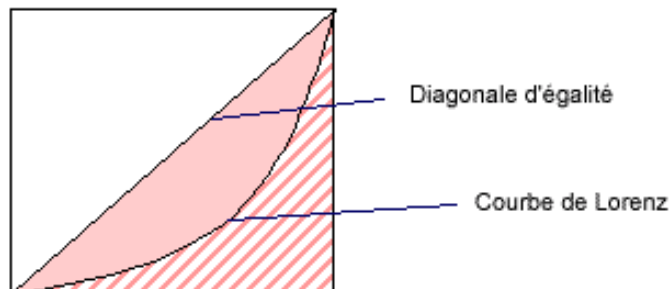
La mesure des inégalités³

L'indicateur de base des inégalités internationales est le **PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat**. Il présente le double avantage de tenir compte du poids démographique des pays et des différences de niveaux de prix, ce qui rend pertinentes les comparaisons entre pays.

Il est aussi utilisé pour mesurer les inégalités internes à un pays ; on peut en effet, grâce à cet indicateur, calculer le **coefficient de Gini** et visualiser les écarts interdéciles de revenus par la **courbe de Lorenz**.

La courbe de Lorenz donne une représentation simple de la répartition du PIB dans la population. L'axe des ordonnées représente les pourcentages cumulés du revenu national et l'axe des abscisses les pourcentages cumulés de la population étudiée. La bissectrice indique la répartition égalitaire du revenu. En reportant la part du revenu pour chaque décile, on obtient la courbe de Lorenz. Plus la répartition du revenu est inégalitaire, plus la courbe s'éloigne de la bissectrice.

Le coefficient de Gini correspond au rapport de la surface entre la courbe de Lorenz et la bissectrice et de la surface totale du demi carré délimité par la bissectrice. Sa valeur est comprise entre 0 et 1 ; plus l'indice est proche de 1, plus la distribution des revenus est inégalitaire.



³ Pour des compléments, voir l'annexe 1.

Problématique

L'analyse doit **prendre comme point de départ un consensus assez répandu** (dont on prête parfois la pérennité aux institutions de Bretton Woods⁴) et selon lequel, il est plus ou moins admis que :

1 Les problèmes auxquels sont confrontés les pays, ont des causes internes à ces pays: guerre civile, défauts de gouvernance, fragmentation ethnique et religieuse, absence de bonne gouvernance nationale...La mondialisation plaide non coupable.

2 La mondialisation est au contraire bénéfique: elle constitue une force de réduction des inégalités entre pays et n'est pas responsable des creusements d'inégalités au sein des pays.

Le rapport australien "Globalisation and poverty; turning the corner" fait écho à ces thèses: il part du constat que les pays les plus pauvres ont connu une faible croissance des échanges, de l'instabilité politique et des conflits internes, tandis que les pays où la pauvreté a reculé, se caractérisent par leur ouverture croissante et la paix; il cite à l'appui de nombreux exemples de pays où les problèmes ont des causes internes, indépendantes de la mondialisation. Le rapport conclut que le développement ne passe pas par un recul de la mondialisation mais consiste à construire des institutions solides (qui favorisent les bonnes performances économiques et qui réduisent le risque de guerre civile) et à mener de "bonnes" politiques nationales.

A l'opposé, certaines ONG fustigent la " pensée unique " des institutions de Bretton Woods; selon elles, la mondialisation ferait le jeu des pays riches et creuserait les inégalités internes. De nombreux théoriciens⁵ s'opposent aussi au "consensus de Washington", en émettant un diagnostic assez pessimiste au sujet des pays pauvres: ces pays seraient bloqués dans le sous-développement et ce n'est pas l'ouverture qui permettrait aux pays de sortir de ces trappes (l'ouverture pourrait au contraire accentuer leur marginalisation).

Le présent rapport se propose d'**évaluer la responsabilité de la mondialisation dans la convergence des pays et dans la distribution des gains de l'échange au sein des pays**. Il cherche à montrer qu'il existe une position mesurée entre le consensus général et la position excessive exprimée par certaines ONG.

⁴ Dernièrement, les IBW ont cependant considérablement infléchi leur position, notamment avec leur initiative de lutte contre la pauvreté.

⁵ Birdsall (2002) par exemple.

Chapitre 2 Rappels historiques sur la mondialisation et les inégalités

Un rappel des faits préalable est nécessaire, car **les discussions portant sur la mondialisation et les inégalités sont souvent porteuses d'idées reçues ou d'interprétations fantaisistes des chiffres**. Il est notamment utile de rappeler que la mondialisation actuelle n'est pas sans précédent dans l'histoire, qu'elle est loin d'être totale ou encore qu'il n'est pas évident que les inégalités aient augmenté lors des vingt cinq dernières années.

La mondialisation ou les mondialisations?

Depuis le 19^{ème} siècle, les échanges n'ont pas connu une évolution linéaire mais une succession de périodes d'expansion et de contraction. **La mondialisation n'est ni un phénomène irréversible, ni un phénomène unique dans l'histoire**. Il faut rappeler que le monde était au moins aussi intégré qu'aujourd'hui à la fin du 19^{ème} siècle⁶.

En ce qui concerne, *l'intégration commerciale*, elle semble plus grande aujourd'hui qu'au siècle précédent (par exemple, les tarifs sur les produits manufacturés sont moins élevés aujourd'hui qu'en 1913). On constate cependant de notables exceptions (la Grande Bretagne, certains pays asiatiques...); d'autre part, la protection de l'agriculture est aujourd'hui plus importante dans les pays riches qu'elle ne l'était au siècle précédent et les protections non tarifaires sont plus significatives.

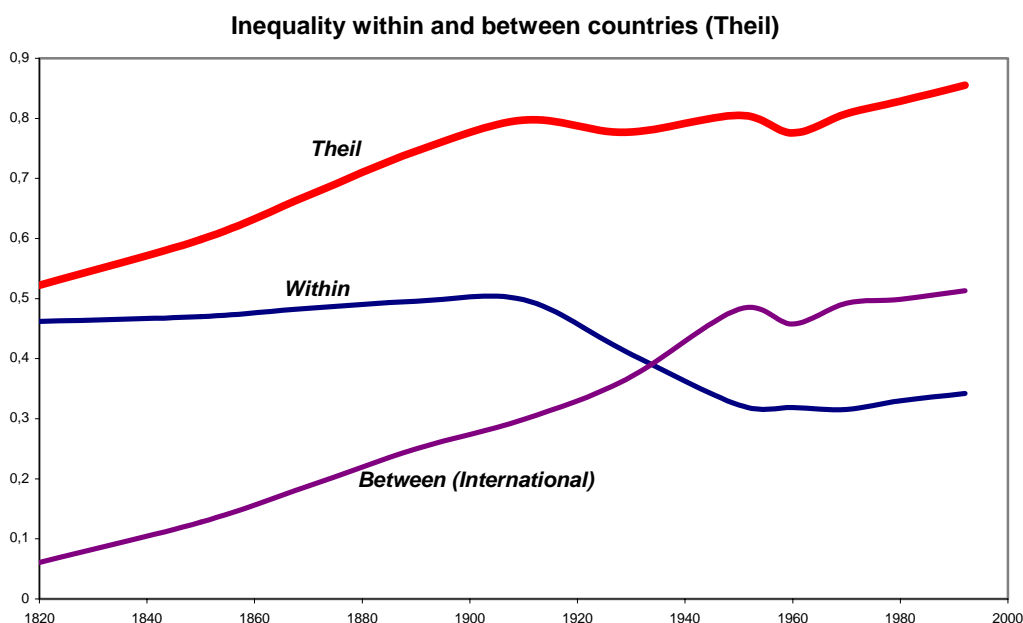
Par contre les *mouvements de capitaux* n'ont jamais été aussi importants qu'au 19^{ème} siècle: d'une part aucun pays de l'OCDE n'exporte autant de capital qu'il le faisait un siècle auparavant (en pourcentage du PIB); d'autre part, les marchés de capitaux ne retrouvent que ces dernières années le degré d'intégration qu'ils avaient à la fin du 19^{ème}.

Mais c'est surtout sur le plan des *migrations* que la mondialisation actuelle est nettement moins avancée que la mondialisation du 19^{ème}: entre 1820 et 1914, 60 millions d'Européens émigrèrent vers le Nouveau Monde!

La montée des inégalités?

L'étude historique de référence sur les inégalités a été réalisée par Bourguignon et Morrisson (1999), qui décrivent l'évolution des inégalités de 1820 à 1992 et proposent une décomposition qui permet de distinguer dans les inégalités mondiales ce qui relève des inégalités entre pays et ce qui relève des inégalités au sein des pays.

⁶ Pour des compléments sur l'intégration commerciale, financière et sur les migrations, voir O'Rourke (2001).



Avant de passer à une étude fine des inégalités, il faut remarquer qu'**au delà des évolutions à court et moyen terme, c'est surtout le niveau très élevé des inégalités qui pose problème.** Les discussions qui suivent ne doivent pas le faire oublier.

Inégalités internationales

Les inégalités de revenu entre pays ont augmenté au cours du siècle (si on compare les années 1900 et 2000) du fait des différences de taux de croissance entre pays. Sur le siècle, les pays industrialisés ont en moyenne crû plus vite que les pays en développement.

Le débat porte en fait sur la période récente. Si l'on en croit Bourguignon et Morrisson (1999), les inégalités internationales auraient continué à croître lors des trente dernières années mais cette affirmation est contestée. **Des études récentes⁷ indiquent que les inégalités entre pays se resserrent depuis le milieu des années 70**, du fait de la croissance rapide de nombreux pays pauvres et notamment de pays très peuplés comme la Chine, l'Inde ou l'Indonésie (en comparaison des pays industrialisés dont les taux de croissance ont été moindres depuis les années 80 et dont la part dans la population mondiale a décru).

Plus exactement, **ce sont les inégalités relatives qui diminuent** : les taux de croissance des PVD sont en moyenne plus importants que ceux des pays industriels, d'où un phénomène de rattrapage mais ce rattrapage ne suffit pas à engendrer une convergence absolue entre les revenus des pays pauvres et des pays riches; on ne peut compenser 200 ans de divergence en quelques années. Le rattrapage de l'écart absolu de revenus entre pays riches et pauvres sera très lent.

⁷ Voir Schultz (1998).

Cependant ces mesures des inégalités internationales sont des résultats agrégés, qui recouvrent des réalités très différentes : **certains pays sont en rattrapage** (la Chine, par exemple), **d'autres sont marginalisés** (notamment le continent africain).

Lutz (2001) montre que depuis 1960, l'écart ne tend effectivement pas à se creuser seulement entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres mais aussi entre les pays intermédiaires et les pays les plus pauvres, alors qu'il y a convergence entre pays riches et intermédiaires. On observerait donc en parallèle un phénomène de **divergence au niveau mondial et de convergence au sein d'un groupe de pays relativement riches**.

Géographiquement, on peut isoler les évolutions suivantes illustrées par le tableau⁸: depuis une vingtaine d'années, l'Asie est rentrée dans un processus de rattrapage des pays riches, avec une croissance plus rapide du revenu moyen par habitant. En revanche, le continent africain et les pays les plus pauvres se marginalisent (l'Afrique subsaharienne a enregistré un recul du PIB par habitant de 0.2% par an pendant la décennie 90), tandis que l'Amérique latine, confrontée à des difficultés internes, peine à sortir d'une situation chronique de fort endettement (la croissance annuelle de son PIB par habitant a été de 1.7% pendant la décennie 90, contre 1.9% pour les pays riches)⁹.

	Revenu moyen par habitant dollar PPA			Croissance annuelle du revenu par habitant en %			Part de la population mondiale en %		
	1965	1981	1997	1965-1981	1981-1997	1965-1997	1965	1981	1997
Chine	577	966	2387	3.27	5.82	4.54	22	22	21
Inde	751	908	1624	1.19	3.70	2.44	15	16	17
Les plus pauvres ¹⁰	629	1095	1349	3.52	1.31	2.41	11	13	15
Pauvres ¹¹	1436	2550	3634	3.65	2.24	2.94	14	15	16
Revenus intermédiaires ¹²	3730	7221	9407	4.21	1.67	2.93	8	8	7
Les plus riches ¹³	8983	12716	15997	2.20	1.45	1.82	14	12	11
Echantillon total	2497	3523	4618	2.16	1.72	1.94	85	85	86

Les inégalités entre pays ont donc augmenté sur le siècle mais la tendance pourrait se renverser ces dernières années. Cependant ce simple constat donne une vision très partielle des inégalités. D'abord parce qu'il recouvre des expériences diverses. Ensuite le fait de comparer les revenus par tête de chaque pays (donc en agrégeant les revenus des habitants d'un même pays) masque les inégalités internes au pays. Il faut donc poursuivre l'analyse en étudiant les inégalités "within".

⁸ Tableau extrait de Melchior (2001).

⁹ Les chiffres sont tirés du rapport de la Banque Mondiale (2000).

¹⁰ 31 pays. Revenus inférieurs à 1000 dollars PPA en 1965.

¹¹ 39 pays. Revenus entre 1000 et 2000 dollars PPA en 1965.

¹² 22 pays. Revenus entre 2000 et 5000 dollars PPA en 1965.

¹³ 21 pays. Revenus supérieurs à 5000 dollars PPA en 1965.

Inégalités internes

Les inégalités au sein des pays ont diminué au 19^{ème} et 20^{ème} siècles ; la baisse a été la plus importante pendant l'entre-deux-guerres. Les inégalités augmentent à nouveau légèrement depuis les années 1970.

Cependant là encore, il s'agit d'une moyenne qui masque **la diversité des évolutions entre les régions** (villes/campagnes, zones côtières/intérieur des terres, en Chine par exemple) **et entre les pays**¹⁴.

Pour ce qui est des *pays industrialisés*, les évolutions récentes sont diverses selon les pays; il semble que les inégalités aient surtout augmenté dans les pays anglo-saxons (Etats-Unis, Royaume-Uni, Australie) des années 1970 aux années 1990, à l'exception du Canada. A titre d'exemple, les inégalités de revenus en Grande Bretagne ont cru entre 1977 et 1990, le coefficient de Gini du revenu disponible passant de 0.28 à 0.4. Dans le cas de la France, l'inégalité de revenus individuels est aujourd'hui moindre que ce qu'elle était dans les années 60, l'essentiel de la réduction datant des années 70 (elle a cependant recommencé à croître dans les années 90). Notre coefficient de Gini se situerait autour de 0.3 (0.33 selon la Banque Mondiale ; 0.29 selon le rapport du CAE), alors qu'il est supérieur à 0.4 aux Etats-Unis (0.41 selon la Banque Mondiale ; 0.45 selon le CAE).

Généralement l'accroissement des inégalités est lié à la forte croissance des hauts revenus (les inégalités se creusent par le haut), notamment en Allemagne et au Royaume Uni.

Pour les *pays en développement*, le degré d'inégalités internes, généralement supérieur à celui des pays de l'OCDE, varie d'un pays à l'autre.

Les pays d'Amérique Latine sont généralement plus inégalitaires que les pays d'Asie mais il est difficile de repérer des évolutions globales; le Mexique et le Brésil ont par exemple connu des évolutions opposées : au Brésil, l'indice de Gini a diminué de 0.62 à 0.59 entre 1976 et 1996 tandis qu'il a augmenté au Mexique de 0.49 à 0.55 entre 1984 et 1994.

L'Asie est une zone où les inégalités internes ont cru dans certains pays, notamment la Chine, même si la pauvreté y a diminué (la proportion de la population vivant avec moins d'un dollar US par jour a diminué de 30% en Chine entre 1987 et 1998, malgré l'augmentation de la population de 160 millions sur la période).

Inégalités mondiales

Les écarts de revenu national entre pays sont le principal facteur explicatif de l'évolution des inégalités mondiales, qui s'expliquent dans une moindre mesure par les disparités de revenus au sein des pays. Ainsi **les inégalités mondiales ont augmenté sur le siècle, du fait du creusement des inégalités entre pays**.

La tendance a cependant été stoppée pendant l'entre deux guerres suite à une diminution très significative des inégalités "within" (les inégalités "between" continuant à croître).

Il y a donc clairement divergence sur longue période. Mais si l'on en croit Schultz (1998) la réduction des inégalités entre pays depuis le milieu des années 70 est suffisamment forte pour

¹⁴ Les données qui suivent sont tirées du rapport du CAE (2001), sauf mention contraire.

pousser les inégalités mondiales à décroître. **Les inégalités mondiales seraient actuellement en train de diminuer**; ce point fait néanmoins débat parmi les économistes.

Là encore, on aurait une vision plus pertinente des inégalités globales si l'on raisonne par groupes de pays. Dollar (2001) montre que depuis les années 80, les inégalités entre individus ont diminué au sein des pays de l'OCDE et continuent à diminuer si on ajoute à ces pays les pays nouvellement mondialisés après 1980. Par contre les inégalités ont cru dans les pays en voie de développement du fait de forts différentiels de taux de croissance entre les pays. Dollar en conclut que **la "grande divergence" n'est pas à chercher entre les pays développés et les pays en développement mais elle existe au sein des PVD entre deux catégories de pays (pays intégrés et pays marginalisés)**. Ce point sera développé par la suite.

Inégalités et mondialisation au 19^{ème} siècle

La fin du 19^{ème} siècle a été caractérisée par un fort déclin des coûts de transport, une émigration de masse de l'ancien monde vers le nouveau et d'importants transferts de capitaux de l'ancien monde vers le nouveau. Quels effets a eu cette mondialisation sur la distribution des revenus entre pays et au sein des pays?¹⁵

Inégalités au sein des pays

1. Nouveau monde et ancien monde

En simplifiant, le monde du 19^{ème} siècle comprenait principalement deux ressources, le travail et la terre et donc les biens produits étaient soit des biens intensifs¹⁶ en travail (biens manufacturés), soit des biens intensifs en terre (biens agricoles); ce monde était en outre divisé en deux grandes zones: le nouveau monde, où les terres étaient abondantes, échangeait de la nourriture contre les biens manufacturés produits par l'ancien monde, où la force de travail était nombreuse.

Empiriquement, **on a observé une convergence des rémunérations entre les deux zones à la fin du 19^{ème} siècle**, qu'on explique de deux façons¹⁷ :

- Une analyse de la structure des échanges entre les deux zones indique que les pays du nouveau monde, où la terre était abondante et peu onéreuse, ont exporté des produits agricoles vers l'Europe, tandis que l'Europe, où les salaires ouvriers étaient plus faibles, a exporté des produits manufacturés vers le Nouveau Monde. Conformément à la **théorie néoclassique du commerce international** (Heckscher-Ohlin-Samuelson¹⁸),

¹⁵ Pour des compléments, se référer à l'article de O'Rourke (2001).

¹⁶ Par bien intensif en travail, on entend un bien qui utilise relativement plus de travail que des autres facteurs de production pour sa fabrication.

¹⁷ Remarquons que les mouvements de capitaux ont constitué une force de divergence, dans la mesure où le capital partait d'une Europe à bas salaire pour s'investir dans un nouveau monde où les salaires étaient élevés, ce qui a dû creuser les différences de ratios w/r .

¹⁸ Voir annexe 2.

ces échanges ont eu pour effet de rapprocher les salaires européens des salaires américains et symétriquement d'accroître le prix de la terre aux Etats-Unis.

- Les **migrations massives** de la fin du 19^{ème} expliquent aussi la convergence des rémunérations: comme la force de travail a sensiblement diminué dans les pays européens de forte émigration (Irlande, Norvège ou Italie), le ratio salaires/rentes a crû en Europe. Inversement, puisque le nombre d'ouvriers a fortement augmenté aux Etats-Unis, ce même ratio a diminué.

Quel fut l'effet de ces mouvements de prix des facteurs sur l'inégalité?

Généralement les propriétaires terriens étaient au sommet de l'échelle des revenus alors que les ouvriers faisaient partie des populations les plus pauvres donc la mondialisation a rendu l'Europe plus égalitaire (en augmentant le ratio salaires sur rentes) et le nouveau monde plus inégalitaire.

Par ailleurs, les migrants étaient peu ou pas qualifiés donc l'émigration a eu pour effet de diminuer leur rémunération dans le nouveau monde (accroissant les inégalités) et de l'augmenter en Europe (réduisant les inégalités).

Ainsi la mondialisation a rendu l'ancien monde pauvre et inégalitaire plus égalitaire et le nouveau monde riche et égalitaire plus inégalitaire.

2. Pays en voie de développement

Selon la théorie HOS, la mondialisation devrait creuser les inégalités dans les riches pays et égalitaires et les diminuer dans les pays pauvres et inégalitaires. On a vu que la mondialisation avait aggravé les inégalités dans le nouveau monde au 19^{ème} siècle, ce qui confirme la théorie; par contre **les pays appartenant au Tiers Monde** (de l'époque: Argentine, Brésil, Uruguay, Mexique, Japon, Inde, Indonésie, Philippines, Taiwan, Thaïlande...) **ont paradoxalement vu leurs inégalités internes croître à cette époque.**

En Amérique Latine, cela s'expliquerait par le fait que -comme dans les autres pays du Nouveau Monde- la mondialisation a fait baisser le ratio salaires sur rentes, ce qui a creusé les inégalités. Par ailleurs des pays comme l'Argentine n'étaient pas des pays à bas salaires (aux standards de la fin du 19^{ème} siècle).

Dans le cas asiatique, cependant, les faits sont plus étonnants: l'inégalité a crû partout, même dans les pays les plus pauvres ; de plus l'inégalité a cru non seulement dans les pays riches en terre (comme la Thaïlande), où le ratio salaires sur rentes a baissé, mais aussi dans des pays pauvres en terre (comme le Japon ou Taiwan), où le ratio a augmenté. Cela est probablement dû au fait que les inégalités ne sont pas seulement liées à la mondialisation mais à d'autres facteurs comme la démographie et les mutations techniques.

Au total, les inégalités n'ont pas diminué au sein des PVD avec la mondialisation du 19^{ème} siècle.

Inégalités entre pays

Les inégalités entre pays ont augmenté à la fin du 19^{ème} siècle.

Ce constat recouvre en fait une grande variété d'expériences nationales: tandis que certains pays comme les pays de Scandinavie ont convergé très rapidement vers les leaders de l'époque (EU et GB), d'autres comme les pays ibériques n'ont pas du tout convergé. La mondialisation explique-t-elle ces évolutions?

Des études approfondies montrent que c'est l'insuffisante ouverture des pays ibériques (incapacité à importer suffisamment de capitaux et à "exporter" suffisamment d'individus) qui explique leur incapacité à converger alors que la mondialisation a permis à un certain nombre de pays européens périphériques de converger vers les leaders.

Le facteur crucial a été les migrations qui expliquent 70% de la convergence totale (le commerce a eu un effet important d'accroissement des inégalités "within" mais joue un rôle plus réduit sur les inégalités "between").

Il semble donc que **la croissance des inégalités entre pays à la fin du 19^{ème} siècle n'a pas été due à la mondialisation, qui a été au contraire un facteur de convergence par le biais des migrations.**

Chapitre 3 Ouverture et convergence: une approche des inégalités entre pays

Certains documents officiels semblent considérer que la mondialisation est évidemment bénéfique pour les pays et que le problème réside uniquement dans le partage des bénéfices au sein des pays ; cette position est naïve théoriquement et fautive empiriquement, l'échange ne bénéficiant pas également à tous les pays. L'étude des inégalités entre pays est donc un préalable à l'étude des inégalités au sein des pays.

Ce chapitre part du constat que les PVD fermés ne rattrapent pas les pays riches et que les pays performants mènent généralement des stratégies extraverties¹⁹; **l'ouverture semble être une condition nécessaire à la réduction des inégalités entre pays**. Toutefois l'ouverture peut aussi avoir des effets défavorables, sur lesquels nous insisterons par la suite.

Ce paradoxe (de l'ambiguïté de l'ouverture) se résout si on pose le problème différemment en reconnaissant qu'**il existe plusieurs types d'ouverture, certaines étant plus favorables que d'autres au développement**.

Les opportunités de l'ouverture

Les études empiriques et théoriques confirment le rôle central de l'ouverture dans le processus de développement.

Approche empirique

Dans un article coécrit avec Kraay, David Dollar (2001a) isole deux groupes de pays en voie de développement, qui se distinguent par leurs taux de croissance et par leur ouverture aux échanges.

En étudiant la troisième vague de mondialisation des années 80 (qui succède à celles de 1870-1914 et de 1950-1980), caractérisée par les progrès dans le domaine des transports et des technologies et par l'ouverture du commerce et de l'investissement international, il identifie un groupe de 24 **pays nouvellement mondialisés** (les "post-1980 globalizers" comptant 3 milliards d'habitants) qui ont clairement tiré profit de la mondialisation en s'ouvrant au commerce international. Ce groupe comprend la Chine, l'Inde, le Brésil, le Mexique et la Hongrie. Le taux de croissance par tête de ce groupe de pays est passé de 1% pendant les années 60 à 3% pendant les années 70, 4% dans les années 80 et 5% dans les années 90. Leur taux de croissance moyen est maintenant supérieur à la moyenne des pays développés, ce qui traduit un phénomène de rattrapage.

A contrario, un autre groupe de pays que l'auteur baptise "**pays marginalisés**", qui compte deux milliards d'habitants et comprend essentiellement les pays africains, a vu sa situation se dégrader au cours des années 80-90, avec un taux de croissance moyen négatif du revenu par

¹⁹ Par "stratégie extravertie", on entend une stratégie de développement basée en partie sur les exportations.

tête. Il s'agit de pays dont l'économie repose sur quelques matières premières de base, ce qui les rend particulièrement vulnérables aux chocs de termes de l'échange. D'après Dollar, ces pays doivent avoir accès aux marchés mondiaux pour diversifier leurs exportations.

Ce constat d'une corrélation entre degré d'ouverture et forte croissance suggère une causalité: est-ce l'accélération des échanges qui a permis à certains pays de croître plus rapidement et de converger vers les pays riches? De nombreux travaux économétriques tentent de répondre à cette question.

1. Ouverture commerciale

Toute une littérature économique est consacrée à l'étude de l'impact de la libéralisation des échanges sur la croissance d'un pays. L'enjeu sous-jacent de ces études est la question de la convergence économique: **la réduction des barrières commerciales permet-elle le rattrapage des pays riches par les pays pauvres?**

L'article de référence sur la question est celui de Sachs et Warner (1995), qui tentent de mettre en évidence une relation empirique robuste entre libéralisation et croissance sur la période 1970-1989. Ils montrent que les pays ouverts croissent plus vite que les pays fermés et que l'ouverture est une condition nécessaire pour que les pays pauvres rattrapent les pays riches (on observe une convergence entre les pays menant des politiques commerciales ouvertes mais pas parmi les pays plus fermés).

Cet article a été critiqué par Rodrik et Rodriguez (2000), qui insistent sur la difficulté de mettre en évidence une relation claire entre croissance et ouverture. Il est difficile d'isoler l'effet de la politique commerciale de celui des autres politiques corrélées à la croissance; rien n'assure que la politique commerciale et la croissance ne soient pas liées à une troisième variable explicative de politique économique. D'autre part, les mesures de l'ouverture reflètent tout au plus le dynamisme exportateur mais en aucune manière une politique volontariste d'ouverture commerciale. En fait, c'est l'ouverture *ex post* qui est utilisée comme variable explicative plutôt que la politique d'ouverture elle-même.

Econométriquement, la question n'est donc toujours pas tranchée; l'article de Rodrik et Rodriguez fait encore couler beaucoup d'encre...Mais si la mondialisation au sens strict (échange de biens) n'est pas un facteur évident de croissance, qu'en est-il de la mondialisation au sens large (ouverture commerciale et ouverture aux flux de capitaux) ?

2. Ouverture au sens large

Il ne faut pas négliger les autres dimensions de la mondialisation, qui peuvent elles aussi influencer le taux de croissance. O'Rourke (2001) rappelle que la dimension de la mondialisation qui a eu le plus d'impact sur la convergence au 19^{ème} siècle était les migrations de populations et non le commerce. Aujourd'hui, il semblerait que les migrations ne puissent plus jouer le même rôle; les flux de capitaux vont-ils prendre la relève?

La théorie économique est favorable aux investissements directs, s'ils viennent en complément de l'ouverture commerciale : Dollar et Kraay (2001b) montrent que le commerce ET les investissements directs sont corrélés à une accélération de la croissance (mais que le

taux d'investissement seul n'est pas corrélé à la croissance). **Il semblerait que la mondialisation au sens strict (ouverture commerciale) ne soit pas suffisante pour expliquer la croissance mais que la mondialisation au sens large (échange de biens et investissements directs) stimule la croissance.**

A ce sujet, on cite souvent le **cas d'école irlandais**, comme modèle de développement réussi basé sur l'ouverture aux échanges. C'est la combinaison de l'intégration commerciale, de forts IDE (les firmes étrangères se sont implantées en Irlande pour vendre leurs produits aux pays de la CEE, contournant ainsi les barrières tarifaires) et des fonds structurels (l'Irlande étant l'un des pays les plus bénéficiaires de ces fonds) qui explique la croissance exceptionnelle de l'Irlande.

Remarque : Si on considère que le choix que fait le pays n'est pas d'ouvrir ou de ne pas ouvrir mais que ce choix est celui de la date d'ouverture, alors la corrélation observée entre ouverture et croissance peut-être tautologique: si les pays attendent d'être prêts pour s'ouvrir, alors il est normal que l'ouverture aille de pair avec la croissance. Il peut donc être utile de poser le problème différemment et d'endogénéiser la date de l'ouverture²⁰.

Approche théorique

Empiriquement, l'ouverture semble donc favoriser la réduction des inégalités "between"; on va tenter de le comprendre en isolant les canaux par lesquels l'ouverture stimule la croissance. **Qu'est-ce que l'échange apporte à un pays, qui lui permet de converger vers les pays plus riches ?**²¹

1. Théories du commerce international²²

C'est d'abord dans le cadre des théories du commerce international qu'on trouve des arguments en faveur du libre échange.

La théorie classique du commerce international insiste sur les vertus de la spécialisation: les pays qui s'ouvrent se spécialisent dans les biens pour lesquels ils ont un avantage comparatif: ils réallouent leurs ressources vers la production de certains biens et les exportent, tandis qu'ils importent, à un prix plus bas que le prix d'autarcie, les biens dont ils ont abandonné la production.

Cette théorie des avantages comparatifs montre que la spécialisation élève le niveau des revenus mais elle **ne prouve pas que les pays les plus pauvres vont converger vers les pays riches**. Les gains de l'ouverture sont acquis une fois pour toute et n'infléchissent pas durablement le sentier de croissance.

*

Les nouvelles théories du commerce international insistent au contraire sur l'existence de gains dynamiques liés à l'ouverture. Ces théories se sont développées afin d'expliquer

²⁰ Dans le paragraphe sur "l'ouverture prudente", on approfondit cette question du choix de la date d'ouverture.

²¹ Pour des compléments théoriques sur les effets de l'ouverture sur la croissance, voir Fontagné et Guérin (1997).

²² Voir annexe 2.

l'existence d'un commerce de produits similaires entre pays comparables, commerce dit "intra-branche"²³ qui se développe du fait des économies d'échelle qu'il génère et de la différenciation des produits.

Ce type de commerce présente les caractéristiques suivantes:

- **La différenciation des produits** : les marchés sont segmentés car les firmes ne peuvent se faire une place sans distinguer leur offre. Ce faisant, elles répondent à une demande de différences des consommateurs qui se répartissent entre les différentes marques en fonction de leur pouvoir d'achat et de leurs goûts. L'échange porte ainsi sur des produits assez différenciés pour donner aux producteurs un certain pouvoir de monopole (sur un segment de marché).
- **Les rendements croissants**, qui peuvent avoir deux origines : la taille (le pays bénéficie d'économie d'échelle en élargissant ses débouchés) ou l'expérience (plus on produit et mieux on sait produire ; c'est la " courbe d'apprentissage ").
- Mais bien que la différenciation des produits et les rendements croissants contribuent à rendre la concurrence imparfaite, il y a **maintien d'une certaine compétition** du fait de la condition de libre entrée sur le marché et de la relative substituabilité des biens.

Une bonne politique commerciale consiste ainsi à **trouver une niche sur un marché " porteur "** (ex : produire une puce pour un téléphone portable), ce qui va permettre au pays de converger en " s'accrochant " à ce marché dynamique et en bénéficiant d'économies d'échelle sur son segment.

Les théories du commerce international identifient donc principalement deux canaux par lesquels l'ouverture infléchit temporairement ou de façon permanente la croissance:

- **la spécialisation**, qui réalloue les ressources de façon optimale.
- **l'élargissement du marché**, qui permet de bénéficier d'économies d'échelle et qui élargit l'éventail de variétés offertes au consommateur.

2. Théories de la croissance²⁴

Il y a une façon plus traditionnelle d'aborder le problème de la convergence²⁵, c'est de se placer dans le cadre des théories de la croissance.

Les modèles de croissance permettent d'identifier clairement les grands déterminants de la croissance (accumulation des facteurs de production et progrès technique); on peut étudier l'effet de l'ouverture dans de tels modèles, en décrivant cette dernière comme un choc qui affecte un des moteurs de la croissance.

*

²³ Les nouvelles théories du commerce international rendent bien compte du commerce Nord-Nord, commerce intra-branche, alors que le commerce Nord-Sud reste un commerce interbranche.

²⁴ Voir annexe 3.

²⁵ Le terme de convergence désigne le rattrapage des pays riches par les pays pauvres.

Dans le modèle de Solow, la croissance de long terme n'est influencée que par la croissance démographique et celle du progrès technique. Or il y a des raisons de penser que l'ouverture peut stimuler le rythme du progrès technique, en prenant la forme d'une "**ouverture aux idées**". On cite souvent à ce sujet le cas des investissements directs.

Un investissement direct, c'est un **transfert de technologies**. Un pays qui reçoit des investissements directs profite de la technologie du pays exportateur de capital (on parle de "technologie importée"). Il existe toutefois des effets de seuil : un niveau minimum de développement (ressources humaines et capacités technologiques locales) semble être nécessaire pour qu'une économie "absorbe" les technologies étrangères.

*

Un autre déterminant de la croissance est l'accumulation des facteurs de production ; si l'on en croit certaines études empiriques, ce déterminant serait même plus fort que le précédent²⁶.

Or **l'ouverture constitue un apport de ressources** (en travail et en capital), qui affecte le rythme de croissance.

A court terme, l'accumulation favorise le rattrapage par un effet quantité. Dans le modèle de Solow, un apport extérieur de capital permet au pays d'atteindre son état stationnaire plus vite mais n'infléchit pas son sentier de croissance du fait de la propriété de décroissance de la productivité marginale du capital. A long terme, la croissance dépend de facteurs exogènes (croissance démographique et croissance du progrès technique) et non des comportements d'accumulation des agents. Ainsi l'ouverture, en élargissant les capacités de production, accélère la croissance sur le mode extensif mais cet effet s'essouffle avec le temps.

A long terme, l'accumulation peut accélérer la croissance, par les externalités qu'elle engendre. Dans certains modèles de croissance endogène²⁷, l'augmentation de la quantité de capital entraîne une hausse de la productivité du travail; on parle de "learning by doing" pour décrire le fait que l'apprentissage et l'accumulation des connaissances se fait au fur et à mesure que l'activité se développe. Dans ce cas, l'accumulation de capital par tête ne tend pas vers zéro à long terme; la croissance est endogène: elle s'auto-entretient.

L'ouverture aux flux de capitaux, qui viennent compenser la faiblesse d'épargne domestique et qui permettent une accumulation de capital plus forte qu'en autarcie, peut donc favoriser le rattrapage des PVD voire accélérer leur croissance de long terme (selon les théories).

Remarque :

On aurait pu mobiliser une autre théorie pour rendre compte de l'effet de l'ouverture sur l'accumulation du capital : la théorie du double déficit, qui date des années 1960. Cette approche met l'accent sur le fait que la croissance est tributaire des échanges de deux manières.

²⁶ Young (1992, 1994) qui applique la décomposition de Solow aux "quatre dragons", montre que la croissance de ces pays est liée à l'accumulation des facteurs de production et non au progrès technique ; comme le dit Paul Krugman (1998), les dragons doivent leur réussite à leur transpiration plus qu'à leur inspiration.

²⁷ Voir Romer (1986).

La première concerne les ressources nécessaires pour l'investissement : les flux de capitaux extérieurs permettent aux pays en développement d'investir davantage qu'ils ne peuvent épargner, ce qui comble leur déficit d'épargne.

Le second déficit est le déficit de devises, qui est lié au fait que l'investissement (et donc la croissance) d'un pays en voie de développement est tributaire de biens d'équipement et de biens intermédiaires importés: même si l'épargne intérieure suffit à financer l'investissement, un pays ne peut investir que s'il gagne suffisamment de devises pour régler les importations requises. L'investissement serait même plus entravé par le manque de devises que par l'insuffisance de l'épargne intérieure, car l'insuffisance de devises fait que les capacités de production sont sous-utilisées et limite donc la croissance à un niveau inférieur à son potentiel. Les entrées de capitaux peuvent combler ce déficit de devises et sont nécessaires à la croissance.

La théorie du double déficit illustre donc l'idée qu'un pays a besoin d'échanger avec l'extérieur pour stimuler sa croissance à travers son investissement.

Les théories de la croissance permettent donc d'identifier deux canaux par lesquels l'ouverture stimule la croissance:

- **l'accélération du rythme du progrès technique.**
- **l'accumulation des facteurs de production.**

3. Arguments institutionnels

En s'ouvrant au marché mondial, un pays en développement a accès à l'économie de marché, ce qui stimule sa croissance de différentes manières.

Une économie de marché, c'est d'abord **une certaine régulation de l'activité économique, qui passe par des mécanismes de marché**. La flexibilité des prix joue un rôle primordial dans l'efficacité de ce type de régulation. En effet, outre leur rôle d'ajustement de l'offre et de la demande, les prix sont un indicateur de rareté, qui délivre des signaux aux agents économiques. Par exemple, l'augmentation des prix constitue un signal à destination des producteurs qui vont accroître leur production (espoir de gains plus importants), c'est-à-dire investir et embaucher.

Grâce à l'ouverture, les pays ont donc accès à une régulation automatique par les prix, souvent **plus efficace que les régulations centralisées** et autoritaires. L'URSS, par exemple, avait des prix administrés, ce qui créait toutes sortes de dysfonctionnements, notamment dans le monde agricole (autoconsommation, faiblesse des rendements, famines...).

*

L'économie de marché, c'est aussi **un ensemble de règles**, auxquelles il faut se soumettre pour être compétitif sur le marché mondial. Ces contraintes sont des contraintes de qualité (existence de normes) et de prix (les producteurs sont "price takers" et non "price makers"). L'économie de marché s'oppose ainsi à l'économie, où règnent la corruption, le despotisme, le clientélisme... Dans une économie de marché, ces **dysfonctionnements** peuvent exister mais ils sont nécessairement limités car **sanctionnés par le marché** qui a donc un **rôle incitatif**. L'économie de marché est donc un ensemble de règles, qui viennent réduire l'arbitraire caractéristique d'autres types de régulation.

*

Mais l'économie de marché, c'est aussi tout un ensemble d'institutions. Les économistes ont fait le deuil du mythe d'un marché "pur". **Le bon fonctionnement du marché est conditionné par l'existence d'institutions** (instituts de statistiques, autorités de régulation...), qui dictent des codes et des normes et sans lesquelles il n'y aurait pas de marché.

Tout ceci ne fait que réactualiser un vieux débat d'économie politique, qui oppose les tenants de Hobbes, selon lequel il ne peut y avoir d'ordre sans un leviathan contraignant les libertés individuelles et la thèse de "la main invisible", selon laquelle on peut arriver à ce même ordre sans assujettissement, par le simple jeu des intérêts individuels. En réalité, cette opposition n'est pas fondée car même la seconde position suppose l'existence d'institutions sans lesquelles l'accord walrasien ne se produirait pas ; on pense ici au commissaire priseur mais il existe tout un ensemble d'institutions qui assurent l'existence d'un marché "auto" "régulé.

L'économie de marché, c'est donc aussi des institutions, qui supportent cette économie et la rendent viable. Il est toutefois vrai qu'il ne suffit pas de s'ouvrir pour importer de facto ces institutions. L'ouverture brutale et dérégulée au marché n'est pas facteur de développement, comme l'illustre la comparaison de la voie chinoise et du chaos russe. Stiglitz (2002) souligne l'importance de l'Etat et d'un cadre institutionnel, y compris dans la privatisation : les privatisations ont, au moins dans un premier temps, accru la corruption dans la société russe. Au total, il apparaît que c'est l'ouverture et les institutions qui favorisent les dynamiques de développement. L'ouverture donne accès aux institutions et réciproquement les institutions supportent l'ouverture.

L'échange permet donc de capter, non seulement des parts de marché mais aussi une **structure de marché**, qui fixe des impératifs de prix/qualité, qui assure la transmission de l'information et qui s'accompagne d'institutions.

Les risques de l'ouverture

On va voir que **la mondialisation peut aussi être un facteur d'inégalités entre pays**. Ceci va à l'encontre:

- du consensus selon lequel les problèmes des PVD ont des causes uniquement internes.
- de toute une tradition de théorie économique, qui démontre l'existence d'un phénomène de convergence entre pays riches et pays pauvres²⁸.

Phénomènes de polarisation

Les théories dites de l'économie géographique apportent un éclairage original à l'existence de divergences entre pays.

²⁸ Voir annexe 3.

1. Le coût de la distance

L'économie géographique s'inscrit dans une lignée de travaux qui prennent en compte les gains et les coûts de la mondialisation et qui montrent que **les coûts de l'échange ne sont pas nécessairement également répartis entre les acteurs** : la périphérie supporte davantage les coûts de la mondialisation et de ce fait, les gains nets qu'elle peut espérer tirer de la participation à la mondialisation ne sont plus automatiques.

Plus précisément, l'économie géographique donne une interprétation originale des inégalités de rémunérations des facteurs de production (salaires, par exemple) entre le centre (le lieu où se trouve le marché et les fournisseurs de biens intermédiaires pour la production) et la périphérie: **au centre les revenus sont plus élevés qu'en périphérie du fait de la distance qui sépare la périphérie du centre.**

D'après Venables (2001), la distance est un facteur explicatif majeur des inégalités. En effet, **la distance crée des coûts** (recherche d'un partenaire, transport, contrôle/management, temps passé à échanger), **qui sont intégralement supportés par la périphérie**; cette dernière rentre alors dans un cercle vicieux : un pays périphérique, donc éloigné du centre, doit payer le coût de son éloignement, ce qui l'appauvrit encore et l'empêche d'accéder au statut de centre... Il est alors difficile d'envisager qu'un pays pauvre sorte de cette "trappe" ; la théorie est donc pessimiste quant à la réduction des inégalités "between".

2. La baisse des coûts de transport

La baisse des coûts de transport est elle une bonne nouvelle pour la périphérie qui souhaite la rupture de ce cercle vicieux?

D'après Venables, il ne faut pas se réjouir de cette soit-disant baisse des coûts pour deux raisons: d'une part, en ce qui concerne les moyens de transport, leur coût diminue mais pas plus vite que la valeur des marchandises donc la distance ne coûte en réalité pas moins cher en termes relatifs; d'autre part, le coût d'opportunité du temps ne diminue pas car même si on couvre des distances plus rapidement, il faut aujourd'hui être plus réactif aux évolutions du marché et donc plus proche de ce dernier (flux tendus). **Les coûts de transport ne sont pas morts.**

Par ailleurs, les modèles de géographie économique apportent un éclairage étonnant sur les effets des baisses de coûts de transport: **paradoxalement, il semblerait qu'au moins dans un premier temps, la réduction des coûts de transport provoque la concentration des activités**; en effet, avec le développement des moyens de transport, les activités n'ont plus intérêt à être dispersées, car la dispersion ne les protège plus de la concurrence et les prive d'économies d'échelle. Ainsi l'amélioration des transports bénéficierait au Nord au détriment du Sud qui se désindustrialiserait. Nous développons ces idées dans le paragraphe suivant.

3. Approfondissements sur les phénomènes de polarisation

Les travaux relevant de l'économie géographique ont en commun de montrer qu'**un équilibre initialement symétrique entre deux régions peut devenir asymétrique, à la suite d'un léger déséquilibre, du fait de phénomènes de polarisation spatiale.**

Pour rendre compte des divergences, les économistes mettent en lumière des processus de causalité et d'amplification circulaires: lorsque une région commence à perdre ses forces vives (travailleurs, entreprises...), alors le mouvement s'amplifie et les forces vives s'agglomèrent dans l'autre région, qui devient de plus en plus attractive.

L'une des raisons pour lesquelles de telles dynamiques se mettent en place est justement la réduction des coûts de transaction (coûts de transport, de communication...); c'est pourquoi l'économie géographique apporte une contribution convaincante au débat sur les effets de la mondialisation.

Parmi les modèles classiques, on peut citer celui de Krugman et Venables (1995), qui décrit l'effet d'une baisse de coûts de transport entre deux régions, au départ similaires. Si l'on a deux régions, le Nord et le Sud, qui produisent des biens agricoles et des biens manufacturés de deux types (biens finals et biens intermédiaires utilisés pour la production des premiers), alors **la baisse des coûts de transport entre les régions peut amener la désindustrialisation du Sud**. En effet, supposons qu'initialement, le Nord ait une production de bien final légèrement supérieure (son secteur manufacturier est un peu plus grand). Alors la demande de biens intermédiaires (utilisés pour produire des biens finaux plus nombreux) y sera plus forte, ce qui va expliquer que les entreprises de ces biens préfèrent s'implanter au Nord (où les profits sont supérieurs). Le Nord produit alors une plus grande variété de biens intermédiaires, ce qui réduit les coûts de production des biens finaux et incite les entreprises de biens manufacturés à se localiser au Nord: le Sud se désindustrialise et le Nord produit encore plus de biens finaux, ce qui alimente la dynamique de divergence...

L'économie géographique invite donc à porter un jugement sévère sur la mondialisation :

- **Le coût des échanges est inégalement supporté par les pays.**
- **La baisse de ce coût n'est pas forcément une bonne nouvelle pour la périphérie.**

Les enjeux de la spécialisation

Maintenant qu'on a étudié les effets des échanges de façon générale, on va s'intéresser plus spécifiquement aux dimensions commerciale et financière, en commençant par l'ouverture commerciale.

1. Inégalités des spécialisations

Le cadre incontournable de toute réflexion sur le commerce international est la théorie classique des avantages comparatifs²⁹. Selon cette théorie et ses multiples développements, **les pays ont intérêt à s'ouvrir aux échanges et à se spécialiser dans le bien qu'ils produisent le plus efficacement** relativement à leurs partenaires commerciaux. Le commerce est ainsi un **jeu à somme positive**, auquel tous les pays ont intérêt à participer; il est le lieu de la complémentarité non de la concurrence.

Dans le cadre de cette théorie, il est difficile de penser les échanges en termes d'inégalités (du moins d'inégalités "between"³⁰), car la notion d'inégalités laisse entendre qu'il y a des

²⁹ Voir annexe 2.

³⁰ Les inégalités «within» s'expliquent dans le cadre de la théorie HOS, par exemple.

gagnants et des perdants de la mondialisation donc que le jeu de la mondialisation peut être à somme nulle.

Pour comprendre l'existence d'inégalités dans la théorie des avantages comparatifs, il faut lui faire une critique majeure : alors que cette théorie pose une équivalence entre les différentes spécialisations, l'histoire montre que **toutes les spécialisations ne sont pas gagnantes à long terme**. Peut-on véritablement parler d'avantage comparatif quand certains pays sont cantonnés à la production de biens sans effet d'entraînement pour leur économie, alors que d'autres pays se positionnent sur des créneaux porteurs? Daniel Cohen (1997) rappelle à ce sujet que dans la première moitié du 19^{ème} siècle, l'Inde s'est spécialisée dans les produits tropicaux sur injonction de l'Angleterre, ce qui l'a amenée à abandonner son industrie naissante (l'Inde exportait des produits textiles au début du 19^{ème} siècle) et ses cultures vivrières ; la désindustrialisation et la multiplication des famines ont alors entravé son développement.

Si toutes les spécialisations ne se valent pas de manière dynamique, il ne faut pas pour autant adopter une attitude fataliste, car les spécialisations résultent en partie de choix; elles ne s'imposent pas toujours aux pays.

2. Spécialisations endogènes et exogènes

Dans la théorie des avantages comparatifs, un pays ne peut pas choisir sa spécialisation; cette dernière est liée des déterminations exogènes (productivité, dotations en facteurs...); a contrario, les théories contemporaines proposent d'endogénéiser l'avantage comparatif. Par exemple, les politiques de formation de la main d'œuvre et d'accumulation du capital permettent de modifier les dotations factorielles; les stratégies d'innovation permettent le renouvellement de l'avantage comparatif; l'existence d'économies d'échelle rend possible la réalisation d'un gain à l'échange, même s'il n'existe pas d'avantage relatif initial...

A côté des avantages relatifs subis et naturels, il existe donc des avantages acquis: la spécialisation résulte non seulement de facteurs exogènes mais aussi du comportement des agents (politiques publiques, stratégies des firmes...); elle devient un enjeu de politique économique. Dans ce cas, il est utile de chercher les critères d'une bonne spécialisation.

3. Qu'est-ce qu'une bonne spécialisation ?

Si la spécialisation n'est pas une donnée mais un acquis, quel est le critère d'une bonne spécialisation?

- La qualité de la spécialisation peut d'abord être appréciée en termes **d'adaptation à la demande mondiale**; une bonne spécialisation est une spécialisation dans un secteur où la demande de biens croît.

- Plus généralement, c'est la spécialisation dans une branche, où les **produits** sont **bien valorisés internationalement**. Les PED ont parfois des avantages comparatifs médiocres, car ils sont spécialisés dans des produits primaires dont la valeur relative par rapport aux biens échangés (exprimés par les termes de l'échange) s'est réduite.

- Un bon avantage comparatif est aussi celui qui est **porteur d'industrialisation** et de développement, par exemple qui crée une spécialisation dans un bien manufacturé plutôt que dans un bien agricole.

Ainsi, la théorie des avantages comparatifs est critiquée en ce qu'elle laisse croire que l'échange profite à tous, alors que les spécialisations ne sont pas équivalentes et ne génèrent pas toutes la même richesse sur le long terme. **L'existence d'inégalités entre pays peut ainsi s'expliquer par l'inégale distribution des spécialisations entre pays donc par l'échange.**

Risques financiers et anticipations

Si, comme on l'a vu ci-dessus, l'ouverture commerciale peut avoir des effets négatifs à long terme, l'ouverture financière peut, elle, fragiliser les pays à plus court terme. Les crises financières récentes ont montré qu'une ouverture financière exposait les pays au risque de **brusques reflux des capitaux** (placements à court terme). Ces reflux, qu'on appelle "attaques spéculatives", ont fait l'objet de nombreux travaux théoriques.

*

Les théories des crises de change³¹ partent du constat que **les dispositifs de contrôle du change** (mis en place pour lutter contre l'inflation ou pour restaurer la confiance dans la monnaie) **peuvent faire l'objet d'attaques spéculatives**, dont l'origine est double.

Une première génération de modèles de crise de change attribue l'abandon du change à une dégradation des fondamentaux³², qui rend le change non soutenable. Par exemple, si un pays finance un fort déficit budgétaire par la création monétaire, il apparaît d'emblée une contradiction entre les pressions inflationnistes liées à la création monétaire et le maintien du change. C'est donc l'incohérence de politique économique qui est à l'origine de la crise: les réserves de change s'épuisent et tôt ou tard, il faut dévaluer.

Plutôt tôt que tard, d'ailleurs, car les modèles montrent qu'une attaque spéculative aura lieu avant la faillite du change: les spéculateurs tentant de prendre la dévaluation de vitesse, sont incités à vendre leurs avoirs en monnaie domestique avant que ceux-ci ne soient dépréciés. Il en résulte une attaque préventive, qui engloutit les réserves de change restantes.

Les modèles de seconde génération donnent une vision moins déterministe des crises de change.

Ils font d'abord remarquer qu'il n'y a pas à proprement parler de contrainte de réserves de change dans un monde où les pays ont accès au marché mondial de capitaux. Le problème vient plutôt du coût du soutien du change pour la Banque centrale; il se peut que le coût de la défense du change (pour éviter la fuite de capitaux) soit trop élevé et que le pays préfère abandonner le change plutôt que de supporter ce coût. Par exemple, un pays peut toujours attirer des capitaux en augmentant son taux d'intérêt mais il ne le fait pas toujours, car cette politique déprime l'activité.

³¹ Pour une synthèse, voir Jeanne (1996).

³² On dit que les modèles de première génération ont une approche "fondamentaliste".

Dans ces modèles, les relations entre spéculateurs et pays sont donc plus complexes, car le coût de la défense du change augmente quand les agents s'attendent à ce que le change soit abandonné: leurs croyances influent sur la soutenabilité du change.

Il existe donc plusieurs équilibres possibles (si les spéculateurs anticipent la faillite du change, alors le coût de défense du change par le pays est plus élevé et il abandonne effectivement le change; sinon, le change est maintenu). Certains équilibres sont autoréalisateurs mais cela ne signifie pas qu'on abandonne toute approche fondamentaliste des crises: si les agents anticipent la faillite du change, c'est parce que les fondamentaux sont déjà dégradés donc même la spéculation autoréalisatrice n'est pas indépendante des fondamentaux. La dégradation des fondamentaux est donc un indicateur de vulnérabilité du pays à la crise mais ne provoque pas mécaniquement la crise.

Au total, si on considère qu'il existe un ensemble de fondamentaux tels que la crise a lieu nécessairement et un ensemble de fondamentaux tels qu'elle n'aura jamais lieu, les modèles de seconde génération disent qu'il peut exister un ensemble de valeurs intermédiaires telles que la crise peut advenir ou non suivant les anticipations.

*

C'est ce dernier point qui doit retenir l'attention: **l'ouverture rend les pays vulnérables, non seulement parce qu'elle les expose à une sanction internationale en cas de mauvaises performances (selon une approche fondamentaliste), mais aussi parce qu'elle les soumet aux aléas de anticipations dont certaines sont autoréalisatrices.**

Cette dépendance par rapport à l'opinion est un des aspects les plus préoccupants de l'ouverture financière, aspect qui ne concerne pas seulement les PVD mais aussi les pays riches (cas de la crise du système monétaire européen en 1992-1993).

A titre d'illustration, on peut citer l'analyse que fait Paul Krugman (2000) du phénomène de contagion lors de la crise asiatique. Si les investisseurs ont brusquement retiré leurs capitaux de pays asiatiques dont les fondamentaux n'étaient pas dégradés (Indonésie, par exemple), c'est en partie dû au jugement erroné qu'ils portaient sur la zone: l'intérêt qu'ils avaient témoigné à l'égard de la région était alimenté par leur croyance en un "miracle asiatique"; quand l'économie d'un pays (la Thaïlande) s'est révélée ne pas être "miraculeuse", les investisseurs ont perdu confiance non seulement dans ce pays mais dans toute l'Asie du Sud-Est. Ils ont alors retiré leurs capitaux, ce qui a effectivement dégradé la situation des pays les plus vertueux et justifié *ex post* le retrait de capitaux. "Peu importait que ces économies aient très peu de liens en termes de flux d'échanges. Elles étaient liées dans l'esprit des investisseurs qui voyaient dans les difficultés d'une économie asiatique de mauvaises nouvelles pour les économies voisines; et quand une économie est prédisposée à la panique autoentretenu, le seul fait de croire à la panique la crée".

<p>L'ouverture financière expose donc les pays à la menace de retournements des anticipations du marché, retournements parfois justifiés mais qui peuvent aussi être erronés <i>ex ante</i> (bien que justifiés <i>ex post</i>, car autoréalisateurs).</p>

*

Au total, l'ouverture peut donc fragiliser le économies:

- en engendrant des **phénomènes de polarisation**, qui affaiblissent une région au détriment d'une autre.
- en poussant les pays à se **spécialiser dans des secteurs peu porteurs**.
- en exposant le pays au risque de **paniques financières autoréalisatrices**.

Quelle ouverture pour les pays en voie de développement?

On a beaucoup dit qu'il fallait libéraliser les échanges des pays du tiers monde pour les sortir du sous-développement et il est vrai que **c'est l'ouverture qui donne les moyens de sortir du sous-développement**. Les pays autarciques ont connu des performances sans commune mesure avec celles des NPI aux stratégies extraverties.

Mais **il ne faut pas en conclure qu'il existe des gains automatiques à l'ouverture** :

- D'une part, l'ouverture ne suffit pas à la convergence ; l'ouverture est une **condition nécessaire mais pas suffisante**, qui offre des "opportunités" (avec toute la virtualité que sous-entend ce terme).
- D'autre part, l'ouverture a aussi des **coûts et des risques** (restructuration de la production en fonction des avantages comparatifs, coût de la distance, fragilisation financière, sensibilité accrue aux termes de l'échange...).

Avec la mondialisation, c'est donc un jeu risqué qui se met en place : on peut gagner beaucoup (c'est pourquoi les pays qui s'en tirent le mieux sont les "mondialisés"); mais on peut aussi perdre beaucoup³³.

La question pertinente est donc celle de la nature de l'ouverture (et non la question de savoir si on ouvre ou pas): **quelle ouverture mettre en œuvre pour réduire au maximum les risques/coûts, tout en tirant partie des opportunités ?**

Une ouverture solide

La mondialisation est un processus de transferts (de biens, d'hommes, de technologies avec les IDE...), transferts qui constituent autant d'opportunités nouvelles pour les pays ouverts aux échanges. Or **la réussite de tels transferts suppose que les pays pauvres puissent effectivement s'approprier les éléments nouveaux** (par exemple, les connaissances pour les IDE). Dans le cas extrême des trappes à sous développement (niveau de développement en dessous duquel une économie ne peut tirer avantage de sa participation à la mondialisation mais ne fait qu'en supporter les coûts), l'absorption est nulle.

Un **cadre institutionnel** solide est important pour faciliter l'absorption des transferts, comme le rappelle la comparaison des voies chinoise et russe. L'absorption suppose donc que les pays disposent d'un Etat fort qui maîtrise le processus d'ouverture et l'accompagne de réformes structurelles et de politiques internes adaptées : mise en place d'un système juridique et d'un

³³ On peut citer l'exemple d'un choc défavorable des termes de l'échange (baisse du prix des matières premières) ou celui de la hausse du dollar qui asphyxie les PVD endettés.

système financier solide et réglementé, gestion macroéconomique saine et soutenable, contrôle de l'affectation des capitaux étrangers (on pense aux créances douteuses de la crise asiatique)...

La fragilisation des économies nationales étant particulièrement liée à une dimension de la mondialisation -les **mouvements de capitaux** -, il faut que la protection des pays d'accueil contre les brusques reflux de capitaux devienne une priorité. Cela nécessite l'identification des facteurs, qui rendent l'économie vulnérable aux mouvements de capitaux (dettes en devises, phénomènes d'aléa moral...).

Remarque: on retrouve ici le thème de la "bonne gouvernance"³⁴ mais ce thème ne doit pas occulter un autre thème plus classique, qui est celui des "capacités": la mise en œuvre de règles n'est pas suffisante si les pays ne possèdent pas les capacités requises en infrastructures, en institutions, en capital humain...Une bonne régulation sans de bonnes capacités ne permet pas de consolider l'ouverture.

Une ouverture diversifiée

Les pays en développement doivent :

- **diversifier leurs exportations** pour diminuer leur exposition aux variations des termes de l'échange, quand il s'agit de commerce interbranche.
- **choisir des spécialisations porteuses** dans des secteurs stables et créateurs de croissance.

Les deux points ci-dessus sont bien connus et ne font plus débat ; par contre, l'attention des analystes s'est portée ces dernières années sur les nouvelles technologies.

Remarque : développement et technologies de l'information et de la communication³⁵

Les progrès rapides des technologies de l'information et de la communication constituent peut-être une chance pour les pays en développement. Les TIC peuvent-ils être les vecteurs d'une mondialisation plus égalitaire ?

Les TIC semblent être un **moyen d'accélérer le développement** par différents voies :

- L'argument le plus souvent mis en avant pour faire la promotion des TIC n'est pas le plus convaincant ; on dit souvent que les TIC dégagent de forts gains de productivité liés au progrès technique, ce qui favoriserait la création d'emplois et revaloriserait les salaires.

³⁴ Le terme de « gouvernance » renvoie à l'ensemble des règles et des procédures de contrôle de l'application de celles-ci, qui permettent la régulation de la société. On préfère ce terme à celui de gouvernement, qui pourrait laisser croire que la régulation est uniquement publique, alors qu'une bonne gouvernance inclut aussi les règles encadrant le secteur privé.

³⁵ Pour des compléments, se référer à l'article de Thierry Vedel (2002).

Mais cette approche schumpeterienne est à double tranchant : si les TIC sont créatrices de richesse (par la diffusion de grappes d'innovations), elles sont aussi destructrices de pans entiers de l'économie traditionnelle.

- On dit aussi que les TIC permettraient de faire l'économie d'infrastructures coûteuses (organisation d'un système d'éducation en ligne sans passer par la construction d'établissements scolaires ; création d'un marché national par la vente en ligne avec un réseau de distribution léger...). Mais cet argument n'est pas non plus très convaincant (voir ci-dessous).

Ce que l'on est en droit d'attendre des TIC est une **contribution plus modeste au développement** :

- **Une meilleure formation** et un accroissement du capital humain : Internet facilite l'accès au savoir.
- **Un meilleur accès à l'information.** Les TIC rendent l'information plus transparente. Ceci peut permettre de résoudre certains problèmes d'asymétries d'information, qui entravent le développement des PVD (par exemple, les risques bancaires). Cela peut permettre aux autorités d'avoir une meilleure connaissance des problèmes et des solutions envisageables, d'où une amélioration de la gestion de l'Etat.
- **Une meilleure spécialisation.** Les PVD peuvent se spécialiser dans les TIC, spécialisation qui a deux avantages : les investissements de départ sont moins élevés que dans d'autres activités et les taux de croissance sont élevés.
- **Une meilleure attractivité.** La mise en place d'infrastructures de communication est une condition nécessaire pour attirer les capitaux étrangers et l'implantation de grandes entreprises étrangères (car elles fonctionnent en flux tendus).
- **Une meilleure insertion** dans le commerce mondial : une meilleure connaissance de la demande mondiale et une meilleure valorisation des ressources locales permettent de réduire le poids des intermédiaires, qui ponctionnent moins de marge (le contact est plus direct entre producteurs et consommateurs).

Mais, les TIC peuvent avoir des effets plus ambigus :

- Le recours croissant aux TIC ne signifie pas qu'on n'a plus **besoin d'infrastructures**. Par exemple, en ce qui concerne les transports, une part importante de l'activité économique consiste toujours à faire circuler physiquement des produits, même avec les TIC.
- Les nouvelles technologies sont efficaces si et seulement si elles sont combinées à des **changements organisationnels**, comme le montre Philippe Askenazy³⁶ : en l'absence d'une organisation adaptée du travail, l'outil informatique reste souvent un gadget coûteux. Or les PVD ne disposent pas toujours d'un appareil administratif, de

³⁶ Contribution de Philippe Askenazy au rapport du CAE (2000).

politiques d'accompagnement des TIC et des aménagements organisationnels adéquats.

- Les TIC pourraient être vues comme un moyen de **maintenir le déséquilibre mondial** entre pays riches et pauvres, dans une logique un peu similaire à celle de la géographie économique, qui voit d'un mauvais œil la diminution des coûts de transport, car les pays n'en bénéficient pas également.

Au total, **on se gardera de trop miser sur les nouvelles technologies, pour engager un processus accéléré de développement.**

Une ouverture prudente

" Un marché protégé peut encourager les exportations au lieu de les décourager, et peut-être même faire progresser le revenu national " (Krugman 1998). **Dans certains cas, une protection temporaire de certains marchés nationaux peut s'avérer efficace.**

En ce qui concerne *l'ouverture commerciale*, il est admis que l'ouverture complète est généralement une bonne chose à quelques exceptions près :

- Dans un environnement à rendements croissants et à concurrence imparfaite, un pays doit assurer que les surprofits sur un marché lucratif vont aller à l'entreprise nationale. Plus exactement, si les rendements croissants viennent de l'expérience que confère une longue production ("courbe d'apprentissage"), le producteur doit s'assurer, au début de la vie du produit, une part de marché supérieure à celle de ses concurrents, car il bénéficiera d'un avantage de compétitivité cumulatif et irrattrapable. L'essentiel est donc d'acquérir l'avantage initial, ce qui peut justifier une protection temporaire du marché ou une subvention.
- Le pays doit aussi encourager les activités qui produisent des économies externes et les protéger.
- Plus généralement, on a vu que l'avantage comparatif n'était pas (qu') une donnée; il pouvait s'acquérir; il peut donc s'avérer judicieux de **rester fermé le temps d'accumuler de l'expérience ("learning by doing") pour être compétitif au moment de l'ouverture**; sinon une ouverture précipitée met les entreprises nationales en concurrence avec celles de pays à faibles coûts de production qui produiront le même bien et le proposeront à un prix inférieur. Le protectionnisme peut donc être une bonne stratégie temporaire en préalable de l'ouverture (on retrouve la vieille thèse de List de protection des industries naissantes). Dès lors, **le problème de la politique commerciale n'est pas de décider si on ouvre ou pas, mais de décider à quel moment on ouvre**. La Chine peut avoir intérêt à importer des téléphones portables bon marché pendant 10 ans, article qui va bénéficier à d'autres secteurs chinois puis à les produire 10 ans plus tard, une fois qu'elle aura accumulé l'expérience suffisante pour les produire à faible coût. La question pertinente est donc celle du timing, alors que l'approche par les avantages comparatifs est purement statique.

En ce qui concerne *l'ouverture financière*, il faut être plus prudent, une ouverture trop rapide vulnérabilisant considérablement le pays comme l'a montré la crise asiatique (un manque de maturité des marchés débouchant sur des phénomènes d'aléa moral) : la crise asiatique a montré que **"séquencer" l'ouverture financière** était nécessaire, l'ouverture devant être

progressive et éventuellement différée tant que le pays ne possède pas des structures solides et notamment un système de contrôle prudentiel. L'ouverture doit être progressive, car elle doit être solide.

*

Le débat porte aujourd'hui sur le **rythme différencié des ouvertures commerciale et financière**.

On a vu que l'ouverture commerciale doit être menée avec volontarisme, tandis que la mondialisation financière doit être plus prudente. **L'ouverture n'est pas un bloc indissociable.**

D'un autre côté, ouvertures financière et commerciale ne sont pas totalement indépendantes :

- l'ouverture commerciale doit se prolonger en ouverture financière, sans quoi les capacités d'exportation ne peuvent pas se développer suffisamment, ce qui asphyxie l'ouverture commerciale.
- inversement, l'ouverture financière sans ouverture commerciale expose le pays au risque de crise financière autoréalisatrice, quand le ratio dette en devises sur exports paraît insoutenable aux yeux des spéculateurs³⁷.

Il faut donc plaider pour la mise en œuvre d'une "**libéralisation**" (c'est-à-dire d'un processus) plutôt que pour une politique de "libre échange"; la libéralisation doit être menée quand le secteur peut être exposé aux échanges internationaux, **en veillant à ce que ce calendrier ne favorise pas le développement de rentes de situation.**

Une ouverture réciproque

Pour que les PVD ne soient pas fragilisés par leur ouverture, il faut que leurs partenaires commerciaux soient également ouverts.

³⁷ Prenons l'exemple de l'Argentine, qui depuis le début des années 90 et ce jusqu'à la crise de change de décembre 2001, avait mis en place un currency board (caisse d'émission par laquelle la banque centrale se prive de l'usage de la politique monétaire en n'accordant des crédits qu'en contrepartie de son stock de réserves en dollars) dans le but de stopper l'hyperinflation. Les Argentins s'étaient alors endettés en dollars auprès des banques argentines et des institutions financières internationales, tout en ayant une activité en pesos. Pour les créanciers, le fait d'être remboursé dépendait donc de la pérennité du currency board (qui assurait la convertibilité des pesos en dollars au taux de 1 pour 1).

Si le créancier avait confiance dans le currency board, alors 1 dollar = 1 peso et comme la dette publique (en dollars) n'était que de 50% du PIB (en pesos), l'Argentine ne semblait pas trop endettée.

Mais s'il ne croyait pas à la pérennité du currency board, il jugeait que l'Argentine devrait rembourser ses emprunts avec des dollars venant de l'extérieur. Pour évaluer la soutenabilité de la dette, il fallait donc la rapporter aux exportations (capacité d'engranger des "vrais" dollars) et non au PIB; le créancier effectuant ce calcul trouvait alors que la dette équivalait à 500% des exportations, ce qui était non soutenable.

Aussi, dès le milieu des années 90, les créanciers chargèrent les taux d'intérêt d'une prime de risque très importante (prime au non remboursement). La dette devint alors effectivement insoutenable et les Argentins insolubles, ce qui précipita la crise de change.

Une telle crise est ainsi autoréalisatrice : si on ne croit pas en la pérennité du currency board, alors l'endettement (rapporté aux exports) est effectivement énorme, ce qui explique la hausse des taux d'intérêt élevés, hausse qui rend effectivement la dette insoutenable.

Or les pays industrialisés conseillent aux pays en développement de libéraliser leurs échanges, alors qu'eux mêmes continuent à protéger de la concurrence internationale des pans entiers de leurs économies (agriculture, par exemple).

Par ailleurs, les migrations avaient fortement contribué à la convergence des pays au 19^{ème} siècle; or les pays riches sont actuellement très fermés aux pays pauvres de ce point de vue.

Il y a donc encore de gros **obstacles à la pénétration des flux migratoires et commerciaux des pays en voie de développement dans les pays riches.**

Il faut toutefois reconnaître que l'Europe est en avance sur ce point. En février 2002, l'Union est parvenue à un accord ("Everything But Arms") sur l'ouverture des marchés européens sans droits de douane à tous les produits, sauf les armes, en provenance des 48 PMA.

Remarque

Toutes les mesures de protection ne pénalisent pas les pays en développement. L'accord sur l'agriculture conclu à Marrakech en 2001 distingue ainsi les subventions distorsives, (qui comprend les subventions à l'exportation) d'autres types de subvention moins préjudiciables au commerce :

- les services de caractère général tels que la recherche, la formation, la promotion.
- le soutien direct et découplé aux producteurs (subventions non assises sur la production mais sur l'état d'agriculteur).

Une ouverture accompagnée

La politique de libéralisation des échanges doit être accompagnée par des politiques menées par les pays industrialisés. Ce "**partenariat pour le développement**" entre pays riches et pauvres passe en priorité par l'aide au développement.

1. Pourquoi aider ?

L'opinion est répandue selon laquelle l'aide serait inutile; deux arguments reviennent souvent dans les discours : l'argument "trade not aid" et l'argument national.

Argument 1 : aide publique ou capitaux privés?

Le slogan libéral "trade not aid" est une invitation à la réduction de l'APD, jugée moins efficace que les financements privés.

Cette position est cependant critiquable ; **il ne semble pas que les mécanismes de marché puissent seuls contribuer à la sortie du sous-développement. Aide et commerce sont complémentaires et non exclusifs.** En effet :

- L'allocation et le volume des capitaux privés ne tiennent pas compte du fait que certains projets peuvent générer des externalités, ce qui débouche sur un financement insuffisant.

- Pour des projets qui ont le statut de biens publics, le financement privé est sous-optimal, car les bénéficiaires peuvent adopter des comportements de "passager clandestin".
- D'autre part les capitaux privés sont très sélectifs dans leur destinations (discrimination de l'Afrique) et sont très volatils, ce qui n'est pas toujours favorable au développement de long terme.
- Enfin les capitaux privés recherchent le profit, ce qui n'est pas forcément porteur de développement qualitatif (bien-être) et de justice sociale.

Argument 2 : une aide purement altruiste ?

Une autre critique généralement faite à l'APD est sous-tendue par des arguments nationaux (l'aide serait une perte d'argent, à l'heure où le budget devrait être consacré aux problèmes intérieurs). Mais c'est oublier que **les pays industrialisés bénéficient "en retour" de l'aide qu'ils accordent aux pays en développement.**

Les économistes ont longtemps fait preuve d'un certain manque d'intérêt pour les inégalités. Dans les rapports Nord-Sud, les économistes du développement ont donné la priorité à la croissance, au développement et à la réduction de la pauvreté, les inégalités leur apparaissant comme un problème secondaire. Le courant néoclassique voyait dans l'inégalité, au pire un mal nécessaire, au mieux un accélérateur de croissance par la concentration entre quelques mains des capacités d'épargne et d'investissement et par la création d'une incitation au travail et à l'innovation. Ces dernières années, le thème des inégalités a retrouvé la faveur des économistes, autour de la problématique de l'efficacité: les inégalités seraient parfois inefficaces. Dès lors, **on ne lutte plus seulement contre les inégalités au nom de l'équité mais également au nom de l'efficacité.**

Selon Sachs (2001), les pays riches ont intérêt à aider les PVD à sortir du sous développement, car **la réussite économique des pays pauvres accroît le bien-être des pays riches.**

Par exemple, une situation économique dégradée peut causer la fragilisation ou le renversement d'un Etat, ce qui menace les intérêts étrangers dans ce pays. Mais Sachs ne s'en tient pas là et cite tout un ensemble de cas, où les pays riches supportent les **répercussions négatives des problèmes rencontrés par les pays pauvres**: menaces sur la sécurité nationale (terrorisme), trafic de drogue, dégradation de l'environnement, propagation de maladies...Sachs conclut son article en plaidant pour une politique plus active de soutien au développement, politique qui est dans l'intérêt des pays industrialisés.

2. Origines du manque d'efficacité de l'aide

Les analystes s'accordent à dire que l'aide au développement peut stimuler le développement mais qu'elle est parfois accordée en pure perte. On est donc amené à s'interroger sur les **conditions d'efficacité de l'APD**³⁸:

³⁸ Les analyses s'inspirent de plusieurs publications relatives à l'efficacité de l'APD : les deux derniers chapitres du rapport BM sur le développement mondial 2000/2001 consacré à la pauvreté; le rapport BM "Aid and reform in Africa : lessons from ten case studies" 2001 et la conférence de presse qu'ont tenue David Dollar et Alan Gelb à ce sujet ; le rapport BM "Assessing Aid : what works, what doesn't and why " 1998.

1 Le développement et la réduction de la pauvreté résultent de la **mise en œuvre par les PVD de "bonnes politiques"** (politiques favorisant croissance et développement³⁹). L'aide est efficace si elle accompagne de bonnes réformes. A contrario, dans les pays qui ne mettent pas en œuvre de telles politiques, l'aide va seulement retarder la réforme et contribuer à financer de mauvaises politiques.

2 La réussite des réformes dépend de l'**adhésion des bénéficiaires de l'aide**. Si la réforme est imposée de l'extérieur, on observe des effets de distanciation/déresponsabilisation des bénéficiaires par rapport aux activités financées par l'aide extérieure, ce qui diminue considérablement l'efficacité de l'aide.

3 Un troisième problème tient à la **fongibilité de l'aide**. L'aide allouée à un secteur ou un projet précis permet souvent de libérer pour d'autres usages des ressources que le gouvernement aurait sans cela affectées à ce secteur ou à ce projet. L'aide permet ainsi aux pays d'augmenter les dépenses dans des secteurs que les bailleurs ne souhaiteraient pas financer (achat d'armes par exemple).

4 L'aide peut aussi échouer non pas parce qu'elle est mal utilisée mais parce son **montant est trop faible**. Les ONG rappellent régulièrement que les pays industrialisés se sont maintes fois engagés dans le cadre de l'ONU à consacrer 0.7% du PIB à l'APD. Or l'APD n'a pas cessé de diminuer depuis 1992 (en valeur réelle).

3. Propositions

Proposition 1 : aide financière vs assistance

Une fois qu'on a dit que l'aide était d'autant plus efficace que le pays bénéficiaire menait de bonnes politiques, il suffirait que l'aide incite le pays à mener de telles politiques pour que l'APD soit efficace.

Mais là est le problème : les études empiriques s'accordent à dire qu'en général, l'aide financière ne suscite pas la mise en œuvre de bonnes réformes domestiques. Le rapport "Aid and reform in Africa" est clair à ce sujet : "there is no consistent relationship between aid and reform". Il faut donc se résoudre à allouer l'aide financière de manière sélective : **aider financièrement les pays qui suivent les bonnes politiques**. Selon Dollar, l'aide actuelle serait très loin de cette allocation optimale, dans la mesure où les fonds iraient largement aux pays menant de mauvaises politiques.

Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas aider les pays qui ont un cadre politique et institutionnel défavorable au développement. Cela signifie qu'il ne faut pas leur apporter une aide financière (car l'argent n'ira pas à la réforme mais nourrira de mauvaises politiques, des pratiques de corruption et justifiera le report des véritables réformes) mais que **dans le cas de pays menant de mauvaises politiques, l'aide doit plutôt prendre la forme d'un soutien aux institutions et d'une expertise en matière de politiques à suivre**.

Plus exactement, l'aide doit être différenciée dans le temps. Au début, quand le pays ne fait pas de réformes sérieuses (phase de pré-réforme), l'aide doit se limiter à une assistance

³⁹ On discutera plus loin l'expression « bonne politique ».

technique, à une assistance humanitaire et à un conseil en matière de politique, qui permettent de consolider le cadre institutionnel et politique et qui favorisent l'émergence d'une bonne gouvernance. Il faut donc privilégier l'assistance plutôt que distribuer des fonds qui ne déboucheraient pas sur des réformes. Puis, l'aide financière doit s'accroître à mesure que les politiques s'améliorent.

Proposition 2 : aide appropriée vs aide conditionnée

Les réformes les plus efficaces sont celles que les pays se sont appropriées et non les réformes imposées de l'extérieur. Cela va à l'encontre de l'approche traditionnelle de l'APD, qui assortit l'aide de conditions, pour s'assurer du bon usage des fonds. Rappelons qu'après la crise de la dette de 1982, le FMI et la BM ont conditionné l'octroi des crédits ou le rééchelonnement de la dette à l'adoption de programmes dits PAS avec des conditions parfois très précises ; l'échec de ces programmes a montré que les conditionnalités ne pouvaient se substituer à l'adhésion de la population. Ceci a un certain nombre de corollaires :

- Il est devenu clair que les conditionnalités ont été trop utilisées. Il faut donc **réduire le nombre de conditions**, c'est-à-dire ne pas reproduire le cas de prêts avec 50 ou 60 conditions.
- Il faut mettre en place des processus de consultation et de **concertation avec la société civile** et le monde politique. On rappellera qu'il est essentiel d'impliquer les représentants de la société civile : les ONG et les parlementaires. Plus généralement, il faut tenir davantage compte de la situation locale.
- Il faut **privilégier une aide globale** (aide sectorielle, aide budgétaire ou réduction de la dette) **sur une aide trop ciblée** (projets). C'est l'idée que défend l'approche sectorielle, qui s'est développée ces dernières années : cette approche propose que le pays bénéficiaire élabore une stratégie relative à un secteur donné et que les bailleurs de fonds s'engagent à soutenir non pas des projets particuliers mais le secteur tout entier (les activités entreprises dans le secteur sont exécutées par le pays bénéficiaire). Plus généralement, on peut transposer l'approche sectorielle à l'échelle du pays en plaidant pour un soutien budgétaire aux gouvernements qui suivent une bonne stratégie de développement (plutôt que pour le traditionnel financement de projets).

L'initiative de lutte contre la pauvreté initiée par la BM et le FMI en 1999 va dans le sens de ce nouveau type d'aide : les pays désireux de bénéficier d'une aide financière d'une des deux organisations ou d'un allègement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE, doivent rédiger un programme de lutte contre la pauvreté et mener une stratégie appropriée sur trois ans. Il s'agit d'un processus participatif qui associe les bailleurs de fonds à l'ensemble des acteurs sociaux dans l'élaboration et le suivi des politiques mises en œuvre.

Proposition 3 : aide directe vs aide indirecte

Comme l'aide est fongible et comme la réussite de l'aide dépend de la qualité du cadre institutionnel, il faut accroître la part de l'aide qui est destinée aux réformes institutionnelles et au conseil politique, en comparaison de celle accordée aux projets.

L'aide est souvent plus utile si elle sert à créer les conditions institutionnelles d'une lutte efficace contre la pauvreté, en **favorisant l'émergence d'une bonne gouvernance**. L'aide efficace a donc un effet indirect sur la pauvreté et non un effet direct (comme c'est le cas avec les projets).

Proposition 4 : prêts vs dons

A la suite du rapport Meltzer, il est régulièrement proposé de transformer les prêts en dons et d'accorder l'aide ultérieure sous cette seconde forme. A l'appui de cette proposition, il existe de nombreux **arguments en faveur des dons** :

- Il est temps de jouer la carte de la **transparence** et de reconnaître l'insolvabilité de certains PVD. Il faut sortir de la logique malsaine dans laquelle les PVD encourent des prêts qui ne seront jamais remboursés.
- L'APD sert en partie à faire des **investissements en capital humain** (école, santé), qui ne peuvent par nature être rentabilisés directement donc qui ne doivent pas faire l'objet de prêts stricto sensu.
- Enfin, les pays en développement connaissent de gros **déficits d'épargne**⁴⁰. Or ce déficit ne peut se résorber uniquement par une hausse du taux d'épargne domestique (cela nuirait à la consommation) ; donc il est nécessaire de recevoir des flux de ressources externes et leur volume est tel qu'ils ne peuvent pas prendre intégralement la forme de dettes.

Mais d'un autre côté la conversion des prêts en dons expose les pays bénéficiaires à des risques :

- **risque de ne plus avoir accès au marchés mondiaux de capitaux** (du fait d'une défiance des investisseurs), même si historiquement, on n'a pas observé de tels comportements après des annulations de dettes.
- **risque de voir le montant total de l'aide diminuer**, du fait d'une réduction des capacités de prêts des bailleurs de fonds.

Plus généralement, on fera remarquer que **ce ne sont pas les prêts qui sont au coeur du problème, ce sont les politiques des pays bénéficiaires qui ne génèrent pas assez de croissance pour assurer le service de la dette**. Si on accorde des prêts à des pays qui mènent de mauvaises politiques, ils ne croissent pas assez pour générer la richesse qui permettra le remboursement. A contrario, les prêts ne posent pas de problème quand ils sont consentis à des pays qui mènent de bonnes politiques, car ces derniers sont en mesure de les rembourser.

Proposition 5

En ce qui concerne le **montant de l'APD**, il faut saluer les initiatives récentes des pays industrialisés. Les pays de l'Union Européenne se sont engagés à réévaluer la moyenne européenne d'APD à 0.39% d'ici à 2006 (les pays dont l'APD est inférieure à 0.33% du PIB doivent dépasser ce pourcentage d'ici 2006). La France, premier donateur au sein du G7 (en part du PIB), devrait connaître une hausse de son aide à 0.36% en 2002.

⁴⁰ On parle de "déficit d'épargne" quand l'épargne intérieure est trop faible au regard de l'investissement nécessaire.

Conclusion

Ces propositions invitent donc à **être plus sélectif dans le choix des pays bénéficiaires et des instruments utilisés.**

Certains points restent cependant problématiques :

- Il n'existe pas de consensus autour de la **définition de la bonne gouvernance**. S'il est indubitable qu'il vaut mieux prêter à des pays menant de bonnes politiques de développement, encore faut-il préciser ce qu'on entend par "bonnes politiques". Si l'on en croit le rapport "Aid and reform in Africa", la bonne politique combine faible inflation, ouverture commerciale, solidité des marchés financiers, effectivité de la loi, prestation de services fondamentaux... On est en droit de se demander si on ne retrouve pas sous une forme déguisée les politiques d'ajustement structurel, basées sur le triptyque stabilisation macro-économique, libéralisation externe, libéralisation interne, politiques qui se sont soldées par un échec.
- La BM et le FMI supposent que les résultats en matière de développement sont totalement imputables aux politiques menées par les pays bénéficiaires de l'aide, ce qui minimise l'importance d'**autres facteurs responsables de l'échec de l'aide** (protection intellectuelle, conflits, mondialisation financière, crise économique mondiale...).

Conclusion

Les réflexions qui viennent d'être menées sur les modalités de l'ouverture peuvent laisser croire qu'une ouverture bien menée est la solution unique et universellement applicable pour résoudre les problèmes de développement. Il faut toutefois se garder de susciter un nouveau culte de l'ouverture. Plusieurs arguments vont dans ce sens.

1 On ne peut pas tout attendre de l'extérieur et **du moins pour des pays très peuplés, le développement passe par la constitution d'un grand marché intérieur**. Lewis (1980) va très loin dans ce sens : d'après lui, le marché intérieur devrait être, plus que les exportations, le moteur de la croissance, car les stratégies de développement extraverties rendent les PVD excessivement dépendants de l'ouverture et de la croissance des pays riches.

2 **Les gains de l'ouverture ne peuvent sans doute être pleinement réalisés qu'à partir d'un certain niveau de développement et de richesse cumulée⁴¹.**

En distinguant l'ensemble des pays ouverts par leur niveau de revenu, on constate que si les pays les plus ouverts ont enregistré le taux de croissance le plus élevé en moyenne pendant les années 1990, les pays à bas revenus ont moins profité de l'ouverture que les pays à revenus moyens.

⁴¹ Voir lettre du CEPII octobre 2001.

En effet, certains facteurs exogènes handicapent fortement les pays les plus pauvres : l'isolement géographique, l'étroitesse des marchés intérieurs, les mauvaises dotations en facteurs, le poids de l'histoire (colonisation) ; tous ces éléments constituent un "**état initial**" qui empêche les pays de profiter de l'ouverture. Dans ce cas, une politique d'ouverture aux échanges n'est pas une priorité ; il faut d'abord modifier ces conditions initiales.

Ces constats ne doivent pas amener à porter un jugement fataliste et pessimiste sur la situation des pays les plus pauvres (jugement selon lequel, le rattrapage ne serait pas possible en deçà d'un certain seuil de pauvreté) mais il suggère que :

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- L'ouverture est une des composantes du rattrapage ; il ne faut pas tout attendre d'elle.- Pour les pays les plus pauvres, l'ouverture n'est pas toujours la solution. |
|--|

Chapitre 4 Mondialisation et inégalités au sein des pays en développement

On va à présent analyser l'effet de l'ouverture sur la distribution des revenus dans les pays en voie de développement. Plus exactement, on cherche à **isoler l'effet de la mondialisation sur les populations défavorisées**, ce qui n'est pas aisé, vue la multitude de facteurs qui peuvent contribuer à dégrader leur condition.

Les perdants de la mondialisation

Qui sont les perdants de la mondialisation dans les PVD?

1. Les pauvres

Les ONG défendent l'idée que la mondialisation est non seulement inégalitaire entre les pays mais aussi au sein des pays et qu'elle dégrade la situation des pauvres dans les PVD. Sur ce point, la Banque mondiale a infléchi sa position : elle continue à défendre l'idée que c'est l'ouverture aux échanges et la libéralisation de ces derniers qui favorisent la convergence entre pays (réduction des inégalités "between") mais, en faisant de la lutte contre la pauvreté une priorité (avec le thème de la "croissance pro-pauvres"), elle reconnaît tacitement que l'ouverture ne suffit pas pour réduire les inégalités.

Un consensus voit peu à peu le jour qui identifie les perdants de la mondialisation aux populations pauvres dans les PVD.

Remarque : la pauvreté ne se définit pas seulement par des critères monétaires (un revenu insuffisant pour se procurer l'essentiel). Dans un contexte de mondialisation, la pauvreté prend de nouvelles formes :

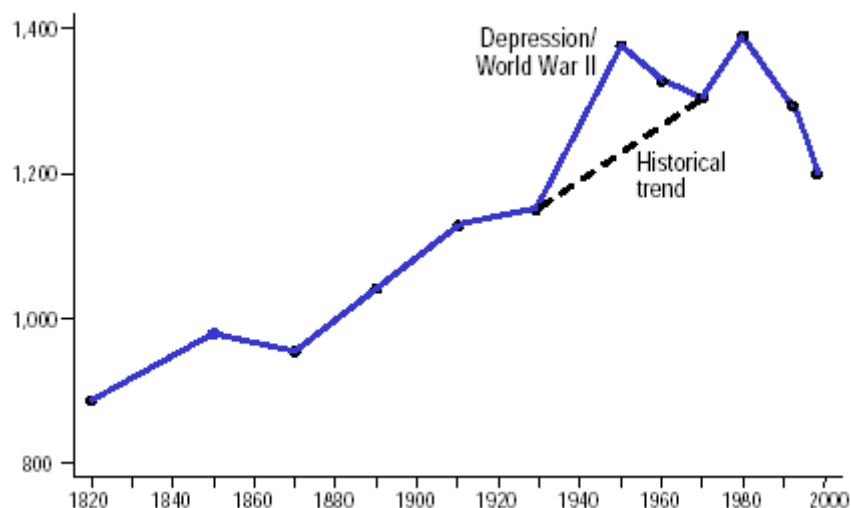
- elle prend les traits d'une **trappe** : une situation où la mobilité est faible et dans laquelle il est moins aisé de tirer parti des gains aux échanges. On peut parler d'"immobilité" des populations pauvres.
- elle apparaît aussi comme une situation de **vulnérabilité** avec une exposition plus grande aux chocs défavorables nés de la mondialisation. La pauvreté est une forme de "précarité".

2. Les régions périphériques

Les inégalités sont également régionales dans les PVD (écart entre villes et campagnes, zones côtières et intérieur des terres...); ce sont d'abord les zones urbaines et tournées vers l'exportation qui ont bénéficié de l'ouverture internationale, comme le montre l'exemple chinois.

La figure emblématique du perdant de la mondialisation, ce pourrait être le paysan pauvre vivant dans les campagnes éloignées des côtes.

Evolution de la pauvreté



On voit sur le graphe précédent qu'au niveau mondial, le nombre d'individus (en millions) disposant de moins d'un dollar par jour a beaucoup crû avant que l'engagement de populations nombreuses dans un processus de développement ne fasse reculer le nombre de pauvres. **Le retournement de la tendance se situerait dans les années 50.**

*

Comment a évolué la pauvreté⁴² pendant la dernière décennie, qui est celle de la mondialisation?

Plusieurs constats dressent un bilan mitigé de la situation:

- Alors que la population a continué à croître de 70 millions par an, **le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté est resté stable au cours des années 90**; la proportion de la population des PVD en situation d'extrême pauvreté a donc diminué, passant de 29% au début des années 90 à 24% à la fin de la décennie⁴³ (la part des plus pauvres dans la population mondiale est passé de 24% en 1990 à 20% à la fin des années 90).
- La pauvreté a sensiblement reculé en Asie mais beaucoup moins en Afrique et en Amérique Latine. A la fin des années 1990, **les plus pauvres restent concentrés en Asie du Sud et en Afrique**, où la dynamique de croissance est moins favorable au recul de la pauvreté.

⁴² On choisit comme mesure de la pauvreté le critère 1\$ US par jour.

⁴³ Rapport Banque mondiale (2000).

- L'Afrique sub-saharienne compte 290 millions de personnes victimes d'extrême pauvreté; mais en réalité, beaucoup d'entre eux sont significativement au dessous du seuil de pauvreté. Cela pourrait expliquer la lenteur des progrès réalisés pour réduire la pauvreté dans ces pays: la croissance pro-pauvres ne peut avoir à court terme un fort impact sur la pauvreté telle qu'elle est mesurée habituellement, car elle doit d'abord amener les pauvres au seuil de 1\$⁴⁴.
- Enfin, la crise asiatique a sans doute eu un impact très important sur la pauvreté; des études estiment que le nombre de pauvres dans les pays en développement aurait diminué après 1993 si la crise asiatique n'avait pas eu lieu.

Les résultats ne sont donc pas catastrophiques comme on l'entend souvent, mais ils ne sont pas non plus encourageants. Par ailleurs, le troisième argument est ambigu, car la crise asiatique est en grande partie liée à la mondialisation.

Effets de la mondialisation

Les échanges aggravent-ils ou réduisent-ils les inégalités au sein des pays en développement?

Approches théoriques

Le cadre général de réflexion est toujours la **théorie des avantages comparatifs** mais dans sa version factorielle (théorie HOS); elle donne des prédictions intéressantes quant aux effets des échanges commerciaux sur les inégalités "within".

Pour ce qui est spécifiquement des pays en développement, la référence en matière d'inégalités internes est la **théorie de Kuznets**, qui étudie leur évolution au fur et à mesure du développement économique.

1. Ouverture et inégalités

La grande référence théorique traitant des effets des échanges sur la répartition des revenus dans un pays, est la **théorie Heckscher Ohlin Samuelson**⁴⁵, qu'on peut appliquer au cas des pays en développement.

Cette théorie décrit un monde à deux facteurs et deux pays. Considérons que les facteurs sont le travail qualifié et le travail non qualifié et les deux pays, le Nord qui possède en abondance du travail qualifié et le Sud, où c'est le travail non qualifié qui est plus répandu. Selon la théorie, le commerce va augmenter la rémunération du travail qualifié et baisser les salaires des non qualifiés au Nord, alors que l'inverse se produira au Sud. Comme le travail qualifié est détenu par les populations aisées et que les pauvres sont souvent des travailleurs non qualifiés, alors les riches vont voir leur situation s'améliorer au Nord et se détériorer au Sud,

⁴⁴ Voir Chen et Ravallion (2000).

⁴⁵ Voir annexe 2.

tandis que c'est l'inverse pour les pauvres. **Le commerce devrait donc réduire les inégalités au Sud.**

Selon O'Rourke (2001), **les prédictions du modèle HOS, ne sont pas vérifiées en pratique**⁴⁶ **si on considère la mondialisation des dernières décennies**: bien que l'expérience des pays d'Asie du sud-est dans les années 60 et 70 confirme la théorie, les inégalités sembleraient s'être aggravées dans les pays d'Amérique Latine suite à la libéralisation des années 80. Par ailleurs, des études économétriques montrent que le différentiel de salaires a diminué dans les pays à revenu élevé pendant les années 80 et 90, alors que ce différentiel aurait cru dans les pays intermédiaires (comme les pays anciennement communistes). La Chine est l'exemple emblématique de pays où les inégalités ont cru pendant la dernière décennie.

Ces tendances ne suffisent toutefois pas à contredire la théorie, car la distribution des revenus est conduite par de nombreux facteurs: le commerce (et la mondialisation) n'est pas le seul élément qui influence la demande de facteurs de production et donc leur revenu. Les mutations technologiques, la diminution du pouvoir de négociation des syndicats, la chute du communisme, l'éducation, la démographie, sont autant de facteurs influençant eux aussi l'évolution des inégalités.

2. Croissance et inégalités

La théorie HOS est certes un outil d'analyse incontournable des inégalités "within" mais elle ne prend pas spécifiquement en compte les inégalités dans les pays en voie de développement. La **théorie de Kuznets** s'intéresse, quant à elle, au cas des PVD mais relie inégalités et croissance et non inégalités et échanges.

Kuznets (1955) tente de clarifier les rapports entre croissance et inégalités; d'après lui **la croissance agit sur les inégalités en les creusant dans un premier temps puis en les réduisant**. En effet, dans un premier temps, les firmes profitent du réservoir illimité de main d'œuvre du secteur archaïque touché par un sous emploi massif. Puis cette ressource se tarit progressivement, les salaires augmentent et les coûts sociaux du travail apparaissent (protection sociale, sécurité...). L'Etat écrête les plus hauts revenus et soutient les plus bas. Tout ceci génère une croissance intensive tirée par la consommation notamment des classes moyennes salariées. Ce modèle est confirmé par l'évolution récente des NPI qui sont passés beaucoup plus vite au second stade, ce qui expliquerait leur croissance spectaculaire (fordisme précoce).

L'argument de Kuznets repose donc sur **le déplacement de la main d'œuvre de secteurs à basse productivité vers des secteurs à haute productivité, au cours des changements structurels caractéristique du développement**. Conjointement à ce déplacement de la population, les inégalités devraient s'accroître pour ensuite diminuer, la main d'œuvre devenant majoritairement formelle.

⁴⁶ Remarquons que pour Dollar, qui interprète différemment la théorie, celle-ci est bien confortée par les faits.

Conclusion

Les deux arguments théoriques présentés ci-dessus ne sont pourtant pas contradictoires mais reflètent deux facettes d'un même processus, qu'on pourrait qualifier de "**destruction créatrice**" en reprenant l'expression de Schumpeter.

Avec l'ouverture, le pays se spécialise dans la production de biens où il a un avantage comparatif, ce qui provoque souvent la *destruction* de pans entiers de l'économie archaïque au profit d'industries intensives en main d'œuvre peu qualifiée (cultures vivrières, électronique grand public, confection...). L'exode rural alimente la population d'un prolétariat urbain, qui cherche à se faire embaucher dans les nouveaux secteurs. La thèse de Kuznets explique bien la pression à la baisse des rémunérations liée à cette mutation productive.

Mais d'un autre côté, il y a *création* d'une économie tournée vers l'export, économie qui bénéficie de la demande forte provenant de l'étranger. Le théorème HOS rend compte des effets de l'insertion nouvelle dans le commerce international.

Théoriquement, on peut donc isoler **deux forces contradictoires**, à l'œuvre lors de la réallocation des ressources :

- d'une part, **les échanges ont tendance à réduire les inégalités dans les PVD, du fait de la spécialisation de ces pays dans des biens intensifs en travail peu qualifié**, dont la demande mondiale augmente.
- d'autre part, **la présence d'une énorme réserve de main d'œuvre crée une forte pression à la baisse des rémunérations.**

Pour évaluer l'effet net de cette destruction créatrice, on va s'en remettre aux études empiriques.

Etudes empiriques

1. Effets de l'ouverture commerciale sur les revenus

Dollar (2001) compare deux groupes de pays⁴⁷ (nouvellement mondialisés et marginalisés) du point de vue du développement des inégalités "within". Il en tire les constats suivants :

- Le nombre total de pauvres a augmenté dans les pays marginalisés et diminué dans les pays nouvellement mondialisés (on a observé une forte diminution de l'inflation dans les pays nouvellement mondialisés, ce qui a bénéficié aux pauvres).
- **Les pauvres bénéficient de la mondialisation car l'intensification des échanges va de pair avec une accélération de la croissance et pas de modification de la distribution des revenus** (les perdants et les gagnants sont également distribués dans l'échelle des revenus ; les inégalités ne diminuent pas mais n'augmentent pas non plus) i.e. comme les gains de l'ouverture vont équitablement à tout le monde, le taux de croissance du revenu des pauvres augmente avec l'ouverture.

⁴⁷ Pour la définition de ces deux groupes, se référer au chapitre 3, partie 1: "approche empirique".

- Comme la croissance du revenu des pauvres s'accélère avec l'ouverture mais pas plus que celle des riches, la pauvreté peut diminuer mais pas les inégalités.

Selon Dollar, **la mondialisation n'a donc pas d'effet sur les inégalités "within" et profite aux pauvres.**

Cependant, ce résultat est un résultat agrégé, qui recouvre différentes expériences nationales. Dans les faits, on constate que certains pays décident de partager les gains issus de la mondialisation tandis que d'autres ne corrigent pas les éventuelles asymétries. Le degré d'inégalités internes reflète donc les choix politiques et les préférences nationales. Il semble que la plupart des pays aient les moyens d'assurer une juste redistribution des richesses ; tous ne le font pas. L'inégalité résulte donc d'abord d'une **mauvaise répartition des gains de l'échange, qui peut découler de choix politiques.**

Remarquons que ces choix sont doubles :

- *Ex ante*, les pays mettent en oeuvre des politiques de croissance qui ont déjà des répercussions sur la condition des pauvres (politique de maîtrise de l'inflation ou de développement financier qui favorise les pauvres en facilitant l'accès au crédit).
- *Ex post*, les pays décident de partager plus ou moins les fruits de la croissance par des politiques de redistribution.

2. Autres effets de l'ouverture

La mondialisation ne se réduit pas à l'ouverture commerciale. Des phénomènes liés à la mondialisation ont pour effet d'**accroître la vulnérabilité des populations défavorisées**⁴⁸. La fragilisation de certaines populations peut prendre plusieurs formes :

1 Certains phénomènes économiques sont des manifestations de la mondialisation et affectent directement les populations pauvres :

- La perturbation du système des prix telle que la dégradation des termes de l'échange ou l'inflation sont très préjudiciables aux pauvres.
- La concurrence entre PVD a aussi un effet sur la pauvreté. En Amérique Latine, dans les années 80, la libéralisation a coïncidé avec un accroissement de l'écart entre salaires qualifiés et non qualifiés car les pays d'Amérique Latine se sont libéralisés en même temps que des pays plus pauvres tels que la Chine et l'Inde.

2 Mais la mondialisation affecte aussi indirectement les inégalités au sein des PVD, par le biais des politiques d'austérité que les pays doivent mener pour être attractif (aux capitaux) **et compétitif** dans un environnement plus ouvert. Les crises financières sont ainsi généralement suivies de politiques d'austérité nécessaires mais très préjudiciables aux pauvres (au nom de la lutte contre le déficit budgétaire). Le nombre de personnes vivant en dessous de

⁴⁸ Cela renvoie à l'idée générale que la mondialisation a un coût et que ce coût d'adaptation n'est pas supporté par tous.

1 dollar par jour dans l'Est de l'Asie et le Pacifique était passé de 417 millions en 1987 à 265 millions en 1996, avant d'augmenter à 278 millions en 1998 avec la crise asiatique⁴⁹.

Il est donc difficile de mesurer l'impact réel de la mondialisation sur les inégalités internes, car **même si l'ouverture n'avait pas d'effet direct sur les inégalités** (thèse de Dollar), **la mondialisation se manifeste indirectement dans certains chocs économiques défavorables aux populations pauvres.**

Réduire les inégalités

La question de l'objectif

Quand on veut aider les populations défavorisées, il est fondamental de bien **identifier l'objectif** qu'on veut poursuivre.

Pendant longtemps, il a été d'usage de fixer un objectif de croissance, la réduction de la pauvreté en découlant nécessairement. La lutte contre la pauvreté était donc indirecte et passait par des **politiques de croissance**.

Cette première position est fondée dans la mesure où **c'est bien la croissance qui permet de résoudre le problème de la pauvreté**. Le lien empirique entre croissance et réduction de la pauvreté peut être illustré par de nombreux "cas d'école": l'Inde, la Chine, le Vietnam... Plus généralement, on justifie ce lien en comparant l'Asie et l'Afrique: c'est la forte croissance qu'a connu la région Asie de l'Est et du Pacifique, qui explique la réduction de la pauvreté de 28% en 1990⁵⁰ à 15% en 1998, alors que les chiffres sont de 48% (1990) et 46% (1998) en Afrique sub-saharienne⁵¹.

Aujourd'hui, on préfère mener des **politiques** plus directes⁵², **ciblées** sur les populations défavorisées, le problème étant de savoir si on peut mener une action sur toute la distribution des revenus (lutte contre les inégalités) ou juste sur les populations pauvres (lutte contre la pauvreté). Ce choix doit sans doute être fait au cas par cas.

Pourquoi réduire les inégalités "within" et la pauvreté?

La réduction des inégalités internes aux pays est une condition de sortie du sous-développement et c'est à ce titre qu'on doit les combattre. **Une trop forte inégalité interne entrave en effet la croissance** par les canaux suivants.

- Bien que certains pays ouverts au commerce international fondent leur développement sur des stratégies extraverties, ils n'ont pas intérêt à négliger la **croissance du marché**

⁴⁹ Rapport Banque mondiale (2000).

⁵⁰ En 1990, 28% de la population de la zone vivait avec moins de 1 dollar par jour.

⁵¹ Banque Mondiale (2001b).

⁵² En complément de la croissance.

intérieur qui doit relayer la demande externe à partir d'un certain niveau de développement⁵³. Ceci nécessite une réduction des inégalités internes.

- Une forte inégalité peut conduire à des **transferts publics élevés**, financés par une fiscalité distorsive qui réduit l'efficacité économique.
- Une forte inégalité empêche les plus défavorisés d'avoir accès au crédit et à l'assurance et de déployer leur potentiel productif (on parle de phénomènes de "trappe" quand les **marchés du capital et de l'assurance** sont **imparfaits**), tandis qu'elle désincite les plus riches (devenus rentiers) à le faire.
- La montée des inégalités favorise enfin **la corruption et la criminalité**.

La croissance passe donc par une réduction des inégalités internes et c'est ce qu'on observe empiriquement : les PVD qui s'en sortent le mieux sont ceux qui ont œuvré pour la réduction quantitative et qualitative (santé, éducation...) des inégalités⁵⁴.

Les instruments de lutte contre les inégalités

1. Problématique

Il n'existe pas de formule universelle pour résoudre le problème de la pauvreté. Nous tentons ici de poser le problème de façon générale mais les priorités devront être établies au cas par cas en fonction des ressources et des caractéristiques locales.

L'approche actuelle des inégalités internes est fortement marquée par l'analyse des inégalités de Sen (1992) et donne de ce fait la priorité à la lutte contre l'inégalité des chances (alors que celle contre les inégalités de fait passe au second plan). Selon cette approche, il faut prendre le problème à la racine : non pas lutter contre la pauvreté et les inégalités *ex post* (faire de la redistribution passive) mais éviter qu'elles ne constituent des trappes *ex ante*.

Les politiques de lutte contre les inégalités doivent donc favoriser **l'insertion** des catégories défavorisées :

- insertion dans la vie économique : accès aux marchés de capitaux, à l'assurance, possibilité d'entreprendre...
- insertion dans la vie politique : possibilité de s'exprimer, d'être représenté...
- insertion dans la société : éradication de la précarité, de l'exclusion et mesures en faveur de la mobilité sociale.

Mais l'accroissement des opportunités ne suffit pas à résoudre le problème des inégalités, car la pauvreté ne se définit pas seulement par la présence d'obstacles à la mobilité mais aussi par la vulnérabilité et l'exposition au risque. La lutte contre l'inégalité des chances ne doit pas faire oublier les inégalités de fait, qui ne sont pas toutes réductibles à des inégalités de mérite. Les mesures d'insertion doivent donc être complétées par des mesures de protection des

⁵³ Rappelons que selon Kuznets, c'est l'avènement d'une forme de fordisme, qui accélère le développement.

⁵⁴ Pour plus de détails, se référer au rapport DIAL sur les stratégies de réduction de la pauvreté 2001.

populations fragilisées. L'approche libérale (redistribuer une fois pour toute et garantir la mobilité) n'est pas suffisante.

2. Mesures d'insertion

Dans l'optique des nouvelles théories des inégalités (Amartya Sen), le problème principal de la pauvreté tient à l'existence de barrières, qui réduisent la mobilité des populations défavorisées et leur insertion dans la vie économique, politique et sociale.

La lutte contre l'inégalité des chances est donc une priorité ; il faut **donner de nouvelles opportunités** aux pauvres, afin d'éviter que la pauvreté ne devienne une trappe. Pour cela, il est nécessaire d'identifier les facteurs qui empêchent les pauvres d'échapper à leur condition et qui contribuent à la transmission du dénuement de génération en génération.

a. Insertion socio-professionnelle

L'insertion économique passe par une meilleure promotion des actifs des individus et par une intégration sociale plus aisée.

1 Promotion du capital de l'agent

- En ce qui concerne le capital humain, l'accès des pauvres au marché du travail nécessite que des efforts soient réalisés en matière d'éducation (programmes de maintien à l'école) et de santé (vaccination, nutrition).
- Pour ce qui est du capital physique, l'agent doit pouvoir investir (accès au crédit) et réaliser une production de qualité et commercialisable, ce qui nécessite un accès aux matières premières (l'eau), de bons services d'électricité, de transport...

2 Facilité d'accès au marché

- Il faut lever en priorité les barrières sociales (distinctions de sexe, d'appartenance ethnique et de statut social) qui paralysent les pays en développement. Cela passe par un renforcement des institutions démocratiques, la disparition des privilèges (dispositions législatives et juridiques pénalisant les individus pour des raisons liées à la race, le sexe...) et éventuellement par une discrimination positive.
- Il est également nécessaire de développer les marchés et les moyens de transport pour que le pauvre puisse écouler ses produits.

b. Insertion politique

Quand on parle d'opportunités et d'insertion, on ne parle pas seulement de l'insertion économique sur les marchés ; on fait aussi référence à la **participation** politique (le droit à l'expression et à la représentation). Sur ce point, le **dialogue avec la société civile** (la concertation démocratique) doit être favorisé et l'accès à la sphère politique doit être rendu plus aisé, ce qui exige de lever certaines barrières institutionnelles.

Remarquons que **les dimensions économiques et politiques de l'insertion sont liées** ; c'est la meilleure insertion politique des pauvres, qui leur permet de revendiquer des mesures plus ciblées en leur faveur, mesures qui favorisent leur insertion économique : seules des organisations de pauvres peuvent faire pression pour que les décisions gouvernementales répondent aux besoins des pauvres. Cette activité de contrôle a aussi pour effet de limiter la corruption et l'arbitraire dans l'action des autorités et contribue à l'intégration des pauvres dans la société.

Cependant la lutte contre l'inégalité des chances n'est pas suffisante : une importante mobilité sociale peut rendre les catégories défavorisées plus vulnérables aux évolutions économiques et sociales. Au Pérou, les mouvements ascendants et descendants sont nombreux mais il aggravent les risques de déclassement social. Plus généralement, **rien n'assure que la plus grande fluidité sociale réduise les risques auxquels sont soumis les agents et leur vulnérabilité à ces risques.**

3. Mesures de protection

Il est nécessaire de donner aux populations défavorisées la garantie d'une certaine sécurité :

- Le premier objectif est de **réduire la vulnérabilité** des populations défavorisées à des risques divers : chocs économiques, mauvaise santé (maladies), catastrophes climatiques, violence physique... Ces mesures passent par le développement de mécanismes d'assurance, par la promotion des actifs des pauvres (les personnes plus qualifiées étant par exemple moins vulnérables) et par une responsabilisation des Etats, qui doivent prendre des mesures pour gérer le risque de chocs généraux (pour stimuler l'investissement privé, il faut par exemple mener une politique monétaire stable et proposer une législation commerciale transparente).
- A plus long terme, les mesures doivent s'attacher à **réduire l'occurrence des risques eux-mêmes** (ou du moins l'exposition des populations défavorisées à ces risques): conflits civils, SIDA, catastrophes naturelles...

4. Aide internationale

Au total, la lutte contre la pauvreté passe par la création de nouvelles opportunités offertes aux populations défavorisées et par la réduction des risques auxquels elles sont soumises. Ces mesures doivent être accompagnées par les pays développés et les organisations multilatérales. En effet, **beaucoup de forces qui déterminent l'existence des pauvres échappent à leur influence**. Les PVD ne peuvent assurer la stabilité financière internationale, accomplir des progrès dans la recherche médicale ou encore promouvoir l'ouverture commerciale des pays industrialisés.

Les pauvres sont ainsi directement affectés par des facteurs qui dépassent le cadre national et échappent à leur contrôle: les phénomènes de mimétisme et de contagion sur les marchés financiers, les maladies, les conflits...

Une action au niveau mondial est donc complémentaire des mesures prises individuellement par les pays dans plusieurs domaines: les droits de l'homme (il faut donner aux pauvres le droit de participer aux débats et de s'exprimer dans les instances mondiales); les ventes d'armes; l'occurrence des crises, notamment financières; les biens publics mondiaux (biens tels que la recherche médicale, la recherche agricole, la protection de l'environnement dont l'utilisation ne peut être conditionnée au fait d'avoir participé à leur financement), qui par nature sont produits en de trop faibles quantités du fait de comportements de passagers clandestins..

Chapitre 5 Mondialisation et inégalités au sein des pays développés

Certaines évolutions sont préoccupantes et alimentent les craintes suscitées par la mondialisation :

- d'une part, la vision du Sud cantonné dans les industries de main d'œuvre est largement déconnectée de la réalité, comme en témoigne la **montée de gamme technologique de l'Asie**⁵⁵.
- d'autre part, l'insertion dans le commerce international concerne un nombre croissant de pays, parmi lesquels des **géants démographiques** comme la Chine et l'Indonésie, l'Inde et la Russie. Ce changement d'ampleur démographique signifie-t-il un accroissement correspondant de l'impact de l'émergence des pays à bas salaires sur les pays riches?

L'enjeu est...de taille et il s'agit de déterminer si le sous-emploi, la précarisation de l'emploi, la baisse du salaire réel sont ou non des effets des nouvelles formes de concurrence liées à la mondialisation.

Les perdants de la mondialisation

Les perdants de la mondialisation, ce sont ceux dont la rémunération diminue avec l'accroissement des échanges⁵⁶; ce sont donc ceux pour lesquels la demande a diminué. Il faut donc se demander **quel est l'effet de la mondialisation sur la demande des facteurs de production.**

Première approche: creusement des inégalités de rémunération

La théorie HOS⁵⁷ **donne une réponse claire:** les échanges amènent le Nord à se spécialiser dans des produits intensifs en travail qualifié et le Sud dans des produits intensifs en travail non qualifié donc **la mondialisation s'accompagne d'un creusement des inégalités au Nord entre la rémunération du travail non qualifié et celle du travail qualifié.** Les perdants de la mondialisation sont les travailleurs peu qualifiés.

⁵⁵ Même si à long terme, le rattrapage de la productivité occidentale par les pays asiatiques devrait entraîner un rattrapage équivalent des salaires.

⁵⁶ Voir ceux qui ne sont plus employés, si leur rémunération est rigide à la baisse.

⁵⁷ Voir annexe 2.

La mondialisation a néanmoins des **effets différents suivant que les salaires sont flexibles ou non**:

- Si les salaires sont flexibles, la concurrence des pays à bas salaires fait baisser le salaire du travailleur non qualifié au Nord; en contrepartie, la demande d'importations en biens d'équipement par les NPI va faire monter le salaire du travail qualifié dans les pays développés donc les inégalités se creusent.
- En revanche, **si les bas salaires sont rigides à la baisse**, le chômage des travailleurs non qualifiés augmente; avec un système d'allocations chômage, les travailleurs qualifiés peuvent eux-même se trouver dans une position moins favorable puisqu'ils devront payer pour les indemnités des non qualifiés; ainsi **les inégalités s'aggravent moins** que dans le premier cas.

La théorie HOS prévoit bien l'augmentation des inégalités salariales au Nord mais en donne une explication assez sommaire (par la modification des demandes de facteurs liée à l'échange de biens). Les débats contemporains tentent d'apporter des explications plus riches des divergences de rémunérations.

Eclairages sur les inégalités du travail

Les inégalités sur le marché du travail s'expliquent par le fait que **les différentes catégories d'emploi ont des destins différents face à la mondialisation** :

Les plus qualifiés ont le vent en poupe. Reich (1993) les appelle les "manipulateurs de symboles" (chercheurs, ingénieurs, avocats, informaticiens, consultants, publicitaires, journalistes...). Etudes supérieures, contenu créatif du travail et concurrence mondiale les caractérisent. La demande mondiale croissante d'idées et d'innovations permet à la fois leur progression en nombre et la hausse de leur rémunérations. Ils profitent de la nouvelle division internationale du travail (grossièrement, conception au Nord et confection au Sud).

A l'inverse, **les moins qualifiés voient leur demande de travail diminuer pour deux raisons**:

- ils subissent la **concurrence des non qualifiés des PVD**.
- ils sont exclus du système productif, car ils ne maîtrisent pas les nouvelles technologies : c'est la thèse dite du "**progrès technique biaisé en faveur des plus qualifiés**".

Un fois admis que ces deux facteurs expliquent la diminution de la demande de travail non qualifié (et donc la diminution de sa rémunération), qu'en conclure quant aux effets de la mondialisation ?

Il est évident que le premier facteur est directement lié à la mondialisation ; cependant il joue un rôle très limité : les exportations de produits manufacturés des PVD ne représentent qu'une part modeste des importations et à plus forte raison du PIB (2% en moyenne) ; d'autre part, en ce qui concerne les délocalisations, l'ampleur des investissements directs à l'étranger reste limitée.

Le débat porte plus spécifiquement sur le second facteur (biais technologique) et oppose deux positions :

- Selon Krugman (1998), la baisse des salaires réels des moins qualifiés ne résulte pas de la concurrence internationale mais du progrès technique, qui ne lui est pas assimilable.
- D'autres auteurs⁵⁸ pensent au contraire que **l'opposition des thèses internes (les bouleversements technologiques) et externes (la concurrence du Sud) est largement artificielle**: la course aux gains de productivité et à l'automatisation est un aspect de la concurrence que se livrent les économies du Nord pour dominer les secteurs non encore investis par les PVD. Par ailleurs, il n'est pas forcément légitime de distinguer les flux commerciaux des flux d'idées passant par Internet: on pose mal le problème en cherchant qui du commerce ou des évolutions technologiques est responsable de la dégradation des conditions de vie des moins qualifiés, dans la mesure où ce sont deux facettes d'un même processus, celui de mondialisation.

Si on associe à la dynamique de mondialisation la nouvelle division du travail (qui donne une place centrale au progrès technique au Nord), alors la mondialisation est bien porteuse d'inégalités: **la mondialisation pousse le Nord à se reconvertir dans les activités de conception, activités qui requièrent une bonne maîtrise des outils techniques et qui excluent les moins qualifiés.**

En ce sens, la mondialisation est un processus de "**destruction créatrice** " : les inégalités internes sont en quelque sorte la contrepartie de la nouvelle distribution des avantages comparatifs à l'œuvre à l'échelle du globe. Cette destruction créatrice se traduit par un **phénomène de déversement** classique sur le marché du travail des secteurs traditionnels vers les secteurs innovants, déversement coûteux en emplois peu qualifiés.

Travail et capital

Plus généralement, c'est tout le facteur travail qui voit sa rémunération diminuer; selon Rodrik (1997), la mondialisation rend la demande de travail plus élastique: les travailleurs perdent en pouvoir de négociation et gagnent en précarité.

Il existe en effet un autre canal par lequel la mondialisation peut affecter négativement le travail. On a déjà vu que la mondialisation accroît la concurrence avec les pays à bas salaires (sur le marché du travail) et réduit ainsi la demande de travail non qualifié dans les pays développés; mais **la mondialisation accroît aussi la concurrence sur les marchés des biens et des capitaux, rendant la demande de travail plus élastique.**

Comme le montre Rodrik, les travailleurs perdent de leur pouvoir de négociation et connaissent une plus grande instabilité de leurs rémunérations et de leurs horaires en réponse aux chocs. **Le travail est donc rendu plus précaire par la mondialisation.**

⁵⁸ Voir Adda (1998).

Perspectives

Certains signes vont cependant à l'encontre de cette tendance : **la demande de travailleurs non qualifiés au Nord pourrait se stabiliser voire augmenter.**

- Krugman, qui est un ardent défenseur de la théorie du "progrès technologique biaisé", est moins alarmiste qu'il n'y paraît ; selon lui, **le progrès technique ne va pas forcément continuer à favoriser les travailleurs les plus qualifiés.** Il est possible que les technologies futures deviennent elles-mêmes économes en travail qualifié, comme ce fut le cas des tisserands du début du 19^{ème} siècle dont les salaires se sont envolés avec l'invention de la machine à filer, pour dégringoler lorsque la révolution technologique a touché leur propre métier. Krugman (1998) prédit ainsi que "l'ère de l'inégalité cédera la place à une ère d'égalité". A l'inverse, il se peut que le progrès technique finisse par favoriser la demande de travail non qualifié (comme c'est le cas dans les "call centers", où des employés peu qualifiés répondent à des questions pointues, en consultant un logiciel d'expertise électronique).

- D'autre part, **la réactivité au marché devient un enjeu majeur dans la stratégie des entreprises; elle pousse à la concentration géographique des activités et non aux délocalisations.**

L'exemple des vêtements Zara est, à cet égard, emblématique. La firme réalise sa production à flux tendus: elle ne produit que 15% de sa production au début de la saison, le reste étant fabriqué par la suite en réaction au marché. Cela l'a poussée à concentrer ses activités en Espagne (elle garde par exemple ses fournisseurs à proximité pour mettre au point une nouvelle ligne de vêtements le plus rapidement possible), tout en utilisant les moyens de transport pour rester à l'écoute des marchés étrangers (écoute des médias, les managers prennent l'avion...). Ainsi la mondialisation et la réduction des coûts de transport n'ont pas conduit Zara à délocaliser ses activités mais lui ont permis d'être plus réactive.

Réactions françaises à la mondialisation

Au sein des pays industrialisés, il existe cependant des différences nationales dans la perception et la réaction face aux effets inégalitaires de la mondialisation .

Le processus d'ajustement

Sapir (2000) fait une étude comparée des réponses institutionnelles à la mondialisation:

L'ajustement à la mondialisation s'est fait par les quantités en Europe (chômage, temps partiel) **et par les prix aux EU** (inégalités salariales croissantes), d'où un resserrement des inégalités en Europe et une aggravation aux Etats-Unis.

Les procédés de compensation diffèrent selon les pays: les Etats Unis disposent d'un programme social spécifique (TAA, Trade Adjustment Assistance), qui offre aux travailleurs

exposés à la libéralisation du commerce certaines compensations et des services de réinsertion tandis qu'en Europe, c'est l'Etat providence qui prend en charge ces travailleurs.

La perspective n'est pas la même: **les Européens considèrent que la concurrence des pays à bas salaires pose un problème d'équité, tandis que les Américains y voient plutôt un problème d'efficacité.** Cela explique les réussites différenciées de ces deux zones: la politique sociale de l'Europe a été plus efficace que celle des Etats-Unis pour limiter les inégalités de revenus et la pauvreté (au milieu des années 90, le rapport de la part des revenus captée par le plus haut décile sur la part captée par le plus bas était de 17 aux Etats-Unis, contre 8 en Europe). Par contre, la politique sociale américaine a été plus efficace dans son utilisation de la force de travail: à la fin des années 90, le revenu par tête aux Etats-Unis était 50% supérieur qu'en Europe et ce du fait du différentiel de taux de chômage entre les deux zones.

La dimension inégalitaire de la mondialisation n'est pas la première préoccupation des Etats-Unis, qui abordent le problème sous l'angle de l'efficacité.

La perception de la mondialisation

Fougier (2001) donne un aperçu des réactions des opinions publiques face à la mondialisation.

En France et aux Etats-Unis, les personnes interrogées éprouvent un **triple sentiment d'insécurité, de dépossession et d'impuissance** face à la mondialisation. Le sentiment d'insécurité peut s'expliquer par une sorte de rupture du contrat fordiste des Trente Glorieuses; il est accentué par la perception de licenciements dans des entreprises bénéficiaires (dans l'esprit des personnes interrogées, les entreprises en difficultés débauchent et les entreprises bénéficiaires embauchent). Le sentiment de dépossession est quant à lui fondé sur l'impression que les décisions concernant le peuple sont prises sans consultation et sans prise en compte de ses préoccupations; l'impuissance supposée des Etats face aux grands acteurs de la mondialisation (marchés financiers, entreprises multinationales, organisations multilatérales) ne fait qu'accroître cette impression. Enfin le sentiment d'impuissance est lié à l'idée que la mondialisation est un processus irréversible sans alternative et que les individus et les Etats sont dans l'obligation de s'y adapter.

Pour autant, les personnes interrogées ne jugent pas la mondialisation de manière totalement négative; leur position est à la fois plus nuancée et plus paradoxale: elles considèrent que la mondialisation a des conséquences positives pour l'économie et le pays dans son ensemble mais négatives pour eux-mêmes. Plus exactement, les individus pensent que la mondialisation profite aux entreprises et aux catégories aisées, tandis qu'elle a des effets négatifs sur l'emploi et les salaires des catégories défavorisées et plus généralement qu'elle est un **facteur d'aggravation des inégalités et de précarisation.** L'idée répandue est donc celle d'une **mondialisation bonne pour l'économie et mauvaise sur le plan social** (voire culturel).

Cette discrimination sociale attribuée à la mondialisation (qui profite inégalement aux catégories sociales) se reflète dans les sondages: la mondialisation est vue plutôt négativement par les personnes peu qualifiées, ce qui est cohérent avec le discours selon lequel la mondialisation est un facteur d'exclusion des moins qualifiés du système productif. A contrario, les catégories aisées sont favorables à la mondialisation.

Autre aspect récurrent: **l'exigence de transparence et de démocratisation** des institutions et des organisations. Cela s'exprime par une certaine sympathie pour les mouvements contestataires de la mondialisation actuelle, qui en dénoncent les conséquences négatives. Plus généralement, les citoyens souhaiteraient être mieux informés et participer aux instances de décisions et aux grandes négociations pour mettre en place une "autre mondialisation". Cette exigence démocratique est relativement indépendante de la critique de la mondialisation, car même dans les pays très favorables à celle-ci, cette exigence est nette. En France, parmi les personnes chez qui la mondialisation suscite de l'enthousiasme, 46% des interrogés font plutôt confiance aux "associations qui militent pour une autre mondialisation".

Enfin la perception de la mondialisation diffère suivant les pays. **En France, la mondialisation est perçue dans sa dimension financière et dans ses conséquences sur l'identité nationale et culturelle.** La menace se cristallise autour des entreprises multinationales comme Mc Donald's. Aux Etats Unis, la mondialisation est plutôt liée à la libéralisation des échanges, qui menace l'emploi et les salaires du fait de la concurrence de pays à bas salaires (main d'oeuvre bon marché du Mexique ou de la Chine).

Politiques de lutte contre les inégalités

Les inégalités internes ont connu des évolutions très diverses selon les pays industrialisés, alors que ces pays ont souvent été confrontés identiquement aux phénomènes de la mondialisation et du progrès technique. Ces deux explications ne suffisent donc pas pour rendre entièrement compte des inégalités.

La variété d'expériences nationales s'explique aussi par des **choix de politique intérieure**. En effet, l'évolution des inégalités internes résulte en partie de la volonté des gouvernements et des préférences de la population.

D'ailleurs, les études portant sur les inégalités internes insistent sur le **rôle majeur des politiques publiques**, notamment fiscales. Le rapport du CAE (2001) souligne la persistance, au sein des pays riches, de modèles différents en matière de transferts et d'organisation des marchés du travail, qui expliquent en grande partie les évolutions internes contrastées de pays *a priori* soumis au même processus. Il indique en particulier que la forte croissance des inégalités de revenus en Grande Bretagne entre 1977 et 1990 n'est que pour moitié due aux évolutions de marché et pour l'autre à la baisse des transferts sociaux redistributifs. Inversement, le Canada, dont le marché du travail fonctionne de manière très proche de celui des Etats-Unis, ne connaît pas le même accroissement de l'inégalité des revenus disponibles, parce qu'il corrige par des transferts la croissance des inégalités du marché.

La mondialisation engendre donc certainement des tendances inégalitaires internes mais les Etats disposent de moyens pour les atténuer en fonction des préférences nationales.

Pourquoi lutter contre les inégalités internes ?

Longtemps il a existé un consensus autour de l'idée qu'il existait un arbitrage entre croissance et égalité : si on souhaitait une société plus égalitaire, il fallait s'accommoder d'une croissance plus modeste.

Aujourd'hui, le ton a changé :

- d'une part, on considère que **les inégalités internes reflètent avant tout un choix de politique intérieure et les préférences nationales.**
- d'autre part, le fait de considérer que l'égalité a un coût en croissance revient à supposer que les inégalités sont efficaces et la redistribution distorsive ; or on reconnaît actuellement, que **l'excès d'inégalités est source d'inefficacité.**

Les moyens de lutte contre les inégalités internes

1. Mesures de court terme

A court terme, des mesures d'accompagnement permettent de compenser les effets de la mondialisation sur l'emploi des moins qualifiés.

a. La redistribution

La lutte contre les inégalités passe en premier lieu par la mise en place de **politiques redistributives**: du capital vers le travail et pour le travail, des secteurs à haute productivité vers les secteurs exposés à la concurrence des pays à bas salaires. La réduction des inégalités passe donc prioritairement par un maintien du traitement social du chômage et des minima sociaux.

L'enjeu est de taille : la mondialisation, en accentuant les inégalités sur le marché du travail (inégalités de salaires et inégalités d'accès à l'emploi), provoque une **rupture du contrat fordiste des Trente Glorieuses**, qui assurait une relative égalisation des rémunérations par la redistribution. La mondialisation est donc un défi lancé aux systèmes de redistribution, qui doivent contrecarrer la logique inégalitaire portée par la mondialisation.

b. La subvention

Intéressons nous à la formule la plus souvent évoquée, qui est celle d'une **baisse des charges sociales sur les salaires des moins qualifiés**

Cette mesure agit sur l'emploi des non qualifiés par deux voies:

- Via un canal international, par un **effet compétitivité**: la baisse des charges diminue le prix relatif des biens domestiques des secteurs exposés à la concurrence par rapport aux biens étrangers et encourage l'embauche dans les secteurs exposés. Mais cet effet reste limité.
- Via un canal domestique, par la **diminution du coût relatif du travail peu qualifié** par rapport au capital et au travail qualifié d'où deux effets de substitution:
1 un effet microéconomique (les entreprises utilisent plus de travail peu qualifié par rapport au travail qualifié et au capital) mais l'effet est lent (il faut modifier la

combinaison productive) et limité (on ne licencie pas les travailleurs qualifiés car le coût des moins qualifiés diminue).

2 un effet macroéconomique: la diminution du prix des biens intensifs en travail peu qualifié engendre une hausse de la demande pour ces biens.

La diminution des charges sociales crée donc de l'emploi pas tant par modification de l'organisation productive mais par orientation de la consommation des ménages vers des biens intensifs en travail peu qualifié (notamment pour les services). L'idée est de rendre plus attractifs les biens intensifs en travail peu qualifié.

c. Une parade à la concurrence des PVD

Les entreprises dans les secteurs intensifs en travail non qualifié développent des stratégies basées sur des **avantages hors coûts** (qualité, proximité du marché, adaptativité rapide à la demande, créativité...).

2. Mesures de long terme

A long terme, on doit prendre le problème à la racine: **éviter un nivellement vers le bas** i.e. éviter que la réduction des inégalités se fasse par un ajustement vers le bas de la distribution des salaires. Et ce de deux manières :

a. Promotion des compétences au Nord

L'objectif est d'**élever le niveau de qualification et d'encourager la reconversion**, afin d'éviter une configuration redistributive déséquilibrée (prélever beaucoup sur peu de personnes et de redistribuer peu au plus grand nombre), qui nivellerait vers le bas les rémunérations des travailleurs occidentaux.

Selon Reich (1993), l'intervention de l'Etat est indispensable : le cœur de la politique économique américaine doit être constitué par les dépenses publiques qui améliorent les aptitudes des individus à valoriser leurs compétences (enseignement et infrastructures de bonne qualité). Ceci est évidemment nouveau aux Etats-Unis où l'on a observé une forte réduction de l'investissement public au cours des dernières décennies. L'Etat doit aussi subventionner les firmes, sans distinction de nationalité, mettant en œuvre au sein de la nation une production à forte valeur ajoutée pour favoriser les effets d'apprentissage de la population active.

b. Diffusion des acquis sociaux au Sud

Il faut éviter la course à la déreglementation, qui est une autre forme du nivellement vers le bas et promouvoir la **diffusion des acquis sociaux du Nord**.

C'est cependant problématique car on ne peut exiger des pays du Sud de respecter les normes d'emplois des pays industrialisés sous peine d'être suspecté de protectionnisme déguisé.

Par ailleurs, les salaires étant généralement fonction de la productivité moyenne dans l'économie, il est normal que les salaires soient plus faibles dans les pays en développement, parce que la productivité moyenne y est faible. (Cela permet aux pays de gagner un avantage comparatif dans les secteurs, où la productivité est plus élevée que la productivité moyenne)⁵⁹.

La lutte contre les inégalités requiert donc une **réhabilitation de l'intervention publique**. Mais cette réhabilitation ne doit pas passer par un accroissement de la redistribution ; il existe d'autres voies publiques de réduction des inégalités⁶⁰.

Le financement de la lutte contre les inégalités

Un problème majeur tient au fait que **la mondialisation, non seulement accroît les inégalités internes mais aussi limite les possibilités de réduction de ces dernières**.

Rappelons que la seule période, au cours de laquelle les inégalités internes ont diminué (au niveau mondial) est la période 1910-1950, période de repli des économies nationales. On peut supposer que c'est le recul de la mondialisation, qui a rendu possible la réduction des inégalités, en donnant aux Etats des marges de manœuvre (en particulier monétaires et fiscales) beaucoup plus grandes que lors de la phase d'intense mondialisation d'avant 1910. **Aujourd'hui le débat porte plus particulièrement sur la politique fiscale**, instrument privilégié de lutte contre les inégalités.

1. Menaces sur l'instrument fiscal

La mondialisation, en facilitant la mobilité des bases fiscales (principalement l'épargne financière placée, les entreprises et dans une moindre mesure, les hommes) met en danger l'autonomie fiscale des Etats : **les facteurs peuvent chercher à échapper à des impôts jugés trop lourds en se délocalisant dans un lieu où la fiscalité est plus clémente** (paradis fiscaux, dans le cas limite).

Face à cette situation, **les Etats sont tentés de réduire la charge de fiscalité, pour attirer de nouvelles assiettes imposables**. L'évolution du taux d'imposition sur les entreprises en Europe laisse d'ailleurs penser qu'un phénomène de **concurrence fiscale** est à l'œuvre, dans la mesure où le poids de la fiscalité sur les entreprises ne cesse de se réduire. Plus généralement, dans l'Union européenne, les prélèvements obligatoires sur les bases mobiles (impôt sur les sociétés et cotisations sociales patronales) ont beaucoup moins progressé que les prélèvements sur les bases moins mobiles (consommation, cotisations salariales et impôt sur le revenu).

L'effet de ce dumping fiscal n'est positif qu'à court terme pour un pays : si les autres pays rentrent dans le jeu de la concurrence, l'Etat voit simplement ses taux d'imposition diminuer, sans élargir son assiette fiscale donc **ses recettes diminuent**.

⁵⁹ Voir Landau et Benaroya (1999).

⁶⁰ On pourrait ainsi distinguer réduction passive et réduction active des inégalités.

2. Effets sur les inégalités

Tout ceci ne fait qu'aggraver les inégalités, dans la mesure où les recettes fiscales servent en partie à redistribuer les richesses.

Mais les inégalités sont aussi touchées d'une autre manière : les Etats peuvent être tentés de compenser les pertes des revenus fiscaux liées à la concurrence par une hausse des prélèvements sur les bases les moins mobiles. Or ce sont généralement ces bases qui correspondent aux catégories les moins favorisées de la population.

Donc les inégalités sont doublement affectées par la mondialisation via le canal fiscal :

- **Les ressources de la lutte contre les inégalités sont réduites** par la concurrence fiscale.
- Sous la pression de cette concurrence, **les assiettes les moins mobiles sont relativement plus imposées**, tandis que les assiettes mobiles bénéficient d'une situation de passager clandestin (elles bénéficient des dépenses publiques sans participer à leur financement).

3. Propositions

- **L'harmonisation fiscale** est difficile à mettre en œuvre, ce qui tient notamment au refus des pays d'abandonner leur souveraineté fiscale (les pays jugent nécessaire de préserver certains impôts qui contribuent par exemple au financement des dépenses sociales).

- **Les firmes pourraient payer l'impôt sur la base du système fiscal de leur pays d'origine.** Cependant les firmes auraient tendance à implanter leurs sièges sociaux dans les pays où la fiscalité locale est plus attractive. (Ce risque est réel : les Pays-Bas qui offrent une fiscalité plus favorable aux holdings, attirent aujourd'hui les grands sièges sociaux européens.)

- **Il faudrait que les firmes les plus mobiles disposent du statut d'entreprise européenne et soient taxées directement au niveau européen.** Ce serait un moyen de retrouver la souveraineté fiscale comme l'UEM a été un moyen de retrouver une souveraineté monétaire partagée, alors que la souveraineté nationale avait été perdue dans le SME.

Annexe 1 : l'interprétation des chiffres

Pour comparer les revenus de différents pays, il faut d'abord les convertir en utilisant le **taux de change PPA**, pour tenir compte des différences de prix entre pays. Ces différences sont particulièrement importantes pour les PVD, où les prix domestiques s'écartent des prix mondiaux du fait de l'importance de la production à usage domestique et de la volatilité des taux de change. Si on se dispense de faire la conversion PPA, on surestime beaucoup les inégalités.

Ensuite, l'étude des inégalité doit se faire sur **l'ensemble de la distribution des revenus** et pas seulement en observant les extrémités de la distribution; il faut donc utiliser les méthodes de la courbe de Lorenz et du coefficient de Gini. L'écart entre les extrêmes est fréquemment retenu à tort comme mesure des inégalités. Il est vrai que les situations extrêmes sont aujourd'hui plus éloignées que par le passé; pour autant, on ne peut pas parler d'un accroissement des inégalités : s'il est vrai que certaines économies sont restées largement en marge, d'autres ont connu des succès économiques spectaculaires.

D'autre part, les comparaisons de revenu doivent porter sur **tous les pays** et non pas sur des cas particuliers (la Chine est souvent exclue des statistiques, alors qu'elle contribue largement à la réduction des inégalités internationales et des inégalités mondiales).

Enfin, les pays les plus pauvres ne sont pas les mêmes au cours du temps. Ainsi, même si l'écart de revenu entre les plus riches et les plus pauvres s'est effectivement creusé, cela cache le fait que les plus pauvres correspondent à une part de moins en moins importante de la population mondiale. On passe donc sous silence le phénomène de rattrapage des pays très peuplés.

Annexe 2 : les théories du commerce international⁶¹

Théorie ricardienne

Ricardo fonde l'origine de l'échange sur des différences de productivité.

L'ouverture pousse chaque pays à se spécialiser dans le bien pour lequel il dispose de la productivité relative la plus forte. Il s'agit d'une théorie des avantages comparatifs et non absolus, c'est-à-dire qu'**un pays a intérêt à se spécialiser même s'il est plus efficace dans la production de tous les biens.**

Pour comprendre ce paradoxe, il faut garder à l'esprit que la spécialisation d'un pays ne dépend pas seulement de sa productivité (concept réel, qui mesure l'efficacité technique de la production. Plus un pays est productif, plus il possède une technologie évoluée et plus sa production est importante pour une quantité de facteurs de production donnée) mais aussi de ses coûts notamment salariaux. Un pays peut très bien être plus *productif* que ses partenaires ; pour autant, si ses salaires sont beaucoup plus élevés qu'à l'étranger, il se peut qu'il soit en réalité moins *compétitif* dans la production de certains biens.

Ce qu'on peut montrer, c'est que du fait du mode de formation des salaires (qui se fixent au niveau de la productivité moyenne du pays), il existe nécessairement des biens pour lesquels le pays sera compétitif (grossièrement, ceux pour lesquels la productivité du secteur est supérieure aux coûts salariaux) et des biens pour lesquels il ne le sera pas (la productivité étant trop faible au regard du niveau des salaires). Donc si un pays est plus productif dans tous les biens, il n'est pas possible qu'il soit compétitif dans tous les produits. On comprend ce résultat de façon intuitive : un pays très productif a *de facto* des salaires élevés, ce qui compense son avantage et modère sa compétitivité.

La suite de l'histoire est simple pour Ricardo, qui illustre sa théorie par les cas du Portugal et de la Grande Bretagne, produisant du vin et du drap : après sa spécialisation dans le vin, le Portugal libère des travailleurs auparavant affectés à la production de drap et leur fait produire du vin. Ce qu'il produit en plus de vin, il peut l'échanger à la Grande Bretagne contre du drap et comme la Grande Bretagne est relativement plus productive dans la production de drap, il récupère plus de drap que ce qu'il aurait pu produire en autarcie. **L'échange est donc mutuellement avantageux.**

Théorie Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS)

Il s'agit d'un prolongement de l'approche ricardienne, qui **explique à présent l'existence d'avantages comparatifs par l'abondance relative des facteurs et non par des différences de technologie.**

⁶¹ Pour plus de détails, voir Landau et Benaroya (1999) et Krugman et Obstfeld (1994).

Considérons un monde où deux pays (le Nord et le Sud) disposant de deux facteurs de production (travail non qualifié et travail qualifié ; on pourrait faire le même raisonnement avec le travail et le capital), produisent et échangent deux biens (textile et logiciel informatique par exemple). La production de textile est dite intensive en travail non qualifié (au sens où la production de textile nécessite plus de travail non qualifié que de travail qualifié) tandis que la production de logiciels requiert proportionnellement plus de main d'œuvre non qualifiée. On suppose que la concurrence est parfaite, qu'il n'y a pas de différence de technologie de production d'un pays à l'autre (mêmes productivités) et qu'il n'existe pas de sous-emploi. Enfin, le pays du Nord est plus industrialisé donc plus abondant en main d'œuvre qualifié, alors que les non qualifiés sont relativement plus nombreux au Sud.

Résultat 1 : chaque pays va se spécialiser dans le bien intensif dans le facteur dont il est le mieux doté (relativement à l'autre pays).

Le travail non qualifié est rare au Nord ; il y est donc plus cher qu'au Sud (comparativement au travail qualifié). C'est pourquoi le Nord est relativement moins efficace que le Sud dans la production de textile. Le prix du textile, comparé à celui des machines, est plus élevé qu'au Sud. Inversement, les logiciels sont intensifs en travail qualifié, abondant donc moins cher. Le Nord a donc intérêt à se spécialiser dans la production d'ordinateurs et à en exporter. Il pourra ainsi, en retour, importer en provenance du Sud du textile dont le prix relatif sera plus bas. Il en résulte pour chaque pays un gain de richesse globale.

Résultat 2 : théorème Heckscher-Ohlin-Samuelsen

La demande de travail qualifié et donc le prix de ce facteur vont relativement augmenter au Nord, alors qu'ils vont diminuer au Sud. Les prix relatifs des facteurs de production auront donc tendance à s'égaliser à l'échelle internationale et ce en l'absence de mobilité internationale des facteurs de production.

Résultat 3 : théorème Stolper-Samuelsen

L'augmentation de la production d'ordinateurs au Nord augmente la demande de travail qualifié au Nord et donc sa rémunération réelle. Réciproquement, celle du travail non qualifié diminue. Le théorème de Stolper-Samuelsen prévoit donc que le facteur abondant va voir sa rémunération augmenter alors que le facteur rare va voir la sienne diminuer. Le commerce a donc un effet redistributif sur la répartition interne des revenus : les détenteurs de facteur rare perdent à l'échange.

Annexe 3 : Croissance et convergence

Les déterminants de la croissance

Le cadre général de réflexion est le **modèle de Solow** (1956), qui est un modèle de "croissance exogène", au sens où **la croissance à long terme ne s'explique pas par le comportement des agents** (par exemple, le montant de l'investissement) **mais par des facteurs exogènes** tels que la croissance démographique.

Ce résultat tient à une hypothèse centrale du modèle, celle de décroissance de la productivité marginale du capital: lorsqu'on augmente le stock de capital, l'augmentation de la production qui en découle est de plus en plus faible. Donc à mesure qu'un pays se développe, comme il réinvestit une part constante du produit, il va accumuler de moins en moins, l'investissement générant de moins en moins de production.

On aboutit à terme à un blocage de la croissance: sur la longue période, l'accumulation est juste suffisante pour égaler la croissance démographique et donc l'investissement par tête et la production par tête ne croissent plus. On dit qu'on a atteint un "état stationnaire". Dans le modèle originel, il n'y a donc pas de croissance en dehors de celle de la population.

Pour qu'il y ait une croissance par tête positive, il faut ajouter un élément au modèle: un trend de progrès technique exogène; cela revient à supposer que le travail et/ou le capital deviennent de plus en plus productifs à mesure que le temps passe. Arrivé à l'état stationnaire, les facteurs de croissance à long terme sont alors le rythme du progrès technique et la croissance démographique. Mais rendre compte de la croissance de long terme de cette façon n'est pas satisfaisant, car l'existence d'un tel progrès technique est posée *ad hoc*; on aimerait plutôt qu'elle soit expliquée par le modèle lui-même. C'est ce que formalisent les modèles de croissance endogène.

Une seconde génération de modèles est celle des modèles de croissance endogène, qui mettent l'accent sur le fait que la croissance peut être auto-entretenu (elle dépend du comportement des agents et pas de facteurs "tombés du ciel").

Pour arriver à un tel résultat, ces modèles lèvent l'hypothèse de décroissance du rendement du capital, en supposant que les facteurs de production augmentent eux mêmes leur rendement avec le temps. Cette transformation des facteurs peut être la conséquence de l'accumulation du capital (apprentissage, progrès technique induit) ou elle peut résulter d'un choix délibéré (par exemple, temps et ressources consacrés à la formation).

La convergence

Le modèle de Solow présente la propriété de convergence⁶². En pratique, cela signifie que **les pays pauvres vont rattraper les pays riches**. En effet, si deux pays ont le même taux de croissance de la population et diffèrent par leur capital par tête, le pays pauvre en capital va connaître une croissance plus rapide que le pays riche, puisque la productivité marginale de son capital est plus forte; sous l'hypothèse de décroissance de la productivité marginale du

⁶² On dit qu'il y a "convergence", quand le taux de croissance d'un pays est d'autant plus élevé que son revenu par tête initial est faible.

capital, à mesure que le pays pauvre accumule du capital, le rendement de ce dernier diminue ce qui réduit l'accumulation. En conséquence, les deux pays vont progressivement tendre vers le même niveau de capital et de production par tête.

Cependant, la propriété de convergence du modèle de Solow a été critiquée : d'abord, on n'observe pas empiriquement de relation décroissante entre le taux de croissance des pays et leur niveau de revenu initial. On observe plutôt un phénomène de "twin peaks" (Quah 1996), c'est-à-dire de "**clubs de convergence**" : il existe deux groupes de pays qui convergent entre eux mais les deux groupes ne convergent pas.

Par ailleurs, Mankiw, Romer et Weil (1992) montrent qu'il n'y a pas convergence absolue comme dans le modèle de Solow mais que la **convergence** est **conditionnelle** au taux d'épargne (s) et au taux de croissance de la population (n) du pays. Cela signifie que le rattrapage d'un pays dépend non seulement de l'écart qui le sépare de l'état stationnaire mais aussi de caractéristiques qui lui sont propres (l'état stationnaire dépendant lui-même de s et n). Par exemple, un pays pauvre loin de son état stationnaire et épargnant peu aura un taux de croissance plus faible qu'un pays riche pourtant proche de son état stationnaire. Si les pays riches et pauvres ne convergent pas, c'est donc qu'ils n'ont pas les mêmes taux d'investissement et taux de croissance de la population.

Bibliographie

Adda La mondialisation de l'économie ; Repères La Découverte (1998).

Birdsall "A stormy day on an open field: asymetry and convergence in the global economy"; séminaire du G20 mai 2002 Sydney.

Bourguignon et Morrisson "The size distribution of income among world citizens: 1820-1990" ; World Bank, mimeo (1999).

Chen et Ravallion "How did the world's poor fare in the 1990's?"; Policy research working paper Banque mondiale (2000).

Daniel Cohen Richesse du monde. Pauvretés des nations ; Champs Flammarion (1997).

Dollar "Globalization, inequality and poverty since 1980"; World Bank (2001).

Dollar et Kraay "Trade, growth and poverty"; Banque mondiale (2001a).

Dollar et Kraay " Trade, growth and poverty"; Policy research working paper No2199 (2001b).

Fontagné et Guérin "L'ouverture, catalyseur de la croissance"; Economie internationale n71 (1997).

Fougier "Doit-on avoir peur de la mondialisation?"; IHEE (2001).

Jeanne "Les modèles de crise de change: un essai de synthèse en relation avec la crise du franc de 1992-1993"; Economie et prévision (1996).

Krugman La mondialisation n'est pas coupable ; La découverte (1998).

Krugman Pourquoi les crises reviennent toujours ; Seuil (2000).

Krugman et Obstfeld International Economics ; Harper-Collins (1994).

Krugman et Venables "Globalization and the inequality of nations" ; Quarterly Journal of economics (1995).

Kuznets "Economic growth and income inequality" ; American economic review (1955).

Landau et Benaroya L'échange international ; Que sais-je? n°1727 (1999).

Lewis L'ordre économique international, fondement et évolution ; Economica (1980).

Lutz "Globalization, convergence and the case for openness in developping countries : what do we learn from open economy growth theory and empirics ?"; CSGR working paper (2001).

Mankiw, Romer et Weil "A contribution to the empirics of economic growth"; Quarterly Journal of Economics (1992).

Melchior "Global income inequality. Beliefs, facts and unresolved issues"; World economics, juillet-septembre (2001).

Quah "Empirics for economic growth and convergence"; European Economic Review (1996).

Rawls Théorie de la justice ; Seuil (1987).

Razafindrakoto et Roubaud "Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement: le cas de la capitale malgache"; actes du colloque de Bratislava "Comparaisons internationales de pauvreté" (2000).

Reich Economie mondialisée ; Dunod (1993).

O'Rourke "Globalization and inequalities: historical trends"; discussion paper du CEPR n°2865 (2001).

Rodrik "Has globalization gone too far?"; Washington D.C. : Institute for International Economics (1997).

Rodrik et Rodriguez "Trade policy and economic growth: a skeptic's guide to the cross-national evidence"; Mimeo, Department of economics, University of Maryland (2000).

Roemer Equality of opportunity ; Harvard university press (1998).

Romer "Increasing returns and long run growth"; Journal of political economy (1986).

Sachs et Warner "Economic reform and the process of global integration"; Brookings papers on economic activity (1995).

Sachs "The strategic significance of global inequality"; The Washington quarterly (2001).

Sapir "Who is afraid of globalization? The challenge of domestic adjustment in Europe and America"; Discussion paper CEPR n°2595 (2000).

Schultz "Inequality in the distribution of personal income in the world: how it is changing and why"; Journal of population economics (1998).

Sen Inequality reexamined ; Harvard University Press (1992).

Solow "A contribution to a theory of economic growth"; Quarterly Journal of Economics (1956).

Stiglitz La grande désillusion ; Fayard (2002).

Tirole Contribution au rapport " Gouvernance mondiale " du CAE (2002).

Vedel "Mondialisation, inégalités et technologies de l'information et de la communication"; Cahiers Français n°305 (2002).

Venables "Geography and international inequalities: the impact of new technologies"; CEP discussion paper (2001).

Young "A tale of two cities : factor accumulation and technical change in Hong Kong and Singapore"; NBER Macroeconomics Annual (1992).

Young "Lessons from the East Asian NICS : a contrary view"; European Economic Review Papers and proceedings (1994).

Ouvrages collectifs

Rapport Banque Mondiale "Assessing Aid : what works, what doesn't and why" (1998).

Rapport BM sur le développement mondial 2000/2001 "Attacking poverty" (2000).

Rapport BM " Aid and reform in Africa : lessons from ten case studies " (2001) et la conférence de presse qu'ont tenue David Dollar et Alan Gelb sur le rapport.

Rapport BM "Globalization, growth and poverty: building an inclusive world economy" (2001b).

Compte rendu du séminaire IFRI "Comment évoluent les inégalités et la pauvreté dans le monde?" (2002).

Rapport Nouvelle Economie du CAE (2000).

Rapport Inégalités économiques du CAE (2001).

Rapport "Globalisation and poverty; turning the corner" rédigé par le Center for international economics, disponible sur le site de la banque centrale australienne (2001).

Lettre du CEPII "Repenser l'ouverture du Sud" n°205 (octobre 2001).

Rapport DIAL sur les stratégies de réduction de la pauvreté (2002).