

La mondialisation: errements et améliorations possibles

La mondialisation, autrement dit l'interpénétration croissante des économies nationales et des sociétés, a fait jusqu'ici des gagnants et des perdants. Elle ne peut donc être considérée comme la panacée du développement économique. Tant les pays industrialisés que ceux en développement doivent prendre leurs responsabilités pour qu'elle profite à tous. Le présent article recense d'abord les domaines où la mondialisation peut poser des problèmes, pour en déduire ensuite les conditions-cadres à instaurer pour que les nations profitent le mieux possible de l'ouverture de leurs frontières.



De nombreux pays n'acceptent ni les conditions de la mondialisation, ni les processus nécessaires pour s'y adapter. Il faut donc se demander ce qui a pu poser problème en plusieurs endroits. En illustration: manifestation contre l'accord de l'OMC sur l'agriculture signé à New-Delhi.

Photo: Keystone

Dans les années soixante et septante, les gouvernements de nombreux pays en développement (PED) ont tenté de verrouiller leur marché national par des droits de douanes et des redevances, ou encore en subventionnant ou en contingentant les importations et exportations de marchandises, parce qu'ils ne s'estimaient pas compétitifs vis-à-vis de la concurrence internationale. Après les crises du pétrole et de la dette, puis le glissement de l'économie mondiale dans une récession à la fin des années septante, la Ban-

que mondiale et le Fonds monétaire international lancèrent des programmes d'adaptation structurelle, comprenant des mesures économiques et institutionnelles, pour remédier aux problèmes macroéconomiques auxquels étaient confrontés un grand nombre de PED. Il s'agissait notamment de réduire le subventionnement, en particulier dans le secteur agricole, de libéraliser les importations et les exportations en démantelant les entraves tarifaires et non-tarifaires au commerce, enfin d'assouplir le système des cours de change. Ces mesures étaient censées améliorer l'efficacité de l'allocation des ressources et stimuler la croissance.



P' Awudu Abdulai
Chaire d'économie de l'alimentation, Institut d'économie de l'alimentation et de théorie de la consommation, université de Kiel



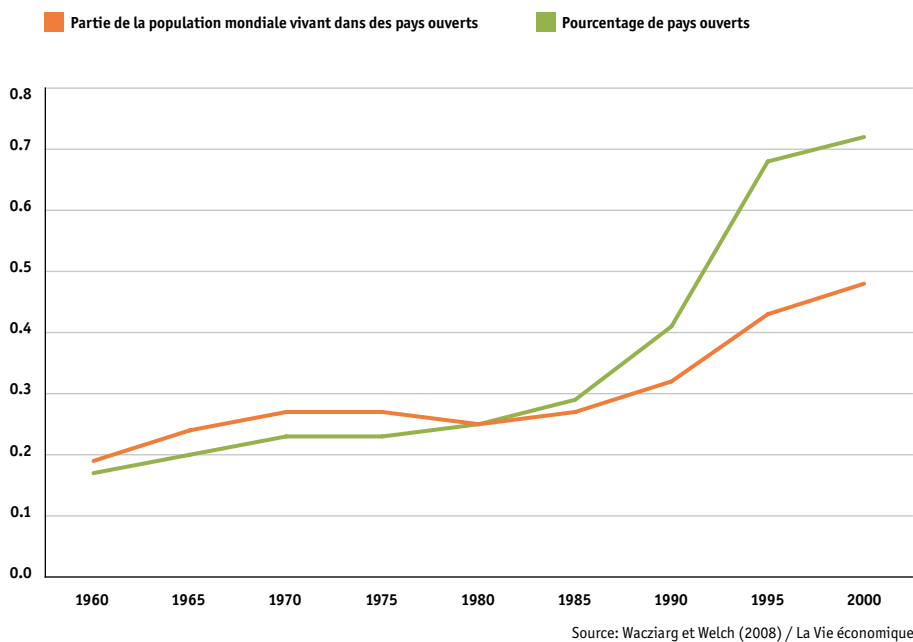
Jan Dithmer
Collaborateur scientifique, Institut d'économie de l'alimentation et de théorie de la consommation, université de Kiel

Les obstacles à une ouverture réussie des marchés

Les expériences de quelques PED – Zambie, Malawi et Zimbabwe, entre autres – montrent que les effets positifs attendus de la mondialisation ne se produisent pas nécessairement. Ce risque survient particulièrement lorsqu'un pays n'est pas en mesure d'offrir des conditions-cadres appropriées.

Graphique 1

Nombre relatif et pourcentage de la population mondiale représenté par les pays ouverts, 1960–2000



Si, par exemple, il n'applique à l'intérieur que des réformes partielles et de portée limitée en matière d'ouverture des marchés, il est probable que celles-ci n'auront pas d'effet significatif sur la production et les exportations. Il existe de nombreux autres exemples de pays qui, faute de conditions-cadres appropriées, ne parviennent pas à tirer un parti satisfaisant des fruits de la mondialisation. Même cet exemple de réussite qu'est la Chine – un pays qui a fortement profité de son intégration dans le marché mondial – connaît des zones d'ombre, comme l'augmentation de l'inégalité des revenus depuis l'ouverture des marchés.

Même lorsque les mesures de libéralisation sont appliquées à fond, les possibilités pour les paysans de réagir à des incitations données en augmentant leur production et leurs exportations peuvent être limitées. Les principaux obstacles sont ici le manque de possibilités de financement, le mauvais état des infrastructures, la lenteur des flux d'information et un accès insuffisant aux intrants, crédits et nouvelles technologies. L'impossibilité de se financer peut compliquer l'adoption de meilleures technologies et le passage à des cultures de rapport destinées à l'exportation. Dans certains PED comme la Zambie, le manque de confiance dans les réformes officielles et la crainte que le gouvernement puisse y renoncer, du moins en partie, ont contribué à ce que les paysans ne réagissent guère en augmentant leur offre¹.

Coûts d'adaptation et enjeux fiscaux

Il est indéniable que, pour les PED, l'ouverture des frontières nationales aux échanges de marchandises, de services et d'investissements s'accompagne de coûts d'adaptation et d'enjeux fiscaux. En Afrique, en particulier, les protagonistes traditionnels ont souvent eu des difficultés à s'imposer lorsque la concurrence internationale pénétrait leurs marchés du fait de la libéralisation. En outre, la mauvaise organisation et le manque de souplesse des marchés du travail compliquaient le transfert de ressources des secteurs produisant des biens non commercialisables vers les autres plus profitables. Pour certains travailleurs – notamment ceux des secteurs autrefois protégés –, l'ouverture des marchés peut aussi représenter un risque de diminution de salaire ou de chômage. Enfin, pour les gouvernements des PED, le démantèlement des droits de douane peut réduire les recettes de l'État, ce qui, à son tour, se traduit par des difficultés financières à fournir des transferts sociaux aux nécessiteux et des crédits aux paysans.

Importations de denrées alimentaires et dépendance vis-à-vis du commerce mondial

Dans les PED, l'internationalisation du commerce des denrées alimentaires peut améliorer la sécurité alimentaire de la population, comme le prouvent déjà quelques exemples. Ainsi, au Bangladesh, après de faibles récoltes en 1997 et des inondations sévères en 1998, des négociants privés ont importé plusieurs millions de tonnes de riz indien, ce qui n'a été possible que grâce à la libéralisation du début des années nonante. Ces importations ont compensé le déficit de l'offre et stabilisé le prix du riz au Bangladesh, qui aurait sinon fortement augmenté².

Ce n'est pas seulement dans les cas de pénurie alimentaire qu'il est devenu meilleur marché et plus simple, pour les gouvernements de nombreux PED, d'importer des denrées alimentaires pour nourrir la population plutôt que d'investir dans des mesures d'amélioration à long terme de la productivité ou dans des projets internationaux de développement. Cette attitude comporte, cependant, des risques pour la sécurité alimentaire et le bon fonctionnement du secteur agricole. Dans de nombreux cas, en effet, les pays riches subventionnent leurs agriculteurs: les paysans des PED sont ainsi payés, pour leurs exportations, à un prix inférieur à celui qu'ils pourraient obtenir sur le marché libre. Dans ces conditions, les petits paysans pauvres ne peuvent souvent pas concurrencer les agriculteurs des pays industrialisés sur le marché mondial des produits alimentaires.

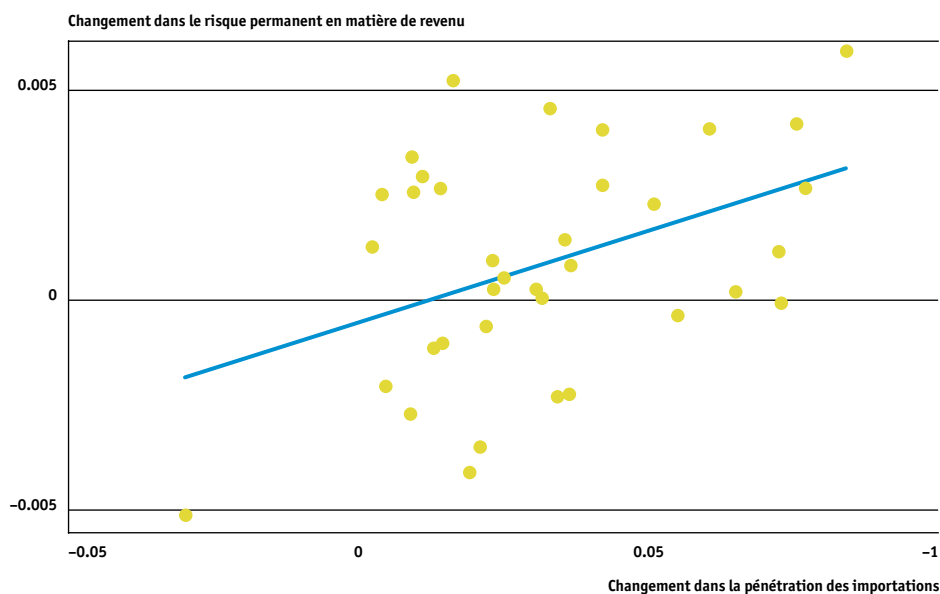
1 Voir Seshamani (1998).

2 Voir Dorosh (2001).

3 Voir Ravallion (2009).

Graphique 2

Coûts d'adaptation: lien entre l'importance de la concurrence avec les importations et les risques en matière de revenus



Source: Krishna et Senses (2010) / La Vie économique

Il peut donc arriver que des pans entiers de l'agriculture dans les pays du Sud perdent toute rentabilité et disparaissent en tant que source d'emploi, comme le montre l'exemple de la culture du café en Éthiopie suite à la dégringolade de son cours mondial à partir de 2001.

En dernière analyse, la faiblesse des prix alimentaires sur le marché mondial et les systèmes commerciaux existants peuvent entraîner une dépendance vis-à-vis des importations, voire le sous-développement agricole. D'après les estimations de la *FAO (2003)*, cette dépendance continuera d'augmenter ces prochaines années pour les pays les moins développés. Si le prix mondial des denrées alimentaires augmente, les importations nécessaires ne pourront plus être garanties et la nourriture se raréfiera inévitablement pour la population indigène.

Pollution croissante de l'environnement et apparition de nids de pollution

Ceux qui critiquent la mondialisation avancent que sans contraintes écologiques, l'accélération de la croissance économique accroît la pollution de l'environnement, comme on peut l'observer en Chine. Dans les PED à faible législation environnementale, la concentration d'industries polluantes peut augmenter du fait de l'accès facilité aux marchés (hypothèse dite des «nids de pollution»). Cette corrélation dépend toutefois fortement de la politique environnementale poursuivie, car l'ouverture des frontières nationales peut

aussi faciliter l'accès des PED à des technologies plus propres, sans compter que l'augmentation des revenus accroît en général le besoin d'une certaine qualité de l'environnement.

Les conditions-cadres d'une mondialisation réussie

La mondialisation ne peut être bénéfique que si les États prennent les mesures qui leur permettent de profiter des chances indéniabiles qu'elle véhicule. Les gains d'efficacité obtenus à long terme et les améliorations de la productivité que provoquent une meilleure allocation des ressources, l'exploitation des rendements d'échelle et les transferts de savoir et de technologie peuvent compenser les coûts d'adaptation à court terme en dopant la croissance économique. Il faut, cependant, s'assurer que les couches les plus défavorisées de la population profitent elles aussi de cet essor. Le processus de croissance enclenché peut même, dans le meilleur des cas, favoriser une réduction de la pauvreté.

Les PED doivent s'attendre à ce que l'adaptation à la mondialisation et à la libéralisation de leur commerce ait un coût. Celui-ci ne justifie, cependant, en aucun cas l'ajournement de mesures politiques prometteuses à long terme. Pour que le bénéfice attendu des efforts de libéralisation se produise vraiment, il faut créer des incitations suffisamment fortes, par exemple pour la production destinée à l'exportation.

Le développement agricole au premier plan

Les pays pauvres peu développés économiquement et qui prennent des mesures en matière de libéralisation devraient se concentrer avant tout sur leur secteur agricole et ne pas accorder trop vite la priorité à l'industrialisation. La Chine est un bon exemple de PED qui a connu ces trente dernières années un essor économique foudroyant et un recul remarquable de la pauvreté grâce à sa participation croissante au commerce mondial. Or, la lutte contre la pauvreté a été principalement le fait des réformes agraires, avant même que la Chine ne se concentre sur la création d'une industrie de transformation³. Les succès de pays asiatiques – mais aussi de parties du continent africain, comme le Ghana – montrent que les mesures liées à la libéralisation peuvent s'accompagner de réussites économiques et d'une réduction de la pauvreté. Ainsi le Ghana a profité de l'ouverture des marchés pour ses exportations de cacao. En plus des réformes commerciales, la recherche agronomique, les conseils dispensés et le soutien financier accordé pour l'acquisition d'intrants ont contribué à faire

Le manque d'infrastructures empêche le transport des marchandises dans les régions éloignées. En illustration: route au Kenya.



Photo: Worldpress

adopter rapidement des technologies agricoles plus efficaces⁴.

Force des institutions et complémentarité des politiques

Les réformes du commerce ne se produisent en général pas isolément, mais dans le cadre de réformes économiques et institutionnelles plus larges. Pour que tous les travailleurs profitent de la mondialisation et que les perdants à court terme – les chômeurs, par exemple – soient protégés, une bonne politique économique doit s'accompagner de mesures efficaces en matière d'éducation, d'emploi et de société. Les gains de productivité et de croissance résultant de la libéralisation du commerce peuvent aussi croître significativement en entamant certaines réformes complémentaires. L'amélioration des infrastructures et de la gouvernance, les investissements dans l'éducation, le développement d'un système financier autonome, les mesures de stabilisation de l'inflation, la flexibilisation du marché du travail, le démantèlement des entraves à l'entrée et à la sortie du marché, enfin le renforcement du droit de la propriété et du droit contractuel jouent un rôle important à ce niveau. Ces mesures expliquent dans une large mesure l'émergence des « tigres asiatiques » (Corée du Sud, Taiwan et Singapour) à la fin du XX^e siècle, laquelle est étroitement liée à leur intégration dans le commerce mondial⁵.

Le succès de ces pays s'explique par l'impact des mesures citées sur la compétitivité de leurs entreprises: une main-d'œuvre mieux formée, un environnement macroéconomique stable et des frais de transaction moindres leur permettent de s'imposer vis-

à-vis de la concurrence étrangère et de progresser sur les marchés d'exportation⁶. Il faut, en outre, démanteler les obstacles auxquels les paysans sont souvent confrontés dans les PED, comme l'accès limité aux crédits, aux intrants et aux nouvelles technologies.

Ces derniers temps, la croissance des investissements étrangers directs (IED) a même dépassé celle des flux commerciaux; les IED doivent donc être considérés comme un autre élément important de la mondialisation. Pour que les investisseurs soient disposés à travailler dans un pays, il faut qu'il y existe un droit de la propriété et un droit contractuel bien définis, accessibles et négociables. L'étendue de la corruption joue aussi un rôle crucial. Chaque impulsion que la mondialisation donne en faveur d'une transparence accrue des institutions et d'un recul de la corruption peut ainsi contribuer à améliorer le climat des investissements et l'efficacité de l'économie. Éliminer la corruption dans les domaines économiques et politiques est un défi énorme pour les gouvernements des PED. Il convient de procéder progressivement, car les processus d'adoption et d'application, ainsi que l'efficacité des mesures politiques, sont souvent compromis par la corruption régnante. La perspective de perdre la course aux capitaux internationaux et aux investissements étrangers peut être une incitation forte à l'endiguer⁷. Si les pays qui s'ouvrent aux marchés financiers mondiaux ne veulent pas souffrir de retraits soudains de capitaux ou de la volatilité excessive des flux à court terme, il doivent surveiller et réglementer leur secteur financier, tout en choisissant un régime de change approprié.

4 Voir Banque mondiale (2007).

5 Voir Kirchberg (2007).

6 Voir Chang et al. (2009).

7 Voir Srinivasan et Wallack (2004).

8 Voir Anderson et al. (2001).

9 Voir l'article de M. Feldmann et M. Juvet, p. 25 du présent numéro.

L'apport des pays industrialisés à une mondialisation réussie

Ceux qui critiquent la mondialisation font valoir que, par sa faute, les pays pauvres seront perdants tant que les riches continueront à protéger leurs marchés de la concurrence étrangère par des mesures protectionnistes. La fixation, dans les pays industrialisés, de normes de qualité (trop) sévères pour les produits agricoles et de normes sociales minimales peut constituer un obstacle insurmontable pour les paysans des pays pauvres, faute de ressources et de technologies adéquates. Jongwanich (2009) note que les pays industrialisés interprètent souvent ces normes de façon très restrictive – et donc au détriment des exportateurs des PED –, pour renforcer la protection dont bénéficient leurs propres agriculteurs.

Même si les PED ont déjà obtenu un accès privilégié aux marchés des pays industrialisés pour quelques biens, une nouvelle réduction des mesures protectionnistes s'impose. Les barrières existantes à l'entrée des marchés des pays du Nord s'accompagnent de coûts élevés pour les PED. Un démantèlement pourrait donc entraîner une poussée de prospérité⁸. Dès le cycle de l'Uruguay (1984–1996), les PED ont demandé à ce que leurs produits puissent mieux accéder aux marchés des pays industrialisés. Dans le cycle de Doha qui lui a succédé – et qui n'a toujours pas abouti à un accord à cause des divergences entre les membres de l'OMC –, le démantèlement des droits de douane et des contingents des importations, de même que la réduction des subventions au secteur agricole dans les États industrialisés, restent un sujet majeur. Étant donné son potentiel en matière de réduction de la pauvreté, il serait très important de conclure et de mettre en œuvre le processus de Doha, ce qui permettrait aux PED de profiter davantage de la mondialisation.

Conclusion

L'analyse montre que la mondialisation ne saurait être considérée comme la panacée du développement économique. Tant les pays industrialisés que ceux en développement doivent mettre la main à la pâte pour que tous en bénéficient. Les conditions-cadres doivent être aménagées de façon à ce que les pays profitent de l'ouverture de leurs frontières. Cela suppose des infrastructures intactes et des institutions fortes, qui facilitent les échanges d'intrants destinés à la production de marchandises, de services, d'informations et d'investissements. Pour que les paysans réagissent positivement à la libéralisation du commerce en augmentant significativement

leur offre, il faut également leur garantir l'accès aux crédits, aux intrants et aux nouvelles technologies.

Du côté des pays industrialisés, le démantèlement du protectionnisme dans le secteur agricole et le respect des intérêts nationaux des PED jouent un rôle crucial dans les négociations multilatérales sur le commerce: l'intégration des pays pauvres dans les marchés mondiaux doit désormais se dérouler sans heurts. Les pays industrialisés devraient, en outre, verser une aide budgétaire et financière pour aider les PED à instaurer des conditions-cadres qui leur permettent de participer avec succès à la mondialisation⁹.

Il faut admettre que la libéralisation ne signifie pas un retrait absolu de l'État des questions économiques. Le gouvernement a, au contraire, un devoir important en ce domaine: créer les conditions-cadres nécessaires au succès de la mondialisation. En effet, la force de l'État et le bon fonctionnement des institutions publiques sont peut-être plus importants que jamais lorsque le monde ne forme plus qu'un. ■

Encadré 1

Bibliographie

- Anderson K., Cockburn J. et Martin W., *Would Freeing Up World Trade Reduce Poverty and Inequality? The Vexed Role of Agricultural Distortions*, CEPR Discussion Papers 7749, Centre for Economic Policy Research, 2010.
- Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2008: L'agriculture au service du développement*, New York, 2007, Oxford University Press.
- Chang R., Kaltani L. et Loayza N.V., «Openness Can Be Good for Growth: The Role of Policy Complementarities», *Journal of Development Economics*, 90(1), 2009, p. 33–49.
- Dorosh P. A., «Trade Liberalization and National Food Security: Rice Trade between Bangladesh and India», *World Development*, 29(4), p. 673–689.
- FAO, *World Agriculture: Towards 2015/2030. An FAO Perspective*, Londres, 2003, J. Bruinsma éd., Earthscan Publications.
- Jongwanich J., «The Impact of Food Safety Standards on Processed Food Exports from Developing Countries», *Food Policy*, 34(5), 2009, p. 447–457.
- Kirchberg D., *Der Aufstieg der Tigerstaaten im 20. Jahrhundert. Eine historische Analyse*, VDM, Saarbrücken, 2007.
- Ravallion M., «Are There Lessons for Africa from China's Success against Poverty?» *World Development*, 37(2), 2009, p. 303–313.
- Seshamani V., «The Impact of Market Liberalization on Food Security in Zambia», *Food Policy*, 23(6), 1998, p. 539–551.
- Srinivasan T.N. et Wallack J.S., «Globalization, Growth, and the Poor», *The Economist*, 152(2), 2004, p. 251–272.
- Wacziarg, R. et Welch K.H., «Trade Liberalization and Growth: New Evidence», *World Bank Economic Review*, 22(2), 2008, p. 187–231.