

Commerce international et réduction de la pauvreté

Geoffrey J. Bannister et Kamau Thugge

En quoi la libéralisation des échanges affecte-t-elle les pauvres et comment les protéger de ses effets à court terme négatifs?

DEPUIS LONGTEMPS, la réforme du régime commercial compte parmi les politiques mises en œuvre pour favoriser l'efficacité de l'économie, le développement de nouveaux marchés et la croissance. Pourtant, après plus de cinquante ans de négociations commerciales, l'économie mondiale est encore entravée par des barrières importantes dont la suppression pourrait sans doute profiter à tous. Les restrictions perdurent, car elles sont un moyen commode et opaque pour les États d'avantager économiquement certains groupes. Même si la libéralisation des échanges entraîne une élévation du niveau de vie à moyen terme, les groupes jusque-là avantagés par ces protections peuvent voir leur revenu diminuer et la restructuration de l'économie qui s'ensuit provoquer des bouleversements économiques à court terme.

Une prise de conscience de plus en plus nette s'opère au sujet de certaines des victimes des réformes commerciales, à savoir les plus pauvres, ceux qui disposent de moyens plus limités pour se protéger des vicissitudes de la vie et qui sont donc moins aptes que leurs concitoyens à supporter les coûts de l'ajustement. Une perte de revenu même transitoire peut empêcher un pauvre de «créer du capital humain» en s'instruisant, en se soignant et en s'alimentant mieux; elle peut donc diminuer ses chances d'échapper à la pauvreté. La vulnérabilité des pauvres justifie d'évaluer plus soigneusement l'impact de la libéralisation des échanges sur ces individus et de réfléchir aux moyens d'en minimiser les effets négatifs.

Les effets de la libéralisation

La libéralisation des échanges peut influencer sur le niveau de vie des pauvres

- en modifiant le prix des biens échangeables et en facilitant l'accès aux nouveaux produits;

- en modifiant le salaire relatif de la main-d'œuvre qualifiée et non qualifiée ainsi que le coût du capital, ce qui a une incidence sur l'emploi des pauvres;

- en modifiant les recettes publiques issues des taxes sur le commerce et donc la capacité de l'État à financer des programmes en faveur des pauvres;

- en modifiant les incitations à investir et à innover, ce qui influe sur la croissance économique;

- en modifiant la vulnérabilité d'une économie aux chocs extérieurs négatifs.

Prix et disponibilité des produits. La libéralisation des échanges profite aux pauvres de la même manière qu'à la plupart des autres catégories, en abaissant le prix des importations et en maintenant le prix des produits de substitution aux importations à un niveau peu élevé, d'où une hausse des revenus réels. Les produits importés dont les pauvres peuvent avoir le plus besoin sont les aliments de base, les médicaments et autres produits médicaux ou sanitaires de base, les vêtements usagés, etc. Les pauvres peuvent aussi retirer des avantages significatifs de la levée des taxes sur les exportations ou des interdictions d'exporter dans la mesure où leur production (généralement agricole) est axée sur l'exportation. Un régime commercial ouvert permet aussi d'importer des technologies et des procédés utiles aux pauvres (conditionnement des denrées périssables légères conservables à température ambiante, produits pour la stérilisation chimique de l'eau, semences et engrais sélectionnés, etc.). Le Sommet africain d'avril 2000 contre le paludisme donne un exemple des retombées concrètes et immédiates de la libéralisation des échanges : les chefs d'État du continent se sont engagés à réduire ou à supprimer les taxes et tarifs douaniers sur les moustiquaires, les insecticides, les antipaludiques et autres biens et

services nécessaires à la lutte contre l'infection paludéenne. Certains éléments indiquent en outre que la libéralisation des importations de vêtements usagés peut également améliorer les conditions de vie des pauvres.

Salaires et emploi. La théorie des échanges montre comment la libéralisation influe sur les salaires et l'emploi dans des conditions très particulières qui, dans la pratique, sont rarement vérifiées. Pour une analyse plus générale, mieux vaut donc s'appuyer sur des études empiriques. Celles-ci suggèrent qu'au moins deux facteurs déterminent de façon directe l'impact de la libéralisation des échanges sur les salaires et l'emploi des pauvres. Premièrement, en fonction de la flexibilité des marchés du travail, la réforme commerciale peut avoir des répercussions soit sur l'emploi, soit sur les salaires. Lorsque la législation du travail empêche les entreprises d'ajuster leurs effectifs, la majeure partie de l'ajustement aux variations du prix relatif des produits se traduit par des variations des salaires réels. Quand la législation relative au salaire minimum interdit les ajustements de salaire à la baisse mais que la main-d'œuvre est très mobile, les ajustements prennent alors la forme de mouvements d'effectifs.

Dans les pays en développement, les pauvres vivent en milieu rural et dans les zones urbaines marquées par l'économie informelle (pan d'une économie représenté par les entreprises qui ne sont ni immatriculées ni enregistrées d'une quelconque manière officielle), où le marché du travail fonctionne le plus souvent avec une extrême souplesse (du fait, généralement, de l'absence de réglementation) et se distingue par la forte élasticité de l'offre de main-d'œuvre. Les salaires sont normalement déterminés en fonction du revenu minimum de subsistance en zone rurale ou urbaine ou selon les autres emplois disponibles. On peut donc s'attendre à ce que l'ajustement aux chocs commerciaux se traduise principalement par des variations de l'emploi. Le cas échéant, le coût de la réforme commerciale peut être élevé et une aide de l'État se révéler nécessaire afin d'en atténuer l'impact pour les pauvres.

Deuxièmement, selon la configuration initiale du système de protection, sa suppression n'avantage pas les mêmes : quand la configuration favorise les travailleurs non qualifiés de l'agriculture et de l'industrie manufacturière légère (cas du Mexique au début des années 80), la suppression des barrières commerciales peut entraîner une baisse des salaires relatifs dans ces segments-là de la population active.

Recettes publiques et programmes en faveur des pauvres. Partout on craint que les réformes du régime de commerce ne provoquent une diminution des recettes publiques liée à la baisse des taxes et que les États, pour préserver la stabilité macroéconomique, ne réduisent les dépenses sociales ou créent de nouveaux impôts susceptibles de pénaliser les pauvres de manière excessive. Pourtant, durant les phases initiales de libéralisation des échanges, le remplacement des obstacles non tarifaires par des droits de douane et l'élimination des exonérations font généralement augmenter les recettes budgétaires. De même, quand le droit initial est prohibitif, son abaissement peut amplifier les flux d'échanges, donc gonfler les recettes. En outre, la diminution des droits élevés atténue l'attrait de la contrebande et de la corruption, ce qui peut accroître le volume des marchandises enregistrées et donc, là aussi, les recettes de l'État. Enfin, une simplification du régime vers un barème plus unitaire, limité à quelques tarifs, peut accroître la transparence

et faciliter l'administration fiscale, ce qui améliore les recettes. Durant les phases ultérieures de la réforme, en revanche, l'abaissement des tarifs peut peser sur les recettes publiques. Il peut alors falloir réformer la fiscalité intérieure (introduire, en particulier, des impôts à assiette plus large ou créant moins de distorsions), ou modérer les dépenses pour maintenir la stabilité macroéconomique afin de minimiser les effets néfastes de la réforme sur les pauvres.

Investissement, innovation et croissance. Pour envisager une réduction durable de la pauvreté, il faut savoir si le pays bénéficie d'une croissance économique vigoureuse à laquelle les pauvres peuvent participer. Les réformes commerciales peuvent influencer la croissance principalement en atténuant l'orientation anti-exportations de la politique commerciale et en permettant une affectation plus efficace des ressources. Toutefois, ce gain d'efficacité n'est pas récurrent et n'influe pas forcément sur la croissance à long terme. La libéralisation des échanges peut modifier le taux de croissance à long terme en incitant à investir. De surcroît, les réformes commerciales stimulent généralement l'investissement direct étranger, avec des retombées positives des technologies avancées et des nouvelles pratiques commerciales qui prennent la forme de gains de productivité globale et de croissance pour les entreprises nationales.

Des études empiriques récentes (par exemple celles de Rodriguez et Rodrik, 1999) suggèrent que la relation entre libéralisation des échanges et croissance est complexe et, notamment, que les effets sur la croissance de toute réforme du régime de commerce dépendent de l'existence d'autres politiques macroéconomiques et structurelles et de la création d'institutions appropriées. Par exemple, les études portant sur plusieurs pays contiennent une variable systématiquement liée au taux de croissance, à savoir la prime de change en vigueur sur le marché parallèle, ce qui indique que la surévaluation de la monnaie peut être un frein important à la croissance. Il s'ensuit que toute réforme commerciale entreprise en l'absence d'autres réformes macroéconomiques et de change appropriées (pour améliorer la compétitivité) est moins efficace pour favoriser la croissance. Un train de réformes économiques global est donc essentiel pour promouvoir l'ajustement et la croissance via une réforme du régime de commerce et d'autres mesures structurelles.

Même quand la libéralisation amène la croissance, nombreux sont ceux qui craignent que les politiques d'ouverture commerciale ne débouchent sur un modèle de croissance excessivement favorable aux riches qui aggraverait les inégalités de revenus. Les constats effectués récemment (en particulier par Dollar et Kraay, 2001) remettent cependant en cause cette hypothèse.

Vulnérabilité aux chocs extérieurs. La libéralisation des échanges accentue l'ouverture des économies et leur intégration économique avec le reste du monde. Dans de nombreux cas, elle contribue à une diversification des exportations en fonction des avantages comparatifs et à une réduction de la dépendance vis-à-vis d'un seul marché ou d'un produit d'exportation. En outre, l'intégration avec les marchés étrangers permet aux économies d'être moins tributaires de leur marché intérieur et à la croissance internationale de compenser les fléchissements des économies nationales. Toutefois, l'ouverture peut également fragiliser une économie face à des chocs extérieurs (variations brusques des termes de l'échange, par exemple) potentiellement très néfastes pour la croissance.

Lorsque ces chocs ébranlent directement des pans de l'économie comme l'agriculture ou le secteur productif informel, ils peuvent avoir un impact significatif sur le sort des pauvres.

Résultats des études empiriques

En raison de la complexité des liens entre réforme du régime de commerce et pauvreté, les éléments empiriques disponibles sur la libéralisation des échanges et la pauvreté proviennent essentiellement d'études de cas. Certaines études utilisent des modèles d'équilibre général calculable pour identifier les effets des réformes commerciales sur les pauvres.

Winters (2000) fait état d'une étude conjointe d'Oxfam et de l'Institute of Development Studies sur la déréglementation du marché du coton au Zimbabwe à la fin des années 80 et dans les années 90, qui illustre l'impact potentiel de la libéralisation des échanges sur les pauvres. Avant la libéralisation, l'État régissait un monopsonne (en tant qu'acheteur unique face à des vendeurs multiples) et s'appuyait sur la faiblesse des prix à la production pour subventionner l'acquisition d'intrants dans l'industrie textile, au détriment du revenu des petits planteurs. La libéralisation s'est notamment traduite par la suppression du contrôle des prix et la privatisation de l'office de commercialisation, avec pour résultat un renchérissement du produit et un élargissement de la compétition à trois acheteurs principaux se livrant concurrence non seulement sur les cours, mais aussi sur les services de vulgarisation et les autres types d'aide à offrir aux petits propriétaires.

En Zambie, la libéralisation du marché du maïs a eu l'effet inverse. Avant la déréglementation, les producteurs bénéficiaient de subventions croisées — en provenance du secteur minier — qui diminuaient considérablement le coût des intrants. De plus, les petits producteurs implantés dans des zones reculées profitaient de subventions implicites sur les prix. Ceux-ci étaient fixés par une entreprise parapublique (financée par l'État sans en être une émanation officielle) faisant office d'acheteur unique, et leur niveau restait invariable quelles que soient la saison et la région. Quand ces subventionnements ont cessé et que l'entreprise parapublique a été privatisée, les gros exploitants proches des marchés nationaux n'ont pas perçu de réel changement, tandis que les petits producteurs, en particulier les plus isolés géographiquement, ont énormément souffert des fluctuations de prix. De surcroît, la forte détérioration de l'infrastructure de transport a causé la disparition de marchés ruraux reculés, privant les petits producteurs de maïs de tout revenu officiel.

Ces exemples illustrent les effets des différents types de libéralisation. Au Zimbabwe, les restrictions au commerce étaient assimilables à des taxes sur les exportations qui maintenaient les prix à la production à un niveau peu élevé et empêchaient l'exercice de la concurrence. La suppression de ces «taxes» s'est révélée financièrement avantageuse pour les producteurs axés sur l'exportation. En Zambie, en revanche, les restrictions s'apparentaient à un droit d'importation, ce qui revenait à subventionner les producteurs nationaux de marchandises en concurrence avec les produits étrangers (et à taxer la consommation). La suppression des droits d'entrée/subventions a provoqué une baisse du revenu des producteurs nationaux et, dans les cas extrêmes, la disparition de ceux qui n'étaient pas compétitifs. Selon Winters, un point de divergence encore plus

important entre ces deux scénarios est que, au Zimbabwe, la libéralisation a permis de créer des marchés dont les pauvres ont pu devenir acteurs et d'améliorer les résultats des marchés, tandis qu'en Zambie elle s'est traduite par la disparition de marchés établis sur lesquels les pauvres écoulaient auparavant leur production.

Globalement, cette étude et d'autres constatent que, dans la plupart des cas, les réformes commerciales accroissent le revenu des pauvres et que les coûts de la transition sont habituellement modestes par rapport aux avantages. Il est néanmoins des cas où la libéralisation a des effets à court terme significativement négatifs. Bien qu'il ne s'agisse pas de les négliger, il faut être conscient qu'ils découlent dans bien des cas de la structure initiale du régime de protection.

Il importe également de préciser que la plupart des études se placent dans une perspective à court terme ne tenant pas compte de l'évolution éventuelle de l'investissement et de la trajectoire de croissance. Or, les avantages plus substantiels que l'on peut escompter de la libéralisation des échanges sont les progrès enregistrés en termes de dynamique (par exemple l'efficacité accrue de la structure de l'investissement et des modes de diffusion des technologies), sans compter l'impact des politiques complémentaires qui facilitent l'ajustement au nouvel équilibre induit par le libre-échange. Pour toutes ces raisons, les études tendent à exagérer nettement les coûts de la libéralisation et à sous-estimer ses avantages, y compris pour les pauvres. À moyen terme, l'évolution de l'investissement et de la croissance peut très sensiblement atténuer les effets négatifs (sur la répartition des revenus) des mouvements de prix résultant de la libéralisation des échanges.

Leçons pour l'élaboration d'une réforme commerciale

Il est naturel de se demander s'il existe des moyens de lever les restrictions au commerce en pénalisant moins les pauvres. La première suggestion, évidente, est de réfléchir à l'impact éventuel de la libéralisation sur les membres les plus vulnérables de la société. Concrètement, il s'agit de concevoir des outils de diagnostic pouvant aider les décideurs à identifier les «victimes» potentielles de la libéralisation, puis d'imaginer les mesures compensatoires à instaurer pour aider les pauvres à faire face aux coûts transitoires de l'ajustement et à tirer parti de la nouvelle ouverture du régime commercial. La réforme du régime de commerce et les politiques économiques d'accompagnement peuvent également être mises en œuvre de manière à améliorer la condition des pauvres.

Une libéralisation générale. Le caractère général de la libéralisation — c'est-à-dire la levée de toutes les barrières commerciales — est crucial, car l'ensemble de l'économie doit s'ajuster en conséquence. Plus la libéralisation est systématique, plus les secteurs ou les catégories (y compris les plus pauvres) susceptibles d'en profiter (non seulement sous forme d'une baisse du prix des intrants ou des biens de consommation, mais aussi d'une diminution généralisée des coûts de transport) sont nombreux. En outre, une libéralisation multisectorielle garantit une répartition plus large des coûts de l'ajustement entre les différents secteurs.

Souplesse du taux de change. La flexibilité des taux de change diminue les pertes liées aux chocs qui affectent les termes de

l'échange, tout en aidant les pays concernés à s'adapter à la libéralisation. La «posologie» classique prescrite pour une libéralisation substantielle des échanges dans un régime de taux fixes est une dévaluation unique effectuée juste avant ou en même temps que la réforme. En cas de rigidité des salaires nominaux (absence de baisse alors que la demande de main-d'œuvre diminue), l'introduction d'une certaine fluctuation du taux de change — qui diffuse l'impact de la réforme commerciale dans toute l'économie — est préférable à un ajustement se limitant à une hausse du chômage dans les secteurs les plus affectés, surtout quand la survie des plus pauvres dépend de ces secteurs.

Réformes complémentaires. Une réforme commerciale ne peut favoriser la croissance si elle ne s'accompagne pas d'autres réformes qui augmentent la flexibilité des marchés existants (ce qui réduit les coûts d'ajustement) et facilitent la création de marchés dont les pauvres peuvent tirer parti. Certaines des réformes les plus importantes à cet égard sont présentées ci-dessous (Winters, 2000).

- **Développement de l'infrastructure.** L'amélioration des voies routières et la baisse du coût des transports facilitent l'accès des pauvres aux marchés essentiels pour l'écoulement de leur production et leur permettent de bénéficier des opportunités offertes par la libéralisation des échanges.

- **Expansion des marchés.** Pour encourager l'expansion des marchés, il faut les déréglementer et supprimer les monopoles (le commerce d'État, par exemple) qui pourraient pénaliser les pauvres ou les empêcher de bénéficier de la libéralisation des échanges. Les autres aspects peut-être plus importants pour les pauvres sont l'assistance technique, les services de vulgarisation agricole et la formation aux pratiques commerciales les plus récentes dont ils peuvent avoir besoin pour profiter des nouvelles opportunités de marché. Le développement de marchés du crédit constitue une autre façon de faciliter les achats d'intrants importants pour stimuler le secteur marchand.

- **Mobilité et formation de la main-d'œuvre.** Les rigidités du marché du travail peuvent aussi limiter les possibilités qu'ont les pauvres de changer de travail pour profiter des nouveaux débouchés et de minimiser les coûts de la libéralisation des échanges. La formation et d'autres formes d'assistance peuvent aussi aider les pauvres à laisser leur emploi dans des secteurs qui souffrent de la libéralisation des échanges pour travailler dans des secteurs qui en bénéficient.

Échelonnement et crédibilité de la libéralisation. Bien que la libéralisation générale préconisée plus haut puisse présenter des avantages considérables, il peut être nécessaire d'y procéder graduellement, à des rythmes différents selon les secteurs, pour minimiser les coûts d'ajustement, notamment dans les secteurs ou sur les marchés dont les prix sont fortement affectés et où l'ajustement risque d'être très difficile et très long. La réforme du régime de commerce peut aussi être introduite par étapes lorsque les agents économiques ont besoin de plus de temps pour s'adapter au nouvel environnement. C'est ainsi que, dans le cadre de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain), la libéralisation de la filière du maïs a été beaucoup plus longue que celle d'autres secteurs en raison de l'importance de cette culture pour les pauvres ruraux mexicains. Toutefois, avant de prévoir de longues périodes d'ajustement pour la libéralisation des sec-



Geoffrey J. Bannister (à gauche) est économiste principal à la Division de la politique commerciale du Département de l'élaboration et de l'examen des politiques au FMI. Kamau Thugge est économiste principal à la Division Afrique australe III du Département Afrique au FMI.

teurs sensibles, les États doivent se montrer crédibles dans leur volonté de réformer le régime commercial, souvent en la sanctionnant par des accords internationaux (régionaux ou multilatéraux).

Filets de protection sociale. Même avec les réformes les mieux pensées, il y a toujours des gagnants et des perdants. Afin d'atténuer les éventuels effets négatifs que les coûts d'ajustement peuvent avoir provisoirement pour les pauvres, les pays en développement doivent se doter de filets de protection sociale efficaces pour concilier plus harmonieusement réforme commerciale et réduction de la pauvreté. Il leur faut également budgétiser les mesures nécessaires pour pallier certains de ces effets néfastes, dans le cadre par exemple du processus participatif évoqué dans les documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté pour les pays qui conduisent des programmes soutenus par le FMI et la Banque mondiale. Compte tenu des bénéfices substantiels à escompter d'une réforme commerciale, il serait dommage que l'absence de politiques de protection sociale adéquates retarde indûment la libéralisation des échanges, sachant que l'agencement et l'échelonnement des réformes permettent d'en diminuer les coûts de transition pour les pauvres. **F&D**

Bibliographie :

Geoffrey J. Bannister and Kamau Thugge, 2001, "International Trade and Poverty Alleviation," IMF Working Paper 01/54 (Washington: International Monetary Fund).

David Dollar and Aart Kraay, 2001, "Trade, Growth and Poverty," Development Research Group, World Bank (Washington); voir également l'article paru sous le titre «Échanges, croissance et pauvreté» dans le numéro de septembre 2001 de Finances & Développement.

Francisco Rodriguez and Dani Rodrik, 1999, "Trade Policy and Economic Growth: A Skeptic's Guide to the Cross-National Evidence," NBER Working Paper No. 7081 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

L. Alan Winters, 2000, "Trade Liberalization and Poverty," paper prepared for the United Kingdom's Department for International Development (Brighton, United Kingdom: University of Sussex).