

Le Gourou de la mondialisation

Arvind Subramanian s'entretient avec

Jagdish Bhagwati, théoricien des échanges et politologue

«**Q**UE SAVENT-ILS du cricket, ceux qui ne connaissent que le cricket?», demandait C.L.R. James, Trinidien renommé pour ses talents d'historien et d'essayiste et pour ses écrits sur le cricket. Rares sont ceux, parmi les intellectuels modernes, à ne pas avoir été victimes de l'étroitesse d'esprit qu'il dénonçait ainsi.

Jagdish Bhagwati, incarnation de l'érudit classique, de l'honnête homme, est l'une de ces perles rares. John Maynard Keynes louait Alfred Marshall, économiste de Cambridge, pour sa «pluridisciplinarité idéale». On pourrait en dire autant de Bhagwati, à la fois théoricien et politologue, qui manie une plume agile et passe aisément de sa tour d'ivoire aux pages des éditoriaux et aux antichambres du pouvoir. Un homme qui invoque une nouvelle de Balzac pour illustrer les avantages du libre-échange mérite d'être connu.

Si, ces quarante dernières années, les frontières se sont ouvertes et le sont restées, c'est en quelque partie grâce à lui. Ses travaux de recherche et son activisme politique ont, selon Paul Krugman, joué «un rôle capital, quoique subtil, pour empêcher le protectionnisme d'acquiescer ses lettres de noblesse». Ainsi, quand le cycle de Doha s'enlise, ou quand des voix s'élèvent pour réclamer à cor et à cri des restrictions sur les importations chinoises ou des sanctions contre les entreprises sans scrupule qui sous-traitent leurs activités, Bhagwati est toujours là, prêt à tenir tête à cette levée de boucliers contre le libre-échange. «Quand vous choisissez de défendre le libre-échange, c'est pour la vie. Comme le personnage de Requin dans les films de James Bond, le protectionnisme resurgit sans cesse, sous de nouvelles formes», déclare-t-il à *F&D*. Incorrigiblement optimiste, il a non seulement combattu avec bonheur les jusqu'aboutistes indiens du protectionnisme et les contempteurs du Japon, mais il a aussi, plus récemment, croisé le fer avec des personnalités telles que Joe Stiglitz et les ONG, aujourd'hui symboles du rejet de la mondialisation.

Bhagwati s'est inlassablement efforcé d'élargir le débat sur les problèmes économiques, notamment en fondant les très illustres *Journal of International Economics* en 1971 et *Economics and Politics* en 1989. Il a écrit de nombreux articles et livres sur le développement, l'immigration, la recherche de

rentes, la démocratie et les normes environnementales et du travail, qui ont remporté plusieurs prix. Il a enseigné à des générations d'économistes du commerce international et a été conseiller à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et aux Nations Unies. Sa verve passionnée et raisonnée est servie par une plume à la fois piquante et élégante (voir encadré). Bref, il est depuis de nombreuses années un acteur incontournable et influent de la scène décisionnelle internationale.

Un étudiant d'exception

Bhagwati est né en 1934, en Inde, l'un des sept enfants d'une famille illustre, aux moyens modestes mais aux aspirations

La maîtrise du verbe

«Les mots sont importants. Les métaphores sont importantes», insiste Bhagwati, qui manie les mots et l'humour pour expliquer et persuader. (Son recueil d'articles et d'essais, «A Stream of Windows», a remporté le prestigieux Prix d'excellence Eccles pour les écrits économiques.) Prenons, par exemple, l'analogie du beau-frère, qu'il utilise pour souligner la distinction entre la recherche de rentes et la corruption. Quand une personne fait du lobbying pour obtenir des rentes et utilise des ressources à cet effet, explique-t-il, il s'agit là d'une activité directement improductive. Mais s'il existe un beau-frère à qui les rentes reviennent systématiquement, nul ne se donnera la peine de faire du lobbying. Dans ce cas, il y a corruption, mais pas activité directement improductive. À moins, bien entendu, qu'un escroc malin ne s'emploie à faire la cour à la sœur afin de devenir le beau-frère et d'obtenir les rentes. Nous revenons alors à la recherche de rentes.

À propos de ceux qui s'opposent au libre-échange sous le prétexte qu'il induit la désindustrialisation et détruit les liens entre l'industrie (fabricants de ketchup) et l'agriculture (producteurs de tomates), il observe : «Alors que je lisais cette théorie profonde sur la culture de tomates et l'usine de ketchup, je savourais ma marmelade préférée de Crabtree and Evelyn. L'idée ne m'avait certes jamais effleuré que l'Angleterre cultivait ses propres oranges.»



intellectuelles et aux idéaux sociaux élevés. Il a souvenir d'une enfance heureuse, mais spartiate, où le seul luxe consistait en un compte illimité pour les enfants à la librairie locale, où ils dévoraient les classiques, tant indiens qu'occidentaux. L'investissement a été rentable : l'un de ses frères est devenu Premier juge de la Cour suprême, un autre est un neurochirurgien mondialement réputé, et un troisième un métallurgiste très respecté. La réussite était quasiment programmée dans cette famille, ce qui n'était manifestement pas le cas de l'idéologie : le frère juge est un socialiste aussi doctrinaire que Bhagwati est un défenseur ardent des marchés et de la concurrence.

Une fois achevé sa scolarité dans deux des meilleurs établissements de Bombay, le lycée St. Xavier et le Sydenham College, Bhagwati partit pour Cambridge poursuivre des études de droit et d'économie. Son père, juge à la Cour suprême indienne, espérait vivement le voir entrer au Barreau. Mais lui, indépendant d'esprit et séduit par l'économie et les possibilités qu'elle offre d'œuvrer pour le bien social, abandonna le droit. De plus, remarque-t-il d'un ton espiègle, la nourriture au St. John's College de Cambridge était «moins horrible» qu'à la Lincoln's Inn de Londres.

À son arrivée à St. John's, il fut accueilli par ces mots encourageants de son tuteur, C.W. Guillebaud : «Vous savez, les Indiens ne se distinguent jamais à Cambridge». Or, dès la deuxième année, Bhagwati écrivit un essai fondateur sur la «croissance appauvrissante» — la croissance qui détériore à tel point les termes de l'échange d'un pays que son niveau de vie diminue. Ce texte, publié en 1958, suscita une multitude d'articles, tout à fait dans l'esprit des ouvrages sur la «solution de second rang», qui disaient en gros que des bonnes choses (croissance et entrées de capitaux) peuvent produire de mauvais résultats en présence de distorsions.

À la Cambridge anglaise, où il reçut l'enseignement de Nicholas Kaldor, Joan Robinson et Harry Johnson, succéda celle du Massachusetts; Bhagwati y suivit des études de troisième

cycle au MIT, auprès de Paul Samuelson, Charles Kindleberger et Robert Solow, dont le rôle de professeurs céda peu à peu la place à celui de collègues et collaborateurs. En 1961, après un bref passage à Oxford, où il travailla avec d'autres grands économistes, John Hicks et Roy Harrod, Bhagwati quitta la tour d'ivoire pour l'effervescence de la réalité indienne. Il fut alors détaché par l'Institut de la statistique indien à la Commission de planification. Chargé de trouver des moyens de relever le niveau de vie des 30 % les plus pauvres de la population indienne, il aboutit à la conclusion qui est aujourd'hui l'hypothèse fondamentale de l'économie du développement : la croissance économique est la condition *sine qua non* à la résorption de la pauvreté.

Ces années offrirent au jeune économiste la possibilité exaltante de côtoyer les géants de l'Inde nouvellement indépendante – les Premiers ministres Nehru et Indira Gandhi, et le conseiller de Nehru, P.C. Mahalanobis, homme à la culture encyclopédique qui fut également l'architecte de la stratégie d'industrialisation de l'Inde. C'est à cette expérience qu'il doit le contact avec le monde réel et ses problèmes qui lui fut si utile au cours de sa carrière. Même pris par son amour de la théorie, il a continué de travailler aux mesures concrètes qui influencent le bien-être social.

Gare au protectionnisme

C'est vers 1961 qu'il eut la révélation qui devait aboutir à l'un des articles les plus influents de la théorie des échanges d'après-guerre, «Domestic Distortions, Tariffs, and the Theory of the Optimum Subsidy». Écrit en collaboration avec un agent de l'État, V.K. Ramaswami, il fut publié dans le *Journal of Political Economy* en 1963. Auparavant, le caractère optimal du libre-échange était sous le feu théorique d'une multitude d'arguments, qui allaient de la protection des industries naissantes aux rigidités salariales en passant par les effets de synergie. L'article concédait que le libre-échange n'est certes pas optimal

quand il existe des distorsions dans l'économie. Mais s'il est possible de corriger les distorsions par des mesures appropriées, le libre-échange retrouve son optimalité — conclusion qui se vérifie dans la plupart des cas. Ainsi, il peut effectivement être sous-optimal en présence d'une externalité de production, mais si l'on peut fournir une subvention pour augmenter la production de l'activité génératrice d'externalité, il demeure la meilleure politique. L'analyse de l'article, alors même qu'elle reconnaissait les nombreuses déficiences du marché susceptibles de justifier le protectionnisme, limitait considérablement les arguments en faveur de celui-ci.

On oublie souvent que le principe élaboré par Bhagwati et Ramaswami est également au centre des études classiques de Peter Diamond et James Mirrlees sur les finances publiques, qui sont d'ailleurs mentionnées dans la citation du Prix Nobel de Mirrlees. Publiées plusieurs années plus tard, celles-ci ont montré que l'efficacité de la production devait être préservée tant qu'il est possible d'appliquer des taxes à la consommation pour réaliser les objectifs que les responsables politiques souhaitent atteindre, ou remédier aux distorsions qu'ils désirent corriger.

Bhagwati quitta l'Inde en 1966 pour enseigner à l'université Columbia de New York. L'Inde traversait une période économique agitée, et il était l'un des conseillers économiques du gouvernement : après des années de faible croissance, le choc d'une sécheresse répandue, conjugué à l'indifférence généralisée de la communauté internationale face aux demandes d'aide financière, plongea l'Inde dans une grave crise économique. M^{me} Gandhi suivit l'avis de ses conseillers économiques, dont Bhagwati, et dévalua la monnaie, avec toutes les complications que cela entraînait. D'aucuns virent dans le départ de Bhagwati la fuite d'un universitaire dont les conseils ne faisaient pas «le poids face à la réalité». En fait, il avait des raisons personnelles de partir : il voulait se marier et faire sa vie avec Padma Desai, elle-même universitaire distinguée.

En 1968, Bhagwati se vit offrir une chaire prestigieuse au MIT. Suivirent des années de recherche fructueuses durant lesquelles il s'attacha, avec ses collaborateurs, Ramaswami et T.N. Srinivasan notamment, à systématiser la théorie des échanges, des distorsions et du bien-être. Ses travaux théoriques s'étendirent aux accords commerciaux préférentiels, pour comparer les effets des droits de douane et des contingents d'importation, et à l'économie politique des échanges. En 1980, il retourna à Columbia, où l'essentiel de sa carrière universitaire s'est déroulée.

Un théoricien libre penseur

Si les recherches théoriques de Bhagwati ont été abondantes et ont parfois fait école, ses écrits d'économie politique ont été tout aussi pénétrants et influents. Bhagwati, théoricien des échanges, pourrait dire qu'il a un avantage absolu en théorie et en pratique, mais pas d'avantage comparatif précis. Autrement dit, il est supérieur à quiconque dans ces deux domaines, mais il est difficile de déterminer dans lequel il est relativement meilleur. La première et la plus influente de ses contributions en matière d'économie politique concerne peut-être le développement et la stratégie de développement. Ses livres sur l'Inde, écrits d'abord avec sa femme (1970), puis avec Srinivasan (1975), analysent et classent systématiquement les problèmes de la planification économique et les coûts des politiques autarciques. Ces ouvrages faisaient partie d'études transversales coordonnées, respectivement, par Ian Little, Tibor Scitovsky et

Maurice Scott pour l'Organisation de coopération et de développement économiques, et par Bhagwati et Anne Krueger pour le National Bureau of Economic Research. Ce corpus a contribué à établir les bases théoriques qui ont ultérieurement conduit de nombreux pays, dont l'Inde, à renoncer à leurs politiques économiques dirigistes et autarciques.

Au début des années 80, Bhagwati a commencé à s'intéresser à l'économie politique des échanges. Sa réflexion eut pour aboutissement un livre très populaire, *Protectionism*, qui examinait la politique des échanges en fonction de trois déterminants fondamentaux — idées, intérêts et institutions — à partir d'analyses, d'anecdotes et de faits. À la fin des années 80 et au début des années 90, il s'intéressa à la politique commerciale des États-Unis, alors axée sur l'ouverture des marchés étrangers (notamment ceux du Japon et des pays en développement) au motif qu'ils pratiquaient un «commerce déloyal». Les États-Unis exigeaient souvent l'ouverture de ces marchés en brandissant la menace de sanctions commerciales. Bhagwati imputa cet «unilatéralisme agressif» au déclin de la puissance écono-

«Il a constamment défendu la cause du libre-échange, même et surtout quand celui-ci n'était pas en vogue.»

mique américaine, qu'il qualifia mémorablement de «syndrome du géant diminué». Il dénonça avec audace et virulence l'hypocrisie de ceux qui invoquent le commerce déloyal pour acquérir un léger avantage commercial, et la menace que cet unilatéralisme faisait peser sur le système commercial multilatéral. Son diagnostic de déclin de la puissance américaine s'avéra prématuré, mais il n'était pas le seul à y croire. Il n'en avait pas moins raison quant aux conséquences de l'unilatéralisme américain, qui s'est révélé néfaste quand les États-Unis ont obligé les pays en développement à renforcer leur régime de brevet. Les séquelles des négociations sur la propriété intellectuelle ont durablement vicié l'atmosphère des échanges et favorisé de nombreux affrontements entre pays industriels et pays en développement à l'OMC.

Bhagwati fourbit ensuite sa plume pour s'attaquer aux accords commerciaux préférentiels. Pour lui, la libéralisation non discriminatoire des échanges — à l'initiative d'un pays ou dans le cadre de négociations multilatérales — est incomparablement supérieure aux accords régionaux en vertu desquels les pays réduisent leurs barrières en faveur de certains pays partenaires, mais pas tous. Il exhorte les pays à y procéder d'eux-mêmes, ou à Genève, mais égrène immédiatement une litanie d'interdits : pas à Bruxelles, pas à Washington, pas à Tokyo, pas même à Wellington. Avec sa célèbre métaphore du plat de spaghetti, il a aussi sonné l'alarme contre la prolifération des pactes commerciaux régionaux : le nombre d'accords de libre-échange croisés est aujourd'hui tel que leur complexité et leurs incitations pernicieuses menacent de saturer le système commercial multilatéral et de mettre un frein au véritable libre-échange.

Les écrits de Bhagwati sur la politique commerciale ont toujours courageusement refusé de céder aux sirènes de la mode. Il a constamment défendu la cause du libre-échange, même et surtout quand celui-ci n'était pas en vogue. Il était

facile de chanter les louanges du libre-échange dans les années enivrantes de l'engouement pour la mondialisation. Mais dans les années 70, époque sombre où l'Inde a appliqué avec enthousiasme des mesures d'intervention et de contrôle, il prêchait dans le désert lorsqu'il la mettait en garde contre les effets désastreux d'une politique interventionniste. «J'avais toujours admiré le merveilleux poème de Rabindranath Tagore sur le chemin de la solitude», explique-t-il, ajoutant : «C'était à mon tour de l'emprunter, puisque de très nombreux économistes et intellectuels indiens avaient épousé des politiques absurdes.»

Sa défense du libre-échange fut encore plus difficile et solitaire à l'époque de l'antijaponisme. Difficile parce qu'on a pu brièvement croire que le libre-échange était en train de perdre sa légitimité intellectuelle face à la théorie du commerce stratégique. Celle-ci soutenait que les pays pouvaient faire appel au protectionnisme, en tant qu'instrument de politique industrielle, pour s'appropriier les rentes sur les marchés oligopolistiques, aux dépens des partenaires commerciaux. Même son élève favori, Paul Krugman, lui tourna le dos, quoique temporairement, en écrivant ses mots célèbres : «Le libre-échange n'est pas dépassé, mais c'est une théorie qui a irrémédiablement perdu son innocence... jamais plus il ne retrouvera son ancien statut, celui de l'époque où la théorie économique affirmait que c'était toujours la meilleure des politiques.» L'antijaponisme avait acquis une respectabilité théorique. Bhagwati résista à cet assaut jusqu'à ce que le verdict tombe enfin sur la théorie du commerce stratégique : intéressante en principe, mais quasiment sans importance sur le plan pratique.

Les récents combats

Le champ d'intérêt de Bhagwati a aujourd'hui dépassé le libre commerce des marchandises pour se porter sur les flux de capitaux, de main-d'œuvre, et le phénomène de la mondialisation en général. Son article très controversé, mais très influent, contre la libéralisation des flux de capitaux transfrontières, «The Capital Myth», a été publié dans *Foreign Affairs* peu après la crise financière asiatique. Il souligne que le libre-échange des marchandises se distingue, au plan qualitatif, de celui des flux de capitaux pour la simple raison que ces derniers, causés parfois par des accès de «panique et de nervosité», peuvent être déstabilisateurs et coûteux. «Être en faveur du libre-échange», note-t-il avec ironie, ne signifie pas forcément être en faveur «de la libre circulation des capitaux, de la libre immigration, de l'amour libre, ou du libre Dieu sait quoi». L'argument concernant les flux de capitaux n'était pas radicalement nouveau; il remonte au moins à Kindleberger. Mais l'article fit grincer bien des dents : il affirme en effet que l'élan en faveur de la libéralisation du compte de capital n'était pas seulement mû par la noble idéologie selon laquelle toutes les transactions économiques, qu'elles portent sur des marchandises ou des capitaux, doivent être libres. Il tenait aux intérêts de l'élite au pouvoir à Washington et à New York — affectée de ce qu'il appela «le complexe de Wall Street et du Trésor américain» — qui accroît ses gains financiers aux dépens des pays en développement.

Quant à la libre circulation des personnes, en vrai libéral (au sens britannique du terme), il est partisan d'une diminution des restrictions, mais reconnaît qu'elle diffère de celle des biens à d'importants égards. Il a appelé à la création d'une Organisation mondiale des migrations (OMM) — non pas pour im-

poser des mesures aux nations, mais pour exercer une surveillance s'inspirant de celle du FMI dans le cadre des consultations au titre de l'article IV. L'OMM procéderait systématiquement et régulièrement à un examen des politiques des pays en matière de circulation légale et illégale des migrants et réfugiés. Il espère que cela créera un «effet Dracula» — exposant les politiques non libérales au grand jour et les passant au crible — qui conduirait à l'adoption universelle de politiques plus efficaces et plus libérales. Il y a plusieurs décennies, il avait suggéré que les pays étendent l'impôt sur le revenu à leurs ressortissants expatriés, au motif que la citoyenneté crée des obligations fiscales. L'«impôt Bhagwati» a récemment fait l'objet d'un intérêt renouvelé face au problème de la fuite des cerveaux qui touche les régions les plus pauvres de la planète.

Compte tenu de son statut bien mérité d'éminence grise, Bhagwati, malgré son activité prolifique d'écrivain, trouve aussi le temps d'occuper des fonctions d'expert indépendant : il conseille les gouvernements, travaille avec des ONG telles que Human Rights Watch, dispense aux Nations Unies des avis sur la mondialisation et, plus récemment, sur le développement de l'Afrique, dans lequel il voit «le plus grand défi au développement de notre époque».

Le mirage du Nobel

Bon nombre de pairs et d'étudiants de Bhagwati estiment que le Prix Nobel viendrait à juste titre couronner les accomplissements de toute une vie. Bhagwati lui-même déclare en plaisantant que, s'il ne l'obtient pas, il sera le deuxième candidat de l'État indien du Gujarat, après Mahatma Gandhi, à s'en voir refuser l'honneur alors qu'il le mérite. Quelles sont ses chances? Après tout, le Nobel de l'économie ne vient pas récompenser l'érudition et la pluridisciplinarité, mais l'intuition fulgurante qui résout un problème ou ouvre de nouveaux champs d'étude; il va au hérisson, pas au renard. Qui mieux que Paul Krugman, lui-même bien placé dans la course au Nobel, pourrait se prononcer sur ce point : «Pour moi, l'essentiel est que nul ne comprenait vraiment en quoi les distorsions d'une économie commerciale sont liées à la politique adoptée avant que Jagdish ne l'explique. Après quoi, ce lien est apparu si clairement qu'il semble incroyablement que quelqu'un ait dû le démontrer. Ne serait-ce que pour cela, ses travaux méritent le Prix Nobel.»

Il serait toutefois malheureux que le monde juge Bhagwati à la seule aune réductrice et capricieuse du Prix Nobel. John Maynard Keynes, dans ses «Essays in Biography», dit d'un maître économiste qu'il «doit posséder une rare palette de talents... Il doit appréhender des symboles et s'exprimer par des mots. Il doit examiner le particulier sous un angle général, et allier l'abstrait et le concret dans une même réflexion. Il doit ... être aussi distant et incorruptible qu'un artiste, mais parfois aussi terre-à-terre qu'un homme politique.» Rares sont ceux qui ergoteront sur le fait que Bhagwati est l'un des derniers spécimens de cette espèce en voie de disparition rapide. Comme l'a dit Paul Samuelson à l'occasion de son sixième anniversaire, «Jagdish Bhagwati peut être fier et heureux, de son vivant, de sa contribution à l'art et à la science de l'économie». La bonne nouvelle étant que, dix ans plus tard, il y travaille encore. ■

Arvind Subramanian est Chef de division au Département des études du FMI.