

Mondialisation, inégalités et redistribution interne : *Comment rendre la mondialisation socialement acceptable ?*

Selon la théorie du commerce international, l'ouverture commerciale apporterait à chaque partenaire des gains en termes de revenu et de bien-être, à condition que chaque pays choisisse de se spécialiser dans les activités pour lesquelles il détient un avantage comparatif. Ce processus de spécialisation entraîne des ajustements sectoriels et géographiques à l'intérieur de chaque pays. Il y a donc des perdants et des gagnants de l'ouverture commerciale, et les écarts de revenus peuvent s'accroître substantiellement. Certains emplois disparaissent, les rémunérations peuvent être revues à la baisse pour certaines qualifications. Les perdants dans ce processus sont logiquement les plus réservés face à l'ouverture des marchés, sauf à ce que les acteurs publics parviennent, par des mécanismes de redistribution et d'accompagnement, à prélever sur le surplus des gagnants de quoi indemniser les perdants et les orienter vers d'autres activités. C'est à cette condition que la mondialisation devient socialement plus acceptable.¹

1. QUELS SONT LES EFFETS DE L'OUVERTURE COMMERCIALE SUR LA DISTRIBUTION DES REVENUS ?

L'ouverture au libre-échange modifie le revenu global du pays dans un sens en principe favorable. Elle change également la part du revenu national qui revient à chacun, laquelle dépend du capital humain et patrimonial de l'individu, de sa spécialisation, mais aussi des dispositifs de redistribution mis en place au niveau national ; pour certains individus, dont la part dans le revenu national diminue, l'effet net de l'ouverture sur le revenu peut être négatif, même si l'effet global est positif pour le pays.

L'évaluation des effets distributifs du libre-échange nécessite, d'une part, de pouvoir mesurer l'évolution

de la pauvreté et des inégalités dans le monde, et d'établir, d'autre part, une corrélation entre cette évolution et l'ouverture commerciale.

En matière de pauvreté, il y a consensus pour dire que le nombre de personnes en situation d'extrême pauvreté (c'est-à-dire vivant avec moins de 1 \$ par jour) a globalement reculé entre 1990 et 2000 : 200 millions de personnes sont passées au-dessus de ce seuil. Cependant c'est en Asie que la pauvreté a massivement reculé, alors qu'elle a augmenté en Afrique sub-saharienne.

Ce recul massif de la pauvreté en Asie est à l'origine d'une baisse des inégalités de revenus entre individus dans le monde. Mais, si l'on ne pondère pas les pays par leur population, les inégalités entre pays ont augmenté. À l'intérieur de chaque pays, en outre, les inégalités se sont généralement accrues, notamment en Inde, en Chine et dans les pays dits développés.

¹ Cette synthèse a été rédigée par Nathalie Bassaler et Céline Mareuge (Centre d'analyse stratégique) à partir des analyses présentées par Thierry Verdier (Directeur scientifique de Paris-Jourdan Sciences Économiques et co-directeur du programme *International Trade* du Center for Economic Policy Research) lors du séminaire du Groupe d'analyses de la mondialisation du 12 juillet 2006 et des discussions auxquelles elles ont donné lieu.

Quelle part de ces évolutions est-elle attribuable au libre-échange ?

Les études existantes ne mettent pas en évidence de corrélation systématique entre libéralisation commerciale et inégalités.

Dans les pays dits développés, le libre-échange ne serait responsable que d'une part limitée de l'augmentation des inégalités, loin derrière les changements technologiques. Dans les pays en développement, les effets de la libéralisation commerciale seraient largement déterminés par les « conditions de départ » et, notamment, l'existence préalable ou non de « filets de sécurité sociale ».

2. LA PERCEPTION DES EFFETS DE LA MONDIALISATION : LES MODÈLES D'EXPERTS S'OPPOSENT AU VÉCU DES POPULATIONS

Si les effets de la mondialisation des échanges sont neutres ou marginaux, comment expliquer qu'une part grandissante de l'opinion publique mette en doute ses bénéfices ou en nie l'existence ?

Cinq points de divergence entre experts et opinion publique permettent d'éclairer la question :

- le niveau d'agrégation des effets : les économistes mesurent les gains du libre-échange pour un pays, tandis que les acteurs les vivent en termes de trajectoires individuelles ;
- l'horizon temporel : les économistes se placent dans une perspective de long terme, quand les mécanismes d'ajustement auront permis la création de nouveaux emplois et de nouvelles activités, tandis que les acteurs vivent à court terme les destructions d'emplois dans les secteurs ouverts à la concurrence, sachant qu'une partie de ces effets sont irréversibles (une partie de la main-d'œuvre n'est pas mobile, certains actifs ne sont pas recyclables) ;
- la mesure de la pauvreté : les économistes utilisent des agrégats monétaires pour la mesurer, alors que la pauvreté est multidimensionnelle (elle inclut notamment l'accès à l'éducation, aux soins, à l'eau, etc.). Par ailleurs, statistiquement, la pauvreté est estimée de manière relative (le pourcentage de pauvres par pays), tandis que l'opinion publique est sensible aux valeurs absolues (le nombre, croissant, de pauvres dans la rue et dans le monde) ;
- le sentiment d'insécurité économique : au-delà des pertes de revenus quantifiables, la mondialisation des échanges est source de volatilité (des prix et

des salaires) et de précarité de l'emploi, le *turn-over* intra-sectoriel étant peu pris en compte par les économistes ;

- le sentiment d'inéquité dans le partage des gains : vivement ressenti par les perdants, son caractère aléatoire le rend difficilement acceptable par l'ensemble de la population, car les gains ne sont pas directement reliés à l'effort individuel.

Ces décalages conduisent à un sentiment croissant d'incompréhension dans les opinions publiques, amplifié par l'impression que les gouvernements n'ont plus, à eux seuls, la capacité de prendre les mesures qui permettent d'atténuer les coûts d'ajustement.

3. COMMENT INDEMNISER LES « PERDANTS » ?

La capacité des États à redistribuer dépend de nombreux facteurs nationaux, au premier rang desquels l'existence et l'efficacité d'institutions fiscales et de systèmes de redistribution des revenus, et la plus ou moins grande difficulté à taxer des facteurs mobiles (problématique de la concurrence fiscale).

La volonté de redistribuer des États dépend, quant à elle, des jeux d'acteurs (les « perdants » ont-ils une influence politique ?). Elle peut aussi se trouver supplantée par la tentation protectionniste, aux effets plus immédiats à court terme.

Il est vrai que les outils de redistribution visant à indemniser les « perdants » de la mondialisation, à l'instar du *Trade Adjustment Act* aux États-Unis ou plus récemment du Fonds européen d'ajustement à la mondialisation, n'ont pas encore fait la preuve de leur pertinence. Ils se heurtent à trois séries de difficultés :

- difficultés techniques : comment cibler les restructurations directement liées à la mondialisation ? Comment intervenir suffisamment vite ? Comment ne pas créer des effets d'aubaine pour les entreprises ? Comment ne pas réduire l'incitation des victimes à rebondir ?
- difficultés liées à la mobilité des gagnants : en Europe, les gagnants de la mondialisation sont en général des individus à fort capital humain, qui peuvent réagir à la taxation en se re-localisant dans un autre pays. La baisse récente, dans un certain nombre de pays, des taux d'imposition des tranches supérieures de l'impôt sur le revenu et l'existence de régimes spéciaux pour les « impatriés » montrent que taxer cette population est difficile.
- difficultés temporelles : en raison du cycle électoral, les gouvernements ne peuvent s'engager au-delà

de quelques années, voire de quelques mois. Or, les ajustements s'étalent sur des décennies. Les potentiels perdants de la mondialisation peuvent donc, à juste titre, se méfier des promesses du gouvernement en place, et ce d'autant plus que les finances publiques sont en mauvaise santé.

4. COMMENT RENDRE LA MONDIALISATION SOCIALEMENT ACCEPTABLE ?

Miser sur la croissance générée par le libre-échange ne suffira pas à surmonter les difficultés d'ajustement.

À l'heure où les inégalités se creusent et attisent les tentations protectionnistes, il est donc urgent de penser les conditions d'avènement d'un « régime de libre-échange socialement responsable » et de mettre en place un système permettant aux populations les plus vulnérables un accès équitable aux opportunités offertes par la mondialisation des échanges.

Ceci passe par une coordination plus étroite entre la politique commerciale et la politique fiscale, qui sont des outils de redistribution des revenus. En d'autres termes, les acteurs que la mondialisation des échanges met en difficulté ne peuvent consentir leur soutien à la libéralisation que s'ils reçoivent en échange une garantie de compensation.

La question qui se pose est, ainsi, celle des conditions d'émergence d'un régime de libre-échange :

- permettant une compensation socialement responsable, c'est-à-dire améliorant la situation des plus pauvres en termes de niveau de vie et de sécurité économique ;
- et socialement équitable, c'est-à-dire qui procure des bénéfices et des opportunités égales à un nombre croissant de personnes.

En l'occurrence, trois facteurs structurels apparaissent déterminants :

- l'existence d'instruments fiscaux suffisamment efficaces,

- des institutions politiques crédibles, capables de tenir des engagements de long terme,
- la primauté donnée à des mesures multi-dimensionnelles, peu ciblées en termes d'acteurs et facilitant, ou, pour le moins, n'entravant pas le processus d'ajustement attaché à la libéralisation.

Pour mettre en place un outil de redistribution efficace, il est donc nécessaire d'innover en se fondant sur deux principes simples :

- indemniser les individus plutôt que les groupes d'individus, en ne fondant pas le système d'indemnisation sur les grilles de qualification, les catégories socioprofessionnelles, les secteurs ou la localisation des individus.
- indemniser sous forme d'actifs (capital financier ou humain par la formation) plutôt que de revenus. Parmi les pistes évoquées, mentionnons, la création d'un fonds de pension abondé par des titres entreprises « gagnantes » de la mondialisation, et qui serait géré de manière tripartite, ou encore, le rachat, par des fonds public, d'actifs mobiliers ou immobiliers dévalorisés du fait de la mondialisation (par exemple des logements situés dans des zones sinistrées), à un prix supérieur au prix du marché.

En France, où le système de formation est très segmenté selon les branches professionnelles, cela suppose de trouver un compromis entre portabilité des droits et systèmes de convention collective.

La capacité des gouvernements à donner des garanties crédibles de compensation est fondamentale. Elle passe notamment par la mise en œuvre de décisions difficilement réversibles, comme la concession d'avantages sociaux.

L'économie politique nous enseigne, cependant, qu'un « libre échange socialement responsable » ne peut survenir que si les perdants de la mondialisation ont suffisamment de poids politique et s'ils perçoivent que cette solution peut leur être plus favorable que le retour au protectionnisme.

Numéros déjà parus

Les Dossiers de la Mondialisation – n° 1 – mars-avril 2006

La mondialisation des échanges : émergence et nouvelles formes de division internationale du travail

Les Dossiers de la Mondialisation – n° 2 – mai-juin 2006

Mondialisation et délocalisations : état des lieux et stratégies d'action

www.rdv-mondialisation.fr



Centre d'études prospectives et
d'informations internationales
9, rue Georges Pitard
75015 Paris
Téléphone 01 53 68 55 00
Site Internet : www.cepii.fr

Centre d'analyse stratégique
18, rue de Martignac
75700 Paris cedex 07
Téléphone 01 42 75 61 00
Site Internet :
www.strategie.gouv.fr

