

Crise économique mondiale et pays en développement

Duncan Green*, Richard King*, May
Miller-Dawkins+

*Oxfam Grande-Bretagne, +Oxfam Australie

28 mai 2010

Résumé

Le rapport complet est disponible à l'adresse
www.oxfam.org.uk/economiccrisis

Résumé

Je n'ai jamais commis de faute, jamais rien fait de mal. C'est sans doute à cause de mon âge... il est très difficile pour les plus âgés de trouver un emploi. Même les jeunes ont du mal.

– Couturière de 41 ans renvoyée d'une usine de Serang, en Indonésie

Je me sens trompé. Je ne vois pas pourquoi des problèmes économiques quelque part en Amérique peuvent affecter de la sorte mes cultures marchandes, ici au Malawi. C'est dommage que je ne puisse pas les cuire et les consommer.

– Cultivateur de coton, Malawi

[Ma famille aux États-Unis] ne peut pas m'envoyer d'argent, parce qu'il n'y a plus de travail là-bas. Leur soutien est une contribution essentielle pour mon foyer ici, pour permettre aux enfants d'aller à l'école et pour payer les frais médicaux lorsque quelqu'un est malade.

– Personne de 54 ans à Monrovia, au Liberia

Dans de nombreuses régions du monde, au-delà des statistiques officielles et des modèles économiques, agriculteurs, ouvriers, travailleurs migrants, recycleurs et femmes travaillant au foyer sans revenu posent tous la même question : « Que nous est-il arrivé en 2009 ? ». La recherche d'Oxfam sur la crise économique mondiale, menée dans 12 pays¹ auprès de quelque 2 500 personnes, associée aux conclusions d'études réalisées par plusieurs universités, groupes de réflexion et organisations internationales, révèle la profondeur et la complexité des impacts, des vulnérabilités et de la résilience au sein des populations et des pays pauvres dans le monde entier.

La recherche s'est attachée à étudier les niveaux sectoriels, individuels et familiaux ; ses résultats remettent en cause l'analyse macro présentée par certains. La recherche d'Oxfam donne à voir un tableau hétérogène, avec des poches de travailleurs et d'industries dépendant de l'exportation dans des pays tels que le Ghana et l'Indonésie, dévastés alors même que les économies nationales semblent résister à la tourmente. Tandis qu'ils relataient leurs difficultés croissantes à avoir de quoi se nourrir, les foyers n'ont pas fait de distinction conceptuelle claire entre l'augmentation des prix des denrées alimentaires, la crise économique ou les impacts du changement climatique sur leurs récoltes.

Dans des pays tels que la Thaïlande et le Cambodge, de nombreuses femmes employées au sein de chaînes d'approvisionnement en biens de consommation pour le monde entier, particulièrement exposées, ont perdu leur travail. De nombreuses autres ont vu leur salaire gelé ou leur temps de travail réduit, ou ont été contraintes d'accepter des contrats plus précaires par des sociétés profitant de la crise. Les normes de genre (l'ensemble des concepts au sujet des femmes et des hommes régissant les relations entre les sexes) sont également à prendre en compte : les employeurs visent en premier lieu les femmes, car ils les considèrent uniquement comme des soutiens de famille secondaires. Dans les foyers, les femmes se sont privées de nourriture au profit de leur mari et de leurs enfants, ont migré et travaillé davantage, sans aucune sécurité sociale ni protection légale, dans l'économie informelle, afin d'arrondir les revenus de la famille.

¹ Arménie, Burkina Faso, Cambodge, Équateur, Ghana, Indonésie, Nicaragua, Philippines, Thaïlande, Vanuatu, Vietnam et Zambie ; étude couplée à des recherches et analyses régionales sur l'Afrique, l'Amérique latine, l'Asie du Sud-Est et le Pacifique.

Mais si un thème émerge de la recherche d'Oxfam sur l'impact de la crise, c'est bien la résilience et les multiples manières qu'ont trouvées les pays, communautés, foyers et individus pour traverser la crise. Par « résilience », on entend ici la capacité des personnes, institutions et systèmes à résister aux chocs et à les absorber, ainsi qu'à se réorganiser de manière à préserver ou améliorer leurs fonctions, structures et identités. La recherche a révélé plusieurs phénomènes dont nous prévoyions la survenue d'après notre expérience des précédentes crises, mais qui se sont produits différemment, voire pas du tout. Dans un nombre surprenant de cas, les migrants ne sont pas retournés dans leur village ; les personnes travaillant à l'étranger ont continué à envoyer des fonds ; les foyers ont pu se nourrir des produits de leur potager ou de leur ferme ; la plupart des personnes ont gardé leur emploi, même si les salaires et les horaires ont diminué et si les conditions se sont dégradées ; enfin, les familles sont parvenues à continuer d'envoyer leurs enfants à l'école.

L'ampleur de la résilience et son impact sur le développement futur sont en grande partie déterminés bien avant qu'une crise ne frappe réellement. Les facteurs pré-crise ayant renforcé la résilience dans ce contexte incluent :

Les réseaux sociaux : au niveau des foyers, la résilience repose en grande partie sur l'action des personnes elles-mêmes, de leurs amis et familles et des institutions locales telles que les groupes religieux ou communautaires. Partout, les personnes se sont entraînées en partageant nourriture, argent et informations pour surmonter leur perte d'emploi ou la réduction des envois de fonds. Les familles ayant des terres pour la culture de subsistance ou l'accès à des zones de pêche ont pu survivre jusqu'à présent dans de bien meilleures conditions que les autres familles. Les migrants ayant des réseaux sociaux forts ont pu bénéficier d'un soutien local, et même d'envois de fonds inverses depuis chez eux (dans le cas du Vietnam).

Les structures économiques : la dépendance vis-à-vis d'une ou deux denrées ou des seuls marchés augmente également les risques, en cas de chute brutale. L'ampleur et la nature de l'intégration avec l'économie mondiale, en particulier l'intégration du secteur financier, se sont également révélées sources de vulnérabilité. Des pays comme le Brésil, où l'État conserve le contrôle sur une partie du système bancaire, ont été plus à même d'utiliser ces banques pour acheminer les crédits vers les PME et les petits producteurs à court de trésorerie. Les pays ayant un système fiscal interne efficace réduisent d'autant leur vulnérabilité face aux pertes soudaines de taxes commerciales ou d'investissements étrangers. Les liens commerciaux régionaux peuvent constituer une parade face à l'effondrement des marchés mondiaux.

Le rôle de l'État : la résilience est accrue lorsque les États ont abordé la crise avec une marge de manœuvre fiscale, sous la forme de réserves importantes, d'excédents budgétaires et d'un faible niveau d'endettement. Les États dont la bureaucratie est efficace, capables de réagir rapidement à la crise par des mesures fiscales incitatives, ont également prouvé leur vertu. Une législation du travail bien conçue et bien mise en œuvre est indispensable pour dissuader les employeurs peu scrupuleux de tirer parti de la crise pour remettre en cause les droits des travailleurs. L'appui de l'État auprès des petites exploitations agricoles et des sociétés de pêche est venu soutenir les stratégies de survie des foyers dans les pays tels que le Vietnam et le Sri Lanka.

Politiques sociales : les systèmes de santé et d'éducation gratuits, ainsi qu'une protection sociale efficace, réduisent la vulnérabilité des populations pauvres aux chocs sanitaires, prévenant la déscolarisation qui résulte souvent des pertes de revenus. Ces systèmes font également office d'amortisseurs en cas de recul des revenus des foyers. De manière plus générale, l'automatisme est bénéfique en situation de crise : lorsqu'il existe des dispositifs de stabilisation automatiques, tels que l'assurance chômage ou des programmes de travaux publics motivés par la demande comme le programme indien National Rural Employment Guarantee Scheme (NREGS), ceux-ci peuvent s'enclencher immédiatement en cas de crise plutôt que d'avoir à attendre les décisions d'un État submergé, combattant la crise

sur plusieurs fronts. De la même manière, il est bien plus facile de renforcer des programmes existants de transfert d'espèces tels que la *Bolsa Familia*, au Brésil, pour injecter des fonds dans les communautés pauvres, plutôt que d'en concevoir de nouveaux de A à Z. De plus, le chaos généré par une crise accroît le risque de mauvaise conception des mesures sociales introduites à la hâte, ou de détournement pour des intérêts particuliers.

Les limites de la résilience

Mais la résilience, nationale ou individuelle, a ses limites. Il n'en faut pas beaucoup pour que les stratégies d'adaptation deviennent autodestructrices. Les ressources, une fois taries, mettent des années à se régénérer ; la multiplication des heures de travail entre deux ou trois emplois est source d'épuisement ; les emprunts contractés pour financer la consommation finissent par alourdir la dette de manière insupportable ; et les enfants ayant souffert de la faim peuvent avoir des séquelles pour le restant de leur vie. Il est clair que de nombreuses femmes paient un lourd tribut en travaillant pour des salaires de misère afin de subvenir aux besoins de leur foyer.

L'action publique des États, des bailleurs de fonds et des institutions internationales est essentielle. Bien ciblées, ces actions peuvent renforcer et alimenter les sources de résilience. Si elles sont mal conçues ou inexistantes, les vies et les opportunités peuvent rapidement devenir vulnérables et précaires.

Faire face aux crises

De nombreux États ont utilisé leur politique fiscale pour stimuler leur économie. Parmi les mesures d'incitations et les dépenses contracycliques² mises en œuvre, on peut citer l'augmentation des dépenses sociales et des investissements d'infrastructure, ainsi que les subventions et les réductions d'impôts destinées à stimuler à la fois la demande des consommateurs et des entreprises.

De nombreux États ont institué ou renforcé des mesures de protection sociale pour faire face à la crise, mais comme la majorité des pays en développement ont des systèmes de sécurité sociale faibles, nombre d'entre eux ont dû recourir à des dépenses discrétionnaires pour ce faire. La recherche d'Oxfam a révélé de nombreux exemples de personnes ou de foyers affectés par la crise économique, mais n'ayant pas accès aux programmes existants et aux nouveaux programmes de l'État. Cela soulève de sérieuses questions sur le ciblage des nouveaux programmes et plaide pour une meilleure surveillance et pour l'universalisation de la protection sociale en amont d'une crise.

Bien que les dépenses aient pu être maintenues dans un premier temps, les revenus des pays pauvres se sont effondrés suite à la chute des impôts directs et indirects et à la baisse des taxes commerciales et des redevances d'exploitation de ressources telles que le pétrole et les minerais. Dans l'ensemble, la crise a laissé les pays pauvres avec un gouffre fiscal de 65 milliards de dollars. En 2010, après une première tentative pour défier la gravité fiscale, ce déficit a contraint les États à opérer des coupes dans les budgets de la santé et de l'éducation.

Malgré les promesses faites par le G20 et les pays donateurs d'aider les pays pauvres à faire face aux effets de la crise économique globale, seuls 8,2 milliards de dollars de subventions ont véritablement atteint ces pays, ne comblant que 13 % du trou fiscal. Dans un tel contexte, l'aide ne fournissant qu'un seul dollar contre huit perdus en raison de la crise dans les budgets des pays pauvres, les pays qui étaient déjà mal engagés pour atteindre les Objectifs du Millénaire pour le Développement en matière de réduction de la pauvreté et de garantie de la santé,

² Les politiques économiques « contracycliques » désignent les politiques voyant l'État engager des dépenses lors des phases de recul de l'économie et faire preuve de prudence en période de croissance.

de l'éducation et d'autres aspects d'une vie décente, en sont maintenant encore plus éloignés sans y être pour rien. Si les bailleurs de fonds et les institutions internationales ne parviennent pas à balayer la tendance historique à couper l'aide après une crise, l'avenir de nombreux pays pauvres semble très compromis.

Malgré tout, on dénombre également de bonnes nouvelles sur le plan de la réponse internationale. Lors des crises passées, les politiques des institutions financières internationales ont parfois exacerbé la vulnérabilité, par exemple en imposant des coupes budgétaires procycliques conditionnant leurs prêts. Cette fois, le Fonds monétaire international (FMI) a réagi en laissant une plus grande marge de manœuvre fiscale aux pays africains et en conseillant aux États de protéger les dépenses dans le secteur social. Ainsi, les pays africains ayant adhéré à un programme du FMI ont mieux réussi à protéger les dépenses sociales que les autres pays.

Leçons pour l'avenir

Prévoir les crises avant leur survenue : les États doivent à la fois investir dans la prévention (par le biais d'une régulation adéquate des finances, par exemple) et mettre à l'épreuve leur politique économique, leurs institutions d'état et leurs politiques sociales face à d'éventuelles crises futures.

Surveiller l'impact et communiquer : les meilleures réponses ont été celles impliquant une surveillance de terrain en temps réel de l'impact de la crise, ainsi qu'un dialogue avec les communautés affectées quant à la meilleure façon de réagir.

Soutenir les mécanismes d'adaptation au niveau local : les États doivent renforcer les capacités des familles, de la société civile locale et des organisations religieuses à répondre aux crises.

Accéder aux informations : le soutien en temps de crise peut également inclure la fourniture d'informations sur les sources d'aide, et même la promotion du lien social et des messages moraux (personnalités locales respectées appelant les citoyens à veiller au bien-être de leurs voisins, par exemple).

Tenir compte des questions hommes-femmes : à ce jour, l'une des caractéristiques quasi universelles des réponses est la négligence des questions hommes-femmes. Les États ont répondu aux pertes d'emplois dans l'industrie textile et la confection, occupant principalement des femmes, par la mise en place d'incitations fiscales dans le secteur du BTP, employant en grande majorité des hommes. Les tentatives pour injecter des crédits dans les économies en mal de trésorerie aboutissent trop souvent à un pillage par les grandes entreprises, employant un nombre de personnes relativement faible, plutôt que de bénéficier à de petites entreprises très consommatrices de main-d'œuvre ou à des personnes travaillant dans les importantes économies informelles caractéristiques du Sud.

Après une crise, réalimenter les sources de résilience : chaque crise entame les capacités d'adaptation, tant physiques que psychologiques, des communautés et des populations pauvres. Une fois la crise passée, il est urgent de réalimenter ces sources de résilience avant l'arrivée du choc suivant.

L'avenir : reconstruire en mieux ?

Le flux et reflux de la crise se poursuit dans l'économie mondiale. Il est donc difficile de discerner clairement les changements durables susceptibles d'en découler. Au moment de la mise sous presse du présent rapport, l'issue, positive ou non, du plan de sauvetage de la zone Euro de 750 milliards d'euros devrait avoir un impact significatif sur la prochaine phase de la crise. Une chose est presque certaine : le monde de l'après-crise verra un grand nombre des prescriptions du « capitalisme anglo-saxon » et des politiques connexes du Consensus de Washington remises en question. À l'échelle de la planète, la crise

a provoqué un glissement radical et apparemment irréversible du centre de gravité géopolitique de l'Ouest vers l'Est, incarné par l'avènement du G20 éclipsant le G8. Les décennies à venir pourraient voir le Consensus de Pékin remplacer celui de Washington.

Mais un aspect du Consensus de Washington a été en partie justifié : les États doivent mener des politiques contracycliques à la fois pendant les périodes fastes et les périodes difficiles. Cela implique de ménager une marge de manœuvre fiscale suffisamment grande en période de croissance pour être en mesure de maintenir ou d'augmenter les dépenses en cas de crise. Pour caricaturer, par le passé, les lignes les plus dures des institutions internationales préconisaient de réduire les dépenses à la fois en période de croissance et de recul de l'économie, tandis que les ONG et d'autres voix appelaient tous les États à toujours accroître les dépenses sociales, tant en période de prospérité que d'effondrement. Si cette crise a démontré que les dépenses de santé et d'éducation permettent d'accroître la résilience des populations pauvres face aux chocs, il en va de même pour la marge de manœuvre fiscale, qui peut appeler une plus grande rigueur des dépenses publiques pendant les phases de forte croissance. L'équilibre est délicat, et certainement plus facile à trouver lorsqu'il est confié aux États concernés, responsables, plutôt qu'imposé par des technocrates depuis Washington, Londres ou Francfort.

La crise a marqué la maturation politique de la protection sociale en tant que question de développement et a plus largement souligné l'importance de la gestion des risques et de la volatilité à tous les niveaux. Il ne suffit pas de rechercher la croissance économique maintenant et la sécurité sociale plus tard ; les deux doivent être concomitantes dans la quête d'un plus grand bien-être. La pauvreté n'est pas qu'une question de revenu. C'est aussi l'incertitude et la peur du lendemain. Cette crise n'est pas la dernière, mais si elle a permis de prendre conscience du fait que la réduction de la vulnérabilité et le développement de la résilience sont des composantes centrales du développement, alors les prochaines crises pourraient être bien moins dévastatrices.

Rapports de recherche d'Oxfam

Les rapports de recherche d'Oxfam International visent à communiquer les résultats de ses recherches, à contribuer au débat public et à susciter des réactions sur les questions de développement et de politique humanitaire, ainsi que sur les pratiques associées. Ils ne reflètent pas nécessairement les positions politiques d'Oxfam. Les opinions exprimées sont celles de l'auteur et pas forcément celles d'Oxfam International.

© Oxfam International, mai 2010

Ce rapport a été rédigé par Duncan Green, Richard King et May Miller-Dawkins. Ce document fait partie d'une série de rapports de recherche écrits pour informer et contribuer au débat public sur des problématiques relatives au développement et aux politiques humanitaires.

Le rapport complet est disponible à l'adresse www.oxfam.org.uk/economiccrisis

Ce document peut être utilisé librement à des fins de campagne, d'éducation et de recherche moyennant mention complète de la source. Le détenteur des droits demande que toute utilisation lui soit notifiée à des fins d'évaluation. Pour copie dans toute autre circonstance, réutilisation dans d'autres publications, traduction ou adaptation, une permission doit être accordée et des frais peuvent être demandés. Courriel : publish@oxfam.org.uk.

Pour obtenir plus d'informations ou pour réagir à ce document, envoyez un courriel à research@oxfam.org.uk

Les informations contenues dans ce document étaient correctes au moment de la mise sous presse.

www.oxfam.org

Oxfam International est une confédération de 14 organisations qui travaillent ensemble dans plus de 100 pays pour trouver des solutions durables à la pauvreté et l'injustice : Oxfam Amérique (www.oxfamamerica.org), Oxfam Allemagne (www.oxfam.de), Oxfam Australie (www.oxfam.org.au), Oxfam-en-Belgique (www.oxfamsol.be), Oxfam Canada (www.oxfam.ca), Oxfam France (www.oxfamfrance.org), Oxfam Grande-Bretagne (www.oxfam.org.uk), Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk), Intermón Oxfam (Espagne) (www.intermonoxfam.org), Oxfam Irlande (www.oxfamireland.org), Oxfam Mexico (www.oxfamexico.org), Novib Oxfam Pays-Bas (www.oxfamnovib.nl), Oxfam Nouvelle-Zélande (www.oxfam.org.nz) et Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Les organisations suivantes, actuellement membres observateurs d'Oxfam International, travaillent vers une affiliation complète :

Oxfam India (www.oxfamindia.org)

Oxfam Japan (www.oxfam.jp)

L'organisation suivante est liée à Oxfam International :

Bureau de Campagne d'Oxfam International et d'Ucodep (Italie)

Courriel : ucodep-oi@oxfaminternational.org

N'hésitez pas à contacter les organisations répertoriées ci-dessus, par téléphone ou par courrier, pour toute information complémentaire. Vous pouvez également vous rendre sur : www.oxfam.org/fr Courriel : advocacy@oxfaminternational.org