

Les droits de propriété profitent aux pauvres

Johan Norberg

Chapitre II, extrait du Plaidoyer pour la mondialisation capitaliste, Editions Saint-Martin/IEDM, 2003, p. 62-68.

Que la liberté économique ne soit pas incompatible avec l'égalité provoque l'étonnement chez ceux qui se sont fait dire que le capitalisme est l'idéologie des riches et des privilégiés. En fait, c'est l'inverse qui est vrai. Le libre marché est l'antithèse d'une société fondée sur les privilèges. Dans une économie de marché, la seule façon de maintenir une position économique avantageuse est d'améliorer sa production et d'offrir aux gens de bons produits et services. C'est plutôt dans les économies dirigées, où les groupes près du pouvoir reçoivent des avantages particuliers et des droits de monopole, que les conditions qui prévalent sont impossibles à modifier. Ceux qui ont les bons contacts, qui peuvent se permettre de payer les pots-de-vin et qui ont le temps et les connaissances nécessaires pour s'y retrouver dans les volumineux recueils de réglementations ont la possibilité de lancer une entreprise et de commercer. Les pauvres n'ont jamais cette chance, même celle de lancer une entreprise aussi rudimentaire qu'une boulangerie. Dans une société capitaliste, quiconque a un bon projet et la volonté de le mener à terme est libre de tenter sa chance, même s'il ne compte pas parmi les favoris du régime.

La mondialisation est particulièrement cruciale de ce point de vue, puisqu'elle perturbe les relations de pouvoir et libère les gens des potentats locaux. Le libre-échange permet aux consommateurs de se procurer des biens et d'avoir accès à des solutions qui viennent d'ailleurs au lieu d'être à la merci des détenteurs de monopoles locaux, car les mouvements de capitaux au-delà des frontières facilitent le financement des projets d'affaires de ceux qui n'ont pas leurs entrées dans les réseaux financiers locaux. La liberté de mouvement force l'employeur local à offrir de meilleurs salaires et de meilleures conditions de travail pour attirer et garder des travailleurs parce qu'il sait qu'autrement, ceux-ci trouveront un emploi ailleurs.

La gauche dépeint habituellement le libéralisme comme l'idéologie représentant les intérêts des riches parce qu'elle défend les droits de propriété. Mais défendre la propriété privée ne signifie pas vouloir maintenir la répartition actuelle de la propriété. L'expérience nous montre que ce ne sont pas les riches qui bénéficient d'abord de la protection des droits de propriété. Au contraire, ce sont les citoyens les plus vulnérables qui peuvent avoir le plus à perdre dans une société sans droits de propriété clairement établis, parce que ce sont alors ceux qui ont le plus de pouvoir politique et de contacts qui réussissent plus facilement à s'emparer des ressources. Là où la propriété privée existe, les ressources et les revenus sont affectés en priorité à ceux qui sont productifs, qui offrent des biens et services ou leur main-

d'œuvre. Les groupes défavorisés ont alors une bien meilleure chance de prendre leur place que dans un système dominé par le pouvoir et la corruption. Ce sont d'ailleurs eux qui ont le plus à gagner lorsque les biens de consommation deviennent progressivement meilleur marché par rapport à leurs revenus, ce qui survient lorsqu'un contexte compétitif fondé sur les droits de propriété l'encourage. Par-dessus tout, les droits de propriété procurent un environnement où la prévoyance et l'initiative personnelle peuvent se déployer, ce qui suscite une forte croissance dont les fruits seront également distribués, en moyenne, entre riches et pauvres. La mise en place de mesures pour mieux protéger la propriété a donc un effet de redistribution aussi favorable aux pauvres que des ressources supplémentaires allouées à l'éducation. Le fait que la protection de la propriété soit l'une des réformes qui conduisent le plus assurément à la croissance est un autre élément qui joue en sa faveur¹.

L'économiste péruvien Hernando de Soto a fait plus que quiconque pour expliquer comment les pauvres sont les grands perdants lorsque les droits de propriété ne sont pas protégés. Dans son révolutionnaire essai *The Mystery of Capital*, il bouleverse complètement la vision habituelle que l'on a des pauvres. Selon lui, le problème n'est pas qu'ils sont démunis et sans avoirs, mais plutôt qu'ils n'ont pas de droits de propriété clairement définis sur ce qu'ils possèdent. En fait, ce sont souvent des individus avec un grand sens de l'initiative qui mettent de côté une portion importante de leurs revenus pour bonifier leur terre et rénover leur maison. Après plusieurs années de voyages et de recherches, de Soto estime que les pauvres du tiers-monde et des ex-pays communistes ont des propriétés immobilières (édifices et terrains) valant environ 9,3 billions (un billion = mille milliards) de dollars de plus que ce qui est officiellement enregistré. Il s'agit là d'une somme énorme, pratiquement équivalente à la valeur combinée de toutes les compagnies listées sur les marchés boursiers des pays riches – New York, Nasdaq, Toronto, Tokyo, Londres, Francfort, Paris, Milan – et une douzaine d'autres. Toutefois, les gouvernements ne reconnaissent pas le droit effectif des occupants de ces propriétés, à moins de passer à travers un long et fastidieux processus bureaucratique. Les habitants du tiers-monde occupent souvent des terres communales, construisent des habitations modestes – qu'ils sont constamment en train d'améliorer – dans des bidonvilles, et mettent sur pied des petits commerces de quartier, tout comme les pauvres des pays occidentaux le faisaient il y a quelques centaines d'années. Il est malheureusement presque impossible aujourd'hui dans un pays en développement d'officialiser son droit de propriété sur ses biens. De Soto a illustré ce problème au moyen d'une expérience assez ambitieuse. Lui et quelques-uns de ses collègues ont fait le tour du monde et tenté d'enregistrer une propriété ou une entreprise. Les résultats sont scandaleux.

Obtenir un titre légal pour une maison construite sur un terrain appartenant à l'État au Pérou nécessite 207 étapes administratives distinctes dans 52 bureaux différents. Quiconque souhaite faire légalement quelque chose d'aussi simple que conduire un taxi ou lancer un service privé d'autobus peut s'attendre à d'abord passer 26 mois dans les méandres de la bureaucratie. En Haïti, les gens ne peuvent s'installer sur un terrain communal que s'ils le louent d'abord pour cinq ans et l'achètent ensuite. Juste pour obtenir le bail, il faut remplir

¹ Voir David Dollar et Aart Kraay, 2000a et 2000b. Sur la question de l'importance des droits de propriété pour le développement économique, voir Nathan Rosenberg et L. E. Birdzell Jr, 1991.

des papiers pendant deux ans, en 65 étapes. Acheter la propriété prend ensuite beaucoup plus de temps. Aux Philippines, ce processus peut prendre plus de treize ans. Enregistrer légalement un lopin de terre dans le désert égyptien requiert l'obtention de permis de la part de 31 entités administratives différentes, ce qui peut prendre de cinq à quatorze ans ; le même processus pour enregistrer une terre agricole prend de six à onze ans.

Pour obtenir une licence légale dans le but de mettre sur pied une petite manufacture avec deux machines à coudre dans un bidonville de Lima, il a fallu consacrer 289 journées de six heures à se déplacer pour rencontrer les autorités, à attendre en file pour voir la bonne personne, à remplir des formulaires et à attendre des réponses. Il faut aussi spécifier que le processus a entraîné des coûts de 1231 \$, soit plus de 30 fois le salaire minimum mensuel au Pérou. Pour ceux qui n'ont ni les ressources ni les bons contacts, il s'agit de barrières insurmontables. Les pauvres sont donc obligés de gérer leurs micro-entreprises dans l'économie souterraine, à l'extérieur du cadre légal. Ils ne jouissent d'aucune protection légale et n'osent pas investir à long terme, même s'ils le peuvent. Leurs avoirs ne sont inclus dans aucun registre uniforme qui répertorie les transactions et indique à qui appartient chaque propriété. Sans des règles clairement établies permettant de savoir à qui appartient quoi, comment les transactions doivent se dérouler, qui doit effectuer les paiements et à quelle adresse, la propriété reste un capital inutilisable. Elle ne peut pas être hypothéquée, ce qui permettrait d'obtenir des fonds pour financer l'éducation des enfants ou pour agrandir son entreprise. La source de capital la plus commune pour les petits entrepreneurs des pays riches est donc inaccessible pour ceux des pays en développement. Lorsqu'on n'a pas d'adresse officielle et qu'on ne peut pas prouver sa solvabilité, il est souvent impossible d'obtenir le téléphone, l'eau ou l'électricité, et la propriété ne peut même pas être vendue.

Les entrepreneurs ne peuvent pas non plus développer leurs compagnies en vendant des actions. Obligés d'opérer dans l'économie souterraine, les propriétaires de micro-entreprises doivent se tenir aux aguets contre les agissements des bureaucrates et de la police, ou être prêts à payer des pots-de-vin considérables. Il est préférable pour eux de maintenir leur entreprise dans l'ombre et de petite taille, ce qui les empêche de profiter de possibles économies d'échelle. Faire de la publicité ou tenter d'élargir la clientèle trop rapidement peut aussi poser un risque. Le plus sûr est de vendre dans les environs immédiats et de s'en tenir là. Des transactions majeures ne peuvent être conclues qu'avec des membres de la famille ou des personnes en qui l'on a entièrement confiance.

De Soto soutient qu'entre 50 et 75% des citoyens des pays en développement travaillent à l'extérieur du cadre de la loi et qu'à peu près 80% des maisons et des terrains ne sont pas enregistrés au nom de leur propriétaire actuel. Dans l'un des pays qu'il a visités, l'administration municipale elle-même a décidé de construire illégalement des habitations sur un terrain public pour loger ses employés. La grande majorité de la population a donc des avoirs dont elle ne peut disposer comme elle le veut. En l'absence de droits de propriété, ces avoirs ne peuvent servir à financer une expansion, comme le monde occidental l'a fait pour être prospère. Seule l'élite des pays en développement a les ressources et les contacts nécessaires pour se permettre de prendre part aux activités qui caractérisent une économie

moderne. Des millions de personnes compétentes et possédant un sens de l'initiative qui pourraient faire d'elles les entrepreneurs du futur sont ainsi condamnées à la pauvreté².

Cette situation explique pourquoi l'économie de la Russie ne s'est pas développée au cours des années 1990. Même si le communisme s'est effondré, le gouvernement russe n'a toujours pas mis en place un système uniforme pour reconnaître et protéger le droit à la propriété privée. La terre est généralement considérée comme appartenant toujours au gouvernement et est prêtée ou louée aux fermiers, avec pour résultat qu'il est inutile d'investir et que la vente et la prise d'hypothèque ne sont pas envisageables. Moins de 300 000 fermiers russes, sur un total de dix millions, ont un titre de propriété sur leur terre ou quelque chose d'équivalent. Le gouvernement impose par ailleurs de sévères restrictions sur ce que les gens peuvent faire avec les terres qui leur appartiennent. Le socialisme agraire non seulement entrave toute forme d'investissement, mais il freine le développement d'un système moderne de prêts. Les transactions se font alors sur le marché noir. L'économie russe est souvent qualifiée d'« hypercapitaliste ». Quelle que soit la définition que l'on donne au mot capitalisme, cette affirmation est complètement absurde. Le socialisme agraire de la Russie, auquel s'ajoute un gigantesque fatras de réglementations et de contrôles, fait en sorte que la Russie se retrouve au 127^e rang sur 155 dans l'indice des libertés économiques de la Fondation Heritage, et au 117^e rang sur 123 dans celui de l'Institut Fraser, derrière des pays comme la Syrie et le Rwanda³.

Les réglementations agricoles sont une autre importante source d'inégalités. Plusieurs pays en développement ont tenté d'avantager leur population urbaine aux dépens de la population rurale, notamment en contrôlant les prix des denrées agricoles et en imposant des conditions à leur production et à leur distribution. Ces mesures visent à forcer un développement plus rapide de l'industrie en y transférant les surplus dégagés dans le secteur agricole au moyen d'impôts et de réglementations. Le problème est qu'en procédant ainsi, on prive le secteur agricole des ressources nécessaires à une rationalisation de la production. Ruinés par ces mesures, les fermiers sont alors incapables de produire le surplus qu'on attend d'eux. Dans de nombreux pays africains et latino-américains, cela a entraîné un cercle vicieux et suscité une émigration importante des régions rurales appauvries vers les villes. La demande pour les produits industriels continue toutefois de stagner puisque les campagnes restent pauvres, le chômage et la misère augmentent dans les villes, et avec eux le nombre de sans-abri, la criminalité et la prostitution. Les propriétés que les pauvres ont réussi à acquérir ne sont pas reconnues et ne peuvent être enregistrées. En conséquence, la demande pour les produits agricoles stagne et l'urbanisation désordonnée se poursuit. On ne peut pas compter sur la demande étrangère, puisque les pays riches maintiennent des tarifs très élevés sur les produits agricoles⁴.

Il existe plusieurs types de politiques antilibérales qui affectent particulièrement les pauvres. L'une d'entre elles est l'inflation, qui déprécie la valeur de la monnaie. En augmentant

² Hernando de Soto, 2000.

³ Gerald P. O'Driscoll Jr, Kim R. Holmes et Melanie Kirkpatrick, 2001; James Gwartney, Robert Lawson, Walter Park et Charles Skipton, 2001.

⁴ Christer Gunnarsson et Mauricio Rojas, 1997, p. 50 et suiv.

rapidement la masse monétaire, le gouvernement détruit les épargnes modestes détenues par les pauvres, alors que les riches qui possèdent des terres, des propriétés et des entreprises sont moins touchés. Réduire le taux d'inflation et éviter les phases d'hyperinflation qui ont affligé de nombreux pays du tiers-monde comptent parmi les principales mesures qui peuvent être prises pour aider les pauvres, selon le rapport de la Banque mondiale par Dollar et Kraay cité plus haut. Un cas classique d'hyperinflation est celui de l'Allemagne dans les années 1920, qui a entraîné la ruine de la classe moyenne et rendu les Allemands ouverts aux idées hitlériennes. À l'opposé, l'Argentine a très rapidement maté l'inflation en 1989 et en un peu plus d'un an, la proportion de pauvres dans la région de Buenos Aires est passée de 35 à 23%.

Une autre conclusion tirée des résultats de Dollar et Kraay est que les dépenses publiques non seulement semblent ralentir la croissance économique, mais elles nuisent aussi aux personnes pauvres. Cela paraîtra sans doute étrange à ceux qui croient que les dépenses publiques sont une façon d'enlever aux riches pour donner aux pauvres. En fait, c'est le contraire qui est vrai. Dans les pays en développement, surtout ceux qui ne sont pas gouvernés de façon démocratique, c'est une élite composée des dirigeants, de leurs familles et amis et des compagnies les plus puissantes qui pigent dans le trésor public, pendant que ceux qui n'ont pas de contacts dans les palais de la capitale paient la facture. Un establishment militaire démesuré accapare souvent la part du lion des ressources de l'État. Les dirigeants préfèrent investir dans des aéroports internationaux prestigieux, des universités et des hôpitaux dans la capitale plutôt que dans des routes, des écoles et des dispensaires de soins de santé locaux qui pourraient réellement venir en aide à la population. Ce sont souvent les amis du régime et les plus riches qui bénéficient d'abord des systèmes publics de santé et d'éducation dans les pays non démocratiques. Cela montre à quel point de nombreux intellectuels de gauche se trompaient dans les années 1960 et 1970 lorsqu'ils prétendaient que la démocratie et les droits et libertés n'étaient pas si importants pour les pays en développement, parce que l'investissement dans les programmes sociaux était prioritaire. Sans démocratie, même les programmes sociaux qui existent déjà n'apportent rien à la majorité de la population.

Les systèmes politiques inefficaces sont incapables d'utiliser les ressources disponibles à bon escient. « J'ai entendu dire qu'il existait un programme d'aide pour les pauvres, mais personne ne semble savoir où il est », constatait un Indonésien pauvre. L'argent s'est vraisemblablement retrouvé dans les poches du gros bonnet du coin. Le même problème existe en Inde, où la corruption et la bureaucratie ont transformé l'assistance sociale en véritable trou noir. Le gouvernement indien doit payer 4,30 \$ pour qu'un pauvre reçoive l'équivalent d'un dollar de nourriture subventionnée. Il s'agit d'une perte nette pour les pauvres, puisqu'on impose fortement leur production pour financer un programme gigantesque qui ne leur retourne en aide réelle qu'une petite partie de ce qu'ils ont contribué⁵.

Le capitalisme n'est pas un système parfait et ne profite pas à tout le monde tout le temps. Les critiques de la mondialisation sont très habiles à signaler les cas individuels où les choses

⁵ Lasse Berg et Stig T. Karlsson, 2000, p. 93 et suiv.; citation de la Banque mondiale, 2000a, p. 85.

ne vont pas si bien – la fermeture d'une usine, par exemple, ou des salaires réduits. On ne peut pas nier que de tels cas existent. Mais si on se concentre uniquement sur les cas individuels, on risque de perdre complètement de vue comment un système politique ou économique fonctionne en général et quels avantages il procure à la grande majorité en comparaison avec d'autres systèmes. On trouve des aspects louches et des imperfections dans tous les types de système, mais cela n'est pas une raison pour rejeter toute forme de solution. Il est relativement facile de citer des exemples négatifs de ce qui peut arriver dans une économie de marché. En suivant cette logique, on peut aussi démontrer que l'eau et le feu sont des entités maléfiques, parce que certaines personnes se noient et d'autres se brûlent, mais la réalité ne s'arrête pas là. En mettant l'accent uniquement sur ses aspects négatifs, on ne voit pas la liberté et l'indépendance que le capitalisme apporte à des gens qui n'ont jamais connu autre chose que l'oppression. On ferme également les yeux sur les progrès constants et mesurés qui caractérisent les sociétés qui ont une économie de marché. On peut bien sûr identifier des problèmes et des lacunes dans un système qui réussit généralement bien, si c'est dans le but constructif de les rectifier ou de les atténuer. Mais lorsqu'on se sert de ces exemples pour condamner le système lui-même, il faut pouvoir répondre à ces questions : quel autre système politique et économique pourrait mieux réussir à gérer ces problèmes ? Quels sont les faits qui nous indiquent, dans l'histoire et dans notre monde, que nous pourrions avoir mieux ?