

FAUT-IL CRAINDRE LA MONDIALISATION ?

Agnès BÉNASSY-QUÉRÉ

Existe-t-il un rapport entre le réseau de Ben Laden et la mondialisation ? le chef terroriste est un riche héritier ayant su tirer parti de la finance mondiale pour faire fructifier discrètement son patrimoine. Il s'appuie sur les nouvelles technologies de l'information permettant d'organiser un véritable réseau mondial, et sur une opinion publique arabe échauffée par le creusement des inégalités entre les pays les plus riches et les pays les plus pauvres. Enfin, il s'en prend aux plus fervents défenseurs du libéralisme mondial – les Etats-Unis. Mais il est clair que Ben Laden et ses disciples fanatisés se moquent bien du débat sur la mondialisation : obstacles aux mouvements de capitaux, lutte contre les paradis fiscaux, meilleur accès aux marchés pour les pays en développement, allègement de la dette du tiers monde, réduction des émissions de gaz à effet de serre, ne figurent pas (et pour cause !) parmi leurs revendications. Il ne faut surtout pas confondre les attentats du 11 septembre 2001 avec une violente manifestations anti-mondialisation.

Néanmoins, les attentats ont modifié le débat sur la mondialisation. Jusque là, les opinions publiques des pays riches craignaient essentiellement la concurrence des pays à bas salaires. Les plus altruistes s'insurgeaient contre le creusement des inégalités mondiales, la baisse continue de l'aide internationale et l'insuffisance des initiatives d'allègement de dettes. Mais ils ne voyaient pas ces inégalités comme une menace pour eux. Aujourd'hui, les inégalités de richesse entre pays sont perçues comme une menace pour les pays riches eux-mêmes, et singulièrement pour les Etats-Unis, dont la politique d'aide au développement a été pour le moins frileuse ces dernières années. Les inégalités risquent d'ailleurs de s'accroître dans les mois à venir avec l'assèchement, suite aux attentats, des flux de capitaux à destination des pays en développement.

D'autre part, l'Etat se trouve aujourd'hui replacé au centre de l'action, non seulement dans les sphères militaire et diplomatique, mais aussi pour organiser la sécurité intérieure, éponger les pertes des sociétés aéronautiques et relancer l'activité économique.

Comme on va le voir plus bas, cette évolution rééquilibre correctement le débat. En effet, la mondialisation crée des richesses, mais ne sait pas les partager entre pays, ni entre les catégories sociales d'un même pays. La mondialisation crée donc un besoin pour plus d'Etat, plus de régulation, plus de

redistribution. C'est ce volet politique qui manque cruellement au niveau national et surtout international. C'est sur ce point que la société doit attendre des réponses des politiques.

Qu'est-ce que la mondialisation aujourd'hui ?

La mondialisation n'est pas un phénomène nouveau. Cependant, elle nous surprend pour essentiellement cinq raisons.

D'abord, la mondialisation actuelle intervient après cinquante ans de repli national – protectionnisme de l'entre-deux-guerres, fermeture du "bloc" socialiste et diverses tentatives de développement "auto-centré", en Afrique et en Amérique latine notamment. Le contraste n'en est que plus saisissant. Ainsi, le commerce international a augmenté deux fois plus vite que la production dans le monde depuis les années soixante ; et les ventes des entreprises à travers leurs filiales à l'étranger dépassent désormais, en moyenne, très largement leurs exportations.

Deuxièmement, les grandes entreprises ont aujourd'hui une stratégie mondialisée, à la fois pour la recherche de marchés – ce qui n'est pas franchement nouveau –, mais aussi pour l'organisation de leur production, et même, pour le mode de financement de leurs investissements.

Troisièmement, la finance internationale a littéralement explosé, pour devenir une activité dont le lien avec l'activité réelle (production, commerce) n'apparaît pas évident : il s'échange chaque jour sur le marché des changes environ 1700 milliards de dollars, soit l'équivalent de 76 jours ouvrables de commerce mondial et 13 jours ouvrables de production mondiale.

Quatrièmement, la mondialisation ne touche pas les mouvements de travailleurs, pour qui les frontières politiques – sauf à l'intérieur d'espaces régionaux et/ou pour les travailleurs les plus qualifiés – demeurent contraignantes.

Enfin, la mondialisation tend à s'institutionnaliser. L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) comporte un organe de règlement des différends, une véritable institution supranationale qui se substitue aux négociations bilatérales en cas de guerre commerciale. La libéralisation des mouvements de capitaux est une condition d'entrée dans le cercle des pays les plus riches – l'OCDE -, après avoir été une recommandation générale du Fonds Monétaire International durant les années quatre-vingt, jusqu'à la crise asiatique. En bref, les institutions s'emploient à gommer progressivement les frontières nationales.

Peur de la mondialisation

De ces divers éléments naît la crainte légitime des citoyens de se trouver otages de la mondialisation, par un enchaînement qui varie selon les types de pays – pays industriels, pays émergents,

autres pays en développement – mais qui résulte d'une logique unique :

- Les grands investisseurs institutionnels (banques, fonds de pension, sociétés d'assurance) mettent en concurrence des entreprises, elles-mêmes mondialisées, pour qu'elles procurent le rendement le plus élevé possible.
- Les entreprises mettent en concurrence les différents sites de production, pour dégager le rendement le plus élevé possible en produisant au plus bas coût.
- Ceci entraîne une ruée des investissements productifs vers certains pays à bas salaires. Le niveau élevé des rendements dans ces pays attire aussi les investissements de portefeuille, malgré le risque encouru.
- Les entreprises n'investissent dès lors plus dans les pays industriels dont les coûts de production sont trop élevés. Cela entraîne du chômage (en Europe) et une pression à la baisse sur les salaires (aux Etats-Unis).
- L'instabilité des capitaux à court terme provoque des crises récurrentes dans les pays émergents.
- Certains pays en développement restent à l'écart de l'"économie-monde" en raison du faible niveau de qualification de leur main d'œuvre, de la mauvaise qualité de leurs infrastructures publiques, ou de troubles politiques récurrents ; et leurs ressortissants n'ont même pas la possibilité d'émigrer.

Au total, tout le monde y perd : les pays industriels perdent des emplois, les pays émergents voient leurs économies ballottées au rythme des crises financières, les autres pays en développement perdent tout espoir d'amélioration de leurs niveaux de vie. Face à cela, les gouvernements semblent impuissants, pris dans un enchevêtrement d'institutions et d'accords internationaux dont ils n'ont pas la maîtrise. Ce raisonnement est-il juste ?

Les pays riches

Soulignons, d'abord, que les investisseurs institutionnels gèrent une épargne qui leur est confiée par... les travailleurs des pays à hauts salaires. Ces derniers mettent eux-mêmes en concurrence les investisseurs pour obtenir les rendements les plus élevés possibles. Ils reçoivent donc, par ce canal, les dividendes de la mondialisation. Le problème est que la concurrence des pays à bas salaires menace les travailleurs du bas de l'échelle sociale, lesquels sont rarement de gros épargnants. Il s'agit donc d'un problème de répartition entre classes sociales des pays riches, ces derniers gagnant à la mondialisation qui accroît le pouvoir d'achat global (par baisse des prix de certains produits désormais importés) et élève le rendement de l'épargne.

Ensuite, les investissements directs des entreprises à l'étranger, qui passent plus souvent par des fusions et acquisitions que par des délocalisations, se font surtout vers d'autres pays riches, dans le but de rapprocher la production de marchés dynamiques et

solvables. Les délocalisations vers les pays en développement, qui sont de plus en plus importantes, restent minoritaires (de l'ordre de 40% des flux d'investissements directs). Encore faut-il préciser que ces investissements sont, pour partie, motivés par la présence de vastes marchés locaux (Brésil, Chine...). En fait, les investissements dans des pays à bas salaires ne peuvent être tenus responsables que d'une toute petite partie du chômage en Europe. Mais il est vrai que le phénomène est concentré sur le bas de l'échelle sociale et sur un petit nombre de secteurs sensibles, tels que le textile ou la chaussure. Ceci confirme bien que la mondialisation pose aux pays riches essentiellement un problème de répartition entre travailleurs par types de qualifications, le haut de l'échelle sociale sortant incontestablement gagnant.

Ainsi la mondialisation justifie-t-elle une intervention plus active des pouvoirs publics, afin d'en corriger les effets défavorables à certaines catégories de travailleurs. La fiscalité est l'instrument traditionnel pour redistribuer le revenu (impôt sur le revenu progressif) et subventionner les emplois peu qualifiés (allègements de charges sociales, prime pour l'emploi), notamment dans le secteur des services qui a l'avantage d'être partiellement abrité de la concurrence internationale. Cependant la mondialisation rend, en même temps, plus difficile l'utilisation de la fiscalité en faveur des travailleurs peu qualifiés. En effet, les bases fiscales qu'il faudrait taxer davantage (épargne, travail qualifié) ont la possibilité de fuir une fiscalité trop pesante en s'établissant à l'étranger. C'est pourquoi la mondialisation exige un redéploiement des dépenses publiques hors des missions qui peuvent être remplies par le secteur privé vers des missions plus ciblées sur les victimes de la mondialisation. Réussir ce redéploiement sans affecter la qualité des services dits « publics » constituera un enjeu essentiel des années à venir.

Les pays pauvres

L'ouverture commerciale, productive et financière favorise-t-elle la croissance économique ? La réponse est oui, sous certaines conditions.

Il est aujourd'hui admis que le commerce international n'obéit pas simplement à la fameuse loi des avantages comparatifs, qui voudrait que chaque pays se spécialise dans la production de biens pour lesquels il est relativement le plus performant. Les rendements d'échelle font que l'histoire compte. Ainsi, l'ouverture commerciale accélère les transferts technologiques, mais il est difficile pour un pays spécialisé dans la production de matières premières de "monter" dans l'échelle des spécialisations, c'est-à-dire de produire des biens à valeur ajoutée de plus en plus élevée. En outre, le progrès technique abaisse inexorablement le prix relatif des biens à faible valeur ajoutée. Les pays spécialisés dans la production de ces biens ont donc peu de chance de voir leurs

niveaux de vie s'améliorer. A l'inverse, un pays en développement qui s'ouvre aux échanges peut voir disparaître des activités industrielles autrefois protégées, sans forcément de gain à terme sous forme de prix plus bas pour les consommateurs.

L'ouverture commerciale accélère donc la croissance (et à l'inverse, les stratégies de développement "auto-centré" ont été des échecs), mais uniquement si elle s'accompagne de politiques publiques visant à éviter une dynamique de spécialisation défavorable, au travers, par exemple, d'une amélioration du niveau d'instruction de la population, ou d'infrastructures publiques favorisant la compétitivité des entreprises nationales. Certains vont même jusqu'à voir l'ouverture commerciale non comme un bien en soi, mais comme le moyen d'obliger les gouvernements à mener les politiques publiques adéquates, notamment les réformes microéconomiques visant à réduire le poids des formalités administratives et à favoriser la concurrence dans la transparence.

Pour sa part, le bilan de l'ouverture aux investissements directs est davantage positif. Autrefois décrié comme une source de concurrence injuste pour les industries locales naissantes, voire comme une forme de néocolonialisme, l'investissement direct (c'est-à-dire l'implantation locale de filiales d'entreprises étrangères, ou le rachat, par des groupes internationaux, d'entreprises locales, notamment dans le cadre des programmes de dénationalisations) est aujourd'hui plébiscité. Lorsqu'une firme multinationale investit dans un pays en développement, elle apporte en effet, non seulement des capitaux relativement stables, mais également un savoir-faire technique et organisationnel susceptible de se diffuser dans le reste de l'économie. Dans ce cadre, le gouvernement a un rôle actif à jouer pour attirer les entreprises étrangères par des infrastructures publiques de qualité, un niveau de formation des travailleurs adéquat et une administration lisible. La perte de tout droit de regard sur les investissements entrants peut néanmoins constituer un danger dans des secteurs dits "stratégiques", comme l'énergie. Surtout, une libéralisation complète des investissements directs devrait s'accompagner d'une politique internationale de la concurrence, afin de veiller à ce que les grands groupes internationaux n'éradiquent pas toute concurrence au niveau local. Sans cela, les gains en termes de croissance risqueraient de ne jamais se concrétiser.

Enfin, le bilan de l'ouverture financière est le plus controversé. Il faut d'emblée souligner à cet égard qu'en l'absence de mouvements internationaux de capitaux, les pays en développement seraient obligés d'équilibrer leurs échanges commerciaux, c'est-à-dire finalement de limiter leur investissement aux montants qu'ils peuvent financer avec leur épargne. Il est vrai qu'aujourd'hui, une part importante des déficits extérieurs des pays en développement correspond non pas à un excès d'investissement sur l'épargne nationale, mais à des paiements

d'intérêt sur une dette accumulée sur le passé. C'est l'objet des programmes de réduction de dette de remettre ces pays en situation d'attirer des capitaux pour l'investissement.

Des mouvements de capitaux vers les pays pauvres sont donc indispensables au développement. Là où le bât blesse, c'est la forme que prennent ces mouvements de capitaux. Selon une vision optimiste du marché financier, les investisseurs sélectionnent les projets qui fournissent la meilleure combinaison rendement-risque. Mais la crise asiatique de 1997 a montré qu'ils prennent en réalité des risques excessifs, ou qu'ils n'ont pas connaissance de la véritable combinaison risque-rendement car les capitaux transitent par des intermédiaires financiers opaques, dont les objectifs ne coïncident pas nécessairement avec ce cahier des charges. Cette mauvaise allocation des ressources nuit à la croissance. Le surinvestissement dans le secteur immobilier thaïlandais avant la crise de 1997 en est une illustration. On voit là que le problème n'est pas tant la liberté des mouvements de capitaux, que la mauvaise gestion de ces capitaux due aux imperfections du marché financier international. Mais les réformes micro-économiques nécessaires, en particulier dans le secteur bancaire, pour améliorer l'allocation des ressources prennent du temps. Surtout, elles nécessitent l'action énergique de gouvernements, à la fois forts et démocratiques. Ces conditions sont rarement réunies dans les pays en développement (elles ne le sont même pas toujours dans les pays industriels, cf. le cas du Japon). C'est pourquoi certains freins à la mobilité des capitaux peuvent se justifier, transitoirement.

On voit ici, encore une fois, que le gouvernement de chaque pays a un rôle crucial pour le succès de l'ouverture économique. Il doit en effet accompagner l'ouverture de mesures structurelles destinées à améliorer la spécialisation, attirer les investissements directs, veiller à l'existence d'une concurrence effective et améliorer les circuits de financement. Tout ceci suppose évidemment que des moyens soient mis à sa disposition. Dans les pays en développement, les ressources fiscales sont limitées, et il est difficile de convaincre les investisseurs internationaux d'investir dans des écoles dont le rendement privé (qu'ils pourront toucher) est nul, alors que le rendement social (réparti sur l'ensemble de l'économie) est élevé. Ces politiques d'accompagnement nécessitent donc des financements publics de type Banque Mondiale. Mais les organisations internationales exigent légitimement de pouvoir contrôler l'utilisation des fonds. C'est là que la souveraineté nationale vacille.

L'État face à la mondialisation

Les marchés financiers craignent la timidité des gouvernements pour l'application des réformes de longue haleine. Ils tendent donc à approuver toutes les dispositions limitant le pouvoir des politiques : indépendance de la banque centrale, organe

international de règlement des différends commerciaux, programmes pluriannuels d'ajustement macro-économique. Certains remplaceraient volontiers les monnaies locales par le dollar, et les banques locales par des filiales de banques américaines. D'autres mettraient sous tutelle les principaux ministères des pays émergents, en attendant qu'ils "apprennent" le métier.

De leur côté, les gouvernements ont trouvé dans les institutions internationales de commodés boucs émissaires pour la mise en œuvre de politiques impopulaires. Les programmes d'ajustement du FMI en fournissent un exemple criant. On peut également citer, en Europe, les critères de convergence de Maastricht et les directives européennes sur le démantèlement des monopoles publics.

Cette tendance au transfert de pouvoir vers des institutions supranationales réduit la conscience politique de citoyens, devenus sans illusion sur la réalité d'une alternance politique nationale, tandis que l'autonomie croissante de la politique économique par rapport à la politique tout court fait peur. La conséquence est la montée en puissance des organisations non gouvernementales, qui cherchent à faire entendre l'opinion publique dans ces divers cénacles. Les ONG et la "société civile" (syndicats, partis, forums, groupes informels) ont ainsi occupé un vide politique et alerté l'opinion publique sur ce qui se trame dans les instances de décision supranationales. Mais elles n'ont pas de légitimité propre. Il y a donc un certain danger à voir les décisions politiques les plus importantes prises par des institutions à faible contrôle démocratique sous la pression de groupes qui ne peuvent que présenter de manière partielle (partiale ?) les enjeux.

Il semble donc aujourd'hui nécessaire de préciser la notion de subsidiarité au niveau mondial. Des problèmes globaux tels que la réduction des émissions de gaz à effet de serre n'ont pas trouvé de solution globale à ce jour, principalement parce que la structure de la décision reste nationale. Sur les sujets pour lesquels les interdépendances entre pays sont particulièrement fortes, une forme de démocratie mondiale reste à inventer, qui allie une représentation (éventuellement indirecte) de tous les pays, y compris en développement, à une capacité à décider et à faire endosser la décision par tous.

En contrepartie, il faut veiller à conserver aux gouvernements nationaux une autonomie dans le domaine des politiques structurelles et fiscales, destinée à accompagner la mondialisation. Cette autonomie passe, pour les pays en développement, par une aide internationale et des prêts publics soutenus, ainsi que, transitoirement, par d'éventuelles restrictions aux mouvements internationaux de capitaux. Pour les pays industriels, l'autonomie exige une certaine marge de manœuvre fiscale par le biais de mesures limitant la concurrence fiscale (planchers d'imposition, fédéralisation de certains impôts, par exemple).

L'Union européenne, qui peut être vue comme une "économie-monde" miniature, devrait donner l'exemple. Hélas, les organes de décision européens – Conseil et Parlement – n'ont pas montré pour l'instant beaucoup de capacité à gérer l'arbitrage entre l'efficacité du marché unique et le respect des préférences politiques de chaque pays (en témoigne l'empêchement du dossier fiscal). L'évolution à venir des institutions européennes est donc un enjeu pour l'Union, mais également un terrain d'expérimentation pour l'équilibre politique mondial.

Par le marché unique, la libéralisation complète des mouvements de capitaux et sa participation à l'OMC, la France a clairement affirmé son choix de la mondialisation. Un retour en arrière serait difficilement praticable. Mais la mondialisation soulève deux enjeux politiques cruciaux. Le premier est la maîtrise des interdépendances mondiales : lutte contre l'émergence de monopoles mondiaux, contre la pollution, contre les crises financières, gestion de la propriété intellectuelle, de la sécurité alimentaire... Le second enjeu est la répartition des dividendes de la mondialisation, à la fois entre pays (par le biais d'un soutien accru aux pays en développement) et entre les travailleurs d'un même pays (par la préservation de l'outil fiscal). Certains ont voulu lier les deux enjeux en proposant une taxe sur les mouvements spéculatifs dont les recettes serviraient à l'aide au développement. Cette proposition a contribué à brouiller le débat. Si l'idée d'un impôt mondial en faveur du développement peut parfaitement se défendre, la taxation des flux financiers présente de nombreux inconvénients et ne répond pas bien à l'objectif de stabilisation des capitaux, particulièrement en cas de crise. Il serait plus constructif de faire s'exprimer les partis politiques séparément sur les deux enjeux : que proposent-ils pour améliorer la gestion des interdépendances ? que suggèrent-ils pour relancer l'aide au développement ?