

Faut-il craindre la mondialisation ?

Alain Maître

Agrégé de sciences sociales,
Chargé de cours à l'Université de Polynésie Française,
Professeur en classes préparatoires, lycée Paul Gauguin (Papeete)

Depuis les années 90, la mondialisation (*globalization* en américain) est vouée aux gémonies par ceux qui la redoutent, tout en étant critiquée par ceux qui sans aller jusqu'à la condamner estiment qu'il faut l'adoucir pour protéger les nations des excès de l'ouverture. Le malaise face à ce concept provient de son caractère fourre-tout. Le terme est en effet pour le moins polysémique, il peut signifier rapprochement séculaire entre les peuples et les continents, il peut fonctionner comme synonyme d'américanisation ou d'occidentalisation, il peut encore souligner la suprématie des marchés notamment depuis l'effondrement des économies planifiées et la libéralisation des marchés des changes et des marchés de capitaux dans le monde, ou encore le triomphe annoncé des démocraties libérales menant à la fin de l'histoire... On conviendra aisément que si l'on souhaite mener une analyse rigoureuse à propos des craintes que suscite la mondialisation un effort de clarification est pour le moins né-

cessaire. Nous retiendrons quant à nous une définition économique simple : la mondialisation est un processus de réduction progressive des obstacles à la libre circulation des hommes, des biens, des services et surtout des capitaux qui est le phénomène apparu le plus récemment et qui déclenche l'ire de nombreux essayistes. Mais l'ambivalence du concept de "mondialisation" fait l'affaire de nombreux auteurs aussi bien partisans des évolutions actuelles qui la jugent heureuse, qu'adversaires qui la qualifient d'horreur économique. Dans un article récent paru dans la revue *Commentaire*¹, Raymond Boudon explique qu'il existe une sociologie esthétique visant non pas à expliquer tel phénomène opaque ou à décortiquer tel dossier, mais à provoquer des émotions. Il prend comme exemple le concept de "société de risque" dont parle le sociologue allemand Ulrich Beck, mais on pourrait facilement transposer son analyse à d'autres sciences sociales et parler par exemple d'une économie esthétique. Comment en

effet ne pas penser à la mondialisation lorsqu'il écrit : "...l'expression ne nous apprend pas grand chose, elle est floue, à peu près dépourvue de signification, (ici les significations sont pléthoriques ce qui revient au même !) et par là immunisée contre la critique. L'expression peut facilement donner le sentiment de résumer l'essence de notre temps (...) Ce type d'analyse n'a évidemment pas grand chose à voir avec une théorie scientifique. Mais il séduit car il rencontre et exprime les inquiétudes de tout un public".

Ceci dit, cette inquiétude est bien réelle, la mondialisation fait peur, parfois pour de bonnes raisons mais aussi pour de mauvaises, c'est ce que nous montrerons dans notre première partie. Faut-il pour autant arrêter le processus de libéralisation économique et financière ? Cela nous semble non seulement impossible mais pas souhaitable, nous expliquerons pourquoi dans notre deuxième partie. Enfin, les évolutions actuelles ne se réduisent pas à l'élargissement planétaire d'anciens problèmes nationaux, elles en créent de nouveaux, notamment celui des *biens publics mondiaux* qui conduisent à envisager des dis-

(1) Raymond Boudon, *Les sciences sociales françaises : does anything go ?*, revue *Commentaire* n° 110, été 2005.

positifs de bonne gouvernance mondiale sans lesquels les craintes face à la mondialisation pourraient être avérées, ce point sera l'objet de notre troisième partie.

La mondialisation fait peur... ■

L'ancien directeur de l'OMC, le néo-zélandais Mike Moore, à ne pas confondre avec le sympathique cinéaste Michaël Moore, parlait du silence de l'apathie publique à propos des négociations commerciales multilatérales du cycle de l'Uruguay round commencé à la fin des années 80 à Punta del Este. Les choses ont bien changé! Mobilisations de rue importantes à Genève en 97, mouvement sans précédent de désobéissance civile à Seattle en 98, montée en puissance des OSC (organisations de la société civile) à Cancun en 2003, organisation d'un forum Social rassemblant les altermondialistes à Porto Alegre, pendant du forum économique de Davos où se fomentent le complot néo-libéral si l'on suit la vision des altermondialistes. Aux yeux de Bourdieu par exemple, *"le néo-libéralisme est une arme de conquête. Il annonce un fatalisme économique contre lequel toute résistance paraît vaine. Le néo-libéralisme est pareil au sida : il détruit le système immunitaire de ses victimes"*². On peut bien sûr souligner les incohérences du mouvement altermondialiste, ses excès de langage, sa haine du marché imprégnée de relents de marxisme qui est davantage un acte de foi que suscité par une analyse sereine des inévitables défaillances du marché qui ne devraient pas conduire à jeter le bébé avec l'eau du bain, l'absence de toute proposition alternative solide, sa récupération par des idéologies peu recommandables, nous ne développerons pas ces points ici. On doit cependant reconnaître qu'il exprime un véritable malaise et même la peur face à des évolutions

qui effraient y compris le grand public non militant. Les thèses altermondialistes se vendent bien, les éditeurs l'ont d'ailleurs compris (seraient-elles devenues une marchandise?), et le mouvement bénéficie d'un capital de sympathie non négligeable en partie parce qu'il rencontre un public désorienté par des évolutions qu'il comprend mal et dont il a l'impression d'être la victime dans un environnement de chômage de masse particulièrement en France. Ces craintes sont-elles justifiées? Oui et non.

...pour de bonnes raisons

La première bonne raison d'avoir peur de la mondialisation, c'est que comme tout bouleversement économique, l'ouverture économique d'une nation sur le reste du monde génère un changement social, modifie les habitudes de consommation et de production, élimine certaines activités, en crée ou en valorise d'autres et fragilise des avantages que l'on croyait définitivement acquis. Ceux qui sortiront gagnants ou perdants de ce processus de *destruction créatrice*, pour reprendre la formule célèbre de Schumpeter, le devront en partie à leur travail et à leur compétence, mais pas seulement. Un facteur chance existe, il faut être au bon endroit au bon moment et le sort apparaît comme particulièrement injuste aux yeux de ceux qui seront ses victimes. Comparons les revenus de trois joueurs de football exceptionnels au moment de leur activité. Raymond Kopa, Michel Platini et Zinedine Zidane ont évolué au plus haut niveau de leur sport, mais à quelques décennies d'écart, leurs rémunérations n'ont rien de commun parce que le contexte économique ne valorise pas de la même façon les prestations des joueurs dans les années 50, 80 ou 2000!

Une deuxième bonne raison de craindre la mondialisation c'est

qu'elle incite à réduire les activités où l'on ne possède pas d'avantages comparatifs; les travailleurs peu qualifiés des pays riches ont tendance à se retrouver au chômage si l'on est en France ou à voir leurs salaires réels baisser comme on l'observe aux États-Unis depuis les années 80. De plus, la libre circulation des capitaux permet plus facilement qu'autrefois aux firmes multinationales de mener une stratégie de localisation géographique optimale, même s'il ne faut pas exagérer l'ampleur du phénomène de délocalisation comme le rappelle justement Jean-Louis Mucchielli³.

Enfin, une raison plus macroéconomique de se méfier de la mondialisation c'est qu'elle enlève aux gouvernements nationaux une part des prérogatives régaliennes auxquelles ils étaient attachés comme la gestion de la monnaie par exemple. On peut bien sûr tenter une politique d'expansion monétaire ou budgétaire, mais les effets sur l'économie domestique sont désormais tels que tous les gouvernements français qu'ils soient de gauche ou de droite les ont définitivement proscrites depuis le tournant de la rigueur en 1983. Est-ce à dire que les gouvernements n'ont plus qu'à espérer une conjoncture favorable sur laquelle surfer? Oui. Encore faut-il savoir surfer!

...et pour de mauvaises raisons

Il existe tout d'abord un nationalisme sous-jacent à certains arguments qui invoquent le risque de perdre son âme en vendant les actifs français à l'étranger. En juillet 2005 l'affaire Danone a fait la une des journaux. Ce fleuron de l'industrie française allait-il tomber aux mains de l'étranger? La polémique prit de l'ampleur, le gouvernement français se devait de réagir pensait-on. Le Premier ministre en appela

- (2) Jean Ziegler, *Les nouveaux maîtres du monde*, Points Seuil octobre 2003.
(3) Jean-Louis Mucchielli, *Multinationales et mondialisation*, Points Seuil mai 1998.

au “patriotisme économique”, suivi en cela par plusieurs leaders de l’opposition, le ministre de l’économie plus nuancé ajouta sagement qu’il fallait se garder de tomber dans le syndrome de la ligne Maginot économique. Pour l’économiste, ces querelles sont difficilement compréhensibles. Quelle importance que des actionnaires aient une nationalité ou une autre du moment qu’ils financent une entreprise et participent à son développement ? Si l’on ne souhaite pas que l’épargne étrangère contribue à renforcer les capitaux propres de Danone alors il faut être cohérent et en revenir au bon vieux temps des contrôles de capitaux. Mais alors, il faut renoncer aux investissements français à l’étranger comme ceux de Carrefour en Turquie, d’EDF en Italie, de BNP-Paribas aux États-Unis, de Pernod-Ricard en Grande-Bretagne... Nous citons le cas de Danone car il est d’actualité au moment où nous écrivons ces lignes mais l’affaire est assez opaque et il est trop tôt pour en tirer des conclusions définitives sur les intentions des acteurs.

Une autre crainte non fondée serait que la mondialisation à travers les délocalisations, et la concurrence imparable des pays à bas salaires aboutirait à des taux de chômage élevés en Europe continentale en général et en France en particulier. Cette idée largement acceptée dans le grand public est pourtant dénuée de fondement. Les économistes qui étudient la situation européenne sont à peu près d’accord sur le diagnostic comme l’écrivait en 1994 Krugman dans *La mondialisation n’est pas coupable*⁴ : “Les prélèvements fiscaux et la réglementation imposés par les divers systèmes sociaux européens fort complexes de l’État-providence découragent les employeurs qui hésitent à créer de nouveaux emplois, tandis que les généreuses indemnités versées aux chômeurs n’incitent pas

ces derniers à accepter des emplois mal payés, ceux-là mêmes qui permettent aux États-Unis de maintenir un taux de chômage faible en comparaison. Les difficultés monétaires, nées de la nécessité de préserver le système monétaire européen malgré le coût de la réunification allemande, n’ont fait que renforcer ce problème structurel”. Le chômage en France a donc pour l’essentiel des causes françaises. Mais il est plus facile pour les hommes politiques d’accuser la mondialisation que de reconnaître les erreurs de la politique de traitement social du chômage. Si les firmes multinationales (FMN) étaient vraiment à la recherche uniquement de bas salaires, elles se bousculeraient pour investir en Somalie, au Kirghizstan ou au Honduras. Or on sait que les FMN investissent pour l’essentiel vers des pays riches car non seulement le niveau de salaire n’est pas la motivation unique qui décide de l’investissement extérieur mais surtout, le niveau de salaire doit être comparé à la productivité du travail. Mieux vaut payer 100\$ par jour un ouvrier américain dont la productivité lui permet de produire pour 200\$ de biens, que payer 10\$ un travailleur de la même branche mais situé dans un pays pauvre et qui peut produire pour 15\$ seulement de biens par jour parce que la productivité est beaucoup plus faible. Comme l’enseigne la théorie économique, n’oublions jamais qu’à long terme le salaire est égal à la productivité marginale du travail.

“Quand la Chine s’éveillera, le monde tremblera” aurait dit Napoléon, et Alain Peyrefitte en fit il y a une trentaine d’années le titre d’un de ses ouvrages. Depuis l’adhésion de la Chine à l’OMC en 2002 et le démantèlement des accords multifibres au 1^{er} janvier 2005 le débat fait rage aux États-Unis car l’opinion tremble en effet devant la montée de ce colosse qui est la 6^e puissance mondiale par le PIB et

qui passera devant la France cette année ou l’année prochaine ainsi que devant le Royaume-Uni et l’Allemagne sous peu ! Ces craintes sont-elles fondées ? Faut-il se protéger des produits chinois avant qu’il ne soit trop tard ? Que pensent les économistes de ce nouveau “péril jaune” ? Paul Krugman dans *La mondialisation n’est pas coupable*, rappelle tout d’abord que s’il est avéré que la Chine se développe très rapidement, les taux de croissance sont certainement exagérés car cette société est certes dynamique mais incroyablement corrompue et beaucoup de chiffres sont gonflés pour des raisons fiscales. De plus, si on prend 1979 comme année de base (date de la réforme économique et de la libéralisation) la croissance est impressionnante, mais il y a un effet rattrapage du fait de la période de stagnation 1949-1979 lorsque l’économie était régie par une planification socialiste et particulièrement la période de la Révolution culturelle qui débute en 1966 et se traduira par 10 années de troubles si l’on ose cet euphémisme pour une période dramatique aussi bien sur les plans économique qu’humain. Plus récemment, deux autres poids lourds de la science économique américaine sont montés au créneau sur le sujet. Samuelson a reconsidéré la théorie des avantages comparatifs et les bienfaits du libre-échange à travers l’analyse de plusieurs configurations des relations sino-américaines. À l’issue de son article, Samuelson reconnaît que la théorie de l’économie internationale a sous-estimé l’ampleur des baisses de salaires des travailleurs américains les moins qualifiés parce qu’elle reprenait l’hypothèse ricardienne d’un facteur travail homogène à l’intérieur de chaque pays. Mais, poursuit Samuelson, il ne faut pas conclure de ce qui précède que des barrières protectionnistes sélectives amélioreraient les choses. Ce qu’une démocratie tente de faire pour se protéger revient souvent à se tirer une balle dans le pied ! Jagdish Bhagwati a publié l’année

(4) Paul R. Krugman, *La mondialisation n’est pas coupable*, La découverte, 1^{er} trimestre 2000.

dernière *In defense of globalization*⁵ malheureusement non encore disponible en français. L'économiste américain professeur à Columbia à New York ne craint pas la concurrence de l'Inde et de la Chine. L'idée que l'Inde et la Chine éduqueront rapidement 300 millions d'individus pour leur faire acquérir un niveau élevé de qualification professionnelle frise le grotesque écrit-il dans un article paru à l'automne 2004⁶.

Pourtant l'échange international est bien un jeu à somme positive ■

Les bonnes raisons d'avoir peur de la mondialisation suffisent-elles à remettre en question celle-ci, justifient-elles le recours à des tarifs douaniers, des quotas d'importation, ou la mise en place de subsides aux exportateurs ou d'une taxation des transactions financières ? Nous rappellerons dans un premier temps que pour la science économique tous les pays gagnent à échanger plutôt qu'à s'isoler. Mais nous verrons ensuite qu'à l'intérieur du pays il y a des perdants ce qui ne justifie pourtant pas, dans la plupart des cas, le recours à des mesures protectionnistes.

Tous les pays gagnent à l'échange...

Sinon ils n'échangeraient pas ! Serait-on tenter d'ajouter, mais nous concédons volontiers que c'est un peu court. Il faut donc rappeler le fondement théorique de cette assertion qui se trouve dans la fameuse théorie des avantages comparatifs énoncée voici bientôt deux siècles, en 1817 pour être précis, par David Ricardo. On trouvera dans tous les manuels d'économie internationale le fameux exemple du vin et du drap. Nous présenterons ici la formulation plus moderne proposée par Krugman et Obstfeld⁷ : a) Le

commerce entre deux pays peut être bénéfique pour les deux pays si chaque pays exporte les biens pour lesquels il possède un avantage comparatif. b) Un pays possède un avantage comparatif dans la production d'un bien si le coût d'opportunité de cette production exprimée en termes d'autres biens est inférieur dans ce pays à ce qu'il est dans d'autres pays. Empruntons maintenant à Mankiw⁸ le petit exemple suivant qui illustre le mieux ce principe : supposons qu'un ouvrier américain et un ouvrier japonais fabriquent une voiture par mois. En revanche un agriculteur américain produit deux tonnes de nourriture par mois alors que son homologue japonais n'en produit qu'une. Le coût d'opportunité d'une voiture est de deux tonnes de nourriture aux États-Unis et d'une tonne seulement au Japon. En effet si l'on reconvertit l'ouvrier américain dans l'agriculture, les États-Unis produiront une voiture en moins par mois mais deux tonnes de nourriture en plus. Au Japon le sacrifice d'un ouvrier en moins dans l'automobile ne ferait gagner qu'une tonne de nourriture supplémentaire. Le Japon bénéficie donc d'un avantage comparatif pour produire des voitures. De même le coût d'opportunité d'une tonne de nourriture est de une voiture au Japon et d'une demie voiture aux États-Unis, ces derniers bénéficient d'un avantage comparatif pour produire de la nourriture. Et le salaire ? Le rapport des taux de salaire se trouve entre les rapports des productivités des deux pays pour les deux industries, dans notre exemple entre un et deux. Dans notre exemple, l'agriculteur américain est deux fois plus productif que son homologue japonais et pourra sans problème avoir un salaire 50% supérieur. L'ouvrier nippon relativement plus productif

dans l'automobile pourra gagner un salaire relativement plus élevé de 20% par exemple. C'est précisément parce que le salaire relatif est intermédiaire entre les productivités relatives que chaque pays détient un avantage de coût pour un des biens. Les développements tout au long du XX^e siècle notamment avec les prolongements du fameux théorème HOS ne remettent pas en cause ce principe ricardien dont Samuelson disait qu'il était l'un des rares théorèmes en économie dont on puisse dire qu'il est vrai et qui pourtant est si mal compris des non économistes. Un effet ravageur sur le débat public à propos de la mondialisation est que ce principe est ignoré par les commentateurs, soit parce qu'ils ne le comprennent pas eux-mêmes, soit parce qu'ils sont conscients que leurs lecteurs ou auditeurs ne le comprendront pas. C'est assez triste pour le débat démocratique. Ce n'est d'ailleurs pas un problème particulier à la France si l'on en croit Krugman qui se désole du niveau du débat public aux États-Unis : "*Il est crucial de comprendre que le niveau du débat public est tout à fait primaire. Il est même tombé si bas que ceux qui répètent les clichés stupides imaginent souvent faire preuve d'une grande érudition*".

Cela signifie-t-il que le principe des avantages comparatifs est un dogme inviolable si l'on veut éviter de déclencher la colère de la secte des économistes ? Pas du tout. Depuis une trentaine d'années l'économie internationale est l'une des branches de la science économique qui s'est révélée la plus innovante à tel point que l'on parle aujourd'hui des *nouvelles théories du commerce international*. En effet une grande partie des échanges ne s'explique pas par des avantages comparatifs. Il y a tout d'abord

(5) Jagdish Bhagwati, *In defense of globalization*, 2004.

(6) Les articles de Samuelson et Bhagwati sont repris dans *Problèmes économiques* n° 2877 du 8 juin 2005.

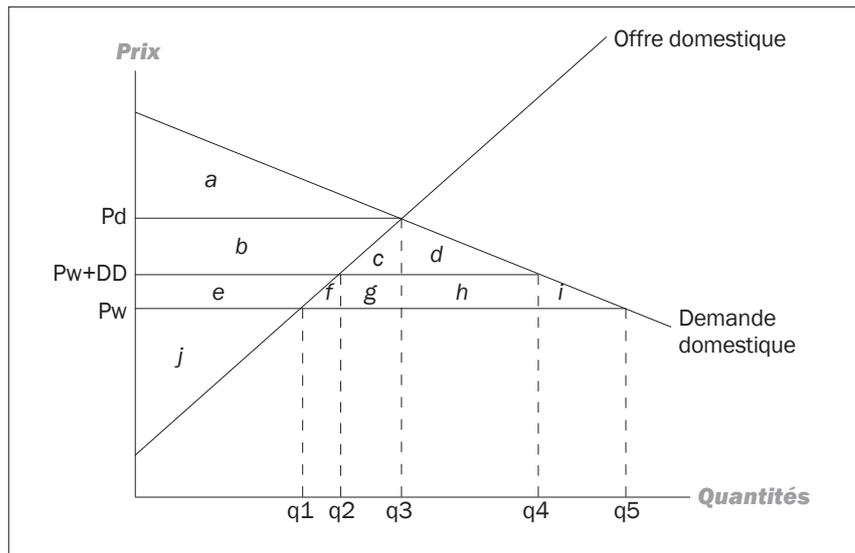
(7) Paul R. Krugman et Maurice Obstfeld, *Économie internationale*, 3^e édition De Boeck 2001.

des biens non échangeables, comme beaucoup de services de proximité, des situations de concurrence imparfaite, des rendements croissants, nous ne nous étendrons pas sur ces modèles ici. Mais il faut retenir que ces nouvelles théories ne remettent pas en question le fait que tous les partenaires bénéficient des échanges. Et si elles soulèvent des arguments à l'encontre du libre-échange pour envisager des politiques commerciales volontaristes (*strategic trade policy*), comme par exemple avec le duel Boeing-Airbus ou une intervention publique pour résoudre des problèmes d'appropriation en présence d'externalités positives comme avec la R&D autre version des champions nationaux, la plupart des économistes estiment que les risques politiques associés à ce type d'action pourraient bien être plus importants que les bénéfices espérés notamment parce que l'on risque des représailles.

L'approche théorique qui précède est-elle empiriquement confortée ? L'ouverture aux marchandises et aux capitaux débouche sur un vaste phénomène d'intégration internationale, la libéralisation commerciale a non seulement été un facteur de croissance dans les PDEM mais également dans les PED. Le rapport de l'OMC pour 2003⁹ indique que les pays à plus forte croissance sont ceux qui ont le coefficient d'ouverture le plus élevé aussi bien pour les périodes 1960-73, 1973-85 et 1985-2000. De plus le taux moyen de croissance dans la dernière période est supérieur à celui des pays du G7 et même de la triade (États-Unis, Europe, Japon). Ainsi, l'intégration internationale a provoqué un cercle vertueux de croissance qui a concerné une grande partie de la planète. Mais si l'ouverture est globalement profitable, ses effets bénéfiques sont inégalement répartis. C'est le cas en

particulier de l'Afrique et d'une grande partie de l'Amérique latine qui présentent des avantages comparatifs dans les produits dont la demande stagne ou régresse. Ainsi, les inégalités internationales se sont plutôt renforcées et le phénomène de rattrapage et de convergence que la théorie laissait prévoir, dans la logique du modèle de croissance de Solow, n'a finalement concerné que très peu de pays¹⁰.

un cas intermédiaire où l'économie taxe d'un droit de douane forfaitaire DD chaque bien importé de sorte que P_d reste malgré tout supérieur à $P_w + DD$. Notre analyse reste en statique comparative et en équilibre partiel, de ce fait, les résultats que nous en tirons nous conduiront à des conclusions intéressantes mais limitées par les hypothèses du modèle. Le graphique ci-dessous connu dans la littérature économique sous



...mais dans le pays qui échange, il y a des perdants

Gardons tout d'abord à l'esprit qu'un pays qui échange cherche d'abord à se procurer des biens étrangers, c'est à dire importer. Il doit alors exporter pour payer ses achats mais le but ultime de la manœuvre est bien d'importer. C'est pourquoi dans la démonstration qui suit nous considérons que l'économie nationale a le choix entre l'autarcie ou la possibilité d'importer. Logiquement on se trouve bien dans un cas de figure où le prix mondial P_w est inférieur au prix domestique P_d . Nous considérerons aussi

le nom des triangles d'Haberger montre qu'en autarcie le pays produira q_3 au prix P_d , les importations évidemment sont inexistantes. Le surplus des consommateurs sera le triangle a, le surplus des producteurs locaux sera $b + e + j$. En comparant cette situation autarcique de référence à la situation de libre-échange total où les importations se monteront à $q_5 - q_1$ et à celle d'un tarif douanier ramenant les importations à $q_4 - q_2$ on observe l'évolution du surplus des différents groupes, consommateurs, producteurs et gouvernement (voir tableau suivant).

Le tableau des surplus montre que le libre échange est mieux que la protection ou l'autarcie, cela a déjà été dit. Mais son intérêt est de révéler qu'en passant de l'autarcie au libre échange, il y a des perdants, en l'occurrence les producteurs domestiques du bien importé. Ainsi il faut bien comprendre que si

(8) N. Gregory Mankiw, *Principes de l'économie*, Economica juin 2002.
 (9) Rapport de l'OMC 2003.
 (10) Abdelmaki et Sandretto, *les effets contrastés de la libéralisation des échanges*, Cahiers Français n° 325, mars-avril 2005.

Tableau des surplus			
	<i>en autarcie</i>	<i>en libre-échange</i>	<i>avec une protection tarifaire</i>
surplus des consommateurs	a	a + b + c + d + e + f + g + h + i	a + b + c + d
surplus des producteurs	b + e + j	j	e + j
surplus du gouvernement			g + h (recettes fiscales)
surplus total	a + b + e + j	a + b + c + d + e + f + g + h + i + j	a + b + c + d + e + j + g + h

l'échange international est un jeu à somme positive entre les pays, cela n'empêche pas que les entreprises et donc les travailleurs de secteurs concurrencés soient globalement perdants. Faut-il pour autant les protéger ? Le même tableau montre que ce serait une erreur puisque les gagnants de la protection – les producteurs domestiques et le gouvernement – gagneraient moins que ce que perdrait les consommateurs, cela engendrerait une perte sèche d'un montant $f + i$. Cette distorsion a un coût social. L'analyse qui précède suppose implicitement que 1 euro gagné ou perdu par le consommateur, le producteur ou le gouvernement, a la même valeur sociale indépendamment de l'agent, ce qui viole l'hypothèse selon laquelle il est impossible de comparer les préférences interindividuelles. L'optique est donc ici très utilitariste il faut le reconnaître. Pourtant la tentation est toujours grande pour les pays pauvres de protéger des industries naissantes ou pour les pays riches de protéger des industries mourantes (textiles, sidérurgie, chantiers navals). L'action des lobbies est souvent efficace et sous prétexte de sauver des emplois ou de préparer l'avenir par une politique volontariste, ils arrivent à convaincre les gouvernements d'élever des barrières tarifaires ou non tarifaires. Il est vrai que conformément à la théorie de l'action collective de Mancur Olson, il est plus aisé de s'organiser entre industriels du sucre qu'entre consommateurs de sucre et le résultat de l'action sera plus concentré pour les sucriers que pour les millions de consommateurs qui ne gagneraient que quelques euros par an à manifester pour le libre échange ! Une étude de

Krugman et Baldwin datant de 1990 sur le conflit Airbus-Boeing conduit à la conclusion que ni les États-Unis ni l'Europe n'ont accru leur bien-être. Les gagnants de ce duel de subventions sont les consommateurs du reste du monde et principalement les compagnies aériennes asiatiques !

Ainsi, reconnaître qu'il y a des perdants à l'échange à l'intérieur du pays ne doit pas conduire à recourir à la protection ou aux politiques commerciales stratégiques mais plutôt à dédommager les perdants en leur restituant une partie du gain à l'échange et à les aider à se reconverter vers d'autres activités, soit à l'abri de la concurrence internationale parce qu'elles produisent des biens non échangeables, soit possédant un avantage comparatif.

Et la taxe Tobin ? On sait que James Tobin avait proposé en 1972 de taxer légèrement les mouvements de capitaux de court terme afin de les diminuer car ils étaient la cause d'une volatilité excessive des taux de change. A l'époque on sortait juste du système de changes fixes de Bretton-Woods et on craignait à juste titre comme la suite le montrera de trop fortes variations des taux de change. Cette proposition discutée à l'époque uniquement à l'intérieur de la communauté scientifique a connu une seconde vie lorsqu'elle fut reprise comme une revendication par les mouvements anti-mondialisation et détournée de son premier motif, le but étant désormais de taxer les mouvements de capitaux afin de dégager des recettes fiscales qui se-

raient utilisées au financement du développement des pays pauvres. Quelques mois avant sa mort, Tobin donna son avis sur la taxe Tobin. Le prix Nobel d'économie accusa l'organisation Attac de s'être "abusivement servie de mon nom pour des priorités qui ne sont pas les miennes. Je suis économiste et comme la plupart des économistes, je défends le libre-échange. De plus je soutiens le Fonds Monétaire International et l'Organisation Mondiale du Commerce, tout ce à quoi ces mouvements s'en prennent. On détourne mon nom". Il est vrai que ces propos sont parus dans le journal *Le Monde* daté du mardi 11 septembre 2001 et qu'ils sont passés inaperçus ! Quelques semaines plus tard, Tobin réitérait ces propos au journal allemand *Der Spiegel*¹¹. Taxer les mouvements de capitaux n'est pas un péché et le capital est d'ailleurs taxé par plusieurs impôts nationaux. En France l'impôt sur les plus-values, les droits de succession, l'ISF, sans compter les impôts qui taxent les revenus du capital, ne serait-ce que la CSG. Mais conformément à la règle de non affectation des ressources aux dépenses, c'est une erreur de présenter un nouvel impôt comme levé uniquement pour financer telle nouvelle dépense. C'est bien sûr un moyen de faire accepter le prélèvement supplémentaire par le contribuable électeur mais quelle différence pour le fisc entre 1 euro prélevé par l'ISF et 1 euro prélevé par l'IRPP ou la TVA ? Aucune de son point de vue. Bien sûr les impôts ont des incidences spécifiques et cela n'est pas indifférent à l'économiste mais du

(11) "La taxe Tobin par James Tobin", *Problèmes économiques* n° 2734.

point de vue comptable 1 euro est toujours égal à 1 euro ! En matière internationale il n'y a pas de gouvernement mondial qui puisse lever une taxe Tobin et la probabilité pour que les grands pays l'adoptent tous est très faible. Ensuite il faudrait qu'ils s'accordent à reverser cette manne aux pays pauvres, serait-ce vraiment efficace pour faire reculer la misère? 40 ans d'aide au tiers monde font douter de l'efficacité des transferts financiers. La Tanzanie, pays qui a reçu depuis la 2^e guerre mondiale l'aide par habitant la plus élevée au monde est aujourd'hui l'un des pays les plus pauvres ! Son charismatique Président Julius Nyerere, qui dirigea le pays de 1964 à 1985, mérita au moins, en étouffant le développement de son pays, son surnom de Fidel Castro de l'Afrique. Malheureusement il y a encore beaucoup de Fidel Castro et pas seulement en Afrique...

Des dispositifs de bonne gouvernance doivent accompagner la mondialisation ■

La libéralisation économique que connaît le monde depuis un quart de siècle ne saurait se passer, de règles et de coopérations entre les États, règles d'autant plus nécessaires aujourd'hui que l'interdépendance est grande. Mais avant de s'interroger sur le rôle d'organisations mondiales se substituant aux marchés, il faut se demander si ces derniers sont vraiment défaillants et s'ils ne pourraient pas s'autoréguler ? On examinera ensuite le cas d'un bien public mondial par excellence, l'environnement, puis on terminera sur la question largement débattue du rôle que doivent tenir l'OMC et le FMI, les deux instances les plus concernées par les débats sur la mondialisation.

Les marchés peuvent-ils s'autoréguler?

La révolution libérale des années 80 a remis en cause la régulation étatique amenant à se poser une question récurrente dans l'histoire de la pensée économique : les marchés peuvent-ils s'autoréguler, peut-on se passer de l'État ? L'histoire économique révèle de nombreux exemples où des problèmes furent surmontés sans contrainte publique, c'est ainsi qu'apparurent la monnaie, les banques, les assurances dès l'Antiquité. Mais parfois les marchés semblent défaillants et en présence d'externalités, de biens publics ou de monopoles naturels le recours à la puissance publique paraît nécessaire. Ronald Coase a montré que l'archétype de l'échec du marché, le phare maritime, fut en réalité construit en Angleterre par des capitaux privés. La reconnaissance de ce droit de propriété par les armateurs vient du fait qu'ils acceptent d'acquitter une taxe parce qu'ils sont gagnants en terme de sécurité pour leurs navires. Mais parfois certains agents refuseront l'accord s'ils estiment que leur gain est insuffisant. C'est le problème qu'étudie l'économie des conventions. En cas d'échec des négociations, une règle commune peut s'imposer comme le standard VHS pour les magnétoscopes, le standard Windows[®] de Microsoft[®] pour les PC, les systèmes de réservation aérienne. Mais comme on a pu le noter à propos des claviers de machines à écrire, le système qui s'impose n'est pas forcément le meilleur.

Au total, s'il est indéniable que les marchés puissent s'autoréguler, il n'est pas sûr qu'ils le fassent efficacement. Doit-on alors s'en remettre à l'État ? Pas nécessairement et la tendance actuelle est plutôt de s'en remettre à une AAI (Autorité Administrative Indépendante) qui prend acte des défaillances des gouvernements et autres risques de capture mis en lumière par l'école du *public choice* aux États-Unis. En

France il existe déjà de nombreuses AAI comme par exemple la CRE (Commission de régulation de l'énergie) créée en 2000, Le CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel) créé en 1989, l'ART (Autorité de régulation des télécommunications) créé en 1996, l'AMF (Autorité des marchés financiers) créée en 2003. Les économistes les plus libéraux font remarquer que l'intervention publique est souvent maladroite, détournée de ses fins par les bureaucrates ou les politiciens et que le remède risque d'être pire que le mal. Les interventionnistes font valoir de leur côté trois arguments : a) la sélection concurrentielle peut se bloquer, b) un phénomène de *path dependence* à la North peut dissuader les acteurs de changer de solution, c) en cas de crise ou de perte de confiance, chaque acteur privé va être aveuglé par son intérêt de court terme et provoquer par contagion une crise. Avec la mondialisation, le problème devient planétaire pour de nombreuses questions. Comme il n'existe pas pour le moment de gouvernement mondial, le choix n'est plus entre gouvernement, marché et AAI comme au niveau national mais seulement entre marché et AAI. Ces dernières existent déjà grâce à la coopération internationale comme les organisations dépendantes de l'ONU, les ONG impliquées dans l'aide aux pays pauvres, les institutions internationales (FMI, OCDE, OMC).

L'environnement, bien public mondial par excellence

Depuis Adam Smith, on sait que le marché qui par ailleurs est le meilleur système d'allocation des ressources, échoue dans trois cas à atteindre l'optimum : lorsqu'on est en présence d'un bien public, d'externalités ou de monopole naturel. L'environnement cumule les deux premiers cas.

L'environnement est un bien public car il n'est ni confiscable, ni exclu-

sif¹². L'environnement n'est pas confiscable car on ne peut priver de la consommation d'air pur ceux qui n'auraient pas payé le coût de la dépollution. L'environnement est non exclusif (ou non rival) car la consommation d'air pur par un individu ne diminue pas celle des autres individus, et le plaisir d'assister à un beau coucher de soleil n'empêche pas les autres de l'admirer aussi. N'étant ni confiscable ni exclusif, l'environnement met donc en échec le marché car aucune entreprise privée ne peut produire de façon rentable ces biens et contribuer à la pérennité de ces ressources que constituent l'air pur, l'eau potable, un beau paysage, une espèce animale menacée etc...

L'environnement est aussi producteur d'externalités, car les firmes n'intègrent pas dans leurs coûts de production les nuisances qu'elles font subir à l'environnement, air pollué, eau non potable, bruit, etc... Il y a donc un coût social supérieur au coût privé ce qui signifie que les firmes produisent au-delà de l'optimum social.

A ces deux défaillances du marché, Olivier Godard *et alii*¹³ ajoutent le problème lié aux nouveaux risques dont la prise en charge est refusée par les compagnies d'assurance du fait qu'elles ne peuvent gérer l'inconnu. Quel assureur privé peut proposer un contrat assurant les décès causés par un nouveau virus (un nouveau sida ou une nouvelle grippe aviaire) en ignorant totalement la fréquence de mortalité ? Quel assureur prendra en charge les dégâts causés par un réchauffement climatique alors que personne aujourd'hui n'en connaît les conséquences ?

Dans la théorie économique standard, on considère que les défaillances du marché justifient l'intervention de l'État. A condition bien sûr que l'État fasse mieux et ne soit pas lui-même défaillant. Or face aux problèmes environnementaux, les défaillances sont nombreuses. L'environnement est un bien public mondial et les États ont un domaine de compétence légitime réduit à leurs frontières. La notion de bien

public mondial est apparue récemment dans la théorie économique avec le texte fondateur de Kindlerberger en 1986¹⁴. Le rapport 1999 du PNUD (Programme des Nations-Unies pour le développement) insiste sur l'importance de cette notion car l'intensification des échanges, l'émergence d'entreprises globales, la stabilité du système financier, réclament des coopérations et des régulations mondiales mais butent sur le problème du consentement à payer, c'est à dire du risque de comportements de type *passager clandestin*. Parmi les biens publics mondiaux on peut citer, bien que la liste soit sujette à débat, la paix dans le monde, la santé, le développement de la croissance, la sécurité des transports aériens, la lutte contre la pauvreté, les jeux olympiques¹⁵. Autant les États-nation peuvent agir pour d'autres biens publics comme la sécurité, l'éducation, la santé, la régulation, autant ils sont impuissants seuls face au réchauffement de la planète par exemple. De plus, les hommes qui composent les gouvernements sont myopes, l'oeil fixé sur les prochaines élections ce qui n'est pas très favorable pour résoudre les problèmes environnementaux par essence de long terme, ils ne recherchent pas en priorité l'intérêt général mais plutôt leur réélection et leur intérêt de carrière, ils subissent enfin la pression des lobbies écologistes et scientifiques qui ont intérêt à convaincre l'opinion de dangers imminents, les premiers pour des raisons électorales, les seconds pour obtenir des financements de leurs laboratoires, de leurs programmes de recherche et bénéficier d'un statut plus grati-

fiant. Mais alors que faire ? Selon Godard, la notion à la mode de *développement durable* et le fameux *principe de précaution* ne sont que des utopies récupérées soit par la propagande altermondialiste soit par les stratégies marketing des firmes soignant leur image "humanitaire et solidaire". L'exemple en France de la suspension de l'autorisation de mise en culture des OGM l'a bien montré. L'attitude efficace est plutôt de comparer le coût marginal de la dégradation de l'environnement au bénéfice marginal procuré par l'activité de l'usine polluante. Il faut donc raisonner en terme de coûts d'opportunité et non afficher de grands principes qui se révèlent peu opératoires si ce n'est pour ceux qui les proclament, affichant ainsi à bon compte leur grande générosité. Par exemple sommes-nous suffisamment soucieux d'un air moins pollué et de la vie humaine pour renoncer à prendre notre automobile ? L'application rigide du principe de précaution devrait aboutir en effet à l'interdiction totale de la circulation automobile non seulement pour préserver l'atmosphère mais aussi pour respecter le droit fondamental à la vie... La piste la plus prometteuse pour résoudre cette difficile question est celle des marchés des permis à polluer. Son principe simple est souvent détourné et mal compris comme si le mot *marché* suffisait à le discréditer aux yeux de beaucoup. L'idée est de moduler les réductions de pollution selon les capacités de chacun. Prenons un cas d'école qui illustre le principe : imaginons que le premier magistrat de votre ville souhaite réduire de moitié la circu-

(12) Mankiw, déjà cité dans la note 8.

(13) Emile Quinet, *Gérer l'inconnu, recension de l'ouvrage de Godard et al. Traité des nouveaux risques*, revue *Commentaire* n° 107, automne 2004.

(14) Charles Kindlerberger, (1986) "International public goods without international government", *American economic review*, n° 76, 1.

(15) Sur la notion de bien public mondial on peut lire: *La santé, un bien public mondial ? Cahiers français* n° 310 ; *La qualité de l'aide au développement s'améliore-t-elle ? Problèmes économiques* n° 2829 ; *L'économie des Jeux Olympiques, Problèmes économiques* n° 2864.

lation automobile. Une première solution est d'autoriser la circulation les jours pairs aux voitures immatriculées d'un nombre pair et le lendemain aux véhicules dotés d'une immatriculation impaire. Mais on risque par là de mécontenter beaucoup de gens. Si on distribue des droits à circuler et qu'on autorise des transactions de ces droits sur un marché, cela me permet si je veux prendre impérativement ma voiture le 14 juillet alors que mon immatriculation est impaire de circuler quand même en achetant ce droit à quelqu'un qui n'a pas l'utilisation de son véhicule ce jour là. Le quota de permis de circulation étant de 50% du total des automobiles le nombre de voitures sera bien réduit de moitié, mais ceux qui doivent absolument circuler en voiture le pourront toujours. Dans le cas de la pollution, le problème des externalités peuvent trouver une solution dans la négociation entre le pollueur et sa "victime". Le premier peut payer sa victime pour la dédommager ou cette dernière peut payer le pollueur pour qu'il s'abstienne de produire des nuisances. Cette solution privée par négociation théoriquement possible se heurte dans de nombreux cas à la difficulté de négocier si le nombre de pollueurs et de victimes est élevé, c'est le problème classique de l'action collective bien décrit par Mancur Olson. C'est pour tenir compte de ces obstacles que Coase énonce son fameux théorème : *"En l'absence de coûts de transaction, le problème d'externalité peut-être résolu par la négociation entre les agents concernés"*. Le problème c'est justement que dans la plupart des cas les coûts de transaction existent et sont même très élevés.

Les principales expériences en matière de permis à polluer sont américaines, avec le dioxyde de soufre en 1975, le plomb en 1982, le soufre en Californie en 1994 et dans tous les États-Unis en 1995. Notons que les permis existent dans d'autres domaines comme les quotas de pêche échangeables ou les

licences transférables des taxis. L'Acid Rain Program lancé en 95 aux États-Unis pour limiter les émissions de dioxyde de soufre responsables des pluies acides est considéré comme exemplaire. Chaque année, le nombre de permis est fixé puis ils sont distribués gratuitement. L'Environmental Protection Agency publie sur son site internet les comptes des permis des

agents qui en possèdent accroissant la transparence et la liquidité du marché. Au niveau international, le Protocole de Kyoto ouvre la voie à la création d'un marché mondial de permis à polluer. En Europe, l'ETS (Emission Trading System) est entré en vigueur dès janvier 2005. Le petit tableau ci-dessous illustre la correspondance entre Kyoto et l'ETS :

Périodes	2005-2008	2008-2013	2013-2018
Niveau mondial		Protocole de Kyoto	
Niveau européen	ETS phase 1	ETS phase 2	ETS phase 3

Le gouvernement américain et le congrès ont rejeté le protocole de Kyoto au motif que les pays en développement n'y participaient pas. Mais parmi les signataires, aucun pays ne semble en mesure de tenir ses engagements à l'exception de l'Allemagne et du R-U qui disposaient d'abondantes ressources en charbon et qui y recourent de moins en moins¹⁶.

Le rôle de l'OMC et du FMI

L'OMC et le FMI représentent les deux institutions de régulation internationale dont on parle le plus c'est pourquoi nous leur consacrons cette dernière section.

Lorsque l'OMC fut créée par les Accords de Marrakech pour succéder au GATT au 1^{er} janvier 1995, nul n'imaginait qu'elle servirait de bouc émissaire à la contestation antimondialisation. La spécificité de l'OMC est en effet son dispositif de régulation commerciale, le fameux ORD (organisme de règlement des différends) qui justement devait mettre de l'huile dans les discussions internationales. On connaît les différends qui opposèrent les États-Unis et l'Union Européenne à propos du boeuf aux hormones et des OGM, les premiers accusant les seconds de protectionnisme, ces derniers répondant en invoquant le "principe de précaution". L'OMC donna raison aux américains, mais les européens eurent leur revanche avec la condamnation du *Foreign sales corpo-*

rations, dispositif qui permet aux FMN américaines de faire transiter leurs bénéfices dans les paradis fiscaux, il s'agit donc de véritables subventions à l'exportation qui donnent aux firmes US un avantage concurrentiel illégitime. Ainsi, l'OMC a réussi à faire fonctionner l'ORD qui est en train de créer un droit de la mondialisation opposable à tous les États.

La mission originelle du FMI était d'aider au maintien d'un système de taux de changes fixes mais ajustables tel que défini à Bretton Woods en 1944. A l'époque, il n'y avait pas de mobilité du capital et il fallait donc absolument équilibrer la balance des paiements courants. Le FMI surveillait donc les politiques budgétaires et monétaires des pays. Aujourd'hui, les mouvements de capitaux ont relégué au second rang les questions de balances courantes, les taux de change étant devenus flottants. Mais alors à quoi sert désormais le FMI ? Jean Tirole critique la pléthore d'objectifs qu'on lui assigne aujourd'hui¹⁷ : prévenir les crises financières, évi-

(16) Le Treut et Jancovici, *L'effet de serre*, Champs Flammarion, février 2004.

(17) Jean Tirole, *Quel rôle pour le FMI ?*, revue Commentaire n° 108, hiver 2004-2005.

ter leur contagion si elles surviennent en jouant un rôle de prêteur en dernier ressort, respecter la souveraineté des emprunteurs, protéger les investisseurs, faciliter l'accès des pays pauvres aux capitaux étrangers... En bon économiste, Tirole considère que comme n'importe quel organisme public, le FMI doit identifier précisément à quelle défaillance du marché il doit son existence. Cette défaillance selon Tirole c'est la difficulté pour une firme d'un pays pauvre ou émergent à emprunter des capitaux étrangers du fait de la fragilité macroéconomique de son pays. Le FMI doit alors agir comme surveillant délégué pour inciter à une bonne gouvernance. Bien sûr la rigueur ne doit pas s'opérer au détriment des plus démunis et des programmes de lutte contre la pauvreté sont indispensables mais ce n'est pas la mission naturelle du FMI qui devrait laisser cela à la Banque mondiale

qui gagnerait elle aussi à clarifier ses missions.

Nous avons essayé de montrer que la crainte de la mondialisation n'était pas dénuée de tout fondement mais ne devait en aucun cas être un motif pour la refuser ce qui serait assez vain d'ailleurs. Mieux vaut prendre conscience des difficultés qu'elle génère, notamment la difficile mise en place d'une véritable gouvernance mondiale pour faire face à l'émergence des biens publics mondiaux, et ne pas la désigner comme le bouc émissaire responsable de tous les malheurs de la Terre. Nous avons eu conscience au cours de notre réflexion de ce que Krugman appelle la loi de Gresham dans le débat public en économie à savoir que "les mauvais concepts chassent

les bons" et il est vrai que dans les articles grand public que l'on peut lire sur ce sujet, *mondialisation* apparaît plus fréquemment qu'*avantage comparatif*, *termes de l'échange* ou *écart technologique* ! Nous avons essayé d'éviter le piège que Raymond Boudon nomme "effet Simmel"¹⁸, c'est-à-dire la tendance à tirer des conclusions hyperboliques de théories scientifiques qui ne sont valides que sous certaines hypothèses. Le choix des économistes en faveur du libre-échange est, on l'aura compris, davantage guidé par l'observation de la réalité que par une confiance aveugle dans la théorie ricardienne des avantages comparatifs certes très pertinente mais qui n'explique qu'une part du commerce international.

A. M.

(18) Raymond Boudon, *L'art de se persuader*, Points Seuil, février 1992.