



## La libéralisation pourrait-elle faire marche arrière?

À l'aube du troisième millénaire, la «mondialisation» est devenue le mot d'ordre à l'échelle planétaire. L'État-nation, force motrice des deux siècles passés, est en train de se dissoudre sous la pression de l'intégration transnationale. Mais, malgré tous les avantages qu'elle présente, la mondialisation inquiète et ceux qui se sentent le plus menacés pourraient tenter d'inverser le mouvement.

*Harold James*

**L**ES ASPECTS les plus visibles de la mondialisation — déréglementation des échanges de biens et services et des mouvements de capitaux par-delà les frontières — n'avaient rien d'inévitable. Les manuels d'économie politique offrent d'ailleurs une multitude d'exemples dans lesquels les groupes d'intérêts puissants ont usé de leur influence pour faire adopter des mesures qui restreignent les échanges et font diminuer le revenu national.

Le libre-échange a rarement déchaîné l'enthousiasme. L'histoire du commerce international est jalonnée de déceptions, même au cours du dernier demi-siècle, qui a été une période de croissance remarquable du commerce mondial. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), signé en 1947, était un compromis. Ses plus grands succès ont été enregistrés au début des années 60, pour une large part avec le retrait de son domaine de compétences de deux des produits commerciaux les plus sujets à controverse : les textiles et les produits agricoles. Dès les années 70, on s'accordait à dire que le GATT était moribond. Le cycle des négociations commerciales de Tokyo, engagé en 1973 par les principaux partenaires commerciaux dans l'optique d'une réduction substantielle des droits de douane, fut erratique et traîna en longueur avant d'être conclu en 1979. Au milieu des années 80, les grands experts commerciaux déclaraient une fois de plus que le GATT était en déliquescence. Le cycle d'Uruguay, entamé en 1986, paraissait voué à l'échec alors que la Communauté européenne et les États-Unis étaient dans l'impasse au sujet des prix et des subventions agricoles. En 1993, à la veille de la conclusion du «Round», Patrick Low, ancien haut responsable du GATT, évoquait «l'affaiblisse-

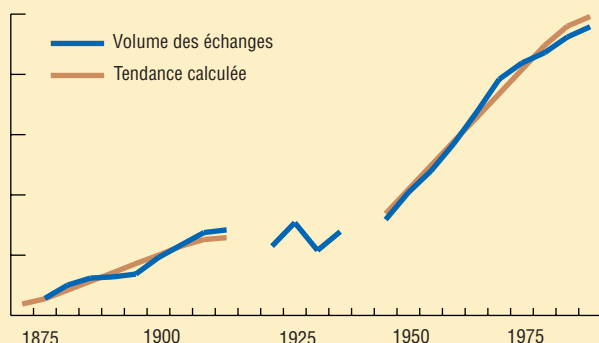
ment de l'approche multilatérale des relations commerciales» et «la mort lente du GATT», dont il attribuait le déclin aux «actions cumulées des gouvernements».

Néanmoins, le cycle d'Uruguay a été marqué par des succès certains avec l'élargissement des principes du GATT à la propriété intellectuelle et aux investissements liés au commerce, l'institution d'une procédure plus complète de résolution des conflits et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, qui a succédé au GATT. À cette époque, beaucoup pensaient que les États-Unis feraient fi de l'OMC et continueraient à exercer leur pouvoir de manière unilatérale en s'appuyant sur la clause «Super 301» de la loi sur le commerce et la concurrence de 1988. (Aux termes de cette clause, le gouvernement des États-Unis était tenu de publier une liste des entreprises qui se livraient à des pratiques commerciales déloyales à l'encontre des États-Unis, de négocier l'élimination de ces pratiques et de prendre des mesures de représailles si les négociations échouaient.) Mais les pessimistes se trompaient, et les États-Unis acceptèrent la première décision de l'OMC à leur encontre. En 1997, malgré le scepticisme général quant à la possibilité d'un accord multilatéral sur les services financiers, un tel accord a été conclu.

La libre circulation des capitaux, associée dans l'esprit du public à des mouvements spéculatifs déstabilisateurs et à la subversion d'importants objectifs de l'action nationale, est encore moins populaire que le libre-échange. Bien que les grands pays industrialisés aient commencé à libéraliser peu à peu les mouvements de capitaux à la fin des années 70, beaucoup de pays de la Communauté européenne n'ont pas achevé ce processus avant 1990. Au cours des années 90, un

## Volume des échanges mondiaux de produits manufacturés

(échelle logarithmique; tendance calculée)



Source : Harold James, *International Monetary Cooperation Since Bretton Woods* (New York, Oxford University Press pour le Fonds monétaire international, 1996)

certain nombre de pays en développement ont commencé à lever leurs restrictions afin d'attirer les capitaux étrangers. Étant donné que la libéralisation des mouvements de capitaux soulève le problème crucial de la bonne gestion financière, la question a été posée de savoir si le FMI devait amender ses Statuts à cet effet.

Les vertus de la libéralisation du commerce et des mouvements de capitaux ont été encore une fois remises en question lorsque la crise financière en Asie de l'Est a éclaté en 1997, menaçant de déclencher une véritable crise mondiale du capitalisme, pour reprendre les mots du financier George Soros.

### Le va-et-vient de l'opinion

Les analystes de la mondialisation présentent souvent celle-ci comme un processus irréversible — une route à sens unique vers l'avenir. Mais une appréciation plus nuancée serait plus réaliste. On trouve tout au long de l'histoire des exemples de communautés internationales très développées et intégrées qui se sont dissoutes sous la pression d'événements inattendus. Leur élan s'est brisé, leur optimisme est retombé, et elles ont fait marche arrière. C'est ainsi que le monde universel imaginé par Érasme qu'était l'Europe de la Renaissance a été anéanti par la Réforme et la Contre-Réforme pour faire place au séparatisme, au provincialisme et au sectarisme.

Dans l'histoire économique, la fin du XIX<sup>e</sup> siècle fut aussi un âge universel, où intégration et progrès allaient de pair. Mais ce monde dynamique et sûr de lui s'effondra aussi, détruisant du même coup la confiance dans la coopération par-delà les frontières — en fait, la croyance dans le progrès de l'humanité. La première tentative de mondialisation, ainsi que la tragédie que fut son échec, est riche d'enseignements.

À la fin du siècle dernier, le monde jouissait d'une forte intégration économique fondée sur la mobilité des capitaux, des biens et des personnes. Les capitaux circulaient librement entre États et continents. Le commerce était essentiellement libre d'entraves, même dans des pays aussi protectionnistes en apparence que les États-Unis et l'Empire germanique. Les barrières non tarifaires étaient pratiquement inexistantes et

on ignorait tout des contingents. Surtout, les gens se déplaçaient sans avoir besoin de passeport. Il n'y avait guère de débat sur la nationalité. En quête de liberté, de sécurité et de prospérité — trois valeurs étroitement liées —, Asiatiques et Européens quittaient leurs foyers, bravant les périls de longs voyages par-delà les continents et par-delà les océans. Aux pays qui les accueillirent les immigrants apportèrent une croissance économique substantielle. Et ceux qu'ils quittèrent virent leur productivité augmenter avec la réduction de leur population; les migrations soulagèrent des pays comme l'Irlande et la Norvège du fléau de la pauvreté. Les mouvements financiers, commerciaux et migratoires étaient liés les uns aux autres. Sans apports de capitaux, il aurait été impossible de construire les infrastructures — telles que routes et villes — nécessaires à l'accueil des immigrants; et les migrations ouvraient elles-mêmes de vastes marchés étrangers aux

produits de l'industrie mécanique européenne ainsi qu'aux textiles, à l'habillement, aux instruments de musique et autres biens de consommation.

Ce monde intégré de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle est très semblable au nôtre, où la mondialisation est si ardemment débattue. Les comparaisons statistiques qui ont pu être effectuées entre la première ère de mondialisation et la nôtre révèlent des similitudes frappantes : les flux de capitaux étaient même relativement plus importants il y a cent ans que ces dix dernières années.

Dès le début, toutefois, l'intégration suscita l'anxiété et les appels à l'imposition de restrictions. Les banques centrales — dont l'existence n'était pas nécessaire au fonctionnement de l'étalon-or — étaient chargées d'utiliser les instruments dont elles disposaient (taux d'escompte, réserves) pour infléchir ou empêcher les mouvements de capitaux volatils à court terme. À mesure que les pays s'ouvraient, ils adoptaient des dispositifs de protection sociale pour compenser les effets négatifs de cette évolution. Dès la fin des années 1870, les pays furent de plus en plus nombreux à imposer des tarifs douaniers de protection. Pendant les dix dernières années du siècle, l'hostilité aux migrations alla croissant et les politiques furent de plus en plus restrictives.

Entre les deux guerres mondiales, lorsque les gouvernements essayèrent de rétablir l'étalon-or, ils s'aperçurent que les mouvements de capitaux à court terme étaient devenus beaucoup plus instables qu'ils ne l'avaient été avant la première guerre, et ce pour plusieurs raisons : les graves problèmes structurels résultant du conflit, l'imbroglio politique autour de la dette de guerre et des réparations, et de profondes discordances entre les politiques des plus grands pays. Les décideurs pensaient pouvoir remettre en service les mécanismes qui avaient servi avant la guerre à protéger le système. Et les tarifs douaniers augmentèrent, les États-Unis ouvrant la voie avec la loi Fordney-McCumber de 1922 et celle, catastrophique, de Smoot-Hawley en 1930. L'immigration fut drastiquement réduite. Les banques centrales devinrent plus ouvertement interventionnistes dans leurs tentatives de gestion des flux de capi-

taux. Ces mesures s'avérant inaptes à engendrer la prospérité — au contraire, le monde était devenu plus sujet aux crises —, les appels à une intervention plus radicale se firent plus pressants.

Il fallait maintenant que tout soit national — non seulement la main-d'œuvre et les marchandises, mais aussi le capital. John Maynard Keynes décrivit cette nouvelle tendance avec éloquence dans son essai de 1933, «National Self-Sufficiency» : «Fabriquons chez nous tout ce qu'il est raisonnablement possible de produire et, avant tout, avec des capitaux essentiellement nationaux.» Même les plus grands financiers et hommes d'affaires concluent à l'échec de l'intégration économique. L'effondrement de l'économie mondiale conduisit à se détourner du marché. Des analystes aussi modérés et pragmatiques que le Directeur de la section économique et financière de la Société des Nations, Sir Arthur Salter, étaient convaincus que réglementations et contrôle étaient la voie de l'avenir. Dans l'encyclique *Quadragesimo Anno*, diffusée en 1931, pendant la grande crise, l'Église catholique cherchait une «troisième voie» entre capitalisme et socialisme.

Le renforcement des réglementations et de la planification apporta de l'eau au moulin de ceux pour qui le rôle de l'État était d'externaliser les coûts de l'ajustement économique — c'est-à-dire de les faire supporter à ceux qui étaient en dehors de la communauté nationale. L'État avait pour devoir de protéger ses citoyens et de faire porter le plus lourd fardeau possible aux autres populations. Une telle position était bien sûr aux antipodes du libéralisme économique classique, dont les avantages mutuels étaient le credo.

Le prétendu remède à la crise du capitalisme se révéla bien pire que le mal. Le renoncement au marché en faveur des réglementations menait à la dictature politique. Keynes craignait à trop juste titre que la folie des doctrinaires, l'intolérance et le baillonnement de la critique éclairée n'accompagnent le mouvement vers l'autosuffisance nationale, dans une hâte aussi inutile qu'insensée. C'est l'Allemagne et la Russie qui donnèrent les exemples les plus flagrants de ces maux. Mais le sentiment que la démocratie n'avait pas répondu aux besoins sociaux fondamentaux était largement partagé. En février 1940, un homme aux idées aussi libérales qu'André Gide notait dans son journal : «Il faut s'attendre à ce que, après la guerre, encore que vainqueurs, nous plongions dans une telle gadouille que seule une dictature bien résolue puisse nous en tirer.»

### L'opposition à la mondialisation

L'opposition actuelle à la mondialisation vient principalement de quatre sources, qui ont toutes leur parallèle dans l'histoire :

- L'économie de marché et les rapides transformations économiques sont anti-élitistes. La position d'une élite indé-

**«Le libre-échange a rarement déchaîné l'enthousiasme. L'histoire du commerce international est jalonnée de déceptions, même au cours du dernier demi-siècle qui a été une période de croissance remarquable du commerce mondial.»**

logeable qui défend les privilèges qu'elle tient du contrôle de l'activité économique par l'État est de plus en plus intenable — et il ne s'agit pas seulement des économies de type soviétique mais aussi de nombreuses sociétés d'Asie et d'Amérique latine. Ces élites ne méritent pas notre compassion, pas plus qu'elles n'ont de chances de réussir en s'accrochant aux doctrines qui ont fait leur puissance. En fait, leur plus grand espoir réside maintenant dans l'anarchie — le phénomène de la privatisation monopolisée par la *nomenklatura* qui, dans le chaos de la transition, permet à l'élite d'hier de se constituer un patrimoine pour l'avenir. La menace qui pèse sur les États où l'économie était planifiée, de l'ex-URSS à un certain nombre de pays d'Afrique, n'est pas le retour du marxisme, mais le chaos fomenté par l'élite.

Il y a une analogie précise entre cette élite et l'aristocratie de l'Europe pré-industrielle. Là où l'aristocratie ne faisait rien d'autre que s'accrocher à son pouvoir politique, comme en

France, elle fut rapidement renversée. Mais là où, comme en Angleterre et dans certaines parties de l'Allemagne, elle s'est servie de ce qui lui restait de son pouvoir politique pour prendre position dans les nouvelles industries de l'époque, telles que les mines de charbon et les aciéries, l'ordre social a été maintenu. Le seul moyen pour l'élite de survivre pendant une période de bouleversements politiques et économiques était de renoncer à son monopole sur le pouvoir politique et d'établir son pouvoir économique, leçon dont la *nomenklatura* a su faire son profit.

- Plus important, en période de rapide transformation technique et économique, il est souvent plus facile de voir qui sont les perdants que ceux qui seront gagnants, étant donné l'imprévisibilité de l'avenir et l'impossibilité de savoir quels types de métiers et d'activités résulteront de cette transformation et qui réussira. Et il est toujours possible que les perdants se révoltent. Comme les tisserands artisanaux évincés par la production industrielle dans l'Europe du XIX<sup>e</sup> siècle, qui avaient du mal à imaginer ce que l'avenir leur réservait, ceux qui sont évincés aujourd'hui par la technologie ont peu de chances de faire changer le cours des choses.

- Il se peut que certains adversaires de la mondialisation soient animés par le désir de voir s'effondrer le processus coopératif de développement dont les bienfaits seront partagés, non parce qu'ils tireront profit de cet effondrement, mais parce qu'il nuira à un tiers auquel ils veulent du mal. C'est ce que l'on pourrait appeler la réaction de Zhirinovski, du nom du politicien extrémiste russe. Vladimir Zhirinovski n'est pas un grand politicien, mais il a l'art d'agiter des idées sulfureuses. L'une des plus perverses est cette question posée aux Russes, citée dans le *Financial Times* du 9 décembre 1993 : «Pourquoi nous infliger

des souffrances à nous-mêmes quand nous ferions mieux d'en inventer pour les autres?». Ce type de réaction, dans le passé, était à l'origine de conflits et de guerres. On peut être agréablement surpris de constater que cette réaction est rare aujourd'hui; il est largement reconnu que l'économie mondiale n'est pas un simple jeu à somme nulle. Et dans le monde politique russe, pourtant haut en couleur, Zhirinovski passe pour un clown, et non un prophète.

• Lorsque des événements imprévus et désagréables surgissent, la réaction est souvent de mettre la faute sur le système dans son ensemble et de chercher à le remplacer. C'est l'effet de la «peau de banane»: quand on glisse, on maudit la terre entière. La peau de banane est parfois inévitable. De même, il est tout à fait concevable — en fait, inévitable — que des crises budgétaires et financières spectaculaires viennent remettre en question le nouveau consensus économique. Les économies de marché sont dynamiques, mais elles peuvent aussi créer des perturbations.

Il y a de surcroît un problème politique fondamental. En particulier, les États aujourd'hui sont pris entre des pressions contradictoires visant, d'un côté, à réduire les impôts et favoriser ainsi la mobilité des facteurs de production, à savoir capital et main-d'oeuvre, et de l'autre côté, à mobiliser des recettes supplémentaires pour financer les dépenses traditionnelles. Depuis les années 70, les marchés internationaux de capitaux ont facilité le financement des déficits. Bien que les marchés réagissent fortement à des politiques budgétaires non viables, ils ne le font pas au premier signe de difficulté; leur réaction est généralement assez tardive. En conséquence, il est probable qu'un monde économiquement intégré connaîtra de plus en plus de paniques financières et bancaires généralisées, qui sont toujours inquiétantes et tendent à susciter des appels à l'arrêt de la libéralisation. La mesure dans laquelle la réaction aux crises provoquera un retour en arrière dépend de la façon dont nous entendons traiter le problème. On peut voir dans une crise l'occasion d'effectuer un ajustement. En fait, il est impossible pour bien des sociétés de remédier aux inefficiences et réorienter les ressources vers des emplois plus productifs sans bousculer les idées en place et les intérêts acquis.

## L'angoisse du millénaire

On peut penser qu'aujourd'hui, le bien-fondé de la liberté des échanges et des mouvements de capitaux est généralement reconnu. Mais certains commentateurs ont commencé à le contester en tirant de telle ou telle situation particulière des conclusions générales. Ils invoquent, par exemple, la théorie stratégique du commerce pour faire valoir qu'en situation d'oligopole, une certaine mesure de protection du commerce peut être bénéfique. La même tendance ressort de la pléthore d'études qui ont été publiées depuis la crise asiatique sur les dangers d'un comportement grégaire et de l'instabilité associée aux flux de capitaux à court terme.



Harold James est professeur d'histoire moderne à l'université de Princeton et l'auteur d'un certain nombre d'ouvrages, y compris *The International Monetary System Since Bretton Woods* (New York, Oxford University Press et Fonds monétaire international, 1996).

Les turbulences du milieu des années 90 ont accru le scepticisme quant à la libéralisation. Comme dans les années 30, des financiers avisés parient sur la réglementation, et non la déréglementation. Certains des principaux participants au marché, comme George Soros, commencent à préconiser le contrôle des mouvements de capitaux. Même des analystes aussi modérés et pragmatiques que l'économiste en chef de la Banque mondiale, Joseph Stiglitz, pensent que l'avenir est dans le contrôle et la réglementation des marchés de capitaux. Les politiciens d'Europe et d'Amérique sont à la recherche d'une «troisième voie». Dans ses réflexions sur les dangers de la liberté des mouvements de capitaux, le professeur de sciences économiques du MIT Paul Krugman suit en droite ligne la pensée de John Maynard Keynes.

La crise des années 30, qui a sonné le glas de la première expérience de la mondialisation, a été la conséquence de la vulnérabilité financière d'institutions qui, comble de l'ironie, avaient été justement créées pour amortir l'impact de la mondialisation. La mondialisation au XIX<sup>e</sup> siècle fut rapide, mais se heurta presque aussitôt à un mouvement d'opposition. L'État interventionniste tira sa légitimité en grande partie de la

mondialisation et ne tarda pas à faire obstacle à l'intégration. C'est pendant la Grande Dépression que les adversaires de la liberté de circulation des biens et des capitaux entre les pays virent l'occasion de faire marche arrière. À l'époque, et à nouveau de nos jours, l'État-nation et ses mécanismes de contrôle étaient censés offrir une garantie contre les menaces de l'économie mondiale. Mais la protection n'était-elle et n'est-elle pas plus dangereuse et destructrice que la menace?

Vivons-nous maintenant à une époque où l'on cherche à brandir le spectre de la Grande Dépression pour justifier un retour en arrière dans l'intégration de l'économie mondiale? Si tel est le cas, nous pourrions réellement arriver à la crise et au revirement total de la libéralisation. **F&D**

### Références :

John Maynard Keynes, «National Self-Sufficiency», Collected Writings of John Maynard Keynes, publié sous la direction de Donald Moggridge (Londres, MacMillan, 1982).

Patrick Low, Trading Free: The GATT and U.S. Trade Policy (New York, Twentieth Century Fund, 1995).

Arthur Salter, The Second Effort (Londres, G. Bell & Sons, 1932).

### QUE PENSEZ-VOUS DE NOTRE REVUE?

Envoyez-nous vos commentaires par voie postale à Editor-in-Chief, *Finance & Development*, ou par Internet à [fandd@imf.org](mailto:fandd@imf.org). Indiquez vos nom et adresse et, le cas échéant, votre affiliation professionnelle. Nous nous réservons la possibilité de modifier la longueur de vos messages et d'y apporter des corrections de forme.