

# Surmonter les défis de la mondialisation

*Eduardo Aninat*

**L**A MONDIALISATION — processus par lequel la libéralisation accrue des flux d'idées, de personnes, de biens, de services et de capitaux mène à l'intégration des économies et des sociétés — a apporté une prospérité grandissante aux pays qui y ont participé. Elle a favorisé la progression des revenus et contribué à rehausser le niveau de vie dans bien des régions du monde, notamment en rendant les technologies complexes accessibles aux pays les moins avancés. Depuis 1960, par exemple, l'espérance de vie en Inde s'est allongée de plus de 20 ans, et le taux d'analphabétisme en Corée est passé d'environ 30 % à presque zéro. Ces améliorations sont dues à plusieurs facteurs, mais elles ne se seraient sans doute pas produites sans la mondialisation. En outre, l'intégration accrue a favorisé la liberté des personnes par la diffusion de l'information et la multiplication des choix.

Cependant, ces dernières années, les inquiétudes sont allées croissant quant aux aspects négatifs de la mondialisation et surtout quant à savoir si les plus pauvres de la planète — les 1,2 milliard de personnes qui vivent encore avec moins de 1 dollar par jour — en partageront les fruits. Convaincus que seuls les pays riches profitent du libre-échange et que les pays en développement sont les principales victimes de la volatilité

des marchés de capi-

taux, des activistes de multiples obédiences se sont rassemblés pour former un mouvement «antimondialisation», invoquant les coûts des mutations économiques rapides, la perte du contrôle au niveau local sur les politiques et les événements économiques, la disparition d'industries anciennes et l'effritement des communautés qui en a découlé. Ils reprochent également aux organisations internationales de s'attaquer trop lentement à ces problèmes.

Toutefois, en 2001, le débat a pris un nouveau ton, changeant de manière subtile mais peut-être profonde. Les parties opposées ont semblé nuancer leur vision respective de la mondialisation — «bonne» pour les uns et «mauvaise» pour les autres —, vision qui paraissait par trop simpliste. Ce changement d'approche s'est accentué après les attentats du 11 septembre aux États-Unis, qui ont exposé la vulnérabilité de la mondialisation engendrée en partie — mais en partie seulement — par le sentiment d'impuissance dans certains pays qui ne veulent pas, ou ne peuvent pas, y participer.

Les deux parties ont compris que le débat doit être axé sur la recherche d'une gestion optimale du processus de mondialisation — au niveau national et international — afin que les bénéfices soient largement partagés et les coûts aussi limités que possible. Il est incontestable que l'intégration dans l'économie mondiale et une ouverture accrue aux autres cultures offrent à tous les citoyens du village planétaire des perspectives plus prometteuses. La mondialisation, en offrant à tous un avenir meilleur, est peut-être le plus sûr chemin vers une plus grande sécurité et la paix dans le monde.

Cette prise de conscience devrait inciter à soutenir l'action indispensable pour s'attaquer de front aux problèmes associés à la mondialisation. Mais il est urgent de tenir un débat mondial sur les solutions optimales et sur la définition des rôles et leur répartition. Ce débat est d'ores et déjà engagé grâce à des initiatives comme la Conférence des Nations Unies sur le financement du développement qui s'est tenue du 18 au 22 mars à Monterrey, au Mexique, et il devra se poursuivre en de nombreux autres lieux. Le FMI, avec la Banque mondiale, a largement contribué à cette conférence en aidant à la focaliser sur les priorités mon-

diales, telles que les objectifs de développement du Sommet du Millénaire. Le FMI, œuvrant selon son mandat et dans ses domaines de compétence, continue aussi à se réadapter pour mieux aider les pays à relever les défis de la mondialisation.

## La mondialisation aujourd'hui

La planète a connu des vagues successives de ce que nous appelons actuellement la mondialisation, qui remontent à l'époque de Marco Polo au XIII<sup>e</sup> siècle. Ces périodes présentent toutes certains points communs avec la nôtre : expansion du commerce, diffusion des technologies, migrations massives et métissage culturel — combinaison de phénomènes qui devrait donner à réfléchir à ceux qui réduisent la mondialisation à un processus strictement soutenu par les forces économiques.

À la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la mondialisation existait déjà sur une grande échelle. La baisse des coûts de transport avait induit un essor rapide des échanges, et en 1913 le commerce mondial rapporté à la production mondiale avait atteint des sommets qu'il ne retrouverait pas avant 1970. Le développement du commerce s'est accompagné de flux de capitaux sans précédent (équivalant à 10 % du PIB, en termes nets, dans certains pays à la fois investisseurs et bénéficiaires) et de flux migratoires (½ % de la population par an pour de nombreux pays), en particulier vers les Amériques.

Après les deux guerres mondiales et la Grande Dépression, une nouvelle vague de mondialisation a commencé, caractérisée à nouveau par des baisses des coûts de transport, qui ont diminué de moitié en termes réels de 1940 à 1960, l'expansion des entreprises multinationales modernes, qui sont bien adaptées pour éviter les obstacles aux échanges imposés par la langue, les politiques commerciales nationales et d'autres éléments, et l'augmentation sans précédent de la production et du niveau de vie.

Plus récemment, la mondialisation a été dynamisée par l'immense facilité de l'échange et du traitement de l'information grâce aux avancées technologiques dans l'informatique et les télécommunications qui, depuis 1970, ont réduit les coûts de 99 % en termes réels dans ces deux secteurs. Ces progrès technologiques ne cessent d'améliorer la gamme et la qualité des services pouvant faire l'objet d'échanges, notamment ceux qui soutiennent le commerce des biens, ce qui nous a acheminés vers une économie intégrée à l'échelle mondiale.

Cette évolution doit-elle être applaudie? La théorie économique représentée par le modèle des échanges de Heckscher-Ohlin-Samuelson soutient qu'une économie mondiale totalement intégrée offre les meilleures chances d'optimisation du bien-être de l'humanité. Cette suggestion repose sur des hypothèses relatives au libre mouvement international des biens et des facteurs de production (capital et main-d'œuvre), à la disponibilité de l'information et à un degré élevé de concurrence. Cependant, même si le capital et la main-d'œuvre ne peuvent circuler librement, des avantages apparaissent dès lors que les biens sont librement échangés.

Dans le monde réel, nous savons qu'il existe encore de nombreux obstacles au libre flux des capitaux et de la main-d'œuvre. Et il subsiste, à n'en pas douter, d'importantes barrières commerciales. Mais des progrès considérables ont été accomplis en matière de libéralisation des échanges depuis la

deuxième guerre mondiale. Par exemple, le cycle de développement de Doha, qu'on a récemment décidé de lancer, sera le dixième cycle de négociations commerciales mondiales. L'essor du commerce de marchandises a été l'une des caractéristiques de la mondialisation, et les gains générés, ces dernières décennies, par la libéralisation des échanges ont très largement dépassé les coûts. On estime que l'accord issu des négociations d'Uruguay en 1995 a généré plus de 100 milliards de dollars par an, en bénéfices nets, essentiellement dégagés par les pays qui ont le plus réduit les obstacles aux échanges.

Ces gains induits par les échanges se sont traduits par une accélération de la croissance économique et une élévation du niveau de vie, qui sont les plus visibles dans l'Est asiatique : le revenu réel en Corée a doublé tous les douze ans depuis 1960. Dans le monde hispanophone, des pays comme l'Espagne, le Mexique et le Chili ont fortement accru leur part du commerce

**«Au-delà de son aspect moral, la réduction de la pauvreté est désormais reconnue comme indispensable à la paix et à la sécurité.»**

mondial et leur revenu par habitant depuis 1980 en participant à la mondialisation. Une étude récente de la Banque mondiale indique également que les pays qui se sont ouverts au commerce ces vingt dernières années sont en moyenne ceux qui ont connu la croissance la plus rapide. Ces «nouveaux mondialistes» parmi les pays en développement ont réduit les droits sur les importations de 34 points de pourcentage, en moyenne, depuis 1980, contre 11 points seulement dans les pays en développement qui, en moyenne, n'ont enregistré aucune croissance du revenu par habitant pendant la même période.

En outre, nous savons qu'une croissance accélérée s'accompagne d'un recul de la pauvreté et d'un allongement de l'espérance de vie plus marqués. Une étude récente de la Banque mondiale réalisée par David Dollar et Aart Kraay pousse ainsi le raisonnement : puisque le commerce est en général favorable à la croissance et que la croissance est généralement favorable aux pauvres — ils estiment qu'en moyenne, un renforcement de la croissance induit une augmentation du revenu des pauvres proportionnellement à celui de l'ensemble de la population —, le commerce est favorable aux pauvres.

L'intégration des marchés de capitaux a aussi considérablement progressé ces dernières décennies. Les bienfaits de la mondialisation des échanges sont certes relativement évidents, mais les pays en développement doivent avoir instauré un ensemble de conditions préalables pour tirer profit de la mondialisation financière et pour ne pas succomber face au risque accru de crises monétaires ou bancaires. C'est pourquoi la libéralisation des mouvements de capitaux est envisagée avec beaucoup plus de prudence que pendant la période optimiste du milieu des années 90. Les entrées de capitaux contribuent à la croissance en stimulant l'investissement et le progrès technique et en favorisant un développement

financier efficient. L'ouverture aux flux de capitaux, lorsqu'elle est associée à des politiques intérieures saines, permet aux pays d'avoir accès à des sources de capitaux bien plus importantes pour financer le développement. L'investissement direct étranger en particulier — par opposition aux investissements de portefeuille qui peuvent être volatils — accélère à la fois l'accumulation de capital et l'absorption des technologies étrangères et, comme le commerce, est reconnu comme un facteur de croissance économique.

### Une nouvelle approche après le 11 septembre

Il est clair que la mondialisation est susceptible d'améliorer le sort de tous. Le problème est qu'elle ne le garantit pas, pas plus qu'elle ne garantit que tous les changements seront positifs. Les études qui indiquent qu'en moyenne la croissance va de pair avec un recul de la pauvreté sont encourageantes. Cependant, les moyennes masquent l'impact négatif sur certains pays et sur certains groupes de population. En outre, les relations entre les politiques et les résultats économiques, notamment l'impact des politiques de réforme structurelle et macroéconomique sur la pauvreté, soulèvent d'importantes questions. Par exemple, quand la croissance profite-t-elle particulièrement aux pauvres? Quand ne leur profite-t-elle pas? Comment les échanges génèrent-ils la croissance? Tous les capitaux étrangers sont-ils facteurs de croissance? Comment garantir au mieux que les flux de capitaux ne produisent pas d'effets nuisibles?

## «La mondialisation porte la promesse d'énormes bienfaits pour les peuples du monde. Cependant, pour que cette promesse devienne réalité, nous devons trouver le moyen de gérer judicieusement le processus.»

Le FMI s'efforce d'élucider toutes ces questions et, à mesure que nous comprendrons mieux les choses, nous ajusterons en conséquence nos recommandations aux pouvoirs publics. Nous sommes également résolus à relever quatre défis clés qui relèvent de notre domaine de responsabilité. Le premier est d'aider les pays les plus pauvres à maintenir les politiques d'ajustement et les réformes structurelles dont ils ont besoin pour récolter les fruits de la mondialisation. Le deuxième est d'accroître la stabilité des marchés financiers internationaux, particulièrement cruciale étant donné l'importance de ce bien public international qu'est la stabilité financière mondiale. Le troisième est d'aider tous nos pays membres à accéder en toute sécurité à ces marchés, y compris ceux qui n'y ont actuellement pas accès. Enfin, le quatrième est de favoriser un environnement macroéconomique mondial stable. Ce n'est qu'en relevant ces défis — en partie en appliquant des principes et règles communs à tous — que nous pouvons aider nos pays membres à s'adapter aux changements apportés par la mondialisation et à faire face aux bouleversements qu'ils entraînent inévitablement.

Depuis les attentats du 11 septembre, l'atmosphère dans laquelle nous travaillons a changé fondamentalement à certains égards — ce qui nous donne l'occasion de renouveler le dialogue. Même le mouvement antimondialisation à l'origine des grandes manifestations à Seattle, Québec, Gênes et ailleurs a évolué de façon notable, du fait que beaucoup de ceux qui avaient mené les protestations contre la mondialisation — et contre le FMI, la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce, en particulier — remettent en cause l'efficacité de ce moyen pour atteindre leurs buts. Comment a évolué la façon de percevoir les choses?

- Il s'est clairement avéré que le débat porte sur des questions cruciales pour le devenir du développement, qui obéissent à des forces complexes interdisant toute généralisation hâtive. Il n'est pas justifié de s'opposer à la mondialisation en tant que telle : la discussion doit être recentrée, et viser plutôt à identifier des moyens efficaces d'accroître et de répandre les bienfaits de la mondialisation tout en réduisant au maximum ses coûts.

- L'importance de la coopération internationale est clairement ressortie dans la longue liste des questions mondiales. Une conséquence indirecte semble être une nouvelle appréciation du rôle des institutions de Bretton Woods en tant qu'instances de coopération économique mondiale, et de celui du FMI en particulier.

- Il est devenu encore plus évident que, pour reprendre les mots du Directeur général Horst Köhler, «il ne saurait y avoir d'avenir heureux pour les riches s'il n'existe aucun espoir d'amélioration de l'avenir des pauvres». Au-delà de son aspect moral, la réduction de la pauvreté est désormais reconnue comme indispensable à la paix et à la sécurité. La décision de lancer les négociations de Doha est la première preuve que la reconnaissance de ce fait se traduira par une plus grande attention aux exigences du développement économique.

- Le ralentissement de la croissance économique mondiale, manifeste au début de l'année 2001, mais exacerbé par les attaques du 11 septembre, a révélé la fragilité de la prospérité. Le besoin d'analyses de grande qualité comme celles que fournit le FMI, aidant à maintenir l'équilibre de l'économie mondiale, est devenu plus évident.

Certains des contestataires semblent maintenant avoir décidé de canaliser leurs énergies moins contre les organisations internationales elles-mêmes et plus vers les gouvernements des pays qui en sont membres. Ils constatent que faire pression sur les gouvernements nationaux pour accroître l'aide étrangère et l'ouverture des marchés aux exportations des pays pauvres peut produire des bénéfices bien plus importants pour les pauvres que de faire changer la politique des institutions de prêt internationales.

Que doivent donc faire les parties en présence? *Première-ment, il nous faut trouver, outre des solutions aux problèmes, le moyen de les mettre en œuvre efficacement.* Cela implique de garder à l'esprit que l'on reconnaît aujourd'hui une dimension internationale à des questions qui auparavant étaient considérées comme relevant du domaine national — notamment les marchés financiers, l'environnement, les

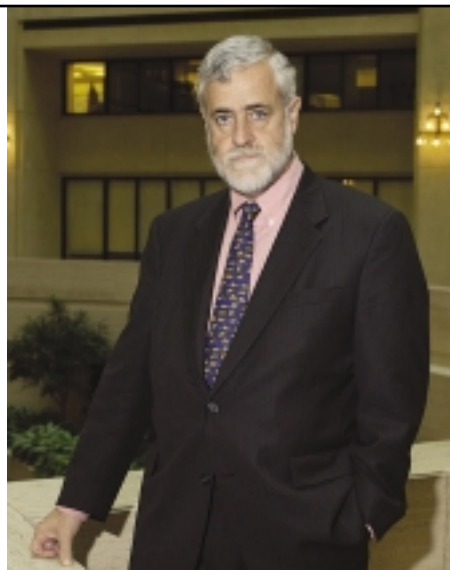
normes d'emploi et la responsabilité économique. Jamais les effets d'entraînement des actions entreprises dans un pays n'ont été aussi importants et ne se sont propagés aussi vite. Une approche purement nationale de la résolution de certains problèmes risque simplement de porter le problème au-delà des frontières sans même fournir une solution durable au niveau national.

*Deuxièmement, nous devons nous assurer que les mesures sont prises conformément aux objectifs convenus à l'échelle internationale,* tels que les objectifs de développement du Sommet du Millénaire, qui visent notamment à réduire de moitié la pauvreté dans le monde d'ici 2015. Cela comprend l'allègement de la dette (en particulier pour les pays les plus pauvres très endettés), les dispositifs de protection sociale pour amortir l'impact à court terme des réformes économiques sur les personnes vulnérables et l'augmentation des dépenses sociales, notamment de santé et d'éducation. Ces dernières années, les dépenses sociales ont augmenté dans les pays dotés de programmes soutenus par le FMI, et dans des proportions considérables dans ceux qui bénéficient d'un allègement de dette. Certes, ce n'est qu'un modeste début. Par exemple, le besoin de ressources supplémentaires est énorme pour améliorer les conditions sanitaires dans les pays à bas revenu et, pour les pauvres, dans les pays à revenu intermédiaire, comme le souligne le récent rapport de la Commission macroéconomie et santé de l'Organisation mondiale de la santé.

De même, une action concertée est indispensable pour atteindre l'objectif des Nations Unies qui demande aux pays riches de consacrer 0,7 % de leur PNB à l'aide au développement. Il est également impératif que la communauté internationale prenne des mesures pour ouvrir les marchés plus largement et plus effectivement aux exportations des pays pauvres, et pour fournir à moindre prix des médicaments vitaux à certains des pays les plus pauvres; les engagements pris à Doha doivent constituer les objectifs minimums à atteindre.

*Troisièmement, nous devons réexaminer les institutions chargées de la gouvernance mondiale, pour établir des mécanismes propres à appliquer des solutions mondiales aux problèmes mondiaux et pour garantir que les pouvoirs publics deviennent plus responsables.* Concernant les questions économiques, l'adhésion désormais quasi universelle au FMI et à la Banque mondiale et l'accession prévisible de toutes les grandes puissances commerciales à l'Organisation mondiale du commerce témoignent de l'importance que les pays attachent au système multilatéral d'ouverture et de coopération. Ces trois organisations traitent un très large éventail de questions économiques internationales, mais elles n'ont pas pour vocation d'en traiter la totalité. Il y a des questions pressantes qui ne relèvent pas directement de leur mandat et méritent l'attention des communautés nationales et internationale. Parmi elles figurent l'environnement, les droits du travail, les migrations internationales et locales et les droits de l'homme, dont il faut s'occuper si l'on veut poursuivre le processus de mondialisation. Comme le souligne le rapport adressé par Michel Camdessus et autres aux évêques de la Communauté européenne, le système actuel présente encore des divergences institutionnelles nombreuses et importantes.

Au total, cela représente un lourd programme pour la communauté internationale, mais les enjeux n'ont peut-être jamais



Eduardo Aninat est Directeur général adjoint du FMI.

été aussi considérables et les possibilités qui s'offrent à nous jamais aussi vastes. La mondialisation porte la promesse d'énormes bienfaits pour les peuples du monde. Mais, pour que cette promesse devienne réalité, nous devons trouver le moyen de gérer judicieusement le processus. Il convient de s'attacher davantage à en réduire les effets négatifs et à garantir une répartition large et équitable de ses bienfaits. Dans le village planétaire qui est le nôtre, nous devons mobiliser toutes nos énergies en vue d'atteindre cet objectif. **F&D**

#### Bibliographie :

Eduardo Aninat, 2001, "Reflections on Globalization, Spain, and the IMF," speech given at the General Meeting of ELKARGI, San Sebastian, Spain, June 29.

Eduardo Aninat, Peter Heller, and Alfredo Cuevas, 2001, "Reflections on Globalization," Special Lecture for the XVIII Latin American Meetings of the Econometric Society.

Banque mondiale, 2002, Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy, World Bank Policy Research Report (New York: Oxford University Press for the World Bank).

Michel Camdessus and others, 2001, Global Governance, Bishops' Conferences of the European Community (COMECE).

David Dollar and Aart Kraay, 2001, "Trade, Growth, and Poverty," World Bank Policy Research Working Paper No. 199 (Washington).

Dolia Estévez, 2001, "Completar la globalización, clave para eliminar la pobreza: una entrevista con Sr. Eduardo Aninat," Mexico: El Financiero, 10 décembre.

Horst Köhler, 2001, «Un partenariat mondial pour le développement de l'Afrique», discours au Conseil économique et social des Nations Unies (ECOSOC), Genève, 16 juillet.

Michael Mussa, 2000, "Factors Driving Global Economic Integration," in Global Economic Integration: Opportunities and Challenges, Federal Reserve Bank of Kansas City, p. 9-55.

Organisation mondiale de la santé, 2001, Macroéconomie et santé : investir dans la santé pour le développement économique, rapport de la Commission macroéconomie et santé (Genève).

Ernesto Zedillo and others, 2001, Recommendations of the High-Level Panel on Financing for Development (New York: United Nations).