

L'économie mondiale face aux défis de demain

Capitalisme et finance mondialisés : peut-on les réguler ?

Depuis les années 1990, la répétition des crises bancaires et boursières pose la question de la régulation de la globalisation financière. Les multiples dimensions de la crise actuelle – financière, écologique, énergétique, etc. – interrogent de façon plus générale la phase de mondialisation que traversent les économies depuis les années 1980. Après en avoir analysé les dysfonctionnements, Dominique Plihon se prononce en faveur d'un nouvel ordre économique et politique mondial favorisant d'une part un meilleur équilibre entre les marchés, les institutions et les États, et tenant compte, d'autre part, de l'émergence des nouvelles puissances et des impératifs écologiques.

C. F.

En ce début de XXI^e siècle, la planète est secouée par une conjonction exceptionnelle de crises dans les domaines financier, écologique, alimentaire et énergétique. Il s'agit en réalité d'une crise systémique qui touche les bases de la mondialisation. Ce qui amène à s'interroger sur la vision optimiste, véhiculée jusqu'ici par la grande majorité des économistes, d'une mondialisation heureuse et bénéfique pour tous les pays de la planète. Cette crise est également géopolitique car elle pose la question

de la régulation et du gouvernement de la planète dans un contexte marqué par de nouveaux rapports de force entre les grands pays. Faut-il remettre en cause les principes qui gouvernent aujourd'hui la mondialisation, à savoir l'ouverture des frontières, le laissez-faire généralisé et la priorité donnée à la régulation par les marchés ? Peut-on, et comment, mettre en place une régulation plus efficace et harmonieuse de la mondialisation ?

Les dysfonctionnements de la mondialisation

Les objectifs contradictoires de la mondialisation

D'après Dani Rodrik (1), les dysfonctionnements actuels de la mondialisation peuvent être exprimés à partir du « trilemme » suivant. Les différents acteurs publics et privés de la mondialisation cherchent à atteindre trois objectifs :

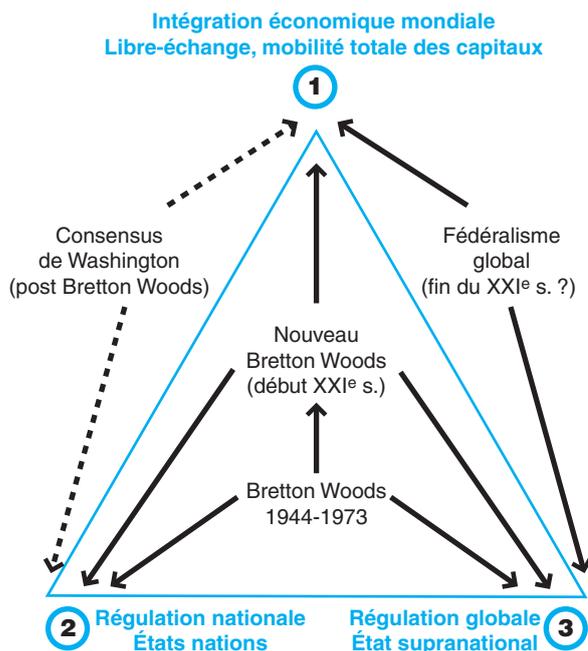
- approfondir l'intégration économique internationale supposée favoriser le développement de tous les pays ;
- développer une régulation globale de la planète de telle sorte que les relations internationales obéissent à des principes d'efficacité et de démocratie ;
- préserver les États-nations, dont les institutions politiques, juridiques, fiscales et monétaires contribuent au bien-être des peuples.

Ces trois objectifs sont mutuellement incompatibles, au sens où privilégier l'un des objectifs se fait au détriment des deux autres, et qu'on ne peut atteindre que partiellement ces trois objectifs simultanément.

Cette grille d'analyse permet d'éclairer les étapes successives de l'ordre économique et politique mondial. Pendant les trois décennies qui suivirent la Seconde Guerre mondiale, souvent qualifiées de « Trente Glorieuses », l'ordre international a fonctionné sur la base d'un compromis entre ces trois objectifs, correspondant à la logique des accords de Bretton Woods négociés en 1944. Ces accords définissent les règles globales de fonctionnement du système monétaire international (pôle 3 du schéma). Mais les États-nations continuent de jouer un rôle important dans le gouvernement de la planète (pôle 2). Un processus d'internationalisation limité des économies nationales est mis en œuvre dans le cadre des négociations internationales du GATT destinées à supprimer les barrières importantes aux échanges (pôle 1). Des secteurs entiers (agriculture, services notamment) restent en dehors du champ des négociations. Les mouvements de capitaux sont contrôlés par les États. La réussite économique des « Trente Glorieuses » doit beaucoup à cet ordre international qui a permis aux pays appartenant au système de Bretton Woods de donner la priorité à leur demande intérieure, de prospérer dans un environnement international stable et de préserver leur démocratie nationale.

(1) Rodrik D. (2002), « Feasible globalizations », Working Paper, Harvard University, juillet.

Le « trilemme » politique de la mondialisation



Le compromis de Bretton Woods a été complètement remis en cause à partir des années 1970, ce qui a donné lieu à une nouvelle phase de la mondialisation dominée par l'objectif d'intégration économique (pôle 1). Les politiques néolibérales cherchent alors à promouvoir un libre-échange généralisé et une parfaite mobilité des capitaux. L'objectif est d'organiser un nouvel ordre international fondé sur la régulation par le marché, avec un recul organisé de la régulation publique nationale et internationale (pôles 2 et 3).

La mondialisation en crise

La conception de la mondialisation qui prévaut depuis la fin des années 1970 – que l'on peut qualifier de « néolibérale » – est aujourd'hui dans une impasse, comme le montrent, d'une part la crise multidimensionnelle qui secoue la planète, et d'autre part, l'impuissance des organisations internationales, supposées réguler la mondialisation.

La grande erreur des promoteurs de la mondialisation néolibérale est d'avoir ignoré le « trilemme » politique de la mondialisation, à savoir que la priorité absolue donnée à l'intégration économique internationale est incompatible avec un monde dans lequel la régulation publique et le contrôle démocratique jouent un rôle important pour le bien-être des populations.

Ils se sont heurtés à deux séries d'obstacles : l'opposition des populations et du mouvement social, d'une part, et les réticences des États-nations, d'autre part. Le premier obstacle peut être illustré par la montée des mouvements anti puis altermondialistes ainsi que par l'expérience de l'Argentine au cours des années 1990. Ce pays est probablement celui qui, sous la présidence de Carlos Menem, a mis en œuvre les réformes les plus favorables à la mondialisation en appliquant le fameux triptyque du consensus de Washington : libéralisation-privatisation-stabilisation. Pourtant, les

investisseurs internationaux ont brutalement quitté l'économie argentine en 2001, causant une crise financière profonde, parce qu'ils se sont méfiés à juste titre du refus des populations locales de voir leurs gouvernements donner la priorité aux obligations internationales sur les objectifs domestiques.

Quant à la résistance des États-nations, elle explique le blocage actuel des négociations commerciales à l'OMC dans le cadre du cycle de Doha. Ainsi, les États-Unis et l'Europe, qui subventionnent leurs exportations agricoles pour soutenir leurs agriculteurs, n'ont pu surmonter leur différend avec des pays comme l'Inde qui souhaite légitimement protéger son agriculture vivrière et ses 800 millions de paysans.

Les postulats contestables de l'analyse économique

Les dysfonctionnements de la mondialisation peuvent être expliqués à partir de deux croyances érigées en dogme par l'analyse économique standard. Premièrement, l'efficacité économique impliquerait de réduire au maximum les responsabilités économiques des décideurs publics (élus) au motif que ces derniers sont mus par leurs intérêts personnels contraires à l'intérêt général. Les privatisations, l'indépendance des banques centrales, le remplacement des politiques discrétionnaires par la fixation de règles de politique économique sont autant de manifestations de cette croyance en la nécessité d'isoler l'économie du politique et de réduire le rôle des politiques économiques. Cette croyance a donné un fondement économique au dogme néolibéral selon lequel la mondialisation pouvait être gouvernée par les marchés en réduisant au maximum la régulation publique des États-nations et des organisations internationales.

La deuxième croyance concerne la nature et le fonctionnement des marchés. Selon la représentation traditionnelle, telle qu'elle est généralement enseignée dans les manuels d'économie, le fonctionnement des marchés se réduirait aux interactions entre offre et demande qui conduisent à la détermination des prix d'équilibre. Il suffit de maintenir la concurrence sur ces marchés pour qu'ils fonctionnent de manière optimale. À l'échelle internationale, une concurrence libre et non faussée, obtenue grâce à la liberté d'entreprendre, est considérée comme la condition nécessaire et pratiquement suffisante du bon fonctionnement des marchés, et donc de la mondialisation. Cette conception des marchés est contestable. Le paradoxe des marchés est en effet que ceux-ci ont besoin d'être encadrés par un ensemble d'institutions. Ce qui est très différent du laissez-faire. Les historiens ont montré que, depuis des siècles, le bon fonctionnement des marchés est directement lié à la qualité des institutions publiques chargées de les organiser et de les contrôler (2).

Marchés, institutions et mondialisation

Les économistes qui donnent un rôle central aux institutions mettent en avant deux idées fortes :

(2) Braudel F. (1988), *La dynamique du capitalisme*, Paris, Flammarion.

- la base institutionnelle des économies de marché n'est pas unique ;
- la diversité des structures institutionnelles nationales est incompatible avec une intégration internationale complète (3).

On constate en effet que toutes les économies de marché se sont dotées d'institutions – prenant la forme de normes, de règles, d'autorités de contrôle – pour encadrer les principaux marchés (biens et services, travail, financier), mais que ces dispositifs institutionnels sont fort divers d'un pays à l'autre. Ainsi, le capitalisme américain est très différent du capitalisme japonais ; cette hétérogénéité institutionnelle est également très marquée au sein des pays de l'Union européenne : le capitalisme allemand diffère de celui du Danemark. Quant aux pays en développement, ils ont besoin d'institutions spécifiques – par exemple des marchés informels – pour assurer leur décollage. Les théoriciens institutionnalistes ont développé à ce sujet le concept de « variété des capitalismes » (4).

Cette diversité institutionnelle constitue un obstacle à l'approfondissement du processus d'intégration économique dans le cadre de la mondialisation ; car ces différences institutionnelles – par exemple, la variété des systèmes juridiques – contribue à segmenter les marchés et à freiner les échanges entre pays, d'une manière comparable aux coûts de transports ou aux droits de douane.

Peut-on réguler la mondialisation, et comment ?

Trois types de stratégies

Les analyses précédentes suggèrent que trois types de stratégies – illustrées par le schéma – peuvent être adoptées pour gouverner la mondialisation du XXI^e siècle. La première consiste à donner la priorité absolue à l'intégration économique dans le cadre d'une mondialisation dominée par la régulation des marchés : c'est la voie du « consensus de Washington », qui, nous l'avons montré, est actuellement en crise. Elle se heurte à la résistance des États-nations (pôle 2), dont elle a sous-estimé le rôle et la diversité institutionnelle, et au caractère inadapte de la régulation internationale définie dans l'après-guerre (pôle 3).

La deuxième voie est celle du « fédéralisme global », qui organise la mondialisation en donnant la priorité aux règles globales (et non plus nationales). À l'instar des États fédéraux (Allemagne, États-Unis), la planète serait alors dotée d'une constitution, d'un gouvernement, d'une monnaie, et d'un système judiciaire uniques. Les États-nations ne disparaissent pas, mais leurs prérogatives sont étroitement limitées par les autorités législatives, exécutives et judiciaires globales uniques. Cette approche très ambitieuse apparaît irréaliste à un horizon relativement proche. La mise en place de systèmes fédéraux est lente et difficile, comme le montre l'expérience historique des fédérations existantes, telles celles des États-Unis ou, en cours de construction, de l'Union européenne.

Reste une troisième voie, la seule réaliste et acceptable en ce début de XXI^e siècle, qui est celle d'un nouveau « compromis

de Bretton Woods » se situant au centre du « triangle des incompatibilités » représenté par le schéma. Ce compromis consiste à trouver un nouvel équilibre entre les trois objectifs de la mondialisation en cherchant à ne les atteindre que partiellement. Cela signifie une intégration économique qui ne soit pas totale, préservant le rôle des États-nations et des systèmes institutionnels nationaux, tout en jetant progressivement les bases d'un nouvel ordre international. La monnaie internationale devrait être considérée comme un bien public mondial et mise au centre de la nouvelle régulation, ce qui avait été proposé sans succès par Keynes en 1944. Cela implique de donner un rôle central à la démarche politique, c'est-à-dire à l'élaboration de nouvelles formes de démocratie adaptées à la mondialisation. Bien entendu, il ne s'agit pas de revenir au système de Bretton Woods car le monde a changé depuis la signature de ces accords en 1944. En particulier, l'hégémonie des États-Unis de l'après-guerre doit aujourd'hui faire place à un ordre international plus équilibré, de nature polycentrique, avec la montée en puissance des grands pays émergents : les fameux BRIC (5).

Promouvoir un autre modèle de développement

Avant d'aborder la question des politiques à mettre en œuvre, il faut définir le modèle de développement souhaitable pour la planète. Car le modèle actuel est devenu non soutenable, ainsi que l'illustre la crise globale actuelle, aux dimensions financière, écologique, énergétique et alimentaire.

La théorie du « développement durable » fournit les principes de cette alternative. Utilisé pour la première fois au début des années 1980 (6), le concept de *sustainable development* est devenu l'axe fondamental de l'analyse et de la politique de l'ONU en matière de développement et d'environnement. Selon ses concepteurs, le développement durable (ou soutenable) implique de replacer l'économie dans l'environnement et plus largement dans la biosphère. Il s'agit de mettre l'économie au service des objectifs sociaux et environnementaux, ce qui est l'inverse de la logique actuelle. Le développement durable doit être un développement économiquement efficace, écologiquement soutenable, socialement équitable, démocratiquement fondé, géopolitiquement acceptable, culturellement diversifié.

La notion de développement durable a été victime de son succès. Pratiquement toutes les forces politiques lui sont devenues favorables ; et les grandes entreprises « socialement responsables » se servent de cette idée pour leurs politiques de communication ! Pourtant, si l'on applique rigoureusement cette démarche, cela implique une remise en cause profonde des comportements des acteurs privés et publics.

(3) Rodrik D., *op. cit.*

(4) Amable B. (2005), *Les cinq capitalismes – diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Seuil.

(5) Brésil, Russie, Inde et Chine.

(6) *Notre avenir à tous*, Rapport Brundtland, Nations unies, 1987.

Le développement durable est en effet beaucoup plus qu'une mode passagère ou un instrument de marketing. C'est une question de survie pour la planète et pour les générations futures de l'humanité.

Redonner aux États la maîtrise de leurs politiques économiques

Promouvoir le développement durable sur la planète implique de réguler la mondialisation selon de nouveaux principes. Le premier principe est de redonner aux États (pôle 2) la maîtrise de leurs politiques économiques, mises à mal par la mobilité internationale des capitaux. Au Nord comme au Sud, les banques centrales, ainsi que les autorités budgétaires et fiscales, sont sous la tutelle des marchés financiers, toujours prompts à sanctionner par la spéculation des politiques jugées non conformes à leurs intérêts.

La dépendance des pays envers les marchés financiers résulte du modèle de développement extraverti découlant de la logique du consensus de Washington. Au lieu de se centrer sur leur marché intérieur et sur la satisfaction des besoins fondamentaux de leurs populations, les pays sont poussés à orienter leur activité productive et financière vers les échanges internationaux, et à ouvrir leur marché intérieur à la concurrence internationale.

Pour retrouver des marges de manœuvre, les pays doivent être en mesure de se protéger. Dans cette perspective il faut garantir, au niveau international, le droit des pays à contrôler leur ouverture extérieure afin de mener à bien leurs propres politiques. Bien entendu, il ne s'agit pas d'organiser l'autarcie. Un protectionnisme total serait aussi néfaste que le libre-échange généralisé prôné par l'OMC. Le contrôle de l'ouverture extérieure peut être organisé sur une base nationale ou régionale. Il est en effet souhaitable que des pays proches géographiquement ou par leurs intérêts économiques se coordonnent pour mettre en place des politiques communes. On doit ainsi reconnaître le droit d'un groupe d'États à définir un ensemble de règles communes destinées à protéger leur marché intérieur sur une base régionale. Les expériences d'union douanière, avec leurs tarifs extérieurs communs, tels que le Marché commun européen et le Mercosur latino-américain, sont intéressantes.

Réguler les flux financiers internationaux

La mobilité parfaite des mouvements internationaux de capitaux ne peut plus être le principe directeur de la mondialisation, car elle est source d'instabilité. Elle est également le vecteur principal d'une mise en concurrence généralisée des États, de leurs systèmes fiscaux et sociaux.

L'ouverture financière (balance des capitaux) doit être décidée souverainement par les États, et non imposée par le FMI ou la Banque mondiale. Elle relève d'un choix politique, et n'est pas la seule option possible. Si elle est

décidée, cette politique doit être subordonnée aux impératifs du développement. Elle doit être considérée comme une étape ultime, intervenant lorsque les pays ont des structures économiques et financières solides (c'est la notion de *sequencing*).

Deux conditions doivent être satisfaites pour permettre l'ouverture du compte de capital : la stabilisation macroéconomique (inflation, finances publiques) ; un secteur bancaire local sain et assez robuste pour affronter la concurrence internationale.

La libéralisation du compte financier doit être progressive et sélective. Il est dans l'intérêt des pays de s'ouvrir aux investissements directs, c'est-à-dire aux mouvements de capitaux aboutissant à la création d'entreprises, à la croissance de l'emploi et au transfert de technologie.

Il est en revanche nécessaire d'organiser un contrôle des mouvements de capitaux à court terme qui obéissent le plus souvent à une logique spéculative. Au cours des années 1990, plusieurs pays, notamment le Chili, la Colombie et la Malaisie, ont pris avec succès des mesures nationales pour décourager les entrées et sorties de capitaux de nature spéculative. Ces politiques ont permis à ces pays de se protéger efficacement contre l'instabilité financière internationale. On peut également citer le cas de l'Inde et de la Chine qui, grâce à des politiques de contrôle des capitaux, n'ont pas connu de crises financières, contrairement aux autres pays de l'Asie qui avaient libéralisé leur compte de capital.

Le contrôle des capitaux peut prendre des formes diverses, dont les deux principales sont la réglementation (contrôle des changes) et la taxation. Ces politiques peuvent être appliquées au niveau national ou international. Plusieurs types de taxes peuvent être mis en œuvre. La plus connue est la taxe Tobin qui s'applique aux transactions sur le marché des changes. Elle s'inspire de la proposition formulée par Keynes d'une taxe générale sur toutes les transactions financières visant à réduire la spéculation. Cette mesure vise, selon l'expression de Tobin, à « mettre du sable dans les rouages trop bien huilés » de la finance internationale en freinant les opérations d'arbitrage et de spéculation (7). Le produit de la taxe de Tobin permettrait d'alimenter un fonds international destiné, entre autres affectations possibles, à financer une aide aux pays en développement.

La notion de taxes globales fait son chemin (8). Avec la mondialisation, il paraît logique de recourir à l'instrument fiscal au niveau international, pour réguler les flux financiers, mais également dans le domaine écologique (éco-taxes).

La suppression des paradis fiscaux permettrait également d'assainir la mondialisation. Il s'agit d'éliminer de la planète ces nombreuses zones, caractérisées par l'absence de fiscalité et de réglementation, vers lesquelles converge, pour être blanchi, l'argent sale résultant du commerce de

(7) Supposons qu'une taxe de 1 % soit prélevée sur toute opération de change à trois mois. Comme toute transaction destinée à réaliser un gain implique un va-et-vient entre deux monnaies (soit deux opérations de change), il faudrait un écart de rendement anticipé entre deux monnaies supérieur à 2 % à trois mois (soit 8 % en taux annuel) pour que les opérations d'arbitrage ou de spéculation soient rentables. Une telle contrainte est de nature à décourager la plupart de ces opérations qui reposent sur des écarts beaucoup plus faibles.

(8) *Les nouvelles contributions financières internationales*, Rapport au Président de la République, présidé par J.-P. Landau, Paris, La Documentation française, 2004.

la drogue, des armes et de la prostitution. Deux séries de décisions permettraient d'atteindre cet objectif :

- la levée du secret bancaire à la demande des autorités publiques, ce qui implique la réglementation des professions protégées par le secret bancaire, des sanctions contre les établissements qui refusent de coopérer, l'obligation de conserver la trace des donneurs d'ordre et des transactions sur produits dérivés. Ces mesures de contrôle des flux peuvent être menées efficacement en prenant appui sur les organismes de *clearing* et les systèmes de paiement ;

- la définition d'obligations de la part des États : reconnaissance d'un droit d'ingérence à l'égard des États qui abritent des paradis fiscaux ; coopération entre États dans le domaine judiciaire et pour la centralisation des renseignements sur les délits financiers ; obligation de publication des données sur les paradis fiscaux ; non-reconnaissance des sociétés écran ; respect des règles anti-blanchiment d'argent.

Réformer les institutions financières internationales

La mise en œuvre de politiques destinées à contrôler la finance mondiale ne peut avoir lieu sans que soit également menée à bien une réforme des organisations internationales, et en particulier des institutions financières internationales (IFI) : FMI et Banque mondiale. Ces deux institutions, créées par les accords de Bretton Woods, sont aujourd'hui en crise et ont perdu progressivement leur légitimité. Elles ne sont plus en mesure de remplir efficacement leurs fonctions initiales qui étaient d'assurer la stabilité du système monétaire international et de promouvoir le financement du développement.

Deux séries de principes pourraient inspirer cette réforme :

- démocratie et transparence : participation des pays émergents et en développement aux instances de direction, contrôle réel des populations locales et des Parlements nationaux sur les politiques des IFI afin de garantir l'équilibre entre pays créanciers et pays débiteurs ;

- rattachement des IFI à une Organisation des Nations unies elle-même réformée : il est essentiel de subordonner les IFI, ainsi que l'OMC, au système des Nations unies ; ce qui est un moyen, d'une part, de les soumettre à un contrôle extérieur, et, d'autre part, de les amener à respecter les droits fondamentaux (droits de l'homme, droits civils et politiques, droits économiques, sociaux, culturels et environnementaux) qui sont supérieurs dans la hiérarchie des normes internationales aux intérêts financiers et commerciaux défendus par les IFI et l'OMC.

Dans cette perspective, il est important de redonner du pouvoir aux États (pôle 2) et aux citoyens à l'échelle internationale (pôle 3), et d'organiser la possibilité de recours des États et des citoyens devant les juridictions internationales pour non-respect des droits fondamentaux. Une régulation juridique internationale devient nécessaire pour la défense des biens communs de l'humanité tels que les patrimoines naturels et culturels face au risque de marchandisation.

Une autre gouvernance mondiale

Organiser la mondialisation autrement, sur la base de l'objectif de développement durable, conduit ainsi à modifier la hiérarchie des normes internationales qui s'imposent aux acteurs privés et publics. Plus précisément, cela revient à mettre les valeurs et les objectifs politiques, sociaux, culturels et écologiques au-dessus des objectifs purement économiques, marchands et financiers. Ces valeurs supérieures sont déjà reconnues dans les traités internationaux, tels que la Charte universelle des droits de l'homme des Nations unies signée par la quasi-totalité des États de la planète. À partir du moment où l'on applique ce cadre de référence, une nouvelle conception de la gouvernance mondiale et des politiques publiques s'impose. On est alors amené à revoir complètement l'architecture actuelle de la gouvernance mondiale. Celle-ci est aujourd'hui dominée par trois organisations internationales, à vocation purement marchande et financière : le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale et l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les autres organisations internationales, rattachées au système des Nations unies, qui défendent les valeurs fondamentales du développement durable, ont en revanche un poids minime. C'est notamment le cas de l'Organisation internationale du travail (OIT), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de l'UNESCO qui s'occupe de la culture. Il est essentiel de renverser la hiérarchie actuelle des organisations et des normes internationales, en donnant un poids supérieur à celles qui défendent les droits sociaux, politiques et culturels. Il n'est pas normal, par exemple, que la question des médicaments génériques soit uniquement négociée à l'OMC, en fonction d'une logique purement marchande (c'est-à-dire sous la pression des *lobbies* pharmaceutiques des pays de la Triade) (9). C'est à l'OMS que devrait revenir en priorité la responsabilité de cette question qui touche à la santé de l'humanité.

*

**

En fin de compte, après le grand cycle de domination des marchés et de la finance des trois dernières décennies, l'heure est venue d'inventer de nouvelles formes de régulation nationale et internationale dans un monde devenu multipolaire, et dont le modèle de développement n'est pas soutenable.

Dominique Plihon
Centre d'économie de Paris Nord (CNRS)

(9) Triade : États-Unis, Europe, Japon.