

Frédérique SACHWALD

**Du bon usage  
de la mondialisation**

*La mondialisation est souvent perçue comme une force anonyme qui impose de l'extérieur des changements aux différents pays. L'ouverture croissante au commerce et aux flux de capitaux résulte pourtant de choix des gouvernements, des pays riches, mais aussi plus récemment des pays pauvres, qui ont cherché à bénéficier des opportunités de l'intégration au sein de plus vastes espaces économiques. La mondialisation appartient à la dynamique des économies modernes, où l'innovation et les besoins en matière de gestion des risques incitent les gouvernements à promouvoir l'extension du recours aux solutions de marché. Le bilan de deux décennies de mondialisation montre que ses effets sont filtrés par le contexte national, qui reflète lui-même les préférences collectives. Les politiques nationales conservent donc un rôle fondamental pour catalyser les effets positifs de la mondialisation, comme pour anticiper et corriger ses effets négatifs. C'est ce que montrent notamment l'analyse de la réduction de la pauvreté dans le monde et l'évolution des inégalités dans les pays industrialisés.*

Politique étrangère

Dès les années 1970, les multinationales ont cherché à mieux intégrer leurs activités à l'échelle mondiale. Elles sont ainsi devenues des partisans et des acteurs centraux de la mondialisation, cette intensification des échanges de biens, de services, de capitaux, de personnes et d'idées qui caractérise les deux dernières décennies. Les opposants à la « mondialisation libérale » partagent avec certains de ses partisans la perception d'un monde en voie d'intégration rapide au sein d'un vaste marché où les gouvernements ne pourraient plus mener de politiques nationales souveraines, notamment en matière de protection sociale. L'attitude des gouvernements eux-mêmes a varié selon les pays, mais certains ont utilisé la mondia-

lisation comme un bouc émissaire face aux difficultés économiques, ce qui a renforcé l'idée selon laquelle ils seraient devenus impuissants.

La désignation de la mondialisation comme bouc émissaire est une attitude qui s'est particulièrement développée en France, où les dirigeants ont favorisé l'ouverture de l'économie sans expliquer ce choix, voire en le cachant<sup>1</sup>. Ils ont promu la poursuite de l'intégration européenne et déploré les orientations libérales de Bruxelles dans divers domaines, ouvert plus largement l'économie aux échanges internationaux et invoqué la concurrence étrangère pour expliquer la persistance d'un chômage élevé. La place prise par la taxe Tobin dans le débat public au cours des années 1990 illustre bien cette schizophrénie française. Certains dirigeants ont considéré qu'une telle taxe contribuerait à « maîtriser la globalisation financière », tout en la jugeant irréaliste<sup>2</sup>.

La perception d'un rôle passif des gouvernements, qui subiraient l'ouverture aux échanges et ne pourraient plus mener des politiques économiques, sociales et culturelles nationales, ne résiste pas à l'analyse de la dynamique de la mondialisation et de ses effets. Cet article montre que l'ouverture aux échanges internationaux peut au contraire être interprétée comme un élargissement des possibilités offertes aux économies nationales et comme une réponse aux difficultés rencontrées par de nombreux pays dans les années 1970 et 1980. C'est d'ailleurs pourquoi les gouvernements des pays industrialisés et des pays en développement ont, progressivement et à des degrés variables, opté pour davantage d'ouverture.

Le bilan de deux décennies de mondialisation, à travers l'évolution de la pauvreté dans le monde et la question des inégalités dans les pays riches, montre que les contextes nationaux filtrent les effets de la mondialisation. L'article souligne ainsi que les politiques publiques sont essentielles pour catalyser les effets positifs de la mondialisation, comme pour anticiper et corriger ses effets négatifs. Et la question de la gouvernance globale, certes fondamentale pour promouvoir une mondialisation de meilleure qualité, ne doit pas masquer le rôle des politiques nationales.

1. Ph. H. Gordon et S. Meunier utilisent l'expression de « mondialisation furtive », dans *Le Nouveau Défi français : la France face à la mondialisation*, Paris, Odile Jacob, 2002.

2. Sur ce débat et les positions des responsables politiques français, voir E. Fougier, *La Contestation de la mondialisation : une nouvelle exception française ?*, Paris, Ifri, « Notes de l'Ifri » n° 46, 2002.

## Le choix de l'ouverture

La mondialisation est trop souvent perçue comme une force anonyme qui impose de l'extérieur des changements aux différents pays. L'ouverture croissante aux échanges résulte pourtant de choix de la part des gouvernements, qui ont cherché à bénéficier des opportunités de l'intégration au sein de plus vastes espaces économiques. L'ouverture aux échanges a progressé en fonction des politiques nationales, ce qui explique l'hétérogénéité des degrés d'ouverture des pays et des secteurs d'activité.

### *Mondialisation et déréglementation*

Schématiquement, l'intégration des marchés de biens, de services et de capitaux résulte d'une dynamique de réduction de la *distance économique*, qui s'exprime par le coût de l'échange ou de l'organisation d'activités productives à l'échelle internationale. Celui-ci se compose de coûts « techniques », de transport et de communication d'une part, et de coûts d'accès au marché, d'autre part, qui varient en fonction des réglementations<sup>3</sup>. La réduction de la distance économique résulte donc à la fois des évolutions techniques et des évolutions réglementaires qui déterminent le degré d'ouverture des économies.

Le processus de libéralisation commerciale multilatéral mis en place après la Seconde Guerre mondiale sous l'égide du GATT<sup>4</sup> s'est d'abord concentré sur les barrières aux échanges internationaux, telles que les droits de douane ou les quotas d'importations. À mesure que ces barrières ont été réduites, la poursuite du processus d'intégration a rencontré les obstacles que représentaient les réglementations nationales des marchés (normes, règles prudentielles...). La question des réglementations nationales de l'exercice d'une activité est centrale dans les services, dont l'ouverture à la concurrence internationale n'a été abordée qu'à partir des années 1980<sup>5</sup>.

L'expérience de l'intégration européenne illustre clairement l'importance des réglementations nationales et souligne la variété des barrières à l'intégration « profonde » des économies. Dans les années 1980, l'Europe a ainsi conçu le projet du *Marché unique* pour achever l'in-

---

3. F. Sachwald (dir.), *Les Défis de la mondialisation. Innovation et concurrence*, Paris, Masson, 1994.

4. *General Agreement on Tariffs and Trade*, auquel a succédé l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995.

5. Il en va de même pour l'agriculture, la libéralisation ayant commencé par les biens manufacturés.

tégration en éliminant les barrières à la circulation des biens, des services, des capitaux et des personnes qui persistaient au sein du *Marché commun*. Après l'adoption de quelque 200 textes permettant l'harmonisation ou la reconnaissance mutuelle des règles des Etats membres, le Marché unique a été proclamé le 1<sup>er</sup> janvier 1993 ; dix ans plus tard, certaines de ses composantes restent pourtant à mettre en œuvre.

Le projet du Marché unique illustre aussi l'interaction entre l'ouverture aux échanges et la déréglementation interne, poursuivie par de nombreux gouvernements depuis la fin des années 1970. Dans différents pays, la déréglementation a été engagée pour faire évoluer le cadre dans lequel les entreprises exerçaient leur activité dans les secteurs où les progrès technologiques bouleversaient les conditions de production et offraient de nouvelles opportunités. Le processus a ainsi touché, avec des calendriers divers selon les pays, les transports, les télécommunications et le secteur financier. Le projet de Marché unique, qui a combiné déréglementation et intégration à l'échelle européenne, a été suscité par les difficultés économiques que rencontraient les pays européens au début des années 1980. Ses promoteurs y voyaient un moyen d'accroître l'efficacité des économies européennes et de relancer une croissance languissante en stimulant la concurrence et l'innovation au sein d'un espace économique mieux intégré.

L'histoire de l'intégration des marchés financiers souligne également le rôle des décisions des pouvoirs publics et les interactions entre politiques nationales et décisions d'ouverture. L'accroissement des flux internationaux de capitaux à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle a coïncidé avec l'ère de l'étalon-or, et donc de changes fixes, qui impliquait le renoncement, pour de nombreux pays, à mettre la politique monétaire au service d'objectifs internes. A l'inverse, la sortie du système de Bretton Woods dans les années 1970 et l'abandon des changes fixes par de nombreux pays s'expliquent par leur volonté de retrouver une plus grande flexibilité, à travers le recours aux marchés financiers internationaux, et de maintenir leur capacité de mener des politiques monétaires actives, notamment pour combattre l'inflation<sup>6</sup>. Dans les années

---

6. L'évolution de la mobilité internationale du capital depuis la fin du xx<sup>e</sup> siècle peut être suivie à travers la solution choisie par les gouvernements pour résoudre le « triangle d'incompatibilité » entre des politiques monétaires actives, l'ouverture aux capitaux internationaux et un taux de change fixe. Voir : M. Obstfeld et A. M. Taylor, *Globalization and Capital Markets*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 8846, mars 2002.

1980, certains gouvernements ont cherché à avoir un accès aux marchés financiers pour financer leur dette dans de meilleures conditions, ce qui a pesé en faveur de la libéralisation. Par la suite, les innovations financières et le développement de nouveaux types de titres ont été de puissants facteurs d'expansion des marchés financiers, de plus en plus utilisés par les entreprises et les particuliers. Dans la période actuelle, les besoins d'épargne de la population vieillissante des sociétés industrialisées justifient en partie le recours accru aux marchés financiers<sup>7</sup>. Enfin, les crises bancaires, notamment au Japon, ont souligné l'importance des risques systémiques dans les pays où le financement des entreprises dépend trop fortement de l'endettement bancaire<sup>8</sup>.

Le choix de l'ouverture, au commerce comme aux flux de capitaux, s'explique ainsi dans le contexte du développement des économies modernes, où l'innovation et les besoins en matière de gestion des risques incitent les gouvernements à promouvoir l'extension du recours aux solutions de marché. Mondialisation et déréglementation appartiennent à une même dynamique, qui voit émerger l'économie du savoir. Il s'agit notamment d'exploiter les avancées spectaculaires en matière de coût de communication et de traitement de l'information, non seulement dans les industries manufacturières, mais aussi dans les services, qui représentent une part croissante de l'activité des économies modernes.

### *Intégration croissante des pays en développement*

Après la Seconde Guerre mondiale, le processus d'ouverture avait d'abord concerné les marchés des pays industrialisés, les pays en développement (PED) qui participaient aux négociations multilatérales étant autorisés à conserver des niveaux de protection plus élevés. Par ailleurs, de nombreux PED appliquèrent longtemps, diverses restrictions aux investissements directs étrangers. Après des décennies de scepticisme, voire d'hostilité, vis-à-vis des multinationales, les PED ont largement modifié leur attitude dans le cadre de la réorientation

---

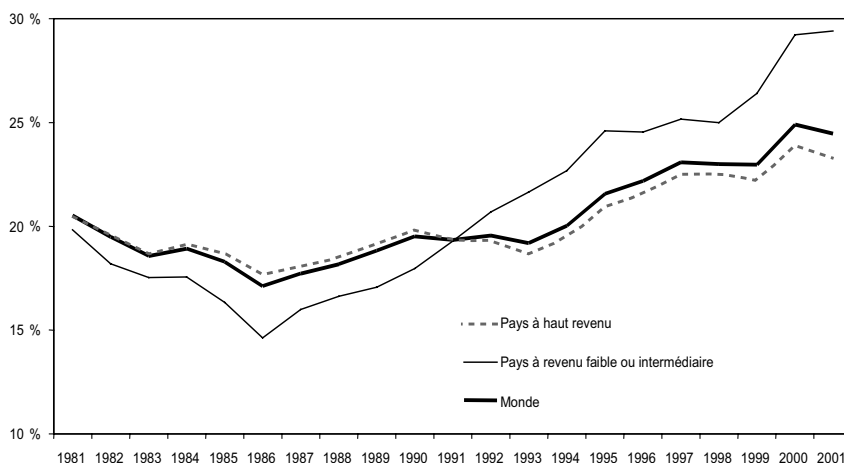
7. Sur les déterminants de l'essor du recours aux marchés financiers, notamment en France avec le moindre recours à l'endettement bancaire, voir D. Plihon, *Les Mutations du capitalisme en France : le rôle de la finance*, Paris, Ifri, « Notes de l'Ifri » n° 50, 2003, et A. Brender, *Face aux marchés, la politique*, Paris, La Découverte, 2002.

8. Le financement par les marchés n'évite pas les crises, mais permet une meilleure répartition des risques, et donc une résolution plus rapide de la crise.

des politiques de développement engagée par de nombreux pays depuis les années 1980. Les multinationales sont désormais considérées comme des éléments des stratégies d'ouverture, qui doivent notamment favoriser les transferts de technologie<sup>9</sup>.

La figure 1 souligne que les pays riches ont été plus ouverts au commerce que les pays pauvres jusque dans les années 1980, mais que les seconds sont devenus plus ouverts dans les années 1990. L'ouverture des pays industrialisés a progressé dans la décennie des chocs pétroliers, durant laquelle la valeur des importations de matières premières a fortement augmenté. Le degré d'ouverture a ensuite régressé, avant d'atteindre un nouveau point haut au début des années 2000, notamment du fait de la croissance des échanges avec la Chine, les pays de la transition (pour l'Union européenne) et le Mexique (pour les Etats-Unis). L'ouverture des grands pays industrialisés reste cependant modérée, notamment si l'on exclut les échanges intra-régionaux pour l'Union européenne<sup>10</sup>.

Figure 1  
Une ouverture plus grande au commerce



Note : Le taux d'ouverture d'un pays se mesure à la moitié du rapport entre la somme des exportations et des importations et le PIB.

Source : Banque mondiale, *World Development Indicators* 2003.

9. F. Sachwald et S. Perrin, *Foreign Direct Investment in Developing Countries: Leveraging the Role of Multinationals*, Oslo, Université d'Oslo, Working Paper 14, 2002. Disponible sur <www.ifri.org>.

10. L'ouverture (définie comme figure 1) pour les Etats-Unis, le Japon et l'Union européenne est de l'ordre de 10 %.

Le processus de mondialisation s'est amplifié dans les années 1990 avec l'ouverture aux échanges des pays en transition et la révision des politiques des PED à l'égard des investissements étrangers. Ces politiques ont permis d'attirer des investissements étrangers et ont renforcé l'intégration de certains PED dans les réseaux internationaux de production et de distribution. Le cas de la Chine est emblématique de ces évolutions, mais d'autres pays ont aussi accru leur insertion dans les courants d'investissement et d'échanges.

Le dynamisme des flux d'investissements directs à l'étranger (IDE) et le développement des multinationales caractérisent la période actuelle de mondialisation<sup>11</sup>. Le tableau 1 souligne qu'il existe néanmoins une différence sensible entre la décennie 1980 et la décennie 1990 durant laquelle l'ouverture des PED aux investissements étrangers a augmenté plus fortement que celle des pays industrialisés. Il indique aussi que le degré d'ouverture aux investissements étrangers varie sensiblement d'un pays à l'autre. L'IDE vers les PED est concentré sur un petit nombre d'entre eux, au premier rang desquels la Chine, qui est devenue la première destination des flux d'IDE mondiaux en 2002, devant les Etats-Unis<sup>12</sup>. Cette concentration reflète cependant en partie la taille économique relative de ces pays, comme le montre l'indicateur de performance (tableau 1).

Au début du XXI<sup>e</sup> siècle, si les pays riches sont toujours les principaux acteurs des échanges internationaux, de nombreux pays pauvres ont décidé de s'ouvrir aux échanges commerciaux et aux investissements directs. Globalement, ceux-ci restent très protégés, même s'ils ont accru leur participation au processus multilatéral de libéralisation et divisé par deux leur protection tarifaire moyenne depuis les années 1980<sup>13</sup>. Mais certains pays très pauvres, notamment en Afrique, restent encore à l'écart des échanges internationaux.

Ainsi, la mondialisation a porté l'intégration des différents marchés à des niveaux historiquement élevés, mais le processus est fragmenté,

11. Notamment par rapport à la période d'internationalisation de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, voir P. Jacquet et F. Sachwald, « Mondialisation : la vraie rupture du XX<sup>e</sup> siècle », *Politique étrangère*, n° 3-4, 2000. Disponible sur <www.ifri.org>.

12. Selon les prévisions de la Economist Intelligence Unit, sur un total d'IDE de 580 milliards de dollars en 2002, la Chine aurait « reçu » 55 milliards.

13. Leur taux de protection tarifaire moyen est passé de 27 % à 13 % entre 1980 et 1998, tandis que celui des pays industrialisés passait de 10 % à 5 %. Voir : *Global Economic Prospects and the Developing Countries: Investing to Unlock Global Opportunities*, Washington (D.C.), Banque mondiale, 2003.

Tableau 1  
Indicateurs d'ouverture aux investissements directs étrangers (IDE)

Pays hôtes	Stock d'IDE en % du PIB			Indicateur de performance*
	1980	1990	2000	1998-2000
Monde	6,1	8,7	18,8	–
<i>Pays développés</i>	5,0	7,9	15,6	–
Etats-Unis	3,0	6,9	12,4	0,8
Union européenne	6,1	10,6	30,3	–
France	8,2	8,2	19,9	0,8
Allemagne	3,9	7,1	24,1	1,3
Grèce	9,3	9,4	11,1	0,1
Irlande	7,9	7,2	68,2	5,1
Royaume-Uni	11,8	20,6	30,5	1,8
Japon	0,3	0,3	1,1	0,1
<i>Pays en développement</i>	9,9	12,7	30,6	–
Mexique	3,6	8,5	16,9	0,7
Brésil	7,4	8,0	33,1	1,3
Chine	3,1	7,0	32,3	1,2
Taiwan	5,8	6,1	9,0	0,3
Inde	0,6	0,5	4,1	0,2
Thaïlande	3,0	9,6	20,0	1,3
Hongrie	–	1,7	43,4	1,1
Pologne	–	0,2	21,3	1,4

\* La CNUCED calcule l'indicateur de performance en investissements directs entrants d'un pays par le rapport entre sa part dans le total mondial des IDE et sa part dans le PIB mondial.  
Source : CNUCED, données disponibles sur <www.unctad.org>.

incomplet et discontinu<sup>14</sup>. Une conception monolithique de la mondialisation risque ainsi de masquer son ampleur et sa signification réelles<sup>15</sup>.

### Mondialisation, diversité nationale et politiques publiques

Non seulement l'ampleur de la mondialisation dépend en partie des décisions des gouvernements, mais ses effets sont « filtrés » par le

14. M.F. Guillén, « Is Globalisation Civilizing, Destructive or Feeble? A Critique of Five Key Debates in the Social Science Literature », *Annual Review of Sociology*, vol. 27, 2001, p. 235-260.

15. Voir P. Hirst et M. Thompson, *Globalization in Question*, Cambridge, Polity Press, 1996. Ils ont contesté la nouveauté de la mondialisation par rapport à l'internationalisation de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, ont négligé certaines évolutions, notamment sur le rôle des multinationales, et ont adopté une conception trop monolithique du processus.



contexte national, et en particulier par les institutions et les politiques économiques. En conséquence, les politiques nationales jouent un rôle fondamental dans l'influence, positive ou négative, que la mondialisation peut exercer sur une économie. Cette seconde partie illustre le rôle central des institutions et des politiques nationales à travers deux thèmes fondamentaux dans les débats sur la mondialisation : l'extrême pauvreté dans les PED, et les inégalités dans les pays riches.

### *Recul de la pauvreté et inégalité internationale*

Depuis les débuts de l'industrialisation, la part de la population mondiale qui vit dans la pauvreté absolue<sup>16</sup> diminue. A mesure que certains pays ont connu un processus de développement, cette part s'est réduite, mais l'écart s'est creusé entre les pays qui s'industrialisaient et les autres<sup>17</sup>. L'accroissement de l'inégalité de revenu entre individus vivant dans des pays différents a ainsi été particulièrement rapide au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et s'est poursuivi jusqu'aux années 1970. Depuis les années 1980, l'écart de revenu entre le groupe des pays industrialisés et les PED tend au contraire à se réduire. Le tableau 2 distingue plusieurs groupes de façon à expliquer l'assertion souvent répétée selon laquelle l'écart de revenus « entre les riches et les pauvres » s'accroît. L'écart de revenu s'accroît entre deux

Tableau 2  
Evolution des écarts de revenu entre pays riches et pays pauvres

Rapport du revenu par habitant (en dollar PPA 1990), entre :	1960	1980	2001
Pays industrialisés / Pays en développement	7,1	7,8	6,1
15 pays les plus riches / 15 pays les plus pauvres*	11,6	22,2	46,2
Pays industrialisés / Chine	12,7	17,0	4,7
Etats-Unis / Chine	18,6	21,4	6,3

\* Liste des pays en fonction du classement en 2001 ; définitions des groupes dans Sachwald (2002), *op. cit.* [18].

Source : calculs à partir de CHELEM 2002.

16. La pauvreté absolue ou extrême est définie, à partir d'enquêtes de consommation dans les pays pauvres, par un revenu inférieur à 1 dollar par jour (en parité de pouvoir d'achat). Certaines études utilisent aussi le seuil de 2 dollars.

17. L. Pritchett, « Divergence, Big Time », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 11, 1997, p. 3-17 ; F. Bourguignon et C. Morrisson, « Inequality among World Citizens: 1820-1992 », *American Economic Review*, septembre 2002.

groupes limités, les pays les plus riches et les pays les plus pauvres. En revanche, la croissance d'un certain nombre de pays pauvres depuis les années 1980 leur permet de réduire l'écart de revenu avec les pays industrialisés. Le cas de la Chine est particulièrement remarquable de ce point de vue, mais d'autres pays très peuplés, comme l'Indonésie ou l'Inde, enregistrent aussi une réduction de l'écart avec les pays riches. Le tableau distingue en outre le cas des Etats-Unis, pays riche qui a connu une période de croissance forte dans les années 1990 – et a accru l'écart avec de très nombreux pays, y compris européens.

Depuis les années 1980, la réduction de l'inégalité internationale<sup>18</sup> s'explique notamment par la diminution de la part de la population mondiale vivant dans l'extrême pauvreté. Si cette tendance fait consensus, l'évaluation du niveau de la pauvreté absolue varie selon les études. Selon la Banque mondiale, 25 % de la population mondiale vivait avec moins de 1 dollar par jour à la fin des années 1990, alors que d'autres études estiment que la pauvreté absolue ne touchait que 10 % à 15 % de la population<sup>19</sup>. *L'objectif de développement du millénaire* d'un taux de pauvreté inférieur à 15 % serait ainsi déjà atteint, alors que, selon la Banque mondiale, il ne le sera qu'un peu avant 2015, date établie par l'Organisation des Nations unies. Malgré ces incertitudes statistiques, les différentes estimations indiquent que nous connaissons une réduction historique de la pauvreté dans le monde. A la fin du xx<sup>e</sup> siècle, cette réduction s'est accompagnée d'une amélioration des indicateurs de développement humain dans les pays pauvres, et notamment d'un accroissement de l'espérance de vie. Cette tendance est cependant menacée dans les pays d'Afrique les plus touchés par le sida.

La période de mondialisation coïncide donc avec une réduction de la pauvreté absolue et de l'écart de revenu entre pays riches et certains pays en développement. Cette évolution favorable, souvent mal

18. Mesurée avec un indice synthétique (l'indice de Gini par exemple) basé sur l'écart de revenu moyen entre pays, pondéré par la population. Voir : A. Melchior, « Global Income Inequality: Beliefs, Facts and Unresolved Issues », *World Economics*, vol. 2., n° 3, juillet-septembre 2001 ; F. Sachwald, *Mondialisation, innovation et inégalités*, Paris, Ifri, « Notes de l'Ifri » n° 48, 2002.

19. Voir : Banque mondiale, 2003, *op. cit.* [13], et M. Ravallion, *The Debate on Globalization, Poverty and Inequality*, World Bank Policy Research, Working Paper, mai 2003. Pour les autres estimations, voir : S. Bhalla, *Imagine There's No Country: Poverty, Inequality and Growth in the Era of Globalization*, Washington, Institute for international Economics, 2002 ; X. Sala-i-Martin, *The Disturbing « Rise » of Global Income Inequality*, Université de Columbia, Working Paper, mars 2002.

perçue, doit être soulignée, car elle signifie que de nouveaux pays s'engagent sur des trajectoires de développement et qu'il est possible de sortir de la pauvreté. La question centrale devient alors celle des politiques qui favorisent l'engagement d'un processus de croissance durable. De nombreuses analyses suggèrent que la participation aux échanges internationaux contribue à la croissance et à la réduction de la pauvreté<sup>20</sup>. Certains pays africains pourraient ainsi souffrir de leur insertion insuffisante dans la mondialisation. L'analyse des interactions entre développement et croissance ne permet cependant pas de préconiser des solutions simples, comme un accroissement de l'ouverture, sans politiques d'accompagnement. En effet, seuls les pays qui remplissent certaines conditions en matière de formation ou de structures institutionnelles sont en mesure de tirer parti de l'ouverture au commerce et aux IDE. Par ailleurs, les multinationales tendent à investir dans des pays qui disposent déjà de certaines infrastructures et dont les institutions garantissent un bon fonctionnement des opérations productives. Leur souci de disposer d'une main-d'œuvre certes bon marché, mais aussi productive, explique notamment qu'elles ne cherchent pas à éviter les pays qui respectent les droits fondamentaux des travailleurs<sup>21</sup>.

### *La dynamique des inégalités dans l'économie du savoir*

Depuis les années 1980, les inégalités internes ont augmenté dans certains PED et dans de nombreux pays industrialisés. Dans ces derniers, le progrès technique a été la cause principale de l'accroissement des écarts de revenus<sup>22</sup>; mais l'intensification de la concurrence que la mondialisation entraîne sur la plupart des marchés a amplifié le phénomène. Les deux tendances ont notamment incité les entreprises à renforcer leur capacité d'innovation, ce qui a accru la demande pour le travail qualifié au détriment du travail non qualifié<sup>23</sup>.

20. Pour une revue de littérature récente, voir A. Berg et A. Krueger, *Trade, Growth and Poverty: A Selective Survey*, FMI, Working Paper 03/30, 2003.

21. Cette observation à partir de données statistiques sur de nombreux pays dément l'idée que la mondialisation aurait enclenché une « course au moins-disant social ». Voir : D. Kucera, « Normes fondamentales du travail et investissements étrangers directs », *Revue internationale du travail*, 2002.

22. D. Cohen, *Richesse du monde et pauvreté des nations*, Paris, Flammarion, 1997 ; V. Aussilloux et F. Benaroya, « Commerce, emploi, inégalités », *Les Cahiers français*, n° 305, 2001.

23. J.M. Cardebat et E. Maurin, *Mondialisation, innovation et emploi*, Paris, Ifri, « Notes de l'Ifri » n° 49, 2003, disponible sur <www.ifri.org>.

Les conséquences pour les travailleurs non qualifiés ont varié en fonction des caractéristiques du marché du travail d'une part, et des politiques de redistribution de l'autre. Aux Etats-Unis, les travailleurs les moins qualifiés ont subi une pression à la baisse de leurs rémunérations, alors qu'en Europe les réglementations du marché du travail ont protégé les salaires. Les travailleurs peu qualifiés et les jeunes sont, en revanche, particulièrement touchés par l'accroissement du chômage<sup>24</sup>. A travers des mécanismes différents, la dynamique des économies contemporaines a engendré un accroissement des inégalités de marché entre les travailleurs. Cette tendance a été particulièrement marquée dans certains cas, comme aux Etats-Unis dans les années 1980, quand les entreprises connaissaient une période de restructuration drastique, notamment pour faire face à la concurrence japonaise.

Les politiques de redistribution ont permis de contrecarrer la tendance à l'accroissement des inégalités de marché. Les comparaisons internationales soulignent le caractère plus ou moins redistributif des politiques nationales et la diversité des choix en matière d'instruments de redistribution (minima sociaux, fiscalité...) <sup>25</sup>. Dans certains pays européens et au Canada, les mécanismes de redistribution ont permis de compenser très largement l'accroissement des inégalités de marché. L'évolution des inégalités dans les pays industrialisés depuis une vingtaine d'années illustre donc la persistance des spécificités nationales à la fois en matière de fonctionnement des marchés du travail et de redistribution. Ces différences de politiques publiques répondent en partie à des préférences collectives nationales. Ainsi, de nombreux sondages montrent que les Américains, y compris les pauvres, sont moins sensibles aux inégalités que les Européens<sup>26</sup>.

Depuis la Seconde Guerre mondiale, le « capitalisme de la protection sociale<sup>27</sup> » a facilité l'évolution des structures industrielles et l'approfondissement de la spécialisation internationale. A un niveau très

---

24. Les situations diffèrent selon les pays européens, notamment entre le Royaume-Uni (proche des Etats-Unis), les pays scandinaves et les pays d'Europe continentale comme la France.

25. F. Förster et M. Pellizzari, *Trends and Driving Factors in Income Distribution and Poverty in the OECD Area*, Paris, OECD, Working Paper, août 2000 ; T. Atkinson, M. Glaude, et L. Olier, *Inégalités économiques*, Rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2001.

26. A. Alesina, R. Di Tella et R. Mc Culloch, « Inequality and Happiness: Are Europeans and Americans Different? », *CEPR Discussion Paper*, 2001.

27. G. Esping-Andersen, « Quel Etat-Providence pour le <sup>xx</sup>e siècle ? », *Esprit*, février 2001.

général, il existe d'ailleurs une relation positive entre le degré d'ouverture des pays et l'importance des dépenses publiques<sup>28</sup>. Dans la période récente, la redistribution a joué un rôle important pour améliorer le sort des « perdants » de la mondialisation que sont les personnels les moins qualifiés. Si cette stratégie semble ne plus fonctionner, ce n'est pas d'abord à cause des contraintes imposées par la mondialisation, mais, plus fondamentalement, parce que les risques que doit couvrir la protection sociale ont changé. L'économie du savoir dans laquelle le monde est entré demande plus de personnels qualifiés, mais génère aussi des emplois de service peu qualifiés et peu rémunérés. La rapidité des évolutions technologiques dans un contexte de concurrence accrue impose aussi un rythme de changement élevé aux entreprises et aux salariés. Par ailleurs, les évolutions sociologiques accroissent les risques de dislocation des familles, et l'on sait que les enfants pauvres vivent souvent dans des familles monoparentales dont le revenu repose sur la rémunération d'un seul adulte.

Dans ce contexte, la lutte contre le chômage passe notamment par la promotion de la mobilité des personnels, y compris les moins qualifiés. Au-delà, il s'agit de promouvoir l'égal accès à diverses opportunités et l'assurance – pour ceux qui se retrouvent dans des emplois faiblement rémunérés – de pouvoir évoluer, plutôt que de poursuivre des efforts de redistribution des revenus au sens traditionnel. Ces évolutions impliquent des réformes dans le domaine de la formation, mais aussi en ce qui concerne le marché du travail ou les services publics, notamment pour améliorer l'accueil des jeunes enfants et l'accès à l'emploi des femmes<sup>29</sup>.

### **Pour une « mondialisation durable »**

La mondialisation est un processus hétérogène, inégal selon les secteurs, et dont certains pays restent largement exclus. Il peut être mis au ser-

28. Sur ce thème et sur les différences entre l'Europe et les Etats-Unis (qui ont un dispositif spécifique de soutien pour les pertes d'emploi liées au commerce, le *Trade Adjustment Assistance Program*), voir : A. Sapir « Who's Afraid of Globalization? Domestic Adjustment in Europe and America », in R.B. Porter *et al.* (dir.), *Efficiency, Equity, Legitimacy: The Multilateral Trading System at the Millennium*, Washington (D.C.), The Brookings Institution, 2001 ; D. Rodrik, « Has Globalization gone too Far? », Washington (D.C.), Institute for International Economics, 1997.

29. Pour différentes réflexions sur ces thèmes, voir : J.P. Fitoussi et P. Rosanvallon, *Le Nouvel Age des inégalités*, Paris, Seuil, 1996 ; G. Esping-Andersen, 2001, *op. cit.* [27] ; E. Maurin, *L'Egalité des possibles : la nouvelle société française*, Paris, Seuil, 2002.

vice de la croissance et du développement économique, à condition d'être encadré par des principes et des institutions de gouvernance globale, et aussi d'être promu par les gouvernements nationaux.

Les réactions contre la mondialisation à la fin des années 1990 ont souligné le caractère incomplet des institutions de gouvernance globale (notamment en matière d'environnement), et le manque de transparence et d'ouverture des institutions économiques internationales. L'une des voies d'évolution consiste à accroître la transparence de ces institutions et la possibilité pour certains représentants de la société civile d'exprimer leurs préoccupations au cours des processus de décision. Cette évolution est désormais amorcée et doit être poursuivie. Au-delà, la gouvernance globale suppose à la fois de nouvelles institutions et une meilleure articulation entre certaines institutions existantes<sup>30</sup>. Mais les politiques nationales sont tout aussi fondamentales pour soutenir le mouvement d'ouverture et promouvoir ses conséquences positives. La réflexion sur la gouvernance globale risquerait d'être une fuite en avant si elle se substituait à la réflexion sur les politiques nationales.

L'un des enjeux de l'actuel cycle de négociations commerciales multilatérales est de mieux intégrer les PED dans les échanges en leur assurant un meilleur accès aux marchés des pays industrialisés, notamment pour les produits agricoles et textiles. L'ouverture des marchés des pays du Sud est aussi un enjeu important pour les échanges Nord-Sud et Sud-Sud. Or, les évolutions souhaitables ne se produiront pas si les politiques nationales rendent l'ouverture trop coûteuse pour certaines catégories, notamment les travailleurs les moins qualifiés dans les pays riches<sup>31</sup>. Comme tout choix de politique économique, l'engagement dans la mondialisation a ses contraintes. Pour les pays industrialisés aujourd'hui, le défi est celui de l'accélération des réformes économiques et sociales. Ces réformes sont un moyen de tirer parti à la fois de la mondialisation et du progrès technologique, et de mieux répondre à l'évolution des aspirations individuelles dans les sociétés

---

30. P. Jacquet, J. Pisani-Ferry et L. Tubiana (dir.), *Gouvernance mondiale*, Conseil d'Analyse Economique, Paris, La Documentation française, 2002.

31. Le rôle des politiques nationales dans les pays pauvres a été rapidement évoqué plus haut et n'est pas abordé dans cette conclusion.

modernes. Le rythme et le détail des réformes souhaitables, qu'elles concernent le marché du travail, le système d'enseignement, la capacité d'innovation ou le gouvernement d'entreprise, dépendent des contextes nationaux. Les comparaisons nationales des institutions et des politiques publiques sont certes devenues systématiques dans le contexte de la mondialisation, mais elles n'amènent pas à recommander l'adoption des institutions et des pratiques américaines. La diversité des contextes nationaux et la richesse des enseignements des comparaisons internationales suggèrent ainsi qu'il est possible de réformer et de conserver une certaine diversité des systèmes capitalistes<sup>32</sup>.

La mondialisation rend certains facteurs de production, et notamment le capital, plus mobiles. Cette plus grande mobilité du capital, comme celle des cadres, n'a pas lancé une « course au moins-disant social ». Elle a en revanche accru la capacité de choix de certains acteurs économiques, qui comparent non seulement les taux d'imposition, mais aussi les offres nationales en matière de services publics, d'infrastructures ou de formation des personnels locaux. Dans cette mesure, la mondialisation tend à accroître l'écart entre les pays qui ont une bonne gestion publique et ceux qui souffrent de problèmes majeurs en la matière, quel que soit leur niveau de richesse. La mondialisation n'empêche pas les pays d'exprimer des préférences collectives, que ce soit en matière de protection sociale, de promotion de la création culturelle nationale ou de maintien des agriculteurs à la terre. Elle impose en revanche, comme le montrent les débats sur les politiques agricoles ou la diversité culturelle<sup>33</sup>, une plus grande transparence et une plus grande rigueur dans l'élaboration des mesures qui visent à mettre en œuvre ces choix. ■

---

32. Voir notamment : S. Berger et R. Dore, *National Diversity and Global Capitalism*, New York, Cornell University Press, 1996 ; J.-Ph. Touffut (dir.), *Institutions et croissance : les chances d'un modèle économique européen*, Paris, Albin Michel, 2001.

33. Voir respectivement J.Y. Carfantan, *La Mondialisation déloyale*, Paris, Fayard, 2002 et M. de Saint Pulgent et al., *Mondialisation et diversité culturelle. Le cas de la France*, Paris, Ifri, « Notes de l'Ifri », n° 51, 2003.