

Pour une politique commerciale sociale-démocrate¹

Jean-Paul Fitoussi

L'intégration économique suppose l'ouverture. L'ouverture induit la volatilité. La volatilité nourrit l'insécurité. L'insécurité appelle la protection. La question qui se trouve au cœur de la mondialisation, aujourd'hui comme hier, est celle de savoir comment répondre à la demande de protection des citoyens confrontés à l'insécurité économique et sociale née de l'intégration économique. La mission première d'un Etat-nation est, de fait, de protéger sa population.

La conséquence principale du phénomène de mondialisation peut ainsi être comprise comme l'obligation faite aux Etats-nations de définir le degré politiquement optimal, c'est-à-dire acceptable pour leur population, de protection. A cet équilibre, les bénéfices de l'ouverture outrepassent les pertes qui en résultent, de sorte qu'il devient possible à l'intérieur du pays considéré que les gagnants de la mondialisation compensent les perdants. Si tel n'était pas le cas, l'effet net de la mondialisation deviendrait négatif et, en l'absence de mesures correctrices à visée redistributive, le pays ferait vite face à une instabilité politique insoutenable.

Or, il y a essentiellement deux moyens pour les gouvernements d'atteindre ce degré optimal de protection : soit l'institution d'un Etat providence (c'est-à-dire de protections sociales) ; soit le protectionnisme. Ces deux voies ont été empruntées au cours du 20^{ème} siècle avec des fortunes contrastées. La montée du protectionnisme déclenchée par la première guerre mondiale a conduit à la fin de la « première mondialisation » et aux désastres de la première moitié du 20^{ème} siècle. A l'inverse, l'expansion des Etats providence est allée de pair avec l'internationalisation des économies et le démantèlement progressif des barrières douanières dans la seconde moitié du 20^{ème} siècle.

La contradiction de notre mondialisation tient à ce que, sous l'influence d'une doctrine aussi naïve qu'anti-démocratique, les responsables politiques se convainquent progressivement que le reflux de l'Etat providence (éducation publique, protection sociale, logement) et l'adoption de politiques macroéconomiques gouvernées par des règles et donc peu réactives, constituent une réponse adaptée à l'intégration économique.

Pourtant, il paraît raisonnable de penser que la fin de la première mondialisation a résulté du choix fait, parmi les puissances industrielles de l'époque, du protectionnisme et non de l'Etat providence comme réponse à l'insécurité économique et sociale résultant de l'ouverture aux échanges internationaux. L'effet désastreux de ce choix non-coopératif ne se dissipa finalement que par le développement financier (le développement institutionnel date de la fin du 19^{ème} siècle) de l'Etat providence après 1945, qui rendit en retour possible la ré-émergence de la mondialisation à partir des années 1970. C'est précisément à la fin de ce cycle que nous semblons être parvenus.

La protection sociale est désormais perçue comme un frein à la compétitivité, et, par conséquent, comme un handicap dans une économie mondialisée. Ceci explique largement la résurgence des tentations protectionnistes dans les pays développés, même si celles-ci se font également sentir ailleurs.

¹ Ce texte est la traduction de la communication « Globalization and the twin protections » faite par Jean-Paul Fitoussi au Shadow G8 (New York) en février 2007.

Cette réaction est rien moins que logique : si c'est la satisfaction de la demande de protection qui a rendu possible le redéploiement des processus de mondialisation, que peut-il se passer si le sens commun supposé tente de persuader les populations que la protection sociale doit refluer...du fait de la mondialisation ? Si on s'efforce de convaincre les habitants des pays riches qu'ils sont handicapés dans le jeu mondial par leur richesse, il est en effet tout à fait probable que ceux-ci veuillent progressivement se retirer du jeu...

Mais nous savons heureusement que le reflux de l'Etat providence et le développement du protectionnisme dans les pays riches sont des politiques non-coopératives qui ne peuvent de ce fait être poursuivies bien longtemps. La raison pour laquelle la reconstruction de l'Etat providence doit être choisie contre la voie protectionniste est également de nature économique et tient à la modernité de notre régime de croissance.

La protection sociale n'a en effet rien à voir avec la charité, mais s'apparente à une fonction assurantielle, c'est-à-dire à une garantie apportée contre le risque et à la stimulation de l'innovation qui en résulte. Combinée à une politique macroéconomique réactive, l'Etat providence protège les individus et les entreprises en maintenant dans le pays qui a fait ces choix un degré élevé d'activité économique. Dans un environnement mondial, il existe une relation inverse entre aversion au risque et protection : moins les individus sont protégés, plus ils sont adverses au risque, puisque, à l'extrême de la « non-protection », la prise de risque met en jeu la survie des individus ou des entreprises. A l'échelle d'une nation, on peut songer au rapport qui existe pour les petites économies ouvertes entre mondialisation, Etat providence et innovation.

Les bénéfices tirés de l'ouverture internationale sont précisément liés à la capacité des individus de prendre des risques pour se construire un avenir plus stable. L'investissement et l'innovation sont fondamentalement des prises de risque. En d'autres termes, plus la propension à innover (donc à prendre des risques) est forte, plus les gains tirés de la mondialisation seront élevés. La mondialisation n'est donc un jeu profitable que pour les pays capables de mettre en œuvre une stratégie de prise de risque efficace. Celle-ci doit avoir deux composantes fondamentales : la première vise à protéger les travailleurs, la seconde à protéger les entreprises.

Cette dernière comprend trois volets :

- Le premier est assez général et on peut y faire référence sous le nom d'assurance collective d'activité économique. Il implique que le gouvernement ne laissera pas le taux de croissance de l'économie baisser de manière durable, limitant les creux économiques à des périodes courtes en faisant un usage actif de la politique macroéconomique. Cet engagement de réactivité a pour effet d'encourager l'investissement en réduisant l'incertitude qui est y attachée et d'accroître le dynamisme du marché du travail ;
- Le deuxième volet consiste dans la mise en œuvre d'une politique de concurrence non dogmatique qui a pour conséquence de lever les blocages de l'investissement et de l'innovation liés à l'application trop étroite du droit de la concurrence ;
- Enfin, le troisième volet tient au développement d'institutions favorables aux entrepreneurs, et en particulier au développement de marchés financiers intégrés et régulés.

La protection des travailleurs consiste pour sa part principalement dans leur protection sociale. Sans elle, il est vraisemblable que les travailleurs s'opposeraient en toute rationalité aux réformes et aux changements structurels. Ils ne prendront en effet pas le risque du changement sans la garantie d'une deuxième chance en cas d'échec.

Ces deux protections sont complémentaires : sans la protection accordée aux entreprises, la protection donnée aux travailleurs devient bien trop coûteuse, car la dépense sociale augmenterait alors plus que proportionnellement au PIB si celui-ci est inférieur à son potentiel. Pour autant, dans une telle situation, la décrue de la protection sociale aurait un effet négatif sur la croissance économique, celle-ci étant déjà faible par définition.

La reconstruction de l'Etat providence est également la réponse la plus efficace -du point de vue de la cohésion sociale- au développement des inégalités induit par la mondialisation. Le défi majeur des pays émergents est en effet l'explosion des inégalités de revenu et des inégalités sociales qui résultent de leur accès récent aux échanges internationaux. Il paraît tout à fait plausible que dans des pays comme la Chine, la Russie ou le Brésil, le développement de ces inégalités conduise à une instabilité politique si forte que leur développement économique en soit brutalement stoppé, et avec lui leur ouverture internationale.

Au surplus, si le protectionnisme pur et dur doit être banni de l'arsenal économique des pays développés, il pourrait se révéler très utile pour des pays émergents et potentiellement émergents. Il a en effet été démontré il y a déjà un certain temps déjà que le protectionnisme commercial avait pour effet de protéger les industries naissantes (ou « dans l'enfance »), ce qui pouvait augmenter le taux de croissance de long terme des pays en développement (les exemples chinois et indiens nous le rappellent à propos). L'intégration de ces pays au commerce international requiert en effet une structure industrielle plus développée. Le protectionnisme financier est également un moyen de se prémunir des effets catastrophiques que la libéralisation financière aveugle a eu, continue d'avoir et pourrait avoir demain sur les pays en développement.

Autant il y a un arbitrage pour les pays développés entre protection sociale et protectionnisme, autant cet arbitrage n'existe pas pour les pays en développement, dans lesquels les recettes fiscales et sociales sont trop faibles et l'Etat providence embryonnaire. Le protectionnisme peut alors avoir deux avantages : permettre d'enrichir la structure industrielle ; fournir au moyen des tarifs douaniers les fonds publics nécessaires à la construction d'un système social.

Notons à cet égard que le mélange, à l'échelle de la planète, de stratégies protectionnistes et de quasi libre-échange qui caractériserait alors les marchés serait à même d'engendrer des stratégies coopératives très éloignées du protectionnisme stratégique de l'entre-deux guerre. En effet, cette configuration des échanges internationaux a pour objet l'inclusion sociale à grande échelle, à la fois à l'intérieur des pays au moyen des systèmes de protection sociale, et entre les pays à travers le rattrapage progressif permis aux pays en développement par un protectionnisme tempéré.

En somme, les principes fondamentaux d'une politique commerciale sociale-démocrate devrait être les suivants : protection sociale et ouverture (en particulier aux produits des pays émergents) pour les pays développés ; protection commerciale (pour des motifs industriels) et intégration économique pour les pays en développement.