



Déclarations et Discours

N° 85/29

COMMENT AFFRONTER L'INTERDÉPENDANCE GLOBALE

Allocution de Mme Sylvia Ostry, ambassadeur du Canada pour les négociations commerciales multilatérales et représentant personnel du Premier ministre pour le Sommet économique, à l'*International Monetary and Trade Conference*, Philadelphie, le 8 décembre 1985.

Il est maintenant à la mode de parler d'interdépendance globale. L'expression est sortie des pages de manuels ennuyeux pour se retrouver sur les bureaux de brillants politiciens. Mais sa signification précise n'est pas toujours claire, encore moins ses incidences de politique.

Je vois deux grands sens à l'interdépendance globale telle qu'on l'applique à l'économique. L'expression suppose un resserrement des liens économiques entre les pays par le développement continu du commerce, et tout particulièrement des courants financiers. Mais elle recouvre également un concept un peu différent, quoique connexe, à savoir les interrelations qui existent entre les puissantes forces qui façonnent le système économique mondial actuel et celui dont nous hériterons demain : ces interactions sont les plus visibles dans les liens complexes que tissent la politique macro-économique, les mouvements de capitaux, les taux de change et le commerce extérieur.

Ces deux manifestations de l'interdépendance véhiculent le même message. L'interdépendance donne nettement un sentiment de risque amplifié, mais aussi des possibilités sans précédent de réaliser des gains communs.

Les incidences de politique sont importantes tant pour les gouvernements que pour les institutions économiques internationales. Nombre de questions de politique traditionnellement perçues comme dépendant uniquement de critères internes sont de plus en plus exposées à l'intrusion d'objectifs internationaux ou ont d'importantes retombées sur l'économie internationale. Aucun pays ne s'est encore doté d'un processus décisionnel pleinement adapté à cette zone grise qui sépare la politique économique nationale et internationale.

Les institutions multilatérales sont elles aussi pressées de s'adapter. La structure établie après la Seconde Guerre mondiale pour promouvoir le développement économique, des marchés financiers ordonnés et un système commercial mondial ouvert reposait sur trois piliers — la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI) et l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Mais l'économie mondiale contemporaine est devenue immensément plus interdépendante que l'économie que ces institutions devaient servir. Le « vieux multilatéralisme » nous a servi étonnamment bien pendant plusieurs décennies. Mais il ne pourra probablement pas répondre aux besoins de demain s'il n'est pas adapté et renforcé.

Nous avons ici un problème de chronométrage. Deux horloges sont en marche : l'horloge de l'accélération rapide de l'interdépendance économique, et l'horloge des prises de décisions nationales et multi-

latérales. Mais ces horloges n'ont pas encore été synchronisées. Il reste à nous entendre sur la politique économique qui serait l'équivalent de l'heure moyenne de Greenwich.

Mais certains signes, très récents, nous montrent que le moment de cette synchronisation pourrait approcher. Au deuxième semestre de 1985, nous avons vu certains développements fort intéressants révélant une percée possible dans la coopération économique internationale. J'aimerais vous en parler ce soir. Mais permettez-moi d'abord de vous esquisser le contexte économique dans lequel se situent ces développements.

L'économie mondiale en est maintenant à sa troisième année de reprise après la récession de 1981-1982. Mais c'est une reprise profondément caractérisée par la dissymétrie et le déséquilibre. Le rythme et la nature de la reprise ont différé grandement entre les grands « blocs » de l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) — Amérique du Nord, Europe et Japon. Cette divergence, apparente en 1983, s'est même davantage accentuée au moment où la reprise atteignait son apogée, c'est-à-dire en 1984 lorsque les États-Unis ont connu un rythme de croissance près de trois fois plus important que celui de l'Europe et dépassant d'un point de pourcentage celui du Japon. La convergence des taux de croissance actuelle et projetée est davantage attribuable à un ralentissement de la croissance aux États-Unis qu'à une accélération compensatoire de la croissance dans les deux autres blocs.

Ce schéma de croissance divergent — surtout marqué outre-atlantique — a été à la fois la conséquence et la cause des sérieux déséquilibres dans l'économie de la zone OCDE.

La manifestation la plus visible de cette différence dans les résultats de la reprise a été le très sérieux déséquilibre des comptes courants des membres de l'OCDE, comme en ont témoigné les déficits sans précédent du compte courant des États-Unis et les excédents croissants du Japon, de l'Allemagne et de certains autres pays européens. Ces taux de croissance différenciés ont peut-être compté pour le tiers du déficit en compte courant des États-Unis. L'autre grand facteur (outre la perte de dynamiques marchés moins développés) a été l'étonnante appréciation du dollar. La locomotive américaine avait un moteur supplémentaire.

Le désalignement des taux de change était lui-même fonction des mouvements de capitaux plutôt que de marchandises (ce qui montre comment la tendance à l'intégration globale des marchés financiers a complètement renversé le « processus d'ajustement » externe). Et ces mouvements de capitaux étaient au moins partiellement attribuables à un autre déséquilibre fondamental observé dans l'économie de l'OCDE — soit le net contraste entre, d'une part, la politique budgétaire des États-Unis et, d'autre part, celles de l'Europe et du Japon. Si le mouvement vers un allègement fiscal aux États-Unis a représenté cumulativement près de 4 pour cent de son produit national brut entre 1982 et 1985, et que ce mouvement a été la grande force qui a sorti l'économie mondiale de la vive récession du début des années 80, le changement comparable dans le sens d'une restriction budgétaire a représenté 2,5 pour cent au Japon et plus de 3 pour cent en Allemagne.

Le déséquilibre budgétaire et le fort taux d'intérêt réel qui en a résulté ont manifestement été l'une des grandes causes de la progression du dollar. Pourtant, à un niveau plus fondamental, il existe un

déséquilibre encore plus dangereux. L'écart entre l'épargne et la demande aux États-Unis (y compris le déficit budgétaire massif) a été comblé en prélevant sur les épargnes de l'étranger. Au Japon, on retrouve ce même écart fondamental entre l'épargne et l'investissement. Dans ce pays, les épargnes nettes ne sont pas pleinement absorbées par la demande intérieure, mais plutôt exportées comme mouvements de capitaux, surtout vers les États-Unis, accompagnant ainsi des exportations massives d'articles manufacturés. L'excédent structurel de l'épargne japonaise est la grande cause de l'énorme excédent en compte courant du Japon, qui ne cesse d'ailleurs de s'accroître.

Enfin — pour achever cette énumération des sources de déséquilibre — la reprise a produit au niveau de l'emploi des résultats fort différents entre d'une part l'Europe et, d'autre part, les États-Unis et le Japon. Le problème de chômage en Europe date d'il y a quinze ans et est révélé de façon des plus saisissante par une donnée étonnante : il n'y a eu aucune création nette d'emplois dans l'ensemble de l'Europe depuis 1970. La reprise après la récession de 1982 a peu influencé le taux de chômage en Europe, qui semble s'être immobilisé entre 11 et 12 pour cent. Par contraste, le taux de chômage aux États-Unis a chuté, passant d'un sommet de près de 11 pour cent pendant la récession à son niveau actuel de près de 7 pour cent.

Le chômage européen est aussi bien attribué à la rigidité des marchés de la main-d'œuvre qu'à l'insuffisance de la demande, mais on s'entend peu sur la partie de ce chômage qui serait résorbée en assouplissant la politique macro-économique sans raviver l'inflation. Mais il y a de plus en plus de risques que, avec la persistance du chômage, la demande ne reste insuffisante même si l'on assouplit la politique : cette résistance s'expliquerait autant par un processus d'investissement depuis longtemps inadéquat que par une érosion des compétences des travailleurs et des habitudes de travail.

Ces déséquilibres ont une nature distincte, quoique nettement interactive. De plus, pris ensemble, ils posent un danger manifeste : en effet, ils constituent un terrain éminemment propice aux pressions protectionnistes. Tous les pays ont la tentation de résister aux conséquences des déséquilibres en adoptant des mesures protectionnistes.

Le « néo-protectionnisme » est en recrudescence depuis au moins quinze ans, mais sa progression semble s'être accélérée depuis la récession du début des années 80. Le recours de plus en plus fréquent aux barrières non tarifaires est particulièrement remarquable. Selon l'OCDE, à la fin de 1983, les groupes de produits frappés de barrières non tarifaires comptaient pour 30 pour cent de la consommation totale d'articles manufacturés dans les pays de l'OCDE, comparativement à 20 pour cent en 1980. Un aspect particulièrement pernicieux de ces mesures à la frontière est que le pays importateur tout comme le pays exportateur réclament leur maintien ou même leur prorogation. Rien dans l'histoire ou la théorie du commerce réglementé ne suggère qu'elles comportent un mécanisme auto-correcteur.

Le néo-protectionnisme prend aussi une autre forme perfide, plus difficile à quantifier : une prolifération de politiques nationales (subventions, règlements, dépenses fiscales et transferts) qui ont pour effet, sinon toujours pour objectif, de régir les échanges de marchandises, mais qui sont considérées comme d'ordre interne et largement soustraites aux règles et pratiques du GATT.

La source de ce néo-protectionnisme dans le monde industrialisé a été le refus ou l'incapacité de s'ajuster aux actuels changements structurels et aux chocs des années 70 — aggravés par la turbulence des taux de change et par la vive récession des années 80. Le GATT — le pied non fini du trépied multilatéral de l'après-guerre — n'a pas été conçu pour s'occuper de la zone grise qui sépare la politique industrielle nationale et la politique commerciale, pas plus qu'il n'a été conçu pour affronter le détournement massif des courants commerciaux entraîné par une longue période de désalignement des taux de change.

Enfin, outre ses effets préjudiciables sur les pays industriels, la montée du protectionnisme est incompatible avec la capacité de soutenir, et encore moins de régler, le problème de l'endettement global. Le maintien de l'accès aux marchés de l'OCDE est une condition nécessaire, bien que non suffisante, pour que les pays débiteurs puissent gagner les devises nécessaires à la gestion de leur dette courante, pour donner à la communauté internationale cette confiance dont dépendront les futurs mouvements financiers, et pour assurer la croissance.

Ainsi, le contexte économique des « grands événements » de 1985 (le Sommet de Bonn, la réunion du Groupe des cinq [la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Allemagne de l'Ouest, la France et le Japon] le 22 septembre et l'initiative Baker à Séoul) a été caractérisé par une matrice complexe de problèmes interreliés. Quelles en sont les incidences au niveau des politiques?

Premièrement, et c'est l'élément le plus fondamental, la prolongation et l'exagération du déséquilibre a éliminé une solution unilatérale préconisée par les États-Unis pour alléger les tensions systémiques de plus en plus marquées. Le remède habituellement préconisé par les participants au Sommet et par d'autres — une réduction substantielle et soutenue du déficit budgétaire américain — abaisserait les taux d'intérêt ainsi que la valeur du dollar; mais il aurait aussi pour effet, pendant un certain temps, de réduire la croissance (qui s'essouffle déjà) aux États-Unis puisque les moindres taux d'intérêt résultants stimuleraient l'activité et que la moins bonne tenue du dollar n'accroîtrait les exportations nettes qu'avec un décalage. Cette politique unilatérale entraînerait une baisse de l'activité dans le reste du monde parce que l'incidence d'un ralentissement de la croissance aux États-Unis et d'un renforcement de la compétitivité des producteurs américains dépasserait les effets stimulatifs (décalés) d'un abaissement des taux d'intérêt et d'un assainissement des termes de l'échange.

La réduction de la croissance mondiale aurait, sur les pays fortement endettés, des conséquences très sérieuses sur lesquelles il est à peu près inutile que je m'arrête.

De plus, bien que la politique commerciale américaine avant le Sommet de Bonn se soit surtout concentrée sur le lancement d'une nouvelle série de négociations au sein du GATT comme moyen de résister à la montée de la vague protectionniste, il devenait de plus en plus clair qu'une nouvelle série de négociations pourrait en tant que telle s'avérer inadéquate tant que les perspectives d'exportation des États-Unis ne seraient pas améliorées par un renforcement de la compétitivité et par une croissance plutôt que par une contraction des marchés étrangers, développement plutôt improbable si les autres grands blocs économiques ne modifiaient pas leurs politiques. De plus, une amélioration de la compétitivité américaine (et la nécessité d'assurer le service d'une dette toujours plus importante à l'égard de l'étranger) supposerait un renversement de la balance commerciale des États-Unis qui pourrait provoquer

une sérieuse réaction protectionniste dans une Europe à croissance languissante et dans un Japon « résistant à l'importation », ce qui menacerait à nouveau d'entraîner l'effondrement du système commercial et de raviver la crise de l'endettement global.

La logique du lien ainsi établi est donc claire et impitoyable. Elle découle d'abord d'une coordination macro-économique qui est le fondement nécessaire de la préservation du système commercial et monétaire international. Mais les leçons de ces dernières années nous montrent que cela ne suffit pas. Dans les sphères nationale et internationale, la politique commerciale et l'aménagement des structures — micro-économie et économie de l'offre — sont aussi importants que les politiques touchant la monnaie, la fiscalité et les taux de change — macro-économie et économie de la demande — pour le bon fonctionnement de l'économie mondiale. Il y a donc un très grand besoin de coopération efficace.

Le Premier Acte de la grande série dramatique intitulée « Comment affronter l'interdépendance globale » s'est déroulé au Palais Schaumburg, à Bonn, en 1985. Les articles critiques n'ont pas été très tendres. L'un de ces articles, qui titrait « Le petit Sommet qui n'en était pas un », résume bien ces critiques :

« Du 2 au 4 mai, quelque 3 000 journalistes et reporters de la télévision ont renoué de vieilles amitiés à Bonn, et le lendemain le président Reagan posait une couronne au cimetière militaire ouest-allemand de Bitburg. Ah oui : à peu près en même temps, les dirigeants des États-Unis, de la Grande-Bretagne, de l'Allemagne de l'Ouest, de la France, de l'Italie, du Canada et du Japon tenaient leur sommet économique annuel. Il ne s'y est pas passé grand-chose. » (*Business Week*, le 20 mai 1985)

Cette évaluation n'était pas seulement méchante. Elle était aussi trompeuse. Si (avec le recul du temps) les critiques avaient su que ce qui se déroulait à Bonn n'était pas le Premier Acte de la série dramatique de 1985, mais le Dernier Acte d'une pièce qui avait commencé en 1980, ils auraient convenu qu'il s'y passait beaucoup de choses.

Le principal résultat de Bonn — une « première » dans l'histoire des sommets — a été une déclaration dans laquelle chaque pays énonçait sa stratégie et ses objectifs économiques. Ces stratégies et objectifs étaient étonnamment semblables : réduire les rigidités structurelles et maintenir la prudence dans les politiques budgétaires et monétaires (le Japon soulignait en outre sa détermination de réduire les obstacles à l'importation).

Mais le remarquable degré de convergence des politiques — sur l'importance du rôle des marchés et sur la réduction du rôle de l'État — avait une incidence plus profonde. La convergence des politiques — par laquelle chacun s'efforce de mettre de l'ordre dans ses affaires — constituait la solution pour affronter l'interdépendance globale, solution qui avait dominé les réunions au sommet et les réunions d'autres instances depuis le début des années 80. Cette convergence des politiques suppose une « non-intervention » aux plans national et international. Bonn a marqué l'apogée de ce point de vue.

Le Deuxième Acte s'est déroulé au Plaza Hotel de New York le 22 septembre : les acteurs — les ministres des finances et les gouverneurs des banques centrales du Groupe des cinq.

On a beaucoup débattu de la véritable signification de la réunion des cinq, non parce que le Groupe s'est réuni comme il a l'habitude de le faire régulièrement depuis nombre d'années, mais en raison de la publicité attachée à la réunion et du moment de sa tenue — à la veille d'un important discours de politique commerciale que devait prononcer le président Reagan et juste avant les réunions annuelles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international.

Les participants à cette réunion se sont surtout concentrés sur les taux de change. Dans leur déclaration, les ministres et gouverneurs des cinq mentionnaient que « les taux de change devraient jouer un rôle dans l'ajustement des déséquilibres externes... [et que] pour ce faire, les taux de change devraient mieux refléter les données économiques fondamentales... » Ils mentionnaient la nécessité d'une « appréciation ordonnée et plus ample des principales devises autres que le dollar, contre le dollar lui-même » ainsi que leur volonté de « coopérer plus étroitement afin d'encourager cela ».

Sur les marchés des changes, les paroles comptent souvent plus que les actions. Comme nous le savons, il y a eu un important réaligement des trois grandes monnaies internationales depuis le 22 septembre — notamment une appréciation du yen contre le dollar, en partie attribuable à une intervention, mais aussi largement due à la perception d'un changement dans la politique des États-Unis.

Quel était ce changement? En réaffirmant leur leadership mondial en matière d'économie internationale, les États-Unis ont également rejeté, de l'avis de nombreux observateurs, l'approche de la « non-intervention » ou de la convergence des politiques en matière de coopération économique internationale, approche qui était au cœur du Sommet de Bonn. En soulignant le lien qui existe entre les taux de change désalignés et les pressions protectionnistes ou, de façon inverse, l'interrelation entre le système commercial international et le système monétaire international, les représentants des cinq ont souligné un aspect fondamental de l'interdépendance qui n'avait été explicitement reconnu ni à Bonn ni dans les autres sommets tenus depuis 1980. Mais le communiqué des cinq ne donnait toujours pas de solution pour la coordination des politiques macro-économiques. Si l'on établit une distinction entre la compatibilité des politiques et la convergence des politiques, la première impliquant, comme l'a suggéré Henry Wallich, une importante modification des politiques nationales pour tenir compte de l'interdépendance économique internationale, on trouve peu de traces de cette distinction dans le communiqué des cinq. On verra.

De New York, nous nous rendons à Séoul pour le Troisième Acte, c'est-à-dire les assemblées annuelles de la Banque et du Fonds tenues au début d'octobre et où a été dévoilée « l'initiative Baker ». Ce plan proposait que les efforts d'ajustement structurel des pays débiteurs soient appuyés par une intensification des prêts à l'ajustement structurel et des prêts sectoriels (par opposition aux prêts au titre de projets plus traditionnels) consentis par le groupe de la Banque mondiale, par l'offre de nouveaux prêts commerciaux ainsi que par le maintien du rôle central du FMI en étroite coopération avec la Banque internationale pour la reconstruction et le développement. Les incidences de la proposition américaine sur le rôle de la Banque ainsi que sur ses relations avec le Fonds, les banques commerciales et les pays débiteurs restent à être pleinement explicitées, mais il y a peu de doute que l'initiative constitue un autre développement important qui viendra également mettre à l'épreuve la coopération internationale.

Enfin, le 28 novembre à Genève, les parties contractantes au GATT prenaient la décision d'établir un comité préparatoire pour le programme d'une nouvelle série de négociations commerciales multilatérales, programme qui serait soumis à la réunion ministérielle de septembre 1986. Demain, vous obtiendrez d'autres renseignements sur ce développement heureux et important. Je voudrais simplement mentionner que le véritable enjeu de cette série sera le renforcement et le raffermissement du système commercial multilatéral. Ce système « appartient » à la communauté internationale, et il reste à voir s'il pourra surmonter la tendance manifeste au parasitisme qui a caractérisé les dix dernières années.

Permettez-moi de terminer sur une note d'espoir. Certains indices nous portent à croire que le processus de prise des décisions, tant au plan national qu'international, commence à s'adapter à l'intensification de l'interdépendance globale. Comme je l'ai dit, il s'agit d'un problème de chronométrage. Il se peut que la peur commune du péril contribue davantage à débloquer la situation que ne pourraient le faire les nobles appels à la concorde, à la réciprocité et à l'esprit d'équipe.

(L'allocution se termine sur une citation d'un poème de Lewis Carroll).

*The valley grew narrow
and narrower still,
And the evening got darker
and colder,
Til merely from nervousness
(not from goodwill)
They marched along shoulder
to shoulder.*

S/C