

« La grande désillusion » : la mondialisation questionnée par J. Stiglitz

BIM n°22 - 26 juin 2002
Betty WAMPFLER

Le BIM d'aujourd'hui est inhabituel, dans le sens où il ne traitera pas de microfinance, mais plus généralement d'économie, de choix et d'alternatives économiques dans lesquels les systèmes financiers ont leur rôle à jouer, même s'ils ne sont que des éléments d'une stratégie plus globale.

Nous souhaitons vous donner aujourd'hui l'envie de lire le dernier livre de Joseph E. Stiglitz « Globalisation and its Discontents », paru en avril dernier chez Fayard dans sa traduction française sous le titre « La grande désillusion ». Son propos ouvre des voies de réflexion et de débat qui doivent nous interpeller, en tant que professionnels de la microfinance, mais aussi en tant que « citoyens du monde ».

J. E. Stiglitz est un économiste américain ; il vient d'obtenir le prix Nobel d'Economie pour ses travaux sur les imperfections des marchés. Universitaire, il a fait partie, de 1993 à 1997, du Council of Economic Advisers, comité de trois experts chargés d'assister le Président Clinton dans ses décisions économiques. En 1997, il est entré à la Banque Mondiale, en tant que Vice Président et économiste en chef. Il a démissionné de la Banque Mondiale en 1999, en expliquant que « Plutôt que d'être muselé, j'ai préféré partir ». Cette biographie donne d'emblée une intensité - et une légitimité - particulières au livre de J. Stiglitz.

« La grande désillusion » est un réquisitoire contre la manière dont la mondialisation est conduite aujourd'hui. A partir de différents exemples de processus de libéralisation que ses fonctions lui ont permis de suivre « de l'intérieur », J. Stiglitz démontre que « la mondialisation [telle qu'elle est menée aujourd'hui] ça ne marche pas » ; il analyse les causes et les responsabilités des échecs observés et propose « d'autres voies pour accéder au marché ».

Stiglitz définit la mondialisation comme « l'intégration plus étroite des pays et des peuples du monde qu'ont réalisé, d'une part, la réduction considérable des coûts du transport et des communications, et d'autre part, la destruction des barrières artificielles à la circulation transfrontière des biens, des services, des capitaux, des connaissances et (dans une moindre mesure) des personnes ».

Pour Stiglitz, la mondialisation n'est pas une chose mauvaise en elle-même. Elle a permis la diffusion du savoir et de l'information, l'échange des connaissances et des techniques, la croissance économique et l'amélioration du niveau de vie des populations dans certains cas, l'aide

internationale a sauvé des vies. « La mondialisation peut être bénéfique, elle est potentiellement capable d'enrichir chaque habitant de la planète, et en particulier les plus pauvres ».

Pourtant, elle est aujourd'hui fortement contestée, dans les pays en développement qui en subissent les crises sans en récolter aucun fruit, mais aussi, depuis peu, dans les pays développés, sous des formes de plus en plus violentes (mouvements anti-mondialisation de Seattle, de Gènes, ...). Stiglitz constate que la mondialisation n'a pas tenu ses promesses ; dans nombre de pays, elle engendre des crises économiques profondes et durables, elle provoque le chômage, accroît les inégalités entre riches et pauvres, débouche sur des mouvements sociaux, sur la violence urbaine... Pour Stiglitz, le décalage entre une mondialisation théoriquement bénéfique et celle qui se développe aujourd'hui est imputable à la manière dont le processus est conduit - imposé - par les institutions internationales de Bretton Woods : le FMI, la Banque Mondiale, l'OMC. Les plus anciennes d'entre elles, FMI et Banque Mondiale, ont été créées en 1944 pour développer une action collective mondiale visant à soutenir la reconstruction d'après guerre et à assurer une stabilité économique et financière à l'échelle de la planète. Les fondements théoriques de leur action étaient keynésiens : les marchés livrés à eux mêmes souvent ne fonctionnent pas bien, leur action ne suffit pas à créer le plein emploi, l'intervention publique est alors nécessaire pour soutenir la demande globale par des politiques monétaires et budgétaires d'expansion (augmentation des dépenses publiques, réduction des impôts, réduction des taux d'intérêt, injection de liquidités par les prêts consentis par les institutions internationales).

Ultérieurement, ces fondements théoriques vont fortement évoluer et conduire, au début des années 80, à des positions quasiment inverses : le consensus de Washington qui prône l'idéologie du libre marché, « le fanatisme du marché », écrit Stiglitz. Politiques d'austérité, privatisation et libéralisation sont les trois piliers de cette doctrine, dont le FMI et la Banque Mondiale vont devenir « les institutions missionnaires chargées d'imposer ces idées aux pays pauvres réticents, mais qui avaient souvent le plus grand besoin de leurs prêts et de leurs dons ».

Stiglitz analyse ensuite, au fil des chapitres, différentes expériences africaines, asiatiques, sud américaines et d'Europe de l'Est qui illustrent les situations de crise engendrées par les mesures imposées par le FMI.

Historiquement créé pour soutenir la demande globale par des politiques d'expansion économique, le FMI impose le plus souvent depuis une vingtaine d'années, des politiques d'austérité. Celles-ci visent à contrôler les équilibres macroéconomiques du pays, avec l'inflation comme point focal ; mais de nombreux exemples montrent qu'elles conduisent souvent à une récession de l'économie, à une augmentation des taux d'intérêt qui limite fortement les investissements et la création d'emplois nouveaux, et entraînent les entreprises locales à la faillite.

La libéralisation des marchés financiers, l'une des premières mesures imposées par le FMI, peut s'avérer un désastre dans les pays dont le système financier national est fragile ; elle encourage les flux de capitaux spéculatifs, inutilisables pour les investissements productifs locaux, mais susceptibles de fragiliser fortement les équilibres monétaires et économiques nationaux (cf. la crise asiatique de 1997) ; elle peut détruire les réseaux bancaires nationaux, incapables de résister à la concurrence des grands réseaux internationaux ; ceux-ci, une fois assurée leur hégémonie locale, ont tendance à investir dans les entreprises internationales qu'ils connaissent, bien que plus dans les PME locales qu'ils connaissent mal, et qu'ils estiment peu rentables.

L'ouverture des frontières commerciales n'est un bien que si l'économie nationale est suffisamment développée pour faire face à la concurrence. Ainsi, dans bon nombre de pays du Sud, les paysanneries sont acculées à la précarité, voire à la misère, parce que leurs productions ne peuvent rivaliser avec les importations. Face à la question de la répartition des fruits de la libéralisation, le FMI s'est longtemps appuyés sur les postulats de « l'économie des retombées » : l'efficacité des marchés entraîne la croissance, celle-ci croissance profite à tous, y compris aux pauvres. Pour Stiglitz, ce postulat est une dangereuse illusion ; de nombreux exemples montrent que la croissance peut être accaparée par une catégorie donnée d'acteurs, que les retombées sur les populations pauvres sont loin d'être systématiques, et qu'une action volontariste de l'Etat est souvent nécessaire pour une répartition équitable des fruits de la croissance.

L'impact de l'application du postulat du libre marché est souvent aggravé par la précipitation avec laquelle les réformes sont imposées et par l'absence de toute mesure d'accompagnement : la théorie dit que le marché va faire émerger les acteurs nécessaires à son fonctionnement, favoriser la concurrence, permettre une allocation optimale des ressources, et, sous entendu, une répartition équitable des fruits de la croissance. Parmi divers autres exemples, Stiglitz s'appuie sur celui du démantèlement des offices agricoles d'Afrique de l'Ouest pour démontrer que cette théorie ne fonctionne pas, que, très vite, des monopoles privés peuvent se mettre en place ; ces monopoles auront ensuite les moyens de manipuler le marché et les institutions, pour préserver leurs intérêts propres et se pérenniser. Face à ces contradictions, la théorie du libre marché ne se laisse pas déstabiliser et avance que les régulations par le marché ne se font pas forcément sur le court terme, mais que à long terme, les équilibres se mettront en place, les marchés seront efficaces, l'efficacité engendrera la croissance, et la croissance profitera à tous. Ce qui conduit Stiglitz à ce jugement sévère : « tout impact négatif à court terme n'est [pour les économistes du FMI] qu'une épreuve "nécessaire [...] et la souffrance et la douleur deviennent [pour eux] des phases de la rédemption : elles prouvent qu'un pays est sur la bonne voie ... «

Les réformes imposées par le FMI sont à « taille unique », sans prise en compte ni des spécificités des contextes nationaux, ni des positions ou aspirations des pays. Elles sont par ailleurs strictement monétaires et économiques, ne prennent pas en compte les dimensions sociales et politiques de l'environnement dans lequel elles sont appliquées et négligent totalement la « puissance du changement systémique » liant l'économique, le social, le politique...

Au total, ces réformes débouchent sur des constats d'échec souvent très graves : la crise asiatique, la dégradation de la situation russe, les crises récentes en Amérique Latine ... Le plus souvent, les pays pauvres ne protestent pas parce qu'ils n'ont pas le choix et qu'ils ont besoin des ressources prêtées ou données par les institutions internationales. Mais l'hostilité et la rancœur s'accumulent et sont renforcées encore face à l'hypocrisie de certaines mesures (ouverture commerciale imposée aux pays du Sud alors que nombre de pays du Nord maintiennent leurs protections et subventions).

Selon Stiglitz, la responsabilité de ces échecs est pour une bonne part, imputable aux institutions internationales qui gouvernent la mondialisation, et principalement au FMI, la Banque Mondiale se montrant davantage capable d'ouverture et d'évolution. Opacité, manque de transparence, culture du secret, rigidité - « les procédures priment sur les questions de fonds » -, sentiment d'infailibilité, refus du regard extérieur - pas de recours à l'expertise extérieure - caractérisent le FMI selon Stiglitz. La foi fanatique dans le pouvoir du marché, le rejet total de l'Etat ont conduit l'institution à prôner une solution « taille unique » pour tous les pays, toutes les situations, sans tenir aucun compte ni du contexte spécifique, ni de la position du pays à

qui la solution est « proposée ». Dans les vingt dernières années, la fin du colonialisme, puis la chute du communisme ont renforcé l'hégémonie et le champ d'action des institutions internationales. La croissance de la pauvreté et l'amplification des situations de crise ont renforcé la dépendance de bon nombre de pays du Sud par rapport aux prêts et aux dons, dépendance d'autant plus forte que souvent les autres bailleurs de fonds conditionnent leur appui à l'approbation du FMI. L'hégémonie des ces institutions s'explique aussi par leur mode de gouvernance : elles ont à rendre compte à un nombre limité de pays membres, les plus puissants de la planète, et au sein de ses pays, aux Ministères des Finances ; leurs dirigeants sont recrutés dans le monde financier et retournent souvent ultérieurement dans ces sphères ; leurs cadres sont recrutés dans les Universités américaines qui partagent et enseignent l'idéologie du libre marché... Rien dans ce mode de gouvernance ne conduit à une ouverture sur les réalités quotidiennes des pays pauvres, de leurs populations, de leurs sociétés.

Après ces constats douloureux, mais pleins de bon sens, Stiglitz poursuit son analyse par des expériences de libéralisation « réussie » qui ouvrent des perspectives sur des voies de réforme plus positive : le Botswana, la Chine, la Hongrie, la Pologne... Tous ces pays ont comme point commun d'avoir refusé les diktats du FMI et choisi leur propre voie et rythme de libéralisation. La pauvreté y a reculé, de manière parfois spectaculaire, de nouveaux emplois ont été créés, l'économie nationale a connu une croissance, sans rupture du consensus social.

Stiglitz s'appuie sur ces exemples pour dégager « de nouvelles voies d'accès au marché » et esquisser les réformes qui pourraient conduire à une mondialisation positive. Ne citons ici que les principales d'entre elles :

- > La réforme de base est la remise en cause du principe de la toute puissance du marché. Tous les marchés sont imparfaits, leur action seule ne conduit pas systématiquement à la croissance, et ne permet pas une répartition équitable des fruits de la croissance. « La science économique moderne » (à laquelle les travaux de Stiglitz lui-même ont beaucoup contribué) donne une compréhension plus pragmatique du fonctionnement des marchés et esquisse un modèle économique alternatif
- > L'intervention de l'Etat est nécessaire pour réguler les marchés, mettre en place les infrastructures institutionnelles nécessaires à leur fonctionnement (système judiciaire, réglementation financière, filet de sécurité pour les pauvres...) et stimuler les secteurs nécessaires à la croissance : technologies, transports, formation...
- > Les réformes doivent être conçues avec des objectifs de croissance et de réduction de la pauvreté ; certaines réformes sont fondamentales : réformes agraires par exemple
- > Le calendrier et le rythme des réformes sont fondamentaux dans le processus de libéralisation : créer de nouveaux emplois, faire émerger de nouveaux secteurs économiques, avant de restructurer ou de détruire les secteurs obsolètes, réglementer les systèmes financiers avant de libéraliser les marchés, n'ouvrir les frontières que quand les économies nationales sont de taille à affronter la concurrence, prendre le temps de former les compétences...
- > Les solutions « taille unique » ne peuvent être viables : chaque réforme doit prendre en compte le contexte national, l'histoire, les ressources et les aspirations des pays
- > Les pays doivent être associés à la conception des réformes ; ils doivent avoir le choix des solutions adoptées, et pouvoir décider en connaissant les avantages, les inconvénients de chaque type de réforme ; c'est aux institutions internationales de leur donner les moyens de ce choix.

- > Une réforme économique ne peut être profonde et durable que si elle s'appuie sur une transformation politique et sociale. Toute transformation économique doit s'inscrire dans un « changement systémique ». Les choix effectués doivent faire l'objet d'un débat au sein des pays et être portés par un consensus social.

Pour promouvoir ce type de réforme, une action collective mondiale est nécessaire. Les institutions internationales restent plus que jamais nécessaires, mais doivent être profondément réformées. L'idéologie du libre marché doit être abandonnée au profit d'une conception plus réaliste et pragmatique admettant que les marchés sont imparfaits et que l'intervention de l'Etat est nécessaire. Le domaine d'action du FMI doit être restreint à sa fonction de stabilisation et de soutien de la demande. L'OMC doit être réformé pour rééquilibrer les négociations commerciales. Toutes les institutions internationales doivent évoluer vers plus de transparence, plus d'ouverture. L'aide au développement doit être amplifiée et assise sur des fondements plus permanents, moins dépendants des aléas politiques. L'annulation de la dette doit être poursuivie en y incluant des pays moins pauvres (Indonésie par exemple). Le système de gouvernance mondial doit être profondément modifié afin que les pays pauvres puissent y prendre la parole et y jouer un rôle actif. Partout, le développement de la démocratie doit être encouragé.

Voilà, en un résumé très succinct et forcément réducteur, la réflexion que propose J. Stiglitz. On ne peut qu'être frappé du bon sens qui imprègne ce livre, mais aussi du courage que cela représente, et des perspectives qui sont ouvertes... Des prémisses de cette troisième voie à laquelle beaucoup d'entre nous aspirent aujourd'hui ? Vous l'aurez compris, nous vous encourageons vivement à lire ce livre, mais aussi les autres écrits de Stiglitz sur l'imperfection des marchés notamment...

CONTRIBUTION - 04 juillet 2002

Loic SADOULET

Ci joint (en anglais, désolé !), la réponse de Ken Rogoff, "chief economist" du FMI, au bouquin de Stiglitz.

J'aimerais bien savoir ce que Stiglitz a répondu !

Introductory remarks to debate with Joseph Stiglitz on "Globalization and its Discontents," by Kenneth Rogoff, Economic Counselor and Director of Research, International Monetary Fund, June 28, 2002. (v. June 28 10:00 am)

Joe, like you, I came to my position here from the cloisters of a tenured position at a top-ranking American University. Like you, I came because I care. Unlike you, I am humbled by the Bank and Fund Staff I meet each day. I meet people who are deeply committed to bringing growth to the developing world and to alleviating poverty. I meet superb professionals who regularly work 80 hour weeks, who endure long separations from their families. Fund Staff have been shot at in Bosnia, slaved for weeks without heat in the brutal Tajikistan winter, and have contracted deadly tropical diseases in Africa. These people are bright, energetic, and imaginative. Their dedication humbles me, but in your speeches, in your book, you feel free to carelessly slander them. Joe, you may not remember this, but in the late 1980s, I once enjoyed the privilege of being in the office next to yours for a semester. We young economists all looked up to you in awe. One of my favorite stories from that era is a lunch with you and Carl

Shapiro, at which the two of you started discussing whether Paul Volcker merited your vote for a tenured appointment at Princeton. At one point, you turned to me and said, “Ken, you used to work for Volcker at the Fed. Tell me, is he really smart?” I responded something to the effect of “Well, he was arguably the greatest Federal Reserve Chairman of the twentieth century” To which you replied, “But is he smart like us?” I wasn’t sure how to take it, since you were looking across at Carl, not me, when you said it.

My reason for telling this story is two-fold. First, perhaps the Fund Staff who you once blanket-labeled as third rate, will feel better if they know they are in the same company as the great Paul Volcker. Second, it is emblematic of the supreme self-confidence you brought with you to Washington, where you were confronted with policy problems just a little bit more difficult than anything in our mathematical models. This confidence brims over in your new 282 page book. Indeed, I failed to detect a single instance where you, Joe Stiglitz, admit to having been even slightly wrong about a major real world problem. When the U.S. economy booms in the 1990s, you take some credit. But when anything goes wrong, it is because lesser mortals like Greenspan or Rubin did not listen to your advice.

Let me make three substantive points. First, there are many ideas and lessons in your book with which we at the Fund would generally agree, though most of it is old hat. For example, we completely agree that there is a need for a dramatic change in how we handle situations where countries go bankrupt. Anne Krueger -- who you paint as a villainess for her 1980s efforts to promote trade liberalization in World Bank policy -- has forcefully advocated a far reaching IMF proposal. At our Davos panel in February you sharply criticized the whole idea. Here, however, you now want to take credit as having been the one to strongly advance it first. Your book is long on innuendo and short on footnotes. Can you document this particular claim?

Second, you put forth a blueprint for how you believe the IMF can radically improve its advice on macroeconomic policy. Your ideas are at best highly controversial, at worst, snake oil. This leads to my third and most important point. In your role as chief economist at the World Bank, you decided to become what you see as a heroic whistleblower, speaking out against macroeconomic policies adopted during the 1990s Asian crisis that you believed to be misguided. You were 100% sure of yourself, 100% sure that your policies were absolutely the right ones. In the middle of a global wave of speculative attacks, that you yourself labeled a crisis of confidence, you fueled the panic by undermining confidence in the very institutions you were working for. Did it ever occur to you for a moment that your actions might have hurt the poor and indigent people in Asia that you care about so deeply? Do you ever lose a night’s sleep thinking that just maybe, Alan Greenspan, Larry Summers, Bob Rubin, and Stan Fischer had it right and that your impulsive actions might have deepened the downturn or delayed even for a day the recovery we now see in Asia?

Let’s look at Stiglitzian prescriptions for helping a distressed emerging market debtor, the ideas you put forth as superior to existing practice. Governments typically come to the IMF for financial assistance when they are having trouble finding buyers for their debt and when the value of their money is falling. The Stiglitzian prescription is to raise the profile of fiscal deficits, that is, to issue more debt and to print more money. You seem to believe that if a distressed government issues more currency, its citizens will suddenly think it more valuable. You seem to believe that when investors are no longer willing to hold a government’s debt, all that needs to be done is to increase the supply and it will sell like hot cakes. We at the IMF no, make that we on the Planet Earth – have considerable experience suggesting otherwise. We

earthlings have found that when a country in fiscal distress tries to escape by printing more money, inflation rises, often uncontrollably. Uncontrolled inflation strangles growth, hurting the entire populace but, especially the indigent. The laws of economics may be different in your part of the gamma quadrant, but around here we find that when an almost bankrupt government fails to credibly constrain the time profile of its fiscal deficits, things generally get worse instead of better.

Joe, throughout your book, you condemn the IMF because everywhere it seems to be, countries are in trouble. Isn't this a little like observing that where there are epidemics, one tends to find more doctors?

You cloak yourself in the mantle of John Maynard Keynes, saying that the aim of your policies is to maintain full employment. We at the IMF care a lot about employment. But if a government has come to us, it is often precisely because it is in an unsustainable position, and we have to look not just at the next two weeks, but at the next two years and beyond. We certainly believe in the lessons of Keynes, but in a modern, nuanced way. For example, the post-1975 macroeconomics literature -- which you say we are tone deaf to -- emphasizes the importance of budget constraints across time. It does no good to pile on IMF debt as a very short run fix if it makes the not-so-distant future drastically worse. By the way, in blatant contradiction to your assertion, IMF programs frequently allow for deficits, indeed they did so in the Asia crisis. If its initial battlefield medicine was wrong, the IMF reacted, learning from its mistakes, quickly reversing course.

No, instead of Keynes, I would cloak your theories in the mantle of Arthur Laffer and other extreme expositors of 1980s Reagan-style supply-side economics. Laffer believed that if the government would only cut tax rates, people would work harder, and total government revenues would rise. The Stiglitz-Laffer theory of crisis management holds that countries need not worry about expanding deficits, as in so doing, they will increase their debt service capacity more than proportionately. George Bush, Sr. once labeled these ideas "voodoo economics." He was right. I will concede, Joe, that real-world policy economics is complicated, and just maybe further research will prove you have a point. But what really puzzles me is how you could be so sure that you are 100% right, so sure that you were willing to "blow the whistle" in the middle of the crisis, sniping at the paramedics as they tended the wounded. Joe, the academic papers now coming out in top journals are increasingly supporting the interest defense policies of Stan Fischer and the IMF that you, from your position at the World Bank, ignominiously sabotaged. Do you ever think that just maybe, Joe Stiglitz might have screwed up? That, just maybe, you were part of the problem and not part of the solution?

You say that the IMF is tone deaf and never listens to its critics. I know that is not true, because in my academic years, I was one of dozens of critics that the IMF bent over backwards to listen to. For example, during the 1980s, I was writing then-heretical papers on the moral hazard problem in IMF/World Bank lending, an issue that was echoed a decade later in the famous Meltzer report. Did the IMF shut out my views as potentially subversive to its interests? No, the IMF insisted on publishing my work in its flagship research publication Staff Papers. Later, in the 1990s, Stan Fischer twice invited me to discuss my views on fixed exchange rates and open capital markets (I warned of severe risks). In the end, Stan and I didn't agree on everything, but I will say that having entered his office 99% sure that I was right, I left somewhat humbled by the complexities of price stabilization in high-inflation

countries. If only you had crossed over 19th Street from the Bank to the Fund a little more often, Joe, maybe things would have turned out differently.

I don't have time here to do justice to some of your other offbeat policy prescriptions, but let me say this about the transition countries. You accuse the IMF of having "lost Russia." Your analysis of the transition in Russia reads like a paper in which a theorist abstracts from all the major problems, and focuses only on the couple he can handle. You neglect entirely the fact that when the IMF entered Russia, the country was not only in the middle of an economic crisis, it was in the middle of a social and political crisis as well.

Throughout your book, you betray an unrelenting belief in the pervasiveness of market failures, and a staunch conviction that governments can and will make things better. You call us "market fundamentalists." We do not believe that markets are always perfect, as you accuse. But we do believe there are many instances of government failure as well and that, on the whole, government failure is a far bigger problem than market failure in the developing world. Both Jim Wolfenson and Horst Kohler have frequently pointed to the fundamental importance of governance and institutions in development. Again, your alternative medicines, involving ever- more government intervention, are highly dubious in many real-world settings.

I didn't have time, Joe, to check all the facts in your book, but I have some doubts. On page 112, you have Larry Summers giving a "verbal" tongue lashing to World Bank Vice President Jean-Michel Severino. But, Joe, these two have never met. How many conversations do you report that never happened? You give an example where an IMF Staff report was issued prior to the country visit. Joe, this isn't done; I'd like to see your documentation. On page 208, you slander former IMF number two, Stan Fischer, implying that Citibank may have dangled a job offer in front of him in return for his cooperation in debt renegotiations. Joe, the people in this room know Stan Fischer to be a person of unimpeachable integrity. Of all the false inferences and innuendos in this book, this is the most outrageous. I'd suggest you should pull this book off the shelves until this slander is corrected.

Joe, as an academic, you are a towering genius. Like your fellow Nobel Prize winner, John Nash, you have a "beautiful mind." As a policymaker, however, you were just a bit less impressive.

Other than that, I thought it was a pretty good book.