

L'Etat, garant de l'intérêt général ou de certains intérêts particuliers

Jacques Fontanel

In

Les fondements de l'action économique de l'Etat

Université Pierre Mendès France Grenoble

Grenoble, 2000

Résumé : L'idée dominante pour le libéralisme reste à l'Etat minimal, mais en même temps, en cas de résultats économiques ou sociaux négatifs, l'Etat est responsable et parfois même jugé coupable. Quelle est la légitimité de l'Etat comme acteur économique, quels contours donner à ses fonctions ? L'Etat dépense pour les infrastructures, les biens publics et il agit parfois dans la sphère des biens et services. C'est un centre dépensier et son action est souvent considérée comme improductive. Mais l'Etat est aussi un conglomérat d'acteurs économiques citoyens qui se proposent de l'utiliser à leurs fins. Il est souvent accusé d'être le serviteur d'intérêts privés, de corruption de prévarication, de technocratie et de bureaucratie, d'actions insuffisantes en faveur de la défense des valeurs sociales et de solidarité. Il est aujourd'hui concurrencé par les institutions internationales et la globalisation économique.

The dominant idea for liberalism remains with the minimal state, but at the same time, in case of negative economic or social results, the state is responsible and sometimes even found guilty. What is the legitimacy of the State as an economic actor, what contours should be given to its functions? The State spends on infrastructure, public goods and sometimes acts in the sphere of goods and services. It is a spending centre and its action is often considered unproductive. But the State is also a conglomerate of citizen economic actors who propose to use it for their own purposes. It is often accused of being the servant of private interests, of corruption, prevarication, technocracy and bureaucracy, of insufficient action in defence of social values and solidarity. Today, it is in competition with international institutions and economic globalisation.

Mots clés : Etat, biens publics, technocratie, compétition, prévarication, solidarité, transferts de revenus.

State, public goods, technocracy, competition, prevarication, solidarity, private interest

L'Etat n'a pas disparu de la scène internationale, on est même passé de 50 à 225 Etats de 1949 à 1996. L'idée dominante est à l'Etat minimal et toute réaction à cette idéologie conduit à une spéculation négative. Le secteur privé les sanctionne. Lors des accords de Maastricht, la spéculation a pris un chemin malsain, conduisant à la dépréciation de la lire et de la livre et réduisant la vitesse de l'union monétaire. L'embryon décisionnel des Etats européens est difficile à mettre en place dans une période de chômage et de récession. La globalisation et la régionalisation sont moins des états de fait que des pratiques permettant la réorganisation des économies des pays industrialisés en faveur des entreprises les plus internationalisées.

La légitimité de l'Etat

La politique d'un Etat ne peut se limiter aux objectifs économiques. D'autres éléments de la vie sociale ont une importance considérable, quand bien même cette deuxième moitié du XXe siècle a été marquée par l'importance des facteurs économiques dans les fonctions de préférences, révélées ou non, des gouvernements. Ainsi, les objectifs d'éducation, de santé, de démocratie, de liberté, de droits de l'homme, de responsabilité, de sécurité et d'indépendance nationales, souvent difficiles à "quantitativiser", n'en restent pas moins essentiels dans la définition d'une vie collective optimale. Or, ces arguments de la fonction de préférence sont parfois contradictoires, au moins à court terme. C'est ainsi que la satisfaction de la sécurité nationale peut impliquer un effort économique national susceptible de remettre en cause le développement économique du pays. Les politiques économiques ne peuvent être décidées indépendamment des orientations générales que l'Etat entend donner à la société. Cependant, depuis plusieurs années, quelques économistes cherchent à introduire l'idée selon laquelle la notion de développement dépasse la seule analyse des variables économiques. François Perroux (1954) parlait déjà à ce propos de la nécessité de "nourrir les hommes, soigner les hommes et libérer les esclaves". Amartya Sen (1981) introduit l'idée de politiques économiques fondées sur la notion d'*entitlement*, terme difficilement traduisible qui indique l'ensemble des droits et des titres rendus disponibles aux citoyens dans une société donnée. Cette conception de l'action économique inclut toutes les dimensions humaines concernées par le développement économique, comme la croissance, bien sûr, mais aussi les soins médicaux, les droits de l'homme, l'environnement, les conditions de travail, etc. Les services spécialisés des Nations Unies, en comparant les niveaux de développement des différents pays, calculent un indicateur du développement humain ; celui-ci combine dans une formule

mathématique simpliste des variables démographiques, socioculturelles et économiques, c'est-à-dire l'espérance vie à la naissance, le taux d'alphabétisation et le produit national brut par habitant. On pourrait ajouter d'autres critères, concernant l'urbanisation, la défense ou le nombre de calories par habitant. Il est intéressant cependant de remarquer que la politique économique est à la fois dépendante d'autres considérations sociales prises en charge par l'Etat et que le concept de développement économique n'engage pas les seules variables économiques.

L'Etat a perdu les attraits que lui conférait la défense qu'il était présumé assumer des intérêts généraux. Avec les critiques formulées aux gestions étatiques et le retour du libéralisme pur et dur, l'Etat a progressivement eu "mauvaise réputation" en tant qu'agent économique. La centralisation du pouvoir politique est jugée souvent fatale à l'économie de marché et donc au développement économique¹. Or, ce n'est pas tant la force de ce pouvoir qui a condamné celui-ci que sa nature rentière, ses abus permanents. L'Etat n'encourage pas la production des richesses. Il lui crée même des obstacles croissants. Un pouvoir central fort n'est pas en contradiction avec l'essor de l'économie. Colbert, un bon mercantiliste, a interdit les exportations de grains du royaume, afin de ne pas renforcer l'économie de ses ennemis potentiels, ce qui a provoqué une dépression de la production nationale (évidemment contraire à son objectif). Il appliquera la politique qui sera suivie, bien plus tard, par les Etats-Unis à l'encontre de son adversaire systémique, l'URSS. Les intendants généraux ont pendant longtemps exploité l'économie française. Après le "regain" de l'action de l'Etat pendant la révolution keynésienne, la fin des Trente Glorieuses a conduit à développer des slogans plus libéraux, comme "moins d'Etat", pour "mieux d'Etat", ou "Etat moderne, Etat modeste"². Maintenant, avec les critiques formulées à ses dirigeants, l'Etat n'est plus qu'un groupe de pression, certes encore dominant dans les Nations constituées, mais souvent dominé par d'autres groupes "entristes". La question est de savoir si l'Etat-Nation est devenu prisonnier de forces qui le dépassent et qu'il ne peut pas contrôler. Des changements spectaculaires ont eu lieu : le commerce international a connu un essor plus rapide que celui des productions nationales ; les marchés se mondialisent quantitativement et qualitativement, les firmes se proposent de réguler les secteurs par des accords, pour éviter les conflits. Les FMN cherchent à dégager des règles de droit privé pour la concurrence internationale, sans faire appel aux organisations économiques internationales. Les Etats ont toujours eu, qu'ils le veuillent ou non, une responsabilité particulière dans le développement de l'économie nationale. C'est le grand problème de cette fin du XXe siècle qui a perdu ses valeurs humanistes et qui accepte un Etat dont la principale

¹ Baechler, J. (1971), *Les origines du capitalisme*, Gallimard, Paris.

² Crozier, M. (1979), *Etat-modeste-Etat moderne*, Fayard, Paris.

action économique est d'être à l'écoute des managers qui défendent les intérêts du libéralisme.

La remise en ordre de l'économie mondiale rencontre deux difficultés ; d'abord, l'idéologie dominante laisse les Etats se dessaisir de leurs responsabilités, via la mondialisation et la régionalisation. On assiste à un déclin du politique, avec le désordre, l'iniquité et la violence qui risquent de s'en dégager. Ensuite, la crise de l'Etat trouve son origine dans la crise économique qu'une globalisation économique et financière n'a fait que renforcer. L'Etat n'est plus le garant de la cohérence sociale, du fait des inégalités, des exclusions. La démocratie médiatique est la conséquence de l'asthénie de l'Etat. Le politique perd de sa substance, alors même qu'il faudrait le réhabiliter.

Les normes établies par les sociétés doivent résister à l'opportunisme à court terme et donner au marché et à la société une place plus saine. Ainsi, la politique est un élément essentiel de la vie sociale. La qualité de la vie politique est le bien public le plus fondamental. Le choix entre la liberté américaine et la dictature de Singapour est, à ce titre, exemplaire. Pour Douglas North, une administration publique compétente et un bon gouvernement sont des sources d'avantages compétitifs pour les Nations. Le manque de légitimité des Etats des pays du Sud et de l'Est constitue une faiblesse incontestable, qui favorise la mise en place de mafias, de milices, de pouvoirs arbitraires. En Russie, le plus difficile n'est pas de "marchéiser", mais plutôt de construire un nouvel Etat. La liberté et la propriété ne sont pas des états de la nature, mais le fruit de gouvernements efficaces. Des institutions civiques fortes aident le développement économique. Or, il se développe une démocratie médiatique. Le problème n'est plus de penser mais de se faire voir. La télévision est le pain et les jeux modernes de la Rome antique. La télévision, selon Popper, est une menace grave pour la démocratie. Le paradoxe de la démocratie, c'est qu'elle permet le triomphe de l'opinion publique, elle-même contrôlée par les médias. La démocratie supposait la nécessité de convaincre l'autre, maintenant il suffit de plaire. La tentation de la séduction conduit à une manipulation délibérée. L'Etat est désarmé de l'intérieur, par la surenchère médiatique. C'est l'heure du désenchantement.

Jusqu'à une période récente, le souci était de rappeler la vanité du pouvoir. Le roi avait des contraintes spécifiques et parfois la mort était le prix à payer de son échec. En Afrique, le pouvoir est rarement personnalisé. Le pouvoir a eu plusieurs formes, mais il s'est aussi déstructuré. Les pouvoirs autocratiques de l'indépendance ne trouveront que peu de résistance, avec l'idéologie du socialisme, confondu avec le "communautarisme" africain. La question est de savoir si la démocratie est une condition du développement. C'est d'abord une manière d'être de la société. Pour le gouvernement tunisien, la vraie démocratie commence dans

la famille, avec les droits des enfants et de la femme. C'est plus la cohérence et l'homogénéité du corps social qui est facteur de développement que les modes particuliers de gouvernement. La crise des années 1970 est d'abord une crise de cohérence et de confiance. La règle commune sauve cependant de l'arbitraire. La société politique ne vise pas l'unanimité, ce sont les contradictions et les conflits qui donnent la vie, mais elle définit les règles de résolution des conflits. Enfin, se pose le problème des minorités. On parle d'utilisation du droit de veto, qui pourtant est équivalent à l'application du critère de Pareto. Pour Hobbes, la seule tactique viable de la minorité est la rébellion ou l'accès à une autre nationalité. Dans les régions administratives semi autonomes, on assiste parfois à un vote avec les pieds qui consiste pour les individus à abandonner les régions dans lesquelles les décisions sociales vont à l'encontre de leurs préférences.

Les économistes utilitaristes ont développé l'idée du commerce des voix. Les individus comprennent que leurs intérêts sont parfois opposés et qu'il n'est pas nécessaire de laisser développer des situations de conflit. Dans ces conditions, ils peuvent vendre leurs voix, en s'assurant qu'au moins quelques-unes de leurs préférences deviendront des décisions sociales. "Si vous m'aidez à obtenir la majorité sur mon programme ou mes idées favorites, je vous aiderai à obtenir la majorité pour les vôtres. Le marchandage du vote permet de définir un " meilleur deuxième monde ". Or, pour lever cette option, le coût de l'information serait énorme. Ce qui donne encore une chance au maintien de la démocratie représentative. Mais pour combien de temps ? Toute démocratie ne peut survivre qu'en prenant appui sur un nombre élevé de citoyens intégrés et formés. La loi engendre la confiance, mais ce sont les pratiques nouvelles qui donnent un sens à celle-ci.

L'Etat dépensier

L'Etat keynésien a sans doute poussé la machine un peu loin. L'objectif de la simple satisfaction non optimale (" satisfecing ") des théoriciens des organisations (Simon) a servi de prétexte au manque de rigueur. On a trop dopé le moteur. Mais la rigueur a établi des règles qui oublient des fondements de l'économie en donnant pour base les grands équilibres. Le déficit budgétaire achoppe sur le problème de l'endettement et de taux d'intérêt réels supérieurs au taux de croissance de l'économie. Une coordination internationale apparaît de plus en plus nécessaire. La politique budgétaire n'est plus de l'ordre des dépenses publiques globales, mais de leur structure.

Pour Keynes, l'Etat permet le plein emploi, mais pourquoi donc n'assurerait-il pas avec autant d'efficacité l'allocation des facteurs de

production. Le problème, c'est le fameux "no bridge", toute macroéconomie supposant une microéconomie sous-jacente Pour Hénin³, "la politique économique, en se limitant à l'action sur les agrégats ou des moyennes, se condamne à ne jamais compenser que des effets, sans s'attaquer à la résolution des déséquilibres partiels dont les désajustements manifestent l'ampleur".

D'autre part, la politique budgétaire peut conduire à des comportements des agents privés dont les effets vont à l'opposé de ceux qui sont souhaités par l'Etat dans son action. L'effet d'éviction n'intervient que s'il y a inélasticité de l'offre de fonds prêtables et si le partage entre consommation et épargne reste stable, ce qui semble être le cas. Il y a plusieurs types d'effets d'éviction, selon leur forme, le caractère plus ou moins direct de leur transmission ou la période d'influence.

L'éviction à court terme⁴ se caractérise par plusieurs types de transmission de l'effet d'éviction.

- L'éviction à court terme associée au plein emploi indique que toute augmentation des dépenses publiques dans cette situation particulière conduit inéluctablement à une réduction des dépenses privées, au terme d'un processus inflationniste. Cependant, une telle action publique ne paraît guère rationnelle, puisque normalement son intervention ne se justifie qu'en situation de sous-emploi. Dans le cas d'un comportement ultra rationnel doté d'une anticipation quasi parfaite de la situation économique, les agents économiques peuvent compenser l'accroissement des dépenses publiques par une réduction d'un même montant de la consommation privée. Dans ces conditions, la politique budgétaire est inefficace, surtout si l'on suppose que dans une économie de marché, le secteur privé est supposé plus efficace que le secteur public.

- L'éviction par les prix ou le taux d'intérêt a souvent été mise en évidence pour condamner les politiques budgétaires déficitaires actuelles des Etats. Ainsi, une augmentation des emprunts de l'Etat pèse sur les marchés financiers, puisque la demande d'emprunt croît, alors même que l'offre est constante. Dans ces conditions, les effets privés et publics viennent en concurrence sur les marchés financiers, favorisant une hausse des taux d'intérêt, qui sera suivie d'une augmentation des prix. Cette situation accroît les risques de perte de compétitivité de l'économie nationale et elle conduit à des conflits sociaux. Keynes avait minimisé cet effet d'éviction, pensant que les pouvoirs publics étaient capables de développer l'offre de titres sur le marché financier, de façon à permettre une compensation des évolutions de l'offre et de la demande de fonds prêtables. L'éviction par le rationnement intervient chaque fois que les emprunts

³ Hénin, P.Y. (1981), Théories des déséquilibres et régulation macroéconomique, Etudes sur l'économie du déséquilibre, Economica, Paris.

⁴ Barre, R?, Fontanel, J. (1991), Principes de politique économique, PUG, ECO+, Grenoble.

publics se traduisent par une diminution de l'offre de fonds prêtables disponibles pour le secteur privé, dans une situation de capacités de financement limitées.

- Le déficit budgétaire peut être à l'origine d'anticipations inflationnistes qui favorisent une augmentation de la demande de monnaie et un relèvement du taux d'intérêt. Il s'agit d'un effet d'éviction par les comportements.

L'effet d'éviction à moyen terme est généralement associé au déficit du commerce extérieur. La relance de l'activité économique par l'accroissement des dépenses publiques provoque assez rapidement une détérioration des échanges extérieurs, car l'offre intérieure n'est pas toujours bien adaptée à cette nouvelle demande. Dans ces conditions, les effets favorables de l'action publique risquent alors d'être compensés par un effet négatif d'une augmentation des importations et par une dévaluation, avec tous les effets liés de l'accroissement des tensions inflationnistes. Les "néo-cambridgiens" insistent sur cet effet d'éviction qui pourrait être réduit dans le cadre de relances coordonnées des pays mutuellement interdépendants.

L'éviction à long terme (ou thèse de Bacon et Eltis) souligne le caractère improductif de l'activité économique de l'Etat. En supposant que l'emploi du secteur public n'augmente pas la capacité productive d'un pays et si la compétitivité d'un pays est dépendante d'abord de l'importance de la population active dans le secteur productif, l'accroissement du rôle et de l'importance de l'Etat dans l'économie a un effet pervers évident, c'est-à-dire la diminution de la capacité productive et exportatrice du pays. Cette analyse est fondée sur les hypothèses qui ne sont pas toujours acceptables, comme le caractère improductif de toute activité publique, l'accroissement obligatoire des emplois publics à la suite d'une augmentation des dépenses publiques ou le caractère interne des activités publiques qui négligent les potentiels nationaux d'exportations (ce qui est démenti dans la recherche, la prospection des marchés et le développement des marchés "politiques", notamment).

Certains économistes rendent responsables les prélèvements obligatoires (P.O.) de la faiblesse de la croissance économique et de l'ampleur du chômage. Pour Laffont⁵, c'est le système de P.O. qui est dans une large mesure à l'origine du chômage français parce qu'il atténue ou supprime les incitations productives aussi bien des salariés que de leurs employeurs ”.

- Il provoque un affaiblissement de l'incitation au travail, notamment des plus fortunés ou des mieux payés (qui, dans la terminologie libérale sont nécessairement plus productifs que les autres). Or, l'excès de l'offre de travail est bien suffisant comme ça pour ne pas retenir cet argument.

⁵ Laffont, J.J. (1993), Le Figaro, 10 Septembre 1993

- Il conduit en outre à la réduction de l'épargne, compte tenu notamment de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Or, aucune étude sérieuse n'a fourni de conclusions fiables. Il n'empêche que pour la libre circulation des capitaux, l'imposition optimale est l'imposition zéro.

- Il affaiblit l'investissement et la compétitivité des entreprises, dans le cadre de la mondialisation notamment. Il est sûr que tout prélèvement réduit les modalités d'autofinancement et de modernisation, mais l'investissement dépend aussi des taux d'intérêt et de l'évolution de la demande, de l'ensemble des charges salariales, de la compétitivité des entreprises, de la qualité des infrastructures, du climat social, de l'efficacité des réseaux de distribution, des délais de livraison, etc. Ce n'est qu'un élément parmi d'autres et pour la France on ne peut pas dire que le taux de salaire soit pénalisant par rapport à celui de ses concurrents étrangers. D'ailleurs, le manque de création d'emplois du fait de l'augmentation des salaires n'est pas toujours vérifié. Avec une réduction des emplois au bénéfice du capital, les entreprises peuvent accroître leurs marges bénéficiaires, faire des placements financiers ou accroître les investissements. Dans ce cas, le problème du chômage est encore moins résolu.

- L'Etat exerce d'abord une influence déterminante sur la répartition des revenus par l'impôt. La neutralité n'est qu'un principe abstrait étant entendu que, dans la perspective d'un patrimoine fondamentalement privé, les Etats doivent se procurer des ressources et que celles-ci sont plus disponibles chez les riches que chez les pauvres. Il en découle la nécessité d'une redistribution des revenus, seulement pour doter à court terme l'Etat des ressources nécessaires aux activités publiques. L'Etat peut exercer une action intéressante de redistribution par les dépenses publiques comme facteur de substitution de la consommation ou de l'investissement privé. Notamment, une faible substituabilité entre consommation privée et consommation publique se traduit généralement par une forte pression inflationniste par les coûts (augmentation des salaires). Il n'empêche que la redistribution des revenus par les dépenses publiques reste nécessairement un objectif limité, puisqu'elles doivent être financées par des impôts qui limitent alors l'action économique des unités décentralisées. L'augmentation des impôts peut avoir plusieurs sources : la volonté délibérée du gouvernement, les processus inflationnistes, les dépenses nouvelles, qui elles-mêmes sont redistributrices. Cependant, selon le type d'impôt utilisé, les réactions sociales seront différentes. Ainsi, il est traditionnellement plus facile d'augmenter les impôts indirects que les impôts sur les revenus, même si, les uns comme les autres, auront une incidence directe sur les modalités réelles de la distribution des revenus. On peut considérer, par exemple, qu'une augmentation des impôts directs peut avoir une incidence positive sur la quantité de travail offerte par le

travailleur pour compenser la réduction de son revenu. Il y a donc deux effets contradictoires : un effet de substitution du travail au loisir du fait du moindre intérêt financier du travail et un effet revenu qui pousse les travailleurs à accroître la quantité de travail réalisée pour compenser la perte de revenu. Cela dépend de la situation concrète du travailleur, en tenant compte du niveau de revenu, du niveau d'endettement, de la situation familiale, etc. Il faudrait aussi ajouter la perte d'intensité éventuelle du travail pour marquer son caractère trop faiblement incitatif après déduction fiscale et donc des pressions inflationnistes importantes dues à des rétributions constantes pour une productivité réduite.

Avec le vieillissement de la population, le niveau élevé des chômeurs, l'importance de l'endettement, le problème des universités ou des tribunaux, il est difficile de réduire les dépenses. On pourrait privatiser certains services publics, notamment de protection sociale, mais on ne réduirait pas pour autant le coût du service, tout en augmentant les inégalités et l'exclusion sociale, en plus des mécontentements politiques. Ne s'agit-il pas d'une erreur de cible ? Ce ne sont pas les pays qui ont les taux de pression fiscale les plus élevés qui enregistrent les performances économiques les plus mauvaises. Il n'y a même plus aucune corrélation entre ces deux variables, contrairement à ce qui existait un quart de siècle plus tôt. On sait en outre, que ce sont les pays qui ont la pression fiscale la plus faible qui sont en même temps les moins développés. La loi de Wagner avait déjà mis en évidence au siècle dernier la corrélation entre la croissance des dépenses publiques et le taux de croissance de l'économie nationale. Plus le niveau de vie est élevé, plus la capacité contributive est élevée. La pression fiscale n'est pas le problème principal de l'Europe. Elle réduit au contraire les inégalités, elle n'est pas responsable des mutations technologiques, de la concurrence internationale, de la durée de travail, des échanges de capitaux. Autrement dit, s'il est vrai que de nombreuses dépenses publiques conduisent au financement d'activités faiblement productives, ce n'est pas tant le montant des prélèvements obligatoires que leur utilisation qui doit être mis en avant, étant entendu que, dans un système d'économie de marché, l'action de l'Etat est nécessairement limitée par les règles de l'initiative privée et des contraintes de la concurrence, notamment internationale.

L'activité improductive de l'Etat

La question qui revient comme un leitmotiv concernant l'action de l'Etat est la suivante : “ Le secteur public est-il ou non improductif ? ”. Si la réponse est positive, il est certain que les administrations dans leur ensemble seront perçues au mieux comme des activités secondaires, au pire comme des fonctions parasites. Dans ces conditions, les fonctionnaires sont

alors considérés comme une charge pour la collectivité. Plusieurs remarques s'imposent :

- L'improductif ne produit rien, ce qui n'est pas le cas du fonctionnaire, mais plutôt celui du rentier. On sait d'ailleurs que celui-ci, par l'intermédiaire de ses avoirs et des fonds de pension, est très valorisé dans le système économique mondial, alors même que son efficacité économique à long terme est pour le moins discutable.

- Si seule la production de biens est importante, tous les services publics et privés seraient supposés superflus. Cette analyse, d'origine marxiste, semble actuellement bien dépassée par les réalités, à moins de considérer que la grande majorité de la population est un fardeau pour les producteurs. On s'en retournerait ainsi à une conception industrielle de la "physiocratie", qui ne voyait de productif que les produits de la terre.

- Or, les services sont nécessaires, irremplaçables. Il n'y a pas d'investissement sans sécurité. Ainsi, dans une version "soft", les services ne seraient pas productifs, mais utiles à la production. Cette conception n'est pas recevable, puisque la productivité d'un bien dépend de tous les facteurs qui concourent à sa production. Ainsi, l'impôt sert à construire les routes, sans lesquelles de nombreuses activités économiques seraient rendues impossibles. L'infrastructure participe donc directement à la production, elle accroît donc le potentiel de la production et elle participe à la productivité globale. Elle est créatrice de richesse. L'enseignant produit des personnes éduquées qui accroîtront ensuite la productivité générale du pays. Par contre, il est toujours possible de mettre en évidence des productivités différenciées et de remarquer que certains services exercent des influences contrastées ou discutables sur la vie économique. Ainsi en est-il des excès bureaucratiques des Etats. Une fonction publique mal organisée et pléthorique peut effectivement constituer un frein à l'activité économique.

L'Etat est productif lorsqu'il fournit des services utiles à la collectivité. Le principal problème, c'est la difficulté à mesurer cette productivité additionnelle, qui ne s'accompagne pas d'indicateurs marchands. On peut mesurer l'importance des prélèvements obligatoires mais pas leurs avantages. On pourrait imaginer rendre "marchands" certains biens collectifs, mais il existe de fortes réticences à ce propos. Si les citoyens désirent une réduction des impôts, ils souhaitent parallèlement le maintien, voire l'accroissement, des services fournis par l'Etat. C'est la situation particulière dans laquelle les comportements de type "passager clandestin" s'expriment, celle qui explique l'importance de la fraude fiscale.

Pour Alain Euzéby⁶, la mesure des prélèvements obligatoires n'est pourtant pas un bon indicateur du degré d'intervention des pouvoirs

⁶ Euzéby, A. (1994), Les prélèvements obligatoires sont-ils excessifs ?, Droit social, Avril.

publics, ni de leur fardeau, ni du degré d'efficacité de la gestion des administrations publiques. Les deniers publics ne sont pas mieux gérés parce qu'ils sont moins importants. Tout dépend des contreparties. Les P.O. ne disparaissent pas du circuit. Ils financent des " aménités positives ". Les Etats-Unis subissent une détérioration des infrastructures, des services publics, des inégalités, des tensions dans les villes et des surcroûts de dépenses des ménages, du fait même de l'aversion au recours à l'agent économique public. Dans ce pays, l'assurance maladie est privée, mais les coûts médicaux sont plus élevés, et donc les primes d'assurance plus importantes que les parts obligatoires des employeurs et employés français. 37 millions de personnes (soit 15 % de la population) n'ont aucune couverture publique ou privée.

Les théories de la croissance endogène cherchent à réhabiliter les interventions de l'Etat. Même Barro et Lucas ont mis en évidence les effets positifs des dépenses publiques sur la croissance à moyen et long terme.

L'Etat, miné par le pouvoir privatisé

La théorie du Public Choice, très influente dans la science politique, conteste les présupposés économiques de l'intérêt collectif que représente l'Etat. Si la compétition conduit dans le domaine économique à une situation optimale, dans le domaine politique elle favorise la constitution de " petits monopoles " du pouvoir. Les élus n'ont en tête que leur réélection, alors que les votants cherchent à obtenir des " rentes " permettant d'obtenir un usage gratuit des dépenses publiques. Le peuple est mythique, seuls existent des intérêts que l'on cherche à faire passer pour collectifs. Dans ces conditions, il ne faut pas croire à l'action d'un Etat porteur des aspirations et des besoins de la Nation. La " privatisation " du ou des pouvoirs publics biaise constamment l'action de l'Etat, sans pour autant qu'interviennent des effets compensateurs des marchés, produisant ainsi des irréversibilités préjudiciables à l'ensemble de la société. Il est donc préférable, autant que possible, de laisser fonctionner normalement les mécanismes régulateurs à long terme du marché.

Dans cette perspective, la relation entre l'Etat et les firmes multinationales (FMN) n'est pas complètement rompue, au contraire. Pour la firme globale, ce qui est bon pour elle est bon pour le monde entier. Agents essentiels de la production des richesses, les FMN donnent une priorité à la technologie, à la croissance des outils et à l'élargissement horizontal ou/et vertical de leurs activités. Elles exercent un nouveau rôle fondamental de Leviathan. Les Etats peuvent plus réagir qu'anticiper et ils suivent plus qu'ils ne mènent. Les firmes globales ont des perspectives à long terme de façon à réduire les risques dans les investissements technologiques. En cas de profits éventuels, les FMN recherchent

l'ouverture des marchés, pour bénéficier d'une demande croissante et d'économies d'échelle. Quand ce n'est pas le cas, elles revendiquent une protection. L'Etat leur est nécessaire pour couvrir le coût des infrastructures, pour délivrer des incitations fiscales pour la R&D et les innovations, pour accorder des privilèges aux entreprises "nationales" pour les contrats publics, pour définir une vraie politique industrielle d'aide et enfin pour fournir le nécessaire support et assistance aux entreprises localisées sur le territoire national pour survivre à la concurrence internationale. Les Etats conservent leur rôle social en déléguant aux entreprises le développement socio-économique du pays. Il y a une séparation accrue entre le pouvoir économique et le pouvoir politique au niveau mondial. Dans le cadre de la globalisation, l'entreprise privatise et souvent internationalise le rôle de l'Etat.

L'Etat technocratique

L'Etat est miné à la fois de l'intérieur par sa relative incapacité à faire respecter les droits qu'il a établis, mais aussi par sa difficulté à conduire les différentes couches sociales au pouvoir à définir un intérêt collectif qui ne soit pas le maquillage d'intérêts plus particuliers, voire personnels. En ce sens, le pouvoir technocratique est critiquable, car il légitime le rôle politique de plus en plus exclusif d'une catégorie sociale supposée compétente, mais intéressée d'abord par ses privilèges et ses intérêts de caste. Le FMI et la Banque mondiale exercent des droits régaliens sur l'ensemble de la planète. Max Weber estimait que la pensée technocratique l'emporterait et l'URSS a illustré cette prédiction. Or, l'ordre total aboutit à la mort. Le technocrate défend, sous le couvert d'un intérêt collectif qu'il définit de plus en plus lorsqu'il est capable d'influencer le monde politique ou même d'en être une partie intégrante, ses intérêts de caste. Pourtant, il n'est pas à même de définir une politique publique satisfaisante pour plusieurs raisons.

1) Le technocrate est rompu à la gestion ordinaire de l'Etat. Cependant, il n'est formé que pour passer les concours, c'est le fort en thèmes, qui ne connaît pas vraiment les problèmes de société. Il est de ce fait incapable de penser à la durée, au global et à la complexité. Il n'est pas maître des cohérences. Lorsqu'il touche aux compétences stratégiques, impliquant des choix fondés sur de nombreux critères, la gestion du technocrate est souvent à courte vue et ses erreurs sont alors colossales. Tchernobyl en est un exemple.

2) Les erreurs d'analyse des compétences technocratiques sont pour le moins courantes. Les fameux "observateurs privilégiés" n'ont pas prévu la destruction du mur de Berlin, l'implosion de l'ex-URSS, la guerre du

Golfe, etc. La technocratie anémie et pervertit la volonté politique par son caractère à la fois élitiste et unilatéral.

3) Il refuse les conflits au nom d'une compétence discutable et pourtant homogène. Il n'a aucun intérêt au débat public, car pour lui la démocratie est une perte de temps. Il développe alors la stratégie du secret, lequel s'avère trop souvent contre-productif et se présente comme un jeu de dupes pour les citoyens. Il est vrai que le technocrate et le bureaucrate ont des avantages importants à la mise en place de l'idéologie du secret, comme fondement de leur pouvoir et facteur de réduction du contrôle démocratique.

4) Le technocrate a tendance à la surproduction, aux budgets discrétionnaires et aux avantages personnels multiples qui pourraient s'apparenter à de la corruption s'il ne se les était légalement octroyés. Il représente plutôt une caste mandarinale, fondée sur une compétence auto octroyée et agréée par les membres de cette nouvelle aristocratie.

5) Le mimétisme technocratique ne fait que croître, anémiant ainsi le dialogue démocratique. Le mandarinate et l'ENA s'avèrent souvent aussi suffisants qu'insuffisants, comme en témoigne la merveilleuse affaire du Crédit Lyonnais.

La technocratie, qui a incontestablement quelques mérites techniques, de savoir et de savoir faire, ne doit pas envahir progressivement les espaces démocratiques. Formés dans le même moule, les technocrates sont incapables de penser une société imaginative, suffisamment citoyenne pour établir des contre-pouvoirs informés. L'économie est bivalente, à la fois productrice de richesses, mais aussi destructrice de temps. La technocratie doit être contrôlée, mais il ne faut pas en profiter pour tuer l'Etat et refuser les biens publics. Il faut lutter contre la corruption, les malversations, mais aussi les monopoles privés

E) L'Etat miné par la corruption et la prévarication

Le crime et la polarisation sociale sont des risques importants, au même titre que l'insécurité économique produite par un marché imprévisible et distant

- La libéralisation du commerce crée de nouvelles opportunités pour les firmes multinationales américaines dans les marchés émergents et les pays de l'Est. C'est une réponse positive à la décennie d'efforts du gouvernement américain et du FMI pour convaincre les Etats de supprimer leurs quotas d'importation et de décroître les taxes d'importation. Malgré la libéralisation, les contrôles d'importation subsistent, notamment dans les pays émergents. Certaines "joint-ventures" connaissent de graves difficultés du fait même de la contrebande. Ce fut le cas de Wilkinson en Egypte, de Ford et General Motors en Russie. Le monopole négocié avec

l'Etat n'a pas de signification, sans un meilleur contrôle de la contrebande. Il faut parfois réduire les prix en réponse à la compétition de la contrebande. Il ne faut pas nécessairement éliminer les droits de douane, il faut les rendre raisonnables. Les accords entre Hong-Kong et la Chine ont conduit, jusqu'à une période récente, à proposer un commerce Etats-Unis--Hong-Kong - Chine, pour éviter les droits de douane différents entre ces pays. On assiste à un accroissement du nombre de vendeurs informels. Les douanes polonaises estiment la contrebande des produits de consommation à 20 % des importations légales. Pour les douanes indiennes, le passage illégal de l'or, de l'argent et des biens de consommation durables dépassent 20 % du PIB. En 1995, la moitié des ordinateurs vendus au Brésil font l'objet de contrebande ("smuggling"), laquelle s'adresse aussi bien aux produits légaux, qu'aux produits illicites. C'est une part importante de l'économie informelle (le quart de l'emploi au Costa Rica, la moitié au Mexique et les deux tiers en Bolivie et au Pakistan). Avec la libéralisation, ce processus encore très significatif devrait être réduit.

- Les théories sur le crime organisé qui structure certaines sociétés sont encore insuffisantes pour fournir des informations intéressantes sur les effets de la haute délinquance sur le pouvoir de l'Etat et celui du marché. Dans de nombreux pays, les groupements maffieux exercent une influence sur le pouvoir politique, ils se dotent d'instruments puissants de contrôle de la société et ils investissent certains marchés, en utilisant des moyens délictueux au regard de la loi. Ils assistent les nouveaux venus des sociétés paysannes dans leur assimilation dans des sociétés urbaines plus sophistiquées et ils se proposent, par la force souvent, de servir de médiateurs entre les communautés et l'Etat, tout en assurant une protection. Le crime organisé intervient dans les canaux traditionnels de la distribution. La société criminelle commence dans des activités qui ne remettent pas en cause l'intérêt dominant de la société⁷. Les riches vont même souhaiter se procurer les biens de contrebande légaux ou non. Le crime organisé emploie la violence pour éliminer la compétition, augmenter la discipline des subordonnés et le contrôle des consommateurs. Son émergence commence à devenir un phénomène universel. Il y a une diversification des activités criminelles et un accroissement des niveaux de violence, avec un développement de la corruption auprès de ceux qui devraient faire respecter les lois

- Les entreprises multinationales sont ingénieuses pour tromper les gouvernements sur l'acquiescement de leurs contributions normales, en multipliant les comptabilités, les prix de cessions internes frauduleux, les fausses factures "*offshore*". Un gouvernement ne devrait prendre pour acquise la loyauté d'aucune entreprise, car tout est une question de prix. L'action des Etats reste significative dans les domaines de la sécurité

⁷ Gillespie, K. & McBride, J.B. (1996), Global Implications, The Columbia Journal of World Business, Winter.

physique des gens, mais les groupes maffieux, comme en Russie par exemple, semblent prendre le dessus sur la définition de la sécurité publique.

L'Etat, dessaisi de ses valeurs sociales et des solidarités

L'individualisme excessif ne peut conduire qu'aux conflits individuels, au recours permanent à l'injustice et aux drogues. Sans alternative, les gens vivront dans des ghettos, ils limiteront leurs voyages aux places sans danger et ils accepteront l'idée de la pauvreté chronique. Il y a un éclatement des communautés, une dialectique surnoise du rejet et de l'absorption. La crise de l'immigration est le signe du mal-être de la société française. On assiste à une perte des valeurs sociales et une réduction des solidarités.

- Pour Marglin⁸, la religion du PNB a détruit les valeurs religieuses et familiales. La croissance élargit les choix dans certaines dimensions, mais elle en limite d'autres. Les marchés deviennent de plus en plus incertains, conduisant à des crises fondées sur la méconnaissance et la panique. Si pour Reich⁹, la globalisation, continue à générer les marchés, les profits et les rentes, elle est aussi à la base de la prospérité de la minorité fortunée.

- Les délocalisations ne se font pas en faveur des pays pauvres et on assiste à une véritable "métropolisation" de l'économie mondiale. Avec Braudel, il faut distinguer les économies urbaines des économies territoriales, celles-ci s'adossant à celles-là. Il y a un accroissement des inégalités territoriales et les villes ne veulent plus de cette redistribution. New Delhi ne veut plus payer pour l'Inde. En outre, les firmes prennent de plus en plus de distance par rapport à leurs territoires traditionnels. La puissance financière britannique ne fonde plus son action sur les intérêts de la Grande-Bretagne, et même l'Allemagne, pourtant traditionnellement plus économiquement nationaliste, connaît des vagues de délocalisation (Volkswagen ou Mercedes, par exemple). La dissociation des espaces des firmes et celui des régulations politiques est le phénomène central de la mondialisation. Il y a alors crise des médiations qui reliaient les dynamiques de valorisation des capitaux et les dynamiques de la reproduction sociale.

Le capitalisme oublie le futur. Le contexte social est absent, notamment l'éducation, la religion, le service public, la famille, la législation, etc., sauf s'ils produisent du profit. Toute société a besoin d'un mélange de gestion individuelle et de contrôle social. Mais tout est de toute manière socialisé. Le capitalisme prêche toujours la théologie de la consommation. Il a résolu historiquement ses contradictions internes en

⁸ Marglin, S. (1984), *The Wealth of Nations*, *The New York Review*, XXXI, 12, 19 July.

⁹ Reich, R.B. (1992), *The Work of Nations*, Vintage Books, New York.

utilisant le secteur public pour faire des investissements en infrastructure, R&D et éducation que les initiatives privées étaient incapables de mettre en place à l'échelon d'une grande nation. Le capitalisme privé compte sur les retombées publiques, en présentant souvent l'excuse, de moins en moins acceptable, des menaces militaires. Dans le nouveau capitalisme d'activités de matière grise, la technologie publique est centrale. Or, la technologie ira là où on pourra la recevoir, car elle a de moins en moins de localisations naturelles. Personne ne peut gagner sans communications et transports compétitifs. Quand le gouvernement est sollicité pour entreprendre ses investissements sociaux à long terme, il est essentiel pour le secteur privé. Les entreprises n'estiment plus avoir d'obligations à long terme avec leurs forces de travail. Il existe alors un conflit permanent, qui n'existait pas sous cette forme juste après la seconde guerre mondiale. Le contrat social est rompu et cela provoque des tensions. L'économie mondiale simultanément permet, encourage et force les entreprises à se délocaliser ; celles-ci, qui vont bénéficier d'une réduction des coûts, souhaitent aussi ne pas payer les frais de déménagement. Or, les compagnies qui fonctionnent doivent constituer des équipes, d'autant plus performantes qu'elles sont unies vers un même objectif, ce que ne reconnaît pas le capitalisme. Un nouveau contrat social, avec la suppression des emplois à vie avec des salaires croissants, est constitué sur la base d'une certaine garantie du travail, de façon à investir sur le travailleur en matière de compétence et de connaissance. C'est le concept " d'employabilité à vie ", les salariés étant préparés aux nouveaux emplois. On n'en a pas moins perdu le sens des solidarités.

L'Etat serviteur

Tout au long de l'histoire américaine, les intérêts commerciaux ont toujours exercé un rôle central de la politique étrangère, vice-versa¹⁰. Cependant, au moins officiellement, les objectifs de la Nation n'ont jamais été uniquement commerciaux, l'Etat américain n'a pas été marqué profondément par le mercantilisme, et il s'est souvent déclaré favorable aux marchés libres, à la liberté politique, à la démocratie et à la paix. Si les grands objectifs généraux subsistent, il n'en va plus de même dans le domaine économique. L'Etat américain pèse de tout son poids pour que les intérêts des entreprises américaines soient reconnus dans le monde entier. Si les négociations agressives (NAFTA, GATT, Japon) étaient absentes des débats dans l'élection de 1996 fondée sur la libéralisation des marchés, le gouvernement de Clinton n'en est pas moins convaincu de l'utilité d'appliquer une politique commerciale active. Les objectifs de l'Etat sont doubles dans la nouvelle configuration d'un marché mondial. D'abord, la

¹⁰ Garten, J.E. (1997), Business and Foreign Policy, Foreign Affairs, May/June

capacité du gouvernement fédéral de conduire une politique étrangère dans un monde préoccupé de stabilité économique est a priori réduite et il n'est pas sûr que Washington ait les hommes et l'argent pour exercer l'action qu'il avait autrefois. Cependant, même si les milieux d'affaires ont l'argent, la technologie et le management, ils ont besoin encore plus qu'hier de l'Etat, particulièrement dans un monde dans lequel à la fois les gouvernements sont sensibles aux grands contrats à l'étranger et les entreprises soucieuses de régler les problèmes des droits de l'homme, des pratiques de travail, de la protection de l'environnement ou de la corruption qui affaiblissent leur force compétitive. La coopération s'impose alors.

La politique de Washington a été volontairement tournée sur l'ouverture des marchés extérieurs. Elle a toujours été plus réticente pour ouvrir son propre marché intérieur. L'histoire montre même que de nombreuses fois la politique étrangère est venue en soutien des intérêts des entreprises ou des intérêts privés (United Fruit en Amérique Latine). Lorsque Bush va au Japon pour représenter les automobiles américaine, il fait peu de cas du multilatéralisme qu'il prône dans le cadre du GATT. Plus récemment, les trois grandes (Big Three) sociétés d'automobiles ont poussé le gouvernement Clinton jusqu'à la guerre commerciale avec le Japon. N'étant pas une puissance coloniale, les Etats-Unis ont toujours eu des agents d'influence et de contrôle dans les banques et entreprises à l'étranger, plutôt que dans le secteur militaire. Le nouveau paysage est caractérisé par la globalisation des affaires américaines, la fragilité économique-politique des partenaires commerciaux et la tension accrue entre les valeurs largement répandue en Amérique et les autres buts économique-politiques des autres Etats. Les Américains sont de plus en plus reliés aux marchés étrangers, avec 16 millions d'emplois liés aux exportations. Les marchés émergents (Mexique, Brésil, Argentine, Afrique du Sud, Pologne, Turquie, Inde, Chine, Corée du Sud, ASEAN) connaissent des changements politiques et économiques tumultueux. La question est de savoir si la croissance économique et la stabilité politique vont rester compatibles. Or, Washington a un rôle important pour définir les droits de l'homme, les pratiques du travail, la protection de l'environnement, etc). Le gouvernement américain vient alors en appui des affaires des entreprises nationales, pourtant constituées sous forme de FMN.

En outre, les entrepreneurs, les managers, les banquiers participent au plus haut niveau de la politique de l'Etat. La Constitution donne au Congrès le contrôle sur la politique commerciale, ce qui conduit à un lobbying illimité et constant des entreprises. Ainsi, la pression concurrentielle reste toujours forte entre les firmes nationales et les filiales des FMN. On a dû établir des "prix de transferts" des multinationales, pour réduire les effets de la guerre fiscale ou cambiaire, sans pour autant

empêcher les hostilités. Les USA ont procédé à des redressements fiscaux pour Toyota, Nissan et le Japon a fait de même pour Coca-Cola. Chacun essaie de refiler le “ mistigri ” du chômage. Chaque fois qu’un grand pays estime que ses intérêts sont contraires, il tente de contourner les règles fixées par les institutions internationales. Les Etats-Unis invoquent souvent la règle qu’ils contournent quand cela les avantage. Pour les chinois, les règles ne sont que des compromis momentanés. Ce qui est valable pour les relations économiques internationales, le reste pour les liaisons de solidarité et de conflit entre l’Etat et les grands intérêts économiques américains. La globalisation complique les liens entre Washington et le monde des affaires national. Le rôle des firmes comme agents de la politique étrangère s’accroît, mais inversement l’Etat est au service des intérêts privés qui ont un intérêt pour une communauté nationale. Si Boeing ne joue pas avec les règles de la Chine, Airbus le fera. Se pose alors la question de la définition de la firme américaine, afin de savoir quelle firme Washington peut aider ou soutenir. Avec les marchés émergents, Washington peut aider à libéraliser les marchés, à protéger la liberté intellectuelle, à modifier les règles de régulation et à encourager les réformes économiques. Le gouvernement offre des informations et des soutiens aux entreprises, mêmes petites et moyennes. La politique américaine dépend largement des investissements directs, qui soutiennent indirectement les actions diplomatiques de l’Etat. La réciproque est vraie.

L’Etat concurrencé

On assiste simultanément, du fait des difficultés financières de l’Etat, à une décentralisation et à une régionalisation des biens collectifs. Il y a simultanément globalisation et localisation. On parle alors de “ glocalisation ” pour exprimer la synergie entre les institutions locales infra-nationales et la compétitivité des marchés internationaux¹¹.

a) La "glocalisation"

La frontière bouscule la logique naturelle des localisations, empêchant ainsi la réalisation de l’optimum. La fiabilité des grands outils techniques dépend de la qualité du dialogue entre les concepteurs et les exploitants, entre ces derniers et les responsables de la maintenance. L’économie est dominée par l’incertitude (marchés, techniques, concurrents) et la vitesse. Pour y répondre, il faut d’abord répartir les risques, développer des procédures réactives, flexibles et externaliser une part croissante de la main-d’œuvre et des activités. Une décentralisation et

¹¹Courlet, C. (1997), Globalisation et frontière, in Crise et Puissance, Colloque International en hommage à Louis Reboud, CUREI, Espace Europe, Grenoble.

une déconcentration des activités politiques et sociales sont nécessaires, pour prendre en charge les aspirations des citoyens locaux¹². La ville fonctionne comme un commutateur, qui ouvre et ferme, permet ou interdit. Ensuite, pour la rapidité, il faut entreprendre un apprentissage. C'est le secret des districts à l'italienne. Enfin, les tissus urbains sont de puissants réducteurs d'incertitude à moyen terme, avec l'apparition d'un fort pouvoir d'achat et d'une bonne qualité du travail et avec le faible coût de désengagement.

"Apparaît ainsi un nouveau clivage : le global et le local. On évoque alors les districts industriels, les systèmes productifs localisés, les îlots d'innovation, l'économie-monde étant vue comme un vaste archipel. Il s'agit d'un développement selon une logique complexe de réseaux multidimensionnels. Cette logique bouscule aujourd'hui une approche spatiale qui se traduisait dans le domaine des relations économiques par une logique de proximité et d'emboîtement qui est celle des poupées russes. Cependant, de manière spontanée, il y a de fortes chances que le global s'appuie sur le local pour mieux l'ignorer, voire le détruire... La nouvelle frontière entre le global et le local fait appel à une valorisation renouvelée de l'espace-territoire dans laquelle d'ailleurs l'Etat ne doit pas être absent"¹³. Les effets de réputation et de confiance, facteurs extra-économiques, jouent un rôle crucial. Ces mécanismes, de type communautaire, restent puissants dans les grandes métropoles. Pour la France, la solidarité n'est pas une récompense à la réussite économique, elle est une condition. La frontière a de multiples fonctions, elle permet au capitalisme de séparer, de différencier, de réguler, de privilégier.

L'Europe connaît une recrudescence des revendications régionales, en Belgique, en France (Corse, Basques), en Irlande, en Espagne, en Italie, etc. On peut même parler de micro-nationalisme. Il faut dire que les disparités régionales à l'intérieur des pays de la Communauté européenne sont considérables, ce qui oblige les habitants à souhaiter une intervention locale plus présente et pertinente. La Belgique s'est même dotée d'une véritable organisation fédérale, proche de celle de l'Allemagne¹⁴. Les accords de Schengen offrent un exemple de confiance et de solidarité entre les partenaires, mais l'Union ne sera probablement jamais un Etat centralisé classique. La redistribution n'est pas facile à réaliser, car les disparités sont considérables et variées. L'intégration économique risque de conduire à une régulation sociale en régression, une perte d'efficacité des instruments nationaux de politique économique et l'émergence d'effets déstabilisateurs pour l'intégration sociale. Autrement dit, la glocalisation peut apparaître aussi comme un processus rival de celui de la globalisation. Dans ces

¹²Fontanel, J. (1979), *Ecologie, économie et plurigestion*, Les Cahiers de l'Ecologie, Editions Entente, Paris.

¹³Courlet, C. (1997), *Op.Cit.* pp.212-213.

¹⁴Buzelay, A. (1996), *Op.Cit.* p.76 et s.

conditions, le statut des FMN sera de plus en plus difficile à définir, entre les tentations de les attirer pour sauvegarder l'emploi et celle de refuser l'accès de leur produit sur le marché intérieur pour les mêmes raisons.

b) La globalisation

La souveraineté des Nations est en péril, non pas du fait de l'économie internationale, mais du fait du poids des FMN qui ont une influence accrue pour supprimer tous les obstacles à leur puissance et à leur richesse, qui modifient les politiques économiques à leur seul profit et qui s'approprient la culture politique à des fins personnelles. Les marchés financiers exercent une véritable dictature et aucun pays ne peut s'y soustraire, dans un contexte mondial d'endettement et de dollarisation. La coordination des politiques constitue une solution, mais les contradictions d'intérêt prévalent encore. On veut bien s'en sortir, mais tout seul. Pour alimenter le reste du monde, la balance des paiements américaine doit être déficitaire. Tout se passe comme si les marchés financiers décidaient des taux d'intérêt et donc du destin de tous les hommes. À terme, la création d'une vraie banque mondiale centrale serait le signe de la reconquête du politique sur le financier.

Pour Ricardo Petrella¹⁵, les marchés globaux détruisent l'économie nationale et le capitalisme national. La question est de savoir si la globalisation ne conduit pas à mettre en place de nouveaux instruments de politique économique. L'Etat-Nation, comme structure médiatrice, exerce une influence décisive sur le choix des vainqueurs et des perdants dans une économie internationale hautement volatile. Les économies modernes doivent fournir les ingrédients essentiels de la compétitivité (éducation, santé, formation professionnelle, recherche-développement, infrastructures, politiques de compétition). Tous les gouvernements sont pourtant sous la pression de dépenses publiques excessives.

Pour Wallerstein¹⁶, le capitalisme a besoin des Etats, pour des raisons à la fois politiques (diviser pour régner) et économique (interdisant l'apparition d'une autorité mondiale qui entraverait le système capitaliste et permettant les restrictions artificielles nécessaires du marché à certaines formes de profit). La régulation mondiale (et surtout régionale) ne remplace pas encore la régulation nationale. Les organisations internationales (OMC ou FMI) sont au cœur de ces actions géo-économico-politiques. Les décisions prises pour l'OMC devraient d'après ces organisations rapporter au monde entre 140 et 274 milliards de dollars jusqu'à 2002. Ce qui est impressionnant certes, mais ne représente, au mieux, que 1 % du PNB

¹⁵ Petrella, R. (1996), Globalization and internationalization: the dynamics of the emerging World Order, in Boyer et Drache Ed. pp. 62-83.

¹⁶ Wallerstein, E. (1974), Sous-développement et dépendance, Esprit, Février.

mondial. Ces gains sont trop faibles pour être significatifs. La régionalisation modère peu la concurrence et le maintien de l'emploi. Elle est sécuritaire. L'OMC, qui sert surtout aux grandes nations pour s'ouvrir les marchés des pays les plus faibles, défend un marché ouvert, mais c'est la régionalisation qui semble l'emporter. Le principe de la subsidiarité dans l'Union Européenne donne une marge de manoeuvre importante aux Etats pour leur politique sociale, mais avec l'absence de politique budgétaire et monétaire active il n'y a plus d'essence dans le moteur. La régulation internationale n'est concevable que dans un monde dans lequel des Etats/Nations cohérents et sécuritaires coordonnent leurs activités régulatrices et ont confiance dans leur capacité à assurer le respect des lois à l'intérieur de leurs frontières, avec l'aide des autorités locales ou régionales qui font le pont sur le fossé croissant entre le citoyen et l'Etat moderne.

Pour les marxistes, la frontière exprime la limite que repousse sans cesse le capitalisme, dans sa soif existentielle d'impérialisme et d'absorption. Le développement des rapports marchands suppose la destruction des rapports de production non capitalistes. Compte tenu de l'étendue de l'ouverture des marchés dans les pays anciennement socialiste, on comprend l'importance du processus actuel de la globalisation, notamment dans les économies en transition.

La marchandisation pure n'est pas la panacée, sauf dans les théories économiques dont on veut tirer plus de connaissances qu'elles n'en expriment réellement. L'uniformisation des structures n'est pas encore réalisée. Il existe au moins trois types de capitalisme :

Le capitalisme américain est dominé par l'exigence de rentabilité, l'importance du contrat, le pouvoir du juge, et le poids des financiers ;

- Le capitalisme rhénan développe le souci de l'action dans la durée et le règne des conventions collectives. En France le système est hybride ;

- Le capitalisme chinois suppose la recherche du profit rapide, le fort soutien d'un Etat dominé par le communisme et le poids des parrains.

Un retour à de plus forts Etats-Nations n'est pas une utopie, mais un phénomène inévitable. La seule question est de savoir quelles formes prendront ces Etats et si la restauration de cette souveraineté peut être suffisamment rapide avant que la globalisation conduise le monde dans l'âge noir de l'instabilité, du chaos et du conflit.

Bibliographie

Arrow, K. (1963), Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, American Economic Review.

Baechler, J. (1971), Les origines du capitalisme, Gallimard, Paris.

- Barre, R. Fontanel, J. (1991), Principes de politique économique, PUG, Presses Universitaires de Grenoble. Grenoble
- Boyer, R., Drache, D. (1996), States Against Markets. The limits of globalization, Routledge, London.
- Chatterji, M., Fontanel, J., Hattori, A. (1996), Arms spending, development and security, Ashing Publishing House, New Delhi.
- Coulomb, F. Fontanel, J. (2000), Puissance des Etats et globalisation, Ares, Défense et sécurité.
- Courlet, C. (1997), Globalisation et frontière, in Crise et Puissance, Colloque International en hommage à Louis Reboud, CUREI, Espace Europe, Grenoble.
- Crozier, M. (1979), Etat-modeste, Etat-moderne, Fayard, Paris.
- Eisner, R. (1994), The Misunderstood Economy, Harvard Business School Press, Boston.
- Euzéby, A., Euzéby, C., Fontanel, J. (1980), Une nouvelle méthode de rationalisation des choix budgétaires susceptible d'intéresser la défense : le zero-base budgeting" ARES, Défense et Sécurité, Grenoble, Lyon, 1980.
- Euzéby, A. (1994), Les prélèvements obligatoires sont-ils excessifs ?, Droit Social.
- Fontanel, J. (1979), Ecologie, économie et plurigestion, Les Cahiers de l'Ecologie, Editions Entente, Paris.
- Fontanel, J. (1968), La planification française et le patronat, Mémoire Maîtrise, Université des Sciences Sociales de Grenoble.
- Fontanel, J. (Fontanel, J., Bensahel, L. (1992), La guerre économique, ARES, Défense et Sécurité, Grenoble, 1992
- Fontanel, J. (1995), Organisations économiques internationales, Masson, Paris
- Fontanel, J., Borissova, I., Ward, M. (1995), The principles of arms conversion in the case of Russia, Defence and Peace Economics, 1995, 6.3.
- Fontanel, J. (1997), De L'Etat-Providence à l'Etat-collaborateur : Incidences d'une mondialisation mal maîtrisée. Hal-02416019.
- Fontanel, J. (1998), Conversion et aide de l'Etat, in Europe/Etats-Unis, coopérations et compétitions dans le domaine des systèmes de défense et des hautes technologies (Maulny et Caillaud Ed.), La documentation française, Paris
- Fontanel, J. (1998), L'avenir de l'économie russe en question, PUG, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble.
- Fontanel, J. (1999) Economie, Conflits et Guerres. Dix questions, Political Economy, July 1999, Moscou, Russie
- Fontanel, J. (2000), Les fondements de l'action économique de l'Etat, Côté Cours, Université Pierre Mendès France, Grenoble.

- Fontanel, J. (2000), La formation de l'Etat, son évolution et son utilité systémique, in Les fondements de l'action de l'Etat, Côté Cours, Université Pierre Mendès France, Grenoble.
- Galbraith, J.K. (1974), Le nouvel état industriel ? Le Seuil, Paris.
- Garten, J.E. (1997), Business and Foreign Policy, Foreign Affairs, May/June
- Gillespie, K. & McBride, J.B. (1996), Global Implications, The Columbia Journal of World Business, Winter.
- Greffe, X. (1994), Economie des politiques publiques, Dalloz, Paris.
- Hénin, P.Y. (1981), Théories des déséquilibres et régulation macroéconomique, Etudes sur l'économie du déséquilibre, Economica, Paris.
- Krugman, P. (1998), La mondialisation n'est pas coupable, La Découverte, Paris.
- Kuttner, R. (1997), The limits of market. The American Prospects, March-April.
- Luttwak, E.N. (1998), Le turbo-capitalisme, Editions Odile Jacob, Paris.
- Marglin, S. (1984), The Wealth of Nations, The New York Review, 19 July.
- North, D. (1990), Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.
- North, D. (1994) "Economic Performance through Time," American Economic Review, 1994.
- Perroux, F. (1954), L'Europe sans rivage, PUG, Grenoble.
- Petrella, R. (1996), Globalization and internationalization: the dynamics of the emerging World Order, in Boyer et Drache Ed. pp. 62-83.
- Porter, M. (1987), The competitiveness of Nations, McMillan, New York.
- Reich, R.B. (1992), The Work of Nations, Vintage Books, New York.
- Sen, A. (1983) Development : Which way now ?, Economic Journal Vol 93.
- Thurow, L. (1996), The future of capitalism, Morrow/Harper Collins
- Thurow, L. (1980), The Zero-Sum Society, William Morrow and co. New York.
- Wallenstsein, M. (1974), Sous-développement et dépendance, Esprit, Février.