



HAL
open science

L'Etat, un régulateur et un concurrent du marché

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. L'Etat, un régulateur et un concurrent du marché. La globalisation, un monde prospère de paix ou un monde de dominations et d'exclusions?, Université des Sciences Sociales de Grenoble, 1999. hal-03168099

HAL Id: hal-03168099

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-03168099v1>

Submitted on 12 Mar 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Etat, un régulateur et un concurrent du marché

Jacques Fontanel

La globalisation, un monde prospère de paix ou un monde de dominations
et d'exclusions ?

Université des Sciences Sociales de Grenoble,
Grenoble, 1999

Résumé : L'Etat exerce une influence considérable sur le fonctionnement du marché, par la réglementation et les lois du commerce et de l'industrie, le contrôle des trusts, les externalités, l'existence de biens publics, la gestion des aléas du long terme, les transferts de revenus ou le soutien compétitif dans des cas bien définis. Cependant, son rôle tend à décliner, avec la globalisation (et ce malgré l'existence des organisations internationales qui le représente souvent), la crise de l'action d'économie politique keynésienne, les limites internationales fixées aux politiques industrielles nationales ou l'absence d'une régulation démocratique. Les Etats ont vu leur pouvoir économique s'amenuiser, l'histoire du capitalisme a cessé d'être défini à l'intérieur des frontières des Nations.

The state has a considerable influence on the functioning of the market, through the regulation and laws of trade and industry, the control of trusts, externalities, the existence of public goods, the management of long term hazards, income transfers or competitive support in well defined cases. However, its role tends to decline, with globalisation (and this despite the existence of international organisations which often represent it), the crisis of Keynesian political economy, the international limits set on national industrial policies or the absence of democratic regulation. States have seen their economic power reduced, the history of capitalism has ceased to be defined within the borders of nations.

Mots clés : Market, State, trusts, public transfers, public goods, externalities, Keynes, international organization

Marché, Etat, Transferts publics, biens publics, externalités, Keynes, organisations internationales

L'Etat subit des limites importantes dans son action, du fait de la mondialisation de l'économie, notamment dans le domaine financier et de la place laissée aux entreprises privées. Dans le processus de globalisation, l'Etat ne doit pas avoir un rôle économique de premier plan, même si son action apparaît souvent nécessaire dans certaines occasions. Il doit surveiller son orthodoxie financière, laquelle est une condition, à long terme, du développement économique. Pour les auteurs néo-classiques, l'interventionnisme croissant et excessif des gouvernements est la cause fondamentale du ralentissement de la croissance économique et de l'augmentation du chômage.

On parle de libérer les entrepreneurs, de déréguler et même pour Clinton de « réinventer le gouvernement ». C'est le nouveau fondamentalisme basé sur les vertus thérapeuthiques incontestables et irréversibles des vertus du marché. Ainsi donc les marchés sont la panacée de tous les problèmes socio-politiques. Ils assurent à la fois la justice, la liberté et l'efficacité. Comment alors expliquer que les crises subsistent même en présence d'un marché dominateur ?

Les actions nécessaires

Pour John Rawls⁶⁵, il faut postuler un principe universel d'équité qui fonderait le nouveau contrat social. Il affirme ainsi le primat du politique, qui doit gérer la diversité, la tolérance, l'appartenance multiple et réinvestir l'économie et le social, dans le refus d'un universalisme artificiel et la recherche d'une humanité solidaire, dans ses dissidences. Au delà des règles de fonctionnement du capitalisme, établies comme lois constitutionnelles, le rôle de l'Etat est incontestable dans plusieurs domaines qui maintiennent au moins l'unité nationale et les intérêts collectifs, à savoir la prise en compte de la réglementation du marché, les biens collectifs, l'incertitude, les transferts et les externalités.

a) La réglementation du marché et le contrôle des trusts

Les marchés ne ressemblent pas toujours aux schémas néo-classiques. Si on analyse par exemple le secteur de la santé, il est aisé de constater qu'il n'est pas libre à l'entrée. Il y a beaucoup de pouvoirs sur ce marché, qui suppose parfois la prise en compte de concernés publics ou des externalités positives (les vaccinations, par exemple). Cependant, lorsque la demande n'est pas contrainte par le pouvoir d'achat privé, elle provoque d'incontestables tensions inflationnistes. Des règles

⁶⁵ Rawls, J. (1993), Justice et démocratie, Le Seuil, Paris.

professionnelles limitent l'opportunisme du monopole du savoir, mais elles n'empêchent guère l'augmentation systématique des coûts de la santé. Pour les télécommunications, il faut un mélange de compétition et de pouvoir monopolistique. Ce secteur favorise au mieux les industries oligopolistiques. Pour l'électricité, il en va de même, mais les anciennes formes de régulation ne fonctionnent plus très bien. Il faut des régulateurs, qui ne doivent pas être captifs des chercheurs de rentes. Il revient au secteur public d'intervenir, pour limiter les pressions sur les prix. Il est donc faux de dire que le meilleur remède est l'absence de régulation. Il faut mettre en place une régulation « incitative », dans laquelle les objectifs publics prendraient avantage sur le système des prix. Ainsi, les secteurs de la pollution, de l'électricité ou de l'assurance de santé notamment supposeraient une régulation sociale, qui ne pourrait être assurée par un marché libre

L'économie de marché développe une contradiction. La concurrence n'est jamais pure et parfaite, elle est fondée sur des inégalités de pouvoir sur les marchés. Or, le plus fort peut avoir la tentation d'éliminer les plus faibles et donc de devenir un monopole, c'est-à-dire de mettre en place l'anti-thèse de la compétition. Avec la création des sociétés anonymes, l'entreprise américaine a toujours démontré une souplesse et une faculté d'adaptation exceptionnelle. La législation anti-trust a cherché à restaurer la concurrence et le libre fonctionnement du marché (loi Sherman, 34, loi Clayton en 1914), mais elle n'a pas empêché l'essor des conglomérats, qui constituent la base même de la puissance économique américaine. L'Etat fédéral a donc accepté la concentration, lorsqu'elle pouvait être contrôlée. Taylor et Ford (faire une voiture mondiale et obtenir des économies d'échelle) ont façonné les entreprises américaines. Maintenant, Ford s'allie avec Mazda et Kia (Corée), elle fait du « juste à temps » sur la base de zéro stock et des flux tendus, avec zéro défaut et la diminution du temps de travail. En France, l'Etat a plutôt cherché à renforcer le pouvoir des entreprises nationales dans la compétition internationale. Il a ainsi fourni des aides non négligeables pour la fusion des entreprises : Gervais-Danone, Beghin-Say, Dassault-Bréguet Avions, Thomson-Houston-CSF, Péchiney-Ugine et Kulhman, etc... L'Etat est sollicité comme brancardier pour de nombreuses industries en difficulté, les grands groupes étant privilégiés. La révolution keynésienne s'ajoute à la tradition colbertiste et saint-simonienne. Si l'on veut que les règles soient respectées, les Etats souverains seuls peuvent maintenir l'idée d'un intérêt public. La planification indicative n'est pas si inutile. Paul Krugman souligne, à juste escient, la nécessité pour le marché d'avoir un degré de régulation significatif pour fonctionner avec efficience.

b) Les externalités

Les externalités constituent un premier obstacle à l'efficacité du marché. Le pollueur, qui présente une externalité négative, dispose du bien d'autrui gratuitement. Il existe aussi des externalités positives, comme l'éducation ou la recherche. Les entreprises sous-investissent dans l'éducation, en refusant d'apporter leur financement, avec la seule liberté du travailleur de les abandonner. Sans l'Etat, la société dans son ensemble sous-investit en matière d'éducation. Les externalités ne sont pas des exceptions et donc les prix du marché ne sont pas adéquats. Il faudrait comptabiliser tous les concernés collectifs qui tempèrent les verdicts du marché.

« Les effets externes mettent en évidence les incidences des interdépendances de deux centres de décision au moins, organiquement distincts, qui ne sont pas sanctionnées par le marché et donc par le système de prix, alors même qu'elles se présentent, d'un point de vue économique, comme des produits joints. Ils correspondent à des services rendus ou à des dommages non rémunérés »⁶⁶. L'Etat doit agir pour réglementer les « aménités » positives et négatives, réduire les effets désastreux pour l'environnement d'une pollution industrielle, mais aussi favoriser le développement d'une région en apportant une forme concertée de coordination des investissements. Il est difficile de rendre « marchands » certains biens dont la protection est pourtant essentielle au bien-être collectif. Il faut préserver l'environnement et ajouter « une raison d'être » que le marché ne secrète pas spontanément. Ainsi, le Bolchoi, sans des subventions publiques, ne sera sans doute plus jamais aussi beau qu'avant.

Il faudrait promouvoir un développement soutenable, c'est-à-dire durable (ce qu'il consomme est égal à ce qu'on lui restitue en ressources et en énergie). Or, l'entropie étant croissante dans un système fermé, il n'est pas évident qu'un développement puisse réellement être durable. Il faut établir des priorités entre le court terme productif et consommateur et le long terme de l'investissement et de l'écologie, la prise en compte intergénérationnelle entre le présent et le futur. Il y a irruption des irréversibilités (biodiversité). Il faut un principe de prudence, que seule la collectivité, sous des formes institutionnelles à déterminer, peut prendre en charge. C'est aussi l'Etat qui organise la transparence des marchés, leur fair play, leur accès. Le marché et l'Etat doivent donc co-exister. « Hayek est de retour, Keynes est mort » n'est pas un slogan nécessairement justifié.

⁶⁶ Barre, R. & Fontanel, J. (1991), Principes de politique économique, Economie en Plus, PUG, Grenoble.

c) Les biens publics

Les services collectifs représentent généralement une consommation non rivale, dont l'exclusion est difficile, voire impossible. Dans ce domaine, la « marchandisation » est problématique, à moins de remettre en cause certaines valeurs démocratiques ou républicaines. Autrement dit, les biens publics représentent aussi la philosophie fondamentale qui prévaut dans les règles politico-juridiques définies. Il faut avoir la foi pour croire qu'un marché imparfait produira plus d'efficacité qu'un service public. Sur quelles bases fonder les nouvelles règles du jeu ? Le capitalisme a eu besoin de l'Etat, qui est à la fois un grand employeur, un investisseur de grandes infrastructures collectives et un important financier de la R&D. Il a besoin dans sa logique interne de ce qu'il renie souvent. L'Etat représente en outre l'intérêt du futur par rapport au présent.

Les marchés fonctionnent mal avec les biens collectifs. Les bénéfices de la défense nationale ne peuvent pas être appropriés privativement et ainsi il est difficile de croire dans l'efficacité des mécanismes purs du marché pour organiser l'équilibre entre l'offre et la demande. Tout le monde souhaite que ces biens publics soient disponibles, mais personne ne veut payer pour eux. C'est le problème du passager clandestin inhérent aux biens publics et à l'action collective. On ne peut alors se passer de l'intervention de l'Etat. En l'absence d'une sécurité sociale, les individus tendent à sous-estimer le coût de la prévention, et dans ce cas, la santé devient l'équivalent d'un bien public.

L'Etat ne fait a priori pas de profit, mais il exerce des activités essentielles, notamment dans les domaines de l'éducation et de la police. Le marché est incompetent pour fournir les services hospitaliers, d'église ou d'associations. Quand on coupe les crédits gouvernementaux, on supprime aussi les services correspondants. Actuellement, la connaissance et la compétence sont les sources décisives de l'avantage comparatif. Ceux qui inventent les produits et qui sont les leaders de technologies spécifiques bénéficient de forts profits et de hauts salaires, au moins dans un premier temps. Les licences, marques ou copyrights qui figurent parmi les plus anciens domaines d'intervention de l'Etat, réduisent les fonctions du marché et créent une propriété artificielle dans l'innovation. La compétence et la connaissance ne dépendent pas des ressources naturelles, mais de l'éducation et des investissements correspondants, notamment en recherche-développement.

Aujourd'hui, les infrastructures peuvent être achetées et vendues par les marchés privés (péages, codes-barres). Mais l'utilité publique reste importante, notamment pour accélérer le développement économique, investir dans de grands projets extrêmement coûteux, que les capitalistes ne peuvent s'offrir ou dont les risques apparaissent trop importants.

Historiquement, la croissance de la productivité privée et celle du développement de l'infrastructure publique sont étroitement corrélées, mais les études économiques ne fournissent pas de résultats indiscutables sur l'action du second sur la première. De grands retours sur investissement existent dans certains pays (Allemagne, Etats-Unis), au contraire d'autres pays (Royaume-Uni). Pourtant, l'investissement public a beaucoup décliné ces 25 dernières années. Dans le futur, l'infrastructure du savoir va dépasser les infrastructures physiques. Il en va de même pour la R&D, qui ne peut généralement se passer de l'action publique

L'éducation des enfants est-elle un investissement ou une consommation ? Elle réduit l'épargne, alors même qu'elle fournit un avantage personnel et collectif utilisable dans le futur. Les universités non privées ou la R&D des institutions non marchandes sont analysées comme des consommations. Seize années d'éducation de qualité aux Etats-Unis coûtent pourtant 250000 dollars par enfant⁶⁷. Le retour sur investissement comprend un risque énorme, d'autant qu'avec sa forme en U les coûts d'éducation s'élèvent fortement aux plus hauts niveaux de formation, ceux qui font encore la différence dans les rémunérations et la productivité des offreurs de travail. L'horizon-temps des firmes est trop court pour assurer les investissements nécessaires à la formation. Sans l'intervention de l'Etat, et donc sans l'éducation publique, la société se scléroserait sur les fortunes d'aujourd'hui et secréterait un fort analphabétisme, lequel conduirait à une productivité générale fortement décroissante. Pour sa propre efficacité, l'économie de marché se doit d'inclure des buts et programmes sociaux. Les investissements privés en éducation sont par nature très inégalitaires et restent concentrés sur les hauts revenus. Le capital physique peut toujours être échangé et revendu. Ce n'est pas le cas du capital humain. Ceux qui ont choisi la bonne formation obtiennent les bons emplois et la formation professionnelle a toujours un objectif de très court terme. Un pays qui se limite à l'investissement éducatif privé n'aura pas fabriqué suffisamment de compétences, il aura aussi une distribution très inégalitaire de celles-ci.

Il faudrait mettre en évidence les biens durables des dépenses publiques, car elles réduisent indument la mesure de l'épargne. Pour 1997, aux Etats-Unis, ces biens durables représentent plus de 500 milliards de dollars, alors même que le déficit public total (fédéral+local) était inférieur à 100 milliards de dollars. La découverte de nouvelles réserves n'est jamais comptabilisé comme un investissement, et l'utilisation des matières premières est supposée être une consommation, mais jamais un désinvestissement⁶⁸. Enfin, la richesse globale des Etats-

⁶⁷ Eisner, R. (1994), *The misunderstood economy : What counts and how to count it ?* Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.

⁶⁸ Eisner, R. (1994), *The Misunderstood Economy : What counts and how to count it ?*, Harvard Business

Unis (physique et tangible) est de l'ordre de 25000 milliards de dollars. Une étude plus significative intégrant la valeur actuelle des gains futurs établirait cette fortune à plus de 100 trilliards de dollars. C'est dire la faible importance des endettements public et national américain. Les effets d'éviction du financement des biens publics ne sont que trop rarement mis en relation avec les avantages considérables qui résultent à terme de l'action de l'Etat dans l'investissement humain et collectif.

d) L'incertitude et le long terme

Le capitalisme est efficace dans sa capacité à satisfaire les besoins individuels à court terme. Mais il est myope, avec un horizon temps très court. L'horizon temps du secteur privé s'est aussi rétréci, avec l'augmentation des populations du troisième âge, moins intéressées par le futur. Le capitalisme n'a pas de normes sociales pour lutter contre cette tendance à l'absence d'épargne, l'individu étant roi (mais pas toujours nécessairement informé). Or, souvent les préférences individuelles sont produites par la société. Le vieillissement de la population menace le bien-être social, les finances publiques et les investissements collectifs. Il provoque une modification du centre de gravité des préférences de temps, les deux-tiers du déclin de l'épargne lui étant dû aux Etats-Unis. Cependant, sans retraites publiques ou privées, il faut épargner. La généralisation de la retraite réduit le potentiel d'épargne. Il en va de même pour la sécurité sociale, personne n'épargnant en cas de maladie.

L'investissement public vient à la recousse de l'investissement privé, même si l'horizon temps des Etats est devenu beaucoup plus court, du fait de la pression du budget, de l'impact des médias, de la lutte contre la baisse des revenus réels et du renouvellement constant des cycles électoraux. Techniquement, de nombreux gouvernements ont des horizons temps négatifs, notamment en période d'élections. Lorsque le déficit budgétaire (qui est le produit des forces sociales) est supérieur aux activités d'investissement engagées par le budget, on sacrifie provisoirement la croissance future pour aider la consommation courante.

Il commence à y avoir pénurie de bois de chauffe, désertification, dégradation des terres, la moitié de la superficie des USA serait constituée d'écosystèmes en danger. La production de céréales tend à devenir plus faible que la demande, les stocks diminuent. Les limites physiques de la production et du nombre des hommes n'est pas loin d'être atteinte. Les inégalités sont destructrices de l'environnement. Dans le cas sahélien, il y a le cercle vicieux de la démographie et du climat. Trop pris par le court terme, dans l'exigence de survie, le système est en crise perpétuelle, et

entre dans le processus souvent irréversible de la paupérisation du patrimoine. Seule, une action collective à long terme, éloignée des préoccupations du marché, peut définir un cadre d'action susceptible de briser le cercle vicieux de la paupérisation.

e) Les transferts

Les transferts de revenus existent entre les catégories sociales, les générations et les régions.

Pour les libéraux, l'Etat-providence n'aurait pas été un facteur de croissance, il aurait été redistributeur et prédateur. Ce n'était pas le moteur initial de la croissance, même s'il l'a soutenu. Mais, il y a eu laxisme. Les dépenses de santé en sont un exemple. Pour Kenneth Arrow⁶⁹, la santé est un des rares biens dont la demande dépend en même temps de l'offre (le médecin). L'offre peut alors produire sa demande à volonté, le malade ne sachant pas ce qu'il a. Avec l'assurance-maladie, plus personne ne conteste les frais de maladie. L'offre médicale induit sa propre demande, ce qui est justifié lorsque la couverture sanitaire est insuffisante, moins dans le cas contraire. Le chirurgien est maître de ses décisions d'opérer ou non. Il en résulte une croissance excessive des dépenses d'investissement. Il y a prévarication. Il risque à terme d'y avoir des sélections de clients pour les assurance-maladie en fonction des risques de chacun. Seuls les riches pourront s'offrir une médicalisation totale de l'existence.

Certains droits nationaux (« *entitlements* ») sont parfois accusés de décourager le travail, et donc la richesse produite. Pour les partisans de l'offre, la réduction des « *entitlements* » plutôt que l'accroissement des taxes produit une plus grande production nationale, et donc un plus grand bien-être. C'est un choix entre riches et pauvres. L'augmentation des impôts touche les riches, la réduction des « *entitlements* » s'exerce sur les pauvres. Pourtant, l'aide aux pauvres a souvent pour effet d'accroître les revenus futurs à la fois des pauvres et de la collectivité, selon la vieille recette keynésienne. La réforme du système social de bien-être doit être entreprise. Les transferts de ressources ne sont pas toujours bien contrôlés (problème de l'incidence) et il arrive que les plus pauvres subventionnent les plus riches, notamment pour les investissements en matière d'éducation ou de protection de la propriété privée. Il faut garantir les revenus au-dessus de la ligne de pauvreté.

Aux Etats-Unis, les employés ont réduit leurs pensions de retraite de moitié depuis 1980. Pour Rudman et Tsongas⁷⁰, chaque nouveau-né

⁶⁹ Arrow, K. (1963), Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, *American Economic Review*.

⁷⁰ Rudman W.B. and Tsongas P., The Concord Coalition, Initial statement, September 1992

aura une dette de plus de 50000 dollars car il aura bien plus de taxes qu'il ne recevra de bénéfices du gouvernement. Pour Kotlikoff, s'il n'y a pas de changement, les générations futures auront à payer 71% de leurs revenus en taxes pour la durée de leur vie⁷¹. Il faut cependant rappeler que les investissements en éducation existent et sont à la charge de la population active. A Singapour, ce ne sont pas les jeunes qui paient pour les vieux, mais une épargne forcée de 20% des revenus (+20% des employeurs) utilisés pour la santé, l'éducation, le logement et la retraite. Les dépenses sociales bénéficient à l'ensemble de la société, ils représentent une amélioration incontestable des « entitlements ». Or, ce sont ces dépenses qui sont les premières concernées lorsqu'il s'agit de réduire les dépenses publiques.

Pour Lester Thurow⁷², le standard de vie américain demande, sur la durée d'une vie, 700 tonnes de minéraux, 4000 barils de pétrole, 25 tonnes de produits alimentaires et 28 tonnes de produits animaux. Il faut engager 250 000 dollars d'investissement pour l'éducation, les infrastructures et les équipements jusqu'à ce que l'américain soit assez vieux pour travailler. La certitude, c'est que les populations de pauvres ne pourront pas, dans un avenir proche, obtenir un niveau de consommation comparable. Ce qui crée une zone d'incertitude sur leur capacité à accepter, sans réagir, de telles divergences. La Banque mondiale estime qu'il y aura plus de 8,5 milliards d'habitants en 2030, contre 5,7 actuellement, mais dont 2,8 milliards supplémentaires naîtront dans des pays avec moins de 730 dollars annuel par habitant. Quatre hommes sur cinq vivront dans un pays en développement en l'an 2000. Les politiques de planning familial ne sont efficaces que dans les pays où un véritable processus de développement est engagé. La persistance de la faim est seulement un problème de répartition des disponibilités. Les excédents agricoles menacent le monde et la situation nutritionnelle des hommes s'améliore, mais la malnutrition qui touche l'Asie et l'Afrique est invalidante⁷³. En Amérique Latine les inégalités sociales, notamment l'inégalité de la structure foncière, expliquent la malnutrition dans un continent d'abondance agricole. Les NPI se sont vite affranchis de la contrainte alimentaire. Il faut donc privilégier l'autosuffisance alimentaire indirecte. Les matières naturelles peuvent venir à manquer, il faudra désaliniser l'eau et engager des investissements que seuls les pays riches pourront financer. Les entreprises produisent certes de la richesse, mais leur production tend à réduire le pouvoir d'achat et donc la demande.

⁷¹ Kotlikoff L.J. (1993), *Generational Accounting : Knowing who pays, and when, for what we spend*, Harvard Business Review, May-June, p. 105

⁷² Lester Thurow (1996), *The future of capitalism*, Op. Cit. p.90.

⁷³ Brunel, S. (1995), *Le Sud dans la nouvelle économie mondiale*, Collection Major, Presses Universitaires de France, Paris.

Elles sont incapable de transformer cette richesse en nouveaux droits pour les hommes. Il faut donc les contrôler et l'Etat est alors disponible pour transformer le processus en un processus viable.

f) L'aide compétitive

Le gouvernement japonais, pourtant respectueux en théorie des règles du marché, considère que lorsque des changements brutaux et imprévisibles bouleversent l'ordre économique, les forces du marché sont incapables d'établir une saine allocation à long terme des ressources productives. Il convient donc que l'Etat, en étroite collaboration avec les entreprises concernées, intervienne dans le cadre d'une "adaptation ordonnée", conduisant à une réduction programmée des capacités répartie équitablement entre les acteurs concernés, de façon à éviter le dilemme du prisonnier⁷⁴ qui occasionne le blocage de l'ajustement offre/demande dans les secteurs à forte intensité capitalistique. On privilégie les impératifs d'efficacité industrielle, tout en cherchant à les allier à la règle de l'équité et à la négociation. Le gouvernement japonais n'a jamais cherché à jouer le rôle d'entrepreneur et le rôle du MITI a été exagéré pour appuyer les thèses de la nécessité des politiques volontaristes. L'Etat a favorisé les structures de la concurrence interne. Si au départ, le gouvernement japonais a protégé les activités en situation de décollage (par des mesures de contrôle des importations et des investissements et d'établissement d'un monopole de l'Etat concernant les technologies étrangères), il n'empêche que les erreurs du MITI ont pu être d'autant plus facilement effacées que les décisions ont été prises dans un contexte consensuel, en respectant des règles diminuant les conditions anti-concurrentielles et en fixant des objectifs suffisamment larges pour laisser le secteur privé faire les choix essentiels. Il faut dire que l'économie japonaise bénéficie de quatre caractéristiques essentielles : le dynamisme et la capacité de réponse exceptionnels de la demande intérieure privée, la grande flexibilité des prix, la remarquable capacité d'innovation organisationnelle des entreprises et l'articulation très particulière et solidaire du secteur manufacturier et du secteur de la distribution.

Aux Etats-Unis, les programmes d'aide publique à la R&D et les commandes militaires jouent un rôle non négligeable, voire essentiel, dans le développement des activités de haute technologie ; il s'agit d'une véritable politique industrielle qui a pu féconder un secteur concurrentiel, parce que d'une part elle fait appel à une multitude d'acteurs privés (si la part de la recherche financée directement par l'Etat au secteur public est

⁷⁴ Qui veut que les entreprises les moins rentables soient les plus réticentes à supporter seules le coût d'une contraction des capacités productives dont les bénéfices seraient recueillis par d'autres

faible, les contrats gouvernementaux vont à une grande variété d'entreprises privées) et d'autre part les programmes publics n'exercent qu'un effet d'éviction (crowding out effect) limité à la R&D, du fait de l'importance du système scientifique et technique américain. Il faudrait ajouter aussi que l'environnement général de l'industrie américaine est propice à l'exploitation des opportunités nouvelles.

L'Etat allemand propose une stratégie de défense des positions acquises qui est en contradiction avec la recherche d'aide aux entreprises les plus porteuses d'avenir ou de potentiel de croissance. Il s'agit donc de privilégier l'adaptation technologique de la structure industrielle, en laissant au marché le soin d'identifier les secteurs de haute technologie. Pour ce faire, le gouvernement allemand s'est efforcé d'établir des incitations générales, notamment fiscales, de décentraliser le processus de définition des objectifs technologiques spécifiques et des modes de distribution de l'aide financière publique, de diffuser l'innovation, d'aider les petites et moyennes entreprises pour qu'elles tirent le meilleur parti des biens publics.

Par contre, la politique française a cherché à donner des avantages compétitifs aux secteurs jugés stratégiques par la puissance publique. Il y a là une difficulté de passage entre l'intérêt public défini par l'Etat et les objectifs des firmes. Il y a eu un effet d'éviction engendré par les grands programmes, qui semble avoir dominé l'effet retombées et les coûts d'opportunité ont pu être importants. On peut toutefois s'interroger sur la question de savoir si l'Etat n'est pas amené à intervenir chaque fois qu'il y a une crise économique et s'il ne serait pas dans ce cas excessif de lui imputer les mauvais résultats qui sont les raisons mêmes de son action économique.

Pour la pensée libérale, plusieurs freins au développement économique empêchent la resorption du chômage :

- Il n'y a plus de liens étroits entre la performance économique des agents économiques et leur rémunération. Au fond, les contraintes économiques sont négligées et de ce fait, le bon fonctionnement du système à économie de marché est remis en cause.

- Les mesures de protection sociale sont financées par les agents économiques les plus performants, par une fiscalité disposant de taux marginaux de fiscalité excessifs décourageants, au moins à terme.

- L'intervention de l'Etat pour réglementer les conditions légales de licenciement ou de recrutement conduit à des distorsions et à des effets pervers (notamment en matière de travail partiel).

- L'Etat, en prenant des responsabilités accrues dans l'économie, prend le risque de l'aggravation de son déficit budgétaire et d'un alourdissement de la fiscalité.

Pour Ricardo Petrella⁷⁵, 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 médiante, 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.

Cependant, les frontières n'ont pas disparu, il y a même de plus de plus d'Etats. En ne gérant pas les mouvements de capitaux, la politique keynésienne de plein emploi a vu son rôle réduit, modifiant ainsi les stratégies des acteurs économiques. Les déficits publics, souvent impossibles à contrôler à court terme, réduisent le potentiel des politiques budgétaires et conduisent les marchés financiers à gérer les dettes publiques, exerçant ainsi une influence décisive sur l'emploi, la politique sociale de bien-être, les impôts des Nations. Les investisseurs ont besoin de stabilité et de taux d'intérêt limités pour relancer la croissance. Il n'empêche que c'est l'Etat qui réduit les incertitudes organisationnelles, qui établit de nouvelles règles du jeu dans la négociation internationale et qui inspire, ou non, la confiance des investisseurs. Ce qui a conduit à la déréglementation ou à la dérégulation peut conduire aussi à son contraire. Les marchés ont besoin d'une organisation pour fonctionner et ils sont organisés par l'intervention publique et non pas l'inverse. Ils sont efficaces dans l'allocation de ressources rares dans le court terme, mais les valeurs socio-culturelles restent du ressort final de la collectivité citoyenne (souvent d'ailleurs représentée par l'Etat).

L'Etat, un agent économique déclinant

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'économiste. La centralisation du pouvoir politique est jugée souvent fatale à l'économie de marché et donc au développement économique⁷⁶. 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

⁷⁵ Petrella, R. (1996), *Globalization and internationalization: the dynamics of the emerging World Order*, in Boyer et Drache Ed. pp. 62-83.

⁷⁶ Baechler, J. (1971), *Les origines du capitalisme*, Gallimard, Paris.

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 Trentes Glorieuses a conduit à développer des slogans plus libéraux, comme « moins d'Etat », pour « mieux d'Etat », ou « Etat moderne, Etat modeste »⁷⁷. 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 ». C'est le grand problème de cette fin du XXème siècle qui a perdu ses valeurs humanistes et qui accepte un Etat dont la principale action économique est d'être à l'écoute des managers qui défendent les intérêts du libéralisme.

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 crû plus rapidement que les 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.

a) Les modèles de relations entre l'Etat et le marché

Le processus de mondialisation aussi a souvent été fortement corrélé avec le degré de privatisation des économies. Dans toutes les périodes, il y a un processus de négociations/confrontations pour déterminer les domaines respectifs du domaine privé et du domaine public. Pendant la féodalité, avec ses hiérarchies et ses castes (« world of walls »), chaque individu ou groupe social avait une place précise. Par contre, le capitalisme présente deux formes contradictoires : l'économie de marché et la famille patriarcale, qui sont dirigées par des règles, hiérarchies et distributions différentes. Le laissez-faire crée un profond système de classes inégalitaire et oppressif. La famille, par l'intervention de la

⁷⁷ Crozier, M. (1979), *Etat-modeste-Etat moderne*, Fayard, Paris.

coutume et de la loi, intervient là où l'Etat ne le peut. Il existe six grands modèles :

- Le laissez-faire suppose un rôle socio-économique de l'Etat réduit. Le nouveau roi est supposé être le consommateur, donc un agent solvable. Les Etats-Unis n'ont mis en place aucun système généralisé de sécurité sociale, à l'exclusion des plus âgés (+65 ans). Il y a deux tentatives de welfare state. La première, fondée sur l'assurance sociale et les « entitlements » (droits du développement), dispose d'un fort soutien populaire, ce qui n'est pas le cas de la seconde centrée sur les revenus les plus faibles. Les Etats-Unis définissent un « welfare state » pré-moderne, qui ne comprend jamais l'idée d'une protection sociale acceptable fondée sur la solidarité et la citoyenneté.

- Le modèle socio-démocrate cherche à fournir des services collectifs. Le système suédois a développé un système unique de combinaison entre une politique active de l'emploi, une négociation collective centralisée et des services publics universellement rendus. Il représente la société social-démocrate par excellence, avec le plein emploi, l'égalité des salaires et la promotion de l'égalité à travers la politique sociale. Il a beaucoup dépensé pour le marché du travail, il promeut la forme la plus redistributive de l'activité, avec un taux de féminisation des emplois important, mais il a aussi le taux de taxation le plus élevé.

- Le solide engagement de l'Etat au bien-être social, plus sous l'angle de la sécurité et de la stabilité que sous celui de l'égalité caractérise le système (conservateur) allemand, qui croit dans la responsabilité économique de l'Etat pour le bien-être de la Nation. L'Allemagne de Bismark a implanté ces idées. L'Etat allemand est un grand dépensier, qui insiste sur la sécurité et la hiérarchie, plutôt que sur l'égalité. Il ne cherche pas la redistribution des revenus. La Bundesbank est devenue la banque européenne, pas seulement par la puissance de l'Allemagne, mais parce qu'elle était indépendante et en conformité avec la pression du capital international. Les politiques distributives et redistributives requièrent une légitimation démocratique, bien difficile à appliquer dans une situation de concurrence internationale exacerbée. On peut alors parler de semi-souveraineté des Etats.

- La France a cherché, dans son histoire et avec des résultats plus intéressants qu'il n'est généralement rapporté, à développer une économie concertée ou incitative, avec la mise en place d'une planification souple. Une politique commerciale et de choix productifs et technologiques stratégiques a souvent été préféré au laissez-faire global. L'Etat est partie prenante par les infrastructures. Les marchés ont besoin de l'aide des Etats, pour éviter les politiques du passager clandestin ou de la « westernisation » des valeurs socio-économiques.

- Le Japon est un système hybride. Le marché du travail est caractérisé par sa dualité avec une combinaison d'emplois à vie dans les grandes entreprises et d'emplois plus précaires et moins payés dans les petites firmes. Le système est plus fondé sur l'entreprise et les firmes que sur l'Etat. Mais l'existence de réseaux d'intérêts économiques forts permet de ne jamais négliger les valeurs de la cohésion et de la solidarité nationales.

- Le modèle soviétique semble avoir définitivement vécu, au moins sous la forme qui a été la sienne pendant 70 ans. La planification rigide et autoritaire n'est revendiquée par aucune société significative. L'économie de marché a éliminé son adversaire systémique.

b) La crise de l'Etat keynésien

Comme principe, l'interventionnisme étatique a été de plus en plus contesté. Les thèses libérales et monétaristes sont largement dominantes dans la réflexion économique d'aujourd'hui. Il faut dire que la globalisation rend les outils keynésiens, adaptés aux économies nationales relativement fermées. La marge de liberté budgétaire est hypothéquée par un endettement public élevé. Elle interdit une relance non concertée et elle renforce la politique de déflation compétitive suivie par la plupart des pays européens. La contrainte financière internationale pèse lourdement sur la politique budgétaire. Il n'y a plus beaucoup de marges de manoeuvre en matière de budget, sauf dans les choix internes de structure (et encore, les effets d'inertie restent très puissants, comme en témoigne l'échec de l'application du système ZBB de choix des dépenses publiques⁷⁸). En outre, en cas de perte de confiance, laquelle est souvent fondée sur l'ouverture des frontières et les politiques libérales, la vente des titres d'Etat par les opérateurs extérieurs suscite immédiatement une crise du change. Il y a donc une relation directe entre la politique budgétaire et le taux de change, via le déficit budgétaire et la confiance à accorder à un gouvernement dans sa capacité à tenir ses engagements financiers.

La marge de manoeuvre en matière monétaire est très faible, car l'inflation, les taux de change et les taux d'intérêt demeurent la préoccupation essentielle des banques centrales de plus en plus autonomes. Or, ces trois éléments leur échappent, au moins partiellement, mais surtout en période de crise et donc de méfiance sur la qualité des ajustements du marché. Les différentiels d'intérêt, la déréglementation et le décloisonnement limitent l'action de la banque centrale. Celle-ci peut certes agir sur les taux d'intérêt à court terme sur le marché monétaire,

⁷⁸ Barre, R., Fontanel, J. (1991), Op.Cit.

Tableau n° 9 - Le passage d'un Etat keynéso-fordiste à un Etat néo-libéral⁷⁹

Politiques	Etat keynéso-fordiste	Etat alternatif
Principe de politique économique	Politique budgétaire et monétaire de court terme, avec un traitement homogène de la demande agrégée. La stabilité des prix ne peut pas être le but ultime de la politique économique. Les marchés n'étant pas parfaits, la redistribution des revenus est utile.	Réduction du rôle de la politique conjoncturelle de l'Etat. Politique d'ouverture internationale et de recherche de la qualité de l'offre, adaptant les capacités du marché du travail et des produits aux besoins des consommateurs.
Financement des infra-structures	Financement important dans les domaines des transports, de l'éducation, de la santé selon des normes standardisées adaptées à une population uniforme.	Les services de transport, d'éducation, de santé sont adaptés à une population hétérogène. Les demandes concernant ces biens sont variées et il faut donc en tenir compte. Le profit privé qui en découle est souvent la résultante d'un privilège public.
Structure administrative	Contrôle centralisé et hiérarchique des prises de décisions	Autorités décentralisées, fondées sur le principe de la parité
Information collective et système d'incitation	Contrôle du budget, fondé sur des objectifs précis, déterminés en fonction des limites de dépenses globales strictes.	Transparence des choix. Ceux-ci recherchent la performance et ils utilisent des incitations précises correspondantes. Il s'agit de paris économiques importants, qui supposent une prise en compte globalisante de la réalité économique contemporaine.
Méthodes de production	Production de masse utilisant principalement les principes de la conception et de l'exécution taylorienne.	Production fondée sur une rareté et la relation de service entre le consommateur et le producteur. Compte tenu du principe de privatisation des activités économiques, l'échange d'information sur le besoin correspondant au produit est essentiel.
Sécurité sociale	Droits et traitements uniformes pour tous les citoyens, comme si les besoins de la population étaient les mêmes.	Les services doivent être adaptés aux besoins divers et hétérogènes de la population

⁷⁹ Bakker, I. & R. Miller (1996), *Escape from Fordism. The emergence of alternative forms of state administration and output*, in Boyer et Drache, Op. Cit. p. 345.

mais le décloisonnement donne le pouvoir ultime aux marchés financiers. Les taux de change sont de moins en moins sensibles au contrôle des autorités monétaires, qui sont solidaires des marchés financiers. Il s'échange chaque jour 1500 milliards de dollars sur les marchés des changes internationaux, somme qui avoisine le PNB de la France. La déflation compétitive est la seule politique revendiquée. La Banque centrale est démunie face à la spéculation internationale. En juillet 1993, la France a perdu la totalité de ses réserves de change, alors qu'auparavant une perte de 5% de celles-ci était considérée comme une catastrophe nationale. Plus grave, il peut y avoir crise sans que les règles fondamentales de bonne santé d'une économie nationale soient en cause. Par l'effet de la globalisation, on passe d'un Etat keynésio-fordiste à un Etat néo-libéral (Tableau n° 9).

La politique industrielle est fortement compromise par la mondialisation. Dorénavant, elle n'a pas d'autres ambitions que de susciter ou d'empêcher les délocalisations, ce qui est susceptible de remettre en cause la théorie des avantages comparatifs. La notion d'avantage concurrentiel développé par Michael Porter⁸⁰ est intéressante, mais elle n'indique pas à quelle compétitivité il faut se référer, celle des agents économiques des espaces nationaux ou celle des firmes multinationales ou globales.

Les Etats keynésiens avaient accepté la responsabilité de la gestion de l'emploi et du maintien de hauts niveaux de consommation. Ils avaient appris à résoudre de grands problèmes macroéconomiques, mais la politique sociale qui était acceptée partout et par tout le monde est dorénavant sacrifiée sur l'autel de la nécessaire compétitivité dans un monde économique globalisé. Certes, le pouvoir politique doit établir un ordre et cette activité n'est, a priori, pas guidée par l'objectif de maximisation du profit sur un marché. Cependant, pour les néo-libéraux, l'Etat est d'abord le défenseur de la propriété privée et de l'ordre qu'elle suppose. Le développement des zones de libre-échange place les entreprises dans de bonnes conditions, en échappant d'abord au contrôle régulationniste d'un seul Etat et en facilitant la mobilité du capital. L'importance du marché international est favorisée par le fait qu'il n'existe pas d'autorités supranationales pouvant faire respecter la discipline des marchés multinationaux, lesquels menacent la souveraineté des Nations. L'Union Européenne peine pour organiser l'intégration économique, politique et sociale de l'Europe et le vacuum créé est rempli par les forces du marché. Les FMN sont alors capables de s'installer dans les interstices. Avec le système des zones, il n'y a pas d'Etat pour imposer d'autre discipline que celle du respect de la propriété privée, et les

⁸⁰ Porter, M. (1987), *The competitiveness of Nations*, MacMillan, New York.

organisations internationales ne sont pas toujours dotées des instruments suffisants pour assurer une régulation démocratique de l'économie. Il existe même un « effet cliquet », qui conduit à aller dans le seul sens de la privatisation, sans concevoir le chemin inverse. Or, la privatisation n'est pas significative seulement d'un changement de propriété, c'est aussi une transformation complète de l'activité elle-même, en faveur du profit et des consommateurs solvables.

La fin de la politique keynésienne n'a pas dissuadé complètement les Etats d'intervenir dans la vie économique. Ils exercent toujours une action non négligeable. Généralement, ils cherchent à :

- transformer les marchés nationaux en marchés internationaux ; les politiques industrielles n'ont alors de sens que dans le cadre européen, et non au niveau national où une telle action apparaît comme une restriction intolérable à la compétition du marché ;

- à coordonner la politique économique nationale dans le cadre de marchés intégrés, supposant aussi la privatisation et la dérégulation ; on peut remarquer que dans la convergence et les critères définis par l'Union Européenne rien n'a été décidé en ce qui concerne le niveau de chômage maximum ou le niveau minimum de protection sociale; ce qui est très significatif de la volonté de ne pas entraver les marchés ;

- à restaurer et défendre la compétitivité nationale dans une économie internationale, face aux délocalisations et à la recherche des investissements internationaux, par la mise en place de plans d'aide, de procédures administratives particulières, d'actions concernant la perception des risques, de définition des règles de bonne concurrence au niveau international.

Selon l'United Nations World Investment Report, il existe plus de 35 000 sociétés transnationales et 200 000 filiales en 1992. Ce type de gestion de l'économie réduit l'importance de la démocratie et ne promeut guère la croissance dans la stabilité. Si l'intervention de l'Etat est souvent rejetée, elle n'en est pas moins nécessaire et la coopération internationale des gouvernements est inéluctable. Le rôle de l'Etat n'est pas seulement celui de la puissance, il est aussi celui du domaine du permissif. Avec son endettement croissant, notamment dans les pays socio-démocrates, l'Etat a été jugé mauvais gestionnaire de l'économie. Or, les leçons de Keynes devraient être revues à la lumière de la nouvelle situation économique. Il faut distinguer les dépenses publiques de capital et ordinaires, car les premières créent des opportunités pour l'avenir. Robert Eisner⁸¹ montre que le déficit américain aurait été éliminé simplement en acceptant l'idée simple selon laquelle les dépenses publiques d'investissement sont des

⁸¹ Eisner R. (1994), *The Misunderstood Economy : What counts and how to count it ?*, Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts

dépenses qui produisent des bénéfices à long terme. Le transfert intergénérationnel crée un dilemme. Les générations suivantes recevront ce que les autres auront construits, même avec leur endettement. Pour Barro et l'équivalence ricardienne, les dettes d'aujourd'hui sont les impôts de demain, ce qui suppose que les dettes d'aujourd'hui ne produisent aucune richesse. Ce qui évidemment n'est pas correct, à moins d'imaginer que les infrastructures ou l'éducation publiques n'ont aucun effet positif sur la croissance économique à long terme. La coupe sombre des dépenses publiques n'est pas toujours la solution. Les réductions de taxes bénéficient souvent aux actionnaires, alors qu'elles devraient plutôt profiter aux entreprises. Il faudrait des instruments de mesure plus précis.

c) L'absence d'une régulation démocratique

La civilisation du capitalisme moderne a été rendue possible par la mobilisation des pouvoirs publics pour créer et renforcer les droits et les obligations des participants aux transactions économiques. L'Etat intervient pour définir les droits civils et commerciaux de la participation aux échanges de marché et de l'engagement des contrats, pour déterminer des droits politiques pour une représentation et une organisation collectives, et pour établir des droits sociaux en vue de renforcer les nécessaires solidarités. Le capitalisme est alors légitimé et soutenable. Si l'Etat-Nation a perdu de sa souveraineté économique interne, son action reste décisive dans le contrôle des relations internationales.

Pour Marx, le développement du marché devait rendre les formes nationales obsolètes et développer l'agressivité des Etats. Le chômage a été conçu comme un moyen de pression contre les intérêts des prolétaires. Le nationalisme est devenue une forme de résistance à l'internationalisme. Cependant, lorsque les relations économiques dépassent systématiquement les frontières de l'Etat-Nation, le potentiel de régulation macroéconomique est alors réduit, l'internationalisation limitant la capacité de la société à civiliser son économie. Il n'y a pas une souveraineté supra-nationale de contrôle de l'économie internationale intégrée dans des souverainetés fragmentées, ce qui réduit le poids du politique par rapport à l'économique. La supranationalité réduit la démocratie et replace la participation des citoyens dans des règles bureaucratiques.

L'internationalisation appelle à une politique nationale démocratique renouvelée. La question est de savoir si l'on assiste à la fin des idéologies économiques (socialiste, avec l'URSS et socio-démocrate avec la Suède). L'activité économique est alors présentée comme obéissant à des lois éternelles et universelles, et toute action de l'Etat se fait alors au détriment de l'économie. Une communauté internationale financière peut exercer de

plus en plus de contrôle politique sur les Etats, qui pourtant ont l'exclusive responsabilité des institutions démocratiques. Or, la globalisation suppose aussi l'ALENA ou l'Union Européenne, qui dépendent des décisions politiques, qui établissent les règles de la compétition libre, de la mobilité du capital et de l'intervention minimale de l'Etat. La dérégulation est aussi une politique économique. Il y a une fragmentation du pouvoir public dans une économie unifiée. Les Traités fixent de sévères contraintes à l'action des pouvoirs publics nationaux et l'Europe ne remplace pas, au niveau supérieur, l'Etat interventionniste. Les principaux outils des Etats sont devenus la mise en place de droits et d'incitations plus que d'obligations et de contraintes, reproduisant ainsi le volontarisme anarchique du système international aux niveaux nationaux.. Il n'empêche que l'Etat monopolise encore la souveraineté et le pouvoir public. Les marchés, comme les sociétés, ont besoin de direction et d'orientations. La majorité des firmes vendent localement et pas internationalement. Les marchés devraient pouvoir être contrôlés par des procédures démocratiques et non pas par les responsables de marchés hautement volatiles.

L'Etat doit répondre à deux challenges politiques :

- Le premier challenge vient de l'élargissement du marché. Les Etats doivent définir soigneusement leur politique commerciale, car le libre marché peut conduire dans le court terme à des solutions dramatiques (comme la politique de « *beggar-thy-neighbour* ») quand les choses vont mal, notamment en matière d'emploi. Actuellement, si le retour au protectionnisme n'est pas à l'ordre du jour, il reste un instrument performant pour protéger les perdants ou pour mettre en place une nouvelle industrie. Les Etats peuvent réagir à la globalisation par la régionalisation, en renforçant leurs propres instruments de politique économique, mais aussi en exerçant pleinement les attributions de négociation qu'ils disposent dans les instances internationales. L'Etat devrait pouvoir promouvoir la diffusion des droits de l'homme, de la démocratie et l'amélioration des conditions de travail, le développement économique national par une croissance économique globale soutenable et l'amélioration du bien-être social de tous les travailleurs. C'est pourquoi dans un contexte de globalisation, les organisations économiques internationales sont en principe si utiles. Cependant, elles sont souvent rendues inefficaces par trop de bureaucratie. Dans ces instances, introduire une clause sociale est toujours une cause perdue. Les pays développés utilisent même la menace de la concurrence des travailleurs des pays en développement pour remettre en cause les acquis des travailleurs. La coordination internationale est un long apprentissage, qui ne peut fonctionner efficacement sans volonté politique.

- Le second challenge pose la question du rôle actif de l'ordre mondial de la libéralisation sur le futur économique de la nation. Des systèmes nationaux distincts sont capables de redéfinir les règles du jeu en répondant à des environnements incitatifs différents. Les Etats peuvent alors d'interroger sur les actions à entreprendre pour faire d'un avantage comparatif potentiel un avantage économique de production. Les réponses nationales sont de plus en plus difficiles à trouver. Le capital humain devient une des seules ressources d'avantage compétitif dans une économie globale, compte tenu de la mobilité des autres facteurs de production et des contraintes des traités commerciaux d'échange. Les politiques ont alors pour but d'abord de créer une infrastructure et un climat qui renforcent la compétitivité du pays, de fournir ensuite les instruments de soutien aux travailleurs pour les ajustements nécessaires à la suite de la globalisation, et de protéger enfin la qualité de la vie du travail, la santé, l'éducation, la formation des citoyens.

De nouvelles fonctions de l'Etat ont été proposées. Le développement économique communautaire en est un exemple. Il y a deux scénarios alternatifs.

- Dans le premier, l'Etat intègre les changements post-fordistes dans les processus administratifs d'Etat sans faire une transition politique vers plus de démocratie, en développant la décentralisation, en améliorant les services publics et en étant à l'écoute des consommateurs/citoyens. Le but politique est alors de préserver les services publics par une combinaison d'innovations et de supervision centralisée. La politique nationale suppose une souveraineté fragmentée. Le retour au marché suppose, au moins pendant la période de transition, un activisme étatique élevé, notamment en termes de régulation.

- Dans le second, l'Etat veut non seulement transformer l'idée et la mise en place du service public, il se propose aussi de rendre plus forte la représentation démocratique. Le pouvoir se déplace. L'Etat sous-traite, tout en gardant la possibilité de reprendre sa délégation, certaines responsabilités collectives à des associations ou groupes organisés. L'initiative des actions collectives émerge, inégalement, d'une grande diversité de groupes, avec des intérêts et des capacités différents.

Les Nations ont joué un rôle déterminant dans le développement du capitalisme et le capitalisme national n'a pas disparu, même s'il n'est plus la seule forme cohérente de l'organisation du capital. Les FMN n'ont pas encore pris toute la place dans les économies nationales et la défense nationale a toujours un sens. L'Etat-Nation, qui seul définit un espace démocratique suffisant, n'est pas nécessairement toujours trop petit pour répondre aux défis d'aujourd'hui, même si l'accident de Tchernobyl souligne la distorsion croissante entre le modèle d'Etat souverain et les réalités technologiques et environnementales. Le niveau national reste

significatif, mais il n'est plus toujours le principal interlocuteur stratégique pour les acteurs clefs du développement scientifique, de l'innovation technologique et de la croissance socio-économique. La globalisation économique actuelle n'implique pas son équivalent dans le domaine politique. L'histoire du capitalisme a cessé d'être défini à l'intérieur des frontières. On passe de la richesse des nations à la richesse du monde. On présente souvent la marchandisation comme un facteur de démocratie. Ceci est discutable. Comme les Etats ont perdu l'essentiel de leur pouvoir économique, l'électorat est victime de l'illusion démocratique comparable à l'illusion monétaire de Keynes.

Bibliographie

- Adda, J. (1996), *La mondialisation de l'économie*, La Découverte, Paris.
- Aglietta, M., Brender, A., Coudert, V. (1990) *Globalisation financière*, Economica, Paris.
- Arrow, K. (1963), Uncertainty and the welfare economics of medical care, *American Economic Review*.
- Baechler, J. (1971), *Les origines du capitalisme*, Gallimard, Paris.
- Bakker, I., Miller, R. (1996), Escape from Fordism. The emergence of alternative forms of state administration and output, in *States Against Markets. The limits of organization*, Routledge, New York.
- Barre, R., Fontanel, J. (1991), *Principes de politique économique*, PUG, Presses Universitaires de Grenoble.
- Bourguinat, H. (1995), *La Tyrannie des marchés*, Economica, Paris.
- Boyer, R. (1995), *Mondialisation au-delà des mythes*. La Découverte, Paris.
- Boyer, R., Drache, D. (1996), *States Against Markets. The limits of organization*, Routledge, New York.
- Braudel, F. (1979), *Civilisation nationale, économie et capitalisme*, Armand Colin, Paris.
- Brunel, S. (1995), *Le Sud dans la nouvelle économie mondiale*, PUF, Paris.
- Cohen, E. (1996), *La tentation hexagonale : la souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Fayard, Paris.
- Colard, D., Fontanel, J. Guilhaudis, J-F. (1981), *Le désarmement pour le développement : dossier d'un pari difficile*, Fondation pour les études de défense nationale.
- Crozier, M. (1979), *Etat modeste, Etat moderne*, Fayard, Paris.
- Eisner, R. (1994), *The Misunderstood Economy*, Harvard Business School, Boston.
- Englehard, P. (1996), *L'homme mondial. Les Sociétés humaines peuvent-elles survivre ?* Arléa, Paris.
- Fontanel, J. (1979) *Ecologie, économie et plurigestion*, Entente, Paris

- Fontanel, J., Smith, R., 1991. A European defence union? *Economic Policy*, 6(13)
- Fontanel, J. (1993), *Economistes de la paix*, PUG, Presses Universitaires de Grenoble
- Fontanel, J., Bensahel, L. (1993), *La guerre économique*, Arès, Défense et Sécurité, 13(2).
- Fontanel, J. (1995), *Economics of Disarmament*, in Handbook of Defence Economics, North Holland, Amsterdam.
- Fontanel, J. (1995), *Organisations économiques internationales*, Masson, Paris.
- Fontanel, J., Gaidar, E. (1998), L'avenir de l'économie russe en question, PUG, Presses Universitaires de Grenoble.
- Fukuyama, F. (1989), The end of History, *The Public Interest*, Washington.
- Glyn, A. (1986), Capital Flight and exchange control, *New Left Review*, 155.
- Heilleiner, E. (1996), Post-globalization, in *States Against Markets. The limits of organization*, Routledge, New York.
- Kotlikoff, L.J. (1993), Generational Accounting : knowing who pays, and when, for what we spend, *Harvard Business Review*, May-June.
- Krugman, P. (1994), Competitiveness, a dangerous obsession, *Foreign Affairs* 73(2).
- Krugman, P. (1996), *Le libre-échange, une solution de second rang*, Problèmes économiques, September.
- Luttwak, E. (1995), *Le rêve américain en danger*, Odile Jacob, Paris.
- Ohmae, K. (1993), The rise of the region state, *Foreign Affairs* 71(2).
- Ohmae, K. (1995), *The end of the Nation-State*, The Free Press, New York.
- Petrella, R. (1996), Globalization and internationalization ; the dynamics of the emerging World Order in *States Against Markets. The limits of organization*, Routledge, New York.
- Porter, M. (1990), *The competitiveness of Nations*, McMillan, New York.
- Rawls, J. (1993), *Justice et démocratie*, Le Seuil, Paris.
- Reich, R. (1992), *The Work of Nations*, Vintage Books, New York.
- Rudman, W.B., Tsongas, P. (1992), The Concord Coalition, *Initial Statement*, September.
- Sachs, J.D. (1995), *Consolidating capitalism*, Foreign Policy, Spring.
- Strange, S.(1986) *Casino Capitalism*, Blackwell, Oxford.
- Thurow, L.C. (1962) *The Future of Capitalism*, Morrow, New York.