



HAL
open science

L'Etat et le processus de globalisation Jacques Fontanel

Jacques Fontanel, Journées Karl Polanyi

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel, Journées Karl Polanyi. L'Etat et le processus de globalisation Jacques Fontanel. Journées Karl Polanyi, Université de Lyon, May 1999, Lyon, France. hal-03455652

HAL Id: hal-03455652

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-03455652>

Submitted on 29 Nov 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 et le processus de globalisation

Jacques Fontanel

Journées Karl Polanyi,
Université de Lyon,

28 mai 1999.

Résumé : Les marchés sont souvent présentés comme la panacée de la performance économique. Pourtant, Les marchés ne peuvent se développer qu'avec le concours de l'Etat, d'autant plus que le capitalisme subit régulièrement des crises économiques et sociales que seules les gouvernances publiques peuvent en limiter les effets, avant le retour à la croissance. L'Etat régleme le marché, il contrôle les trusts, il contrôle les externalités, il produit des biens publics, il fait face aux incertitudes de moyen et long terme, il permet des transferts en vue d'une politique économique et sociale efficace et il soutient l'activité économique nationale. Cependant, dans le cadre de la globalisation, il se présente comme un agent économique déclinant avec la crise de l'Etat keynésien et l'absence d'une régulation démocratique. L'histoire du capitalisme de propose de ne plus être défini à l'intérieur des frontières, en passant de la richesse des Nations à la richesse du monde.

Markets are often presented as the panacea of economic performance. However, markets can only develop with the help of the state, especially since capitalism regularly suffers economic and social crises that only public governance can limit the effects, before growth returns. The state regulates the market, it controls trusts, it controls externalities, it produces public goods, it deals with medium- and long-term uncertainties, it allows transfers for an efficient economic and social policy and it supports national economic activity. However, in the context of globalization, it appears as a declining economic agent with the crisis of the Keynesian state and the absence of democratic regulation. The history of capitalism proposes to no longer be defined within borders, moving from the wealth of nations to the wealth of the world.

Etat, marché, globalisation, biens publics, crise économique, externalités, transferts de revenus, politique publique, organisations internationales, guerre économique.

State, market, globalization, public goods, economic crisis, externalities, income transfers, public policy, international organizations, economic war

Depuis cinq ans, il existe au moins trois types de capitalismes dominants : (i) le capitalisme américain est basé sur l'exigence de la rentabilité, l'importance du contrat, le pouvoir du juge, et le poids des financiers ; (ii) le capitalisme rhénan développe le souci de l'action dans la durée et le règne des conventions collectives; (iii) le capitalisme chinois suppose la recherche du profit rapide, le fort soutien d'un Etat dominé par le communisme et le poids des parrains. Cependant, ces divergences tendent à disparaître, avec la perte d'influence de l'Etat comme acteur économique, du fait de la mondialisation de l'économie, notamment dans le domaine financier, et de la place laissée aux entreprises privées. 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. Les programmes de soutien à l'emploi dans les branches, les régions, voire dans les entreprises, les programmes d'aide au logement, à l'éducation, à la santé ou à la retraite, la réglementation des fermetures d'entreprise et des licenciements, l'intervention directe de l'Etat dans la politique de restructuration industrielle (nationalisations par exemple), la redistribution des revenus par la fiscalité ou la mise en place d'un salaire minimum, les programmes d'aide à l'agriculture ou le contrôle des prix sont autant d'efforts de protection qui n'incitent guère au développement des initiatives individuelles, à l'esprit de compétition et à l'effort. Ces mesures rendent difficile le maintien des équilibres économiques fondamentaux.

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 thérapeutiques incontestables et irréversibles 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 ? L'Etat reste un acteur essentiel, mais déclinant et il fait l'objet de conflits internes inévitables, notamment dans le cadre de la globalisation.

I. La nécessité de l'action de l'Etat

Pour John Rawls¹, 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'économique 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

¹ Professeur, Directeur scientifique Espace Europe, Université Pierre Mendès France de Grenoble, France.

² Rawls, J. (1993), Justice et démocratie, Le Seuil, Paris.

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 jamais aux schémas néo-classiques. Il est aisé de constater, par exemple, que le marché de la santé n'est pas libre à l'entrée. De nombreux acteurs agissent 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, notamment lorsqu'il existe un système de sécurité sociale généralisé, elle provoque d'incontestables tensions inflationnistes. Des règles professionnelles limitent l'opportunisme du monopole du savoir, mais elles n'empêchent guère l'augmentation systématique des coûts de la santé. Pour les télécommunications ou l'électricité, il faut un mélange de compétition et de pouvoir monopolistique. Ce secteur favorise au mieux les industries oligopolistiques. Il faut des régulateurs, qui ne soient pas captifs des chercheurs de rentes. Il revient alors au secteur public d'intervenir, pour limiter les pressions sur les prix. Il est donc inadéquat 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 l'écologie, de l'électricité ou de l'assurance notamment supposent 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, mais la législation anti-trust a cherché à restaurer la concurrence et le libre fonctionnement du marché (loi Sherman, 34, loi Clayton en 1914) ; elle n'a pas empêché pour autant 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. La théorie économique a alors parlé de "marchés contestables". En France, l'Etat a plutôt cherché à renforcer le pouvoir des entreprises nationales dans la compétition internationale, en fournissant des aides non négligeables pour la fusion des entreprises. 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.

b) Les externalités

Les externalités constituent un obstacle évident 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 pour le 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 concertements 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 »³. L'Etat doit agir pour régler 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.

Il faudrait promouvoir un développement soutenable. 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 d'une part et le long terme de l'investissement et de l'écologie d'autre part. Avec l'irruption des irréversibilités, 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.

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. 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 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 de défense. 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, aggravé même par la sous-estimation naturelle des coûts de la prévention.

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 souvent incompetent pour fournir les services hospitaliers, d'église ou d'associations qui forment des composantes essentielles du bien-être de chacun. Actuellement, la connaissance et la

³ Barre, R. & Fontanel, J. (1991), Principes de politique économique, Economie en Plus, PUG, Grenoble.

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. Quand on coupe les crédits gouvernementaux, on supprime aussi les services correspondants.

Aujourd'hui, les infrastructures peuvent être achetées et vendues par les marchés. 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). Dans le futur, l'infrastructure du savoir va dépasser les infrastructures physiques.

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 à terme. 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 250 000 dollars par enfant⁴. 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. Il en résulte une formation insuffisante de compétences

Les comptes nationaux conduisent parfois à une mauvaise interprétation de la réalité économique. Pour 1997, aux Etats-Unis, les biens durables financés par l'Etat représentent plus de 500 milliards de dollars, alors même que le déficit public total (fédéral+local) est inférieur à 100 milliards de dollars. La découverte de nouvelles réserves n'est jamais comptabilisée comme un investissement, et l'utilisation des matières premières est supposée être une consommation, mais jamais un désinvestissement. Enfin, la richesse globale des Etats-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 publics et privés des Etats-Unis. Les effets

⁴ Eisner, R. (1994), *The misunderstood economy : What counts and how to count it ?* Harvard Business School Press, Boston, Massachusetts.

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, qui s'est encore 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 prévision d'une maladie éventuelle. L'investissement public vient alors 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. Ainsi, 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 chauffage, 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 l'épuisement 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

Pour les libéraux, l'Etat-providence n'aurait pas été un facteur de croissance, il aurait été redistributeur et prédateur. Les transferts de revenus existent entre les catégories sociales, les générations et les régions. Pour Kenneth Arrow⁵, 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 et le chirurgien étant maître de sa décisions d'opérer ou non. Avec l'assurance-maladie, plus

⁵ Arrow, K. (1963), Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care, American Economic Review.

personne ne conteste les frais de maladie et il en résulte une croissance excessive des dépenses d'investissement. L'offre médicale induit sa propre demande, ce qui est justifié lorsque la couverture sanitaire est insuffisante, moins dans le cas contraire. Il risque à terme d'y avoir des sélections de clients pour les assurance-maladie et 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 de réduire le potentiel de richesse produite. Pour les partisans de l'offre, la réduction des « *entitlements* » plutôt que l'accroissement des taxes produit une plus grande production nationale. C'est un choix entre riches et pauvres. L'augmentation des impôts touche les riches, la réduction des « *entitlements* » s'exerce sur les pauvres. 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.

Aux Etats-Unis, les employés ont réduit leurs pensions de retraite de moitié depuis 1980. Pour Rudman et Tsongas⁶, chaque nouveau-né aura une dette de plus de 50000 dollars, et devra s'acquitter de 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 vie⁷. 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. Si pour Reich⁸, 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.

Pour Lester Thurow⁹, 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. Quatre hommes sur cinq vivront dans un pays en développement en l'an 2000. La Banque mondiale estime qu'il y aura plus de 8,5 milliards d'habitants en 2030, contre 5,7 actuellement, avec une augmentation de 2,8 milliards de personnes dans des pays avec moins de 730 dollars annuel par habitant. 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. En Amérique Latine les inégalités sociales, notamment l'inégalité de la structure foncière, expliquent partiellement la malnutrition dans un continent d'abondance agricole. Les

⁶ Rudman W.B. and Tsongas P., *The Concord Coalition, Initial statement, September 1992*

⁷ Kotlikoff L.J. (1993), *Generational Accounting : Knowing who pays, and when, for what we spend*, Harvard Business Review, May-June, p. 105

⁸ Reich, R.B. (1992), *The Work of Nations*, Vintage Books, New York.

⁹ Lester Thurow (1996), *The future of capitalism*, Op. Cit. p.90.

NPI se sont vite affranchis de la contrainte alimentaire. Par contre, 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 sont incapables de transformer cette richesse en nouveaux droits pour les hommes. L'Etat peut les conduire sur la bonne voie.

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 prisonnier qui occasionne le blocage de l'ajustement offre/demande dans les secteurs à forte intensité capitaliste. 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. Si au départ, il a protégé les activités en situation de décollage (contrôle des importations, monopole d'Etat pour l'achat des 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 bénéficiait 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. Ce n'est plus vraiment le cas, avec un Japon en proie au doute.

Aux Etats-Unis, les programmes d'aide publique à la R&D et les commandes militaires jouent un rôle essentiel dans le développement des activités de haute technologie ; il s'agit d'une véritable politique industrielle qui a pu féconder un secteur concurrentiel, en faisant appel à une multitude d'acteurs privés (si la part de la recherche financée directement par l'Etat au secteur public est faible, les contrats gouvernementaux vont à une grande variété d'entreprises privées) et en n'exerçant aucun effet d'éviction (crowding out effect), du fait de l'importance du système scientifique et technique américain. L'Etat allemand propose quant à lui 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 en a résulté 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 dus à l'action de l'Etat empêchent la resorption du chômage, comme (i) l'absence de liens étroits entre la performance économique des agents économiques et leur rémunération, (ii) les mesures de protection sociale financées par les agents économiques les plus performants (grâce à une fiscalité disposant de taux marginaux de fiscalité excessifs décourageants), (iii) les réglementations des conditions légales de licenciement ou de recrutement (qui conduisent à des distorsions et à des effets pervers) ou (iv) l'aggravation d'un déficit budgétaire qui conduit à l'alourdissement de la fiscalité.

Pour Ricardo Petrella¹⁰, les marchés globaux détruisent l'économie capitaliste nationale. 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 médiate, 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). 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. 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 dérégulation ou à la dérégulation peut conduire aussi à son contraire. Les marchés 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).

II. L'Etat, un agent économique déclinant

L'Etat a perdu les attraits que lui conférait la défense qu'il était présumer 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 », la centralisation du pouvoir politique étant souvent jugée fatale à l'économie de marché et donc au développement économique. 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 parfois des obstacles croissants. 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

¹⁰ Petrella, R. (1996), *Globalization and internationalization: the dynamics of the emerging World Order*, in Boyer et Drache Ed. pp. 62-83.

sera suivie, bien plus tard, par les Etats-Unis à l'encontre de son adversaire systémique, l'URSS. On parle maintenant de « moins d'Etat », pour « mieux d'Etat », ou « Etat moderne, Etat modeste »¹¹. Aujourd'hui, l'Etat n'est plus que la résultante de l'action des groupes de pression, sa principale action économique étant 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.

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

Le processus de mondialisation est 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 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 social-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, avec pour objectifs le plein emploi, l'égalité des salaires et la promotion de l'égalité à travers la politique sociale.

- Le solide engagement de l'Etat au bien-être social 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. Cependant, 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, 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 préférée au laissez-faire global. Les marchés ont besoin de l'aide des Etats, pour éviter la « westernisation » des valeurs socio-économiques.

¹¹ Crozier, M. (1979), Etat-modeste-Etat moderne, Fayard, Paris.

- 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

Les thèses libérales et monétaristes sont largement dominantes dans la réflexion économique d'aujourd'hui. 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 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.

Comme principe, l'interventionnisme étatique a été de plus en plus contesté, notamment avec l'endettement public élevé. La « globalisation » interdit les relances nationales non concertées et elle renforce la politique de déflation compétitive suivie par la plupart des pays européens. Il n'y a plus beaucoup de marges de manoeuvre en matière de budget, sauf éventuellement, malgré les effets d'inertie, dans les choix internes de structure. 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. La marge de manoeuvre nationale 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 par rapport aux Etats. Or, ces trois éléments échappent, au moins partiellement, aux gouvernements, surtout en période de crise. 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, 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, pourtant solidaires sur les 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. Un pays peut même subir une 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 keynéso-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 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 : (i) transformer les marchés nationaux en marchés internationaux, (ii) coordonner la politique économique nationale dans le cadre de marchés intégrés (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), (iii) restaurer et défendre la compétitivité nationale face aux délocalisations et à la recherche des investissements internationaux ou par la mise en place de plans d'aide, de procédures administratives particulières, d'actions concernant la perception des risques.

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. Le déficit américain n'existe pas si l'on accepte l'idée simple selon laquelle les dépenses publiques d'investissement sont des dépenses qui produisent des bénéfices à long terme. 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 suppose 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.

Tableau n° 4 - Le passage d'un Etat keynésio-fordiste à un Etat néo-libéral¹²

Politiques	Etat keynésio-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 infrastructures	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 la 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

¹² 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.

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, 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. Pour Marx, le développement du marché devait rendre les formes nationales obsolètes et développer l'agressivité des Etats. 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 supranationale 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.

Cependant, si l'Etat-Nation a perdu de sa souveraineté économique interne, son action reste décisive dans le contrôle des relations internationales. L'activité économique est alors présentée comme obéissant à des lois éternelles et universelles, l'action de l'Etat se faisant alors au détriment de l'économie. Une communauté internationale financière peut exercer un plus grand contrôle politique sur les Etats, qui pourtant ont l'exclusive responsabilité des institutions démocratiques. La globalisation suppose des décisions politiques, qui établissent les règles de la compétition libre, de la mobilité du capital et de l'intervention minimale de l'Etat. Elle est aussi une politique économique, car l'Etat monopolise encore la souveraineté et le pouvoir public, d'autant que 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 « *beggars-thy-neighbour* ») quand les choses vont mal, notamment en matière d'emploi. 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 du développement économique national par une croissance économique globale soutenable conduisant à 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 utiles, mais rendues souvent inefficaces par trop de bureaucratie et par l'absence de clauses sociales. 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. Les Etats peuvent s'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 qui renforce la compétitivité du pays et de protéger la qualité de la vie du travail, la santé, l'éducation et la formation des citoyens. Deux solutions alternatives s'offrent à elles; soit l'Etat intègre les changements post-fordistes dans les processus politiques sans transition vers plus de démocratie, en développant la décentralisation, en améliorant les services publics et en étant à l'écoute des consommateurs/citoyens ; soit l'Etat peut proposer de rendre plus forte la représentation démocratique.

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. La défense nationale a toujours un sens et le niveau national reste significatif, même s'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 la fameuse illusion monétaire de Keynes.

Bibliographie

- Aganbeguyan, A., Fontanel, J. (1994), Un monde en transition. Les exemples de la Russie et de l'industrie d'armement, Cahiers de l'Espace Europe, n°5
- Arrow, K. (1963), Uncertainty and the welfare Economics of Medical Care, American Economic Review.
- Bakker, I., Miller, R. (1996), Escape for Fordism, in Boyer and Drache, Boyer and Drache, States against markets. The limit of globalization. Routledge, London.
- Barre, R., Fontanel, J. (1991) Principes de politique économique, Presses Universitaires de Grenoble, PUG, Grenoble.
- Colard, D., Fontanel, J., Guilhaudis, J-F. (1981), Le désarmement pour le développement : un pari difficile, Fondation pour les Etudes de Défense Nationale. 19.
- Crozier, M. (1979), Etat modeste, Etat moderne, Fayard, Paris.
- Eisner, R. (1994), The misunderstood economy, Harvard Business University Press, Boston.
- Fontanel, J. (1982) Military Expenditures and Economic Growth (France, Porocco), CEDSI, Université des Sciences Sociales de Grenoble et United Nations.
- Fontanel, J., Bensahel, L. (1992), La guerre économique, Arès Défense et Sécurité, Grenoble.
- Fontanel, J. (1995), Organisations économiques internationales, Masson, Paris.
- Fontanel, J. (1998), L'Union Européenne, in Analyses des politiques économiques, Université Pierre Mendès France, Grenoble.
- Kotlikoff, L.J. (1993), Generational Accounting, Harvard Business Review, May-June.
- Petrella, R. (1996), Globalization and internationalization: the dynamics of the emerging world, in Boyer and Drache, States against markets. The limit of globalization. Routledge, London.
- Rawls, J. (1993), Justice et démocratie, Le Seuil, Paris.
- Reich, R.B. (1992), The work of Nations, Vintage Books, New York.
- Rudman, W.B., Tsongas, P. (1992), The Concord coalition, Initial Statement, September.
- Skharatan ,O., Fontanel, J. (1998), Conversion and personnel in the Russian Military-Industrial Complex Defence and Peace Economics, Vol. 9.
- Thurow, L. (1996), The future of capitalism, Penguin. London.