

Chapitre I

L'histoire des faits et de la pensée économiques de l'Etat

La formation de l'Etat est un phénomène à la fois récent et récurrent. Elle s'est déroulée de manière souvent non-linéaire et son expression actuelle est finalement assez éloignée de celle de son origine. Elle a été influencée par les théories économiques, qui ont aussi souvent servi à définir, de manière plus ou moins scientifique, les rôles respectifs de la puissance publique et du marché.

I.1. La formation de l'Etat et l'évolution de son rôle économique

Le rôle de l'Etat a beaucoup évolué dans le temps. Il est intéressant de rappeler sa genèse, mais aussi de mettre en évidence son action d'agent important dans la vie économique d'aujourd'hui.

A) Les évolutions de l'Etat comme acteur économique

Par les moyens de la vie associative, l'humanité a réalisé une véritable révolution humaine en créant la société civile et l'Etat. Pour Hobbes et Rousseau, notamment, l'état de nature ou l'état naturel représente la situation supposée de l'homme avant toute vie sociale. Mais cette analyse d'une évolution linéaire des sociétés humaines n'est pas toujours étayée scientifiquement et le passage de la société de nature à la société civile n'a certainement pas été réalisé d'un seul coup, dans un temps limité et avec une véritable volonté politique. Si le monde dans lequel nous vivons est incontestablement caractérisé par les Etats, cela n'a pas toujours été le cas. Les Etats ont connu des étapes dans leur développement. Il est possible de dégager, à grands traits, les principaux ingrédients qui participent à l'émergence et à l'essor du fait étatique.

a) Le temps de "l'état de nature"

Les populations vivant de la cueillette et de la chasse ont généralement développé les formes d'une démocratie anarchique. Elles ont créé des communautés familiales ou villageoises dirigées par un chef, parfois entouré d'un conseil, dont la nomination dépendait essentiellement de ses capacités. En règle générale, les plus âgés, déchargés des travaux difficiles de la survie individuelle et sociale, constituaient des instances de délibération qui déterminaient le sort de la communauté. Cette première conception d'assemblée démocratique constituait l'amorce de l'idée de décisions collectives et d'Etat. Les responsables veillaient d'abord à la défense du clan contre les attaques de l'extérieur. Au fond, la première fonction de cette société était de se protéger contre les autres groupes, avides de s'approprier les ressources d'autrui. Cependant, la vie en communauté n'allait pas toujours de soi et les chefs avaient pour fonction de régler les querelles intestines, soit par la coercition, soit par la concertation. L'évolution du groupe dépendait du potentiel de nourriture, les grandes communautés se développant dans les régions où la nourriture était abondante. Lorsque la pénurie apparaissait, les groupes se disloquaient et s'installaient généralement dans les endroits de voisinage, sur des terres encore faiblement explorées (et donc exploitées). La constitution de grands groupes a été déterminée par les besoins de vivre au sein d'une communauté suffisamment large pour permettre une réelle division du travail et pour se protéger contre les menaces externes et même internes (le faible nombre de famille personnalisant trop les relations entre le pouvoir et les individus). Les groupes restaient encore faiblement structurés et leurs règles étaient définies principalement par les convictions religieuses ou morales. Le chef devait s'imposer en tant que chef, car il n'existait aucune institution politique et il pouvait être à tout moment destitué.

b) Le temps de l'Etat-tribu

La sédentarisation des tribus provoquée par la culture régulière du sol a engendré l'émergence de l'Etat tribal. Les agriculteurs souhaitaient protéger leurs territoires et leurs récoltes contre les exigences d'autres tribus. La propriété du sol a conduit alors au développement de rapports de domination et d'exclusion. Dans ces conditions, des structures politiques stables devenaient essentielles à la vie sociale, d'autant qu'une société d'échange prolongeait nécessairement le double impératif de la propriété et de la protection de celle-ci. Les formes de pouvoir dans ces sociétés variaient du despotisme absolu à des formes encore primitives de démocratie. Les raisons de ces évolutions dépendaient de la conquête pour le pouvoir et des forces en présence. Le chef traditionnel cherchait à conserver son pouvoir et même à le transmettre à ses héritiers (ce qui, dans le temps de sa domination, assurait encore

plus fermement son propre pouvoir). Alors qu'à l'origine, le chef devait faire la preuve quotidienne de sa supériorité et de son aptitude au commandement dans l'esprit du bien tribal, il a cherché ensuite à obtenir une obéissance absolue, sans contrainte de compétence personnelle. Il utilisa alors la religion ou les pouvoirs magiques pour se présenter comme un représentant des forces surnaturelles. Dès lors le chef est devenu intouchable, véritable représentant des forces divines, puisqu'il était le seul à connaître les voies menant aux dieux. Dans ces conditions, le Conseil qui l'entourait perdit de son prestige et de son pouvoir, favorisant la concentration du pouvoir, souvent par la violence, notamment sur la résolution des conflits personnels ou entre clans, la protection collective et la définition et à l'application du droit. Le chef de la famille disposait d'un pouvoir considérable sur les membres de la famille, pouvoir qui pouvait aller jusqu'à la peine de mort (droit romain). Les petites tribus, en cherchant une union plus ou moins générale, laissaient les chefs de l'union se débarrasser des chefs tribaux (notamment par la fourniture de privilèges propres à limiter leurs prétentions). À l'intérieur des nouvelles sociétés apparaissaient alors de nouveaux statuts : la tribu du chef était privilégiée, alors que les autres tribus supportaient des statuts différents pouvant aller de l'égalité avec la tribu dominante jusqu'à l'esclavage. Généralement, les terres étaient réparties de manière inégale au profit des membres proches du pouvoir et les habitants d'une région étaient placés sous la tutelle d'un seigneur qui pouvait leur imposer les tailles et la corvée. La notion de hiérarchie dans le droit est alors apparue, celui du roi étant d'ordre supérieur et donc s'imposant à celui du vassal. Le suzerain tentait généralement d'imposer de lourds fardeaux aux vassaux de façon à mieux assurer sa domination. C'est ainsi que, au milieu du Xxe siècle, les paysans d'Haïlé Sélassié étaient encore obligés de payer en impôts 70 à 80 % de leurs revenus, ce qui les conduisait inéluctablement à être expropriés et à devenir les ouvriers ou les serfs du seigneur.

c) Le temps de l'Etat territorial moderne

L'Etat territorial moderne s'est révélé d'abord avec la constitution des villes le long des routes du commerce ou des endroits stratégiques de protection de la collectivité (frontières, nécessité militaires, siège de la justice). La famille perdit de son importance au profit de l'Etat et de l'individu. Le droit devint de moins en moins accolé à la tribu, mais au territoire. La dépendance "sociétale" se développa en raison de la division du travail, accélérée par l'essor du fait citadin dont elle est à l'origine. La ville proposa alors certains services collectifs à la communauté autres que celui de la protection commune, comme les hôpitaux, l'approvisionnement en eau ou la monnaie. L'idée de l'intérêt général se répandit et les services collectifs et la bureaucratisation se développèrent, favorisant aussi la centralisation de la

société. Les fonctions sociales ne furent plus attribuées seulement en raison de la naissance, mais en fonction des aptitudes, favorisant ainsi le développement du fonctionnariat, l'établissement d'une armée permanente (soldats de métier et non plus mercenaires) et l'émergence d'une bureaucratie d'Etat, marquée par l'idée de service public (la Rome antique du temps de Cicéron, l'Angleterre du XVe siècle, la France XVIe siècle). Le chef de famille perdit la plus grande partie de ses attributions, avec l'intervention du pouvoir central dans la gestion juridique de la famille. Le souverain vit ses pouvoirs s'élargir, du fait de la dépendance des citoyens à son égard. Il s'attaqua même aux forces qui l'avaient aidé à s'installer (Eglise, nobles). Il est souvent arrivé que le souverain devienne le véritable chef religieux et spirituel, mettant ainsi sous son contrôle toute la hiérarchie religieuse. Si l'Islam jugeait qu'il ne pouvait y avoir d'autres règles de législation que le Coran, la loi unique immuable, cela n'empêcha pas la plupart des Etats islamiques de se doter de règles générales de fonctionnement de la société, parfois très interprétatifs eu égard aux exigences du dogme. L'Etat créa alors le droit. Les lois comprenaient des principes moraux, les droits et devoirs des soldats, les obligations des citoyens à l'égard du roi et de ses représentants. L'Etat, ce n'était plus vraiment Louis XIV ; au pire, c'était seulement l'expression de ses volontés, au mieux c'était un contrôle provisoire et instable de la toute-puissance de l'Etat. En France, le clergé et la noblesse n'avaient pas les mêmes contraintes légales que le tiers-état ; dans l'empire romain, les patriciens, les chevaliers et les sénateurs avaient primauté sur la plèbe. Même les musulmans qui ne connaissaient pas à l'origine ces différences sociales ont investi le calife de l'autorité royale, les charges de vizir, de scribe ou de chef de la police étant réservées aux proches du calife. Les rapports entre le roi et la noblesse ont toujours été fondés sur des rapports de forces.

Ces analyses de l'évolution du rôle de l'Etat dans la vie économique sont contestables, bien sûr. Les descriptions ne sont pas toujours à même de représenter une réalité complexe. Ainsi, les conceptions marxistes de l'histoire des faits économiques, faisant référence au matérialisme et à la dialectique historiques, cherchent à valoriser le conflit dans l'évolution des systèmes. L'interprétation de Jean-Pierre Doujon¹ est à ce titre représentative de ce courant de pensée.

B) L'Etat, agent économique moderne

La modernité de l'Etat découle de la généralisation de l'organisation, de la législation et de la recherche de rationalité dans l'action. Cependant, il est en crise, à la fois dans les pays "à économie de marché, mais encore plus fondamentalement dans les anciens pays socialistes.

¹ Doujon, J.P. (1995), Histoire des Faits Economiques, PUG, ECO+, Grenoble.

a) Les fondements de l'Etat moderne

L'Etat moderne est caractérisé par son organisation, son pouvoir de législation et sa recherche de rationalité dans l'action. L'industrialisation a accentué à la fois la division du travail et la perte d'autonomie des familles. L'exode rural a brisé les liens familiaux et la famille s'est peu à peu réduite à la relation directe entre les parents et les enfants. Dans les villes déjà surpeuplées par rapport à leurs infrastructures, la situation économique de la grande majorité des citoyens devient très précaire, au point de rendre quasi obligatoire le travail des femmes et des enfants. La situation sociale très tendue devient de plus en plus insupportable, ce qui suscite des réactions et même des révoltes contre le pouvoir en place. L'Etat ne se voit plus affecter le seul rôle de défense communautaire et de garantie de fonctionnement de la division du travail, il lui est dorénavant réclamé d'instituer des assurances sociales. Dans ces conditions, il a été obligé d'intervenir dans la vie économique, afin de combattre le chômage, grande source de mécontentement et de révolte contre les pouvoirs. Les gouvernements deviennent aussi responsables du bien-être de leurs gouvernés, sous la pression des syndicats et des associations d'employeurs. L'Etat supprime progressivement les règles fondées sur la hiérarchie sociale et les idées de libertés individuelles, de démocratie et de droits de l'homme s'imposent à lui. La centralisation du pouvoir est liée à l'industrialisation. Les petits Etats agricoles inadaptés devant la révolution industrielle ont été amenés à s'organiser en grandes nations industrielles, par voie de fusions successives, selon des processus historiques différents (guerres, accords commerciaux, etc.). Les idées de séparation des pouvoirs, de démocratisation et de socialisation se sont développées face aux raideurs et à l'omnipotence du pouvoir central ; la puissance d'Etat a véritablement fait l'objet de luttes politiques, philosophiques qui ont parfois abouti à des conflits armés. Il s'agit donc bien du développement de ce que les marxistes appellent les libertés formelles, puisque la dimension économique en est absente. Devant les problèmes cruciaux que traversent notre époque (évolution des villes, pollutions, problème des eaux, faible autonomie des individus), les Etats se voient attribuer des pouvoirs de plus en plus étendus, gonflant ainsi l'appareil d'aide à la décision, créant les conditions des pouvoirs administratifs anonymes. La bureaucratie devient un Etat dans l'Etat et le contrôle des autorités publiques devient, au fond, de plus en plus anarchique. Cependant, ce rôle de l'Etat a créé son contraire, la fameuse globalisation. Le processus de concentration des grandes firmes multinationales réduit considérablement les degrés de liberté et d'action des autorités publiques nationales. La question est maintenant de savoir si l'Etat est en déclin. Il est d'ores et déjà en crise.

b) L'Etat en crise dans les économies de marché

Depuis la fin de la dernière guerre mondiale, le poids de l'Etat dans la vie économique s'est considérablement développé. Les principes de politique économique de la théorie keynésienne étaient largement retenus par les gouvernants et pendant les "Trente Glorieuses", l'action de l'Etat a été considérée comme décisive dans la lutte contre les cycles ou les crises économiques. De nombreux théoriciens faisaient état de la nécessité de la régulation économique de l'Etat et les idées de planification souple se sont développées dans quelques économies nationales. Cependant, avec la crise du début des années 70, les politiques économiques ont été remises en question. D'abord, le principe du retour à l'équilibre budgétaire est de plus en plus recherché, souvent en vain, par les Etats et l'idée d'une réduction du rôle de l'Etat dans la vie économique s'est manifestée avec les flux de privatisation des entreprises publiques et la disparition progressive du caractère opératoire des plans macro-économiques nationaux. Ensuite, l'internationalisation des économies, la mise en place des changes fluctuants, l'ouverture progressive des frontières, l'importance accrue des grandes firmes et organisations internationales ont considérablement limité le champ d'action des autorités publiques dans le domaine économique. Enfin, la crise des pays socialistes a renforcé la puissance des économies libérales et altéré l'image d'un Etat gestionnaire de l'économie. Les politiques économiques n'en sont pas pour autant absentes de la gestion courante de la vie économique, mais leur rôle devient plus discret, moins autoritaire, moins volontariste. Elles s'appliquent à réduire les effets négatifs de l'économie de marché ; elles ont de moins en moins de responsabilité directe dans l'évolution même des structures productives, mais elles gardent une influence certaine dans l'allocation et la redistribution des richesses. Il reste cependant étonnant que, malgré cette méfiance à l'égard des politiques économiques, les gouvernants soient toujours accusés d'inefficacité et sanctionnés électoralement dans les situations de crise économique.

La fin des idéologies globalisantes marque la fin du "sens de l'histoire". Leur échec traduit le refus des visions simplificatrices, et il conduit à l'éloge de la complexité. On peut constater l'accélération des rythmes de changement, avec l'émergence d'effets cumulatifs et irréversibles. La disparition des modèles conduit à la perte des normes sociales. La situation de crise est devenue permanente, associant la perturbation et la difficulté de mettre en évidence les perspectives de renouvellement, alors même que l'anticipation constitue un élément essentiel de toute stratégie économique. À côté de la maîtrise technique, la capacité d'organisation est devenue essentielle pour la compétitivité et l'efficacité des entreprises et des collectivités.

C) Les désagréments économiques de l'absence d'Etat. L'exemple de la Russie

Les résultats de l'économie en transition de la Russie ont largement dépendu de la relation exprimée entre l'Etat et la société russe. Et une grande partie des raisons qui ont conduit à l'échec de la politique économique engagée semble dépendre de la politique de l'Etat. Les analystes de la situation économique russe n'ont pas toujours mis en évidence les effets de la crise financière sur ce pays en transition. Avant 1997, les réflexions des économistes portaient plutôt sur le caractère structurel nécessaire de l'évolution de la Russie, comme le montrent les analyses d'une Table Ronde du projet Tacis-PROMETEE, tenue à Moscou en 1996, intitulée "La Russie, cinq ans après"². Plusieurs économistes ou experts avaient exprimé à la fois leurs analyses, finalement assez proches, des obstacles qui empêchaient la Russie à retrouver le chemin d'une saine croissance, et leurs divergences concernant les mesures à prendre. À partir de 1997, les questions sur la solidité de la transition en Russie se sont posées. Deux formes d'opposition se sont manifestées, l'une optimiste insistant sur la continuation du processus de libéralisation, l'autre pessimiste contestant l'efficacité des réformes. Il est intéressant de noter que ni les responsables du FMI, ni la pensée libérale n'ont mesuré l'importance des phénomènes financiers sur la Russie. Ce qui montre la difficulté de la tâche à entreprendre en Russie.

a) Les analyses pessimistes

Pour Michael Intriligator³, l'une des plus grandes menaces pour la sécurité internationale d'aujourd'hui, à savoir le futur de la Russie, n'intéresse pas suffisamment les hommes politiques et les politologues, alors que ces derniers faisaient pourtant une fixation totale sur l'Union soviétique et sa menace militaire potentielle, principalement sur ses armes nucléaires, pendant la guerre froide. La Russie est chancelante, mais elle est susceptible de remettre totalement en cause la sécurité mondiale. De manière évidente, la situation présente ressemble remarquablement à celle de l'entre deux guerres, après "la der des der", cette première guerre mondiale qui n'aurait dû être suivie d'aucune autre, qui a pourtant conduit l'humanité à la plus grande guerre de son histoire. La Russie est dans une situation impossible, elle doit faire face à des problèmes économiques et politiques

² Fontanel, J, Bensahel, L. (1999), Les analyses contradictoires de l'économie russe avant la crise de septembre 1998, in B. Vassort-Rousset, Cahiers de l'Espace Europe, Grenoble.

³ Intriligator, M. (1998), L'Amérique dort pendant que la Russie chancelle. On ne peut ignorer les similarités avec les conditions de la République de Weimar avant l'avènement d'Hitler. in J. Fontanel, La crise de l'économie russe en question, Débats, PUG, Grenoble.

catastrophiques qui développent autant de dangers à long terme. La Russie connaît une dépression comparable à celle des Etats-Unis des années 1930 et, dans le même temps, elle souffre d'une inflation comparable à celle de l'Allemagne des années 1920. En outre, à la suite de l'échec de la mise en place de réelles institutions de marché et du fait des insuffisances concernant les droits de propriété, les banques d'investissement et du commerce, l'exécution des lois et de régulation juridique ou la mise en place d'un code commercial, la transition a conduit à une économie "mafieuse", dans laquelle les criminels établissent leurs propres institutions. Ainsi, de nombreuses "mafias" contrôlent d'importants secteurs de l'économie et elles se manifestent par des extorsions illégales multiples. Les nouveaux "propriétaires et managers" des firmes privatisées agissent sans entraves comme des monopoleurs. Ils cherchent à contrôler les prix (notamment par des protections publiques), à réaliser, voire à liquider les actifs de la société, et à déposer le produit de la vente dans des comptes bancaires personnels "offshore", dans une atmosphère de prévarication et de corruption généralisées. Les conflits territoriaux et ethniques assombrissent encore le tableau. Enfin, tous les systèmes qui appartiennent à un Etat moderne, comme la santé, l'agriculture, l'environnement, l'éducation, le droit, la science et la technologie, sont aussi en crise. Plusieurs scénarios possibles se présentent devant la Russie, ce qui pourrait avoir des influences substantielles sur l'ensemble du monde.

- Le premier scénario fait référence à la mise en place d'un nouveau système autoritaire, avec l'apparition d'un nouveau Staline. Cette situation peut être rendue possible même par l'élection démocratique d'un Président extrémiste qui pourrait prendre avantage de la nouvelle Constitution, garantissant les pouvoirs importants à la Présidence. Elle pourrait aussi être le résultat d'un putsch ou d'un "coup d'Etat", qui répéterait l'histoire russe récente, lorsque le système autocratique tsariste a été rejeté en faveur d'abord d'un système démocratique, qui a ensuite été détruit par les Bolcheviks. Le résultat en a été une période brève de démocratie entre deux régimes autoritaires.

- Le second scénario consiste dans la perpétuation de la crise de l'autorité légale, conduisant au chaos et à l'anarchie, avec des gangs criminels prenant le contrôle des régions du pays.

- Le troisième scénario conduit au développement de guerres civiles internes, élargissant le conflit de la Tchétchénie vers de nouvelles aventures sécessionnistes à l'intérieur même de la Fédération de Russie.

- Un quatrième scénario pourrait suivre l'exemple de l'ancienne Yougoslavie, la Russie apportant son soutien aux minorités russes en Ukraine, en Biélorussie ou en Kazakhstan, en conflits avec leurs gouvernements.

Winston Churchill dans son livre de 1938 intitulé " Pendant que l'Angleterre dort ", reprochait à la Grande-Bretagne d'ignorer la menace de l'Allemagne nazie

qui devait conduire, l'année suivante, à la guerre. De nombreux observateurs ont noté les remarquables similarités entre la Russie d'aujourd'hui et la République de Weimar qui a précédé la venue de Hitler au pouvoir en 1933 : la perte d'empire et de statut international, la dépression, l'hyperinflation, la destruction de la classe moyenne, etc. On s'est demandé comment le peuple allemand, hautement civilisé et éduqué, a pu élire démocratiquement Hitler, dont les plans pour la guerre et le génocide étaient clairement connus. Peut-être que la meilleure réponse est la plus simple : les peuples désespérés commettent des actes désespérés. La même chose pourrait arriver en Russie, avec des conséquences désastreuses comparables.

Pour Robert Boyer⁴, ce qui est surprenant c'est la longueur, la profondeur et la durée de la récession russe contemporaine, qui dépasse celle de tous les autres pays en dehors de l'ancienne URSS. Si la dépression attendue a bien été présente, le rétablissement de l'économie est toujours attendu, ce qui rend difficiles les compromis politiques fondés sur la répartition des sacrifices. La question est de savoir si un simple ajustement budgétaire et une politique monétaire sage permettront l'amorçage d'un mouvement de recomposition. Or, toute société a la conjoncture de sa structure. Il n'y a sans doute pas d'indépendance entre la politique de création monétaire, la politique budgétaire et les transformations structurelles. Le modèle d'ajustement macro-économique adapté aux économies développées n'est probablement pas significatif pour la Russie d'aujourd'hui. Avant, il y avait le Gosplan, relativement inefficace, qui assurait la coordination économique et un parti communiste qui mobilisait l'effort politique. En échange, même si une phase douloureuse était prévue, les processus du marché et la démocratie ont été proposés, en vue de conduire à une dynamique analogue à celle des économies développées. Ce qui ne s'est pas produit. En outre, si le marché peut donner l'impression qu'il est auto-équilibrant une fois qu'il est institué, il a cependant besoin d'autorité politique, d'associations, de groupes qui veillent à sa viabilité. Historiquement, il y a eu une lente et parfois douloureuse maturation de l'économie de marché dans les économies capitalistes, pour mettre en place les pyramides d'institutions qui sont nécessaires à son fonctionnement, comme le droit de propriété, un système de paiement et un système de crédit, un Code commercial (pour que le débiteur honore ses créances), une garantie de la qualité des biens et des transactions. De même, la démocratie, qui s'allie au marché, suppose la recherche d'arrangements avantageux pour tous, par l'application de règles du jeu stabilisées, qui définissent les procédures négociées de la résolution des conflits ; elle implique un long processus d'apprentissage, surtout après le rejet d'un système autoritaire. Les problèmes majeurs de la transition tiennent à la difficulté de synchronisation du processus de démocratisation et de l'extension de la logique du

⁴ Boyer, R. (1996), Les différents aspects de la transition, Tacis-PROMETEE, Moscow, 16 March.

marché. En Chine, on a privilégié le marché, en Russie la démocratie. La transition, pour être viable, doit d'une part être acceptable socialement à court terme, et d'autre part constituer un jeu à somme positive, alors même que la Russie d'aujourd'hui produit plus de perdants que de gagnants. Enfin, la théorie économique de base qui façonne la transition suppose la réversibilité des mesures de politique économique. Or, les séquences de politiques économiques doivent être correctement ordonnées. Faut-il choisir d'abord la privatisation, la libéralisation, l'ouverture économique, les réformes fiscales ou la couverture sociale ? Ce choix est essentiel, car il donne l'orientation principale de la nouvelle société en gestation. De conjoncturel, il peut ouvrir ou fermer des perspectives nouvelles. En Russie, le développement des " futures " donne l'impression d'un renversement de la pyramide, puisque l'on a privilégié les actifs financiers sophistiqués dans un univers aux présentations comptables et aux organes de contrôle très déficients. En outre, le processus de transformation institutionnelle se déroule habituellement sur plusieurs décennies. Lorsque l'Allemagne a voulu rattraper l'Angleterre au XIXe siècle, elle n'a pas copié les institutions anglaises, elle s'est dotée d'institutions très protectrices. De même, le Japon de 1945 n'a pas copié les institutions américaines, mais plutôt ses produits. La recherche de convergence de la Russie au XXIe siècle vers le capitalisme américain n'est pas pertinente, compte tenu de la spécificité de celui-ci et des tensions qui le traversent. Enfin, le rôle du marché s'est avéré destructeur des formes anciennes, mais il n'a pas suffisamment construit, par son incapacité à susciter la création de nouvelles entreprises et la mise en place de nouveaux entrepreneurs. Les anciens aiguillons de la croissance (l'investissement excessif, pourtant producteur de pénuries), l'industrie d'armement, l'embryon de consommation de masse, la division internationale socialiste du travail sont dorénavant fortement affaiblis par les effets d'inertie, la polarisation des revenus, le processus de désarmement, et l'effondrement du Comecon. On peut ajouter que la rente pétrolière ou minière a souvent aggravé les problèmes nationaux, du fait du " Dutch disease " (le malaise hollandais) notamment. Pour y échapper, il faut s'engager dans la redistribution massive de la rente par l'Etat, développer une politique industrielle active, former des ingénieurs, obtenir un consensus politique pour éviter la polarisation des revenus, et se rappeler que la rente ramenée au nombre d'habitants n'est pas si importante pour être la clef de l'avenir économique de la Russie. Or, aucune de ces actions ne semble avoir été entreprise. Gramsci rappelait qu'un nouveau régime institutionnel ne tuait pas immédiatement l'ancien régime et que le conflit subsiste encore dans les formes organisationnelles ou productives qui n'entrent pas encore dans les normes sociales. La transformation de l'économie russe ne fait que commencer, et dans cette perspective, contrairement à ce qu'affirme le F.M.I., le " futur risque de durer longtemps ".

Pour Silvana Malle⁵ de l'O.C.D.E., les réformes nécessaires au processus de la transition ne conduisent pas aux mêmes résultats selon les pays. De nombreux facteurs, notamment sociologiques ou psychologiques, interviennent. Ainsi, la Russie ne semble toujours pas capable de créer la confiance nécessaire à la mise en place d'activités économiques et commerciales normales et d'attirer, à l'échelle de la superficie du pays et de sa population, d'importants investissements directs de l'étranger. La faiblesse de la démocratie menace cette confiance et la Russie résiste au respect des règles du marché, du fait d'intérêts particuliers puissants qui cherchent à promouvoir le statu quo, la passivité, la suspicion. Le succès de la transition vers le marché suppose la résolution de plusieurs problèmes importants.

- D'abord, le processus pourtant rapide de la privatisation (lequel ne semble d'ailleurs avoir rapporté qu'à peine dix pour cent de ce qui avait été prévu par les estimations gouvernementales) et la mise en place de structures de direction n'ont pas encore produit les résultats escomptés. La plupart des entreprises ont été privatisées à 75 % au profit de ses composantes mêmes (les travailleurs et les managers), ce qui les conduit, pour éviter les offres d'achat extérieures, à acheter leurs propres actions. Il s'ensuit que la gestion des firmes n'a pas été profondément modifiée par rapport à la situation précédente, que les mêmes problèmes subsistent, lorsqu'ils n'ont pas été aggravés par l'absence d'un autofinancement fortement compromis par les achats d'actions de l'entreprise par l'entreprise elle-même. Il en résulte des accords sociaux peu en rapport avec les critères modernes de gestion, comme le non-paiement des travailleurs et l'absence de ceux-ci dans les unités de production. En outre, les investissements du gouvernement dans l'industrie textile et l'industrie légère ont été convertis par l'Etat en actions, accroissant ainsi la propriété publique.

- Ensuite, l'absence de transparence et de confiance dans les transactions des valeurs mobilières n'encourage pas particulièrement les capitaux extérieurs à la firme, au moment même où les banques ne semblent pas préparées à gérer les entreprises dont elles ont le contrôle. En 1996, la Banque centrale a imposé une administration temporaire à plusieurs banques privées, témoignage des difficultés importantes de cette activité fortement inquiétée par la corruption et les opérations criminelles.

- La mise en place des Groupes financiers et Industriels (GFI) favorise la protection des activités privées (qui peut aller jusqu'à l'acceptation d'hypothèques) par le gouvernement. Il en résulte de nouvelles pressions politiques pour accroître encore les avantages et les privilèges reçus. S'il existe bien des conglomérats dans de nombreux pays, notamment au Japon, les GFI n'ont généralement pas de

⁵ Malle, S. (1994), La privatisation en Russie : spécificité, objectifs et agents, in Lavigne, M. (ed.), Capitalismes à l'Est : un accouchement difficile, Economica, Paris. Malle, S. (1996), Russia Five Years Later : an Economic Assessment, Tacis-PROMETEE, Moscow, 16 March.

technologies dominantes, ni de retours importants d'économies d'échelle. Bref, ils répondent moins aux critères de bonne gestion de l'ensemble des activités, qu'à des considérations politiques de protection économique, comme la participation de l'Etat dans le capital destinée, au moins partiellement, à rendre la faillite moins probable et à diminuer les coûts de transaction d'obtention des subventions publiques. Certes, il existe déjà une législation et un Comité antitrust, mais leur rôle se heurte aux groupes d'intérêt et aux grands monopoles ou oligopoles soutenus par les régions et, trop souvent, par le pouvoir politique. Même si les étrangers ont obtenu un plus large accès aux marchés financiers russes, les forces d'inertie sont encore trop fortes pour les convaincre de financer l'économie nationale. L'espoir de recevoir plus de 7 milliards de dollars en investissements directs de l'étranger en 1998 ne semble pas devoir être satisfait.

- Le recueil des impôts doit être renforcé, car la culture fiscale des Russes est faible et la recherche systématique du non-paiement des impôts conduit inéluctablement à une grande fragilité des finances de l'Etat, et donc des activités dont il a la charge. Le gouvernement se propose maintenant de suivre les orientations de politique économique suggérées par le Fonds Monétaire International, même s'il souhaite parfois engager aussi une politique industrielle. Les investissements publics, les subventions ou les crédits à l'exportation ont clairement favorisé l'aéronautique, l'industrie nucléaire et spatiale ou l'électronique, et les barrières douanières ont protégé les secteurs automobiles, du rail ou des machines agricoles, et l'industrie légère. Si les actions de privatisation et de libéralisation sont importantes, le succès de la stabilisation macro-économique est encore fragile et a besoin de fondations microéconomiques plus solides. Le gouvernement, pour lutter contre la baisse de l'investissement, se doit d'agir directement dans certaines branches. Cependant, l'adoption d'une politique industrielle sélective est peut-être prématurée, compte tenu du pouvoir des groupes d'intérêts et du gaspillage potentiel qu'elle implique. Autrement dit, le pouvoir de l'Etat n'est pas suffisamment légitime ou puissant pour éviter que ses actions ne représentent, comme l'affirme la Théorie des Choix Publics, que l'expression des intérêts de ceux qui ont les rênes du pouvoir.

Pour le Professeur Wladimir Andreff⁶, il existe de nombreux effets d'inertie qu'il convient de réduire dans le processus de transformation systémique. Si certains pays ont bien engagé le processus, la Russie a encore échoué avec une inflation importante, une économie non stabilisée, des entreprises encore subventionnées, et si la privatisation a bien été réalisée, elle n'a pas permis de régler le problème de la direction réelle de l'entreprise. Cette situation n'avait pas été prévue par le courant libéral, aux analyses fondées sur de trop simples conclusions de théorie microéconomique, qui a engagé la transition en Russie et qui

⁶ Andreff, W. (1996), *Inertial Aspects of the Transformation Process*, Tacis-PROMETEE, Moscow, 16 March.

n'a pas suffisamment pris en compte l'héritage de l'Union soviétique. Ainsi, les politiques monétaires restrictives n'ont eu qu'un effet limité sur l'inflation, témoignant ainsi d'un phénomène inflationniste complexe dans lequel les facteurs monétaires ne constituent qu'un élément du puzzle. Ainsi, la recherche implicite d'indexation des revenus a mis en évidence un effet d'inertie (qui existait déjà implicitement dans l'économie planifiée) et elle s'accompagne d'une lutte sociale des agents économiques en vue d'accroître leur part dans le produit national. Dans ce cas, l'augmentation des prix conduit à une crise de liquidité, qui suppose une croissance de la monnaie, laquelle devient alors une variable endogène. Une politique des revenus et la désindexation des salaires constituent des instruments fondamentaux d'une politique de stabilisation. De même, le processus de privatisation qui a privilégié la propriété des actions du personnel (51 % des actions) a été choisi par 82 % des entreprises (contre 18 % pour un contrôle du personnel à 40 % seulement, et 1 % le contrôle par les seuls dirigeants de l'entreprise, dernière proposition faite afin d'éviter la faillite). En fait, le coût du contrôle de gestion est trop élevé pour les petits porteurs qui ont rapidement vendu leurs parts, permettant ainsi une concentration du capital, qui a bénéficié principalement aux autres actionnaires, le recours à la vente à l'extérieur étant une option faiblement utilisée. Il en a résulté une recherche de stratégie rentière, alors même que la privatisation supposait de nouveaux comportements et financements. Ainsi les droits de propriété fondés sur l'*usus* et le *fructus* ont été transférés à ceux qui exerçaient déjà le pouvoir économique dans l'entreprise, et qui l'ont élargi à l'*abusus*. La survie caractérise les coalitions internes du pouvoir. Comment alors changer Les objectifs de la croissance et de l'autonomie (généralement soutenue par les coalitions internes) par ceux de l'efficacité et du profit (recherchés par les actionnaires extérieurs) ? Or, la distribution du pouvoir dans les coalitions est relativement stable dans les organisations, même dans le cadre d'une procédure légale de privatisation. Ainsi, les anciens directeurs de firmes sont restés au pouvoir, malgré le processus de privatisation, et ils ont cherché à conserver les mêmes réseaux et relations, en se préservant ainsi des prises de contrôle éventuelles de l'extérieur. C'est une privatisation par la "nomenklatura" (Malle, 1994), sans restructuration en profondeur. Les réseaux du Parti Communiste ou de la bureaucratie d'Etat ont survécu, parfois ils ont été à l'origine de la corruption ou de l'économie criminalisée, notamment lorsqu'ils n'ont pas trouvé rapidement une place dans le nouveau système. Ils se présentent souvent comme les grands gagnants du processus de privatisation. Or, leurs conceptions économiques sont souvent limitées au gain maximum rapide et à la spéculation. N'ayant pas de formation de gestion d'entreprises dans un milieu concurrentiel, ils se proposent généralement de maximiser le profit à très court terme, à se verser d'importants dividendes et à négliger l'investissement. Autrement dit, la peur de la faillite

conduit les intérêts personnels à l'accélérer par une gestion à courte vue, voire prédatrice, de l'entreprise. Seul un Etat puissant et crédible peut combattre ces comportements, mais les relations entre les nouveaux hommes d'affaires et les responsables de l'Etat conduisent bien trop souvent à l'émergence de réseaux corrompus et à la préservation d'intérêts particuliers. Tous ces effets d'inertie n'ont pas pour autant éliminé les "peurs des gouvernants", comme l'émergence d'une crise sociale des travailleurs (malgré l'absence ou la faiblesse des syndicats), d'émeutes ou de soulèvements régionaux ou de la responsabilité du déclin économique, stratégique et politique de la Russie qu'on voudrait leur faire assumer. Il est alors nécessaire de résoudre la question des facteurs d'inertie, plutôt que de débattre sur la réalisation de la privatisation, de la libéralisation ou de la stabilisation, dont l'intérêt, non négligeable pourtant, est fondé sur le soutien des grands investisseurs internationaux (F.M.I., Banque mondiale, Union Européenne ou Banque Européenne de Reconstruction et de Développement).

b) Les arguments des " optimistes "

Pour Yegor Gaidar⁷, les conclusions des recherches sur le problème de la stabilisation économique dans les pays post-socialistes sont à la fois satisfaisantes (parce que pendant la période des réformes en Russie, les hypothèses libérales ont été confirmées) et décevantes quant aux résultats, même si plus de temps est nécessaire pour faire un bilan clair. Les réformes ne peuvent être engagées qu'avec une réduction drastique de l'inflation. Celle-ci a bien été un phénomène financier, et toutes les discussions concernant les causes spécifiquement économiques de l'inflation dans les pays où elle excédait 40 % n'étaient pas justifiées. La lutte contre les déséquilibres financiers et contre la croissance de la masse monétaire constitue la meilleure solution pour réduire le taux d'inflation. Il faut remarquer enfin que, pour les économies des pays post-socialistes, le niveau d'inflation et celui de la pauvreté suivent le même trend (en Russie, si le taux d'inflation augmente à 1 % par mois, il en résulte une augmentation de 0.5 % du niveau de pauvreté). La stabilisation politico-économique commence souvent avec la sous-estimation excessive de la monnaie nationale, mais la politique du taux de change n'est probablement pas centrale dans la politique financière générale d'un pays, au contraire des politiques budgétaires et financières. L'expérience de la Russie de 1995 confirme bien cette thèse. Pour Yegor Gaidar, il faut tenir compte de l'héritage communiste. Dans les pays post-socialistes, le cycle électoral, nouveau dans sa forme sociale, présente des formes plus fortes et plus dures que dans les pays occidentaux. L'effondrement de l'économie socialiste a été suivi par une crise

⁷ Gaidar, Y. (1996), La réforme économique et le cycle électoral, Tacis-PROMETEE, Moscow, 16 March.

économique et financière du système. Venant au pouvoir, en profitant de l'ambiance anticomuniste, les forces démocratiques dynamiques ont reçu comme héritage tous les problèmes économiques d'hier. Les démocrates ont alors été obligés de prendre des décisions très difficiles et souvent très dures pour l'ensemble de la société. Il a fallu très rapidement traiter des questions de la propriété privée, de la distribution optimale des revenus ou de la libéralisation d'une économie jusque-là muselée. Tous ces problèmes graves étaient la conséquence de l'incompétence du pouvoir central communiste. Du fait même des responsabilités économiques et politiques énormes prises par les démocrates pour trouver une solution à une crise due au système précédent, les élections qui ont suivi la politique de rigueur ont donné un avantage certain aux partis et idées de l'ancien système. Autrement dit, les démocrates ont payé électoralement leur effort pour résoudre les problèmes dus au socialisme, permettant ainsi aux anciennes forces de devenir populaires à leurs dépens. Plus les communistes ont détruit leur pays, et plus ils ont eu l'opportunité de gagner les élections suivantes. Ainsi, l'économie tchèque avait peu de dettes, un marché de consommation équilibré et pratiquement, jusqu'aux dernières années du pouvoir du gouvernement communiste, un budget bien équilibré. Les communistes tchèques ont perdu les élections. En revanche, la Pologne avait une situation financière difficile avec une grave crise financière, une hyper-inflation, des dettes considérables. Le parti post-communiste a remporté ainsi les élections suivantes. Lorsqu'elles sont au pouvoir, les forces favorables à l'ancien système rencontrent de nombreux problèmes comme le changement des aspirations de la population, les transformations quasi irréversibles dans le secteur économique, les modifications de la législation adoptées par le pouvoir précédent. Finalement, elles sont amenées à poursuivre l'ancienne politique, et donc à ne pas respecter leurs promesses, ce qui les rend rapidement impopulaires. S'il fallait satisfaire les obligations publiques reconnues socialement, le taux de prélèvement obligatoire devrait atteindre 40 à 45 % du PIB⁸. Une conclusion politique désagréable en résulte. Si la Russie conserve un volume excessif d'obligations publiques non couvertes par des impôts correspondants, au moins au niveau global cette situation conduit progressivement à la contraction des recettes fiscales. Quand l'Etat ne peut pas, de manière permanente, assurer ses obligations, il offre un bon prétexte au contribuable peu consciencieux, qui pense alors " pourquoi donc paierai-je des impôts pour un Etat qui n'honore pas ses obligations ? ". Au début des années 2000, le même cycle sera institué, et le Parti communiste russe sera en situation de perdre le pouvoir. Dans ces conditions, l'économie de marché, encore fortement imprégnée de l'héritage de l'économie centralisée, recevra le soutien des vraies forces réformistes démocrates, pour engager enfin la Russie dans la voie du

⁸ Gaidar, Y. (1998) La politique libérale sans alternative pour la Russie L'exemple du taux maximum des prélèvements obligatoires in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

développement économique. Pour Gaidar, la crise ne peut pas être le résultat du mauvais fonctionnement du marché ou de la perte de confiance des opérateurs internationaux. Il est nécessaire d'engager une politique libérale stricte. La solution est, quel qu'en soit le coût économique, d'abord politique. Il s'agit d'assurer à long terme la vie de l'économie de marché, et dans ce dessein d'empêcher le retour au pouvoir des forces liées au Parti Communiste.

Dans un livre récent publié par le F.M.I.⁹, Malcom Knight (1998) a examiné les progrès de la réforme de la banque centrale des pays en transition. La Banque de Russie jouit d'une large autonomie pour maintenir la stabilité des prix et mettre en place une politique monétaire. La circulation des capitaux est peu restreinte, le contrôle des changes est en voie d'élimination, les taux d'intérêt sur les dépôts et prêts bancaires sont libéralisés et des instruments indirects sont appliqués pour contrôler la liquidité des banques. L'approfondissement des marchés monétaires, financiers ou de change est limité par les déficiences dans le respect des contrats, par les contreparties douteuses des banques, par une diffusion insuffisante de l'information et par les difficultés de la banque centrale à exercer son pouvoir de contrôle. Il convient donc de restructurer les banques, d'améliorer une réglementation "prudentielle" adéquate (et de l'appliquer, ce qui n'est pas toujours le cas), de retrouver un niveau d'intermédiation financière adéquat et de développer le système bancaire comme principal prestataire de services de paiements (notamment comme fournisseur unique des services de compensation et de règlement). Cette politique est susceptible alors de réduire l'importance croissante du troc et des échanges non monétisés. Le programme économique de la Russie pour 1998 a fait l'objet d'un examen, dans le cadre du mécanisme élargi de crédit (MEDC) accordé par le Fonds Monétaire International en 1996 (F.M.I., 1998). Dans le communiqué de presse, il a été précisé qu'un accord général sur les paramètres et les mesures économiques pour 1998 avait été obtenu et que l'accord sera prorogé d'un an jusqu'au début de l'année 2000. Si les acquis dans le domaine de la stabilisation économique et de la mise en place des institutions du marché sont incontestables, plusieurs défis doivent être cependant relevés. Il s'agit d'intensifier les réformes structurelles visant à "corriger les déséquilibres budgétaires" et à "promouvoir les principes d'une bonne gestion des entreprises". Le gouvernement russe accepte l'analyse selon laquelle les déséquilibres budgétaires sont responsables des incertitudes qui pèsent sur les marchés financiers. Avec la réorganisation du Trésor, des efforts particuliers doivent être engagés à la fois pour accroître les recettes et réduire les dépenses du gouvernement fédéral, et

⁹ Knight, M. (1998), Central Bank Reforms in the Baltics, Russia and the Other Countries of the Former Soviet Union, Special Study, n° 157, F.M.I., Washington. World Bank (1996), Russian Federation. Toward Medium-Term Viability, The World Bank, Washington D.C. F.M.I. (1998), Examen du programme économique de la Russie pour 1998, F.M.I. Bulletin, Volume 27, n°4, 2 mars, pp. 49-50.

pour contrôler que les dotations budgétaires soient financées sans arriérés. D'autres réformes structurelles ont été décidées en vue de renforcer l'essor du secteur privé, des banques et des institutions financières et de réduire l'importance des monopoles naturels. Le F.M.I. a obtenu le ferme soutien du Président Eltsine sur ce programme. " M. Camdessus s'est déclaré convaincu que l'application des politiques prévues au programme assurera à la Russie une transition réussie à une économie de marché dynamique " ¹⁰.

Pour Stanley Fisher, First Deputy Managing Director du Fonds Monétaire International, des progrès économiques substantiels ont été réalisés en Russie durant ces six dernières années. La Russie est devenue une démocratie, même imparfaite, avec un Président, des corps législatifs élus par le vote populaire, avec des débats politiques ouverts et une presse libre. Cependant, de manière évidente, le système politique a encore à trouver les moyens susceptibles d'obtenir des solutions plus consensuelles que conflictuelles. Une part importante et croissante de l'activité économique russe est dorénavant dépendante des mécanismes du marché en fort développement. Le secteur privé produit déjà 70 % du PNB. Il manque cependant un code fiscal, des règles budgétaires claires, des services compétents pour collecter les taxes et contrôler les dépenses, et des systèmes d'information adéquats pour une bonne gestion fiscale. Bien que la Russie ait réalisé d'importantes avancées dans quelques secteurs de la réforme structurelle (notamment dans la privatisation des unités productives et commerciales à petite échelle, dans la libéralisation du commerce et du système de change, et à un moindre degré dans la libéralisation des prix), il existe encore d'importants efforts et progrès à réaliser dans ce domaine. Le développement du secteur privé est l'objectif prioritaire. Il s'agit d'accélérer les privatisations, de restructurer les monopoles naturels, de développer les marchés des capitaux, de renforcer le secteur bancaire, d'établir des règles de droit commercial claires et efficaces, de libéraliser le marché immobilier et d'éliminer les actions gouvernementales lésant l'investissement. L'administration fiscale est mal organisée. Ces conditions découragent l'investissement national et étranger, elles suscitent l'évasion fiscale et elles renforcent l'expansion des activités parallèles (ou souterraines). En fixant ces priorités, il sera important alors :

- De réduire les interventions directes du gouvernement dans l'allocation des ressources,
- De supprimer les efforts budgétaires en faveur des entreprises,
- D'accroître les dépenses destinées à la gestion publique et à son contrôle afin de mettre en place un Trésor efficace,
- De réformer le secteur public en réduisant le nombre de travailleurs redondants,

¹⁰ F.M.I. (1998), Examen du programme économique de la Russie pour 1998, F.M.I. Bulletin, Volume 27, n°4, 2 mars, pp. 49-50.

- De réduire les financements trop importants dans les domaines de la santé et de l'éducation publiques,
- De supprimer les subventions généralisées pour les services collectifs, les logements, etc.

“ Cependant, d'ici à six ans, l'économie russe pourra être engagée sur un sentier de la croissance soutenable. Il convient de maintenir le cap fixé par le Fonds Monétaire International ”¹¹.

c) Les arguments des “ contestataires ”

Selon Marshall Goldman¹², pour la pensée libérale, toutes les réformes, concernant notamment le système des prix, la privatisation, la politique fiscale et monétaire, devaient être introduites simultanément du fait même que toutes les variables économiques et sociales sont interdépendantes dans une économie de marché. L'Ecole de Chicago a parfois affirmé, avec quelques réticences, que même les droits de propriétés des groupes criminels étaient préférables à la propriété d'État. Or, la thérapie de choc ne pouvait fonctionner que sous certaines conditions (viabilité des infrastructures, fiabilité des institutions marchandes, lois et tribunaux régissant la faillite et le droit civil, notamment). Cependant, parce que les Communistes soviétiques ont eu 70 ans pour détruire ces institutions et la culture bourgeoise, il fallait plus qu'un simple choc pour permettre au marché russe de revenir à la vie. Le marché en Russie ne pouvait guère renaître par simples décrets gouvernementaux. La Chine a offert une alternative plus efficace. La transformation des entreprises d'État et des monopoles en activités privées constituait une tâche prioritaire. En l'absence de contraintes éthiques et légales, des vols étendus et généralisés de la propriété publique ont été engagés. Les “ vouchers ” ont eu une valeur nominale de 10,000 roubles qui, du fait de l'inflation, a conduit rapidement de nombreux détenteurs à les échanger contre une bouteille de vodka, aux forces souvent criminelles ou de l'ancienne économie souterraine. Lorsque les monopoles d'État ont été privatisés sans faire appel à la compétition d'un réseau croissant d'entreprises et d'affaires nouvelles, le résultat inéluctable en a été l'émergence de monopoles privés, et non de la concurrence. Six banques et les sociétés de holdings qu'elles dirigent, plus Gazprom et Lukoil, contrôlent ensemble plus de 50 % des actions de l'économie russe. Au milieu de l'année 1997, les dettes impayées représentaient presque 230 milliards de dollars, soit 20 à 25 % du PIB. Pendant la même année, la collecte des impôts a représenté à peine 52 % de ce qui était attendu. Dans son effort pour accroître les flux fiscaux,

¹¹ Fisher, S. (1998), L'avenir de l'économie russe, in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

¹² Goldman, M.I. (1998), La Russie peut-elle développer une économie de marché normale ? in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

le gouvernement établit 200 taxes différentes qui réduisent à néant la réalisation d'un profit pour l'entreprise. Ce qui facilite l'émergence d'une économie souterraine. Avec la thérapie de choc, les réformes sont passées en force avant même qu'une infrastructure opérationnelle ait été mise en place, ce qui a renforcé la puissance de la mafia et de la corruption gouvernementale. Que faut-il faire maintenant pour redresser la situation ? Il est aussi nécessaire de réduire le pouvoir des six grandes banques et des autres monopoles. Il n'y a pas de garantie que ces prescriptions postopératoires fournissent un remède suffisamment rapide. Du fait des erreurs passées, certains dommages ne pourront pas aisément être éliminés. La plus grande partie de la population est devenue assez cynique concernant le processus de réforme et le degré d'acceptation de tout ce qui est associé au système de marché. Mais pour Cassandre, le système capitaliste russe, qui refuse les échecs de la compétition marchande et ne permet pas la régulation gouvernementale, ne représente pas toujours une amélioration par rapport au vieux système de planification centrale.

Pour Menshikov¹³, les versements du F.M.I. servent à financer l'important déficit fédéral, lequel représente encore à peu près 7 % du PIB (produit intérieur brut). Les conditions de crédit du Fonds sont les suivantes : (1) les objectifs fiscaux et monétaires précis, comme, par exemple la collecte des impôts, les réserves internationales ou l'accroissement maximal de l'offre de monnaie ; (2) les réformes structurelles mutuellement acceptées ; (3) les recommandations de politique économique du Fonds. Si la Banque centrale de Russie adhère strictement aux objectifs monétaires, mais les autorités fiscales ne remplissent guère leurs obligations. Seulement 50 % des impôts totaux prévus en 1997 par le budget fédéral ont été perçus, un bon tiers n'a pas été reçu sous forme de monnaie, mais plutôt sous forme de "compensations", ce qui a conduit le Fonds à retarder deux fois le paiement de ses crédits trimestriels. La raison fondamentale de la mauvaise collecte des impôts est fondée sur le fait que l'économie russe fonctionne maintenant largement sur la base du troc (*barter*). Près de 70 % des ventes de l'industrie russe sont payées en nature plutôt que sous forme monétaire. Les entreprises ne peuvent pas payer les impôts principalement parce qu'elles ont des revenus monétaires insuffisants. Le gouvernement lui-même doit des arriérés aux firmes pour les biens et services qu'il a commandés et acquis. Si Stanley Fischer est globalement satisfait des performances de la Russie, il demande encore plus de contrôles et une plus stricte application des procédures de la faillite aux fraudeurs fiscaux. Pour résoudre ce problème, le Fonds devrait se concentrer sur la réforme bancaire. Les banques russes d'aujourd'hui ne remplissent pas leurs principales

¹³ Menshikov, S. (1998), Le Fonds Monétaire et la Russie. Il est temps que ça change ! in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

fonctions, comme principaux agents de paiements entre les entreprises commerciales et gestionnaires les épargnes monétaires de l'économie réelle. Au lieu de cela, les banques pratiquent l'investissement à court terme dans les fonds d'État largement rémunérés et la spéculation financière. Sans banques efficaces et sans flux monétaire normal, la Russie ne pourra jamais devenir une économie de marché complète, avec toutes les caractéristiques requises. Des réformes structurelles importantes sont encore absentes. Parmi celles-ci, Fischer mentionne une plus grande transparence dans le processus de privatisation, le contrôle des monopoles naturels, une réforme foncière, le développement du marché du travail, l'ouverture à l'investissement étranger et la lutte contre la corruption. Au cours du débat de Chicago, Stanley Fischer a insisté sur la stricte application de la loi. On doit toujours se rappeler que l'économie russe n'est pas une économie de marché classique et que les règles des manuels ne lui sont pas, dans la plupart des cas, applicables.

Pour Serguey Braguinsky¹⁴, la Russie est un pays riche de ressources. La combinaison de ressources abondantes et d'un capital humain raisonnable accumulé par le complexe militaro-industriel laisse supposer que le gouvernement pourrait engager une politique industrielle de promotion et de reprise de la croissance fondée sur les nouvelles technologies, condition sine qua non du succès des réformes russes. Cependant, la crise économique a été violente. En 1989 (l'année marquant le début d'une période sans croissance industrielle), la Russie importait presque 20 milliards de dollars de machines et équipements à l'extérieur de l'Union soviétique. En 1997, ces importations étaient estimées à 12 milliards de dollars, dont 3 milliards des anciens pays de la CEI. L'approche de la stabilisation insiste sur le rôle de l'investissement direct à l'étranger, même si les résultats obtenus dans ce domaine ont été trop faibles. La Russie a vraiment besoin d'investissements directs de l'étranger (notamment dans les domaines des technologies avancées), créateurs de nouveaux emplois et de nouveaux revenus et acteurs de la restructuration industrielle. Cependant, près des deux tiers de l'investissement étranger viennent sous la forme de portefeuilles d'investissement non seulement inutiles, mais surtout dangereux pour l'effort de reconstruction industrielle ; en effet, ils accroissent le taux de change et ils créent des sources spéculatives additionnelles de revenus, qui exercent une attraction coupable sur le talent rare des entrepreneurs. Il serait préférable que les investisseurs étrangers y regardent à deux fois avant de verser leur argent dans les portefeuilles de titres, et ce pour leur propre sécurité. La régulation gouvernementale des IDE de type désiré s'avère nécessaire si la Russie veut éviter les problèmes qui frappent les pays de l'ASEAN. Il faut noter que, pendant sa période de reconstruction de l'après-guerre

¹⁴ Braguinsky, S. (1998) Les facteurs structurels et la politique industrielle de l'économie russe, in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

et de forte croissance, le Japon n'a jamais été dépendant d'un flux libre d'IDE, en adoptant délibérément une politique d'importation des technologies et de promotion de l'offre nationale. En outre, seulement 20 à 25 % de l'économie russe fonctionne sur la base d'une économie monétaire, celle qui pourtant fonde les règles du jeu des marchés. À l'exception de quelques places développées, la majeure partie de l'économie russe est en situation de divorce complet avec l'économie monétaire, de telle façon que personne en Russie, excepté les analystes occidentaux et quelques courtiers russes de Moscou, n'a réellement fait attention au craquement du crédit de 1995 et à la crise récente du marché des valeurs mobilières. Aussi longtemps que les transactions domestiques resteront démonétisées et portées par "l'économie souterraine", la stabilisation macro-économique continuera à n'avoir aucun effet sur la croissance industrielle et elle n'entraînera vraisemblablement pas la stabilité et la prospérité à long terme de la Russie. Enfin, la démocratie n'est pas seulement profitable dans l'étape présente de la transition d'aujourd'hui, elle constitue même le seul espoir pour son succès ultime. La Russie n'est pas encore devenue une démocratie significative. De façon à continuer sa marche vers l'économie de marché et vers une société civilisée, la Russie a vraiment besoin d'un changement démocratique de gouvernement et de chefs plus compétents pour conduire, avec succès, les changements fondamentaux exigés par la réforme.

Pour Ivan Samson¹⁵, les non-paiements se substituent à l'échange monétaire et ils traduisent une démonétisation de l'économie. En 1996, l'endettement créditeur des entreprises a atteint 193 % du PIB. L'Etat est incapable de mettre en place les conditions d'une solution fondée sur la confiance. Les efforts entrepris par l'Etat en 1997 pour accroître les rentrées fiscales se traduisent, par l'effet des vases communicants, par une augmentation des autres arriérés. Ce phénomène est aggravé par la grande faiblesse du système bancaire russe, fonctionnant encore sur une logique essentiellement spéculative. Bon nombre de banques se sont édifiées lors de la période d'inflation en spéculant contre le rouble. Après la stabilisation acquise grâce au corridor en 1995, la spéculation s'est reportée vers le marché des GKO, bons du Trésor à court terme et à taux fixes émis par l'Etat pour financer son déficit, avec des taux réels de 60 % à 75 % ! En 1995, ces taux ont même provoqué une crise des liquidités, les banques plaçant leurs avoirs en GKO, asséchant ainsi le marché monétaire. De même, beaucoup d'arriérés des entreprises proviennent du placement de leurs liquidités sur les GKO. Ces taux assurent la survie d'une partie des banques, mais au prix d'un accroissement du déficit budgétaire qui se situait à 8 % du PIB en 1996, dont la moitié pour le seul paiement des intérêts sur les bons du Trésor. La dette publique russe est en train

¹⁵ Samson, I. (1998) ; Le succès de la conversion des industries d'armement, La Russie deviendra-t-elle une économie de marché ? in L'avenir de l'économie russe en question, Coll. Débats, PUG, Grenoble.

d'exploser. Les émissions de GKO et OF (bons du Trésor à taux variables) sont passées de 5,5 % du PIB en mars 1996 à 11,3 % du PIB en mars 1997, auxquelles s'ajoutent les appels de fonds, encore populaires sur les marchés internationaux, et les nouvelles émissions de titres de type GKO par des municipalités et des régions. Malgré cela, le ministère des Finances n'arrive pas à placer des titres pour un montant équivalent à ceux qui arrivent à échéance, et il intervient pour combler le déficit. De nombreuses banques sont menacées de faillite et leur logique reste spéculative (95 % des prêts bancaires sont à court terme). Enfin, le montant des investissements directs étrangers (IDE) en Russie est très faible, 6 milliards de dollars cumulés de 1989 à 1996, soit moins que les IDE en Europe centrale pour la seule année 1996. Les raisons de cette faiblesse financière sont les faibles performances fiscales de la Russie qui aggravent la situation budgétaire. Les taux d'impôts sont trop élevés, complexes et arbitraires. Seulement 17 % des entreprises payent leurs impôts pleinement et régulièrement et les recettes fiscales représentent à peine 9 % du PIB. La criminalisation des banques et des institutions financières, obligées de blanchir l'argent douteux, fausse la concurrence et accélère la fuite des capitaux. Si l'inflation a bien remplacé la pénurie, signe incontestable d'une rupture systémique fondamentale et irréversible, il reste à démontrer que l'allocation des ressources se fait par le marché et les prix. La stabilisation monétaire n'a pas entraîné à elle seule les comportements vertueux qu'on attendait, la spéculation de court terme prime toujours sur l'investissement et les capitaux continuent de fuir. Les entreprises privatisées ont une logique prédatrice de court terme qui n'a pas été suivie d'une logique industrielle de recherche de profit. L'économie russe ne peut trouver de solution que dans l'optimisme des entrepreneurs et la mise en place, au niveau local, de petites et moyennes entreprises concurrentielles structurant l'espace et transformant les règles du jeu économique au détriment des grandes entreprises privatisées hostiles au changement. La modernisation de la société russe peut se faire par le bas. En outre, la Russie reste une grande puissance militaire, qui reste dangereuse. L'Etat a encore un rôle déterminant à jouer.

I.2. La théorie économique de l'Etat dans tous ses états

Ce n'est que très récemment (à peine un siècle) que l'idée d'une science économique a fait son chemin. À son origine, l'économie était d'abord religieuse, puis politique. Les règles de l'économie étaient, au Moyen Age, fondées sur des principes religieux. Ainsi, le profit était exclu de la vie économique, avec le principe du juste prix. De même, le prêt à intérêt était interdit ; il représentait le prix du temps, lequel appartenait à Dieu, ce qui rendait impossible sa vente. Pour les mercantilistes, il n'est d'autre objectif à fournir à l'organisation économique d'un pays que celui de la puissance du Prince (et donc de l'Etat). Ainsi, Colbert favorisait la création des manufactures, il refusait d'exporter ou d'importer selon les intérêts politiques de la France, il faisait planter des arbres qui dans deux siècles serviraient de mâts aux navires de l'armée. Autrement dit, le grand ordonnateur de la vie économique, dont l'objectif était éloigné de l'idée de bien-être pour les sujets de la Nation, était l'Etat. Les Physiocrates, dont le poids politique en France fut très important (Quesnay, Necker ou Turgot), étaient convaincus de l'existence d'un ordre naturel spontané, lequel d'une part refuse l'idée d'un absolutisme étatique et d'autre part développe le concept du " laissez faire, laissez passer ". C'est un appel raisonné à la limitation du champ d'intervention de l'Etat. Avec les Classiques et la " main invisible " d'Adam Smith, le rôle économique de l'Etat est fortement contesté, d'une part parce qu'il ne produit pas directement de la valeur dans ses activités de dépenses et d'autre part parce que celles-ci sont le résultats de prélèvements sur des agents économiques réellement productifs. Ainsi, l'idée selon laquelle l'Etat serait un parasite dans la vie économique deviendra courante.

Devant ces débats, il est utile de rappeler rapidement les fondements des théories de l'Etat dans la pensée économique, avant de mettre en évidence la crise de la pensée économique moderne sur la question de l'Etat.

A) Abrégé des principales doctrines sur la place de l'Etat dans la vie économique

Deux grandes théories économiques vont dominer, chacune à leur tour, l'action des Etats depuis la fin de la dernière guerre mondiale : la théorie néo-classique et la théorie keynésienne. La réflexion marxiste, après avoir constitué un cœur fort de l'analyse économique, a subi les conséquences de l'échec du socialisme et elle est, en partie à tort, fort décriée.

a) La théorie néo-classique ou libérale

La théorie néo-classique de l'échange marchand analyse l'Etat comme la somme des individus agissant collectivement. L'intérêt collectif est conçu comme un intérêt individuel commun à plusieurs personnes. Le marché détermine en principe un équilibre unique et stable et l'Etat n'intervient que pour réduire les obstacles techniques qui empêchent la réalisation de l'allocation optimale des ressources (les dysfonctionnements du marché). Le modèle walrassien fonde l'activité économique sur les individus ou les unités élémentaires. Ces derniers sont parfaitement rationnels et le fonctionnement normal de la concurrence pure et parfaite conduit à un équilibre général qui est lui-même un optimum. Le marché développe ainsi une rationalité substantive. Dans ces conditions, l'économie pure n'a d'autres demandes à l'égard de l'Etat que de réclamer l'application des règles du marché parfait. L'analyse économique devient alors normative, le modèle devant inspirer le fonctionnement réel de l'activité économique. Ce schéma "pur" ne va pas cependant sans certaines exceptions temporaires, qui conduisent Walras, "socialiste dans l'âme", à considérer l'existence d'une "économie appliquée" qui tienne compte plus prosaïquement de la réalité. Plus tard, Herbert Simon montrera que les organisations développent une rationalité plus complexe que celle qui suppose un comportement des hommes fondé exclusivement sur des calculs de prix et de coûts. Autrement dit, l'homme cherche toujours à obtenir une efficacité optimale de ses actions (rationalité instrumentale) eu égard à ses objectifs, lesquels ne sont plus simplement contraints par la seule dimension économique.

L'action de l'Etat par la politique économique est donc subsidiaire et contrainte par le marché et la prééminence des actions décentralisées. L'Etat n'est pas un centre unique de décision, puisque les autorités publiques n'ont pas de fonction de préférence fondée sur un comportement rationnel. Le pouvoir étatique est un champ d'affrontement d'intérêts divergents aux moyens d'actions différents. L'Etat n'est que la résultante de tous les conflits internes à l'organisation sociale (partis politiques, Parlement, administrations générales et locales, syndicats, etc.) et il n'a donc pas, par nature, un comportement rationnel. Dans ces conditions, le marché est la condition de l'optimum économique et l'action étatique doit tendre à la neutralité. Les deux grandes familles libérales se rejoignent sur l'essentiel : la limitation stricte des fonctions de l'Etat. Un courant "autrichien", ou hayeckien, insiste sur l'ordre naturel et le marché comme principe politique ; le courant "anglo-saxon" propose un libéralisme pragmatique où s'équilibrent les contre-pouvoirs. L'Etat n'est donc pas protecteur et le droit n'est, en dernier ressort, que le résultat de conventions entre individus. L'interventionnisme public conduit à la destruction de la société par l'inflation, résultat du laxisme et de la défense d'intérêts particuliers.

- L'Etat exerce une action parasite et partielle. Il prélève des financements au détriment de l'économie productive, conduisant ainsi à des effets d'éviction multiples, dans le temps et dans l'espace. Les politiques publiques sont impuissantes, du fait même de l'existence d'anticipations rationnelles qui les contrecarrent. En outre, l'Etat est démagogique en défendant des activités économiques peu rentables à des fins électives et il propose une redistribution des revenus qui décourage les agents productifs et encourage les comportements économiquement inefficaces. Les politiques de redistribution des revenus n'ont pas réduit la pauvreté à court terme, mais en réduisant le potentiel de croissance, elles l'ont accrue à plus long terme. Les mesures de protection sociale sont financées par les agents économiques les plus performants, par une fiscalité disposant de taux marginaux de fiscalité excessifs. 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 d'une aggravation de son déficit budgétaire et d'un alourdissement de la fiscalité, avec tous les effets d'éviction afférents. Il usurpe la qualité de représentant d'un introuvable intérêt général et il défend les intérêts de ceux qui se servent de cette idéologie néfaste. Les théories économiques de l'organisation et de la bureaucratie considèrent que l'intérêt exprimé de l'Etat n'est autre que celui des politiciens et des fonctionnaires. En modifiant ainsi fallacieusement les conditions de l'optimum économique, l'Etat est un facteur de crise et d'inefficacité économiques.

- L'Etat opprime les individus et sa tendance naturelle le conduit à accroître progressivement son empreinte sur l'ensemble de la société. Son hypertrophie détruit les fondements mêmes de la démocratie et notamment l'expression des libertés individuelles. La revendication de sécurité et de prise en charge collective des risques élimine le sens des responsabilités individuelles et place l'ensemble de la population dans un paternalisme inconséquent et à terme dangereux économiquement et socialement. Selon Alain Minc, il faut lutter contre la machine égalitaire, l'inquisition fiscale et les obstacles publics aux initiatives individuelles. L'Etat insatiable, en se situant au-dessus du marché et de ses contraintes, se propose d'instituer une économie institutionnalisée qui se substituerait à l'économie des contrats et des relations individuelles. Les prélèvements obligatoires excessifs découragent les efforts et les initiatives acteurs économiques, comme le montre la courbe de Laffer. Les réglementations excessives constituent un véritable carcan, producteur de rentes défavorables à l'efficacité économique.

- Il faut s'engager dans la mise en place d'un Etat minimal. Dans ce dessein, l'économie de l'offre des producteurs soit s'imposer à une économie de la demande de plein emploi, provoqué artificiellement par un Etat bienveillant et régulateur. Les économistes néo-classiques s'insurgent contre l'opportunité d'un Etat agent

économique et ils défendent un Etat-gendarme soucieux de faire respecter cette concurrence. L'objectif central est de réduire l'Etat à l'exercice de ses fonctions régaliennes, les règles du marché constituant le fondement même de l'économie capitaliste. Il faut alors supprimer les entreprises publiques, limiter les activités de service public gérées par des organismes hors marché, déréglementer les activités soumises à contrôle, réduire les prélèvements obligatoires. L'effondrement des économies socialistes a renforcé le syndrome de l'Etat malfaisant.

- Pour les économistes libéraux, la crise économique et le chômage sont dus aux transformations structurelles de la croissance (incapacité de l'économie européenne à adapter sa main d'œuvre, détérioration du climat social, augmentation des coûts salariaux, concurrence très vive dans les secteurs fondamentaux du développement de l'après-guerre, instabilité des taux de change et absence de mobilité de la main d'œuvre), aux déséquilibres de l'offre globale (les effets conjugués de la crise pétrolière et de l'augmentation persistante des salaires réels provoquent un accroissement du chômage en même temps qu'une réduction des marges des entreprises et de l'incitation à investir) et à l'interventionnisme croissant et excessif des gouvernements des pays à économie de marché. Plusieurs mesures d'ordre économique, politique ou réglementaire rendent difficile le maintien des équilibres économiques fondamentaux. Notamment, 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 au-delà des catégories les plus défavorisées), 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 et à l'esprit de compétition.

Concrètement, pour la pensée libérale, plusieurs freins au développement économique empêchent la résorption 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.

b) La théorie keynésienne

La théorie keynésienne accorde à l'Etat un rôle essentiel dans l'activité économique. L'Etat est une entité qui s'impose aux individus et qui a des fins qui ne diffèrent pas, au moins à court terme, de ceux des individus. Il est le représentant de l'intérêt général. Cette conception organique de l'Etat qui s'oppose à la conception individualiste défendue par les néo-classiques souligne l'intérêt essentiel de la politique économique dans la lutte contre le chômage et la relance de la croissance économique. La période d'après la seconde guerre mondiale, souvent, qualifiée "d'ère des certitudes" en matière de politique économique, a vu se développer l'interventionnisme dans les domaines de l'allocation des ressources, de la régulation de l'activité économique et de la redistribution des revenus.

Pour la philosophie de type social-démocrate, vécue de manière différente d'un pays à l'autre, l'intervention étatique est supposée légitime. Le consensus est fondé sur l'idée simple selon laquelle l'intérêt collectif n'est pas réductible à la somme des intérêts individuels. L'Etat n'est donc pas l'expression de l'addition des préférences de chaque agent, il est le représentant naturel de l'intérêt général. C'est à ce titre que son intervention est revendiquée, dans le cadre notamment de la mise en jeu du principe de compensation cher à Hicks et Kaldor. L'activité publique s'exerce lorsque l'intérêt collectif s'impose aux intérêts particuliers. Il n'y a donc pas de limite précise à l'action de l'Etat. C'est dans ce cadre que la théorie des biens collectifs va établir des principes jalonnant l'action publique, afin de lui éviter une extension excessive, rappelant ainsi le principe de la subsidiarité de l'interventionnisme étatique dans une économie de marché. Les analyses des dysfonctionnements du marché seront engagées (externalités, incertitudes, biens collectifs, transferts, lutte contre les cartels). Elles favorisent ainsi le développement d'un important secteur public, sans cependant dégager des principes clairs concernant l'interventionnisme étatique dans une économie normalement régulée d'abord par le marché. La frontière diffère de pays à pays, car le problème déterminant de la révélation des préférences n'est toujours pas résolu. Cependant, l'hypothèse sous-jacente est faite que l'Etat est bienveillant. Il définit une politique de redistribution des revenus qui constitue le catalyseur de la cohésion sociale. L'ensemble des citoyens doit pouvoir satisfaire ses besoins fondamentaux, quels que soient ses revenus primaires et son efficacité économique. Cette économie du bien-être va définir le système social-démocrate de l'Europe jusqu'au milieu des années 1970. Elle développe la scolarisation, elle protège le

travail, elle assure une sécurité sociale à chacun (famille, maladie, retraite, chômage). Le système suédois est souvent pris en exemple, avec la réduction du risque pour chaque citoyen. Cependant, une telle politique suppose la montée rapide des prélèvements obligatoires et la réduction de l'incitation aux initiatives privées.

L'Etat va apparaître aussi comme le régulateur du système et l'arbitre des oppositions d'intérêts des catégories sociales. Il est le stabilisateur principal de l'économie, en réduisant les fluctuations du marché. Il met en œuvre une politique de demande forte (publique et privée, de consommation et d'investissement), afin de permettre au système d'assurer un niveau de revenu et de production compatible avec le plein emploi. Il est alors justifié à engager une politique conjoncturelle constante. La politique monétaire se propose de fournir de l'argent bon marché et la politique budgétaire (laquelle est fondée sur les effets multiplicateurs des investissements publics ou l'augmentation des dépenses publiques) régule l'activité nationale. La formule du "carré magique" (plein emploi, stabilité des prix, équilibre extérieur, croissance) est alors définie comme critère d'une bonne politique économique. Le plein emploi est alors toujours préféré à la lutte contre l'inflation.

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.

Dans une interprétation néo-keynésienne, la persistance du chômage est due à l'inadéquation des politiques trop restrictives de demande globale mises en œuvre par certains Etats. Ainsi, l'augmentation excessive des taux d'intérêt conduit à des politiques monétaires trop rigoureuses. Il y a donc eu simultanément baisse de la demande globale, hausse des taux d'intérêt, baisse de l'utilisation des capacités de production, perte de confiance des entreprises et faiblesse du recrutement du personnel, avec un coût social important qui accélère le déclenchement d'un processus cumulatif de récession. Avec l'ouverture des frontières et les effets d'inertie des politiques budgétaires, l'analyse keynésienne a été de plus en plus ouvertement contestée et dénigrée.

c) Les théories du développement et la pensée marxiste

L'approche développementaliste reposant sur les concepts de dualisme¹⁶ (Lewis), de déséquilibre sectoriel¹⁷ (Hirschman) ou de cercle vicieux de la pauvreté¹⁸ (Nurkse), accordait à l'Etat la fonction de stimulation des pôles industriels de croissance, en appliquant notamment une politique des filières¹⁹. L'analyse structuraliste proposait la politique de l'import-substitution²⁰ (Prebisch), le refus de la dépendance (Furtado) et des effets de domination entre le centre et la périphérie²¹ (Perroux), encourageant l'essor de certaines filières, mais freinant aussi la productivité et les financements nécessaires d'importations non substituables. Le courant néo-marxiste condamnait l'impérialisme, les multinationales (Franck, Amin) et les échanges inégaux (Emmanuel), suggérant l'existence d'un pillage des pays pauvres au bénéfice des riches et revendiquant la nationalisation de la production (frein à l'initiative privée), la planification (facteur de bureaucratisation) et la réforme agraire. Enfin, la politique de l'auto-développement s'appuyait sur les acteurs locaux, sur les relations politiques et les relations sociales, encourageant ainsi la mobilisation locale, la prise en charge des acteurs, le recours aux ressources réelles, mais fonctionnant à petite échelle et sans effet sur les dynamiques globales. De toutes ces stratégies du développement, seule la politique tournée vers l'exportation semble aujourd'hui trouver grâce dans le processus de mondialisation et de globalisation, surtout avec l'exemple significatif des Nouveaux Pays Industriels²².

La théorie marxiste souligne le comportement déséquilibré et conflictuel du fonctionnement du capitalisme qui conduit à l'accroissement des dépenses de l'Etat. L'Etat n'est en fait que l'émanation de la classe dirigeante. Selon la théorie du

¹⁶ Il existe deux secteurs, l'un moderne, l'autre traditionnel, qui n'ont pas de relations suffisantes à l'intérieur de l'économie nationale pour créer les conditions d'un développement. Ainsi, les entreprises modernes sont dépendantes des exportations et les échanges internationaux, et donc tournées vers l'extérieur, alors que le secteur traditionnel maintient des rapports économiques et sociaux peu soucieux des contraintes de compétitivité. Il en résulte une économie "à double vitesse", inégalitaire et faiblement tournée vers le développement de l'économie nationale.

¹⁷ Les déséquilibres sectoriels excessifs peuvent empêcher la réalisation des "effets d'entraînement" de l'économie. Dans ces conditions, l'économie ne peut créer les effets cumulatifs nécessaires au développement.

¹⁸ Le cercle vicieux de la pauvreté explique que la consommation potentielle n'est pas solvable (ce qui signifie que si les acteurs économiques souhaitent bien consommer (consommation potentielle) seuls ceux qui disposent de revenus suffisants (demande solvable) peuvent consommer. Dans ces conditions, la production ne peut pas être élevée, ce qui réduit la distribution des revenus. En l'absence de revenus importants, la demande solvable et donc la consommation solvable sont faibles. Et le cercle peut continuer.

¹⁹ Ces politiques de filières se sont souvent révélées peu convaincantes, car elles réduisent l'intérêt du développement agricole et elles sont à l'origine de nombreux goulots d'étranglement.

²⁰ Il faut produire nationalement les marchandises importées. D'abord parce que les importations expriment une demande solvable à l'intérieur du pays, ensuite parce que cela économise d'importantes réserves de change. Cette politique a été fortement contestée, même si elle a constitué la politique économique de base des pays d'Amérique Latine pendant trois décennies.

²¹ Toute dépendance économico-politique produit les conditions du sous-développement, avec la mise en place de structures déséquilibrées avantageant les pays développés au détriment des pays pauvres.

²² Les nouveaux pays industriels (NPI) sont des pays anciennement fort sous-développés qui s'imposent dorénavant comme des concurrents sérieux aux économies développées (Singapour, Corée du Sud, Taiwan).

capitalisme monopoliste d'Etat, le capitalisme est confronté à l'angoissante question de l'absorption du surplus. La suraccumulation conduit à une dévalorisation du capital social. Le secteur public est alors chargé de lutter contre la baisse tendancielle du taux de profit et de gérer la production socialement nécessaire non rentable. C'est pour maintenir un capitalisme fondé sur la production au détriment de la consommation, que l'Etat se propose de prendre en charge une partie des contradictions du capitalisme pour lui permettre de survivre. Ainsi, les politiques sociales comme les indemnités chômage ou le revenu minimum d'insertion n'auraient, dans cette optique, d'autres buts que de maintenir provisoirement en vie un système économique en proie à ses contradictions et de retarder l'échéance de son dépérissement inéluctable.

Cette théorie est maintenant largement dénigrée dans la littérature économique dominante, du fait même de l'échec des socialismes. Pourtant, cette thèse s'applique d'abord aux économie de marché et elle n'est pas encore rendue complètement obsolète, eu égard aux faits économiques actuels. Ainsi, l'analyse de Viviane Forrester²³ retient les leçons de Marx. Pour elle, les puissances d'argent chevauchent les instances politiques et ne tiennent compte d'aucune éthique, d'aucun sentiment. On voit l'ampleur de la progression des puissances privées, grâce à de prodigieux réseaux de communication, d'échanges instantanés, aux facteurs d'ubiquité. Les pouvoirs privés ne rencontrent pas d'autres obstacles que ceux qui sont dressés par leurs pairs. Ils contrôlent les réseaux internationaux et mènent leurs politiques avec le FMI, la Banque mondiale ou l'OCDE. Les dettes des Etats dépendent d'eux et ils les tiennent sous leur coupe. Les Etats n'hésitent pas d'ailleurs à convertir les dettes de leurs protecteurs en dettes publiques, qu'ils prennent donc à leur charge. Recyclées dans le secteur public, ces dettes du secteur privé augmentent d'autant la dette des Etats, les mettant encore plus sous la coupe de l'économie privée. Le secteur privé n'est pourtant que rarement accusé d'être assisté. Liberté et déréglementation légalisées, anarchie officielle, le système active le naufrage de la civilisation. Personne n'ose tirer la sonnette d'alarme. Les lois protègent de tout contrôle les décideurs internationaux, les opérateurs financiers. Les Etat dépendent d'eux et non eux de lui. Le pouvoir appartient au secteur privé. L'économie privée détenait déjà les armes du pouvoir, mais sa puissance actuelle tient à l'ampleur de son autonomie. L'économie privée, parfois contestée, a toujours conservé la richesse, le patrimoine et la finance. Le pouvoir n'est pas la puissance (qui se moque des pouvoirs) et les sphères privées ont toujours gardé la puissance. Hors du club libéral pas de salut, même les Etats l'acceptent. L'entreprise est choyée, "lovée" dans la démocratie, c'est la violence du calme. On exempte de reproches les spéculateurs ou les fortunes, on s'indigne de

²³ Forrester, V. (1996), *L'horreur économique*, Fayard, Paris.

l'égoïsme des travailleurs, ou l'on vitupère les avantages des cheminots. Les forces vives (anciens patrons) dominant tout, même l'art ou la science, sous le couvert fallacieux de la création d'emplois. C'est l'anarchie économique.

B) La crise des théories économiques de l'Etat

L'importance de la politique économique dépend évidemment des conceptions théoriques des gouvernants sur cette question, encore que la différence entre le dire et le faire n'est pas négligeable. Les contraintes économiques de court terme appellent souvent des actions que les principes généraux dénoncent. Ainsi, l'économie américaine de Reagan a constamment vécu avec un déficit budgétaire que son Président condamnait en principe. Écartelés entre les principes généraux, les contraintes du présent, les échéances électorales et les objectifs économiques à moyen terme, les gouvernements modernes deviennent de plus en plus pragmatiques, laissant trop souvent croire qu'ils façonnent un avenir qu'ils n'arrivent pas toujours à prévoir.

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

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 et de 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 état de bien-être ("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 pour le 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 en 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 préférée 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.

Aujourd'hui, ces systèmes tendent à s'uniformiser. D'une part, les voies nationales de développement sont supposées largement désuètes avec le processus

de globalisation. D'autre part, l'ouverture des frontières a réduit singulièrement les degrés de liberté des Etats. Enfin, les crises économiques sont là pour rappeler que le marché international sanctionne tout ce qui ne lui paraît pas correspondre avec son propre fonctionnement. C'est certainement cette conception de plus en plus totalitaire du monde qui risque à terme de provoquer des explosions sociales qui pourraient progressivement s'étendre à plusieurs entités économiques cohérentes.

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 inadaptés aux économies nationales relativement ouvertes. 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 publiques²⁴). 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, 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,

²⁴ Barre, R., Fontanel, J. (1991), Op.Cit.

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 "keynéso-fordiste" à un Etat néo-libéral (Tableau n° 1).

Tableau n° 1 - Le passage d'un Etat keynéso-fordiste à un Etat néo-libéral²⁵

Politiques	État keynéso-fordiste	État 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 principal 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

²⁵ 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.

		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 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

c) La mondialisation, contre l'interventionnisme étatique

Lorsque les relations économiques dépassent systématiquement les frontières de l'Etat-Nation, le potentiel de régulation macro-économique est réduit, l'internationalisation limitant la capacité de la société à civiliser son économie. Il n'y a pas de 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. Mais la supranationalité réduit la démocratie et replace la participation des citoyens dans des règles bureaucratiques. 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 Porter²⁶ 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 macro-économiques, 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 néolibéraux, 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 firmes multinationales 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

²⁶ Porter, M. (1987), *The competitiveness of Nations*, MacMillan, New York.

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 ;

- 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 ;

- 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 Eisner²⁷ montre que le déficit américain aurait été éliminé simplement en acceptant l'idée simple selon laquelle les dépenses publiques d'investissement sont des dépenses qui produisent des bénéfices à long terme. Le transfert intergénérationnel crée un dilemme. Les générations suivantes recevront ce que les autres auront construit, 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

²⁷ Eisner R. (1994), *The Misunderstood Economy :What counts and how to count it ?*, Harvard Business School Press, Boston, Massachussets

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.

La mondialisation crée un court-circuit fondamental entre les institutions politiques nationales et le contrôle de l'économie. La mondialisation suppose que les forces géoéconomiques internationales dictent les politiques économiques nationales. Les gouvernements perdent leurs leviers de contrôle. L'effort des Etats-Unis pour contrôler le dollar a conduit au marché de l'eurodollar. Chaque effort de régulation nationale provoque une réaction puissante des groupe transnationaux. Le gouvernement japonais a essayé de prévenir le commerce de dérivés financiers complexes qui faisaient évoluer l'indice Nikkei à Tokyo. Le commerce s'est exporté à Singapour. L'ère de la régulation nationale est dépassée. Les activités vont là où il n'y a pas de régulation. Le faible contrôle des mouvements financiers peut être dangereux. Les lois nationales sont alors mises en concurrence (droit fiscal, droit du travail, droit commercial, droit bancaire, notamment). La mondialisation suscite des pressions qui vont toujours vers le bas, jamais vers le haut. Avec les satellites et l'électronique, le monde a sans doute passé le point de non-retour pour le maintien de l'exception culturelle. Les firmes multinationales pourraient se substituer progressivement au financement public.

Les chocs financiers sont de plus en plus puissants, alors même que la théorie économique fait l'hypothèse de leur impossibilité compte tenu de la rationalité des agents et de l'application des changes flexibles. Les gouvernements ont de moins en moins d'instruments pour contrôler les flux monétaires et financiers internationaux. Dans un jour normal, plus de 1300 milliards de dollars s'échangent sur les marchés internationaux, alors que les exportations mondiales n'excèdent pas 10 milliards de dollars par jour. La crise du Mexique aurait pu aussi bien apparaître aux Philippines, en Indonésie ou au Brésil. Mais un enchaînement de circonstances a créé des conditions de crise au Mexique, lequel a dû suivre les règles et politiques dictées par le FMI et la Banque Mondiale, conduisant immédiatement à la récession économique. Après la crise, l'inflation a été de 60 %, 13 ans de croissance du niveau de vie ont été sacrifiés pour introduire des réformes du marché, plus de 4 millions de personnes ont dû réduire leurs horaires de 15 heures par semaine et 500 000 chômeurs supplémentaires ont ainsi été créés. Les pertes de pouvoir d'achat ont été de 33 %, voire 50 % pour les classes moyennes. La crise a été terrible. Les Etats-Unis contrôlent dorénavant les revenus du pétrole mexicain sur un compte du FED et ils garantissent les avoirs des " non-ressortissants " mexicains. Or, les défauts économiques du Mexique n'étaient pas importants, et dus principalement au secteur privé, le secteur public

n'étant pas un emprunteur net. Le prix à payer pour restaurer la confiance des investisseurs internationaux a été très élevé. L'ajustement structurel a souvent été expérimentés dans les pays endettés d'Asie et d'Amérique Latine. Il propose une contraction du déficit budgétaire, la dévaluation de la monnaie (pour modifier les termes de l'échange interne et externe entre biens échangeables et biens non échangeables), la rigueur monétaire (sélectivité des prêts du secteur privé, hausse des taux d'intérêt), la modification du système d'incitation à la production (relèvement des prix agricoles, rationalisation des interventions de l'Etat sur les marchés, privatisation), la réduction de la protection industrielle en obligeant l'application des avantages comparatifs et une réduction des coûts. Appliqué suffisamment tôt, cette politique a permis de rétablir les grands équilibres et de restaurer la confiance des opérateurs étrangers, au prix d'un coût social élevé (décennie perdue du développement en Amérique Latine pour 1980-1990).

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 étatiques 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 au niveau national. 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. 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 un 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 et des 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 clés 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 de s'écrire à l'intérieur des frontières. On passe de la richesse des nations à la richesse du monde. On présente souvent la "marchéisation" comme un facteur de démocratie. Ceci est discutable. Comme les Etats ont perdu l'essentiel de leur pouvoir économique, l'électorat est victime d'une illusion démocratique comparable à l'illusion monétaire de Keynes.