

En quoi la « mondialisation » remet-elle en question le concept de développement ?

Eric ROUGIER
CED, IFRéDE-GRES
Université Montesquieu Bordeaux IV

L'objet de ce colloque est de chercher des voies de redéfinition de la notion de développement. Qu'est-ce qui rend cette redéfinition nécessaire ? C'abord probablement, la difficulté pour de nombreux pays à atteindre les standards associés développement et l'échec des stratégies et des politiques prescrites par les institutions internationales par rapport aux objectifs généralement associés à la conception la plus large du développement : diminution de la pauvreté, développement humain, extension des libertés politiques, sociales et économiques. C'est l'ambition de nombreux travaux que de tirer des conséquences de ces difficultés.

Mais un changement important dans l'environnement international et dans les relations économiques entre nations peut également justifier une telle réflexion. Notre intention est de questionner la notion de développement à partir de la rupture dans l'environnement international que peut constituer la mondialisation.

La première question à se poser concerne la pertinence de cette rupture provoquée par la globalisation. Nous supposons que cette idée de rupture est pertinente malgré certaines continuités.

Dans le discours des IFI (BM, PNUD, OMC), la mondialisation – et la fin de l'affrontement idéologique associé à la guerre froide – ouvrent une « nouvelle ère » qui condamne les erreurs passées. Parmi ces erreurs, la croyance « développementaliste » que l'Etat doit mettre en place des stratégies de développement et de diversification de la production afin de s'assurer des termes de l'échange favorables, et peut contrôler les mouvements de capitaux et des firmes multinationales. S'appuyant sur l'échec « généralisé » des stratégies étatiques de développement¹. La voie est désormais ouverte pour généraliser les mécanismes de marché à l'ensemble des régions et des secteurs économiques et même sociaux. Le contre-point de cette politique globale prônée par les IFI est la lutte globale contre la pauvreté individualisée et réduite à la seule problématique de l'intégration au marché, en évacuant toutes ces dimensions économiques (répartition des revenus, accès au marché du travail, protection sociale) et politiques (rapport de classes, concentration des pouvoirs). Les politiques publiques volontaristes sont suspectes,

¹ Stigmatisant les expériences socialistes mais « oubliant » le rôle central de l'Etat dans les stratégies de développement de la Corée du sud ou de Taïwan.

hors de celles qui sont associées à l'ajustement structurel et à la stabilisation : le consensus de Washington².

Cette position, même si elle est très fortement biaisée, tend à s'imposer comme une norme aux gouvernements des pays en développement. Ce changement de paradigme du développement est-il justifié par la globalisation de l'économie ? Si il y a rupture dans l'environnement international, il faut donc s'interroger sur ses effets potentiels sur le développement à plusieurs niveaux.

- ÿ Tout d'abord, oblige-t-elle à reformuler le concept de développement ?
- ÿ Ensuite, modifie-t-elle la pratique du développement et les politiques de développement ?

1/ Question préalable : Y-a-t-il eu une rupture dans l'environnement économique international ?

Si il n'y a pas rupture significative, l'évolution des relations économiques et financières n'oblige pas à redéfinir la notion et la pratique du développement. La continuité des conditions internationales du développement incite alors à s'interroger sur les logiques internes de non pertinence de la notion et des pratiques.

Qu'est ce qui permet de supposer qu'il y a bien eu une rupture.

Parmi les multiples définitions proposées par la littérature, il existe un consensus autour d'une définition de base :

« la mondialisation s'entend comme une série de mutations dans l'économie internationale qui tend à créer un seul marché mondial pour les biens et services, le travail et le capital ».

De ce point de vue, il ne semble pas que la rupture des années quatre-vingt soit significative. Certains historiens soutiennent que la mondialisation actuelle n'est pas très différente de la première phase de mondialisation qu'a connu l'économie mondiale entre 1870 et la première guerre mondiale. L'internationalisation des économies y atteint dans les trois domaines de la circulation des marchandises, du capital et des travailleurs des niveaux très élevés. En effet, les taux d'ouverture commerciale observés aujourd'hui ne sont pas significativement supérieurs à ceux qui prévalaient il y a 100 ans, à l'apogée de la première phase de mondialisation associée à la révolution industrielle et à l'expansion coloniale³. Même chose pour les flux financiers. Pendant la première mondialisation, des « torrents d'actions et d'investissements directs » (S. Berger) furent déversés des pays développés vers les pays émergents d'alors (Amérique du nord et du sud, Asie, Russie) et vers les colonies⁴. Il est important de souligner qu'une part notable de ses financements ou

² Mestrum (2002).

³ Ce n'est qu'au début des années 80 que le taux d'ouverture moyen des économies (X+M/PIB) rattrapa le niveau qu'il avait atteint en 1910, à la veille de la période de repli sur soi qu'inaugure la grande guerre.

⁴ S. Berger rapporte que certaines années la Grande-Bretagne exporta jusqu'à 9% de son PIB en capitaux, talonnée par d'autres pays européens, ou que de 1887 à 1913, la France exporta en moyenne 3,5% de son PIB en capitaux, c'est à dire une proportion plus importante qu'aujourd'hui et sur une longue période. Voir également les travaux de Bordo, M.D., B. Eichengreen and Douglas Irwin. (1999). « Is globalization today really different than globalization a hundred years ago ? », in S. Collins and R. Lawrence (eds), Brookings Trade Policy Forum, Washington D.C.: Brookings Institution.

investissements étaient destinée aux économies émergentes, y-compris sous forme d'IDE et de délocalisations vers l'Europe de l'est ou l'Asie.

Malgré ces continuités, la globalisation actuelle offre toutefois de nombreux **points de rupture** avec les tendances passées.

D'abord, c'est aujourd'hui le capital qui est le plus mobile et les implantations productives à l'étranger ou les relations de sous-traitance se sont substituées aux mouvements de travailleurs.

Ensuite, la mondialisation financière qui s'était amorcée à la fin du 19^{ème} siècle n'avait pas grand chose à voir avec la globalisation financière actuelle : les flux circulants sont beaucoup plus importants, les interconnexions entre marchés nationaux sont plus intenses, le réseau est plus dense et l'information y circule plus rapidement, les taux de change sont flottants et les instruments financiers sont beaucoup plus nombreux. Une même opération financière classique (emprunt transnational) peut générer de nombreuses opérations dérivées de couverture de risque

Les interdépendances sont donc de plus en plus fortes. Interdépendance des espaces économiques à travers les comportements de localisation et d'approvisionnement des firmes multinationales mais également à travers les mécanismes commerciaux et financiers de transmission des conjonctures macroéconomiques ou des crises de change. Interdépendance des espaces sociaux ensuite puisque les choix de localisation des firmes multinationales vont mettre les travailleurs du monde entier en concurrence, mais également parce que la contrainte d'attractivité que s'imposent les Etats afin d'attirer les investissements les conduit parfois à sacrifier leurs systèmes de protection sociale en pratiquant le dumping social. Interdépendance des espaces politiques ensuite car les interdépendances socio-économiques associées à la mondialisation fragilisent les systèmes politiques et réduisent l'autonomie des actions publiques nationales et appellent donc au minimum à plus de concertation internationale et au maximum à un gouvernement mondial.

Ainsi, et plus spécifiquement pour les pays en développement, ces interdépendances s'intensifient dans un régime international très prescripteur puisque les IFI et les analystes financiers et les agences de cotations évaluent et infléchissent les choix de politique de développement.

La mondialisation **peut alors se définir comme un processus inachevé produisant une interdépendance croissante des différents espaces économiques** (mais également sociaux, politiques, symboliques, culturels) **nationaux via des flux commerciaux, technologiques et financiers, des normes et du mimétisme.**

Les dimensions de la notion de mondialisation qui sont pertinentes pour la problématique du développement sont alors les suivantes :

- ÿ Une intensification des flux d'échanges internationaux qui concerne les biens et de plus en plus les services, grâce aux NTIC.
- ÿ Une mobilité croissante des capitaux financiers et productifs, même dans des logiques de court terme ce qui génère une grande volatilité de ces flux de capitaux, y-compris pour les IDE.

- ÿ Une interdépendance économique et technologique croissante à travers une densification des réseaux (organisation géographique des FMN, marchés financiers ...) qui peut obliger à une redéfinition du territoire économique et de l'espace de référence pour la régulation.
- ÿ Une action normative menée par les acteurs de la régulation internationale (IFI, agences de notation, ...) et qui réduit l'autonomie stratégique des PED.

Sur chacune de ces dimensions, la période qui s'ouvre à la fin des années soixante-dix semble nouvelle par rapport aux précédentes, c'est à dire les trente glorieuses et plus loin en arrière, la première mondialisation.

Nous supposerons donc que cette rupture existe et donc qu'elle peut faire sens pour la problématique théorique et pratique du développement. Bien entendu, les dimensions conceptuelles, théoriques et pratiques du développement sont interdépendantes et nous les séparons de façon artificielle pour accroître l'efficacité du questionnement. Mais les liens entre ces trois dimensions seront précisés toutes les fois où ce sera possible.

2/ Cette rupture conduit-elle à un renouvellement du concept de développement ?

Tout d'abord, il faut poser correctement les questions. Un changement de l'environnement international peut-il modifier le concept du développement ? Dans la mesure où s'opère un changement dans les conditions réelles de la pratique et de l'évaluation du développement, il est nécessaire d'opérer un retour critique sur les concepts et sur les représentations sous-jacents à ce développement. Le changement de l'environnement international que constitue la globalisation peut-il modifier la conception dominante du développement ?

Au delà des querelles d'école, il existe un faisceau de caractéristiques qui constitue *la conception dominante* du développement : le développement économique doit associer une amélioration durable et régulière du niveau de vie et de la qualité de la vie de l'ensemble des groupes et des individus d'une nation, quel que soit le contexte politico-institutionnel. Les caractéristiques que nous retiendront sont donc :

- ÿ une amélioration **durable et régulière** (sans instabilité génératrice de vulnérabilité)
- ÿ du **niveau de vie** (accroissement du revenu par tête)
- ÿ de la **qualité de la vie** (développement humain)
- ÿ **pour tous** les groupes et individus (avec une réduction des inégalités à long terme)
- ÿ grâce à des **politiques nationales**
- ÿ dans **un cadre politico-institutionnel** garantissant l'accroissement des libertés économiques et sociales individuelles

La méthode de questionnement que nous proposons est d'évaluer les perturbations provoquées par les différentes composantes sus-dites de la globalisation sur chacune de ces composantes de la conception dominante du développement.

2.1 / Une amélioration durable et régulière du niveau de vie et de la qualité de vie pour tous

Aucune de ces quatre composantes ne peut réellement être remise en question par l'évolution de l'environnement international. L'élévation du niveau de vie et de la qualité de vie restent souhaitables en elles-mêmes. Certaines approches du développement basé sur l'extraversion peuvent être tentés d'en faire des instruments du développement plutôt que des fins puisque le développement humain et les gains de productivité associés à la progression des revenus peuvent générer des spécialisations de plus en plus pointues, des entrées de capitaux importantes et une moins grande vulnérabilité aux chocs extérieurs.

En revanche, la plus grande fréquence des chocs extérieurs (interdépendances, taux de change flottants, extrême mobilité du capital) oblige à donner plus d'importance que dans la période précédente au critère de régularité et de durabilité de cette élévation des variables quantitatives et qualitative. Le développement doit être capable d'offrir des mécanismes sociaux, économiques ou institutionnels susceptibles de neutraliser l'effet récessif ou appauvrissant de ces chocs externes.

Et la rupture que constitue la globalisation ne change rien à l'objectif d'assurer à tous cette progression quantitative et qualitative régulière. Là encore, il est probable que les rouages de l'économie mondialisée exposent certains plus que d'autres à la concurrence, au risque de compression des revenus ou d'illiquidité. Il est également probable que cette économie mondialisée offre des opportunités économiques supérieures à certains profils de qualification, ou de dotations ou de localisation personnelles. Le développement doit donc être capable d'offrir à tous la protection de ces mécanismes sociaux, économiques ou institutionnels susceptibles de neutraliser l'effet récessif ou appauvrissant de ces chocs externes ou de redistribuer les effets positifs de l'intégration à l'économie mondialisée vers tous les acteurs, et au premier titre à ceux qui en sont les victimes.

2.2 / des politiques nationales

Une définition fréquente de la mondialisation suggère que ces mutations de l'économie mondiale réduisent les marges de manœuvre des politiques économiques et sociales nationales. Ce faisant, elles diminuent l'autonomie et la souveraineté des Etats Nations et des pouvoirs publics nationaux qui doivent concéder une perte de contrôle sur des pans de plus en plus importants de leurs systèmes socio-économique. Cette définition est celle qu'affectionnent les partisans libéraux du tout marché mondial et du désengagement de l'Etat (national) –il n'y a pas d'autre voie – mais c'est également celle que retiennent les critiques de la mondialisation libérale qui suggèrent qu'elle doit être régulée ou à l'extrême qu'il faut la rejeter et se refermer sur soi – il n'y a pas d'autre voie !-.

Cependant, cette définition de la mondialisation ne tient plus à partir du moment où cette dernière n'est pas personnifiée et où la déconstruction de ce phénomène conduit à identifier un ensemble de mutations qui sont initiées , pour certaines par les FMN, mais qui sont la conséquence pour d'autres des choix de politique nationale et d'organisation inter-étatique passés. La mondialisation n'est pas un processus – une fatalité – quasi-naturelle, c'est un processus construit avec des composants, économiques, politiques, juridiques, idéologiques, technologiques ...

Le développement des NTIC, les stratégies d'investissement des FMN conduisent donc à ce passage d'économies nationales internationalisées à une économie mondialisée, dans laquelle les nations, les entreprises et les travailleurs sont désormais intégrées à un espace économique mondial de plus en plus profondément structuré. Cette mondialisation ne correspond donc pas seulement à un changement d'intensité ou d'échelle dans les forces traditionnelles de l'internationalisation. Elle recèle également de véritables changements de nature tels que l'accroissement de la densité des réseaux et l'accélération de la « vitesse institutionnelle » c'est à dire de la capacité de réaction des organisations, et en conséquence l'augmentation de la participation transnationale et la nécessité de la gouvernance. Il existe de plus en plus d'interconnexions entre des réseaux antérieurement nationaux et isolés les uns des autres. Ces interconnexions conduisent à densifier les réseaux économiques, financiers et politiques internationaux et à augmenter la vitesse de diffusion ou de contagion d'une région à une autre. L'économie mondiale est donc désormais intégrée en un véritable système dans lequel ces interconnexions peuvent diffuser des crises locales à l'ensemble de l'économie mondiale : la mondialisation crée donc un risque-système.

La crise asiatique ou le krach récent des marchés financiers illustrent parfaitement les conséquences de cette densification des réseaux et cette accélération de la vitesse institutionnelle.

Partie comme une crise financière et monétaire circonscrite dans un pays émergent, la crise asiatique s'est diffusée très rapidement et largement à travers le réseau de plus en plus dense d'interdépendance entre pays et régions.

- ÿ La crise monétaire et financière s'est d'abord diffusée aux pays voisins qui avaient choisi de suivre les mêmes politiques de change et de développer rapidement leurs systèmes financiers. (mimétisme, norme)
- ÿ La récession associée à cette crise monétaire s'est également diffusée à toute la zone asiatique à travers la baisse des flux commerciaux (interdépendance commerciale)
- ÿ Les capitaux occidentaux se sont alors rapidement et massivement retirés de cette région pour se reporter sur d'autres régions plus sûres (hyper-mobilité des capitaux courts)
- ÿ Des mécanismes de régulation se sont alors enclenchés par l'intermédiaire des politiques du FMI (régulation internationale)
- ÿ Mais la crise de confiance des investisseurs s'est tout de même diffusée à tous les pays émergents (évaluations : normes)

Dans cet épisode d'école, apparaissent des ingrédients de ce qui fait qu'un PED est plongé dans un réseau d'interdépendances commerciales, financières, sociales, politiques, symboliques qui modifient les logiques du développement.

Ces phénomènes ne sont toutefois pas nouveaux et les marchés des capitaux étaient déjà largement intégrés au début du vingtième siècle. Même causes, mêmes effets : le « mardi noir » de Wall Street en 1929 et la faillite du Kreditanstalt de Vienne en 1931 ont provoqué également une crise économique et financière mondiale. **Ce qui change, c'est l'amplitude, la complexité et la rapidité de la mondialisation actuelle.** La densification des réseaux signifie que les différentes relations d'interdépendance – commerciale, financière, monétaire, politique, sociale, technologique, environnementale ou institutionnelle – ont davantage de points d'intersection à un niveau plus profond. Ainsi, des événements survenant dans une région et sur une des dimensions – économiques, financières ou politiques – peuvent avoir des répercussions rapides, profondes et parfois imprévisibles dans d'autres régions et dans d'autres dimensions.

La mondialisation conduit ainsi à une interdépendance croissante des espaces macroéconomiques et à une perte d'autonomie dans la définition et la conduite des politiques macroéconomiques nationales du fait de l'importance croissante de la contrainte extérieure de plus en plus importante.

Certains discours politiques en viennent même parfois à décréter l'impossibilité ou l'inutilité de toute politique économique dans une économie mondialisée. Il suffirait alors pour un pays en développement de s'ouvrir le plus complètement possible au commerce et au capital internationaux tout en menant des réformes structurelles incitatives (législations favorables à l'initiative) et rassurantes (système légal effectif fondé sur les différents droits de la propriété ...) afin de profiter le plus largement possible des bienfaits de l'intégration à l'économie internationale.

La mondialisation semble donc rompre avec le concept de politique de développement d'une Nation ... Le développement doit désormais prendre comme base territoriale la Nation et ses acteurs insérés dans des réseaux.

2.3 / Dans un cadre politico-institutionnel garantissant l'accroissement des libertés individuelles

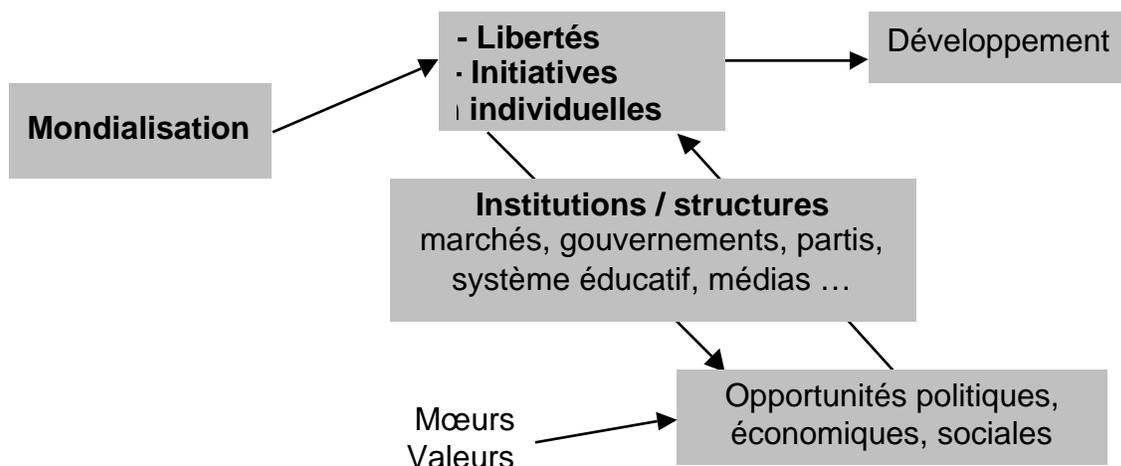
Dans sa conception traditionnelle, et a fortiori dans celle des IFI, le développement est longtemps resté a-politique. Il correspondait à des logiques économiques, sociales, technologiques qui ne dépendaient pas de la nature des institutions politiques et sociales d'un pays. Mais des travaux de plus en plus nombreux ont insisté sur l'importance des institutions⁵ dans le développement, et sur la façon dont les bonnes institutions pouvaient rendre plus efficace en terme de bien-être l'insertion internationale des économies en développement⁶. Les prescriptions des IFI ont évidemment repris à leur compte ces résultats en érigeant ce *design institutionnel* comme un fondement aussi nécessaire à la croissance et au développement dans un environnement de concurrence et de mobilité des capitaux que la stabilité monétaire et financière.

Ces bonnes institutions ne sont pas nécessairement celles d'un régime démocratique et représentatif. Certains radicaux préconisent même qu'à l'exemple de ce qui se fit à Singapour par le régime de Lee Kwan Yew, les pays en développement durcissent leur régime politique et refusent toute forme d'ouverture démocratique au prétexte de doper la croissance et le développement⁷. Robert Barro (1996) avait même démontré à partir d'analyses économétriques que l'accroissement des libertés politiques n'apporte plus de croissance qu'à des niveaux faibles de libertés initiales ; cet effet positif diminuant et se transformant même en effet négatif lorsqu'un niveau modéré de liberté politique est atteint. Pourtant, nul n'est besoin d'invoquer les résultats statistiques pour affirmer que l'expansion des libertés économiques et sociales est un facteur de croissance à long terme dans le sens où elle encourage les initiatives individuelles, même chez les plus pauvres.

⁵ Voir notamment parmi de nombreuses références: North, D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*, NY, Cambridge University Press ; Acemoglu, D., S. Johnson, and J.A. Robinson (2001) « The colonial origins of comparative development : an empirical investigation », *American Economic Review*, 91 (5), december 2001 ; Rodrik D., A. Subramanian, F. Trebbi (2002) « Institutions rule: the primacy of institutions over geography and integration in economic development », NBER WP 9035, NBER : Washington, Mass

⁶ Rodrik D (2003) « Growth strategy », NBER WP 10050, NBER : Washington, Mass

⁷ Sen A.K. (1999) *Development as freedom*, New York : Alfred Knopf



Comme A.K. Sen le soutient, l'accroissement des libertés individuelles est donc un objectif premier du développement, incontestable en ce qu'il est constitutif de la notion de développement. La rupture de l'environnement international que constitue la globalisation n'a aucune raison de remettre en question ce rôle constitutif des libertés. Sen affirme même que la dimension « libérale » de la mondialisation en tant qu'elle est basée sur l'expansion des mécanismes du marché constitue facteur d'accroissement de ces libertés fondamentales (faculté d'échapper à la famine, à la malnutrition, à la morbidité évitable et à la mortalité prématurée, accès à l'alphabétisation, à la participation politique ouverte, à la libre expression) et des libertés instrumentales (libertés politiques, facilités économiques, opportunités sociales, garanties de transparence et sécurité protectrice). Bien entendu, provoquer une telle expansion des libertés dans un environnement de plus en plus ouvert nécessite une réflexion et une expérimentation autour des arrangements sociaux et institutionnels les mieux adaptés à chaque contexte.

3/ Trois pistes de renouvellement de la réflexion sur le développement : Le retour nécessaire de l'Etat.

Conceptuellement, la rupture que constitue la globalisation peut conduire à infléchir la conception du développement. Même si le changement de l'environnement international n'impose pas une révolution conceptuelle, il oblige à renouveler la réflexion sur les pratiques du développement.

Sur la base de ce qui précède, nous proposons trois pistes de renouvellement de la réflexion sur une pratique du développement qui serait mieux adaptée au nouvel environnement international. Ces trois pistes tournent autour de l'instabilité, de l'Etat, des institutions et du consensus social.

3.1/ « Une amélioration durable et régulière ... » : repenser le développement dans un contexte d'instabilité et de volatilité

Pour reprendre S. Berger, « si l'on parle de mondialisation, cela signifie plutôt que **les échanges internationaux ont pris une telle importance dans nos économies que les marchés extérieurs y déterminent de plus en plus les prix, c'est à dire la distribution des ressources et des revenus** » (p18). Ceci est intéressant à la

fois pour les PED mono-exportateurs et peu ouverts sur l'extérieur mais dont une partie non négligeable du revenu national dépend des cours internationaux et pour les NPI plus avancés dans la diversification mais dont des pans entiers de leur système industriel dépend des conditions d'offre et de demande sur un marché mondial (exemple des puces pour NPI asiatiques). Une dégradation de leurs résultats commerciaux peut conduire à des pressions sur leurs taux de change et à une crise de confiance des investisseurs conduisant à une inversion brutale des flux financiers et en bout de chaîne à une régression massive des niveaux de vie comme on a pu le voir au moment de la crise de 1997.

La mondialisation est donc à la fois un facteur de développement et un facteur d'instabilité, de vulnérabilité, de remise en cause des acquis du développement. Les institutions et les politiques sont des paramètres essentiels de partage entre les coûts et les bénéfices de l'intégration internationale et de redistribution.

Jérôme Sgard (2002) insiste longuement sur cette dimension de la globalisation des années quatre-vingt-dix qui ne est sensée générer « un vaste mouvement de convergence et d'homogénéisation conduisant vers un vaste marché global unifié » mais qui « rend en fait les marchés beaucoup plus vulnérables aux défaillances et à diversité des institutions économiques locales⁸ » et ce d'autant plus qu'existent des « agents opportunistes (qui) tendent à s'adapter aux terrains sur lesquels ils interviennent » et à exploiter les opportunités pouvant naître de dysfonctionnements « au lieu d'être le vecteur d'un ajustement institutionnel de ces marchés⁹ ». La mondialisation oblige donc à imaginer des solutions politiques ou institutionnelles permettant de protéger l'économie nationale et ses acteurs les plus vulnérables.

De nombreux travaux théoriques et empiriques ont montré les effets négatifs de l'instabilité macroéconomique sur la croissance de moyen terme¹⁰. Les pays en développement qui accroissent leur ouverture sur l'extérieur et donc leur vulnérabilité doivent donc tenir compte de ce risque et ce d'autant plus que comme Sen (1999) l'a bien montré, le bien-être des populations des pays en développement, y-compris pour les NPI, dépend plus de l'ampleur et de la durée des phases de ralentissement ou de crise que du taux de croissance à moyen terme.

3.2 / « ... de la qualité de la vie pour tous grâce à des politiques nationales ... » : les triangles d'incompatibilité

La mondialisation place les PED dans un contexte spécifique d'un point de vue historique : la très forte mobilité du capital impose une contrainte forte à l'insertion dans l'économie mondiale pour des pays connaissant un besoin structurel de financement : il existe un triangle d'incompatibilité lié à cette contrainte de compétitivité, incompatibilités renforcées par la grande fluidité du capital productif et financier. L'intégration à l'économie mondiale contient donc peu d'incitations à développer une politique sociale coûteuse à court terme – même si il s'agit d'investir dans l'éducation et la santé et donc dans la productivité future – mais rentable à plus long terme. Et c'est la logique de court terme qui est le plus souvent favorisée (sinon choisie), c'est à dire celle du retrait de l'Etat, via la diminution des prélèvements obligatoires et donc de la diminution symétrique des dépenses publiques si l'objectif

⁸ Sgard (2002 : 272).

⁹ Sgard (2002 : 232).

¹⁰ Voir notamment Kose et Riezman (2001), Aghion et al (2004) pour des exemples de vérification empirique, ou Razin et al (2002) pour un exemple de modèle théorique.

intermédiaire de neutralité budgétaire prescrit par les normes transnationales (IFI, pacte de stabilité) doit être maintenu.

Or, dès les années quatre-vingt, les politistes observaient un lien étroit entre la dépendance d'un pays par rapport au commerce extérieur et le poids de l'Etat dans l'économie¹¹. Les économistes ont longtemps eu tendance à buter sur le paradoxe selon lequel la volonté d'ouverture économique et financière reflète une préférence publique pour le libre jeu du marché et doit progressivement diminuer l'efficacité des politiques nationales isolées au moment où la contrainte de compétitivité des produits et du territoire nationaux impose une diminution du poids de l'Etat dans l'économie. Mais les calculs de corrélation réalisés par Rodrik (1997) confirment la robustesse statistique de cette association sur un échantillon large de 115 pays. L'explication donnée par Rodrik et qui est d'ailleurs au cœur d'un ouvrage récent de J-P. Fitoussi (2004), repose sur une configuration paradoxale :

- ÿ D'une part, l'ouverture croissante des économies dans le contexte de la globalisation conduit à des demandes fortes de protection et de couverture sociale face aux risques externes de la part de certains groupes de la population, en particulier les travailleurs soumis aux pressions de la concurrence internationale et aux risques de délocalisation.
- ÿ D'autre part, cette même globalisation réduit les marges d'action fiscale et donc sociale qui permettraient d'assurer cette protection, en particulier car la taxation du capital est plus risquée compte-tenu de la grande mobilité de ce facteur, ce qui oblige à faire reposer le surcroît de pression fiscale sur le facteur immobile qui est le travail¹².

Le principe de solidarité nécessaire pour compenser la pression de la globalisation sur le système économique et social national est donc progressivement interne au groupe des travailleurs et ne se place donc pas réellement entre les gagnants de la libéralisation (le capital) et les perdants potentiels (le travail exposé). Cette situation devrait conduire à des tensions sur le consensus social et à des risques sérieux de conflits.

Dans un contexte démocratique, la pression électorale doit conduire les autorités publiques à rééquilibrer la répartition des coûts et bénéfices individuels et collectifs de l'intégration à l'économie mondialisée, ce qui peut limiter les gains à l'intégration internationale de l'économie par diminution de son attractivité.

Dans un contexte non démocratique, les élites politiques et économiques peuvent contraindre les travailleurs à supporter seuls le coût de leur propre protection.

J-P. Fitoussi (2004) insiste également sur la nécessaire complémentarité entre Etat-démocratie et intégration internationale face au présupposé très fréquent selon lequel la démocratie et la loi de la majorité ne sont pas le meilleur des systèmes dans un pays amorçant son décollage économique car les revendications sociales des majorités pauvres ne conduirait pas à l'utilisation la plus efficace des ressources économiques. Son idée est que le marché libre promu par les forces de la libéralisation permet de limiter l'emprise du politique sur la société et légitime donc le

¹¹ Cameron (1978), Katzenstein (1985) cités par Rodrik (1997).

¹² Rodrik (1997) vérifie d'ailleurs la plupart de ces faits stylisés sur des données de panel : les dépenses publiques augmentent avec le degré d'ouverture extérieure uniquement à cause de l'augmentation de l'exposition au risque, et la pression fiscale se déplace du capital vers le travail au fur et à mesure que l'ouverture s'intensifie.

système démocratique alors que symétriquement, les mécanismes redistributifs associés à un régime démocratique limitent les inégalités générées par le marché et renforce l'acceptation collective de celui-ci. L'idée selon laquelle la démocratie et les libertés politiques ne sont pas un bien de luxe qui ne serait désiré socialement qu'à partir de certains niveaux de richesse s'oppose de plus en plus à la thèse de Lee.

Sur la base de ces travaux et de bien d'autres, on peut donc articuler deux triangles d'incompatibilité qui peuvent décrire les conditions dans lesquelles sont placés les pays en développement soumis à la contrainte d'intégration toujours plus poussée à l'économie mondialisée.

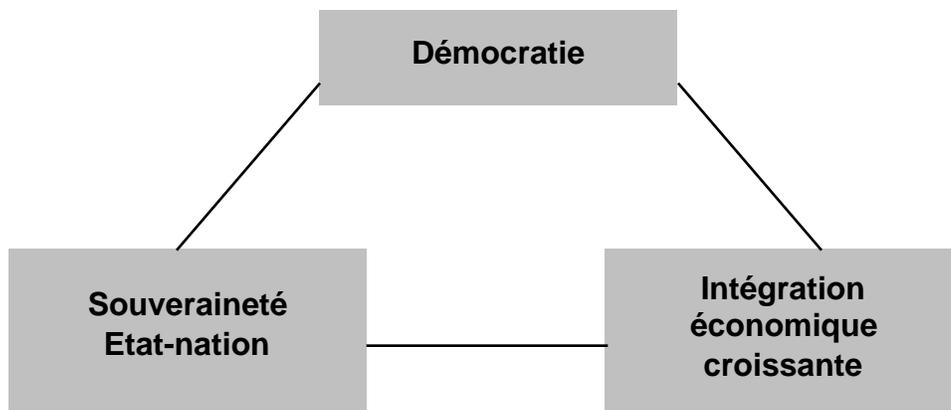
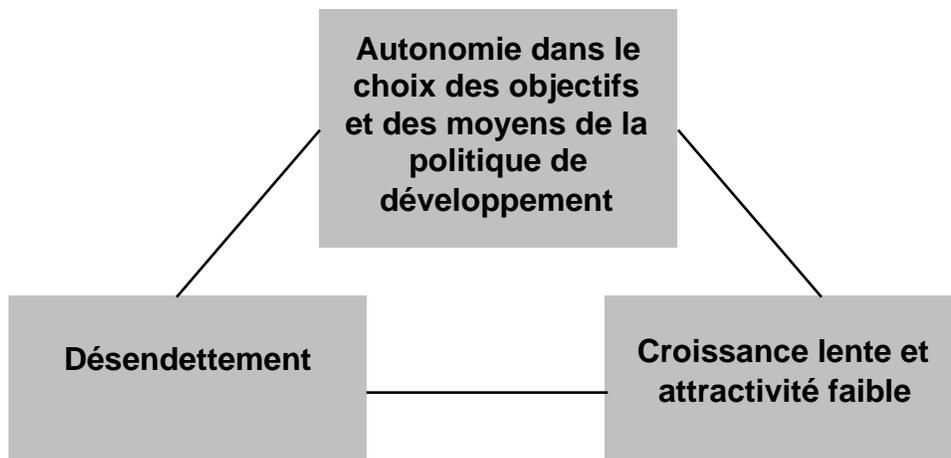
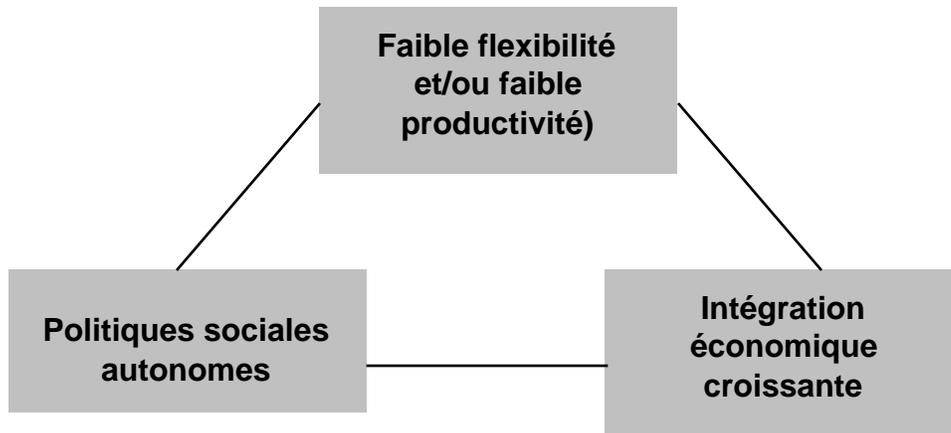
Triangle d'incompatibilité 1 : la grande mobilité des capitaux financiers et productifs empêche de mener des politiques sociales significatives à moins que le système productif ne soit suffisamment flexible, productif ou innovant. Un PED en retard technologique ou aux structures productives rigides et insuffisamment productives (investissement insuffisant dans le capital physique et le capital humain) sera obligé de sacrifier la politique sociale si il veut attirer les capitaux. Un PID aura plus de choix car il pourra également associer politique sociale et attractivité des investissements si son système productif est suffisamment flexible et productif pour profiter pleinement des opportunités de la concurrence mondiale.

Triangle d'incompatibilité 2 : dialectique entre démocratie, intégration économique et autonomie des politiques (sociales) nationales.

Rodrik identifie un trilemme associé au renforcement de la globalisation. Il est impossible pour un PED d'approfondir son intégration à l'économie mondialisée tout en garantissant à sa population un fonctionnement démocratique et le maintien de sa souveraineté politique et économique. Rodrik (2000, 2002) part de l'exemple suivant : supposons une économie mondiale parfaitement intégrée, c'est à dire sans obstacle de quelque nature à la libre circulation des biens, des services et du capital¹³. Le maintien de la souveraineté dans le cadre de l'Etat-nation ne doit alors générer aucun obstacle à l'intégration économique maximale ; les politiques fiscales les institutions et les régulations nationales doivent alors être orientées vers l'attractivité du territoire et la maximisation des échanges, et ceci dans tous les pays ce qui doit certainement conduire à une convergence des politiques et institutions, en cohérence avec les conditions nationales toutefois. Ce « monde » hypothétique est pourtant proche de celui dans lequel raisonnent de nombreux acteurs de l'environnement international du développement. Les termes de cette convergence sont ainsi les objectifs intermédiaires diffusés (transfusés) par les organisations internationales dans les économies en développement car ils sont supposés produire de la confiance à l'égard des marchés émergents et attirer le capital et stimuler les échanges extérieurs : monnaie stable, dépenses publiques minimisées, faible pression fiscale, réglementations sociales flexibles, dérégulations, libéralisations ...¹⁴

¹³ La conséquence théorique serait des coûts de transaction internationaux très faibles et une convergence internationale des prix des biens et des rémunérations des facteurs.

¹⁴ Rodrik (2002 : 14).



3.3/ « ... dans un cadre politico-institutionnel garantissant l'accroissement des libertés individuelles » : comment la globalisation renforce la nécessité de tenir compte des perceptions et de trouver des solutions institutionnelles tenant compte des données locales – inventivité – (Bayart : dialectique local/global et la leçon des sciences sociales)

Il est nécessaire de s'attarder sur la notion d'Etat-nation qui structurerait l'analyse de l'économie internationale et sur l'ordre de laquelle se fonde la régulation actuelle de la sphère commerciale par l'OMC. Une des dimensions de la mondialisation est

justement l'érosion de ces Etats-nations face aux forces de l'économie mondialisée ... En fait ces Etat-nations sont toujours des cadres forts de l'économie mondiale si on les définit comme des territoires socio-institutionnels spécifiques et irréductibles structurés par un ensemble de mécanismes institutionnels, légaux et réglementaires, sociaux assurant la régulation des systèmes économiques malgré tout nationaux et limitant la mobilité des facteurs de production, comme le supposent les analyses classiques de l'échange international. La mondialisation actuelle et la pression à la compétitivité risquent-elles de conduire à une homogénéisation de ces territoires socio-institutionnels ? Les forces à l'œuvre sont diverses (soft power, normes imposées par institutions internationales, par ONG, par experts et consultants ... ou procédures plus concertées technocratiques (OMC, UE)). Comment ces normes interagissent-elles avec les choix politiques dans les PED ?

A la recherche de nouvelles polarités.

La mondialisation impose des pressions extérieures sur les choix politiques des PED. Comment gérer cette norme extérieure tout en continuant à faire des choix politiques. L'expérience européenne de dialectique entre règle et choix montre toute l'importance de la négociation, du lobbying, de la diplomatie, de la menace, de la rétorsion. Quels sont les moyens des PED dans ce jeu-là ?

Une partie de réponse a été donnée au sommet de Cancun lorsque un groupe de pays en développement a bloqué tout accord en imposant une position de négociation commune. Cet événement révèle la capacité des pays en développement à peser sur les négociations internationales, si toutefois ils arrivent à dépasser leurs conflits, leurs différences et leurs rivalités. La création de pôles associant les intérêts et les positions de pays en développement et le renforcement des compétences de négociation internationale de ces pôles est un des enjeux majeurs du développement économique dans un univers globalisé.

Etat / Globalisation / Développement.

La globalisation pose clairement la question des bonnes institutions et au premier rang d'entre-elles de l'Etat. Dans ce domaine de questionnement, le discours sur l'Etat dans un système international globalisé gagne à dépasser le seul cadre économique et à s'ouvrir à la science politique. Jean-François Bayart définit ainsi la globalisation comme le fruit de la synthèse dialectique entre l'intensification des forces transnationales telles que les marchés et l'affirmation de l'Etat. Contrairement à ce qu'affirment les théoriciens de l'économie politique internationale comme Susan Strange ou certains économistes, les relations entre Etat et marché sont au cœur des relations internationales depuis deux siècles.

Il ne s'agit donc pas de disqualifier les Etats et leurs appareils législatifs, administratifs, fiscaux et productifs conformément à l'argument répandu selon lequel les « forces de la globalisation » érodent les capacités de régulation nationale. Pour Jean-François Bayart, le processus de convergence ou d'homogénéisation produit par la globalisation n'est pas dû à l'érosion de l'Etat dans sa dimension nationale mais aux processus de négociation multilatérale entre ces Etats et de l'intégration des normes jurisprudentielles produites par les autorités de régulation indépendantes¹⁵. La globalisation devrait donc au contraire inciter à renforcer le rôle de l'Etat dans les pays en développement. L'Etat en tant qu'investisseur à long

¹⁵ Bayart, J.-F. (2004).

terme, en tant que producteur d'institutions et de normes, et en tant qu'acteur des relations internationales.

Ensuite, l'existence de marchés globaux n'empêche pas que les interfaces avec les économies nationales continue à dépendre des économies politiques nationales, spécifiques dans leur histoire, leurs institutions, leurs arrangements sociaux.

De plus, le couple Etat-globalisation est fondamental. L'un et l'autre s'entretiennent, se légitiment mutuellement. Ainsi, l'Etat reste le cadre idéal de fabrication du récit de mémoire qui fonde une communauté nationale dans un environnement qui se globalise. Le global renforce donc la légitimité du local¹⁶. Mais l'Etat national est également le relais des forces de dominations économiques et politiques produites par la globalisation. Bayart (2004) en se basant sur des analyses nationales ou Negri et Hardt (2000) de façon plus provocante montrent que les ONG sont largement instrumentalisées par les élites politiques et administratives des Etats en développement pour s'assurer des crédits internationaux et fabriquer cette société civile à laquelle appellent les institutions internationales mais qui finit par être « moins un instrument de démocratie participative qu'un avatar du contrôle de la périphérie par le centre du système mondial d'accumulation et de pouvoir »¹⁷.

Or, c'est cette société civile et ces ONG qui sont parfois représentés comme des acteurs nouveaux et essentiels de la régulation d'un système économique globalisé. Il y a donc une réflexion à faire sur les formes de réduction de la dépendance des Etats en développement par rapport aux nouvelles formes de domination (soft power, normes de politiques économiques, normes de gouvernance ...) qui structurent les relations nord-sud.

D'autres observateurs ont cependant une vision plus optimiste des ONG et de leur rôle dans ce système international globalisé. Lorsqu'elles sont suffisamment autonomes politiquement et économiquement des Etats nationaux, ces ONG peuvent intensifier ces mécanismes de communication, de revendication et d'information qui structurent de façon informelle la régulation internationale. C'est par les logiques de mimétisme ou de frottement relayées par le travail des ONG et de certaines institutions internationales comme l'OIT que les pays en développement modernisent leurs systèmes socio-politiques, beaucoup plus que par le droit institutionnel et la norme négociés et sanctionnés par les Etats¹⁸.

Perceptions, subjectivité.

Les travaux sur la pauvreté ou sur la transition de la fécondité insistent depuis quelques années sur l'importance des perceptions et de la subjectivité dans les décisions économiques et démographiques. Dans le domaine de la fécondité, les travaux de Monica Das Gupta (2000) que grâce à un renforcement du niveau local de décision et aux progrès techniques dans les communications, les pauvres ont ainsi pris conscience que l'action humaine permettait de contrôler le destin et que beaucoup de problèmes pouvaient se résoudre par des technologies et des compétences. Toutes ces innovations ont non seulement sécurisé les existences des plus pauvres, mais elles ont modifié leur habilité à contrôler leur existence, mais également leur perception de cette habilité à contrôler leur propre vie, y-compris dans le domaine démographique.

¹⁶ Bayart (2004).

¹⁷ Bayart (2004 : 108).

¹⁸ Badie (2000).

La globalisation est un facteur de renforcement de ces flux d'information et d'innovation technologique qui doivent modifier les perceptions des pauvres et les amener à plus d'initiatives dans la mesure où les politiques d'accompagnement sont propices elles-aussi. Des travaux récents montrent que les systèmes politiques décentralisés qui valorisent les processus participatifs dans la prise de décision locale ou les responsabilités locales sont plus prompts à générer du développement social¹⁹.

On rejoint bien la thèse de Bayart selon laquelle la globalisation doit renforcer le local et l'articulation entre le local, le national et le global va avoir une importance stratégique. La force du local est que les institutions qui sont générées à ce niveau sont très adaptées aux contraintes et réalités locales que celles qui seraient copiées sur les pays développés.

Disjonctions.

Pour Bayart, la globalisation actuelle est disjonctive, c'est à dire qu'elle est faite de disjonctions entre des domaines parvenus à des niveaux différents d'intégration. Ainsi, la globalisation financière cohabite avec de multiples mesures de protectionnisme sur la circulation des biens, des services et des hommes. Pour beaucoup, cette disjonction forte entre mobilité du capital et contrôle extrême des mouvements internationaux de travail recèle une contradiction qui pourrait, comme à la fin de la première mondialisation, signer une inversion du processus. L'addition de la régulation coercitive des mouvements internationaux de main-d'œuvre et de la crispation identitaire et populiste des opinions publiques dans les sociétés d'immigration renforcée par les discours de compétitivité et de perte d'emploi compose pour J.-F. Bayart un cocktail détonant.

De même, c'est la disjonction entre les promesses de la mondialisation qu'ils ont bien intériorisées et les bénéfices qu'en dégagent réellement les populations pauvres des pays en développement qui constitue le vrai problème et un contexte nouveau pour les politiques de développement nationales et les stratégies d'aide internationales. Là encore, cette disjonction est source de frustration et donc d'instabilité nationale et internationale et de repli sur soi.

Certains économistes tels que Rodrik (2002) considèrent même qu'une des seules issues durables de la mondialisation pour les pays développés comme pour les pays en développement serait de mettre en place un « compromis de Bretton Wood rénové » qui consisterait en un modèle de visa négocié de façon multilatérale qui permettrait des entrées beaucoup plus faciles (même si temporaires) dans les pays développés pour les travailleurs non qualifiés et qualifiés des pays en développement. D. Rodrik estime même que cette solution pourrait créer des gains largement supérieurs à ceux que pourraient produire l'ensemble des thèmes de négociation de l'OMC.

CONCLUSION

Un rapport récent du BIT (Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous) rappelle ainsi que la mondialisation n'est pas un système mis en place par les seuls intérêts particuliers au dépend de l'intérêt général. Elle est ce que les politiques, les règles et les institutions en font (ou n'en font pas) et elle peut être ce

¹⁹ Evans (1996), Bardhan (1996), Isham et al (1995).

que les citoyens ou les PED pourraient en faire. Bref, la mondialisation est une production collective et non le fait des seules FMN.

Cette mondialisation est alors un outil aux mains des pays qui ont déjà en leurs mains pas mal d'outils, c'est à dire qui ont atteint un certain niveau de développement économique, industriel, technologique, social et institutionnel. C'est le cas des pays développés et de certains pays en développement tels les NPI asiatiques. Mais ce n'est pas le cas de très nombreux pays en développement qui ne disposent pas des niveaux d'industrialisation, de développement des ressources humaines, des infrastructures de transport ou d'une qualité des institutions économiques et sociales suffisants pour que les bénéfices puissent l'emporter sur les coûts.

L'analyse qui précède a insisté sur trois axes qui tous insistent sur l'importance des politiques publiques et de l'Etat dans l'articulation entre développement et mondialisation. Contrairement à ce que le discours des IFI – BM, ONU, OMC, mais pas OIT – suggère, l'économie du développement, le politique n'ont pas disparu avec la fin de la guerre froide et l'affirmation de la mondialisation libérale. L'objectif explicite donné à la lutte globalisée contre la pauvreté individuelle et l'objectif implicite donné à l'expansion globale du marché et de ses mécanismes libérés des interventions perturbantes de l'Etat conduisent les IFI à donner la priorité à l'action sur les capacités des individus à participer aux marchés et à « se prendre ne charge » individuellement (capital humain) ou au niveau d'un groupe (capital social)²⁰. Cependant, les questions de pouvoir, de répartition des revenus, de protections sociale devraient être au cœur de cette problématique, dans le cadre de référence de l'Etat-nation qui reste le plus approprié pour mettre en place des stratégies intégrées de développement intégrant la réduction de la pauvreté.

Acemoglu, D., S. Johnson, and J.A. Robinson (2001) « The colonial origins of comparative development : an empirical investigation », *American Economic Review*, 91 (5), december 2001.

Aghion, P., Bacchetta, P. and A. Banerjee (2004) "Financial development and the instability of open economics", WP 10246, January 2004, Cambridge Mass.

Badie, B. (2000) "La regulation sociale au delà de la souveraineté des Etats", in P. de Senarclens (éd.) *Maîtriser la mondialisation, la régulation sociale internationale*, Presses de Sciences Po, Paris.

Bardhan, 1996, « Decentralised Development », *Indian Economic Review*, XXXI.

Bayart, J.-F. (2004) *Le gouvernement du monde: une critique politique de la globalisation*, Fayart : Paris.

Cameron, D.R. (1978) « The expansion of the public economy » *American Political Science Review*, 72(4), 1243-1261.

²⁰ Mestrum (2002).

Das Gupta, Monica (2001) « Liberté, égalité, fraternité: exploring the role of governance in fertility decline », *Journal of Development Studies*.

Evans, P.B. (1996), « Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy », *World Development*, 24(6).

Isham et al, 1995, « Does participation improves performance: establishing causality with subjective data », *World Bank Economic Review*, May.

Fitoussi, JP (2004) *La démocratie et le marché*, Grasset : Paris.

Katzenstein, P. (1985) *Small States in World Markets*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Kose, Ayhan M. and R. Riezman (2001) "Trade Shocks and macroeconomic fluctuations in Africa", *Journal of Development Economics*, vol 65.

Mestrum, F. (2002) « La Banque Mondiale et les vertus insoupçonnées du "capital social" », in G. Rist (éd.), *Les mots du pouvoir : sens et non-sens de la rhétorique internationale*, nouveaux cahiers de l'IUED, PUF, collection enjeux.

North, D. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*, NY, Cambridge University Press.

Razin, A., Sadka E. and T. Coury (2002) "Trade openness, investment instability and terms-of-trade volatility", NBER WP 9332, November 2002, NBER, Cambridge, Mass.

Rodrik D. (1997) Trade, social insurance and the limits to globalization, NBER WP 5905, NBER, Cambridge, Mass.

Rodrik, D. (2000) « How far will international economic integration go ? », *Journal of Economic Perspectives*, winter 2000.

Rodrik D. (2002) Feasible globalizations, NBER WP 9129, NBER, Cambridge, Mass.

Rodrik D (2003) « Growth strategy », NBER WP 10050, NBER : Cambridge, Mass.

Rodrik D., A. Subramanian, F. Trebbi (2002) « Institutions rule : the primacy of institutions over geography and integration in economic development », NBER WP 9035, NBER : Cambridge, Mass

Sen A.K. (1999) *Development as freedom*, New York : Alfred Knopf.

Sgard, Jérôme (2002) *L'économie de la panique. Faire face aux crises financières*. La Découverte : Paris.