



CLAUDE SERFATI (dir.)

*Mondialisation
et déséquilibres
Nord-Sud*



P.L.E. - Peter Lang



CLAUDE SERFATI (dir.)

*Mondialisation
et déséquilibres
Nord-Sud*



P.L.E. - Peter Lang

Économie(s) politique(s) de la mondialisation

Claude SERFATI

*Enseignant-Chercheur, C3ED,
Université de Saint-Quentin-en-Yvelines*

Introduction

La théorie dominante, telle qu'elle est mise en œuvre dans les politiques néolibérales, est purement « économique » ; elle ignore les dimensions *politiques*, ce qui selon ses défenseurs, lui confère un caractère scientifique indiscutable. À l'inverse, les représentants de l'hétérodoxie n'hésitent pas à souligner le rôle central des *institutions* dans l'économie et soulignent fréquemment les enjeux politiques des questions économiques. Ainsi que ce chapitre le montre, cette opposition est inexacte. Il existe en réalité une diversité d'économies *politiques* de la mondialisation, qui seront classées dans ce chapitre en trois courants.

La théorie dominante n'est pas muette face aux transformations radicales induites par la mondialisation. Certes, Samuelson examine les effets de la mondialisation sur les États-Unis dans le strict cadre de la loi des avantages comparatifs. Les États sont conçus comme des « enveloppes » des facteurs de production capital et travail. Sur la base de ces hypothèses et « en suivant la filiation classique, [il] analyse les équilibres des flux commerciaux avec l'hypothèse d'un solde nul du mouvement de capitaux », c'est-à-dire avec une balance des paiements courants des États-Unis équilibrée, alors qu'en réalité, le déficit a dépassé 500 milliards de dollars en 2005, et que leur puissance asymétrique dans les échanges internationaux n'est guère discutable (2004, p. 143). D'autres économistes du courant dominant vont néanmoins plus loin et abordent les enjeux politiques soulevés par la mondialisation. Les réformes connues sous le nom de Consensus de Washington recommandaient la libéralisation et la déréglementation des marchés, la privatisation des industries, le développement de droits de propriété, etc. (Williamson, 1990). Une seconde génération de réformes a pris le relais au milieu des années 1990. Elle confirmait et même amplifiait les recommandations

précédentes mais soulignait la nécessité de favoriser une bonne gouvernance. La théorie dominante considère désormais que la globalisation est un processus qui doit être soutenu par trois principes : libéralisation (et déréglementation), privatisation et bonne gouvernance. Ces objectifs politiques à atteindre ne sont pas des « suppléments d'âme » ajoutés à la liste des mesures économiques, ils font totalement corps avec elles. L'économie orthodoxe devient aujourd'hui plus *politique* parce que la mondialisation mine les égoïsmes des États, dont l'intervention est suspecte sauf lorsqu'il s'agit de corriger des « défaillances du marché ». L'*intégration* et l'*interdépendance* produites par la mondialisation ne s'arrêtent pas au domaine économique, elles dégagent un large horizon pour renouer avec l'économie (politique) comme science morale, qui était au cœur du projet d'A. Smith (Sen, 1999)¹. Tel est également l'objectif du *Contrat global* proposé par l'ONU aux responsables des grands groupes industriels mondiaux (février 2000). L'orthodoxie considère donc que l'économie est la force motrice, mais que la réalisation du marché mondial exige l'ingérence politique pour briser les résistances au succès de l'économie de marché, et faire de chaque individu un porteur de droits de propriété.

L'économie politique du « post-consensus de Washington » appelée de ses vœux par J. Stiglitz est en rupture avec la précédente et elle revendique l'ajournement des mesures préconisées par les Institutions financières internationales (1998). La mondialisation ne signifie pas le parachèvement des « lois du marché », elle a au contraire amplifié et même créé de nouvelles défaillances du marché. Il existe ainsi des « défaillances du marché génériques » liées à l'information et à la coordination entre les agents (Rodrik, 2004, p. 3). Le marché est certes une institution, mais les économies nationales fonctionnent sur la base d'une large variété d'autres institutions de type politique, culturel, etc. qui sont également importantes. Le rôle de l'État est donc primordial, il ne peut être confiné aux quelques fonctions régaliennes, car la réduction des inégalités constitue un facteur de la croissance et non pas son sous-produit. Confirmant les mises en garde sur le danger des inégalités sociales que Keynes formule en conclusion de la *Théorie générale*, elle établit une interdépendance entre la réduction des inégalités et la croissance économique. La réponse ne peut être que planétaire, et certains proposent la mise en place d'un « nouveau compromis de Bretton Woods » qui concilierait la globalisation (l'intégration économique), le rôle des États-nations et la démocratie (Rodrik, 2000).

¹ Comme le déclarait le directeur du FMI « A [...] key feature is the convergence between respect for ethical values and the search for economic efficiency and market composition », M. Camdessus, discours à la CNUCED X, Bangkok, février 2000.

L'économie politique radicale met l'accent sur les interactions nouvelles entre l'économie et le politique qui caractérisent la mondialisation actuelle. Le néolibéralisme cherche à mettre en œuvre un projet politique, que Polanyi avait appelé la « société de marché », fruit d'une conception qui tient « pour équivalentes l'économie et les relations contractuelles, et les relations contractuelles et la liberté » (Polanyi, 1983). L'extension des marchés repose avant tout sur un élargissement des droits de propriété. La mondialisation ne peut donc pas être réduite à une extension géographique du capitalisme, mais à la conquête de nouveaux domaines d'accumulation fructueuse. Le développement des droits de propriété sur les processus du vivant et sur l'activité intellectuelle porte témoignage que toutes les activités humaines et naturelles, y compris celles qui conditionnent la reproduction de la vie des populations, ont vocation à être privatisées. La nécessité pour l'État d'assurer la sécurité des droits de propriété s'accroît au rythme de l'élargissement des sphères de la propriété privée. La protection de ces droits ne repose pas seulement sur l'appareil juridique de plus en plus inspiré par le droit anglo-saxon, mais sur le recours à l'arsenal « sécuritaire », qu'il soit directement employé par les institutions étatiques ou confié par délégation à des agences privées, dont les sociétés militaires privées qui se créent en quantité, sont un exemple bien documenté dans les guerres et les opérations de maintien de la paix contemporaines.

I. La trinité orthodoxe : libéralisation-privatisation-bonne gouvernance

Il n'est pas exact d'affirmer que la théorie dominante, telle qu'elle est mise en œuvre dans les politiques néolibérales, est purement « économique » et qu'elle ignore les dimensions *politiques* de l'économie. Certes, les dix principes du « Consensus de Washington »², centrés sur l'équilibre budgétaire, la privatisation des industries, la libéralisation et la déréglementation des marchés, et la protection des droits de propriété offrent une rusticité certaine (Williamson, 1990). Le Consensus révèle la confiance mise dans la capacité des « marchés », lorsqu'ils sont bien (c'est-à-dire peu) réglementés, à assurer la croissance et le progrès social. Ainsi, « la preuve est clairement établie que la croissance bénéficiée aux pauvres, même si aucune mesure spécifique de type "*croissance pour les pauvres*" n'est prise. Les bénéfices se diffusent à tous » (Williamson, 2002, p. 11). En sorte que les questions économiques de base

² Pour Williamson, les institutions de Washington incluent : le FMI, la Banque mondiale, la Banque inter-américaine pour le développement, et le Trésor américain (1990).

peuvent être discutées à l'écart des questions politiques de la démocratie, car les premières relèvent de la science positive et les secondes de jugements normatifs (1993, p. 1330).

Cette position n'a toutefois pas tenu longtemps, et l'analyse « orthodoxe » de la mondialisation a rapidement trouvé son *économie politique*³. Peu de temps après que les règles du « Consensus de Washington » eussent été formulées, une seconde génération de réformes est apparue. La mise en place d'une « bonne gouvernance » a été au centre de ces réformes institutionnelles recommandées par les IFI, elle a reçu le support de la théorie dominante. Il importe peu ici de savoir si cette prise en compte des institutions par les IFI et leurs penseurs résulte de l'échec de leurs politiques⁴, de l'influence de leurs critiques (en particulier celles formulées par Stiglitz et les défenseurs du post-consensus), ou de l'exhumation de pans de la théorie dominante qui avaient été négligés au profit d'un « fondamentalisme du marché » qui, selon Williamson, aurait mal compris le message du Consensus. On sait en effet que, même sur le plan de la cohérence interne de la théorie, l'idée qu'il faut choisir entre justice sociale et « efficacité » (c'est-à-dire optimalité au sens de Pareto) n'a pas de fondement sérieux (Guerrien, 1989, p. 54)⁵. En somme, « sur le plan économique, le défi est de montrer pourquoi la mondialisation est désirable au sens de Paréto tout en imaginant des mécanismes de transferts compensatoires » (Wyplosz, 2002, p. 304).

L'objectif de la « bonne gouvernance » est la mise en place d'institutions – car il en faut pour créer les « mécanismes » – qui permettent de rendre la mondialisation « désirable ». L'intégration dans l'agenda des IFI de la « bonne gouvernance » révèle à sa manière que la formule : « les institutions comptent », qui a longtemps servi de cri de ralliement

³ En réalité, la théorie néoclassique possède son économie politique depuis plusieurs dizaines d'années. La théorie des *choix publics* s'est développée pour appliquer la théorie (néoclassique) des choix rationnels à « l'*homo politicus* » (Shughart II, Tollison, 2005, p. 1). Son influence sur l'évolution de l'analyse de la mondialisation par la théorie dominante est évidente.

⁴ Le rapport 2005 du *World economic forum* publié par un groupe de réflexion entièrement acquis aux bénéfices du « marché » souligne les déséquilibres généraux qui menacent le système d'échange mondial.

⁵ L'idée d'un « tout-marché » dans le Consensus ne résiste d'ailleurs pas à l'analyse ; cf. le principe n° 2 énoncé par Williamson : *Les dépenses publiques doivent être réorientées des domaines politiques sensibles qui reçoivent plus de ressources que leur rendement économique ne le justifie [...] vers les domaines négligés qui ont des rentabilités économiques élevées et les capacités d'améliorer la répartition des revenus, tels que l'enseignement primaire, la santé et les infrastructures.*

aux hétérodoxes, est aujourd'hui assez stérile⁶. Il est vrai que selon les promoteurs de ces réformes, la 2^e génération de mesures destinées à créer des institutions solides (« oubliées » dans la première version), tout autant que la première, était orientée vers la déréglementation (du marché du travail, dans un continent où la main-d'œuvre *informelle* représente pourtant plus de 60 % des actifs), la privatisation (des services publics et sociaux) et la protection (des investisseurs privés)⁷. En d'autres termes, les institutions doivent être créées au profit du marché, comme le rappelle la Banque mondiale (World Development Report, 2002). Plus fondamentalement, pour la pensée orthodoxe, le « marché » est l'institution souveraine qui doit primer sur toutes les autres institutions.

La bonne gouvernance est aujourd'hui clairement orientée vers le soutien aux pratiques démocratiques des États nationaux, car la situation des IFI est un peu différente (voir plus loin). La *responsabilité*, qui implique de rendre des comptes (*accountability*), la *transparence*, la lutte contre la *corruption*, forment les principes de base qui permettent à la *société civile* de faire entendre sa voix et de faire progresser la démocratie, au besoin à l'aide d'une intervention contraignante venue de l'extérieur.

La démocratie s'est indiscutablement imposée, aux côtés de la libéralisation et de la déréglementation des marchés, comme une variable explicative fondamentale de la croissance dans le cadre de la mondialisation. Ce n'était pas gagné d'avance. Il y a quelques années seulement, une partie du courant dominant considérait que l'existence de démocraties était une entrave à la croissance économique. Un régime démocratique favorise une explosion de la demande, et donc de la consommation, elle décourage l'épargne qui est un moteur de l'investissement (Barro, 2000). À l'inverse, un régime autoritaire permet au gouvernement d'être abrité des pressions catégorielles. Les syndicats de salariés sont en général puissants, ils sont *a priori* considérés comme une menace, parce

⁶ La formule est d'ailleurs reprise dès 1998 au sein de la Banque mondiale, dans le titre du rapport pour l'Amérique latine *Beyond the Washington Consensus : Institutions matter* (Burki, Perry, 1998).

⁷ Ainsi, le rapport observait que la première génération de mesures avait été efficace dans la réduction de la pauvreté et des inégalités, et qu'il convenait de promouvoir désormais le « renforcement de l'environnement légal et réglementaire (en particulier la déréglementation du marché du travail, et l'amélioration des réglementations destinées à favoriser les investissements privés dans les infrastructures et les services sociaux) » (cité par Williamson, 1999). Il est vrai que cette seconde génération de mesures fut proposée quelques mois seulement avant l'effondrement de l'Argentine, qualifié de « bon élève du FMI » pour avoir mis en œuvre la première génération de réformes...

qu'ils sont en mesure d'organiser la « capture » de l'État démocratique au compte des intérêts particuliers et contre l'intérêt général. En conséquence,

les pays dans lesquels les coalitions favorables à la redistribution des revenus ont été rendues impuissantes (emasculated) ou supprimées par un gouvernement totalitaire ou une occupation militaire étrangère devraient connaître une croissance relativement stable une fois qu'un ordre légal et stable a été établi (Olson, 1982, p. 75).

La priorité doit donc être mise sur la croissance qui conduit à l'amélioration du niveau de vie, d'où émergera ensuite la liberté politique. Celle-ci est donc un « bien de luxe » qui n'émerge qu'à partir d'un certain seuil de développement (R. Barro, dans son ouvrage *Democracy and growth*, pp. 23-24 cité dans *Freedom House*, 2005). Le libéralisme économique, condition de la croissance et de la prospérité, est d'ailleurs parfaitement compatible avec le totalitarisme, comme ce fut le cas au Chili, bien que « les crimes commis au cours de ces années, n'étaient en rien nécessaires, et ne peuvent être justifiés comme faisant partie d'un effort de guerre » (Barro, 2004, p. 105). En réalité, l'histoire suggère qu'il y a deux types de dictateurs : ceux dont l'intérêt personnel entre en conflit avec la recherche de croissance, et ceux dont les intérêts débouchent sur une préoccupation en accord avec le développement économique⁸ (Barro, 2000, p. 48). La boucle de l'économie politique dominante était donc formulée ainsi : croissance \Rightarrow élévation du niveau de vie \Rightarrow développement de la démocratie. Pour une partie du courant dominant, la démocratie n'est plus aujourd'hui un objectif dérivé mais complémentaire de la libéralisation et à la privatisation.

L'adhésion du courant dominant, au cours des années 1990, à la nécessité de la démocratie comme support de la bonne gouvernance et de la croissance économique est sans doute, sur le plan théorique, aussi fragile que la recherche de « bons » dictateurs. Cette indécision à choisir entre démocratie et dictature tiendrait à la difficulté du courant dominant à construire une véritable théorie de l'État (Przeworski, Limongi, 1993). Il reste que le chemin qui conduit de l'acceptation (même résignée) de la dictature au programme de promotion de la démocratie (la bonne gouvernance) reproduit en quelque sorte le chemin qui va de Hobbes à Locke. Confrontés à l'émergence du marché capitaliste, les deux philosophes proposent des réponses opposées. Le souverain est contraint, selon Hobbes, d'user de l'absolutisme pour empêcher la guerre de « tous

⁸ Il faut préciser que cette argumentation était également partagée par certains « développementalistes », qui considéraient généralement que la croissance économique était une priorité, la démocratie devait suivre comme un corollaire de l'amélioration du niveau de vie des populations.

contre tous » qui est encouragée par le marché. Locke, qui écrit après la *Glorieuse révolution* (1688), qui renverse la monarchie, cherche au contraire à montrer que la réconciliation est possible entre les principes d'égalité entre les hommes (proclamé en 1689 par la *Bill of rights*) et le développement des inégalités qui accompagne l'expansion du capitalisme. Dans l'état de nature, les hommes sont propriétaires de leur personne (donc de leur activité de travail), de leurs biens, et ils sont libres. Ce sont ces qualités que Locke veut universaliser, mais l'état de guerre qui résulterait de cette situation doit conduire à établir une hiérarchie. Le conflit éventuel ou réel entre la propriété des biens et l'existence de droits humains est tranché en faveur des premiers, car l'activité humaine, à commencer par celle qui consiste à améliorer la nature par son travail, ne serait rien si elle n'était pas assortie de la possibilité pour l'homme de s'en approprier les résultats de façon *privée*. En sorte que la propriété privée est la condition de la liberté (Duchrow, Hinkelammert, 2004).

L'*homo œconomicus* tel qu'il est aujourd'hui envisagé par la théorie dominante est plus que jamais lockéen, car son existence repose sur les droits de propriété (et leur protection). Les politiques de « bonne gouvernance » démocratiques fondées sur la responsabilité, la transparence et la lutte contre la corruption, cherchent donc le développement de la propriété privée, comme cela est fréquemment rappelé par les responsables des Institutions financières internationales et les défenseurs de l'orthodoxie. Le rappel peut être brutal : « nous voulons que ces pays (les pays en développement, C.S.) ouvrent leur économie, mettent en place des règles de droit, développent la propriété privée et toutes les autres mesures qui ont marché ailleurs » (Meltzer, 2000, p. 4). Le conseil peut également être bienveillant lorsqu'il vient de la Directrice adjointe du FMI⁹ (Krueger, 2002). Il est dans tous les cas fondé sur l'hypothèse que *les droits de propriété privée* [qui constituent le 10^e principe du Consensus, C.S.]

visent certainement à défendre ceux qui sont détenteurs de droits de propriété, mais l'amélioration du fonctionnement de ces droits avantage à coup sûr les pauvres, parce que les gens qui sont particulièrement dans l'incapacité de défendre leur propriété privée quand les droits sont mal définis sont principalement les pauvres (Williamson, Juin 1999, p. 6).

Au cours des années 1990, les programmes de privatisation menés dans les pays du sud ont essentiellement concerné les infrastructures

⁹ Cf. « Le contrôle de l'État sur l'économie, un cadre institutionnel hostile aux marchés, des barrières commerciales, des droits de propriété faiblement enracinés, une mauvaise gouvernance et la corruption n'ont apporté ni croissance économique, ni réduction de la pauvreté ».

collectives. Selon cette théorie il conviendra désormais de porter l'effort sur la terre, qui constitue à la fois une ressource cruciale dans de nombreux pays et sur laquelle existent encore dans les pays du sud des formes de propriété communautaire, collective ou accaparée par des gouvernements. Le développement de droits de propriété est un impératif urgent (Deininger, 2003). L'objectif affiché serait de permettre aux paysans de devenir propriétaire et d'assurer ainsi à leur famille une vie décente aux propriétaires (Toulmin, 2005).

Le choix du terme de *gouvernance* n'est pas fortuit. Il est clairement distinct de celui de *gouvernement*, et il renvoie à l'idée du déclin de leur rôle dans la mondialisation (Rosenau, 1992, p. 23). La gouvernance ouvre ainsi la voie au « dépassement » de la légitimité des États par ceux de la personne humaine dans le sens lockéen. Le temps est révolu où la liberté des individus qui composent la *société civile*, pour reprendre le langage de la philosophie politique, était limitée par la souveraineté de l'État, ou au contraire que celui-ci était irrévocablement victime d'une « capture », comme le pensent les économistes des choix publics, qui « *appliquent les lois de l'économie au marché politique* ». En effet, à la suite des travaux d'Olson (1982, pp. 138-142)¹⁰, les économistes du courant dominant considèrent que le libre-échange et la liberté de circulation du capital produits par la mondialisation constituent le meilleur moyen de réduire la recherche de rentes par ceux qui soumettent l'État à leurs intérêts particuliers.

La primauté donnée au terme de gouvernance et la dénégation des gouvernements comme organe souverain ont deux conséquences : d'un côté, la reconnaissance des nouveaux acteurs de la société civile auxquels il faut faire de la place lorsqu'on veut promouvoir la démocratie (communautés, minorités, etc.) ; d'un autre côté, la voie ouverte à l'ingérence de la « communauté internationale » dans les affaires d'un pays, afin de promouvoir la « bonne gouvernance » contre les pratiques gouvernementales inefficaces, frappées d'une corruption endémique¹¹. L'ingérence de la communauté internationale qui passe nécessairement, mais pas exclusivement, par les institutions économiques internationales, pose elle-même un problème aux économistes du courant dominant. Ce sont en effet des organisations inter-étatiques, donc victimes d'une « capture » par les États-membres. Tirole préconise un système de gouvernance des IFI qui mette fin ou au moins réduise les pressions politiques exercée : « *la démocratie représentative ne résout pas forcé-*

¹⁰ « Le libre-échange et la mobilité internationale du capital permettent d'échapper aux coalitions favorables à la redistribution » (1982, p. 142).

¹¹ Cette ingérence peut même prendre une forme militaire. Sur les nouvelles interactions entre défense et sécurité économique, voir Serfati (2004).

ment le problème de base, car la politique est souvent incité à suivre l'opinion publique » (2002, p. 296). L'indépendance, une certaine absence de transparence dans les processus de décision, la création d'une équipe permanente de haut niveau à la direction des IFI lui paraissent des solutions à mettre en œuvre.

II. Post-consensus et « Nouveau compromis de Bretton Woods »

L'orthodoxie néolibérale, fondée sur la croyance que la globalisation des marchés produirait la convergence des économies nationales et le bien-être pour les populations, a été sérieusement contestée dans la seconde partie de la décennie 1990. La critique la plus célèbre, sinon la plus influente, est venue de J. Stiglitz, qui appela à l'ajournement des mesures préconisées par les IFI et proposa de mettre en place « un post-consensus qui dispose de plus d'instruments et adopte des objectifs plus larges » (1998).

L'hypothèse théorique qui fonde ces critiques est que les imperfections ne sont pas des défaillances ponctuelles ou temporaires des marchés, elles en sont des éléments constitutifs. Il existe des « défaillances du marché génériques » qui sont liées à l'information et à la coordination entre les agents (Rodrik, 2004, p. 3). La mondialisation ne balise donc pas une route qui irait vers le parachèvement des « lois du marché », elle a au contraire amplifié les défaillances du marché, et elle en a même révélé de nouvelles.

Dans ces conditions, le rôle de l'État, qui est primordial, ne doit pas être confiné aux quelques fonctions régaliennes, ni à un rôle de correcteur des « imperfections » et des défaillances du marché. Il doit promouvoir une politique résolue qui, à l'inverse de la « convergence universelle » des modèles de croissance à la Solow/Williamson, prendrait en compte les différences de niveaux de croissance et les configurations institutionnelles nationales. La revendication d'une *politique industrielle* (l'expression englobe en fait une vaste gamme d'interventions de l'État dans l'économie nationale) n'est plus taboue (Rodrik, 2004). Il n'est pas pour autant question de renouer avec les théories et politiques « développementalistes » qui furent en vogue dans les deux décennies d'après-guerre. Leur discrédit, qui est aussi indéniable que l'échec de l'agenda du Consensus de Washington, fournit une remarquable opportunité historique de réinventer des politiques industrielles. Ces dernières doivent alors prendre en charge les services fondamentaux tels que l'éducation, la santé, les infrastructures de communication mais aussi la protection environnementale. Plus encore, elles doivent fournir des *incitations* à la découverte et l'innovation technologique, financer des projets risqués

mais à fortes retombées bénéfiques sur les plans social et économique. Ces politiques doivent donc faire une large place à la promotion des activités qui favorisent l'acquisition et le développement des connaissances. Sur ce plan, les propositions de l'OMC sont dangereuses en ce qu'elles favorisent excessivement l'extension des droits de propriété intellectuelle, alors que toutes les questions relatives à la diffusion internationale des connaissances doivent être abordées du point de vue du développement des peuples (Sitglitz, 2004).

L'économie politique du post-consensus réclame que l'État promeuve une politique de réduction des inégalités. En accord avec les mises en garde faites par Keynes dans la *Théorie générale* sur le danger des inégalités sociales pour l'avenir du capitalisme, elle établit une interdépendance entre la réduction des inégalités et la croissance économique des économies de marché. L'hypothèse est que l'économie est concernée avec la production de richesses, alors que la politique s'intéresse à la redistribution (Alesina, Rodrik, 1994). Jusqu'ici, le cadre demeure assez classique, et la référence au théorème de l'électeur médian, un des fondements des *Public Choices* accentue plutôt cette impression. La rupture avec l'orthodoxie vient toutefois de l'interdépendance entre l'économie et la politique et surtout de la primauté des choix économiques qui sont préconisés. Les inégalités de revenus qui existent dans un pays sont un frein à sa croissance macroéconomique. La taxation du capital, également envisagée par Keynes, est une mesure qui peut être utile pour réduire les inégalités, et les tests économétriques confirment cette hypothèse. De plus, « l'agnosticisme » initialement affiché quant à la nature du régime politique (démocratique ou autocratique) qui doit conduire ces politiques de redistribution (Alesina, Rodrik, 1994, p. 478) est modifié dans Rodrik (1997, p. 2). Un régime politique fondé sur la démocratie produit en effet une croissance de long terme et lui assure plus de stabilité ; il résiste mieux aux chocs macroéconomiques, et les salaires y sont plus élevés. La démocratie n'est pas un « luxe » que les pays pauvres ne pourraient se payer. L'existence de régimes démocratiques ne réduit pas la croissance dans les pays pauvres, contrairement à certaines affirmations, et la démocratie n'a pas à être sacrifiée sur l'autel du développement (Przeworski, 2004, p. 21).

La boucle bien-être-social-démocratie-croissance qui constitue le pilier de l'économie politique du post-consensus est ainsi bouclée, mais les inférences y sont nettement différentes de celles proposées par l'orthodoxie. La réduction des inégalités est à l'origine de la croissance et plus précisément du développement des pays les plus pauvres (Stiglitz, 2001). Cette proposition va à l'inverse de celle de Barro, qui estime que la relation de causalité qui va de la croissance vers l'amélioration du niveau de vie (et enfin vers la démocratie, « bien de luxe »), hypothèse

proposée par Lipset il y a plus de quarante ans, demeure valide (2000, p. 49).

Les critiques de l'orthodoxie néolibérale ne contestent pas qu'un énorme défi soit aujourd'hui à relever. Le cercle vertueux bien-être social \Rightarrow démocratie \Rightarrow croissance, qui a été testée et vérifiée dans de nombreux pays, est menacée à l'échelle de la planète, car il existe un « triangle d'incompatibilité (*trilemme*) entre la globalisation intégrale (élimination de toutes les barrières aux flux commerciaux et de capitaux), le système d'États-nations souverains, et la démocratie » (Rodrik, 2004). Il n'est possible que de concilier deux des trois termes, et on aura compris que Rodrik préconise de restreindre le processus de globalisation, parce qu'il est incompatible avec la démocratie. La globalisation menée par le Consensus de Washington est en effet un projet politique, non une fatalité économique; il convient donc de lui opposer un autre projet politique fondé sur une globalisation mieux maîtrisée. Pour maintenir et approfondir la démocratie, il faut sacrifier la globalisation intégrale et construire un nouveau « Compromis de Bretton Woods » qui comme celui adopté en 1944, laisse suffisamment de marges d'autonomie aux États-nations et maintienne la démocratie (2004, p. 17)¹².

Les propositions de Stiglitz sont différentes. La mondialisation économique a progressé à un rythme plus rapide que la mondialisation politique (Stiglitz, 2004). L'ordre du jour est donc de créer les institutions politiques internationales qui prendront en charge la *gouvernance globale*. L'économie politique orthodoxe considère que cette mission incombe aux organisations internationales, mais qu'il faut redéfinir leurs missions pour tirer les enseignements de la crise asiatique (1997) et de l'effondrement de l'économie de l'Argentine (2000). Stiglitz considère que le FMI a perdu beaucoup de sa légitimité politique en raison de l'échec de ces politiques (peu de croissance et pauvreté croissante des pays du sud) et que l'unilatéralisme de l'Administration Bush la discrédite pour prendre des initiatives internationales incontestées. Au plan national, les forces démocratiques avaient calmé les ardeurs du capitalisme, lui donnant « une face humaine » (2004, p. 9). La gouvernance globale prend donc un sens fort, celui de la mise en place d'un « gouvernement mondial » (*Id.* 2004, p. 3).

¹² Ce projet est donc différent du pronostic établi quelques années plus tôt, qui devait conduire à un *fédéralisme mondial* (Rodrik, 2000)

III. L'économie politique radicale

L'économie politique radicale affirme également que les processus de mondialisation économique résultent en bonne partie d'une construction politique. Les politiques néolibérales, initiées par le gouvernement Thatcher et l'Administration Reagan, ont été mises en place par les gouvernements des autres pays développés et relayés dans les pays du sud par les institutions financières internationales (Helleiner, 1994). La déréglementation des marchés ne procède d'aucun automatisme, mais de l'action collective menée en faveur de catégories et de classes sociales rentières ainsi que de groupes financiers. Ainsi, la réglementation néolibérale (habituellement qualifiée de « déréglementation ») dont Enron a bénéficié, a concerné les marchés de l'électricité (réseaux de distribution) et celle des marchés financiers de produits dérivés liés à l'énergie. Elle a été construite par une coalition d'institutions étatiques et de groupes privés, dont l'interaction a sans doute été plus dense et plus puissante que l'alliance qui unissait, par le truchement des commandes publiques, l'État keynésien aux entreprises publiques ou privées qui en étaient bénéficiaires au cours des décennies d'après-guerre (Roturier, Serfati, 2004).

Il est nécessaire de parler d'une économie politique de la mondialisation, mais en prenant en compte les interactions nouvelles entre l'économie et le politique. Le type de relations qui s'était construit dans le cadre des configurations nationales depuis la Seconde Guerre mondiale reposait sur une intervention politique pour limiter les effets dévastateurs du marché. Au plan international, l'ordre qui prévalait est qualifié de « libéralisme encastré » par Ruggie, qui désigne par là les fonctions stabilisatrices et de contrepoids à la toute puissance du marché qui furent exercés par les organisations internationales et les régimes internationaux. Un nouvel ordre s'est mis en place au cours des années 1980. Les politiques néolibérales ne diffèrent pas seulement des politiques keynésiennes par leurs objectifs macroéconomiques (politique monétaire vs politique budgétaire, distribution en faveur du capital plutôt que du travail, etc.). Elles cherchent à mettre en œuvre un projet de société tout à fait différent, ce que Polanyi avait appelé la « société de marché », fruit d'une conception qui tient « pour équivalentes l'économie et les relations contractuelles, et les relations contractuelles et la liberté » (1983, p. 331). Cet objectif est facilité par la liberté donnée au capital de se déplacer avec une grande mobilité et d'exercer ainsi ses effets destructeurs sur les économies nationales et la cohésion sociale. Le marché a désormais le monde comme terrain de jeu, et les résistances nationales sont de ce fait singulièrement affaiblies.

Une approche complémentaire insiste sur le fait que l'extension des marchés repose avant tout sur un élargissement des droits de propriété. Le marché est en effet une catégorie trop générale, et l'histoire montre que les rapports sociaux qui organisent les marchés peuvent être fort différents. La mondialisation n'est donc pas identifiable à une extension géographique du capitalisme, mais à la conquête de nouveaux domaines d'accumulation fructueuse. La privatisation de terres « communes », que les experts de la Banque mondiale incitent à mettre en œuvre, se traduit par un changement de rapports de propriété et non pas par un accroissement des territoires ou de l'échelle de la production agricole. Cette politique évoque le mouvement d'*enclosure* qui précéda et accompagna la révolution industrielle en Angleterre. L'appropriation privée ne concerne pas uniquement la terre. Les droits de propriété sur les processus du vivant et sur l'activité intellectuelle montrent que toutes les activités humaines et naturelles, y compris celles qui conditionnent les conditions de reproduction des populations, sont susceptibles d'être privatisés. Une nouvelle étape d'*accumulation primitive* est en cours. Cette expression, employée par A. Smith, est utilisée dans un sens critique par Marx. Il désigne ainsi des relations sociales dans lesquelles la violence est directement utilisée, à la différence du contrat de travail standard qui régit le rapport entre le capitaliste et le salarié, qui sont deux individus libres.

L'expression « accumulation primitive » est trompeuse puisqu'elle semble désigner une période initiale et qui se serait close avec l'avènement du salariat de masse. Or, la systématisation des droits de propriété n'a pas forcément pour corollaire le développement du salariat. S'il est absurde de parler de la « fin du travail » alors que le nombre de producteurs de valeurs n'a jamais été aussi important, on ne peut pour autant identifier ce processus à l'extension du salariat tel qu'il s'est déroulé continûment depuis plus d'un siècle dans les pays développés. Le travail « informel », catégorie « molle » créée par les institutions internationales pour tenir compte d'une réalité largement dominante dans de nombreux pays en développement et pays émergents, recouvre parfois des formes violentes de rapport social. Un autre fait marquant de la mondialisation est l'importance des « guerres pour les ressources » (qualifiées parfois de « nouvelles guerres ») qui déchirent les pays du sud, et particulièrement l'Afrique subsaharienne, auxquelles est consacrée une abondante littérature. Ces guerres ne traduisent pas une insuffisance de « bonne gouvernance », un *retard* de ces pays à s'inscrire dans la globalisation, comme l'affirment les experts de la Banque mondiale. Des groupes multinationaux, des gouvernements des pays développés, parfois certaines institutions internationales sont, à des degrés divers, impliqués directement ou indirectement dans l'économie de production/

prédation qui constitue la base matérielle de ces « nouvelles guerres » (Serfati, 2004).

*

* *

Les contributions qui sont rassemblées dans cet ouvrage sont des versions révisées de communications présentées au colloque « *Mondialisation contre développement ?* »¹³. Ce colloque poursuivait le travail mené sur les questions de la mondialisation lors d'un précédent colloque organisé par le C3ED (Serfati, 2003).

Ces contributions, développent toutes une critique de l'économie dominante, abordent sous des angles différents les enjeux que la mondialisation pose aux relations entre les pays du « Nord » et ceux du « Sud ». Les relations Nord-Sud constituent une composante majeure des processus de mondialisation contemporaine. Elles ne peuvent être abordées que sous l'angle géographique mais elles renvoient également à des rapports socio-économiques qui sont hiérarchisés et polarisés entre pays, mais également à l'intérieur des pays. La mondialisation s'accompagne de désastres pour une grande partie des pays du Sud, et d'une montée des inégalités et de calamités qui s'abattent sur les populations les plus vulnérables. Les contributions proposées dans cet ouvrage¹⁴ analysent les pouvoirs, les asymétries, les déséquilibres qui caractérisent l'économie politique de la mondialisation, mais discutent également des alternatives qui sont proposées. La première partie est consacrée au pouvoir de la finance et à son rôle dans les processus de mondialisation. Dans le premier chapitre, F. Chesnais analyse les rapports économiques et politiques qui permettent à un capital de placement financier concentré de se valoriser au moyen de prélèvements sur l'économie effectués par la médiation des marchés de titres de dette et de propriété des entreprises. Il examine ensuite les changements dans les cibles de l'investissement direct à l'étranger des grands groupes industriels transnationaux. Il conclut par quelques remarques sur le processus de « balkanisation » politique à l'œuvre dans de très nombreuses économies. Dans le chapitre

¹³ Ce colloque était organisé par le Centre d'Économie et d'Éthique pour l'Environnement et le Développement (C3ED, UMR IRD-UVSQ n° 063) à l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines les 10-11 juin 2004. Une autre partie des contributions, publiée par G. Froger (2006), porte sur l'étude des relations entre les processus de mondialisation et les discours et pratiques du développement durable ; elle questionne en particulier les politiques publiques mises en place par les économies en développement sous l'impulsion des organisations internationales et analyse le rôle de nouveaux acteurs dans l'ordre mondial.

¹⁴ Je remercie Sahondra Razakatiana pour le travail de préparation du manuscrit destiné à l'éditeur.

suivant, C. Serfati discute la thèse selon laquelle la libéralisation des flux d'échanges financiers et commerciaux serait aujourd'hui un facteur de paix entre les nations, parce qu'elle élève leur degré d'interdépendance et d'intégration économiques. Des arguments similaires avaient déjà été avancés dans la phase antérieure de forte internationalisation des échanges (1880-1914), alors que la montée en puissance de la finance et le développement du militarisme se sont pourtant mutuellement épaulés et contribué au partage de la planète par quelques pays développés.

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée aux asymétries et déséquilibres des échanges économiques contemporains entre les pays du Nord et ceux du Sud. C. Deblock, dans un cadre d'analyse institutionnaliste, montre que les États-Unis n'ont pas trois agendas commerciaux (bilatéral, régional et multilatéral), mais un seul. Cet agenda vise à enraciner dans la règle de droit leur vision d'un monde capitaliste, prospère et pacifique et, ce faisant, à construire les institutions internationales à l'image de leurs propres institutions. Depuis les années 1990, ils mettent l'accent sur les garanties (droits de propriété, liberté de transferts de fonds, etc.) qui doivent être accordée à leurs investisseurs. Dorval Brunelle analyse pour sa part l'agenda des États-Unis dans les Amériques. La chronologie qu'il fournit indique clairement que les difficultés et les résistances qu'ils rencontrent les conduisent à infléchir leur comportement. Les dirigeants des États-Unis ne dévient pas pour autant de leurs objectifs, dont l'un d'entre eux est la mise en place d'une « communauté des démocraties » au centre de laquelle la sécurité nationale des États-Unis est étroitement associée au libre-échange et à l'intégration régionale. Le pouvoir asymétrique exercé par les pays du Nord n'est pas l'apanage des États-Unis, ainsi que le montre le chapitre rédigé par C. Mainguy, qui aborde les conséquences de la coopération entre l'UE et les pays ACP. Les accords de Lomé, dont les résultats furent jugés négatifs, ont été remplacés par les accords de Cotonou. Les théories dominantes (fondées sur les avantages comparatifs) arguent des bénéfices de l'intégration Nord-Sud (Afrique/UE) retirés par les pays du sud. En fait, les accords de partenariat économiques visent à ouvrir un peu plus les marchés des pays du sud aux produits européens et à induire une désindustrialisation et des baisses de recettes fiscales non négligeables.

La troisième partie de l'ouvrage fournit un éclairage sur les conséquences sanitaires et environnementales de relations aussi inégalitaires entre les pays du Nord et les pays du Sud. Comme le démontre le chapitre rédigé par A. Hamdouch et M.-H. Depret, les droits de propriété intellectuelle dans l'industrie du médicament, qui sont défendus par les pays industrialisés, contribuent à renforcer ce que les auteurs appellent

le « sous-développement endogène » des pays du Sud. La limitation de l'accès aux médicaments les plus essentiels, conjuguée à d'autres fléaux (absence d'eau potable, faiblesse des dépenses publiques de santé, etc.), conduit à des situations sanitaires désastreuses pour des centaines de millions d'individus. Les délocalisations des activités fortement polluantes des industries des pays du nord vers le sud, auxquelles le chapitre de S. Rousseau est consacré, aggravent la situation des populations les plus vulnérables. L'affirmation qu'elles pourraient contribuer à la croissance des pays les moins développés, qui feraient ainsi jouer un de leurs avantages comparatifs, est contredite par les données du PNUD.

Les chapitres qui composent la quatrième partie analysent les conditions qui permettraient de réduire les fortes inégalités et asymétries actuelles. Dans le chapitre qu'elle a rédigé, S. Moreira tire un bilan des études économétriques consacrées à l'efficacité de l'aide sur la croissance économique des pays du Sud. La trentaine d'études examinées fournit des indications sur cette relation, mais elles sont plutôt décevantes sur les autres variables, économiques, politiques et institutionnelles qui pourraient influencer sur cette relation. La même prudence nécessaire est soulignée dans le chapitre écrit par G. Stefania et F. d'Elia, qui indiquent que l'aide est sans doute utile, mais qu'un niveau conséquent de dépenses publiques est indispensable pour réduire les inégalités et l'évolution du degré de pauvreté des pays du sud. Au contraire, les « bonnes politiques » (*sound policies*) qui préconisent la stabilisation macroéconomique, la « bonne gouvernance » et dans le même temps la réduction des dépenses publiques, s'accompagnent au niveau global d'écarts très importants et croissants des indices de développement humain. La comparaison entre la Chine et l'Inde, proposée par J.-C. Berthod dans son chapitre, souligne que l'analyse géopolitique est un élément déterminant lorsqu'on s'intéresse à l'intervention de l'État, alors qu'elle est largement ignorée par les études macroéconomiques « standards ». Elle est néanmoins indispensable pour comprendre pourquoi la Chine tire un plus grand profit que l'Inde des IDE. Les motifs géopolitiques internes expliquent également la forte concentration des IDE au cœur des lieux de pouvoir du système chinois, ce qui se traduit par des déséquilibres géographiques importants et accentue les dysfonctionnements économiques.

La cinquième partie souligne l'implication nécessaire des agents sociaux dans les politiques qui visent à réduire les inégalités. Dans un chapitre consacré à la technologie, qui est à la fois une composante et un vecteur de la mondialisation, G. Caire explique que la technologie porte également témoignage de rapports de pouvoir déséquilibrés. Dans l'espace mondialisé contemporain, la diffusion de la technologie passe par les communautés scientifiques, les complexes militaro-industriels et

les firmes multinationales, mais elle est également soumise à des freins légaux, économiques ou comportementaux. Sa gouvernance requiert des processus d'optimisation, dans une perspective économique, et de démocratisation, dans une perspective sociale.

Les dimensions sociales sont également présentes en particulier dans le chapitre que D. Drache nous propose. La marginalisation sociale et l'injustice résultent pour une part importante du type d'intégration économique produit par la mondialisation contemporaine. L'inclusion sociale – définie par une « vie satisfaisante » (*good life*) mais aussi par la possibilité pour chaque être humain d'y accéder – exige la construction de liens politiques et sa reconnaissance comme objectif prioritaire. Le plan d'Action du sommet de Québec semble avoir ouvert une brèche dans ce sens en liant intégration économique et sociale.

La dernière partie de l'ouvrage comporte deux chapitres qui sont beaucoup moins optimistes sur les solutions adoptées ou proposées. A. Saludjian montre comment les courants néostructuralistes, pourtant issus des analyses critiques des décennies d'après-guerre, intègrent depuis les années 1990 des éléments de la théorie dominante (néoclassique). Ils se traduisent, sur le plan des politiques économiques, par des recommandations qui ne sont pas foncièrement différentes de celles du FMI et de la Banque mondiale dont le bilan en termes de vulnérabilité aux crises, de fragilité politique et de panorama social désastreux, pour les pays qui les ont mis en œuvre, doivent être tirés. Enfin D. Uzunidis propose pour les pays du Sud une autre organisation qui s'oppose au « cadre légal mondial d'accumulation » que les pays développés et les institutions internationales ont créé. Les politiques néo-mercantilistes qu'ils pratiquent ruinent en effet les pays du Sud qui ont accepté l'ouverture non contrôlée de leur économie. Les solutions passeraient alors par une réhabilitation du rôle de l'État, une priorité aux dépenses sociales et d'infrastructures, un système centralisé de l'épargne domestique, et une ouverture internationale différenciée en fonction des objectifs nationaux.

Références

- Alesina, A. et Rodrik, D., « Distributive Politics and Economic Growth », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, n° 2, mai, pp. 465-490, 1994.
- Barro, R., « Democracy and Growth », *Journal of Economic Growth*, vol. 1, n° 1, pp. 23-24, 1996.
- Barro, R., *Les facteurs de croissance économique. Une analyse transversale par pays*, Economica, Paris, 2000.
- Barro, R., *Rien n'est sacré ! Des idées en économie pour le nouveau millénaire*, Economica, Paris, 2004.

- Burki, J. et Perry, G., *Beyond the Washington Consensus : Institutions matter*, WB, Washington, 1998.
- Deininger, K., *Land Policies for Growth and Poverty Reduction*, The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, Washington DC, 2003.
- Duchrow, U. et Hinkelammert, F., *Property for people, not for profit, Alternatives to the global tyranny of capital*, Zed Books, Londres, 2004.
- Freedom House, « The Contributions of Economic Growth to Democracy », <http://www.freedomhouse.org/research/freeworld/2000/essay3d.tm>, accès 15/09/2005.
- Froger, G., *Mondialisation et développement durable ?*, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles.
- Guerrien, B., *L'économie néoclassique*, Repères, La Découverte, Paris, 1989.
- Helleiner, E., *States and the Reemergence of Global Finance, From Bretton Woods to the 1990s*, Cornell University Press, 1994.
- Krueger, A., « Supporting Globalization », Remarks at the 2002 Eisenhower National Security Conference for the 21st Century : Anticipating challenges, Seizing Opportunities, Building Capabilities, 26 septembre 2002, <http://www.imf.org/external/np/speeches/2002/092602a.htm>.
- Maddison, A., *L'économie mondiale : une perspective millénaire Études du centre de développement*, OCDE, Paris, 2001.
- Meltzer, A., « A System in Turmoil », IntellectualCapital.com, 13 avril 2000, <http://www.IntellectualCapital.com/issues/issue364/item9060.asp>.
- Olson, M., *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*, Yale University Press, New Haven et Londres, 1982.
- Polanyi, K., *La grande transformation ; Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Gallimard, Paris, 1983.
- Przeworski, A. et Limongi, F., « Political Regimes and Economic Growth », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, n° 3, Summer, pp. 51-69, 1993.
- Przeworski, A., « Democracy and Economic Development », in Mansfield, E. et Sisson, R., *Political interests and Public Interest*, Ohio University Press, Columbus, 2004, accès : <http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/faculty/przeworski/papers/sisson.pdf>.
- Rodrik, D., « How Far International Integration Go », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 1, Winter, pp. 177-186, 2000.
- Rodrik, D., « Industrial Policy for the Twenty-first Century », Paper prepared for UNIDO, septembre 2004, <http://www.ksg.harvard.edu/rodrik/>.
- Rosenau, J., « Governance, order, and change in world politics », in Rosenau, J. et Czempiel, E.-O. (dir.), *Governance without Government : Order and Change in World Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- Roturier, P. et Serfati, C., « Enron, la "communauté" et le capital financier », *Revue de l'IRES*, n° 40, pp. 1-30, 2002/3.

- Samuelson, P., « Where Ricardo and Mil Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalisation », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 3, Summer, pp. 135-146, 2004.
- Sen, A., *L'économie est une science morale*, La Découverte, Paris, 1999.
- Serfati, C., *Impérialisme et militarisme au vingt-et-unième siècle*, Éditions Page2, Lausanne, 2004.
- Shughart, W. et Tollison, R., « Public choice in the new century », *Public Choice*, 124, pp. 1-18, 2005.
- Stiglitz, J., « More Instruments and Broader Goals : Toward the Post-Washington Consensus », World Institute for Development Economic Research (WIDER), *Annual Lectures*, 2, Helsinki, 1998, <http://www2.gsb.columbia.edu/faculty/jstiglitz/>.
- Stiglitz, J., « Development Thinking at the Millenium », Annual World Bank Conference on Development Economics, pp. 13-38, 2001.
- Sitglitz, J., « The Future of global governance », Initiative for Policy Dialogue (IPD), *Working Paper series*, 2004.
- Tirole, J., « La gouvernance des institutions internationales », in Jacquet, P., Pisany-Ferry, J et Tubiana, L., *Gouvernance mondiale, Conseil d'Analyse économique*, La documentation française, pp. 291-301, 2002.
- Toulmin, C., « Securing land and property rights in Subsaharian-Africa : the role of local institutions », revised version of « Securing land and property rights in Africa : improving the Investisment climate », in *World Economic Forum, Global Competitiveness Report 2005-06*, Suisse, 2005.
- Williamson, J., « What Washington Means by Policy Reform », in Williamson, J., ed., *Latin American Adjustment : How Much Has Happened ?* (Washington Institute for International Economics), 1990, http://www.iie.com/publications/author_bio.cfm?author_id=15.
- Williamson, J., « What should the Bank Think about the Washington Consensus ? », Paper prepared as a background to the *World Bank's World Development Report 2000*, juillet 1999, http://www.iie.com/publications/author_bio.cfm?author_id=15.
- Williamson, J., « The Washington Consensus and beyond », 2002, http://www.iie.com/publications/author_bio.cfm?author_id=15.
- World Development Report 2002, *Building Institutions for Markets*, Washington D.C., 264 p., 2002.
- Wyplosz, C., « L'économie en avance sur les institutions », in Jacquet, P., Pisany-Ferry, J. et Tubiana, L., *Gouvernance mondiale, Conseil d'Analyse économique*, La documentation française, 2002.