

Etat et mondialisation

Michel Husson*, *Politis, La Revue* n°6, 1994

Le terme de mondialisation remplace dorénavant celui d'internationalisation dans les analyses des économistes, qui parlent volontiers - mais ce n'est rien d'autre qu'un anglicisme - de globalisation. L'introduction de cette notion nouvelle suggère l'idée d'une transformation qualitative : il y aurait non seulement accélération et amplification de l'internationalisation, mais aussi émergence d'un nouveau mode de structuration de l'économie mondiale. Quels sont alors les traits nouveaux qui permettent de conclure à une telle rupture ? De la littérature sur le sujet, on peut extraire trois caractéristiques essentielles.

D'abord, la formation d'un marché mondial réellement unifié : que ce soit du point de vue de la production ou des échanges, l'économie mondiale constitue un tout qui tranche avec la réalité antérieure. A une juxtaposition de marchés nationaux se serait substitué un marché global qui deviendrait l'horizon stratégique naturel des grandes firmes, l'effondrement des sociétés bureaucratiques à l'Est ne faisant évidemment qu'amplifier le mouvement. Le second élément renvoie à l'émergence de firmes mondialisées « gérant sur une base planétaire la conception, la production et la distribution de leurs produits et services » (1). Enfin, dernier point, cette mise en place d'une économie-monde serait allée beaucoup plus vite que la construction ou le renforcement des institutions supra-nationales, de telle sorte que, face à la mondialisation, on ne trouverait aucun mécanisme de régulation adéquat.

Cette tendance à la mondialisation a été doublement renforcée au cours des années quatre-vingt, aussi bien par les mutations technologiques que par les politiques néo-libérales. La constitution d'une économie-monde intégrée va en effet de pair avec la transformation des méthodes de production qui rendent possible la mise en place d'une division internationale du travail soûplement structurée en réseaux, au lieu de la stricte segmentation que l'on imaginait au début des années quatre-vingt. Le caractère de plus en plus immatériel de la production de marchandises, le développement des moyens de communication, de transfert des connaissances et de gestion instantanée des flux financiers, du travail à distance, etc.. constituent le soubassement technologique de ce processus. Du point de vue politique, l'orientation néo-libérale dominante au cours de la dernière décennie est parfaitement en prise, puisque l'un de ses objectifs est de lever tous les obstacles que la circulation des flux de marchandises et d'argent pourraient rencontrer. C'est pourquoi la globalisation est aussi en grande partie une globalisation financière, rendue possible par la déréglementation quasi-universelle des marchés des capitaux et des monnaies.

Ce processus est également en phase avec les privatisations. Comme l'explique l'ultra-libéral *The Economist* (2), ce sont en théorie les branches de services (distribution d'eau et d'électricité, transports et télécommunications, banques et assurances) qui devraient attirer les mouvements de capitaux puisque les produits correspondants ne se déplacent pas. Mais ces branches étaient pour la plupart « des monopoles d'Etat dans la plupart des pays, ou étaient réservées à des entreprises locales. Tout cela a changé dans les années quatre-vingt, grâce à la privatisation et à la dérégulation » qui apparaissent ici comme les moyens de lever les obstacles à la mondialisation.

La fin de l'économie nationale

La mondialisation tend à dissoudre l'unité constitutive de l'Etat et du capital national, sous ses différents aspects. Celui de la marchandise d'abord. Comme le souligne Petrella « les produits sont de plus en plus extra-territoriaux : il devient impossible de leur attribuer une nationalité ». Reich utilise à peu près la même formule : « rares sont les produits qui ont une nationalité déterminée » (3). L'appareil productif s'autonomise de plus en plus du territoire-marché national, et certaines firmes sont devenues parfaitement extra-territoriales, comme Nestlé, en ce sens que la

* Michel Husson est économiste, actuellement chargé de mission à l'Institut de recherches économiques et sociale (IRES). Il participe par ailleurs à l'animation du mouvement AC (Agir ensemble contre le chômage). Il vient de publier, avec Thomas Coutrot, *Les destins du Tiers Monde* (Nathan).

firme suisse ne réalise qu'une faible proportion de sa production ou de ses ventes en Suisse même. Pour citer encore une fois Reich : « Les firmes "américaines" sont désormais, comme les produits américains, déconnectées des Etats-Unis ».

Cette déconnexion s'étend assez logiquement à un attribut central de l'Etat, à savoir la monnaie. Le problème de la gestion de la contrainte monétaire se pose dorénavant à l'Etat en des termes totalement nouveaux. Jusqu'ici, la valeur de la monnaie pouvait se régler en agissant sur la balance commerciale. En restreignant la demande intérieure, on améliorait la balance des paiements et on détendait ainsi les pressions qu'un déficit commercial faisait peser sur le taux de change. Aujourd'hui, dans la mesure où une proportion importante des échanges extérieurs d'un pays donné sont en réalité des échanges intérieurs aux grandes firmes, l'effet résultant sur les soldes commerciaux et financiers dépend en fin de compte de considérations de stratégies privées. Les frontières de l'Etat deviennent floues : on ne sait plus par exemple comment interpréter une balance des paiements, et un divorce croissant peut apparaître entre la santé des entreprises et la dynamique économique d'un pays donné. De manière générale, la coordination des unités de production, l'extension du marché, les courants d'approvisionnement des principales entreprises ne coïncident plus avec leur base nationale.

Et si l'on pousse jusqu'au bout ce raisonnement, on en arrive à affirmer que l'Etat n'a plus de politique industrielle possible, mais qu'il doit se contenter de rendre son territoire attractif. C'est exactement la conclusion à laquelle parvient un rapport récent du Commissariat au Plan qui prend pour acquis cette transformation : « Les outils de la production industrielle changent donc de nature. Les Etats pourront, moins qu'autrefois, compter sur la "sainte alliance" avec leurs entreprises nationales (soutiens et protections contre investissements et emplois) pour assurer le développement de leur territoire » (4).

Attractivité ne signifie pas forcément bas salaires et faible niveau de protection sociale. Pour Porter (5), par exemple, les conditions de l'attractivité renvoient à l'existence d'une demande solvable et sophistiqué, d'un tissu industriel dense (firmes de grande taille soumises à concurrence et PME performantes) d'une offre de facteurs efficaces (main d'oeuvre qualifiée, infrastructures, communications). Mais la fonction économique principale de l'Etat a bel et bien changé, et consiste désormais à assurer les conditions générales de cette « attractivité ».

Nouvelles fonctions de l'Etat

Du coup, ce sont de nouveaux rapports qui se nouent entre Etats et groupes mondiaux. A partir du moment où, comme le note Petrella, « la réussite de "nos" entreprises sur la scène mondiale est une condition de succès et de sauvegarde de l'autonomie technologique et économique du "pays" », le rôle respectif des uns et des autres tend à se renverser, de telle sorte que « l'entreprise est en train de devenir l'organisation de "gouvernance" de l'économie mondiale avec l'appui des "Etats" locaux ».

Les formes de la concurrence internationale ont par ailleurs changé. Par certains côtés, elle n'a jamais été aussi féroce ; mais, elle s'accompagne dans le même temps de la création de complexes réseaux d'alliances qui instituent des relations de coopération, visant notamment à la mise en commun des énormes ressources nécessaires à la recherche de nouvelles technologies. Entre les grands groupes, les effets de concurrence et les relations de coopération s'entrecroisent au niveau mondial, et l'on peut avec Petrella, parler de « réticulation oligopolistique ». Cette combinaison spécifique ne laisse aux Etats qu'un rôle de plus en plus subordonné : ils se voient chargés de couvrir le coût des infrastructures (recherche fondamentale, universités, transferts technologiques,...), de mettre en place des incitations fiscales, de garantir des débouchés suffisants (marchés publics), enfin d'apporter un soutien aux entreprises nationales au niveau commercial ou réglementaire. La densification des liens entre groupes se traduit par un rétrécissement de fait des marchés concurrentiels.

Cette transformation du rapport Etat-entreprises fait que « les Etats tendent à remplir leur propre rôle social en déléguant de facto aux entreprises la tâche de garantir le développement socio-économique du pays (...) l'entreprise privatise ce rôle social (...) la compétition économique devient une confrontation entre Etats, alliés avec des entreprises dont les réseaux d'action et

d'alliances sont de plus en plus mondialisés ». Un tel renversement admet un effet pervers important, dans la mesure où l'Etat, qui est censé représenter l'intérêt général, dispose dorénavant d'une base plus étroite que l'entreprise mondialisée dont les intérêts orientent l'action de ce même Etat.

Petrella théorise cette inversion des rôles : « Dans le cadre actuel de la mondialisation de la technologie et de l'économie, ce sont les sujets à vocation particulière et porteurs d'intérêts particuliers qui "tirent" et "orientent" l'action des sujets à vocation générale, porteurs de l'intérêt public ! ». On assiste donc à une « dissociation croissante entre le "pouvoir" économique mondialisé et le "pouvoir" politique "national" ». Encore une fois, la technologie joue ici un rôle-clé, et induit « une diminution de la participation et du contrôle démocratique du développement scientifique, technologique et économique au niveau de chaque pays »

Par ailleurs, cette évolution ne s'accompagne pas de l'émergence d'un Etat mondial dont la sphère de compétence croîtrait harmonieusement à mesure que s'étendrait la mondialisation. Les points d'application de ce constat sont nombreux : ainsi, il n'existe à l'heure actuelle aucun Etat ou institution qui soit en mesure d'assurer pleinement une fonction de régulation des monnaies à l'échelle mondiale. Les énormes fluctuations du dollar, la brutale réévaluation du yen, l'éclatement du SME en sont autant d'exemples. Ce décalage entre la mondialisation et la construction d'institutions supra-nationales est particulièrement marqué dans le seul pôle de la Triade qui ne soit pas structuré autour d'un Etat-nation, à savoir l'Europe, où ce retard est l'un des éléments permettant de comprendre les contradictions du projet maastrichtien (6). Les vicissitudes du GATT peuvent elles aussi s'interpréter à l'image de ce décalage entre le réseau transversal des échanges et l'existence de logiques nationales ou régionales.

Les limites de la mondialisation

Ce processus de mondialisation est d'un point de vue qualitatif profondément nouveau. Il faut cependant se garder de le considérer comme un phénomène achevé et universel. Ainsi, le modèle de la « mégafirme » détachée de toute base nationale n'est pas le plus fréquent. Les plus grandes firmes mondiales continuent à s'appuyer sur une base arrière nationale, et l'une des difficultés de l'Europe réside précisément dans la difficulté à faire émerger de grands groupes européens. Divers indicateurs permettent de relativiser l'ampleur quantitative du phénomène. Ainsi, le niveau moyen d'implantation des firmes à l'étranger reste modeste, puisqu'en 1990, il représente respectivement 6 %, 17 % et 20 % de la production des firmes industrielles japonaises, allemandes et américaines. Les flux d'investissement direct à l'étranger ont certes progressé vivement, mais ils ne représentent après tout que 1,1 % du PIB mondial en 1990. La part de la production manufacturière contrôlée par des firmes n'appartenant pas au pays où elle est effectuée atteint aujourd'hui 15 %, et même si l'on prévoit que ce chiffre devrait dépasser les 20 % en l'an 2000, l'extra-territorialité est loin d'être devenue la norme.

En tout état de cause, il serait erroné de considérer que la tendance à la mondialisation progresse de manière linéaire et débouche sur une réelle homogénéisation de l'espace économique. Ce mouvement transversal s'accompagne en effet d'une restructuration verticale de l'économie-monde autour des trois pôles de la Triade. On voit ainsi réapparaître des zones d'influence, qui sont aussi, surtout en Asie, des zones de division internationale du travail tendant à une assez grande cohérence, par stratifications successives autour de l'économie dominante de la zone. Cette tendance, plutôt que de diluer le rôle de l'Etat, ne fait que le renforcer, autour de la gestion de rapports que l'on pourrait qualifier de néo-impérialistes.

La mondialisation ne construit pas un espace homogène : elle accentue au contraire la polarisation des espaces nationaux autour de ce que Petrella appelle des « méga-villes-régions » qui dessinent selon lui une nouvelle phase « hanséatique » de l'économie mondiale. Cette évolution tend à limiter la mondialisation ou tout au moins à lui donner une allure extrêmement inégale. Et cette accentuation du fractionnement spatial contribue, « par en bas », à peser sur les fonctions traditionnelles de l'Etat, déjà remises en causes « par en haut » par la mondialisation. En effet, la théorie de l'attractivité territoriale implique assez logiquement que chaque région soit libre de jouer sa carte et que l'Etat abandonne progressivement ses fonctions d'aménagement et de redistribution.

Un phénomène dissymétrique

Si le phénomène de la mondialisation est indéniable, il est très loin de concerner tous les Etats de la même manière. Il faut souligner au moins deux axes de dissymétrie et d'abord, ce que l'on oublie trop souvent de signaler, celui qui oppose les Etats du Nord à ceux du Sud ou de l'Est. Le modèle de développement impulsé par la Banque Mondiale et le FMI aussi bien au Sud qu'à l'Est est en effet un modèle absolument déstabilisateur pour les Etats concernés. Ce modèle économique consiste en effet à réorienter la partie la plus compétitive de l'appareil productif vers l'exportation - autrement dit à le brancher sur l'économie-monde - à attirer les capitaux, et par suite à contenir le marché intérieur et bloquer la croissance des salaires et des avantages sociaux, sous peine de voir se déplacer ailleurs les investissements étrangers. Dans ces conditions, l'Etat ne peut plus remplir ses fonctions de régulation sociale interne et c'est la raison de fond pour laquelle ce sont les tendances au repli nationaliste ou au retour à des formes d'autoritarisme qui l'emportent aujourd'hui. Il faut y voir l'un des effets directs de la mise en place d'une société dualisée mondiale.

Ce phénomène de perte de substance de l'Etat et sa déconnexion vis-à-vis de l'appareil productif sont des tendances très inégalement marquées au sein des trois pôles de la Triade. C'est là qu'apparaît une spécificité européenne tout-à-fait marquée. En effet, au Japon et même aux Etats-Unis, on peut parler du maintien d'une relative correspondance entre Etat et firmes nationales. Dire que toute politique industrielle a disparu, et même toute convergence entre firmes et Etat, serait pousser un peu loin le bouchon. C'est assez clair dans le cas japonais. Mais même aux Etats-Unis, les politiques menées (protectionniste chez soi, libre échangiste pour les autres) continuent à conserver une assez grande cohérence. Et surtout - ce dont Reich oublie de parler dans son ouvrage - le rôle du dollar comme monnaie internationale confère à l'Etat américain une possibilité énorme d'intervention spécifique.

La gestion étatique du fractionnement

Au-delà de toutes ses implications directes, la mondialisation ne saurait rendre caduques l'intégralité des fonctions de l'Etat. Ce serait limiter son intervention à ses relations avec les entreprises nationales. L'Etat doit évidemment faire plus que cela : il s'agit de reproduire ce que l'on a pu appeler « compromis institutionnalisés » entre les divers groupes sociaux. La mondialisation ne supprime pas cette fonction mais elle en modifie les conditions d'exercice, dans la mesure où elle engendre un fractionnement social aussi bien que territorial.

On peut reprendre ici la proposition de Michalet pour qui l'Etat, dans ces conditions, « doit se borner à revêtir l'uniforme du gendarme et du militaire, l'habit de l'ambassadeur et la robe du juge. Peut-être pourra-t-on lui permettre de veiller aux "grands équilibres", mais sous la surveillance étroite d'institutions financières supranationales (...) Les fonctions imparties à l'Etat s'alignent progressivement sur celles qui lui étaient reconnues avant la "révolution" keynésienne : la loi et l'ordre » (7).

La perte de cohérence entre Etat, appareil productif, monnaie, société est donc aggravée par les mécanismes de dislocation sociale, et ces difficultés conduisent en un sens à une demande d'Etat plus forte, qui peut prendre les formes extrêmes d'un national-protectionnisme dans ses différentes variantes, mais brise en tout cas le type de consensus social relativement homogénéisateur des années de croissance. L'Etat doit à la fois prévoir des filets de sécurité pour les exclus, tout en maintenant un ordre social dont la légitimité est mise à mal par le chômage et l'insécurité sociale. C'est ce qui permet de comprendre les difficultés de l'instauration de régimes réellement démocratiques dans la plupart des pays du Sud ou de l'Est, même si les formes ouvertes de dictature sont en régression.

Pour une logique d'extension

Ce bref article suggère quelques conclusions provisoires. La première est qu'il convient de concevoir le processus de mondialisation comme un processus éminemment contradictoire et inégal. Contradictoire, parce qu'il se heurte à des contre-tendances telles que la formation de la

Triade, inégal parce que ses implications sont très diversifiées pour les différents Etats. C'est un processus ouvert dans la mesure où il ne sécrète pas naturellement de nouvelles institutions supra-nationales adéquates au degré d'internationalisation ; en particulier l'intégration européenne ne peut être conçue comme un processus linéaire d'émergence d'un semi- ou quasi-Etat, par génération spontanée, ne serait-ce que parce que le niveau européen est d'ores et déjà dépassé et sans doute durablement fragilisé. Les Etats nationaux se voient en quelque sorte dessaisis de certaines de leurs fonctions naturelles ou mis en situation difficile pour les assumer, sans que cela débouche forcément vers une supra-nationalisation. Les Etats sont par ailleurs consentants et exagèrent à l'envi leur nécessaire soumission aux contraintes de l'économie globale, sans que leurs fonctions de régulation sociale interne disparaissent, et c'est pourquoi on peut penser, avec Boyer, que « cette décennie et probablement le siècle prochain seront encore l'époque des Nations » (8).

Mais ce constat ne devrait pas mener à l'idée que la voie d'un retour au fonctionnement classique de l'Etat-providence national reste ouverte : il faudrait pour cela sceller une alliance sociale tellement polarisée par les thèmes nationalistes qu'il s'agirait probablement d'un ticket sans retour. C'est seulement dans la combinaison de tout mouvement social avec une logique d'extension internationale que l'on peut trouver une réponse progressiste aux effets de la mondialisation. Ainsi, une réduction massive de la durée du travail est un projet qui ne peut naître d'emblée à l'échelle européenne, mais c'est bien sa généralisation à l'Europe toute entière qui constitue la clé de son succès.

Notes

(1) Riccardo Petrella, « La mondialisation de la technologie et de l'économie », *Futuribles* n°135, septembre 1989.

(2) « Multinationals », *The Economist*, 27 mars 1993.

(3) Robert Reich, *L'économie mondialisée*, Dunod, 1993.

(4) Commissariat Général au Plan, *Investir en France. Un espace attractif*, La Documentation Française, 1992.

(5) Michael Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, New York, 1990.

(6) Michel Husson, « Les quatre contradictions économiques de Maastricht », *Politis-La revue* n°2, janvier 1993.

(7) Charles-Albert Michalet, « Globalisation et compétitivité », Séminaire "les nouvelles armes du défi industriel", Mai 1992.

(8) Robert Boyer, « The convergence hypothesis revisited : globalization but still the century of Nations ? », CEPREMAP, Février 1993.