

Extrait du site Fondation Gabriel Péri

<http://www.gabrielperi.fr>

Mondialisation et gouvernance mondiale, le point de vue français

- Bibliothèque en ligne - Économie -

Henri Sterdyniak, Directeur du Département *économie de la mondialisation* de l'OFCE et professeur associé à l'Université de Paris IX-Dauphine.

Fondation Gabriel Péri

La France, attachée à son modèle économique d'économie sociale de marché, est mal à l'aise avec la mondialisation libérale. Elle cherche à promouvoir un modèle de « gouvernance mondiale » où des instances supranationales reprendraient le rôle des gouvernements nationaux, pour réguler les flux de marchandises, de capitaux, la législation du travail, l'environnement, la fiscalité mondiale, etc. Ce projet est-il crédible ? La France a-t-elle les moyens de la promouvoir ? Quel est l'état de la gouvernance mondiale en matière de commerce, finance, environnement, fiscalité ?

La France est particulièrement confrontée aux multiples défis que pose la mondialisation, telle qu'elle se développe au début du XXI^{ème} siècle. Ces défis sont politiques, économiques, sociaux et culturels.

La France joue traditionnellement un rôle important à l'échelle mondiale. Elle garde de son passé colonial une certaine influence en Afrique, au Moyen-Orient et dans quelques pays asiatiques ; la francophonie regroupe une cinquantaine de pays dans le monde ; le souvenir de la révolution française, du gaullisme lui assure une certaine aura et l'incite à incarner une voie originale, soucieuse de démocratie, de liberté des peuples et d'indépendance nationale. La France a aussi longtemps incarné une sorte de troisième voie sur le plan économique, celle d'une économie sociale de marché, un système capitaliste corrigé par des dépenses publiques et sociales importantes. En même temps, la France n'a plus guère les moyens de ses ambitions ; elle a du mal à tenir son rang de puissance militaire ou de donatrice généreuse aux pays du tiers-monde. Son modèle économique n'est plus considéré comme une réussite, comparé aux modèles anglo-saxons ou scandinaves. Elle ne cherche plus guère à l'exporter. Aussi, la mondialisation actuelle, qui se fait sous la domination du modèle américain, l'inquiète et la menace. D'autant que la France peine à définir cette voie originale et à s'entourer d'alliés : l'Europe risque d'étouffer la voix de la France plutôt que de lui servir de haut-parleur.

Le rôle de tuteur de la France en Afrique se fragilise, d'autant plus que la France a renoncé à définir une voie originale de développement pour les PED (pays en voie de développement), dont elle est traditionnellement proche.

La France est traditionnellement un pays d'immigration, en raison du lien qu'elle a maintenu avec ses anciennes colonies et de l'importance du français ; en même temps, elle ne réussit pas à intégrer correctement les travailleurs immigrés et surtout leurs enfants. L'immigration est vue comme une menace, pas comme une chance pour la France.

Les entreprises françaises participent largement à la mondialisation. La France est aux premiers rangs pour les exportations, pour les flux (entrants ou sortants) d'investissement direct à l'étranger. Elle se situe dans la division internationale du travail comme un importateur de matières premières et de biens de consommation et un exportateur de biens d'équipements et de services. Elle exporte des biens à fort contenu en travail qualifié pour importer des biens à fort contenu en travail peu qualifié. Pourtant, la France se ressent comme menacée par la délocalisation des activités, qui est souvent jugée responsable du chômage élevé des travailleurs non qualifiés. La France n'a guère de vision conquérante de la délocalisation (en particulier, vers les pays d'Europe centrale et orientale, le Maghreb ou l'Afrique).

La France est très attachée à protéger sa diversité en matière de culture (cinéma, oeuvres audio-visuelles), d'agriculture et d'alimentation, de services publics gratuits et relativement égalitaires (éducation, santé, retraite). Aussi, a-t-elle de la réticence à accepter des accords commerciaux internationaux, qui la priveraient de sa souveraineté en la matière.

Pour la France, la question de la mondialisation ne se distingue pas de celle de l'Europe. Pour certains, l'Europe est un rempart contre la mondialisation. Elle peut permettre de protéger un modèle social européen. Pour d'autres, qu'ils

le redoutent ou qu'ils le souhaitent, l'Europe est le cheval de Troie de la mondialisation libérale. Elle force la France à adopter des réformes qui remettent en cause la souveraineté nationale et les spécificités françaises.

A plusieurs reprises, la France a eu le choix entre deux stratégies ; soit l'Europe et la mondialisation ; soit, une stratégie nationale. Ce fut le cas, par exemple, en 1982-1983. La France, qui, à la suite de la victoire de la gauche, s'était lancée dans une stratégie originale de relance, de hausse des dépenses publiques, de nationalisations, devait-elle quitter le SME ? Ce fut le cas, aussi, en 1992 : fallait-il signer le traité de Maastricht ? Puis, en 1997, fallait-il signer le traité d'Amsterdam ? A chaque fois, la France a fait le choix de l'Europe et de la mondialisation. Ce ne fut pas le cas pourtant en 2005 lors du référendum sur la Constitution européenne où les classes populaires ont manifesté, de façon détournée, les craintes d'une mondialisation non maîtrisée. Le choix de la mondialisation est celui des classes dirigeantes et des chefs d'entreprises qui veulent s'intégrer dans l'économie mondiale et faire évoluer l'économie française vers un fonctionnement libéral. En sens inverse, le projet d'Europe sociale, que porte la gauche française, est aujourd'hui du domaine de l'utopie. Il n'a y guère de forces en Europe pour impulser un tournant vers une politique qui opposerait explicitement ce modèle à l'Europe libérale actuellement dominante. Reste que le creusement de la fracture sociale fait que de larges couches de la population se sentent exclus du progrès économique et se réfugient soit dans l'extrême-droite, soit dans le refus du jeu politique.

En même temps, la France est à la pointe des luttes contre la mondialisation ou pour une autre mondialisation. C'est en France par exemple qu'est né ATTAC, le mouvement pour la taxe Tobin. La France a participé activement à la lutte contre l'AMI ou contre la directive Bolkestein, aux diverses manifestations contre la mondialisation. Ce mouvement regroupe des intellectuels, les salariés du secteur public, les forces de gauche traditionnellement anti-capitalistes, et très marginalement les salariés des secteurs en difficulté et quelques agriculteurs. Mais, plus généralement, la France est à la pointe du combat pour l'organisation de la « gouvernance mondiale », c'est-à-dire pour mettre sur pied un ensemble structuré d'organismes multinationaux destinés à réguler la mondialisation.

La France a donc une position spécifique dans la mondialisation. Elle y participe, mais avec un esprit critique, soucieuse de conserver certaines spécificités nationales. Elle voit le risque que la mondialisation aboutisse à une victoire à la Pyrrhus du libéralisme. Elle veut donc mettre des barrières à celle-ci. Elle pose donc des questions pertinentes. Comment réguler la mondialisation ? N'y a-t-il qu'un modèle de mondialisation, le modèle anglo-saxon ? Quels sont les degrés de liberté pour le monde, pour l'Europe, pour chaque pays ?

La France, les délocalisations, le commerce mondial

Par mondialisation, nous désignerons une caractérisation importante de l'économie capitaliste aujourd'hui : de plus en plus, les grandes entreprises et les institutions financières, les marchés financiers, un certain nombre d'organisations ou d'individus, agissent directement à l'échelle mondiale pour produire, pour vendre ou pour placer leurs fonds. De plus en plus d'acteurs ont une stratégie à l'échelle mondiale. Aussi, les marchés tendent à se globaliser, à devenir mondiaux.

L'économie mondiale est passée du stade de l'internationalisation où commercent des nations et des entreprises à base nationale à celui de la mondialisation. Les grandes firmes multinationales organisent désormais leur production à l'échelle mondiale ; les distributeurs peuvent choisir leur pays d'approvisionnement : les opérateurs financiers placent leurs capitaux en telle ou telle monnaie, sur telle ou telle Bourse ; les actifs ultra-qualifiés peuvent, de plus en plus, choisir le pays où ils vivent et où ils travaillent. La globalisation productive signifie que l'entreprise peut choisir de produire en France, en Chine populaire, en Irlande, aux États-Unis. La globalisation financière fait que les fonds de pension peuvent placer leur argent sur la Bourse de Paris, à New-York, à Singapour, ou même à MoscouLa

mondialisation est commerciale (les mêmes produits circulent dans le monde entier), productive (tous les travailleurs sont en concurrence), financière (le marché arbitre entre tous les actifs financiers), culturelle (les mêmes produits culturels circulent). Elle est aussi idéologique par la victoire du libéralisme économique. Tous les pays ont accepté progressivement les principes du libre-échange et de l'ouverture aux mouvements de capitaux. La mondialisation se traduit aussi par une uniformisation du monde. Les mêmes produits sont vendus dans le monde entier (MacDonald, Benetton, Nike).

Chaque pays doit réussir à attirer les capitaux, de faire que les capitaux étrangers viennent s'investir chez lui et que les capitaux du pays ne partent pas s'investir à l'étranger. Dans ce système, les salariés des différents pays sont en compétition, au moment où les entreprises choisissent l'endroit où elles vont produire. Les agents nationaux (les États, les travailleurs) sont mis en compétition par les acteurs qui jouent à l'échelle mondiale (le capital et certains salariés hyper qualifiés).

Les États sont pris en tenaille. D'une part, ils doivent attirer les entreprises et les capitaux, et pour cela il faut offrir une bonne productivité du travail et des salaires relativement bas. D'autre part, il leur faut préserver l'unité nationale, gérer l'ensemble de la société, s'occuper des exclus, maintenir un système social cohérent. Il y a donc une contradiction entre la mondialisation et les États, Au niveau mondial, il n'y a pas d'État, pas de politique monétaire, pas de politique budgétaire, donc aucune institution qui garantisse la régulation macroéconomique. Peut-on faire confiance aux marchés ? Les crises périodiques rappellent que la mondialisation n'est pas un long fleuve tranquille. Elle a ses contradictions et ses périls. Dans chaque pays, il peut y avoir une tendance à faire pression sur les salaires pour gagner en compétitivité, et en même temps, si cette tendance l'emporte trop, il n'y a plus de consommation et s'il n'y a plus de consommation il y a tendance à la déflation à l'échelle mondiale.

La concurrence des pays à bas salaires

Le développement actuel de la Division International du Travail permet l'émergence rapide de pays pauvres qui s'insèrent dans l'économie mondiale en utilisant leurs avantages spécifiques, c'est-à-dire initialement leur bas niveau de salaire ; d'abord les quatre dragons : Corée du sud, Hong-Kong, Singapour, Taiwan ; puis l'île Maurice et les tigres : Malaisie, Indonésie, Philippines, Thaïlande ; puis, le Vietnam ; enfin, avec un effet de masse, la Chine et l'Inde. Les nouveaux pays industrialisés d'Asie ont réalisé une performance fabuleuse au niveau macroéconomique, soit globalement une croissance de l'ordre de 8% l'an depuis 1990. Plus près de nous, les pays du Maghreb ont des coûts du travail plus élevés, mais des coûts de transport plus faibles tandis que les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) offrent la stabilité politique et sociale et un marché porteur, même si les salaires y sont plus élevés : environ 6 dollars l'heure dans l'industrie contre 0,7 en Chine, 1,8 en Tunisie et 21 en France. L'insertion dans l'économie mondiale réduit les efforts à effectuer pour le développement. La lutte contre la corruption, l'effort d'éducation et de construction d'infrastructures sont vite récompensés par l'afflux de capitaux productifs. Le pays émergent accède rapidement à des équipements, donc à des techniques modernes, grâce aux recettes, passées ou escomptées, de ses exportations.

Le dynamisme des nouveaux pays industrialisés d'Asie s'explique en grande partie par des facteurs internes. Ce sont des pays qui ont réussi à avoir un fort taux d'épargne, un haut niveau d'éducation et une haute organisation industrielle : ils ont l'habitude de la discipline industrielle qui manque à d'autres pays émergents comme les pays africains et les pays d'Amérique latine. Ces pays ont des coûts de travail relativement bas, mais par contre la productivité est plus faible, il y a des coûts de transport, des problèmes d'infrastructures et d'encadrement, des risques d'instabilité politique. Dans de nombreux cas la différence des salaires ne compense pas la différence de productivité. De nombreux pays ont certes des coûts salariaux dérisoires, mais ne peuvent offrir ni les infrastructures, ni l'encadrement local, ni la stabilité politique, économique et sociale nécessaire pour attirer des capitaux. Plus un pays s'insère dans les échanges internationaux, plus son salaire s'élève. Le problème est qu'il existe de nombreux pays candidats à l'industrialisation (Chine, Inde) Le taux de change des monnaies des pays émergents est accusé d'être sous-évalué. Il n'assure pas la PPA (Parité de Pouvoir d'Achat). Aussi, les accuse-t-on souvent de *dumping monétaire*

. Mais, d'une part ceci représente un certain choix de politique économique : accepter un certain taux de change plus bas pour être compétitif ; d'autre part, ceci correspond à l'effet Balassa : plus un pays est riche, plus il a un taux de change réel élevé. La concurrence égalise à l'échelle internationale le prix des biens échangeables, mais le prix des biens non échangeables dépend du salaire dans chaque pays, donc est plus bas dans les pays peu développés. D'autre part, la croissance des PEBS peut apparaître comme une chance pour l'Europe. Les importations à bas prix nous permettent d'augmenter notre niveau de vie et nous pouvons leur exporter des produits à forte valeur ajoutée

Mais ce développement correspond aussi à la stratégie des firmes multinationales (FMN). La liberté de circulation des biens et des capitaux, la réduction des coûts de transport, la suppression des délais de communication leur permettent d'organiser leur processus de production et de distribution à l'échelle mondiale. Les FMN se réorganisent, en ne conservant que leur coeur de métier, qui emploie des salariés qualifiés mais peu nombreux, en externalisant des activités vers des sous-traitants du pays d'origine (dont une main-d'oeuvre est moins bien payée) et en dégageant des tâches de production qui seront effectuées dans un PEBS. Tous les pays sont mis en concurrence, en tant que lieu d'installation de chacune des phases du processus de production. Les travailleurs qui avaient obtenu des salaires et des conditions du travail *trop* avantageuses se voient préférer des travailleurs moins exigeants. Le capital est l'autre gagnant de la globalisation.

La concurrence que font ces pays à chacun des pays du Nord est importante, mais dans le cadre de la mondialisation elle s'ajoute à la concurrence que font les autres pays du Nord. Le capital peut jouer sur deux tableaux : il peut à la fois mettre en concurrence les travailleurs français et les travailleurs allemands ou les américains, et puis d'un autre côté les travailleurs français et les travailleurs asiatiques. Et les deux sont potentiellement tout autant destructeurs puisque avant le rapport de force s'établissait dans le cadre national entre le capital national et les travailleurs nationaux, condamnés à travailler ensemble tandis que maintenant le capital peut échapper de deux manières : soit en allant en Asie, soit en allant dans un autre pays industrialisé.

Quels impacts pour les pays du Nord ?

L'émergence des PEBS contraste avec ce qui s'est passé en Europe : faiblesse de la croissance, développement du chômage de masse. Naturellement, a été posée la question de l'éventuelle corrélation entre les deux évolutions. Bien que la France soit au 4^e rang des pays exportateurs, les français considèrent souvent que le commerce international, en particulier la concurrence des pays à bas salaires, est le responsable du chômage élevé des non-qualifiés en France. Nos emplois ont-ils été mangés par la délocalisation vers les pays émergents ? Selon les tenants de ce point de vue, les pays d'Asie profiterait de leurs bas salaires et de leur taux de change sous-évalué pour s'emparer des branches à fort contenu en emploi ; du coup, les industries en Europe n'auraient le choix qu'entre se délocaliser, mécaniser ou périr. Trois stratégies nuisibles à l'emploi. Certains secteurs ont été particulièrement touchés et ont perdu un très grand nombre d'emplois au profit de la production dans les pays d'Asie : le textile, la chaussure, les jouets, l'électronique grand public. La concurrence des pays émergents à bas salaires (PEBS) entraînerait progressivement la disparition des industries des pays du Nord. Pourtant, pour beaucoup d'économistes, celle-ci n'est pas un problème important pour les pays industriels, qui pourraient se reconvertir vers d'autres activités ; toute mesure de protection serait une atteinte égoïste à la croissance des pays pauvres. Une économie peut-elle vivre sans industrie ? Que faire face à la disparition des emplois non qualifiés ?

Au sens étroit, les délocalisations sont la fermeture d'une usine du Nord par une entreprise qui ouvre en même temps une usine dans un PEBS pour fournir le même marché. Dans un sens plus large, elles incluent, pour une entreprise française : le transfert d'une partie de ses activités productives dans un PEBS, *via* la création d'un établissement ou le recours à un sous-traitant ; l'installation d'une usine dans un PEBS pour fournir les pays du Nord ; le remplacement d'un sous-traitant ou d'un fournisseur français par un fournisseur d'un PEBS. La question des délocalisations se fonde alors dans celle de la division internationale du travail (DIT).

L'impact de l'émergence des PEBS sur les pays du Nord passe par six canaux :

1. Les productions des PEBS évincent celles des pays du Nord pour les biens facilement transportables, dont la production exige une proportion élevée de main-d'oeuvre non qualifiée.
2. Les entreprises du Nord réagissent en mécanisant leurs processus de production, ce qui entraîne des gains de productivité du travail, donc une réduction de l'emploi non qualifié.
3. Les PEBS augmentent leurs importations de produits intensifs en capital ou en travail qualifié, en particulier de biens d'équipement.
4. Le bas prix des marchandises importées du Sud réduit le niveau des prix à la consommation dans les pays du Nord, ce qui augmente le pouvoir d'achat des ménages. Mais une partie de ces gains reste dans les marges des distributeurs ou des entreprises.
5. Les délocalisations s'ajoutent au progrès technique pour exercer une pression à la baisse sur l'emploi et les salaires des non qualifiés. Selon le fonctionnement du marché du travail, leurs salaires diminuent (ce qui augmente les inégalités) ou sont maintenus (ce qui contribue à la hausse du chômage).
6. Les FMN essayent de profiter de la croissance des PEBS en y concentrant leurs plans de développement.

Comme le progrès technique, l'échange avec les PEBS remplace beaucoup d'emplois non qualifiés par peu d'emplois qualifiés et fournit des gains de pouvoir d'achat. L'impact est favorable si l'économie est en croissance rapide, si la qualification des actifs augmente, des jeunes qualifiés remplaçant progressivement des seniors moins qualifiés qui partent à la retraite. Cela reste une source supplémentaire de déséquilibre. L'appareil productif doit s'adapter. Les pertes d'emplois industriels s'ajoutent à celles qui résultent du progrès technique. Elles sont moins nombreuses mais plus brutales et concentrées dans certains secteurs et régions. Remplacer du travail non qualifié par du travail qualifié pose problème si le chômage des non qualifiés est déjà élevé.

Ricardo a démontré en 1818 que le commerce international est toujours bénéfique pour chacun des pays qui y participe. Il l'est d'autant plus que les pays sont différents. Chaque pays a intérêt à se spécialiser dans les produits où il a un avantage relatif. Il peut alors importer des produits qui seraient plus coûteux à produire chez lui que les produits qu'il exporte en échange. Des possibilités nouvelles d'échanges sont toujours avantageuses. Dans la réalité, on constate que les importations à bas prix en provenance de l'étranger sont considérées comme une menace pour la production nationale et pour l'emploi. Les secteurs concurrencés réclament une aide. La nation doit choisir entre laisser des régions et des professions sombrer dans le chômage ou subventionner le maintien d'entreprises en difficultés. Pourquoi cette distorsion entre le modèle théorique et la réalité vécue ? Le modèle ricardien n'est vrai que dans un monde de parfaite flexibilité des salaires et des prix, sans chômage, où les travailleurs privés d'emploi peuvent, sans coûts importants, retrouver un emploi dans un autre secteur. Ce schéma ne représente guère la réalité.

Le théorème de Ricardo, selon lequel chaque pays gagne à l'échange international, peut être invalidé. Supposons qu'il y ait dans le Nord 1 million de travailleurs non qualifiés (NQ), qui gagnent 20000 euros par an dans l'industrie textile, dont le chiffre d'affaires est de 20 milliards d'euros. L'ouverture internationale permet d'importer les mêmes produits pour 10 milliards d'euros. Les autres salariés, les qualifiés (Q), gagnent donc 10 milliards de pouvoir d'achat. On peut imaginer quatre cas.

- Les non-qualifiés acceptent une baisse de leur salaire jusqu'à 10000 euros ; il n'y a pas d'échange international, mais sa menace suffit : les Q sont plus riches de 10 milliards, les NQ sont appauvris d'autant. Si les salaires sont parfaitement flexibles, le commerce accentue les inégalités en faisant baisser le salaire des non-qualifiés tandis que le pouvoir d'achat des qualifiés augmente. C'est le modèle américain
 - Si les salaires des non-qualifiés sont rigides, le chômage augmente. A la limite, tous les non-qualifiés deviennent chômeurs. Les qualifiés ont changé de classe ouvrière. Ce sont les gagnants de l'opération.
- Les NQ refusent cette baisse de salaire et deviennent chômeurs, avec une indemnité chômage de 10000 euros. Les gains de l'échange sont compensés par la perte du produit du travail des NQ, qui s'appauvrissent. Les Q font des économies en achetant des produits chinois, mais ce gain est totalement annulé par la hausse des

cotisations chômage. Les deux catégories de populations sont perdantes. Chacun préfère acheter des produits moins chers provenant des PED, sans voir que dans un cas il détruit directement son emploi, dans l'autre, il devra payer plus de cotisations chômage.

- Si on refuse la baisse du salaire des non-qualifiés et la hausse du chômage, alors il faut prélever un impôt sur les qualifiés pour subventionner le travail non qualifié de telle façon à ce qu'ils continuent à produire. L'État subventionne le travail des NQ en baissant les cotisations employeurs de 10000 euros, qu'il prélève sur les Q ; le prix du textile produit au Nord s'aligne sur les prix mondiaux. Il n'y a pas de commerce international. Le gain pour les Q comme pour les NQ n'est que du deuxième ordre. On obtient une situation meilleure que l'autarcie pour les deux catégories de la population, mais les qualifiés préféreraient les deux premières solutions. Les qualifiés peuvent se plaindre de payer des impôts ; les non-qualifiés vivent en partie de transferts et non plus de salaires.
- Les NQ peuvent se reconverter dans de nouvelles activités. Le bilan dépend alors de leur productivité. S'ils retrouvent des emplois à 15000 euros, l'opération est bénéfique. Sans transfert, les Q gagnent 10 milliards et les NQ en perdent 5, de sorte qu'un transfert peut rendre l'opération rentable pour les deux catégories de travailleurs. Encore faut-il l'organiser. Si les NQ ne retrouvent que des emplois à 5000 euros, l'opération reste perdante.

On peut raconter la même histoire avec le capital et le travail. Les capitalistes du Nord gagnent en produisant au Sud. Ceci s'accompagne, soit d'une baisse des salaires, soit d'une hausse du chômage. Si ce comportement se généralise, il n'y a plus d'intérêt commun dans les entreprises. Il faudrait imposer le capital pour répartir aux travailleurs du Nord les gains obtenus par le capital du Nord quand il investit au Sud.

Selon les libéraux, le libre-échange est foncièrement préférable même s'il y a des perdants au Nord. Ceci est vrai au plein emploi ; mais pas en situation de chômage de masse, sauf si des mesures compensatoires sont mises en oeuvre.

La stratégie optimale est d'accepter les prix mondiaux. Par contre, il faut subventionner transitoirement les secteurs en difficultés et de façon permanente ceux que la nation ne souhaite pas voir disparaître (agriculture, culture). Il faut subventionner les travailleurs non qualifiés, si ceux-ci apparaissent en chômage de masse.

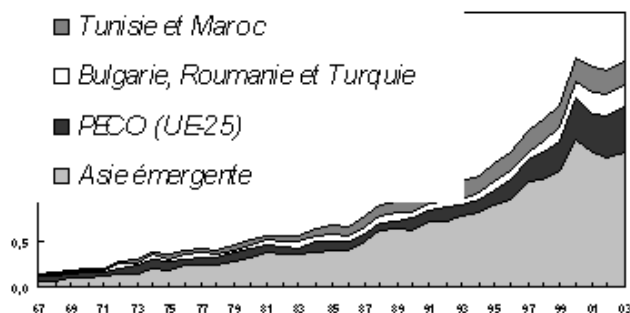
Un point délicat est que les travailleurs non qualifiés ont certaines possibilités de reclassement vers des emplois rentables. Il est difficile de bien calibrer l'allocation qui doit compenser pour eux l'ouverture des frontières sans freiner les ajustements nécessaires. A court terme, les possibilités de reconversion peuvent être nulles (travailleurs d'un certain âge, régions en difficultés) de sorte qu'il faut les subventionner tant que la valeur ajoutée produite est positive. Mais, il ne faut pas embaucher ou former dans ces métiers, ce qui est délicat.

Quel impact sur l'emploi en France ?

La part des importations manufacturées en provenance des pays émergents a fortement augmenté depuis le début des années 1980 (graphique). Globalement, la France connaît un certain déficit de son commerce avec les pays émergents : en 2004, les importations représentaient 3,65% du PIB français, les exportations 2,9%. Ce déficit provient des échanges avec les pays asiatiques (pour 1% du PIB), tandis que les échanges avec les PECO, la Turquie et l'Afrique du Nord sont excédentaires.

La part de l'emploi industriel en France a fortement décliné, passant de 23,5% de l'emploi total en 1980 (5,2 millions d'emplois sur 22,2) à 15,2% en 2002 (3,8 millions sur 25,9). Corrigée de la croissance de l'intérim et de l'externalisation, la baisse reste de 1,1 million. Il est délicat de distinguer ce qui est dû au progrès technique et aux délocalisations. Toutefois, dans les quatre secteurs qui ont connu les plus fortes hausses de leur taux de pénétration : habillement-cuir, textile, équipements de la maison et équipements électriques et électroniques, l'emploi a baissé de

1270000 en 1980 à 670000 en 2002 ; 350000 emplois perdus peuvent être attribués à la dégradation du solde extérieur.



Graphique : Importations françaises manufacturées en provenance des pays émergents En % du PIB français.
Source : Chelem.

Aubert et Sillard (2005) mesurent les délocalisations au sens strict, le cas où un groupe industriel remplace sa production par des importations. Ils identifient ainsi 13500 pertes d'emplois par an, dont 6500 au profit des PEBS, soit un total de 40000 emplois sur la période, 1995-2001, qui se situe cependant après la grande vague des délocalisations industrielles. Mais ce chiffre n'inclut pas les délocalisations au sens large : une entreprise française licencie car ses clients se fournissent maintenant dans un PEBS.

Plusieurs études utilisent la méthode du « contenu en emploi » du commerce extérieur. Celles qui tiennent compte du fait que, en raison de leur faible prix, les importations en provenance des PEBS ont un fort contenu en emploi, estiment que le commerce avec les PEBS a provoqué, au total, 300000 à 500000 pertes d'emplois en France.

Par une méthode économétrique (comparaison de l'évolution de la part de l'emploi industriel et de celle des importations industrielles en provenance du Sud), Boulhol et Fontagné (2006) aboutissent à des pertes d'emplois industriels de 350000.

Même si les échanges avec les PEBS sont équilibrés en valeur, ils peuvent avoir un effet fortement négatif sur l'emploi. Les importations en provenance des PEBS représentent 3,5% du PIB français et les exportations vers ces pays 3%. La France exporte des produits à fort contenu en emplois qualifiés : les salaires des secteurs exportateurs sont de 1,2 fois le salaire moyen. Supposons que le prix du produit du PEBS est de 50% du prix du produit français (1 milliard d'euros d'espadrilles chinoises supplantent 2 milliards de production française) et que le salaire des travailleurs remplacés soit de 80% du salaire moyen. Le commerce avec les PEBS provoque directement la création d'emplois qualifiés représentant 2,5% de l'emploi et la perte d'emplois non qualifiés représentant 8,75% de l'emploi ; le bas prix des produits des PEBS induit, s'il est répercuté à la consommation, une hausse de pouvoir d'achat de 3,5% du PIB, donc de l'emploi. Globalement, la perte nette est de l'ordre de 2,75% de l'emploi total. Les 650000 emplois perdus peuvent être jugés importants ; sur 20 ans, ces pertes sont faibles par rapport à celles résultant du progrès technique et du manque de dynamisme économique.

La France a refusé la stratégie de creusement des inégalités par la baisse des salaires des non-qualifiés, stratégie qui a été adoptée dans les pays anglo-saxons. Elle a clairement choisi la stratégie de la subvention aux producteurs concurrencés. C'est le cas dans l'agriculture. Plus généralement, elle a choisi de maintenir le niveau du SMIC, de subventionner l'emploi des travailleurs à bas salaires (par la baisse des cotisations employeurs) et d'augmenter leur revenu (par la Prime à l'emploi). C'est une stratégie qui peut apparaître coûteuse, mais elle doit être comparée au coût d'indemnisation du chômage de masse ou en coût du creusement des inégalités.

L'émergence des pays du Sud et la mondialisation créent un conflit d'intérêt au Nord entre d'un côté les exposés, de l'autre les mondialisés, les protégés, les capitalistes. Le premier groupe a intérêt à la fermeture ou à des mesures compensatoires (c'est en particulier l'agriculture et l'industrie traditionnelles). Les autres ont intérêt à l'ouverture.

Le risque est que l'on aboutisse à une société nettement partagée en deux classes (Reich, 1983) : les super qualifiés (compétence rare à l'échelle mondiale) et les serveurs (les travailleurs non qualifiés des emplois de services utiles à la première classe). L'industrie sera délocalisée dans les PED, sauf pour quelques secteurs demandant du personnel très qualifié, mais en nombre réduit ; et pour les secteurs dont le produit n'est pas délocalisable (BTP, routiers). Reste à savoir si cela permettra effectivement d'employer toute la population disponible et au prix de quels inégalités sociales.

Certains économistes ont suggéré de remettre en cause le fonctionnement actuel de l'économie mondiale. En particulier, Gérard Lafay met en cause le taux de change sous-évalué des pays asiatiques. Dans un système de change flexible, il paraît difficile de contrôler le taux de change des pays asiatiques ou de la Chine, sans contrôler celui des Etats-Unis ou de la zone euro. Les pays ont le droit de choisir un développement rapide. Pour cela, ils doivent choisir un taux de change bas pour décourager les importations non indispensables et accroître la rentabilité de son secteur exportateur. Ainsi, peuvent-ils utiliser toutes leurs recettes d'exportations à des importations de biens d'équipement. Ceci leur permet de développer leur secteur exportateur et donc de s'engager dans un cercle vertueux. L'expérience montre que cette stratégie, d'ailleurs prônée par la Banque mondiale est la stratégie gagnante.

De même, on ne peut retenir la proposition de M. Lauré de frapper de droits compensateurs les importations en provenance des PVD pour compenser leurs bas niveaux de salaires. Ceci reviendrait en fait à leur interdire de commercer, et en généralisant à supprimer tout commerce mondial. Le principe du commerce international est que chaque pays profite de ses avantages relatifs : ses bas salaires s'il n'en a pas d'autres. De même, il est absurde d'accuser les pays du Sud de pratiquer du « dumping social », en n'incorporant pas le coût d'un système de Sécurité sociale dans leur produit. Nul pays n'a le droit de s'immiscer dans le choix des autres en matière de protection sociale. La France ne refuse pas d'acheter des produits américains ; or les USA n'ont pas d'allocations familiales. Ce sont les pays du Sud qui pourraient se plaindre de nous acheter trop cher nos produits qui incorporent le poids des hauts salaires et de la protection sociale des pays du Nord.

Certains ont proposé de favoriser les PVD (pays de l'Est, Afrique du nord, Afrique noire) qui nous sont proches à la fois pour éviter des flux migratoires et pour développer des synergies industrielles. Il vaut mieux voir se développer des entreprises sous-traitantes tunisiennes ou tchèques avec des donneurs d'ordre français que des entreprises de Malaisie avec des donneurs d'ordre japonais. Il est actuellement difficile quand l'Europe connaît encore un fort chômage de favoriser des délocalisations à l'Est et en Afrique. Le Japon n'a suivi cette stratégie qu'en situation de plein emploi. Un grand nombre des pays concernés, en particulier les plus proches de la France, sont fragiles politiquement ou socialement (l'Afrique noire, l'Algérie) et n'ont guère les infrastructures nécessaires. Le fait est que la France n'a guère de grande politique envers l'Afrique du Nord et l'Afrique sub-saharienne.

Trois stratégies de politique économique

Selon les **libéraux**, la désindustrialisation est un phénomène normal de l'évolution économique. Aucune politique publique n'est nécessaire. Par contre, l'Europe souffre de rigidités en matière de droit du travail, de niveau des salaires ; les dépenses publiques, en particulier celles de protection sociale, pèsent lourdement sur le secteur concurrentiel. Il faut réformer le modèle social européen et laisser les salaires s'ajuster. Mais comment justifier des baisses de salaires et de protection sociale par une mondialisation censée être bénéfique à tous ?

Selon les **innovateurs**, la France doit monter en gamme en soutenant les secteurs performants et innovants, dont le développement compensera les pertes d'emplois des secteurs à bas salaires. L'*agenda de Lisbonne* plaide ainsi pour une stratégie de sortie par le haut, consistant à faire de l'économie européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». Les États doivent créer un environnement favorable, sans aider des entreprises en particulier. Il faut consacrer davantage de ressources à la RD, l'éducation et la formation pour concurrencer les États-Unis et non la Chine, se spécialiser dans des secteurs à forte valeur ajoutée, exporter vers les

marchés porteurs des pays émergents, des réformes structurelles doivent inciter à l'innovation, à la prise de risque, à la concurrence. Mais les économies européennes peuvent-elles accepter la disparition des industries traditionnelles, les plus intensives en travail, et se concentrer sur des activités à haute valeur ajoutée, qui utilisent un nombre limité d'emplois qualifiés ? Peut-on promouvoir l'éducation et la recherche technologique dans une société dominée par la recherche de la rentabilité financière ? Peut-on garantir aux jeunes qui s'engagent dans des études technologiques qu'il y aura encore une industrie en Europe dans 10 ans ? Les pays européens doivent-ils inciter leurs entreprises à se développer en priorité sur les marchés extérieurs, au risque de les voir s'y délocaliser ?

Selon plusieurs rapports français récents, des aides publiques spécifiques sont nécessaires. Le rapport Roustan (2004) suggère que l'État devienne un État stratège qui pilote (et finance) la recherche et les innovations. Le rapport Grignon (2004) propose « un néo-colbertisme européen ». Le rapport Beffa (2005) préconise de lancer des programmes de promotion de l'innovation industrielle. Grandes entreprises, chercheurs et experts définiront des secteurs innovants (tels que la filière hydrogène, les biocarburants) ; les grandes entreprises recevraient des subventions pour impulser la RD dans ces domaines et constituer des réseaux incluant des PME.

En 2005, le gouvernement a créé une Agence Nationale de la Recherche pour financer des projets de recherche scientifique et technique. Une Agence de l'innovation industrielle a été créée selon les préconisations du rapport Beffa. Enfin, l'état va financer des « pôles de compétitivité », qui rassembleront des universités, des centres de recherche, des entreprises, pour constituer des réseaux pour produire des biens de haute technologie (Gaffard, 2005). 73 projets ont été retenus (sur 105 candidatures), ce qui montre qu'il existe des possibilités de redynamiser l'innovation industrielle. Toutefois, en raison des règles communautaires et des contraintes budgétaires, les aides sont plafonnées et relativement faibles (200 millions d'euros en 2006).

Les archaïques pensent qu'il faut aider spécifiquement les travailleurs non qualifiés car la stratégie d'augmentation du niveau d'éducation et de formation de la main-d'oeuvre a des limites.

Pour les uns, il faut subventionner les secteurs en difficulté, les bassins d'emplois particulièrement frappés ; ceci est moins coûteux que de verser des prestations chômage. Il faut maintenir un certain protectionnisme, lutter contre les inégalités de concurrence. Le budget 2005 a instauré deux mesures dans ce sens en versant des aides aux entreprises qui réimplantent en France des activités réalisées en dehors de l'UE et à celles installées dans des zones exposées aux délocalisations, c'est-à-dire connaissant un taux de chômage élevé et une forte spécialisation industrielle.

Pour les autres, il faut aider les salariés non qualifiés sans interférer avec les choix de production. Cette stratégie est mise en oeuvre, depuis 1993, par la réduction de cotisations sociales sur les bas salaires et depuis 2001 par la PPE, qui augmente le revenu disponible des travailleurs proches du SMIC. Elle incite les entreprises à utiliser des travailleurs non qualifiés (en particulier dans les services) et favorise le maintien d'entreprises de main-d'oeuvre en France. Elle permet de dissocier le coût du travail et le revenu des salariés non qualifiés. Mais elle incite les entreprises à développer une catégorie spécifique d'emplois, à bas salaires et sans perspectives de carrière. Elle tire vers le bas une partie importante des salaires.

Certains préconisent de développer l'emploi dans des services non délocalisables comme le tourisme, les hôtels-café-restaurants et surtout les services aux particuliers : « il suffirait que chaque famille consomme trois heures de ces services par semaine pour créer deux millions d'emplois » (Cahuc et Debonneuil, 2004). Mais, les jeunes répugnent à s'engager dans ces professions, qui se pratiquent à temps fragmenté et n'offrent guère de possibilités de carrière. Il nécessite un fort creusement des inégalités de revenus pour qu'une partie de la population fasse effectuer ses tâches ménagères par l'autre. Faut-il des incitations financières supplémentaires qui profiteraient essentiellement aux plus aisés ?

La stratégie à deux tranchants consiste donc d'une part à aider et favoriser les secteurs innovants, en espérant que le succès bénéficiera à toute la société ; d'autre part à favoriser le développement d'emplois de service, pour employer la population inemployable dans le secteur innovants.

La globalisation financière.

La mondialisation se traduit par la création d'un marché mondial des capitaux, dominé par des gestionnaires de fonds à la recherche perpétuelle d'une rentabilité financière maximale, incompatible avec la rentabilité normale des projets industriels. Cette rentabilité peut être atteinte par des placements réels (placements boursiers en actions), mais aussi par des placements spéculatifs. La limite entre les deux n'est pas facile à définir : les plus-values en Bourse peuvent représenter une rentabilité réelle ou une bulle spéculative. L'économie mondiale ainsi est secouée par des désordres récurrents : crises de change (Asie du Sud-Est, Russie, Argentine, Turquie), crise boursière (2000).

Crises financières et instabilité posent la question de la domination des intermédiaires financiers sur les marchés boursiers et les marchés des changes. Le système actuel est dominé par une logique de marché. Ceci devrait garantir que les investissements réalisés sont les plus rentables. En fait, le système apparaît fortement instable et contradictoire.

Les marchés sont dominés par les gestionnaires de Fonds de placement collectifs, parmi lesquels on peut distinguer les Fonds de pension (qui visent à dégager une rentabilité satisfaisante à long terme), les *Hedge Funds* (qui vise à la rentabilité maximale en prenant de grands risques) et les fonds d'investissement (qui eux interviennent directement dans la gestion des entreprises). Les gestionnaires de fonds sont en compétition pour attirer les clients qui les évaluent suivant leurs performances de court terme. Ils cherchent donc la rentabilité la plus élevée possible. Contrairement aux capitalismes de naguère, industriels ou financiers, le capitalisme patrimonial est peu soucieux de s'impliquer durablement dans le soutien des stratégies de croissance des entreprises ; il n'a plus guère les moyens d'avoir une information précise sur les perspectives économiques des différents secteurs et entreprises. Le but c'est d'avoir une rentabilité rapide et les gestionnaires cherchent plutôt des gisements de rentabilité artificielle, parce qu'on n'obtient pas des rentabilités élevées par l'activité industrielle dans laquelle la rentabilité est relativement faible.

Trois contradictions en découlent : les gestionnaires sont à la recherche perpétuelle de gisements de rentabilités élevées ; ils s'y précipitent tels des moutons de Panurge ; ceci tend artificiellement à faire monter les prix, donc à créer des plus-values qui justifient *ex post* l'investissement. Puis à un moment donné le marché va s'apercevoir que cette rentabilité est totalement artificielle, que c'était un mythe. Lorsque le doute commence à s'insinuer dans les esprits, les gestionnaires de fonds se retirent, provoquant alors l'effondrement des cours, ce qui justifie leur départ. Ce mécanisme d'engouement et de repli a été constaté dans la période récente en Asie, où les capitaux se sont retirés des pays à développement rapide. Il a été constaté dans la nouvelle économie. L'économie réelle est contrainte de vivre dans une ambiance de casino qui masque les rentabilités réelles. Les pays ou les entreprises qui bénéficient d'apports importants de fonds extérieurs en sont en même temps fragilisés, puisqu'ils sont du coup fortement endettés ou fortement dépendants d'actionnaires étrangers : c'est la malédiction de l'emprunteur. Les prêteurs recherchent des taux d'intérêt élevés, mais ceux-ci fragilisent les emprunteurs ; les prêteurs veulent investir des sommes importantes, mais se plaignent ensuite que les emprunteurs sont trop endettés : c'est la malédiction du prêteur.

Enfin, les gestionnaires collectent des fonds de plus en plus importants qu'ils cherchent à rentabiliser à des taux élevés. D'un côté, la surabondance d'épargne financière, induite par le vieillissement de la population et la baisse des retraites par répartition, accroît les fonds cherchant à se placer ; de l'autre, la contrainte de rentabilité limite les investissements possibles. Les gestionnaires de fonds font pression sur les entreprises pour qu'elles pratiquent des

politiques d'emplois et de salaires rigoureuses et qu'elles limitent leurs investissements aux niches de rentabilité exceptionnelle. La rentabilité industrielle est sans précaution comparée par les marchés à la rentabilité de placements exotiques, dont l'incertitude est mal prise en compte. Aussi, le risque est grand de voir l'économie asphyxiée par des 15% de taux de profit requis.

Le problème, c'est qu'il est impossible que, durablement, les capitaux qui augmentent au taux de 15% aient constamment une rentabilité de 15%. Il faudrait que la masse de profit augmente de 15% l'an. Dans un pays où le PIB augmente à 6% l'an seulement, les profits ne peuvent pas durablement croître à 15% l'an. On retrouve la malédiction marxiste de la suraccumulation du capital : il faut soit une tendance à la hausse de la part des profits dans la valeur ajoutée, mais celle-ci a des limites ; soit exporter massivement des capitaux (mais ces exportations ont leurs limites) ; soit limiter l'accumulation du capital (mais on a alors une crise boursière) ; soit se résigner à un taux de profit raisonnable. Le processus n'est pas un processus soutenable. C'est un processus de crise, avec des périodes de rentabilités élevées, en grande partie illusoires, et des périodes d'effondrement.

Aux États-Unis entre fin 1994 et fin 1999, le PIB avait augmenté de 6% l'an en moyenne et le profit des entreprises de 7,5%. La part des salariés a un peu baissé, mais les cours boursiers ont augmenté de 25% l'an. Ce qui veut dire que les cours boursiers ont augmenté beaucoup plus que les profits. Ceci n'est pas soutenable. Le profit par titre s'est dilué, est devenu de plus en plus faible. La victoire du capitalisme financier est une victoire à la Pyrrhus. La logique du capitalisme financier c'est d'accumuler, d'essayer de rentabiliser des masses énormes de capitaux, et plus ces masses à rentabiliser seront importantes, plus automatiquement le taux de profit sera bas. Le système est foncièrement instable.

L'évolution des variables financières est de moins en moins contrôlée par les gouvernements ; de plus en plus dictée par les marchés avec l'irrationalité et la myopie qui les caractérisent. Or il n'y a pas de forces automatiques sur le marché des capitaux qui tendent à faire évoluer le taux de change ou les taux d'intérêt vers un niveau correspondant à un équilibre satisfaisant du marché des biens. Les marchés financiers n'ont aucune prescience de l'équilibre macroéconomique et ont intérêt au maintien de taux d'intérêt réels élevés. L'économie peut donc être piégée dans un équilibre de sous-emploi des capacités de production, de faible inflation, de forts taux d'intérêt réels.

Le système financier fonctionne ainsi avec des bulles et des effondrements. La concurrence entre opérateurs de court terme provoque un risque permanent d'évolutions instables. Il n'existe pas de placements très rentables, très sûrs, sans risque. Les crises ont l'avantage de faire mieux prendre conscience des rentabilités et des risques aux épargnants et aux marchés financiers ; mais la crise de 2000-2001 ne semble pas avoir réussi à dégonfler l'activité parasitaire qui s'est développée autour des fonds spéculatifs et qui accroît les risques qu'ils sont censés couvrir.

Les gestionnaires de fonds ont repris le pouvoir dans les entreprises au détriment des managers. Comme ils centralisent les fonds, comme ils s'appuient en plus sur un consensus entre les analystes de marché et les gestionnaires de fonds, ils ont le pouvoir dans les entreprises et en particulier le pouvoir de nommer les managers. Ce n'est plus la situation où les managers pouvaient gérer indépendamment des actionnaires ; les managers sont en permanence sous la menace d'une destitution ou d'une OPA hostile.

Une OPA hostile c'est un groupe de managers qui persuadent les actionnaires d'une entreprise qu'ils seront capables de gérer l'entreprise mieux que les managers précédents. Aussi les dirigeants des entreprises ne peuvent-ils plus avoir d'états d'âme. Ils doivent montrer qu'effectivement ils créent un maximum de valeur pour l'entreprise. Pour cela, les gestionnaires des fonds ont instauré la *corporate governing*, c'est-à-dire une surveillance des managers pour vérifier que leur seul objectif est bien de créer un maximum de valeur pour l'entreprise.

Jadis, l'objectif des managers c'était le même que celui des travailleurs, c'était d'accroître la taille de l'entreprise, parce qu'ainsi la sécurité de l'emploi était garantie et les possibilités de carrière accrues. Il y avait donc un accord pour que

le profit de l'entreprise serve pour développer l'entreprise. À présent, ce n'est plus le cas, et les gestionnaires de fonds font pression sur les managers pour qu'ils distribuent le maximum de dividendes ou qu'ils procèdent à des rachats d'actions de manière à ce que le profit revienne aux actionnaires et que ceux-ci puissent choisir l'entreprise dans laquelle ils vont réinvestir. Le but n'est plus de faire grossir l'entreprise coûte que coûte, mais bien de limiter les investissements aux niches de rentabilité exceptionnelle. C'est donc un nouveau système. L'alliance managers-salariés est rompue. Les managers sont directement sous le contrôle des actionnaires, qui les rémunèrent par des stocks-options.

Par ailleurs, les gestionnaires de fonds sont favorables à un certain type de sociétés, le plus proche possible du modèle libéral : Banque centrale indépendante, pas de déficit public, peu des dépenses publiques, des fonds de pensions, peu d'impôt, le libre jeu du marché. Les gouvernements sont en permanence menacés par la « perte de confiance des marchés ». Les ministres de l'économie doivent gagner ou conserver la confiance des marchés. Restent que leurs exigences sont contradictoires : il se méfient des pays qui pratiquent des politiques trop expansionnistes, mais aussi des pays qui ont trop de chômage puisque cela peut indiquer qu'ils vont dévaluer pour regagner de la compétitivité. Ils ont à la fois peur et besoin des pays qui ont d'importantes dettes publiques et extérieures.

Les nations et la mondialisation

Le vingtième siècle a vu s'affirmer le rôle économique multiforme des Etats. L'Etat fixe le cadre juridique et institutionnel des activités économiques. Par la fiscalité et la protection sociale, il redistribue une partie importante des richesses produites. Il utilise la politique monétaire et la politique budgétaire pour réguler le niveau d'activité et favoriser la croissance. Enfin, il produit directement certains biens et services (infrastructures, éducation, santé, services publics). Cette intervention publique apparaît à la fois comme le résultat d'un compromis social entre le capital et le travail et comme une nécessité pour le fonctionnement du capitalisme. Cette organisation évolue au cours du temps et prend des formes différentes d'un pays à l'autre, mais tous les pays industrialisés modernes connaissent cette cohabitation entre le marché et la socialisation, que l'on nomme souvent économie sociale de marché. Cette structuration de la vie économique par les Etats est aujourd'hui remise en cause par la mondialisation. Le libéralisme généralisé serait pourtant une victoire à la Pyrrhus pour le capitalisme car celui-ci a toujours besoin d'un Etat fort.

La capacité à s'insérer dans l'économie mondiale, à produire de façon compétitive, à attirer les investissements directs et les capitaux devient l'élément crucial des réussites économiques des Etats-nations. La mondialisation met directement en concurrence les systèmes économiques et sociaux. Les travailleurs, les Etats sont mis en concurrence par les entreprises multinationales. L'Etat-providence doit se transformer en l'Etat concurrentiel. Aucun pays ne peut s'exclure du mouvement de mondialisation sans se priver des bénéfices du progrès technique et des échanges internationaux. La mondialisation place les Etats devant la nécessité de réformes, ce qui est ressenti de façon différente selon les pays, comme une chance, en Italie, par exemple, où l'Etat était symbole de gaspillage et de corruption, avec peine en France où il symbolisait la République.

L'ouverture des économies fait des gagnants et des perdants dans les pays industrialisés. Compte tenu de la recherche de rentabilité, les entreprises sont de plus en plus exigeantes à l'embauche. Ceci entraîne l'exclusion permanente du marché du travail d'une partie de la population d'âge actif. S'y ajoute un grand nombre de précaires, exclus du contrat salarial à temps plein et à durée indéterminée qui sont utilisés pour des emplois intérimaires et mal payés. Le contrat salarial subsiste pour un noyau de travailleurs bien insérés et protégés (fonctionnaires, employés des grandes entreprises publiques, de certaines grandes entreprises privées). Au sommet de la pyramide, se trouvent les salariés ultra-qualifiés qui s'échappent du salariat car leur revenu dépend directement de leur activité personnelle

et des profits de l'entreprise : cadres dirigeants des entreprises, financiers... Ils peuvent choisir leur pays d'activité. Face à cet effet de ciseaux, deux stratégies sont envisageables au niveau des Etats : la stratégie libérale laisse s'accroître les inégalités de revenus ; la stratégie sociale-démocrate tente de la compenser par la redistribution ; la stratégie de refus de la mondialisation apparaît impossible à mettre en oeuvre. Théoriquement, la mondialisation est globalement favorable à la croissance économique. Un prélèvement sur les gains induits par la mondialisation pourrait permettre de compenser les pertes des perdants, de maintenir le pouvoir d'achat des paysans et des travailleurs à bas salaires malgré la baisse du prix de leur production. Mais ces transferts deviennent de plus en plus difficiles à effectuer. La fracture se creuse entre les exclus, les travailleurs précaires d'une part et les travailleurs protégés et les ultra-qualifiés de l'autre. La base sociale de l'Etat-providence s'érode en un mille-feuille dont la couche supérieure n'a plus intérêt au maintien de la solidarité nationale et dont la couche inférieure possède un très faible poids politique et social. Le profit des entreprises ne se traduit plus nécessairement par de l'investissement sur le territoire où il a été dégagé.

Le maintien d'un niveau élevé de dépenses publiques et de redistribution suppose le maintien de la capacité des pays à taxer ses résidents. Or, la mondialisation met directement en concurrence les systèmes fiscaux et sociaux des différents pays et limite la possibilité de taxation des pays. La mobilité du capital et des salariés les plus performants leur permet de choisir les lieux d'implantation, soit entre les pays développés, soit entre les pays développés et les pays émergents. La possibilité de taxer les facteurs les plus mobiles (grandes entreprises, capital financier, salariés hautement qualifiés, individus à patrimoine importants) se réduit. Du coup les possibilités de redistribution à l'échelle nationale sont directement remises en cause. Certains pays font le choix d'offrir peu de dépenses publiques et donc d'avoir besoin de peu d'impôts ; même si ce n'est pas le but, ils attirent les riches (c'est le cas de la Grande-Bretagne). Le moins disant fiscal pour attirer les facteurs les plus mobiles, est d'autant plus rentable pour un pays que celui-ci est petit (il peut attirer relativement plus de capitaux et ainsi accroître ses rentrées fiscales tout en abaissant ses taux). Certains petits pays peuvent avoir intérêt à pratiquer de bas taux d'imposition, qui leur rapportent plus que des taux élevés, en attirant les capitaux étrangers (c'est le cas de la Suisse ou du Luxembourg). Enfin, de très petits pays peuvent choisir un statut pur de « paradis fiscal ». Cette concurrence peut obliger les pays soit à réduire leurs dépenses publiques, soit à concentrer les impôts sur les facteurs peu mobiles : le travail non qualifié, la terre et l'immobilier. Le pays perd sa liberté d'effectuer une redistribution satisfaisante : des revenus équivalents ne peuvent être taxés de la même façon. Un pays, qui taxe trop les cadres à hauts salaires, court le risque de voir les entreprises performantes s'installer ailleurs. Dans un monde de mobilité parfaite, les seuls prélèvements possibles seraient ceux qui ont une contrepartie directe et équivalente pour l'argent taxé : aucune redistribution ne serait possible. De plus, certains agents peuvent adopter un comportement de passager clandestin bénéficiant des dépenses publiques élevées d'un pays tout en acquittant les faibles niveaux d'imposition d'un autre. Par exemple, un cadre élevé en France (grâce à l'éducation gratuite et aux allocations familiales) peut aller travailler en Grande-Bretagne où il n'aura pas à financer la retraite de ses parents. La généralisation de ces comportements obligerait à généraliser l'école payante et la retraite par capitalisation. Les entreprises multinationales peuvent choisir où localiser leurs profits sans même modifier effectivement leur lieu d'implantation. C'est donc au moment où la redistribution est la plus nécessaire en raison du creusement des inégalités qu'elle devient la plus difficile à organiser.

En même temps, le niveau des infrastructures publiques, l'efficacité des services publics et de l'administration, le niveau d'éducation et de santé de la main-d'oeuvre représentent toujours des facteurs clés de compétitivité. Il est erroné de considérer que la mondialisation favorise *a priori* les pays où les dépenses publiques et les infrastructures sont réduites au maximum. De même, un degré élevé de protection sociale est un élément de compétitivité : le travailleur européen peut accepter un niveau plus bas de salaire net que le travailleur américain dans la mesure où il n'a pas à payer pour sa santé, pour sa retraite, pour financer l'éducation de ses enfants et qu'il dispose de prestations sociales pour sa famille et d'une assurance chômage. La mondialisation oblige par contre à accroître l'efficacité des dépenses publiques.

Malgré ces pressions, les nations européennes ont globalement réussi jusqu'à présent à maintenir le niveau de ces dépenses, au environ de 48% du PIB. Globalement, un pays continental européen type se caractérise par des dépenses publiques primaires représentant environ 45% du PIB, réparties ainsi : 11 points pour les retraites, 8 pour la

santé, 3 pour le chômage, 3 pour le poste famille-logement-pauvreté, 6 pour le poste éducation-culture, 3 pour les subventions économiques, 8 pour les dépenses collectives, 3 points de dépenses en capital. La privatisation partielle de la retraite et de la santé (à 5% du PIB chacun), la réduction des prestations de solidarité (à 3% du PIB pour le total chômage-famille), une certaine privatisation de l'éducation (limitant le financement public 4% du PIB), un peu moins de subventions et de dépenses collectives (1 point de moins au total) permettent de passer à 30 points de PIB, soit au modèle américain. Toutefois, la part des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques dans le PIB n'a été sensiblement réduite dans aucun des pays européens ; les principaux attributs du « modèle social européen » n'ont, nulle part, été fondamentalement remis en cause. Aucun pays n'a réalisé la *Grande réforme*, réduisant fortement le niveau des prélèvements et modifiant leur structure ; dans la plupart des cas, les réformes sont restées ponctuelles ; le MSE a été réduit, mais pas supprimé.

L'Europe et la mondialisation

Pour la France, la mondialisation passe par la construction européenne. Du point de vue de la mondialisation, la construction européenne apparaît comme une expérience ambiguë : d'une part, la réalisation d'un vaste espace unifié au niveau monétaire et commercial pourrait permettre de faire vivre et progresser le modèle social européen ; d'autre part, l'inspiration libérale qui guide actuellement la construction européenne (indépendance de la Banque centrale européenne (BCE), Pacte de stabilité, absence de coordination des politiques fiscales et sociales) fait que la construction européenne aboutit à l'affaiblissement des Etats-nations et des solidarités nationales, sans les remplacer par des institutions équivalentes au niveau européen. L'Europe affaiblit les Etats, source de la solidarité et de la souveraineté nationale. Elle éloigne les décisions des citoyens et des corps intermédiaires comme les syndicats. Il n'y a pas d'opinion publique, de vie politique en Europe. L'Europe apparaît certes comme un zone de gouvernance mondiale organisée, mais cette organisation s'est fait au détriment de la démocratie. Dans de nombreux secteurs, les pouvoirs ont été confiés à des groupes de technocrates, sans réel contrôle démocratique.

Deux visions de l'Europe se confrontent. Une Europe-puissance se donnerait comme objectif d'être un acteur autonome sur la scène mondiale, capable de parler d'une seule voix et donc d'une voix forte. Sur le plan économique, l'Europe serait un rempart face à la mondialisation libérale, un moyen de protéger le modèle social européen. Par exemple, une Europe pourrait imposer sa fiscalité tant pour les personnes, les entreprises, les revenus du capital. Elle pourrait présenter sa propre vision du fonctionnement de l'économie mondiale, soit la mondialisation régulée par la gouvernance.

La vision dominante actuellement à Bruxelles est plutôt celle d'une Europe libérale, qui se donne comme objectif d'adapter les sociétés européennes aux exigences de la mondialisation : la construction européenne serait l'occasion d'aller vers plus de libéralisme par plus de concurrence sur les marchés des produits, mais aussi par la concurrence fiscale et sociale, de mettre à mal le modèle social européen, source de rigidités sur le marché du travail (salaire minimum, législation du travail contraignante, poids des charges sociales). Aussi, les exigences de la construction européenne qui contraignent la France à s'adapter ; l'évolution de la France vers plus de libéralisme passe par la mise en conformité de sa législation aux exigences européennes.

La diversité européenne, accentuée par l'élargissement, empêche l'Europe tant de définir un modèle spécifique de société que de parler d'une seule voix sur la scène internationale. L'Europe oscille entre un modèle fédéral, que tend à promouvoir la Commission et le Parlement, et un fonctionnement inter-gouvernemental, ce qui aboutit à une grande ambiguïté permanente sur le lieu où les décisions doivent être prises et surtout à une domination de processus technocratiques sur des processus démocratiques.

Dans cette situation, la stratégie de la France en Europe est obligatoirement ambiguë. Elle hésite entre deux directions : celle de la résistance consiste à freiner la construction européenne pour garder des marges de manoeuvres pour défendre sa protection sociale, son système fiscal, ses services publics, sa politique industrielle spécifique. Cette stratégie a le défaut d'être purement défensive, sans perspectives d'avenir. L'autre stratégie consiste au contraire à aller plus vite vers le fédéralisme en acceptant de transférer les compétences nationales à une Europe gérée de façon démocratique, en espérant faire revivre un Etat social-démocrate (keynésien, interventionniste, redistributeur). Le risque est d'augmenter à court terme les pouvoirs d'une technocratie libérale, sans garantie sur le résultat final. Les stratégies schizophrènes sont délicates à mettre en oeuvre. Aussi, est-ce en France que les débats sur la ratification de la Constitution européenne ont été les plus vifs, le vote non regroupant des souverainistes et des fédéralistes.

Nous évoquerons ici brièvement quelques points saillants :

- Du point de vue macroéconomique, l'Europe est globalement une zone peu porteuse. L'Europe a été une zone de faible croissance de 1992 à 1996 (1,3% de croissance contre 3,2% pour les Etats-Unis) ; durant cette période, elle a pratiqué une politique économique trop restrictive, tant en matière monétaire qu'en matière budgétaire. L'Europe a connu un net rebond de 1997 à 2000 (2,9% de croissance contre 4,2% aux Etats-Unis), grâce au dynamisme américain, à la faiblesse du dollar et à l'effet « nouvelle économie ». Mais, depuis, elle est incapable de soutenir effectivement la croissance et d'adopter une stratégie cohérente en matière de politique monétaire et budgétaire. Deux points de vue s'affrontent : pour le premier, il faut des politiques plus expansionnistes en Europe. Pour les autres, l'Europe a besoin de réformes de structures.
- On peut classer les pays de l'UE en deux catégories : ceux qui ont résolu leur problème de chômage : l'Autriche, les Pays-Bas, le Danemark, l'Irlande, le Royaume-Uni, la Suède et le Portugal ; ils appartiennent à deux modèles contradictoires : le modèle anglo-saxon et le modèle scandinave. Ceux qui connaissent toujours un chômage de masse : l'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Finlande, la France, la Grèce et l'Italie, soit les pays d'Europe continentale. Ceci tend à déconsidérer leur modèle.
- L'Europe a obligé la France à s'aligner sur le modèle de la Banque centrale indépendante. La BCE est indépendante des Etats. Elle estime qu'elle ne doit surveiller que l'inflation, que le chômage est avant tout une question de réformes structurelles. Elle empêche une coordination efficace des politiques économiques, qui souvent devrait passer par une politique monétaire expansionniste et des politiques budgétaires relativement restrictives. Enfin, elle pratique une politique pour l'ensemble de la zone, qui peut être plus restrictive pour la France ou l'Allemagne, qui ont moins d'inflation et de croissance que la moyenne. La BCE peut être vue comme un Janus à deux faces : d'un côté, elle renforce le poids international de l'Europe et sa capacité à influencer l'évolution financière mondiale, d'autre part, elle renforce le poids des milieux financiers dans la conduite des politiques économiques en Europe.
- Dans le cadre européen, les politiques budgétaires sont soumises à trois contraintes. Les pays ne doivent pas dépasser le niveau de 3% de PIB pour leur déficit ; ils doivent maintenir leur dette en dessous de 60% du PIB ; ils doivent soumettre chaque année un programme de stabilité décrivant la politique budgétaire prévue pour les 4 prochaines années et débouchant sur l'équilibre à moyen terme.

En 2002, le déficit de la France a atteint 3,2% du PIB. Il reste de 4,2 points en 2003, puis de 3,7 points en 2004. La France avait donc fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif, à laquelle elle avait résister tant en évoquant la conjoncture que la nécessité de réforme du Pacte. Bien que la France se prononce pour la coordination des politiques budgétaires, elle refuse de se plier à la coordination telle qu'elle est actuellement organisée par la Commission et le Conseil, sans présenter vraiment une autre procédure, sans chercher à rallier une majorité pour cette autre procédure. Le fait est que la France n'a pas réussi à impulser une stratégie de croissance en Europe, de sorte qu'elle en est réduite à jouer la résistance face à la stratégie monétariste dominante.

- Les stratégies de politique économique en Europe sont en principe coordonnées par les GOPE (les Grandes Orientations de Politiques Economiques), élaborées par la Commission. Leurs inspirations sont généralement libérales et monétaristes. La France n'a guère réussi à faire modifier cette orientation. Les GOPE ne prévoient

pas de politique concertée de soutien de l'activité en Europe. Elles insistent sur la nécessité de politiques macroéconomiques *saines*. La reprise de la croissance doit venir de réformes structurelles : il faut encourager l'esprit d'entreprise et d'innovation, améliorer la gouvernance des entreprises ; il faut unifier les marchés européens et accroître la compétition sur les marchés ; il faut réduire les aides publiques ; il faut étendre le marché unique aux services ; il faut libéraliser l'énergie, les transports (train, rail) ; il faut unifier le marché financier européen. Il faut maintenir, moderniser et renforcer les systèmes de Sécurité sociale ; en même temps, ils doivent être rendus plus incitatifs à l'emploi. Il faut moderniser les systèmes de protection de l'emploi, augmenter la mobilité du travail, encourager l'emploi des femmes et des seniors. Il faut réformer les systèmes de retraite. Il faut garantir la soutenabilité des finances publiques.

- L'Europe impulse la poursuite de la déréglementation et de la libéralisation pour laisser le marché fonctionner librement comme meilleur instrument d'allocation des ressources dans le cadre du marché unique européen des biens, des services et des facteurs. La libéralisation de l'économie française apparaît ainsi comme un processus piloté par les autorités de Bruxelles. La privatisation, la mise en concurrence, la dérégulation sont en somme imposées de l'extérieur.

La construction européenne a eu un rôle important dans la mise en oeuvre de l'ouverture économique et de la déréglementation des marchés. La substitution de la politique de concurrence à la politique industrielle a été accélérée par les étapes successives de la construction européenne. La Commission européenne a tout le pouvoir en ce qui concerne la politique de concurrence. Elle condamne les subventions ; elle donne son accord pour les fusions. La politique industrielle en Europe est essentiellement une politique de la concurrence. Ceci pose problème pour le soutien des secteurs ou des entreprises en difficultés. L'Europe a perdu de vue le souci typiquement français de constituer des « champions nationaux ». Au contraire, ceux-ci sont découragés au nom du risque de monopole. Au niveau communautaire, l'obsession du respect des règles de concurrence l'emporte sur des soucis d'emplois ou de maintien de l'appareil productif.

Les Etats ont du renoncer progressivement à subventionner les entreprises de secteurs en difficulté. Pourtant leurs faillites mettraient au chômage des travailleurs qui pour des raisons de qualification ou de situation géographique, ne pourraient en aucun cas retrouver un travail. En situation de chômage de masse et de forte taxation du travail, il est fondé de les subventionner pour ces faillites. A l'échelle communautaire, les préoccupations de préserver l'emploi de secteurs ou de régions en difficultés pèsent moins qu'à l'échelon national.

Par contre, l'Europe considère que l'Etat a un rôle important à jouer pour favoriser l'innovation et la croissance en améliorant l'environnement économique, en favorisant la formation et la recherche. Il s'agit donc d'une vision libérale pragmatique. En particulier, l'Europe a lancé la stratégie de Lisbonne dont l'objectif est de construire une « économie basée sur la connaissance », en favorisant la R D, en augmentant les moyens fournis à la recherche, à l'éducation et à la formation. Mais celle-ci ne semble guère avoir eu des résultats concrets.

Par de nombreux canaux, l'Europe a incité les Etats à privatiser ou à mettre en concurrence les services publics, avec le risque de porter atteinte aux principes de l'égalité de tous les citoyens devant l'accès aux services publics. Par exemple, une Poste, en concurrence ou privatisée, ne va guère continuer à assurer des services peu rentables comme la distribution du courrier dans les communes rurales.

Le maintien d'un niveau élevé de dépenses publiques et de redistribution suppose le maintien de la capacité des pays à taxer ses résidents. Or, la mondialisation met directement en concurrence les systèmes fiscaux et sociaux des différents pays et limite la possibilité de taxer les facteurs les plus mobiles (grandes entreprises, capital financier, salariés hautement qualifiés, individus à patrimoine importants). En Europe, la mise en oeuvre du marché unique aurait dû s'accompagner d'une harmonisation fiscale qui aurait garanti la capacité des pays membres à financer leurs dépenses publiques en taxant leurs résidents. Ce ne fut guère le cas. Les directives de la Commission visent plus à assurer le fonctionnement du marché unique et la liberté d'établissement que le droit des pays à taxer.

Seule la taxation des revenus du capital a été harmonisée. Tous les pays devront à terme déclarer les intérêts versés aux résidents communautaires à leur pays d'origine, certains pays pouvant dans une période transitoire prélever une taxe. Certes, la directive ne s'applique pas aux placements extra-communautaires, mais elle fournirait une base claire pour que la Commission combatte les paradis fiscaux.

La taxation des ménages résidents n'est pas harmonisée. Aussi, les plus riches ont tendance à fuir les pays qui taxent le capital ou les successions.

Le nombre grandissant de sociétés européennes aurait dû aboutir à un accord sur la taxation des entreprises. Celui-ci n'a pas abouti et de nombreux pays se sont lancés dans la concurrence fiscale en abaissant progressivement le taux de l'impôt sur les sociétés. La France souhaite qu'un taux minimum soit mis en place, mais le Royaume-Uni, l'Irlande et les Nouveaux membres s'y sont opposés. La Commission a, cependant, mis en place un code de « bonne conduite » en matière de taxation des entreprises qui vise à empêcher les pays à mettre en oeuvre des pratiques dérogatoires ayant pour but d'inciter des délocalisations purement fiscales du lieu de déclaration des bénéficiaires. Pour préserver son modèle social, l'Europe devrait lutter plus vigoureusement contre les possibilités d'évasion fiscale induite par la mondialisation. En ce qui concerne les entreprises, le principe de taxation à la source devrait être réaffirmé, de sorte que chaque entreprise paie bien les impôts correspondant aux profits qu'elle a réalisés dans un pays donné.

En 1998, l'OCDE a dénoncé les principes de concurrence fiscale dommageable. Mais cette notion est ambiguë, ne portant pas sur le niveau général des impôts, ou sur les règles de taxation des filiales étrangères. Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Bush, les Etats-Unis sont hostiles à ce projet, qui ne progresse guère, les lobbys américains dénonçant l'immixtion dans les affaires intérieures américaines, la socialisation rampante et la volonté d'obliger les Etats-Unis à surtaxer leurs entreprises.

Le traité instituant l'Union européenne comme le projet de Constitution insiste sur quatre libertés fondamentales qui sont la libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux. Par contre, la nécessité pour chaque pays de préserver sa capacité fiscale ne figure pas dans les textes. Elle risque donc d'être subordonnée à ces quatre libertés pour la Cour de justice des communautés européennes. Par ailleurs, la logique de la construction européenne fait que la Commission souhaite faire remonter le maximum de pouvoirs à son niveau ; elle est donc peu sensible, et souvent même hostile, aux mesures garantissant l'autonomie fiscale des pays. C'est donc les gouvernements qui devraient y veiller. Malheureusement, ce n'est guère le cas.

Actuellement, l'UE peine à mettre en oeuvre un système fiscal cohérent. Symbole de la souveraineté nationale, la fiscalité reste en Europe le domaine réservé des gouvernements nationaux. Ce sont les pays, et non le pouvoir législatif européen, qui votent l'impôt et qui décident de son affectation. Dès lors, l'organisation d'une fiscalité compatible avec les traités européens, compatible avec le principe de subsidiarité et celui de l'unanimité, cristallise les difficultés de la construction européenne, notamment celle à construire une Europe économique sans intégration politique. Se pose la question du poids respectif des instances nationales et européennes. Faut-il confier à la Commission et au Conseil un rôle prépondérant dans l'évolution future du système fiscal ou faut-il préserver les choix nationaux ? Quel est l'objectif final : préserver le modèle social-démocrate ou évoluer vers un modèle libéral ? Quelle est la méthode : concurrence fiscale, coordination ou unification ?

Une question importante à l'échelle mondiale est la nécessité de lutter contre les paradis fiscaux et les centres *off-shore*, qui blanchissent l'argent sale et favorise l'évasion fiscale. Les grands pays industriels devraient interdire à leurs entreprises et à leurs sociétés financières d'y faire des transactions, d'y localiser des activités, d'y avoir des filiales. Ni la France, ni l'Europe n'ont jusqu'à présent pris ce combat au sérieux. Après le 11 septembre, on avait pu espérer que les Etats-Unis prennent l'affaire à coeur au nom de la lutte contre le terrorisme, mais le soufflé semble être retombé. Certes, 31 pays ont mis sur place le Groupe d'Action Financière sur le blanchiment des capitaux, mais la liste des pays non coopératifs ne comportent plus que 6 pays : les Iles Cook, l'Indonésie, le Myanmar, Nauru, le

Nigeria et les Philippines. En novembre 2004, le G20 a décidé d'intensifier la lutte contre la fraude et l'argent sale, en mettant la Suisse sur la sellette. Mais, le dossier n'a guère progressé, faute de volonté politique. Pourtant, la gouvernance économique mondiale passe par la mise hors la loi de certaines nations pirates.. Ni la France, ni l'Europe n'ont jusqu'à présent pris ce combat au sérieux.

Dans l'état actuel de la construction européenne, l'harmonisation sociale n'est pas à l'ordre du jour. Chaque pays reste maître de son système social. Le Royaume-Uni s'oppose avec force à tout alignement vers le haut des systèmes sociaux. En sens inverse, la France, l'Allemagne et surtout les pays Scandinaves s'opposent à un alignement vers le bas, qui pourrait voir les systèmes publics obligatoires (en matière de retraite ou de santé) concurrencés par des assurances privées, au nom de la liberté d'établissement ou du marché unique. L'équilibre reste cependant fragile. Au nom de la liberté de circulation ou d'établissement, les entreprises des pays à faibles charges sociales pourraient concurrencer les entreprises des pays à charges sociales élevées, dans tel ou tel secteur. Celles-ci pourraient réclamer, de manière judiciaire, le droit de choisir le mode de couverture sociale de leurs travailleurs. Sur le plan politique, le respect des spécificités nationales ne favorise pas la constitution d'une citoyenneté en Europe.

L'Europe apparaît donc comme une expérience contrastée de mondialisation régulée. L'Europe n'a pas les attributs d'une nation démocratique ; sa politique n'est pas définie par des élections ; le partage des champs de compétences entre elle et les Etats membres est mouvant et conflictuel. L'Europe ne peut guère parler d'une seule voix sur la scène mondiale. Est-ce une faiblesse irrémédiable ou une maladie d'enfance ?

Gouverner la mondialisation

Le bon fonctionnement de l'économie mondiale implique que des « biens publics mondiaux » soient fournis collectivement. Leur liste est très longue : la paix et la sécurité, la protection de l'environnement et de la diversité biologique, le développement durable, la lutte contre les épidémies, la lutte contre l'argent sale et l'évasion fiscale, la protection des droits intellectuels, la recherche scientifique, etc. Certains y ajoutent la sécurité des échanges commerciaux et financiers, la sécurité des placements financiers, la stabilité financière, l'ouverture des marchés, la protection des droits de propriété. Ceux-ci ne peuvent être assurés ni par le seul marché, ni par les nations. Il faut mettre sur pied des institutions publiques ou privées.

La France est très attachée au principe de la gouvernance mondiale, c'est-à-dire à la mise en place d'organismes multinationaux ou de coopérations internationales pour gérer l'économie mondiale. Ceux-ci seraient le pendant de la globalisation productive et financière. Les organisations existantes (FMI, Banque mondiale, OCDE, OMC, BRI, OIT, OMS) devraient être réformées et de nouveaux organismes devraient être créés.

C'est ainsi que les gouvernements français successifs ont proposé de créer un organisme de pilotage global, qui aurait vocation à remplacer le G7/G8 ou le G20, qui associerait les plus grands des pays développés et des PED, avec des représentants des zones géopolitiques. Ce « Conseil de sécurité économique et social » aurait pour tâche de piloter la mondialisation. Il limiterait le rôle trop important que jouent les organismes exclusivement financiers, comme le FMI ou la Banque mondiale. Il organiserait les coopérations nécessaires entre les organismes sectoriels. La France a aussi proposé le renforcement des pouvoirs de l'OIT (Organisation Internationale du Travail) et la création d'une « Organisation Mondiale de l'Environnement ». Celle-ci pourrait en particulier veiller à la mise en application du protocole de Kyoto.

Le développement de la gouvernance mondiale est une tâche de longue haleine. Nous la voyons s'effectuer sous nos

yeux, avec ses progrès, ses limites, ses contradictions.

Commençons par des aspects techniques. L'architecture de la gouvernance mondiale n'est pas définie. Faut-il un organisme central pour la définir (le G7 ou la CSES) ? Ou faut-il rester dans un « désordre créatif » ? Les questions de taux de change doivent-elles être traitées au FMI, au G7-G20 ? Le FMI doit-il se préoccuper de développement ? *Quid* des questions de lutte contre l'argent sale et l'évasion fiscale, des questions de normes financières entre le FMI, l'OCDE, la BRI ? Faut-il un organisme spécifique pour gérer le développement durable ? Les questions de commerce doivent-elles être traitées par la seule OMC ? Comment arbitrer entre les préoccupations commerciales, celles de santé publique (dans le cas des brevets sur les médicaments ou dans le cas des normes alimentaires), les préoccupations culturelles, celles d'environnement, celles de normes sociales ?

Le problème est aussi politique. L'Europe est très attachée à la gouvernance mondiale, tant pour des raisons idéologiques (la confiance aux institutions publiques) que des raisons de pouvoir. Par contre, les Etats-Unis sont moins sensibles à sa nécessité, y sont souvent idéologiquement hostiles (la confiance dans les marchés) d'autant plus qu'elle risque de se poser en rivale de l'autre modèle concevable : celui de l'hégémonie américaine. Les forces vives de la mondialisation libérale, les grandes entreprises, les institutions financières, le gouvernement américain lui-même refusent de se laisser lier les mains par ces organismes de régulation. Comment les imposer ?

Les principes directeurs de la gouvernance restent à définir secteur par secteur. Les négociations commerciales peuvent obliger à ouvrir à la concurrence des secteurs que certains pays souhaitaient protéger. La libéralisation financière peut accroître l'instabilité des pays émergents. Les soucis environnementaux peuvent mettre des freins à la croissance. Il existe une contradiction entre une mondialisation libérale, basée sur la concurrence et la libre circulation et le modèle social européen qui comporte un fort montant de prélèvements que la mondialisation met en péril : le libéralisme risque d'étouffer le modèle européen

Quatre modèles de gouvernance mondiale sont concevables : un gouvernement mondial est aujourd'hui largement utopique ; la coopération interétatique, mode traditionnel de régulation internationale, suppose plus ou moins l'unanimité et trouve vite de ce fait ses limites ; pour combler les trous de la régulation mondiale, des instances privées se développent dans de nombreux secteurs (régulations bancaires, Internet, comptabilité), mais leurs pratiques se révèlent souvent peu satisfaisantes, notamment parce qu'elles ne font que refléter des rapports de force déséquilibrés. C'est le cas par exemple des nouvelles normes comptables internationales entrées en vigueur au sein de l'Union européenne au 1er janvier 2005 et qui reflètent plus le modèle anglo-saxon (basé sur les évaluations fournies par le marché) que celui de l'Europe continentale (basé sur la logique industrielle).

Le développement d'autorités mondiales de régulation est la voie la plus prometteuse. Mais, quelle est l'étendue des pouvoirs que les pays sont disposés à donner à ces organisations et quels seront les pouvoirs de ces organismes pour faire respecter leurs décisions ? Comment sont prises les décisions dans les enceintes mondiales ? Le principe d'une voix par pays est absurde. La pondération par la population donne trop de pouvoir au Sud pour être acceptable par les pays du Nord, celle par le PIB est cynique. L'expérience de l'OMC montre que la prise de décisions est compliquée par un grand nombre d'acteurs aux préoccupations différentes, mais le pilotage par une majorité éclairée (comme au G7) est contestable. Les décisions doivent-elles être prises à la majorité, ou à une forme de majorité qualifiée ? On ne peut transposer à l'échelle mondiale le modèle d'Etat-nation et ses trois fonctions (régulation, redistribution, affectation) : il n'y a pas de vie sociale et politique, d'organisation démocratique à l'échelle mondiale.

L'absence de pouvoir de sanction constitue un des déséquilibres majeurs du système international. Les normes internationales en matière d'environnement, de droits humains ou sociaux sont aujourd'hui privés de force coercitive, dont seuls disposent à l'heure actuelle, *de facto*, le FMI sur le plan financier, et *de jure*, l'OMC sur le plan des relations commerciales (mais, dans les deux cas, les pauvres sont plus facilement sanctionnables que les pays puissants).

La gouvernance oblige chaque pays à accepter que des choix pénibles lui soient imposés de l'extérieur. On peut douter de la volonté des Etats-Unis d'accepter qu'une Organisation Mondiale de l'Environnement (OME) lui impose de réduire sa consommation d'énergie. De nombreux pays refuseront que soit levé le secret bancaire. Des questions comme le droit de subventionner et de protéger tel ou tel secteur économique (culture, agriculture) sont tabous pour la France. Les pays du tiers-monde refuseront que l'OIT puisse leur imposer des normes sociales. Il est difficile d'imaginer qu'un organisme international tranche des questions comme le niveau approprié des taux de change ou des déficits extérieurs, et en déduise des contraintes en termes de politique monétaire et budgétaire. De nombreux pays ne sont pas prêts à accepter le principe d'une fiscalité mondiale, même pour financer le développement (projet que la France a proposé par le rapport Landau). Aussi, les progrès ne peuvent-ils être que lents et des projets trop ambitieux peuvent ralentir au lieu d'accélérer le processus.

Quelle est la légitimité démocratique de telles institutions ? Certes, il est toujours possible de prétendre que celle-ci sont démocratiques, puisqu'elles sont l'émanation de gouvernements, qui eux-mêmes sont démocratiquement élus. Mais, très vite, le fil est rompu. Ces institutions développent leur technocratie propre, avec leur finalité et leur idéologie spécifique, sans liens avec les débats démocratiques et les vies publiques nationales. Les arbitrages politiques sont fait dans l'obscurité, au nom de l'expertise, mais sous la pression des différents lobbies. C'est l'exemple que donnent les institutions européennes ou la négociation de l'AGCS (accord général sur le commerce des services dits aussi GATS) : il n'y a pas eu de débat démocratique sur les propositions que l'Europe devait faire. Le multilatéralisme apparaît comme un élément positif à l'échelle mondiale puisque les décisions sont prises sur la base d'un débat argumenté entre les parties prenantes et dans le respect de certains principes de droit. Par contre, il peut aboutir à imposer aux peuples des solutions contraires à leurs volontés. Un pays peut être condamné à accepter tel type de produits ; tel type de subventions peut être interdit, etc. Le pouvoir passe des peuples à une technocratie éclairée.

Il semble toutefois qu'au-delà du cadre national et du cadre international, dont les nations restent les acteurs, se développe lentement un ordre directement mondial avec des acteurs spécifiques (les grandes nations, les groupes de nations, les grandes entreprises, les ONG) et des institutions spécifiques (les autorités mondiales de régulation, certaines organisations privées d'auto-régulation). On s'éloigne du mythe selon lequel un gouvernement représente complètement son peuple. Les ONG prennent un rôle grandissant. Développer leur pouvoir de contre-expertise, de proposition, de surveillance devient un enjeu important pour la démocratisation de la mondialisation.

Les grands dossiers

1) La gouvernance mondiale et l'environnement

Les questions d'environnement sont cruciales pour l'avenir de notre planète et de l'humanité. Toutefois, elles peuvent ne pas sembler urgentes puisque les déséquilibres n'apparaissent que progressivement. A l'heure actuelle, il existe un PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) et des AME (accords multilatéraux sur l'environnement, au nombre de 500 environ). Le sommet de Rio en 1992 avait défini un Agenda 21, qui incorporait toutes les questions de développement et d'environnement, sans définir clairement de priorités. Le principe acté est celui des « responsabilités communes mais différenciées », selon lequel les PED peuvent s'exonérer des efforts que doivent effectués les pays développés, puisque ceux-ci sont jugés responsables des dérèglements causés dans le siècle précédent. La France a préconisé, en vain jusqu'à présent, d'aller vers une OME (Organisation mondiale de l'Environnement) : celle-ci pourrait faire converger les analyses techniques, définir une doctrine, dialoguer avec l'OMC et ultérieurement enregistrer des plainte contre un pays pollueur, mettre en oeuvre des plans globaux.

Le dossier le plus important actuellement est celui des émissions des gaz à effet de serre, qui contribuent à réchauffer

l'atmosphère. Au niveau mondial, plusieurs problèmes se posent. Soit l'objectif d'émission tient compte de la consommation actuelle, mais c'est injuste pour les PED et la France (peu émettrice en raison de son choix pour le nucléaire) et cela favorise les pays gaspilleurs (les USA, la Russie). Soit l'objectif d'émission est uniforme à l'échelle mondiale : l'effort à fournir est nul dans les PED, et est énorme aux USA, donc non crédible.

Les engagements pris à Kyoto en 1997 ne concernaient que les pays développés. C'est les Etats-Unis, le Japon et l'Europe qui devaient faire les efforts, l'Ukraine et la Russie étant pratiquement exemptées. Les Etats-Unis ont finalement refusé de signer en mars 2001. Le traité n'est entré en fonction qu'en 2005. Reste à gérer l'après-traité après 2012 : il faudra bien convaincre les pays du Sud et les Etats-Unis de faire des efforts.

La négociation se heurte à deux obstacles :

- Il est difficile d'imaginer une répartition équitable des efforts entre les pays du Nord, qui consomment beaucoup plus et qui ont fortement épuisé les ressources naturelles aux deux siècles précédents, et ceux du Sud, qui consomment peu, mais souvent de façon peu efficace et dont la consommation augmente fortement. Les pays du Sud sont guère disposés à renoncer à leur croissance pour des raisons écologiques.
- Il existe une différence de point de vue entre les pays européens, qui veulent infléchir rapidement l'émission de gaz à effet de serre et donc réduire la consommation énergétique et les Etats-Unis qui ne veulent pas remettre foncièrement en cause leur mode de vie et qui compte sur les progrès scientifiques qui pourront être réalisés à l'avenir pour trouver des énergies non polluantes et lutter contre l'effet de serre, pari que l'Europe juge dangereux.

Même si ses objectifs restent limités et ses suites incertaines, le protocole de Kyoto marque une avancée majeure en termes de gouvernance mondiale de l'environnement : le système de quotas qu'il institue implique en effet, pour être crédible, un niveau élevé de transparence et de contrôle international sur de nombreuses activités nationales. Les systèmes d'échanges de quotas qu'il autorise devraient permettre de développer d'importants flux financiers et de technologie Nord-Sud.

2) L'OMC et la libéralisation commerciale

L'OMC n'est ni une organisation inter-gouvernementale, ni une organisation démocratique. C'est une organisation de régulation autonome, qui définit ses propres normes, à partir d'un objectif qui lui a été confié par la Communauté des nations, mais qu'elle fait évoluer à sa façon ; elle est typique de la gouvernance mondiale, avec ses limites et ses avancées.

Elle apparaît aujourd'hui comme un lieu privilégié de débat entre le Nord et le Sud. Les pays du Sud refusent la prédominance du *Quad* (l'ensemble formé par les Etats-Unis, l'Union européenne, le Japon et le Canada). Ils ont obtenu que soit lancé à Doha un « cycle du développement ». Fondamentalement, deux philosophies se confrontent : pour la première, la libéralisation des échanges est un objectif absolu ; le développement viendra de surcroît ; pour la deuxième, le primat doit être le développement : il faut mettre en oeuvre des règles asymétriques si elles favorisent le développement. Les pays du Sud refusent que des normes sociales ou environnementales puissent être évoquées pour justifier des mesures protectionnistes. Ils reprochent aux pays du Nord de continuer à protéger certains secteurs (comme l'agriculture), de les obliger à une ouverture trop rapide, de prendre des mesures qui freinent leur croissance (comme la protection de la propriété intellectuelle).

L'Organe de Règlement des Différents (ORD) a un fonctionnement peu symétrique puisqu'il ne peut qu'autoriser un pays lésé à prendre des sanctions contre un pays coupable, ce qui n'a pas le même poids selon la taille relative des deux pays.

Le risque est que l'OMC fasse prévaloir la logique commerciale sur toutes les autres considérations : normes sanitaires, normes sociales, normes d'environnement, normes culturelles. L'Europe réclame le droit d'avoir recours au « principe de précaution » pour refuser d'importer des produits qu'elle se refuse de produire (Organismes Génétiquement Modifiés, boeuf aux hormones). Comment discriminer entre deux principes : le droit de chaque pays d'imposer ses normes en matière de consommation et le principe du libre-échange ? Le même problème se pose en matière d'environnement (un pays a-t-il le droit de refuser d'importer des thons s'il juge que leur capture met en péril la vie des dauphins ; de refuser les importations de foie gras, car il juge trop cruel le gavage ; de refuser qu'une entreprise étrangère concurrence ses services publics ?). La France a proposé la création de procédure d'arbitrages entre l'OMC et selon le cas, l'OIT, l'OMS ou une OME à construire, quand des questions commerciales mettent en jeu des questions de droit du travail, de santé, d'environnement. Le point délicat est qu'il faudrait, mais comment ?, décider du poids relatif de l'objectif de libre-échange par rapport à celui de respect des préférences nationales.

La position française s'oppose au point de vue du Sud sur deux points essentiels. La France réclame que le commerce international soit soumis à des normes sociales et environnementales : les PED devraient pratiquer une certaine législation du travail, un salaire minimum et un certain niveau de protection sociale, pour avoir le droit d'exporter en Europe ; leurs industries devraient être soumises aux mêmes normes que les entreprises européennes pour que la lutte contre la pollution ne mette pas en péril la compétitivité des entreprises européennes. La thèse selon laquelle les pays du Sud feraient du « dumping social » en profitant de leurs bas salaires pour concurrencer les produits des pays européens n'est pas soutenable. Le principe du commerce international est que chaque pays profite de ses avantages relatifs : ses bas salaires s'il n'en a pas d'autres. De même, il est absurde d'accuser les pays du Sud de pratiquer du « dumping social », en n'incorporant pas le coût d'un système de Sécurité sociale dans leur produit. Nul pays n'a le droit de s'immiscer dans le choix des autres en matière de protection sociale. La France ne refuse pas d'acheter des produits américains ; or les USA n'ont pas d'allocations familiales. Ce sont les pays du Sud qui pourraient se plaindre de nous acheter trop cher nos produits qui incorporent le poids des hauts salaires et de la protection sociale des pays du Nord. Seuls sont justifiables l'interdiction du travail des enfants, du travail forcé, une réglementation minimale sur les conditions de travail, l'exigence du droit syndical, le refus des discriminations selon le genre ou la race.

La France veut maintenir son agriculture, donc veut pouvoir continuer à subventionner ses paysans. Sa position est que l'arrêt des subventions agricoles auraient de graves conséquences sociales (la paupérisation des campagnes), écologique (la désertification des zones rurales). Les gagnants ne seraient pas les pays les plus pauvres qui, au contraire, devraient payer plus chers leurs importations agricoles, mais de riches pays agricoles (comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Canada). L'agriculture n'est pas un secteur d'avenir et il ne faut pas inciter les PED à s'y spécialiser. Si les deux derniers arguments sont hypocrites, le premier a des justifications. Reste que cette position nuit grandement à l'image de la France dans les PED et que la France devrait plus tenir compte des intérêts des PED, organiser son repli progressif de certains secteurs agricoles où les PED pourraient produire des produits de bonne qualité (sucre, par exemple) et se spécialiser dans des produits de hauts de gamme. Ainsi, la France apparaît souvent vouloir protéger ses intérêts au détriment des intérêts des pays pauvres soucieux de se développer et donc d'avoir accès aux marchés des pays riches.

En, sens inverse, les milieux dominants, français ou européens ou les lobbies des entreprises exportatrices et dynamiques, sont tout disposés à faire sauter toutes barrières protectrices en terme d'agriculture ou de services, contre le droit d'exporter ou de s'installer librement dans les PED.

Les négociations à l'OMC ou dans le cycle de Doha, sont peu transparentes. Souvent, les positions du négociateur européen n'étaient pas publiques, ni même présentées aux parlementaires ou aux gouvernements européens. La position européenne dans les négociations de l'AGCS (accord général sur le commerce de services ou GATS) n'a pas fait l'objet d'un débat démocratique, alors qu'il s'agit d'un débat éminemment politique : l'Europe doit-elle faire pression sur les PED pour qu'ils ouvrent leurs services publics aux entreprises européennes ?

La complexité de ces négociations fait que les Etats-Unis préfèrent de plus en plus passer par des accords commerciaux bilatéraux qui lui permettent de faire directement pression sur le pays partenaire pour qu'ils acceptent d'ouvrir ses marchés ou renoncent à protéger leurs services publics, leur secteur culturel, etc. Cette pratique menace directement la logique de l'OMC.

3) L'exception culturelle

La France est très attachée au principe de l'exception culturelle, selon lequel pour permettre la diversité culturelle, le secteur de la culture doit être exclu de toutes les négociations commerciales internationales. Le gouvernement français veut conserver le droit de protéger, de favoriser et de subventionner la création culturelle française (et éventuellement européenne) et celui d'imposer des quotas de diffusion d'oeuvres françaises ou européennes sur les médias audio-visuels. Aussi, réclame-t-il que l'UE ne propose aucune libéralisation dans les secteurs culturels et audio-visuels. Dans ce domaine ne doivent pas s'appliquer les principes de la clause de la nation la plus favorisée ou celui de l'égalité de traitement entre entreprises nationales et étrangères. Au contraire, les Etats-Unis, grands exportateurs d'oeuvres audio-visuelles, font pression pour inclure pleinement ce secteur dans les négociations commerciales internationales.

Une convention a été adoptée à l'Unesco qui permet à chaque pays de préserver la diversité culturelle, en lui donnant le droit de favoriser sa production nationale. Les Etats-Unis cherchent à vider ce projet de tout effet juridique et, surtout, ils ont entrepris de le contourner par des accords bilatéraux avec chacun des PED, échangeant le renoncement des pays à protéger leurs industries culturelles contre une baisse des droits de douanes américains sur les produits que ceux-ci veulent exporter.

4) La France et le consensus de Washington

Dans les années 90, la domination du libéralisme économique s'est incarnée dans les principes du *consensus de Washington*, c'est-à-dire l'idéologie commune du Trésor américain, du FMI et de la Banque mondiale. Les pays devaient se plier aux principes des mécanismes de marché. La politique économique devrait être basée sur la rigueur budgétaire ; la baisse des impôts et des dépenses publiques ; la libéralisation commerciale et financière ; le respect de la concurrence ; les privatisations ; la déréglementation ; la flexibilité du marché du travail ; l'ouverture aux mouvements de capitaux et les changes flexibles. L'obéissance, au moins formelle, à ces principes était nécessaire pour bénéficier des concours de la Banque mondiale et pour attirer les investissements étrangers.

Ce schéma suppose que l'économie de marché est automatiquement stable ; que les marchés financiers sont obligatoirement efficaces. Les crises financières récurrentes contredisent ce bel optimisme. Ce modèle oublie les nécessités de la redistribution et de l'affectation des ressources. Les pays en développement doivent former des ressources humaines, construire des infrastructures collectives, assurer les conditions sociales de fonctionnement de leur société. Par ailleurs, le capitalisme n'est légitime que s'il fait progresser toute la société. Si un certain creusement des inégalités est nécessaire en période de décollage, le souci d'éviter la fracture de la société doit rapidement être pris en compte.

Depuis 1997, la Banque mondiale a d'ailleurs réorienté son discours en reconnaissant l'importance d'une « bonne politique publique », de la lutte contre la pauvreté, des politiques d'éducation et de santé. Ce sont d'ailleurs ces politiques qui expliquent le succès des pays émergents asiatiques. Les puissances émergentes (Chine, Inde, Brésil) ont toujours eu une vision pragmatique de la mondialisation et n'ont pas libéralisé à outrance leur économie.

Le fait est que ni la France, ni l'Europe ont proposé clairement une alternative au Consensus de Washington. Elles n'ont guère cherché à exporter leur modèle social, n'ayant d'ailleurs ni les fonds, ni la volonté pour se poser en parrain

d'une « autre stratégie ». Elles n'ont guère cherché à défendre les modèles keynésiens de sortie de crise par la hausse des déficits publics. Le paradoxe est que les pays européens, administrateurs du FMI comme de la Banque mondiale, ont souvent cautionné des politiques opposées à celles qu'ils pratiquent eux-mêmes, comme la privatisation des retraites et des services publics. Ils n'ont guère fait pression pour augmenter le rôle et l'influence du PNUD ou de la CNUCED, qui auraient pu faire mieux entendre les préoccupations du développement dans la gouvernance de la mondialisation, en particulier dans les questions de commerce.

L'ONU et le PNUD ont organisé en septembre 2000 la Conférence du Millénaire où les nations se sont engagées sur huit grands objectifs : réduction de l'extrême pauvreté, santé (réduction de la mortalité infantile et maternelle, lutte contre le sida et le paludisme), éducation, assainissement et accès à l'eau potable, atténuation de la dette, égalité homme/femme. Toutefois, les moyens pour atteindre ses objectifs n'ont guère été définis.

5) Vers une fiscalité mondiale ?

La proposition d'une *taxe Tobin*, sur les flux de capitaux, a été soutenue avec force par le mouvement alter-mondialiste ATTAC. Il s'agissait de décourager les mouvements spéculatifs par une légère taxation sur toutes les transactions de change. Les ressources obtenues auraient permis de financer l'aide au développement. Certes, ce projet était utopique : il aurait fallu obtenir l'adhésion des gouvernements américains et britanniques (sièges des principaux marchés des changes). Il était contestable techniquement : fallait-il taxer les transactions entre établissements financiers ou uniquement celles des agents non financiers ? Une taxation légère ne peut avoir d'impact en cas de crise de change. Une taxation lourde n'a guère de légitimité économique. Par contre, le projet avait le mérite de poser la question du contrôle des capitaux à l'échelle mondiale (lutte contre le blanchiment d'argent sale, contre l'évasion fiscale), celle de l'utilité sociale de la spéculation financière internationale. Il mettait en évidence l'écart entre les sommes relativement faibles nécessaires aux pays les moins développés pour atteindre certains objectifs sociaux et les sommes énormes que brasse la finance internationale. Les gouvernements français successifs ont récusé la taxe pour des raisons techniques, tout en en soutenant les motivations.

En 2004, la France a présenté un projet d'instauration de « nouvelles contributions financières internationales ». Celui-ci est précisé dans le rapport Landau (2004) et dans le rapport du groupe technique sur les mécanismes innovants de financement, instauré à l'initiative du Brésil, du Chili, de la France et de l'Espagne. Il s'agit d'instaurer une fiscalité mondiale qui rapporterait un « double dividende » :

- Les fonds collectés fourniraient une ressource stable pour le financement de l'Aide Publique au Développement (ADP), l'objectif étant de collecter 50 milliards de dollars supplémentaires par an (0,2% du PIB mondial). Ceux-ci seraient utilisés pour financer les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM).
- L'impôt permettrait de contrôler, de taxer, de pénaliser certaines activités nuisibles socialement.

Ces deux objectifs ont le défaut d'être contradictoires. Un impôt rapporte d'autant plus que son taux est faible et son assiette large. Un impôt trop pénalisant peut faire disparaître son assiette, soit effectivement, soit par la fraude. En même temps, leur conjonction renforce l'attractivité du projet.

Sur le plan politique, l'adoption d'un tel projet serait un pas important vers une meilleure gouvernance mondiale, d'une part parce que les Etats décideraient des dépenses indispensables à l'échelle mondiale, d'autre part, parce que le principe de taxer certaines activités globalement nuisibles serait acquis. Le lien qui unit tous les habitants du globe serait en quelque sorte réaffirmé. Le fait est que les Etats-Unis y sont fortement hostiles, puisqu'en 1997, ils ont voté une loi interdisant toute coopération américaine à une organisation qui se donnerait comme objectif l'instauration d'un impôt mondial, qui frapperait les citoyens ou les entreprises américaines. Le fait est aussi que même l'UE ne dispose pas encore d'une fiscalité spécifique.

Selon le rapport Landau, la taxation internationale pourrait toucher :

- Les transactions de change (à un taux de l'ordre de 0,01%) en reprenant la taxe Tobin ou même toutes les transactions financières. Celles-ci sont estimées à 300000 milliards de dollar par an. Une taxation au taux de 0,01% rapporterait 30 milliards. Mettre du sable dans les rouages de la finance serait bénéfique puisque celle-ci a tendance à réagir de façon excessive. Le risque serait le détournement de trafic vers les paradis fiscaux, le coût et les difficultés de la collecte.
- Les activités polluantes (comme les émissions de carbone) : 40 dollars par tonne rapporterait des 50 milliards requis. Toutefois, le produit des taxes devrait être utilisé pour aider certaines industries particulièrement touchées ou pour aider les PED à réduire leurs émissions.
- Le transport aérien ou maritime (qui sont la cause d'importantes nuisances). Une hausse de 40% du prix du kérosène (soit de 5% du prix des billets d'avion) rapporterait 25 milliards de dollars.
- La taxation des ventes d'armements (50 milliards de transactions internationales, 200 milliards de transactions internes). Les dépenses militaires se monteraient elles à 1000 milliards de dollars par an.
- Les firmes multinationales sont les grandes gagnantes de la mondialisation et pratiquent largement l'optimisation fiscale. Le problème technique est que l'assiette de l'impôt sur les sociétés diffère selon les pays. Leur bénéfice serait de l'ordre de 500 milliards de dollars, mais il est très fluctuant.

Il est aussi proposé de consacrer à l'APD les bénéfices de la lutte contre l'évasion fiscale ou contre les paradis fiscaux. Certes, des progrès en la matière pourrait fournir des ressources aux Etats du Nord et du Sud, mais comment les chiffrer ?

Reste à définir la coalition d'intérêt qui pourrait aboutir à une telle taxation, qui frapperait les pays du Nord (ou même certaines couches d'entreprises ou de population du Nord) au bénéfice des plus pauvres ; qui suppose aussi que les pays du Nord renoncent à utiliser l'aide qu'ils accordent comme un instrument de pression politique. Ce projet peut être vu comme un moyen habile de masquer l'insuffisance de l'aide des pays riches aux plus pauvres en faisant miroiter une ressource inaccessible ; comme un moyen de détourner la mobilisation pour la taxe Tobin ou comme une tentative courageuse de changer la problématique de l'APD, en lui donnant des ressources pérennes.

6) La gouvernance de la globalisation financière

La stabilité financière mondiale pose des problèmes spécifiques. Peut-on avec de pures mesures techniques lutter contre l'instabilité inhérente au capitalisme financier ? Par exemple, la crise boursière du début des années 2000 trouve son origine dans la fin de la bulle spéculative liée au Nouvelles Techniques de l'Information et de la Communication et dans la révélation de la situation financière désastreuse de plusieurs groupes industriels ou financiers. Certes, il faut plus de transparence, mais l'apparition de bulles financières est intimement liée au fonctionnement du capitalisme financier. Peut-on imaginer une Bourse sans bulles ? Celles-ci sont nécessaires pour attirer les épargnants : c'est le commerce des promesses.

La crise asiatique puis la crise boursière des années 2001-2002 avaient incité les gouvernements du G7 à tenter d'élaborer une *nouvelle architecture financière internationale* comportant essentiellement un meilleur contrôle des entreprises et des institutions financières des pays émergents, une redéfinition du rôle des institutions financières internationales pour contrôler la globalisation financière en période normale et pour intervenir en situation de crise, une plus grande implication du secteur privé lors des crise financière. Mais le débat sur une nouvelle architecture financière n'a guère avancé depuis 2002.

Le problème du régime des changes se pose également entre les pays développés. Il n'existe aucun bon régime de change. La globalisation financière aboutit, dans la logique du libéralisme, à un régime de change flexible, de Banques centrales indépendantes et de parfaite liberté des mouvements de capitaux. Ce régime constitue-t-il le

régime parfait indépassable ? Il présente trois qualités : il fonctionne automatiquement, sans concertations. Chaque pays peut fixer librement sa politique monétaire et la modifier en fonction de sa conjoncture. Chaque pays peut s'endetter relativement facilement ; la contrainte de liquidité est beaucoup moins serrée. Il comporte par contre deux défauts :

1) Les taux de change et les taux d'intérêt de long terme sont abandonnés aux marchés. Ils tendent alors à fluctuer de façon excessive compte tenu de l'absence d'une ancre pour les anticipations des marchés. Ces fluctuations sont causées à la fois par les divergences des politiques économiques et les anticipations des spéculateurs. Ceci reste vrai même si les taux d'inflation sont relativement stables et bas. L'indépendance des banques centrales et le rôle actif de la politique monétaire sont incompatibles avec la stabilité des changes. Les autorités monétaires ne savent pas exactement quelle sera la conséquence de leurs décisions en termes de taux d'intérêt ou de taux de change. La politique économique est en permanence soumise à l'appréciation des marchés. Elle doit donc se soucier de les rassurer et est donc peu tentée de se lancer dans des politiques non orthodoxes. **2) La politique monétaire prend une grande importance, mais elle ne joue plus par effet « taux d'intérêt » mais par effet « taux de change ».** Ceci tend à accroître son importance mais aussi à augmenter son impact inflationniste. Comme l'action de la politique monétaire passe par le taux de change, elle influence plus fortement la situation des pays partenaires, inflation ou emploi. Elle pose donc des questions délicates de coordination des politiques économiques

La libéralisation financière induit la possibilité d'apparition et accumulation de profonds déséquilibres. C'est ainsi que l'on a vu l'euro baisser à 0,85 dollar puis remonter à 1,35 dollar. En 2007, la situation reste particulièrement instable, puisque le déficit américain persiste, que le dollar est faible, que les gros investisseurs asiatiques envisagent de placer leurs avoirs en euros, ce qui fragilise encore le dollar. Aucun organisme n'a la responsabilité de proposer une sortie de la crise, sortie qui met d'ailleurs en jeu des intérêts contradictoires : il faudrait que les pays asiatiques réévaluent leurs monnaies, que l'Europe relance, que les Etats-Unis augmentent leur taux d'épargne. Le déficit américain met une épée de Damoclès sur l'ensemble du système. Que se passera-t-il si les pays qui accumulent des balances dollar se lassent ?

1. Solde courant (milliards de dollars) en 2006

	Milliards de dollars	% du PIB
Etats-Unis	-878	- 6,6
Royaume-Uni	- 56	- 2,4
Zone Euro	- 31	- 0,1
Suède-Danemark	30	
PECO	-50	
Japon	165	3,8
Norvège	70	20,0
Suisse	65	15,3
Chine	211	8
PDAsie	117	

Amérique Latine/Canada	56	
Moyen-Orient	280	
Australie/Canada/NZ	- 37	
Russie et CES	98	11
Turquie	-30	
Total	7	

A l'échelle mondiale, on trouve deux zones excédentaires : l'Asie et l'OPEP, tandis que les déficits se concentrent aux Etats-Unis. Un des défis importants de l'économie mondiale est celui du vieillissement de la population dans les pays développés. Une stratégie possible serait que ces pays accumulent des excédents courants placés dans les pays jeunes. Plus tard les pays riches vivraient de leurs rentes : les sommes à accumuler sont énormes. Pour qu'un pays bénéficie d'une rente perpétuelle de 3% de son PIB, en supposant un placement rapportant 6% en termes réels, il faut qu'il accumule à l'étranger environ 75% de son PIB. Des pays comme la Japon, la Belgique, les Pays-Bas réussissent à accumuler des excédents importants. Se pose la question de la sécurité de ces fonds. Mais le placement aux Etats-Unis ne va pas dans le bon sens. Des placements massifs dans les PED posent des questions de fiabilité sociale et économique.

La gestion du taux du change des pays en développement est aussi une question délicate. La plupart des pays émergents ont choisi une stratégie d'insertion dans l'économie mondiale fondée sur le modèle des pays de l'Asie du Sud-Est. A partir du bas prix de leur main-d'oeuvre, il s'agit d'enclencher un cercle vertueux où les exportations et les entrées de capitaux financent une vigoureuse accumulation du capital qui permet un développement ultérieur de la production et des exportations. Cette stratégie nécessite d'assurer une rentabilité suffisante aux capitaux étrangers. Aussi, la stabilité du taux de change à un bas niveau est-elle cruciale pour rassurer les investisseurs étrangers. Ce bas niveau du taux de change permet le gonflement des excédents extérieurs et des réserves de change. Il contribue donc à l'accentuation des déséquilibres mondiaux, puisque la contrepartie en est le déficit américain.

Il n'est possible ni de maintenir des régimes de change fixe, qui laissent progressivement s'accumuler des déséquilibres insupportables avant d'offrir des proies faciles à la spéculation, ni de laisser le taux de change dériver selon l'inflation ou selon les humeurs des spéculateurs. Des systèmes de change glissants gérés devraient redevenir la règle. Ils auront la tâche délicate d'éviter les désalignements durables de compétitivité et les emballements inflationnistes. Par ailleurs, si ces pays devraient encourager l'investissement direct et les participations, les entrées de capitaux flottants spéculatifs devraient être découragées.

La globalisation financière a permis au PED d'obtenir des ressources financières importants, mais elle a conduit aussi à la crise de la dette et aux crises de change. Des pays comme la Chine ou l'Inde ont peu connaître une croissance vigoureuse sans s'intégrer aux marchés financiers internationaux.

Les crises des PED ont montré la nécessité d'impliquer les créanciers privés dans leur résolution. Ceci limiterait le montant de ressources publiques nécessaires et inciterait les créanciers à plus de prudence. Anne Krueger avait proposé de créer un tribunal international de faillite sous l'égide du FMI. Mais créanciers comme débiteurs ont refusé

ce système, les uns craignant d'être spolié, les autres craignant qu'il fasse fuir les prêteurs potentiels. Une solution de repli est de favoriser l'introduction dans les contrats d'émissions obligataires de Clauses d'Action Collective, qui facilitent les négociations en cas de difficultés. Reste qu'il est difficile d'organiser de tels marchés où la possibilité de non respect des engagements est implicitement prévue et compensée par des taux d'intérêt élevés.

Faut-il créer des organismes de supervision multinationales ou rester dans le cadre national ? La question de la gouvernance financière est traitée aujourd'hui à plusieurs niveaux :

- Au FMI et en particulier au Comité monétaire et financier international, qui regroupe les gouverneurs des grands banques centrales. Mais la crise asiatique a été marquée plus par l'intervention de la Fed que celle du FMI.
- A la BRI. Le Comité de Bâle sur le contrôle bancaire élabore des normes qui s'appliquent aux banques qui veulent avoir une activité internationale. Le ratio Cooke leur imposait, depuis 1992, de détenir un montant de fonds propres supérieurs à 8% de leurs risques pondérées. Ce ratio va se transformer en un ratio plus complexe, le ratio McDonough ou dispositif « Bâle 2 ». C'est un exemple de régulation professionnelle au niveau international.
- Le Forum sur la Stabilité Financière regroupe les représentants des Trésors et des Banques centrales des plus grands pays ainsi que des institutions financières internationales. Il est chargé de surveiller l'évolution des marchés de capitaux mondiaux.

Jusqu'à présent, l'influence de ces instances a été relativement faible, comparé au dynamisme et à l'inventivité des acteurs privés.

Un autre exemple est l'accord sur les normes comptables IASB pour les sociétés cotées qui devrait unifier les pratiques comptables à l'échelle internationale. Les rapports de force ont fait que cette unification s'est faite sur le modèle anglo-saxon (basée sur les évaluations fournies sur le marché) plutôt que sur le modèle de l'Europe continentale (qui tenait plus compte de la logique industrielle). Les instances publiques européennes ont renoncé à toute autonomie en la matière, préférant essayer de séduire les marchés financiers internationaux (pour les inciter à investir en Europe) que tenter de les canaliser (pour éviter une trop grande instabilité).

Les positions face à la mondialisation

Les forces politiques, économiques et sociales françaises se partagent en trois positions face à la mondialisation.

a) Les partisans de la mondialisation libérale

Ils se recrutent dans le patronat, dans beaucoup des cercles dirigeants, dans les libéraux (mais, ceux-ci n'ont jamais pu incarner une force politique importante en France). Pour eux, la France est une nation sclérosée, endormie dans les facilités de la société sociale-démocrate. Les individus ont peur du risque et réclament de façon excessive la protection de l'Etat. Les fonctionnaires, le secteur public détournent les richesses produites par le secteur privé. Celui-ci est découragé de produire, d'innover, d'investir en raison du poids de la réglementation et du poids de la fiscalité. Les entreprises sont étranglées par le salaire minimum, les charges sociales, la réglementation du travail. La mondialisation est une chance pour la France (comme, plus généralement, pour les pays européens sociaux-démocrates vermoulus), puisqu'elle va la contraindre de s'aligner sur le modèle libéral anglo-saxon, de baisser les impôts et les dépenses publiques. La construction européenne doit servir d'instrument à cette stratégie : il est plus facile de faire passer des réformes à Bruxelles, puis de les imposer en France que de les faire directement

passer à Paris. Dans cette optique, aucune gouvernance n'est requise à l'échelle mondiale, sauf celle qu'organisent spontanément les agents privés. Au contraire, il faut s'y opposer avec énergie car elle pourrait freiner la libéralisation de l'économie mondiale.

Persuadés de la supériorité des forces du marché, les libéraux veulent ouvrir la France au maximum et acceptent de renoncer aux spécificités françaises. La France n'a guère de choix, si elle veut éviter d'être distancée dans la concurrence mondiale. Ce courant, minoritaire dans l'opinion publique, est largement dominant dans les classes dirigeantes.

b) Les adversaires de la mondialisation libérale

Le courant anti-mondialisation est important, mais hétéroclite. Il comporte une aile souverainiste, anti-européenne, attachée au principe du droit de la France à prendre elle-même les décisions qui la concernent (Chevènement, de Villiers, Le Pen), soucieuse de contrôler l'immigration, de préserver l'identité culturelle française.

Il comporte une aile sociale-démocrate (la gauche du Parti socialiste, le Parti communiste, la CGT) soucieuse de préserver les acquis sociaux des salariés français, la Sécurité sociale, le niveau élevé des dépenses publiques, la redistribution, les services publics à la française, face à la course au moins-disant social qu'entraînerait la mondialisation.

Enfin, il comporte une aile anti-capitaliste (ATTAC), qui refuse de voir les firmes multinationales (FMN) imposer leur modèle libéral au monde, qui veut réguler les finances internationales (taxe Tobin), imposer des normes environnementales rigoureuses, imposer des normes de santé pour les produits, des normes sociales pour les conditions de travail, qui veut faire prévaloir les impératifs de développement sur ceux de libre-échange, qui veut promouvoir une « alter-mondialisation ».

Sur le plan économique, ces deux dernières ailes oscillent entre le retour au modèle « social-démocrate » d'une économie mixte où les entreprises capitalistes coexistent avec un secteur public important, de fortes dépenses publiques, une forte redistribution, une politique économique active (soit Colbert, Keynes et Bismarck) et le mythe d'une société post-capitaliste qui aurait renoncé à la croissance.

Ce courant est hostile à la construction européenne actuelle, qu'ils jugent libérale, technocratique et anti-démocratique. Il est obligatoirement ambigu et divisé quant à l'immigration, quant à la gouvernance mondiale, quant au commerce avec les pays du Sud. Faut-il ouvrir largement nos frontières aux travailleurs immigrés, en fournissant ainsi une main-d'oeuvre bon marché aux entreprises françaises et concurrençant les travailleurs déjà en France ou faut-il mettre des barrières à l'entrée ? Faut-il mettre en place des institutions multinationales, dotées de pouvoirs importants, qui peuvent à la fois contrôler la mondialisation (imposer des règles quant à l'environnement, quant au droit du travail) et imposer aux pays des règles dictées par le lobbying des FMN ? Faut-il s'ouvrir largement au commerce avec le Sud au nom de la solidarité, pour leur ouvrir des possibilités de croissance, faut-il fermer les frontières pour protéger nos travailleurs non qualifiés ou faut-il défendre un autre modèle de développement ? Mais lequel ? Ces ambiguïtés traversent le mouvement altermondialiste depuis le départ mais elles menacent de plus en plus sa cohésion au fur et à mesure qu'il cherche à se définir non plus seulement « contre » la mondialisation libérale mais « pour » un autre monde.

c) La mondialisation régulée

Les gouvernements français, de gauche comme de droite, ont toujours eu un point de vue similaire qui est le soutien à une *mondialisation régulée* ou *maîtrisée*, différente de la mondialisation libérale. D'un côté, le principe de la

mondialisation est accepté ; la France a choisi clairement de s'intégrer aux marchés mondiaux en matière commerciale ou financière. Elle a fait le choix de la construction européenne. De l'autre la France propose de gouverner la mondialisation, c'est-à-dire mettre en place un ensemble structuré d'organismes multinationaux destinés à gérer l'économie mondiale. Elle a proposé que soit créé un « Conseil de sécurité économique et social » pour réguler la mondialisation ; que soit créée une Organisation Mondiale de l'Environnement. Elle propose d'organiser une gouvernance financière mondiale. Les gouvernements français ont toujours proclamé leur accord avec le principe d'une taxe Tobin, tout en reconnaissant qu'elle est difficile à mettre en oeuvre. La France propose d'instaurer une fiscalité mondiale pour financer l'aide au développement. De même, à l'échelle européenne, la France préconise l'harmonisation fiscale et sociale, la coordination des politiques économiques. En même temps, elle se bat pour que son autonomie nationale soit protégée : elle veut garder le droit de soutenir son agriculture, sa culture, ses services publics, sa fiscalité, sa protection sociale...

Cette position est délicate. Dans les instances mondiales ou européennes, la France peut se retrouver en minorité face à une majorité de pays plus libéraux qu'elle-même et contrainte d'aller ailleurs ou plus loin qu'elle ne le souhaite. Il y a une contradiction entre vouloir préserver un modèle autonome et vouloir développer de puissants organismes multinationaux. L'harmonisation sociale peut se faire vers le bas et non vers le haut. Les négociations commerciales peuvent obliger à ouvrir à la concurrence des secteurs que la France souhaitait protéger. La mondialisation libérale restructure la planète en réorganisant la division internationale du travail à l'échelle mondiale en s'appuyant sur les créatifs/compétents des pays riches et sur le prolétariat des pays émergents : elle vient petit à petit rogner le modèle social européen. La position dominante en France, mettre les forces que recèle la mondialisation au service d'un projet de développement mondial, respectant la cohésion sociale des nations, est-elle réaliste ?

Dans ses déclarations de Johannesburg (2002), le président Chirac était très conscient des problèmes que posent la mondialisation et le développement durable. Il s'inquiète de la surconsommation des pays du Nord qui contraste avec la pauvreté des pays du Sud et de la croissance de la pollution et des déséquilibres écologiques. Il appelle à « une alliance où les pays développés engageront une révolution écologique, une révolution de leur mode de production et de consommation et consentiront l'effort de solidarité nécessaire en direction des pays pauvres, tandis que les pays en développement s'engageront dans la voie de la bonne gouvernance et du développement propre ». Il propose cinq chantiers prioritaires : la lutte contre le changement climatique par le Protocole de Kyoto, l'éradication de la pauvreté par la hausse de l'aide au développement grâce à la fiscalité internationale, le maintien de la diversité biologique et culturelle, le changement des modes de production et de consommation vers un développement durable, enfin la gouvernance mondiale pour maîtriser la mondialisation et financer les biens publics mondiaux. La France sera-t-elle à la hauteur de cette ambition ?

Bibliographie :

- Brender Anton (2002) : *La France face à la mondialisation*, La Découverte.
- CAE (2002) : *Gouvernance mondiale*, La Documentation française.
- Cercle des économistes (2003) : *L'Europe et la gouvernance mondiale*, Descartes et Cie.
- Cohen Elie (2002) : « L'OMC : une autorité de régulation multilatérale », *Cahiers français*, n° 313.
- Coussy Jean (2003) : « Les politiques publiques dans la mondialisation », *L'Economie politique*, n° 17.
- Fougier Eddy (2003) : « La contestation de la mondialisation : une nouvelle exception française », *mimeo*, IFRI.
- Fougier Eddy (2006) : « La France face à la mondialisation », *Problèmes politiques et sociaux*, n°920, La documentation française.
- Gordon Philip et Sophie Meunier (2002) : *Le nouveau défi français, la France face à la mondialisation*, Odile Jacob.
- Graz Jean-Christophe(2004) : *La gouvernance de la mondialisation*, La Découverte.

- Groupe technique sur les mécanismes innovants de financement (2004) : *rapport mimeo*.
- Héran François (2002) : *Immigration, marché du travail, intégration*, La Documentation française.
- Jégourel Yves (2002) : *La taxe Tobin*, La Découverte.
- Jetin Bruno (2002) : *La taxe Tobin et la solidarité entre les nations*, Descartes et Cie.
- Landau Jean-Pierre (2004) : *Les nouvelles contributions financières internationales*, La Documentation française.
- Mathieu Catherine et Henri Sterdyniak (2005) : Face aux délocalisations, quelles politiques économiques en France, *Revue de l'OFCE*, juillet 2005.
- Plihon Dominique (2002) : « Quelle régulation pour la finance mondiale ? », *Cahiers français*, n° 313.
- Reich R. (1983) : *L'économie mondialisée*, Dunod.
- Siroën Jean-Marc (2002) : « Les principes d'une gouvernance mondiale », *Cahiers français*, n° 313.