

## RÉGULATION :

Comment réguler l'économie mondiale :

Sciences Humaines - Hors série n° 17 - Juin-Juillet 1997

Pour les économistes et la plupart des chercheurs en sciences sociales, les analyses rétrospectives portent au mieux sur une période de une à deux décennies : à cet horizon, nul doute que l'économie internationale ait enregistré des transformations considérables.

Mais le diagnostic est bien différent si l'on prend en compte le temps long du capitalisme. Les années 90 sont nouvelles par rapport aux années 60, mais nombre des caractéristiques contemporaines s'observaient déjà à la veille de la Première Guerre mondiale.

En matière de commerce et d'investissements directs à l'étranger, le degré d'ouverture des économies industrialisées est aujourd'hui à peu près équivalent à ce qu'il était au début de ce siècle. Particulièrement dynamique, l'investissement financier se dirige toujours vers des pays émergents : la Russie et les pays latino-américains dans les années 1990, l'Asie de nos jours.

Le développement des télécommunications, hier le télégraphe, aujourd'hui le satellite et le réseau Internet, permet de propager beaucoup plus rapidement que par le passé les nouvelles d'un marché à l'autre.

Les crises et les scandales financiers contemporains ne sont pas sans rappeler des épisodes célèbres du passé (le scandale du canal de Panama dans les années 1880, par exemple), selon le processus bien réglé de l'essor puis de l'éclatement des bulles spéculatives.

De même, l'effondrement des régimes communistes livre une configuration européenne et certaines stratégies nationales qui rappellent le contexte du début de ce siècle.

La mondialisation, fausses et vraies nouveautés :

Il serait pourtant erroné d'en conclure à l'identité des configurations du régime international, car l'histoire se répète rarement à l'identique. En particulier, la diffusion du régime de croissance fordiste fondé sur la production et la consommation de masse et les institutions correspondantes (Etat providence, conventions collectives...) a durablement affecté l'équilibre sociopolitique interne à chacun des grands pays industrialisés.

En premier lieu, le système financier international actuel -caractérisé par l'absence de fortes interventions et réglementations émises et imposées par des organisations internationales- ne semble pas avoir la même stabilité structurelle qu'il présentait sous le régime dit de l'étalon-or.

En second lieu, l'interdépendance des conjonctures économiques des différentes nations est quelque peu originale par rapport à celle du début du siècle. D'une part, le mouvement d'ouverture des frontières ne s'est jamais véritablement démenti de 1967 à 1996, contrairement aux très nombreuses frictions commerciales et tentatives de constitution de marchés protégés (par la constitution d'empires coloniaux) qui marquèrent la fin du siècle dernier.

D'un autre côté, cette interdépendance internationale accrue joue au détriment des pays anciennement industrialisés, lesquels rencontrent des difficultés à maintenir l'emploi dans les secteurs qui avaient assuré la croissance de l'après-guerre.

Le phénomène est nettement plus marqué à la fin de ce siècle qu'à son début, ce qui implique aujourd'hui des coûts sociaux beaucoup plus importants, d'autant plus que la généralisation des principes démocratiques change les conditions d'exercice de la politique économique, voire de la politique tout court.

Une troisième différence tient à la vigueur du processus d'industrialisation des pays du Sud-Est asiatique, beaucoup plus marqué que celui de la Russie ou de l'Argentine dans les années 1900.

En conséquence, la plupart des vieux pays industrialisés perdent des parts de marchés à l'exportation et, plus encore, voient leur part dans la production mondiale décliner continûment : leur croissance est au mieux de 3 % par an alors que celle de leurs nouveaux compétiteurs est proche de 10 %.

Il se pourrait, de fait, que le foyer de l'accumulation mondiale se déplace des pays riverains de l'Atlantique (côte est des Etats-Unis, Europe occidentale) à ceux bordant le Pacifique. Par ailleurs, ce basculement intervient au moment où s'établit un nouveau paradigme productif qui tend à renforcer le décalage entre la réforme d'institutions économiques forgées sur près d'un siècle en Europe et la constitution, plus aisée de formes d'organisation nouvelles en Asie.

Quatrième différence, les conditions d'émergence de nouvelles règles internationales sont distinctes. Au début du siècle, la Grande-Bretagne avait la volonté de continuer à organiser le système international mais en avait de moins en moins les moyens économiques, alors que les Etats-Unis demeuraient une puissance hégémonique mais potentielle, faute de vouloir convertir leur dynamisme économique en une intervention directe dans l'organisation du système international.

Par contraste, le monde contemporain est tripolaire, de sorte que de nouvelles règles du jeu ne peuvent émerger que par des négociations entre les Etats-Unis, l'Europe et le Japon. En effet, contrairement aux épisodes antérieurs de basculement du centre de l'économie-monde, il n'est pas évident que le Japon soit le successeur désigné des Etats-Unis : non seulement la diplomatie japonaise est balbutiante et se heurte aux ambitions de la Chine, aux legs de l'impérialisme japonais de l'entre-deux-guerres et à son impact sur l'Asie, mais elle encore peut arbitrer entre une alliance américaine ou européenne.

La situation devient potentiellement instable et la constitution d'un nouvel ordre international est rendue particulièrement difficile.

Enfin, l'intégration continentale qui est en cours sous des formes variées en Europe, aux Etats-Unis et en Asie, est beaucoup plus avancée qu'elle ne le fut jamais au siècle précédent. Entre la nation et l'économie internationale s'introduit donc un échelon intermédiaire: des autorités supranationales mais pas mondiales, sur le modèle de l'Union européenne ou encore de l'Aléna et de l'Asean.

La nouveauté est alors que les contraintes et opportunités économiques font l'objet d'une intermédiation politique qui compense partiellement l'incapacité des trois pôles de la triade à s'accorder sur une refondation des institutions internationales de Bretton Woods.

Bref, la situation contemporaine s'inscrit dans une longue histoire, elle comporte nombre de caractéristiques déjà observées dans le passé, mais la configuration d'ensemble est originale, de sorte qu'elle appelle une analyse spécifique et une interrogation : est-elle viable à moyen ou à long terme ?

### **Globalisation ou "glocalisation" ?**

Les deux dernières décennies ont apporté des changements considérables aux relations entre les niveaux local, national et international. Jusqu'aux années 70, les institutions les plus essentielles du régime de croissance fordiste (Etat providence, compromis salariaux, etc.) avaient un enracinement clair au niveau de l'Etat-nation.

Elles se déclinaient ensuite sur les espaces régionaux qui ne jouaient qu'un rôle secondaire, tant étaient puissantes les forces d'homogénéisation des niveaux de vie et des institutions au niveau de la nation.

Quant à l'insertion dans l'économie internationale, elle était plus permissive que contraignante puisque des ajustements périodiques de la parité, dans un univers financier stable, permettaient de retrouver, sans grandes difficultés, la compétitivité perdue : la dévaluation de la monnaie nationale, par exemple, autorisait à terme un rééquilibrage de la balance commerciale en rendant moins chères et donc plus compétitives les exportations.

Par contraste, les années 90 sont traversées de tendances beaucoup plus complexes dans lesquelles se conjuguent et dans certains cas s'affrontent des logiques et des niveaux de régulation hétérogènes. Quitte à simplifier beaucoup, on peut isoler les tendances principales.

En premier lieu, les firmes multinationales ont très largement bénéficié de l'ouverture de l'espace mondial, qui leur a permis d'optimiser leurs profits sur des territoires beaucoup plus variés. La concentration financière du capital est par elle-même une modalité de mise en cohérence partielle de l'économie internationale.

Mais l'expérience historique montre qu'une rivalité concurrentielle peut toujours resurgir dès lors que le processus d'accumulation conduit à des surcapacités de production. Ce fut le cas en 1996, par exemple, dans l'industrie des microprocesseurs.

Aussi observe-t-on un effort des firmes multinationales en vue de dégager des règles de droit privé qui s'appliqueraient à la partie de la concurrence internationale qui ne peut être codifiée par des règles émanant des organisations internationales (OMC, FMI, Banque mondiale, Banque des règlements internationaux, BIT...). C'est tout particulièrement le cas en matière de droit commercial international qui semble se diffuser à partir de la jurisprudence américaine à un nombre croissant de pays.

Un optimiste pourrait y voir la base d'un nouvel ordre international privé mais le pessimiste s'empressera d'ajouter que les multinationales aussi puissantes soient-elles n'ont ni l'intérêt ni le pouvoir d'instituer les conventions internationales les plus essentielles concernant le respect des droits de l'homme, des droits sociaux et politiques, ou encore de l'environnement et de la stabilité financière internationale.

Il est ainsi une troisième voie de construction de règles ou d'institutions internationales : les firmes appartenant à un même secteur peuvent négocier des arrangements sectoriels leur permettant de réguler la concurrence et les conflits susceptibles d'émerger.

Qu'on songe aux accords nippo-américains sur la production des composants électroniques, à l'accord des Européens et des Japonais sur l'ouverture progressive du marché européen aux automobiles nippones, ou encore à la réforme de la Politique agricole commune européenne sous la pression des négociateurs américains en vue d'homogénéiser les conditions de la concurrence à l'échelle mondiale.

Mais ces accords ne sauraient remplacer de nouvelles institutions internationales en bonne et due forme.

Ainsi, une série d'accords commerciaux bilatéraux appelle une convention générale multilatérale, garantie par une organisation internationale pouvant être saisie par les partenaires et régler les différends, sur le modèle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Il est à cet égard significatif que les conflits récurrents entre le Japon et les Etats-Unis aient été portés en 1996 devant cet organisme. Cependant, le commerce international est devenu de plus en plus dépendant des règles gouvernant l'investissement direct et le respect des droits de propriété intellectuelle, qui pour l'instant n'ont pas trouvé d'institution internationale équivalente à celle régissant le commerce mondial.

L'OCDE a, certes, une telle fonction généraliste mais elle se cantonne au domaine des analyses et des recommandations et n'est pas une instance établissant et garantissant des règles.

### **En attendant un nouveau Keynes...**

On comprend dès lors que se soient développées des zones économiques qui ont précisément pour objectif et pour mérite de tenter de tirer le meilleur parti des interdépendances stratégiques entre divers domaines et divers pays dont les intérêts peuvent transitoirement diverger.

N'est-il pas ironique que le thème de la globalisation apparaisse au moment où se constituent trois grandes zones économiques : l'Aléna en Amérique du Nord, l'Union européenne et une intégration économique de fait de l'Asie du Sud-Est dans le cadre institutionnel flexible et peu contraignant de l'ASEAN ?

On peut d'ailleurs interpréter le projet de la monnaie unique européenne comme exprimant la volonté des gouvernants de contourner l'inexistence d'un régime financier international cohérent et de peser éventuellement sur la négociation à venir sur un successeur au système de Bretton Woods. Quant au "Grand Marché européen", le projet initial de Jacques Delors visait à consolider le style des institutions nationales marquées par un Etat interventionniste et une couverture sociale étendue et à s'affranchir partiellement des aléas et des chocs venus du reste du monde.

Le terme globalisation, "popularisé" par Kenichi Ohmae, devrait alors être remplacé par celui de "triadisation" que ce même Kenichi Ohmae a contribué à lancer !

S'il n'est guère plus heureux, il est cependant plus respectueux des tendances à l'œuvre.

Enfin, dernière ironie, l'aggravation dans les années 70 et 80 des déficits publics a incité les Etats à une décentralisation et à une régionalisation de la gestion des biens collectifs locaux tels que les infrastructures de transports, l'éducation, la formation, voire même les aides au développement et à l'insertion sociale des chômeurs.

On découvre alors que la densité des relations entre les acteurs locaux (entreprises, municipalités, universités, centres de recherche, syndicats) peut jouer un rôle déterminant dans la compétitivité de certaines activités industrielles et de services. Les districts industriels italiens semblent avoir leur équivalent dans le Bade-Wurtemberg tout comme dans certaines préfectures japonaises.

L'horrible néologisme "glocalisation" exprime à sa manière cette subtile synergie entre des institutions locales infra-nationales et la compétitivité appréciée sur les marchés internationaux. L'espace des régions, ou encore celui des grandes agglomérations, permet, pour partie, la reconstruction de certaines des institutions économiques qui lors des Trente Glorieuses étaient exclusivement nationales.

L'entrelacement de ces divers déterminants est si complexe que la plupart des décideurs privés et politiques ont assez logiquement préféré le concept erroné mais simple de globalisation à celui plus pertinent mais compliqué "d'ordre enchevêtré".

Ce n'est pas une raison pour qu'analystes et chercheurs en fassent autant car, tôt ou tard, les limites de la configuration actuelle appelleront la redéfinition d'un ordre international digne de ce nom.

Mais où est donc l'économiste et diplomate aussi talentueux que John Maynard Keynes qui aura l'audace d'imaginer, de négocier, puis d'implanter un véritable successeur au système de l'après Seconde Guerre mondiale ?

Robert Boyer, CEPREMAP