

## **L'État mondialisé**

**Zaki Laïdi\***

IL RÉGNE une incertitude profonde sur le centre de gravité de l'action collective et tout particulièrement sur le rôle de l'État. Comment penser cette incertitude ? Deux attitudes sont possibles. La première consiste à trancher le débat en estimant que la mondialisation conduit au déclassement des États dans la régulation mondiale, le plus souvent au profit du marché<sup>1</sup>. De sorte qu'à l'ère des États, succéderait notamment l'ère du marché. Cette thèse contient naturellement beaucoup d'éléments de vérité. Mais elle tend à sous-estimer la capacité de l'État à se transformer, y compris quand il s'agit pour lui d'encadrer ou d'accompagner la logique marchande.

La seconde prend le point de vue opposé en considérant que la mondialisation ne laisse pas l'État sans défense. Son affaiblissement serait un mythe. Cette thèse n'est pas sans fondement, à ceci près qu'elle occulte l'ampleur de la crise de légitimité de l'action collective et cela indépendamment d'ailleurs de toute référence à la mondialisation.

Tout le problème vient donc du fait que ces deux thèses, réputées antagonistes, sont en réalité parfaitement complémentaires. C'est pourquoi, au lieu de choisir entre elles, il nous paraît utile de nous les approprier simultanément avant de les dépasser en proposant l'hypothèse suivante : la mondialisation se construit à la fois contre l'État mais avec l'État. Ce faisant, elle transforme l'État. L'État mondialisé cesserait d'être ce point archimédien à partir duquel tout se mettrait en mouvement. Il deviendrait un acteur parmi d'autres sans pour

autant perdre totalement ses prérogatives de garant de l'intérêt général. C'est cette dualité qu'il nous faut penser, dualité qui nous conduit à penser l'État comme un acteur fractal.

### *La mondialisation contre l'État*

Au coeur du rôle de l'État, figure sa capacité à fournir des biens publics. Les biens publics sont des biens dont personne ne peut se voir refuser l'accès - principe de non-exclusion - et dont l'accroissement du nombre des usagers ne crée pas de concurrence entre ces derniers - principe de non-rivalité. Les biens publics sont des biens qui ne peuvent pas donner lieu à une appropriation privée exclusive<sup>2</sup>. Il n'y a jamais eu de liste exhaustive ou définitive des biens publics. Mais on peut dire que la sécurité publique, la sécurité nationale, la santé, l'environnement ou l'éducation sont considérés comme des biens publics, même s'il est admis depuis fort longtemps qu'il n'existe pas ou peu de biens publics purs<sup>3</sup>. Le 11 septembre a d'ailleurs mis en évidence l'importance de cette dimension, même si les interprétations annonçant péremptoirement « la fin du néolibéralisme » sont dénuées de tout fondement. Dans la politique américaine, la sécurité nationale n'a jamais été mise en balance avec l'idéologie de la dérégulation. L'administration Bush en apporte la démonstration chaque jour. En revanche, ce que le 11 septembre a révélé, c'est l'importance de la ressource étatique dans le jeu politique mondial. Or, ce n'est pas sans conséquence sur le débat européen dans la mesure où certains euro-sceptiques formulent la question dans les termes suivants: pourquoi l'Europe serait-elle le seul espace où les États-nations devraient partager leur souveraineté alors que, partout ailleurs, celle-ci s'affirme sur une base nationale ? Il en découle un débat plus fondamental encore pour savoir si, dans un espace mondialisé, le pouvoir s'organisera sur le modèle européen de la gouvernance ou sur les bases plus classiques de la compétition interétatique, comme le souhaitent les Américains.

Par convention, on reconnaît en général l'existence de trois catégories de biens publics : les biens publics productifs, les biens publics régulateurs et les biens publics redistributifs<sup>4</sup>. Les premiers créent directement de la richesse, les deuxièmes déterminent les conditions dans lesquelles biens et services sont produits, les troisièmes concernent la redistribution de la richesse créée. Si l'on accepte cette définition, force est de constater que la mondialisation introduit trois changements. Elle réduit considérablement le champ des biens publics, altère leur distribution et cesse d'identifier la fourniture des biens publics à l'État.

### *La déconstruction des biens publics*

La réduction des biens publics à l'échelle d'une nation tient fondamentalement à l'effondrement des biens publics productifs que l'on appelle aussi distributifs.

Tant que primait la nécessité de doter un pays d'infrastructures lourdes, qu'elles soient routières, électriques ou sanitaires, comme cela fut le cas de l'Europe après guerre, la définition des biens publics était à la fois très large et peu contestée. L'existence d'une vaste classe moyenne socialement et culturellement homogène a puissamment facilité la définition et l'allocation de biens publics par l'État. Dans *cette* phase, l'efficacité comparative de l'investissement public et de l'investissement privé n'avait qu'une importance très limitée car une bonne partie des investissements publics reposait sur l'exploitation de monopoles naturels.

Or, tous ces facteurs se sont profondément modifiés avec le temps. Les quatre principales sources *susceptibles* de justifier la propriété publique se sont réduites. Ces quatre sources étant: la capacité à réduire les coûts sans détérioration de la qualité des *services* offerts, l'importance limitée de l'innovation, la *faiblesse* de la compétition et de l'ineffectivité des *préférences* du consommateur, la faiblesse des *effets* de réputation<sup>5</sup>.

Une *deuxième* série de facteurs doit être prise en considération pour *expliquer* l'érosion des biens publics distributifs. Elle résulte du double *mouvement* d'épuisement du modèle keynésien et fordiste : du modèle keynésien qui voyait dans l'État l'acteur central pour réguler l'activité économique et du modèle fordiste *ensuite*, qui reposait en gros sur un compromis stable et national dans la répartition des fruits de la croissance *entre* travail et capital.

Sur ces tendances de fond, sont venus se *greffer* le décloisonnement des *espaces* nationaux, le rôle croissant joué par la vitesse dans le jeu compétitif mondial, sans parler de l'immatérialité croissante de la richesse créée. En Europe, la création du marché unique rend virtuellement impossible le maintien d'un secteur à vocation marchande en dehors du champ concurrentiel. La propriété publique sur un secteur concurrentiel constitue un handicap considérable en termes de rapidité de décision. De surcroît, le maintien éventuel de la propriété publique n'a de sens que s'il s'accompagne d'une mise de fonds publics pour encourager l'internationalisation des firmes. En France, par exemple, une entreprise publique comme EDF aura besoin dans les années à venir d'investir pour un montant de 17 milliards d'euros afin d'assurer son développement mondial<sup>6</sup>. Mais cet effort ne peut être consenti par les États qu'au prix d'un endettement croissant ou d'une ponction fiscale. Or, dans la mesure où ces deux contraintes sont précisément celles qui pèsent le plus fortement sur les États, la privatisation apparaît comme la solution la moins coûteuse d'autant que, dès

lors qu'il s'inscrit dans une logique de marché, l'État actionnaire peut difficilement faire valoir une responsabilité d'intérêt général. En France, notamment, l'État actionnaire minoritaire est généralement beaucoup plus passif qu'un actionnaire privé, précisément parce qu'il ne peut pas avoir la réactivité de ce dernier<sup>7</sup>. Par une présence minoritaire passive, l'État actionnaire ne dispose d'ailleurs que d'un pouvoir limité alors qu'une vente de ses actions pourrait accroître les ressources publiques et leur réallocation vers d'autres biens publics<sup>8</sup>. C'est ce qui explique pourquoi, en France, le gouvernement le plus réservé idéologiquement vis-à-vis des privatisations s'est révélé être le gouvernement le plus privatiseur de l'industrie française<sup>9</sup>. C'est en revanche l'absence totale d'explication politique sur cette évolution qui explique la survivance en France d'interprétations idéologiques sur le sens des privatisations. Si le gouvernement Jospin avait par exemple clairement signifié que les recettes de la privatisation seraient affectées aux fonds de réserve des retraites, il aurait contribué à désidéologiser le débat sur les privatisations tout en ouvrant celui sur les retraites.

L'idée qu'il existerait des arbitrages croissants à faire entre biens publics est d'ailleurs l'une des raisons de l'affaiblissement de ce concept et de sa fragmentation. En outre, l'interaction entre un changement technologique qui permet la fragmentation croissante de la chaîne de valeur créée par les entreprises sans contrainte géographique, couplée au décloisonnement réglementaire et fiscal des espaces nationaux, débouche sur une dissociation croissante entre les intérêts des entreprises et ceux des États<sup>10</sup>. C'est un point capital. Car, à partir du moment où la création de richesses privées ne participe plus, même indirectement, au processus de fourniture de biens publics par l'État, on assiste nécessairement à un déséquilibre entre la création de richesse privée - qui s'accroît - et de biens publics - qui décroît". C'est d'ailleurs cet enjeu qui peut conduire à une reconstruction des clivages entre la droite et la gauche, comme si au fond la question de la pauvreté rebondissait à l'échelle mondiale. La mondialisation entraîne une dissociation forte des intérêts, de sorte que l'on peut dire que sa dynamique se développe contre l'État. Le risque est alors grand que la prise en charge des externalités soit exclusivement réservée aux États alors que les bénéfices soient captés par les seules entreprises. Dans ce schéma, l'État serait là pour que le droit pénal devienne la seule contrainte à la liberté individuelle<sup>12</sup>.

De ce fait, même les politiques de défense de champions économiques nationaux menées par certains gouvernements deviennent de moins en moins faciles dès lors que ces politiques contrarient la logique du marché. Et cela semble se vérifier chaque jour davantage. Cette quasi-impossibilité à définir au niveau européen une politique industrielle n'exclut pas le développement d'une véritable rébellion des États face à la Commission

européenne qui voudrait réduire les aides publiques aux entreprises pour garantir la concurrence dans le marché unique<sup>13</sup>. Il existe donc là comme ailleurs des risques de renationalisation des politiques, même si celles-ci sont purement défensives. Mais la renationalisation dans ce domaine ne signifie pas nécessairement la reconquête d'un bien public, dans la mesure où il n'existe pas d'adéquation entre bien public et intérêt catégoriel. Autrement dit, la protection d'un secteur particulier peut très bien s'effectuer au détriment d'une collectivité plus large. C'est aussi toute la question posée par les pratiques protectionnistes. Les récentes mesures protectionnistes prises par les États-Unis dans le domaine de l'acier ainsi que le projet de subventions massives à l'agriculture incluses dans le *Farm Act* montrent à la fois la puissance de la rationalité politique - en fait, électorale - dans l'action des États en même temps que la difficulté croissante à identifier cette action à la défense ou à la consolidation d'un bien public<sup>14</sup>

Ces facteurs d'érosion des biens publics distributifs sont puissamment alimentés par l'extension sans cesse croissante de la sphère des échanges marchands à l'échelle mondiale.

Mais il faut se garder de réduire la progression de la logique marchande à un processus qui serait extérieur à la société et dont le ressort serait purement idéologique ou strictement économique. La « logique du marché » est probablement beaucoup plus enchâssée dans le social qu'on ne pourrait le croire, comme en témoigne le développement des stratégies consuméristes des biens publics (éducation, santé, culture<sup>15</sup>). À l'inverse, des acteurs individuels peuvent parfaitement créer un bien public. Dans le domaine de l'Internet, par exemple, les différents langages - comme html - sont devenus des biens publics gratuits et non exclusifs parce que leurs inventeurs ont fait le choix de les rendre publics. Ils auraient très bien pu en faire une source lucrative d'appropriation privée<sup>16</sup>. C'est la raison pour laquelle il devient de plus en plus difficile d'opposer l'État au marché, d'autant que l'État lui-même peut recourir au marché, non seulement pour financer des biens publics, mais pour réguler ces mêmes biens publics. Ce qui se passe à propos de l'environnement est de ce point de vue très intéressant dans la mesure où l'on envisage de plus en plus de recourir au marché pour réduire la pollution à travers le mécanisme des permis d'émission sur le modèle mis en place par les États-Unis dans le cadre du *Clean Air Act*.

Dans la déconstruction sociale des biens publics, le marché n'est pas le seul vecteur de changement. L'individuation des préférences et des choix y est tout aussi déterminante. Le développement de ce que Alain Supiot appelle des « autorités sociales » est tout aussi important. En effet, ce sont désormais les individus qui, par des procédures diverses, n'apprécient la valeur et la qualité des biens publics qu'à la condition que ceux-ci prennent

en compte le caractère singulier et particulier de leurs demandes. Les individus ont besoin de se sentir comme destinataires des droits ouverts par les biens publics<sup>17</sup>. Ils veulent être eux-mêmes les révélateurs de leurs propres préférences.

Or, celles-ci sont de plus en plus segmentées et différenciées. Cette individuation est renforcée par la capacité des « usagers » à comparer les services offerts sur une base de plus en plus large (*benchmarking*). La « défaillance de l'État » devient alors aussi importante que la « défaillance du marché » en conduisant à des phénomènes de sortie *free ride* aux formes diverses : recours à l'enseignement privé ou au contournement de la carte scolaire, expatriation fiscale, réduction du consensus fiscal, etc. De ce fait, la représentation publique d'un bien devient de plus en plus indifférente au statut juridique de celui qui le fournit.

Nous assistons par ailleurs au développement de la réflexivité sociale, c'est-à-dire la capacité collective des citoyens à questionner voire à contester des choix traditionnellement considérés comme relevant de la responsabilité de l'État et assimilés de ce fait à des biens publics. Cette réflexivité est étroitement liée à la montée en puissance de la problématique du risque, qui incite les individus à prendre la mesure croissante des conséquences non intentionnelles de leurs actes<sup>18</sup>. Ainsi, la construction de la route à grand gabarit destinée à favoriser le transfert vers Bordeaux du fuselage des Airbus a donné lieu à une contestation de la part des écologistes qui ne voient pas pourquoi la puissance publique investirait dans ce domaine, alors que le bénéficiaire exclusif de cet instrument serait un acteur privé. Au niveau européen, on a d'ailleurs constaté une alliance très forte entre libéraux et Verts sur la question de la libération du marché de l'énergie. Cette convergence n'a rien d'idéologique. Elle exprime plutôt la démultiplication des acteurs participant à la redéfinition des biens publics. En effet, l'intérêt politique des Verts pour les énergies renouvelables, la cogénération et la production décentralisée les conduit nécessairement à lutter contre les monopoles publics qui, par définition, bloquent les nouveaux entrants au profit notamment de la production d'énergie nucléaire<sup>19</sup>. On peut également noter une convergence comparable entre les Verts et ceux que l'on appelle les « néoruraux » pour réformer la PAC. Car, là encore, ce n'est pas la seule « frénésie » du libre échangeisme qui rend indispensable la réforme de la protection agricole, mais l'épuisement d'un modèle alliant productivisme, destruction de l'environnement et inégalités entre agriculteurs.

Tout ceci pour dire que la qualité de bien public peut être contestée, et pas seulement par des acteurs de marché. Le voile d'ignorance sur lequel s'est construite et développée la notion de bien public et son corollaire - l'intérêt général - tend à se déchirer sous l'effet d'une répartition des informations entre un nombre croissant d'acteurs. La mesure de l'utilité économique et sociale des choix publics n'est plus l'exclusivité de l'État<sup>20</sup>. Dans la

transformation des biens publics, cet élément est peut-être le plus fondamental car il nous aide à comprendre que l'opposition entre l'État et le marché n'est pas toujours pertinente et que l'enchâssement du marché dans le social est peut-être plus fort qu'il n'y paraît. Consécutivement, on est même en droit de se demander si l'État n'est pas de plus en plus amené à s'appuyer sur des acteurs sociaux pour redéfinir le contenu désormais incontestable de certains biens publics. Ainsi peut-on par exemple interpréter la loi française sur le droit des malades comme une initiative publique destinée à renforcer l'influence des malades dans les arbitrages inévitables entre efforts de recherche médicale sur certains produits et remboursement de produits inutiles, remboursement assuré pour garantir, non pas la santé, mais l'emploi dans les laboratoires qui continuent à les fabriquer. La mondialisation accroît le déchirement du voile d'ignorance dès lors que le nombre d'acteurs dépasse les frontières et que la mesure de l'utilité tend également à suivre le même chemin. D'où le développement logique de biens publics mondiaux<sup>21</sup>.

### *La mondialisation avec l'État*

Nous avons examiné l'érosion de la production par l'État de biens collectifs distributifs. Il nous faut désormais nous pencher sur une deuxième modalité étatique: la production de biens régulateurs.

Par biens publics régulateurs, il faut entendre l'établissement et la protection de droits de propriété, la stabilité monétaire, la standardisation, l'abolition des barrières à la libre circulation des biens et des services, le régime commercial, etc.<sup>22</sup> Or, dans ce domaine, les responsabilités des États restent considérables en tant qu'ils sont partie d'un système interétatique. Karl Polanyi insistait pour dire que le système interétatique, à travers l'équilibre des puissances, avait joué un rôle essentiel dans le développement du marché autorégulateur au XIX<sup>e</sup> siècle<sup>23</sup>. Il avait toutefois ajouté, ce qui est souvent omis, que c'était le marché autorégulateur qui avait créé l'État libéral. Au début du XX<sup>e</sup> siècle, la force du système interétatique reste encore considérable. Celle-ci est révélée de manière cruciale par l'existence de très nombreuses institutions. Mais la plus importante d'entre elles est sans nul doute l'OMC. La seule grande institution mondiale créée depuis le début de la « nouvelle globalisation » se révèle être une institution purement interétatique. Cette institution révèle la puissance du système interétatique et sa capacité à encadrer la libéralisation des échanges. En effet et contrairement à des idées reçues, l'OMC est une machine à réguler les échanges au fur et à mesure qu'elle les libère. Un tel processus ne peut être mis en place qu'avec l'accord de tous les États membres, sans exception aucune. Les décisions à l'OMC sont prises à l'unanimité, ce qui confère potentiellement au plus petit État le droit de s'opposer à

un engagement de l'organisation. Naturellement, tous les États n'ont ni le même poids, ni la même influence. Mais, par le fait que l'unanimité est la règle, les grands États sont tenus de négocier en permanence les choix qu'ils font avec les petits États. L'OMC fonctionne en fait comme si l'organisation des Nations unies ne disposait pas d'un Conseil de sécurité. C'est la raison pour laquelle, d'ailleurs, les pays du Sud ont compris depuis Seattle leur intérêt à investir politiquement une institution où la souveraineté formelle des États continue à faire sens. De fait, l'OMC renforce le pouvoir des États sur la libéralisation des échanges ou sur sa limitation.

On peut donc dire que la mondialisation accroît les responsabilités des États dans la mesure ou elle les contraint à placer de plus en plus leur regard au-delà de leurs frontières pour penser leur place dans l'espace international. C'est pourquoi la souveraineté ne peut plus être la mesure exclusive de l'importance du rôle des États, quand bien même sa charge symbolique reste forte. Il faut lui adjoindre la notion de responsabilité, dont le champ s'accroît tant dans l'espace (la mondialisation) que dans le temps (les générations futures<sup>24</sup>). Il faut donc cesser de penser l'État comme le gardien d'un sanctuaire mais comme une vigie capable de porter son regard au-delà de son espace national territorialisé. Autrement dit, l'État doit se penser de plus en plus comme une partie d'un ensemble mondialisé pour mieux se porter garant d'un espace national territorialisé. C'est une mutation culturelle importante que de nombreux États, et singulièrement l'État français, ont du mal à comprendre dans leur rapport au monde.

Le pouvoir des États est-il pour autant l'expression d'un intérêt général national ou de ce que l'on appellera des préférences collectives nationales ? Ou bien, s'agit-il des intérêts d'un groupe particulier ? La réponse à cette question importante dépasse le cadre de cet article. Mais il n'est pas pour autant possible de la trancher. Il existe des situations où l'action des États reflète la puissance de certains groupes d'intérêts. Dans le cas américain, par exemple, l'agenda de l'Uruguay Round en matière de propriété intellectuelle a puissamment été influencé par les demandes des laboratoires pharmaceutiques américains<sup>25</sup>. Mais le fait qu'à Doha, le gouvernement américain soit revenu à une interprétation plus équilibrée de la protection des droits de la propriété intellectuelle, contre l'avis des grands laboratoires américains, montre que le rapport des forces entre l'État et les groupes privés est toujours incertain. Il est vrai qu'entre-temps, l'affaire de l'anthrax avait conduit le gouvernement américain à invoquer les principes d'urgence sanitaire pour recourir aux génériques, ce qu'il refusait précisément jusque-là aux autres pays en s'appuyant sur une interprétation restrictive des accords internationaux. On peut également estimer que la très forte pression exercée sur les pays asiatiques pour ouvrir leurs marchés financiers a été influencée par



Wall Street par l'entremise du Trésor américain et du FMI<sup>26</sup>. Mais il n'est pas possible de conclure de manière trop simple à l'idée selon laquelle l'agenda de libéralisation multilatérale des échanges est purement et simplement déterminé par les priorités des acteurs privés, d'autant que les intérêts privés ne présentent aucune homogénéité. En protégeant les producteurs d'acier, le gouvernement américain pénalise certains importateurs américains d'acier.

Cette segmentation des intérêts privés à l'échelle nationale est naturellement puissamment favorisée par la mondialisation qui dissocie, comme on l'a vu, les intérêts des États de ceux des entreprises. À Doha, par exemple, la relance du cycle des négociations de l'OMC était fondamentalement souhaitée par les États, pour lesquels c'était la crédibilité du système commercial qui était en cause après l'échec de Seattle. Les grandes entreprises multinationales américaines n'étaient pas demanderesses d'un nouveau round. On peut même estimer que l'accès au marché chinois ouvert par l'adhésion de la Chine à l'OMC constituait une priorité bien plus importante et que cette priorité a pesé sur l'impréparation des États-Unis à Seattle. L'ouverture des marchés sur des bases bilatérales ou régionales est souvent privilégiée par les acteurs économiques privés. Au sein de l'Union européenne, il n'y avait pas nécessairement d'adéquation directe entre les demandes des entreprises européennes et les positions de l'Union représentée par la Commission. Celle-ci était soucieuse de faire avancer des formes qualitatives de régulation (environnement, clauses sociales) qui reflétaient davantage les préoccupations de groupes sociaux non économiques que d'intérêts catégoriels. Les marges d'appréciation des États restent donc dans ce domaine non négligeables, d'autant qu'il leur est de plus en plus difficile de définir un intérêt national. Les entreprises ont des intérêts très souvent contradictoires, conduisant les États à défendre les intérêts de leurs nations respectives par à-coups ou par approximations successives. Là où la constance des positions étatiques est grande, c'est paradoxalement dans les domaines qui relèvent moins d'intérêts économiques immédiats que de préférences collectives reflétant des valeurs sociales ou culturelles.

### *L'État entre pouvoir et autorité*

F Nous avons jusque-là envisagé de définir la régulation en termes d'organisation de règles collectives. Il faut cependant voir que la régulation renvoie aussi à la recherche de standards de comportements dans un secteur donné plutôt que l'émission de normes préétablies<sup>27</sup>. La régulation exprimerait alors la recherche de règles évolutives capables d'articuler les principes du droit et les règles du marché sans que ceux-ci passent précisément par le recours à la loi ou à la réglementation. Dans ce cas, la norme s'applique aussi bien aux États

qu'aux autres acteurs. Là encore, le fait nouveau vient de ce que la régulation n'est pas identifiable à l'intervention de l'État. Autrement dit, la production de biens publics régulateurs n'est plus un monopole de la puissance publique. L'illustration la meilleure de l'importance prise par la problématique de la régulation est rendue par le développement de ce que l'on appelle en France les « Autorités administratives indépendantes », c'est-à-dire des organismes créés par l'État mais chargés de réguler des activités concurrentielles auxquelles l'État se trouverait soumis. On a là l'expression même d'un État qui serait à la fois le garant de l'indépendance de ces institutions et de leur bon fonctionnement, tout en se soumettant pleinement à ces institutions quand il se trouve dans la situation d'opérateur. En matière de télécommunications notamment, c'est l'État qui a créé l'Autorité de régulation des télécommunications (ART). Mais l'État opérateur de France Télécom est naturellement soumis à la régulation de l'ART. Cette soumission de l'État est accrue par le fait que le pouvoir réglementaire - le pouvoir de sanction et d'attributions de licences dont dispose l'ART - est susceptible d'un recours auprès de la cour d'appel. Il existe donc, au-dessus de l'ART, un recours possible auprès du juge, qui s'érige ainsi en « juge des prix ». Là encore, l'État qui administrerait les prix se voit désormais dans une position où les prix qu'il propose en tant qu'opérateur peuvent être désormais contestés par le juge<sup>28</sup>. Cette position d'un État qui serait à la fois le Tout - garant de la régulation - et une partie du Tout - opérateur parmi d'autres - est une des conséquences les plus fortes de l'ouverture des marchés à la concurrence mondiale. La mondialisation refait apparaître la vieille distinction romaine entre pouvoir et autorité, qui alimenta les conflits entre la papauté et l'empereur, une distinction que la mise en place graduelle des États-nations avait précisément fini par transcender sur la base du principe de territorialité<sup>29</sup>.

Tant que les États agissaient dans des espaces fermés où leur fonction d'opérateur de marché était relativement faible ou inexistante, le besoin de régulation n'existait que très faiblement. Le droit de la concurrence et la réglementation y pourvoient. Les secteurs d'activité concurrentiels étaient couverts par le droit de la concurrence, les champs non concurrentiels par la réglementation. Avec l'ouverture des marchés, la donne change. La régulation tout d'abord a besoin d'être dynamique. Elle ne peut pas simplement poser des règles et des principes sur le mode du droit de la concurrence. Il faut en permanence tenir compte des évolutions technologiques, de l'accroissement du nombre d'entrants et doter la régulation de finalités à mesure qu'elle avance. Ainsi, aujourd'hui, l'un des enjeux de la régulation des télécommunications est de savoir quel doit être, dans un contexte de crise, le sens d'une concurrence équitable. Doit-on permettre à tous les acteurs économiques de survivre au prix d'une fragmentation de la chaîne de valeur, qui entraînera nécessairement le

démantèlement des grands opérateurs ? Ou doit-on, au contraire, trouver un équilibre concurrentiel sur la base du maintien de grands oligopoles<sup>30</sup> ? Ce type de questions renvoie à la philosophie de la régulation, à la recherche d'un optimum de la régulation dans une société marchande. La première, d'inspiration américaine, privilégie la maximisation de l'intérêt du consommateur, tandis que la seconde intègre d'autres paramètres que celui-ci. Or, sur un tel sujet, l'État peut naturellement avoir son propre point de vue. Mais ce point de vue ne peut ou ne pourra pas s'imposer de lui-même par le simple fait qu'il émanerait de lui. On mesure ainsi l'écart qui sépare la définition d'une politique de concurrence par l'État et la recherche d'une régulation à laquelle l'État, en tant qu'opérateur, se trouve soumis. L'État ne peut donc plus dire la norme parce qu'il est devenu lui-même un opérateur de marché. La mise en place et la généralisation d'autorités de régulation vient du fait que l'État intervient sur le marché et se trouve en concurrence avec d'autres acteurs pour, par exemple, lever des fonds sur les marchés financiers. C'est pourquoi seule une autorité indépendante peut garantir aux acteurs privés que les règles du jeu ne seront pas biaisées en faveur de l'État<sup>31</sup>. Ce dernier ne peut plus, en tant que tel, être le garant de l'impartialité du jeu. Plus encore, il doit se prêter aux exigences du marché pour bénéficier des ressources que celui-ci lui offre. C'est pourquoi on peut dire que, de surveillant des marchés, l'État est très clairement devenu surveillé par les marchés. À ces derniers, il doit, au même titre que les autres, justifier ses choix. Les États intériorisent les contraintes et les normes du marché, même si, en contrepartie, ils ont accès aux ressources de ce dernier pour se financer.

Dans les secteurs où les acteurs sont privés, une autorité indépendante reste la condition pour faire accepter une régulation forte<sup>32</sup>. On dira donc que l'État est amené à se soumettre à de nouvelles règles du jeu qui l'empêchent de se placer en position de surplomb par rapport à des acteurs privés. Et de ce point de vue, il est indéniable que la dynamique de la régulation vise à prévenir l'émergence d'un Etat en position dominante dans tous les marchés jusque-là non ouverts à la concurrence. Il faut cependant voir que cette dynamique ne concerne plus seulement les activités de marché mais aussi les activités à risques de nature sanitaire ou alimentaire. C'est pourquoi l'hypothèse selon laquelle ces « retraits » de l'État ne seraient pas de vrais reculs, dans la mesure où ils seraient volontairement consentis par ces derniers, n'a pas grand sens pour au moins deux raisons. La première tient au fait que le prétendu volontarisme de l'État est tout relatif: en matière financière par exemple, il est impossible pour l'État de devenir opérateur de marché sans accepter de se plier aux règles du marché. La seconde tient au fait que l'important n'est pas de savoir si l'État est à l'origine d'un processus, mais de se demander s'il continue de garder une maîtrise sur le processus qu'il a engagé. Le fait que l'État décide d'abandonner des pans

entiers de son autorité ne nous renseigne pas sur le pouvoir qu'il y conserve. Or, à l'évidence, le coeur du problème est là. Mais à cette question, il n'y a pas de réponse univoque, y compris dans des structures apparemment comparables. Dans le cas français, par exemple, les autorités indépendantes liées à des activités concurrentielles laissent à l'évidence moins de place à l'État que des autorités sanitaires ou environnementales<sup>33</sup>.

### *La montée en puissance de la régulation privée*

Il nous faut enfin évoquer un deuxième point tout aussi fondamental : la montée en puissance de régulations privées qui s'efforcent de s'extraire des contraintes de la régulation publique, pour des raisons différentes, d'ailleurs<sup>34</sup>.

Dans certains cas, cette évolution découle de changements technologiques. Dans d'autres, il s'agit plutôt d'abandons d'autorité consentis par les États au prétexte qu'il s'agirait d'enjeux purement techniques et non politiques. Enfin, il y a les cas de figure où ce sont les acteurs privés qui luttent clairement pour se soustraire à une régulation publique.

Par rapport au changement technologique, le premier exemple qui vient à l'esprit est celui d'Internet. Sa caractéristique première repose sur le fait qu'il s'agit d'un réseau déterritorialisé dont la propriété principale est fondée sur l'idée de partage de l'information par delà les frontières nationales. Tendanciellement, les États ne peuvent ni limiter l'accès au réseau, ni interdire la domiciliation de certains sites. Il suffirait en effet qu'un site soit interdit dans un pays pour qu'il se domicilie immédiatement dans un autre pays. L'interdiction ne serait efficace qu'au prix d'une harmonisation mondiale. Mais celle-ci est rendue improbable pour des raisons qui tiennent à l'idéologie libertaire qui gouverne le Net, à l'idéologie néolibérale qui se montre réticente à l'égard de toute régulation publique, et surtout aux différences culturelles entre sociétés. En fait, la régulation de l'Internet se fait avant tout au travers d'organismes techniques et informels, alors qu'il existe formellement une entité interétatique - l'Union internationale des télécommunications - susceptible de prendre en charge cette question.

Ainsi, l'IETF, qui est avec l'ICANN et le W3C l'un des trois principaux régulateurs de l'Internet, n'est qu'un organisme purement informel<sup>35</sup>. Il n'a même pas d'existence juridique. C'est pourquoi les protocoles d'interopérabilité des composants d'Internet qu'il édicte ne sont nullement contraignants. Mais dans les faits, il en va autrement. Car, à partir du moment où les opérateurs recherchent l'interopérabilité, les protocoles de l'IETF deviennent exécutoires. L'IETF n'a donc pas besoin de se doter d'instruments de certification. Il faudrait que les protocoles d'interopérabilité présentent des inconvénients majeurs pour que la légitimité de l'IETF soit contestée<sup>36</sup>.

Ce que l'on observe à propos de l'Internat est loin d'être un exemple isolé. Dans le domaine des normes comptables, par exemple, le processus est comparable. L'hypertechnicité des enjeux favorise l'informalité des structures. Mais ni cette hypertechnicité, ni cette informalité n'impliquent que les choix faits soient des choix strictement neutres. C'est la filiale d'une fondation privée basée aux États-Unis, l'IASB<sup>37</sup>, qui est à l'origine de la production de normes comptables à vocation mondiale. Le grand paradoxe est que ces normes d'inspiration anglo-saxonne, qui s'appliqueront en Europe à partir de 2005, ne concernent pas les États-Unis, qui conservent leurs propres normes. À cette contradiction, il y a une explication: les normes de l'IASB sont puissamment influencées par les intérêts des marchés financiers qui souhaitent pouvoir disposer d'instruments de comparaison comptables valables mondialement. Simplement, ces intérêts se heurtent à des entreprises, ou en tout cas à certaines d'entre elles, qui souhaitent garder des normes spécifiquement américaines. Le débat a resurgi après le scandale de l'affaire Enron dans la mesure où certains observateurs estiment que, si les normes IASB étaient en vigueur aux États-Unis, Enron n'aurait pas pu se livrer aux exercices délictueux auxquels elle s'est livrée.

Dans cette affaire, la question posée est de savoir s'il est encore possible de créer des contre-pouvoirs face à un organisme privé fonctionnant sur le principe de la cooptation et dont la légitimité résulte de l'extrême technicité des sujets traités. Or, sur ce sujet comme sur d'autres enjeux, l'extrême technicité des débats et des problèmes contraste avec l'ampleur de leurs implications. En matière de normes comptables, on voit bien que les nouvelles normes de l'IASB débouchent sur une interprétation très financiarisée de la valeur des entreprises<sup>38</sup>. Naturellement, tous ces choix sont validés par les États, qui conservent un pouvoir de dernier mot. Mais ce formalisme ne nous renseigne pas sur le fait de savoir si ce pouvoir de dernier mot de l'acteur public a la possibilité d'être opposable aux acteurs privés. C'est pourquoi l'englobement de la rationalité publique dans une rationalité privée constitue un réel défi politique pour les États démocratiques.

Il y a enfin un dernier exemple de bien public régulateur dont nous voulions parler et dont la mondialisation est amenée à modifier profondément le statut de bien public : la monnaie. Celle-ci perd de plus en plus son lien avec le pays d'où elle est émise. Les multinationales, par exemple, effectuent des transactions entre filiales dans des monnaies qui n'ont plus de relation avec les monnaies des pays où les profits et les revenus sont engrangés. Avec le développement du commerce électronique, les transactions se dispenseront de système bancaire. Les paiements et les compensations seront de plus en plus effectués par des financiers privés qui échapperont au contrôle des banques centrales. De sorte que les soldes journaliers des transactions ne passeront plus par ces mêmes banques centrales.

Ainsi assisterons-nous peut-être à trois évolutions : l'accroissement des paiements en dehors du contrôle des banques centrales ; l'entrée en compétition des monnaies sur un même territoire ; la coexistence sur un même territoire de plusieurs monnaies, dès lors que les progrès de la technologie permettent de différencier de plus en plus la monnaie comme moyen de paiement, monnaie de réserve et unité de compte<sup>39</sup>. Déterritorialisation et privatisation sont ici complémentaires.

Ainsi, sous l'influence de l'essor de la monnaie électronique, le système bancaire et financier passe d'une logique de réseaux fermés hiérarchisés par les banques et sécurisés par les banques centrales - et donc les États - à des réseaux ouverts où le double verrou saute. On aura pour l'essentiel des réseaux non hiérarchisés et non sécurisés par les banques centrales qui se feront concurrence, ce qui impliquera moins des monnaies que des marques monétaires qui s'appuieront sur des systèmes privés de règlement avec chambres de compensation<sup>40</sup>. Ce qu'il importe de comprendre, c'est que ces évolutions s'articulent à ce que Schumpeter appelait une « théorie de la monnaie comme marchandise » Dans ce cas de figure, la valeur préexiste à la monnaie parce que l'économie réelle est composée d'individus avec utilités prédéterminées. Cette interprétation renvoie à son tour à une vision très libérale de la monnaie qui ne voit pas pourquoi celle-ci ne serait pas gérée par la seule finance privée puisque la monnaie est supposée être neutre. Cette vision s'oppose alors à la théorie de la monnaie comme dette, qui place la production avant l'échange et qui fait de la monnaie un bien public<sup>41</sup>. Le débat est donc là. Il est celui de savoir si la monnaie est un bien public ou une valeur strictement privée.

### *Menaces sur l'État redistributif*

Il nous faut enfin aborder un troisième enjeu qui est celui hautement sensible de la redistribution. Ce que l'on appelle « l'État fiscal » est historiquement une figure récente de l'État. Jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, l'État redistributif était une hérésie. C'est en Allemagne, sous l'influence du marxisme relayé par des économistes comme Schöker et Wagner, que la fonction redistributive a été assimilée progressivement à une fonction régaliennne. Par la suite, cette fonction n'a évidemment jamais cessé de croître et cela, sous l'influence de deux séries d'événements : les deux guerres mondiales et la crise de 1929. Sous l'influence décisive de Keynes et des idées sociales, la fonction de redistribution de l'État a été érigée en impératif catégorique de nature presque éthique, pour prendre le titre du livre de Bertrand de Jouvenel. C'est dans ce contexte idéologique que naît précisément la théorie des biens publics de Musgrave, relayée par Galbraith qui, dans *The Affluent Society*, plaide pour un accroissement de la pression fiscale, ou par Tobin, qui voit dans l'accroissement de la

pression fiscale le prix de la croissance<sup>42</sup>. La légitimité de l'État redistributif devient considérable au point qu'entre 1960 et 1980, la dépense publique dans les pays occidentaux connaît une progression phénoménale. En pourcentage du Pib, elle passe de 28,0 % en 1960 à 41,9 % en 1980. À l'intérieur de cet ensemble, les différences sont naturellement très sensibles mais la tendance est univoque. Cette évolution est-elle remise en cause par la mondialisation ? La réponse est nuancée.

À un niveau global, le processus de mondialisation en cours depuis dix ans ne laisse percer aucun recul de la dépense publique. Même si une indéniable décélération de la croissance des dépenses publiques s'est manifestée depuis le début des années 1980, celle-ci n'a pas débouché sur une baisse de la dépense publique. Pour les pays de l'OCDE, la moyenne du niveau de la dépense publique - en pourcentage du PIB - était de 45 % en 1996 contre 43 % en 1990. Si l'on prend comme référent non plus la dépense publique mais les prélèvements obligatoires, on constate une grande hétérogénéité des situations nationales. Mais dans aucun pays, on assiste à de véritables ruptures. Les pays à forte tradition de prélèvements obligatoires continuent à avoir des niveaux élevés de prélèvements (Europe du Nord, France, Italie, Allemagne), mais ceux qui ont une tradition différente (États-Unis, Grande-Bretagne) ne parviennent pas à faire baisser fortement ces prélèvements. Tout cela tendrait à prouver que la mondialisation uniformise beaucoup moins qu'on ne le pense les situations et que, de surcroît, l'idée d'un recul de l'État - à laquelle on l'identifie - n'a pas affaibli de manière sensible l'État fiscal. En réalité, le seul domaine où la fonction redistributive des États s'est effondrée est celui de la redistribution internationale par le biais de l'aide publique, ce qui n'est d'ailleurs pas un changement mineur.

À cette situation de relative stabilité, on peut trouver différentes explications : la première est que la globalisation financière a en fait constitué une ressource importante pour l'État dans la mesure où elle lui a ouvert la voie aux marchés financiers. La réduction du pouvoir de l'État sur la sphère financière s'est accompagnée d'un accès plus facile aux ressources de celle-ci. L'importance de cette ressource ouverte aux États par la globalisation financière est attestée de manière spectaculaire par l'évolution des déficits publics. Entre 1980 et 1997, la moyenne des déficits publics au sein des pays de l'OCDE est passée de 46,4 % en 1980 à 71,0 % en 1997. Entre 1990 et 1997, période qui coïncide avec l'intensification de la globalisation, le chiffre est passé de 60,4 à 71,0 %. Et c'est d'ailleurs dans les pays à forte tradition sociale que cette ressource a été utilisée de la manière la plus intensive. Entre 1990 et 1997, le chiffre passe en Suède de 44,3 à 77,1 %. Mais même la Grande-Bretagne thatchériste n'échappe pas à ce mouvement. Pour la même période, le chiffre passe de 39,3 à 60,3 %.

La conséquence de cet endettement public pèse à son tour mécaniquement sur les dépenses publiques au travers du service de la dette<sup>43</sup>.

La deuxième explication à l'inertie de la dépense publique tient au vieillissement de la population occidentale, à l'accroissement de l'espérance de vie qui augmente la période pendant laquelle les individus retraités sont à la charge de la société, à l'augmentation des dépenses de santé qui résultent des deux premiers facteurs, mais également d'une demande sociale de santé plus exigeante elle-même appuyée par les évolutions de la technologie médicale.

La troisième explication est à relier directement aux conséquences de la globalisation comprise au sens d'une ouverture accrue des marchés qui engendre des demandes de protection de la part des perdants.

Cette thèse a été fortement défendue par Dany Rodrik. Pour celui-ci, il existe en effet une relation étroite très forte entre l'ouverture des économies et les programmes de dépenses d'assurance sociale. La globalisation accroît ainsi mécaniquement la demande sociale d'État. Cette hypothèse est confirmée par le fait que le libre-échange, à la différence du protectionnisme, n'est jamais vu comme la solution spontanément avancée par les opinions publiques face à un problème, et cela même dans les pays à forte tradition libre-échangiste<sup>44</sup>. De fait, la moyenne des dépenses publiques consacrées aux subventions et aux transferts monétaires a continué de croître dans les années 1990 dans les pays de l'OCDE<sup>45</sup>. Parmi les risques sociaux liés à la globalisation, figurent les pertes d'emploi qui frappent notamment les travailleurs non qualifiés et la volatilité des revenus liée à la précarité. Il n'est cependant pas facile de tirer de ces situations des conséquences politiques trop rapides. Le fort retour des gouvernements de droite en Europe ne se fait pas sur la base de programmes antimondialistes sauf quand la mondialisation est identifiée à l'immigration ou à l'Europe communautaire. C'est la raison pour laquelle l'hypothèse d'une fracture politique entre « groupes fermés » et « groupes ouverts » qui voudrait se substituer au clivage gauche droite ne nous paraît pas très crédible. Elle a pour elle le bon sens et contre elle, de très sérieuses objections qui dépassent naturellement le cadre de cet article.

De ce bref inventaire, on pourrait donc conclure que l'État fiscal qui symbolise l'État redistributif subit de fortes pressions, mais que ces pressions expriment davantage une demande d'État qu'une expérience de retrait. La réalité est singulièrement plus complexe.

On peut identifier deux séries de problèmes qui fragilisent potentiellement l'État fiscal. L'inertie réelle des dépenses obliques ne suffit pas en soi pour comprendre les mutations de l'État face à la mondialisation. Car le « poids » de l'État ne nous renseigne pas sur ses capacités d'acteur. On peut même penser que ces deux dimensions ne sont pas



nécessairement corrélées et que leur disjonction accroît potentiellement la délégitimation d'un Etat « gros et inefficace ». C'est la raison pour laquelle on ne peut pas suivre ceux qui seraient tentés de s'appuyer sur la puissance persistante des dépenses publiques pour nier la crise de légitimité de l'État. De surcroît, il n'est pas sûr qu'il existe une relation de proportionnalité entre le niveau des dépenses publiques et leur caractère socialement redistributif. C'est d'ailleurs ce problème qui est devenu crucial pour la gauche - redistribuer ne suffit plus à égaliser. Comme l'ont montré les travaux d'Esping-Andersen sur la protection sociale, la simple logique de transferts de ressources financiers finit par profiter exagérément aux personnes âgées et par placer en situation de dépendance des personnes en difficulté. L'offre des services aux familles monoparentales couplée à une réforme du marché du travail serait sans doute

plus efficace et incomparablement plus juste<sup>46</sup>. Ce qui est donc en cause, ce n'est pas la redistribution, mais l'efficacité des dispositifs mécaniques de transferts de ressources.

Le second problème tient au fait que les consensus fiscaux tendent à s'étioler, surtout dans les pays où les consensus s'étaient produits à des niveaux relativement élevés. Cet étiolement découle pour bonne partie du fait que la mondialisation constitue un processus de dissociation forte des destins collectifs. La conjonction d'éléments idéologiques, culturels et technologiques conduit à déchirer le voile d'ignorance derrière lequel s'effectuaient les choix collectifs. L'individualisation conduit à vouloir comparer singulièrement sa situation à celle de l'autre, tandis que la réflexivité amène à exiger davantage de traçabilité quant à l'affectation des ressources prélevées. C'est une des raisons pour lesquelles les pays à consensus fiscal élevé sont généralement des pays culturellement homogènes, où existent par ailleurs de fortes traditions de transparence. Dans les sociétés plus hétérogènes, mais aussi plus peuplées, la baisse du consensus fiscal est indéniable. Cette baisse résulte d'ailleurs de la conjonction de deux forces. Celle des classes moyennes, dont l'essentiel des revenus est d'origine salariale, et celle des groupes sociaux soit très qualifiés, soit exposés à la concurrence mondiale.

Les classes moyennes poussent à la baisse de la pression fiscale parce qu'elles la subissent de plus en plus fortement, tandis que les groupes sociaux mobiles ou exposés effectuent la même démarche parce qu'ils estiment pouvoir obtenir un meilleur traitement fiscal ailleurs. La pression à la baisse émane donc à la fois de ceux qui disposent d'une exit option et de ceux qui craignent de ne pouvoir en disposer.

Au demeurant, ces comportements sont corroborés par de nombreux faits. Quand on examine la structure de la fiscalité dans les pays de l'OCDE, on constate un accroissement de la pression fiscale sur la consommation à travers la TVA et sur les salaires à travers la

hausse sensible des prélèvements sociaux. Or, la fiscalité sur la consommation comme les prélèvements sociaux sont massivement générés par les revenus du travail. La baisse relative de la pression sur l'impôt sur le revenu est donc compensée par la hausse de la fiscalité indirecte et des cotisations sociales. Or, ce glissement n'est évidemment pas neutre parce qu'il conduit à taxer davantage les fruits du travail que ceux du capital<sup>47</sup>.

Cette évolution qui lèse les salariés peu mobiles conduit les salariés mobiles et les détenteurs de revenus non salariaux à se rebeller contre l'État fiscal, précisément parce qu'ils disposent désormais d'une *exit option*, qui n'est en fait rien d'autre que la concurrence fiscale. À cette évolution, deux décisions ont puissamment contribué à l'abolition par les États-Unis en 1984 de la taxe sur les revenus des intérêts payés aux étrangers et la prolifération des paradis fiscaux. La décision américaine de 1984 fut décisive car elle a dissuadé tout simplement tout autre pays d'agir autrement, de crainte d'accroître le coût du capital ou d'éloigner les investisseurs. Le résultat est que les revenus de l'investissement deviennent pratiquement détaxés dans l'ensemble des grandes économies<sup>48</sup>. Il y a fort à parier que le développement du commerce électronique sera de nature à accentuer cette évolution. Par ailleurs, l'élargissement de l'Union européenne va placer celle-ci dans une situation extraordinairement périlleuse. Soit elle abandonne le principe de l'unanimité pour harmoniser sa fiscalité, soit elle se trouvera inexorablement amenée à une concurrence sauvage qui conduira les entreprises là où l'impôt sur les sociétés n'existe pas. C'est sur un terrain comme celui-ci que la crédibilité politique de l'Europe se joue face à la mondialisation. Le risque n'est donc pas mince de voir les États soumis à une double pression: celle d'une demande sociale rendue incompressible par le vieillissement de la population, et celle venant des individus et des entreprises pour réduire la pression fiscale. Cette double pression conduirait alors l'État fiscal à des arbitrages qui altéreraient ses fonctions distributives<sup>49</sup>.

De tout cela, il ressort une conclusion simple : la mondialisation ne fait pas disparaître les États, mais la pérennité de la forme étatique doit moins que jamais nous conduire à penser l'État comme une forme indépassable résistant aux empiétements du marché. D'une part, parce que la rationalité publique se trouve englobée dans une rationalité privée plus forte: c'est pourquoi la conséquence de la mondialisation serait moins la disparition de l'État qu'une possible transmutation des valeurs qui ferait de la norme publique une norme dérogatoire à la norme privée<sup>50</sup>. D'autre part, parce qu'entre l'État et le marché, s'interposent des acteurs et des enjeux qui altèrent l'identification des biens publics à l'État. L'interposition croissante d'autorités sociales entre l'État et le marché, doublée de l'existence de biens publics mondiaux, renforcent le caractère fractal de l'État.

L'idée de fractalité pose que le tout a la même forme que la partie (l'État acteur parmi d'autres), à ceci près que les parties se trouvent à une échelle différente du tout (l'État ne se confond pas pour autant avec la parties<sup>51</sup>). L'État serait donc à la fois le tout (« le défenseur de l'intérêt général ») et une partie d'un tout social de plus en plus mondialisé. La fractalité ne condamne pas la hiérarchie<sup>52</sup>, comme l'a d'ailleurs bien souligné Louis Dumont. À cette transmutation complexe où le privé ne se confondrait d'ailleurs pas avec le seul marché, l'État serait partie prenante. Il deviendrait ainsi à la fois le garant de cet englobement du public par le privé en même temps que le vecteur d'une rationalité publique sans cesse renégociée au sein de cet englobement. L'indétermination historique sur l'avenir de l'État n'est pas prête d'être levée.

Zaki Laïdi

## Notes

\* Chercheur au CNRS (CERI). Auteur de *Malaise dans la mondialisation*, Paris, Textuel, 1997; voir aussi "Qu'est-ce que la troisième voie ?", *Esprit*, mars-avril 1999, p.42-49. Prépare actuellement un ouvrage sur *Penser la mondialisation*.

1. Le lecteur friand de références bibliographiques pourra se reporter à la version anglaise lourde et remaniée de ce texte qui paraîtra dans la *Cambridge Review of International Affairs* dans sa livraison d'hiver 2002. Il pourra également se reporter au site [www.laidi.com](http://www.laidi.com) qui contient de nombreuses références sur ce sujet.

2. Les grands classiques de la littérature sur les biens publics sont les articles de Paul Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure", *Review of Economics and Statistics*, n° 36, novembre 1954, et Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance*, New York, Mc Graw Hill, 1959. Les dilemmes de l'action collective découlant de l'existence de ces biens publics ont pour leur part été présentés dans deux textes essentiels: Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons", *Science*, n° 162 (1968), et Mancur Olson, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

3. Voir Jesse Malkin et Aaron Wildavsky, "Why the Distinction Between Private and Public Goods Should be Abandoned", *Journal of Theoretical politics* (3), 1978.

4. Theodore J. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, New York, Norton, 1969.

5. Voir Philip G. Cerny, "What Next for the State?", in Eleonore Kofman et Gillian Youngs (eds), *Globalization. Theory and Practice*, Londres, Pinter, 1996, p. 125.

6. Voir *Le Monde*, 29 mars 2002.

7. C'est ce qui s'est récemment produit avec les privatisations des Autoroutes du Sud de la France. Les recettes de ces privatisations ont servi à abonder le fonds de réserve des retraites suite à l'effondrement des recettes de la téléphonie mobile de troisième génération. Voir *Le Monde*, 9 avril 2002.

8. Les privatisations ont rapporté au gouvernement français de Lionel Jospin 31 milliards d'euros entre 1997 et 2002. Les bénéfices des privatisations sous les gouvernements de droite s'élevaient à 22,7 milliards d'euros. Ce phénomène n'est naturellement pas purement français. Entre 1990 et 2000, les privatisations dans l'ensemble des pays de l'OCDE ont atteint 744 milliards d'euros. Voir *Le Monde*, 9 avril 2002.

9. C'est ce qui se passe par exemple dans une entreprise comme Renault ou France Télécom. Entretien, mars 2002.

10. Voir Michel Aglietta, «Problèmes posés par la régulation monétaire internationale », *CAE, Gouvernance mondiale*, Paris, La Documentation française, 2002, p. 390.

11. Ce problème est bien mis en évidence par Georges Soros dans *Globalization*, New York, Public Affairs, 2002.

12. Voir OCDE, *Cohésion sociale et mondialisation de l'économie*, Paris, OCDE, 1997, p. 17.

13. En Allemagne, le gouvernement a renoncé à sauver le groupe Holzmann trois ans après l'avoir sauvé d'une faillite probable. La tradition interventionniste de l'État reste toutefois forte en Allemagne, toutes tendances confondues. Cet interventionnisme est au cœur des tensions entre Berlin et Bruxelles. Voir *Financial Times*, 8 avril 2002.

14. Joseph Stiglitz a souligné la difficulté croissante pour un gouvernement de définir un intérêt économique national compte tenu de l'extrême diversité des intérêts. Voir "A Fair Deal for the World", *New York Review of Books*, 23 mai 2002.

15. Voir Zaki Laïdi, le *Sacre du présent*, Paris, Flammarion, 2000, p. 173.
16. Entretiens, Paris, février 2002.
17. Ce point a bien été mis en évidence par Jurgen Habermas dans *l'Intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998, p. 109.
18. C'est tout le sens de la problématique du risque développée par Ulrich Beck dans la *Société du risque*, Paris, Flammarion, 2001.
19. Voir sur ce point *Confrontations*, avril-mai 2002, p. 7-8.
20. C'est la raison pour laquelle Inge Kaul propose une redéfinition du bien public fondée non seulement sur le traditionnel principe de non-exclusion, mais également sur la participation des acteurs et la distribution des bénéfices (voir infra note 21). C'est là aussi que l'on retrouve la problématique de la gouvernance en tant que dépassement de l'identité entre intérêt général et intérêt de l'État.
21. Voir le désormais classique Inge Kaul, Isabelle Grunberg et Marc Stern (eds), *Global Public Goods, International Cooperation in the XXth Century*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
22. P. G. Cerny, "What Next for the State?", art. cité, p. 126.
23. Kart Polanyi, *La Grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983, p. 21.
24. Voir sur ce point le livre de Samuel Scheffler *Boundaries and Allegiances. Problems of Justice and Responsibility in Liberal Thought*, Oxford, Oxford University Press, 2001. Voir également l'article de Pierre Manent, « Les problèmes actuels de la démocratie », Commentaire, été 2002, dans lequel il montre bien que l'érosion du principe de souveraineté n'est pas une simple affaire d'empiètement mais de la contestation d'une légitimité inconditionnelle de l'État sur la société.
25. Voir *Private Authority and International Affairs*, New York, Suny Press, chap. 7.
26. Voir ses critiques dévastatrices de Joseph Stiglitz contre le FMI dans *la Grande Désillusion*, Paris, Fayard, 2002.
27. Voir Marie-Anne Frison-Roche, « Le droit de la régulation », *Le Dalloz* (7), 2001, p. 612.
28. Voir M. A. Frison-Roche, « En appel, les juges reprennent le pouvoir sur l'ART », *Le Monde*, 9 avril 2002.
29. Voir Alain Supiot, « Vers un ordre social international », *L'Économie politique*, 3<sup>e</sup> trimestre 2001, p. 46.
30. Entretiens, mars 2002.
31. « Le recours à une autorité administrative indépendante se justifie essentiellement [...] pour éviter des conflits d'intérêts entre l'État opérateur et le fonctionnement d'un marché concurrentiel », Conseil d'État, Rapport public 2001, Paris, La Documentation française, 2001, p. 377.
32. Voir M. A. Frison-Roche, « Le droit de la régulation », art. cité.
33. Entretiens, Paris, novembre 2001.
34. Voir John Braithwaite et Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
35. IETF (Internet Engineering Task Force); ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers); W3C (World Wide Web Consortium).
36. Voir Éric Brousseau, « Régulation de l'Internet: l'autorégulation nécessite-t-elle un cadre institutionnel ? », article non publié, 2001, p. 7.
37. IASB: International Accounting Standard Board.
38. Voir Philippe Crouzet et Nicolas Veron, « La mondialisation en partie double. La bataille des normes comptables », *Cahiers d'En temps réel*, Paris, avril 2002.
39. Paul Masson, "One World, One Currency", [www.imf.org/external/up/tr.2000](http://www.imf.org/external/up/tr.2000)

40. Voir M. Aglietta, « Problème posé par la régulation monétaire internationale », Rapport pour le Conseil d'analyse économique, article non publié, Paris, 2002, p. 14.
41. *Ibid.*, p. 2.
42. « L'accroissement de la fiscalité est le prix de la croissance », écrivait James Tobin, *National Economic Policy Essays*, New Haven, Yale University Press, 1966, p. 87.
43. Toutes les données statistiques concernant l'évolution des dépenses publiques sont tirées de Vito Tanzi et Ludger Schunehut, *Public Spending in the XXth Century. A Global Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
44. Dany Rodrik, "Why are Some People (and Countries) more Protectionist than Others?", Harvard University, article non publié, janvier 2002, p. 13.
45. Id., *Has Globalization Gone too Far?*, Washington DC, Institute for International Economics, 1997, p. 53.
46. Gosta Esping-Andersen « Quel État-providence pour le XXI<sup>e</sup> siècle? », *Esprit*, février 2001, p. 122.
47. Voir Reuven Avi-Yonah, « Globalisation, Tax Competition and the Fiscal Crisis of the Welfare State », *Harvard Law Review*, mai 2000, p.68 (la pagination est celle du texte non publié).
48. Reuven Avi-Yonah, « Globalisation, Tax Competition... », art. cité, p. 2.
49. Sur une interprétation plus nuancée mettant en évidence la résistance des systèmes sociaux, voir Elmar Rieger et Stephan Heibtsfreid, "Welfare State Limitate Globalisation", *Politics and Society*, septembre 1998, p. 363-390.
50. Voir A. Supiot, « Vers un ordre social international », art. cité, p. 41.
51. Mandelbrot, des *Objets fractals*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 1995, p. 154.
52. Cette problématique se retrouve fort bien chez Louis Dumont quand, dans sa théorisation de la hiérarchie, il écrit que « l'élément fait partie de l'ensemble et en même temps s'en distingue et s'oppose à lui » (*Homo hierarchicus. Le système des castes et ses implications*, Paris, Gallimard, 1979, p. 397).