

Globalisation et Gouvernance.

Une approche par les biens publics.

Jean-Marc Siroën

Professeur d'économie à l'Université Paris-Dauphine, EURISCO

L'ordre économique post-westphalien mis en place après la seconde guerre mondiale était structuré autour des États-nations. L'ingérence se limitait à la gestion des interdépendances et suivait des règles mutuellement acceptées. Cette souveraineté reconnue s'étendait assez largement à l'économie. Le système de Bretton Woods a ainsi été conçu à la fois pour éviter les politiques d'« exportation de chômage » et pour abriter les politiques nationales derrière des frontières reconnues. Cet ordre a permis l'intensification des relations commerciales internationales tout en garantissant l'autonomie des choix politiques. L'internationalisation des économies a pu s'épanouir ainsi avec des systèmes fiscaux ou sociaux très différents ce qui révélait des préférences nationales hétérogènes.

Dans les années 1970, le régime de mondialisation a changé avec l'abandon du système de Bretton Woods trop méfiant à l'égard de la mobilité des capitaux et mal adapté à l'universalisation du libre-échange et à l'accélération de la multinationalisation des firmes. En même temps que le processus de mondialisation franchissait une étape nouvelle, les régulations du marché se substituaient, même partiellement, aux régulations étatiques.

La question de la fragilisation de L'État-nation est une des questions aujourd'hui les plus controversées. Elle traverse aussi bien le débat public que les polémiques académiques.

Nous proposons ici une grille de lecture fondée sur des concepts économiques. Elle part du postulat que les États modernes se sont construits autour d'une fonction fondamentale : la production de biens publics¹. Chargés d'abord d'assurer la sécurité des citoyens face aux dangers extérieurs et intérieurs, cette fonction s'est étendue aux biens publics « lubrifiants » des échanges, en favorisant la réduction des coûts de transaction (monnaie, normes, infrastructures de transport), le développement du capital humain (éducation, santé) et la satisfaction apaisante d'une demande sociale (système de sécurité sociale).

La question de la remise en cause des États-nations revient alors à se demander si la mondialisation remet en cause le modèle étatique des biens publics.

Mais de quelle mondialisation parle-t-on ? Dans une première section, nous montrerons pourquoi la « globalisation » définie comme l'intégration des économies, contraint davantage les politiques économiques que l'internationalisation telle qu'elle fut conçue et consolidée après la seconde guerre mondiale. Dans une seconde section, nous en envisagerons les conséquences sur la fourniture des biens publics. La troisième section nuancera ce point de vue en constatant que le retrait de l'État se vérifie mal à partir des seules données quantitatives. Nous tenterons d'expliquer les raisons de ce paradoxe. La quatrième section constatera que l'insuffisance présumée de l'offre de biens publics par les États-nations a suscité une diversification de cette offre. Nous conclurons en constatant que cette

¹ Voir notamment Olson (2000).

diversification, qui est une réponse à la crise des États-nations, peut aussi contribuer à l'approfondir.

1. Globalisation, Internationalisation et choix politiques

L'internationalisation n'est pas la globalisation. Le premier processus décrit l'intensification des relations économiques entre des États-nations identifiables dotés d'une souveraineté reconnue. Le second s'attache à la formation d'un marché mondial intégré. L'internationalisation préserve des garde-fous nationaux qui laissent aux États-nations la liberté de choisir leurs politiques. La globalisation démantèle ces obstacles et permet des arbitrages qui éliminent, par exemple, les écarts de prix. Les biens, les services ou les facteurs de production seraient alors accessibles partout, en même temps et aux mêmes conditions. Les échanges se réaliseraient sur un marché unifié qui ne ferait aucune référence aux frontières (ces points sont développés dans Siroën, 2004).

Le tableau ci-dessous résume la différence entre les deux concepts (utopies ?) d'internationalisation et de globalisation.

Tableau 1 – Internationalisation vs globalisation

Mondialisation « inter-nationale » (internationalisation)	Mondialisation « globale » (globalisation)
<i>Le Monde est une somme de nations interdépendantes</i>	<i>Le Monde est intégré avec effacement des frontières</i>
<i>Accent mis sur l'interdépendance et la coopération inter-Etats</i>	<i>Accent mis sur l'intégration et le retrait de l'État au profit des marchés ou de régulations « globaux »</i>
<i>Les individus conservent des spécificités nationales</i>	<i>Les spécificités individuelles sont indépendantes de la nation d'origine</i>
<i>Indicateurs portant sur des volumes : flux internationaux, stocks d'actifs détenus à l'étranger</i>	<i>Indicateurs de convergence économique ou sociale (prix, conjoncture, préférences, institutions...)</i>
<i>Phénomène non-inédit et répétitif</i>	<i>fin de l'histoire</i>

In Jean-Marc Siroën (2004)

L'intégration parfaite n'existe pas. Les obstacles à l'intégration sont « naturels » (la distance et les coûts de transport), « psychologiques » (préférence pour des biens produits localement), privés (abus de position dominante des firmes) ². Mais, ce qui importe, c'est le mouvement. Le Monde s'oriente-t-il, à son rythme, vers une plus grande intégration qui imposerait alors aux États, comme aux firmes, d'internaliser le système de prix mondial.

Le débat public pose donc la question des conséquences de la globalisation sur la souveraineté des États et sur l'autonomie des choix politiques (Rodrik, 2000). Thomas Friedman (1999) a ainsi dessiné le visage d'une « *camisole dorée* » qui ne laisserait de possibilité aux gouvernements que de faire respecter quelques « règles d'or fondamentales » (*core golden rules*). Cette perspective de déclin de l'Etat, est saluée par les conservateurs, mais dénoncée par les « altermondialistes ».

² Par exemple, Bradford & Lawrence (2004) relèvent l'existence d'écarts de prix importants dans les neuf pays industriels étudiés.

Cette perspective, rose ou noire selon son parti pris idéologique, est-elle plausible ? Dans un monde très « globalisé », encore très éloigné du nôtre, où les nations (mais le terme serait-il encore adéquat ?) seraient suffisamment petites, aucune ne pourrait intervenir sur les prix mondiaux qui s'imposeraient donc à tous. Cette contrainte rendrait impossible toute politique économique nationale qui modifierait le niveau des prix des biens et des facteurs dans un seul pays. Elle rendrait délicate des politiques de redistribution « neutres » car, même si elles n'atteignent pas directement les prix, elles modifient la rémunération nette des facteurs et donc l'offre. Une taxe homogène sur la consommation ne modifie pas les prix relatifs dans un pays donné, mais change ses prix absolus, ce qui, dans un monde intégré, suffirait à imposer des arbitrages qui se réaliseraient par des mouvements de biens et de facteurs qui annuleraient les effets de la redistribution³. Dans le Monde actuel, qui est loin d'être global, les États-Nations conservent une arme puissante pour s'exonérer de cette contrainte : la monnaie. L'ajustement des taux de change permet, en effet, d'échapper aux arbitrages. Les monnaies nationales préservent une certaine autonomie⁴.

On retrouve par ce raisonnement l'intuition de Rodrik (2000) : dans un monde globalisé les États ont deux options. Dans la première, ils mènent les seules politiques qui ne créent pas d'écarts avec les prix mondiaux ; c'est la « camisole dorée » de Thomas Friedman (1999). La qualité de la « gouvernance » se confond alors avec l'aptitude de l'État et des institutions à internaliser le système de prix mondial. La seconde est celle d'un « fédéralisme mondial ». Les choix politiques se globalisent ce qui permet aux politiques économiques « fédérales » de modifier ensemble le système de prix sans créer d'écarts entre les nations et les territoires. Pour compléter, on remarquera que les « grandes nations » influencent les prix mondiaux et, en même temps, disposent des grandes monnaies. Ils préservent donc une certaine marge de manœuvre que n'ont plus les « petits » pays. Malgré la multiplication des petites nations (Siroën, 2000), l'accroissement de la dimension reste une stratégie pertinente d'adaptation à la mondialisation.

2. La question des biens publics

Une des fonctions généralement reconnue aux gouvernements est de fournir leur population en biens publics. Ceux-ci exercent plusieurs fonctions : satisfaire une demande (par exemple, de santé ou de sécurité), favoriser l'échange et le développement (sécurité juridique, infrastructures, valorisation du capital humain, etc.), garantir une certaine cohésion sociale (redistribution, systèmes d'assurance sociale, etc.).

³ Supposons une redistribution des revenus des travailleurs qualifiés au profit des non qualifiés. La rémunération réelle des premiers diminuant, l'émigration provoquera la raréfaction de l'offre et donc la hausse du salaire des travailleurs qualifiés qui compensera le prélèvement redistributif. Un effet symétrique d'immigration chez les travailleurs non qualifiés conduit à une baisse des salaires annulant la hausse initiale. Au final, l'égalisation « mondiale » des rémunérations nettes serait préservée rendant impossible une politique nationale de redistribution. Pourtant, on n'assistera pas à un retour complet à la situation initiale. Le pays qui aura mené une politique redistributive aura vu se réduire le nombre de ses travailleurs qualifiés et augmenter le nombre de travailleurs non qualifiés. La productivité des premiers étant supérieure, le revenu par tête du pays aura diminué.

⁴ Un monde ne peut être « parfaitement » globalisé qu'avec une monnaie unique ne serait-ce que pour éliminer des coûts de conversion qui maintiennent des obstacles aux échanges (sur les effets d'une monnaie commune sur l'échange voir Rose, 1999 et Rose & van Wincoop, 2001). Si le nombre de nations croît tendanciellement, le nombre de monnaies tend à diminuer (euro, dollarisation, etc.) ce qui peut être considéré comme un indicateur de globalisation croissante.

Depuis Samuelson, on caractérise généralement les biens publics par leurs propriétés de non-exclusion et de non-rivalité. On préfère ici les caractériser par leur corollaire : l'existence de « passagers clandestins » (*free-riders*) qui bénéficient d'un bien ou d'un avantage sans en supporter le coût ou en subir les contraintes. Un individu, libéré de toute contrainte sociale et appelé à financer volontairement un bien public, comprend qu'il ne peut être exclu de sa consommation (non-exclusivité). Son comportement rationnel est de refuser son financement tout en escomptant que le bien sera produit malgré tout. Mais les autres devraient raisonner de la même manière et les théoriciens du bien public en concluent à la production insuffisante de biens publics dans un monde non contraint. Sous-production d'autant plus rageante qu'une fois produit, l'utilité du bien public augmente avec le nombre d'utilisateurs grâce à sa propriété de non-rivalité. Ce qui distingue un bien privé d'un bien « public » est donc cette faculté et cette rationalité de ne pas acquitter le prix d'un bien désiré dont l'utilité privée et sociale dépasse celle d'un usage alternatif du revenu.

L'État est une réponse au problème du passager clandestin. Il dispose du pouvoir de « violence légitime » (Max Weber) qui permet de « forcer » le financement des biens publics par l'impôt. Les questions posées à l'État dérivent souvent de cette fonction. D'où vient la légitimité de cette violence et donc la légitimité de l'État ? Sur quel territoire la « violence légitime » peut-elle s'exercer ? Les frontières ont-elles pour fonction d'empêcher le *free riding* des populations sur lesquelles la violence légitime de l'État ne peut s'exercer ?

L'État nation serait alors défini comme l'espace à l'intérieur duquel les biens publics sont non-exclusifs à l'intérieur et exclusifs au-delà. On remarquera que dans cette approche, la production de biens publics est assujettie à d'autres biens publics au premier desquels, la défense des frontières nationales.

Par définition, la production de biens publics ne relève pas d'une régulation par les prix concurrentiels. Ils ne sont pas, pour autant, exonérés des contraintes de la globalisation. En effet, ils sont financés par l'impôt dans des systèmes fiscaux qui ne sont pas neutres : l'impôt sur les bénéfices modifie le prix net du capital, l'impôt sur le revenu, la rémunération nette des facteurs de production. Les taxes indirectes interviennent dans la formation des prix.

Depuis, les années 1970, les gouvernements, de droite, comme de gauche, ont condamné une fiscalité excessive même s'ils n'ont pas toujours été en mesure de la réduire. Ce mouvement est concomitant avec l'intégration des marchés et il est tentant de supposer qu'ils sont liés. En effet, si la fiscalité pèse sur les coûts, sur la rémunération des facteurs et donc sur la compétitivité et l'attractivité, le choix de chaque pays est contraint par la fiscalité des autres. Un pays isolé peut même être tenté d'accroître sa compétitivité en réduisant ses impôts du moins lorsqu'ils touchent les biens échangeables ou les facteurs mobiles comme le capital ou le travail qualifié. Individuellement, un pays peut être tenté par un dumping fiscal qui conduira à l'abaissement généralisé des recettes fiscales et donc à la réduction de l'offre de biens publics.

Pour illustrer les conséquences de la globalisation sur les recettes fiscales, prenons un exemple simple. Supposons que 2 entreprises étrangères souhaitent s'implanter indifféremment dans un pays A ou dans un pays B. Si le taux d'imposition sur les bénéfices est identique on suppose qu'une firme s'implante en A et l'autre en B. Sinon, les deux entreprises investiront dans le pays qui propose le taux d'imposition le plus faible. Dans tous les cas, les entreprises réaliseront un bénéfice de 100. Deux taux d'imposition sont envisagés : 30 % et 20%. Les recettes fiscales par entreprises installées sont alors respectivement de 30 et de 20. L'État cherche à maximiser ses recettes fiscales et donc sa production de biens publics.

Supposons que le taux initial soit de 30% dans les deux pays. Cette situation n'est pas un équilibre de Nash puisque A (ou B) a intérêt à baisser le taux pour attirer les deux entreprises. Envisageant cette possibilité, l'autre pays décide lui aussi de pratiquer le tarif le plus bas qui procure une recette de 20 dans chaque pays, au lieu de 30. Finalement, dans cet exemple, l'équilibre est atteint à un niveau de recette plus faible dans les deux pays. En réalité, le jeu risque de ne pas s'arrêter là, dans un processus de "moins-disant" chaque pays pourra être tenté d'abaisser son taux à 15%, puis 10% jusqu'à ... 0%.

Tableau 2 - Les effets de la concurrence fiscale

		Pays A	
		Taxation à 30%	Taxation à 20%
Pays B	Taxation à 30%	30, 30	0, 40
	Taxation à 20%	40, 0	20, 20

Nota : gain de B à gauche, gain de A à droite.

3. L'évolution des dépenses publiques

On s'attend donc à ce que la globalisation pèse sur l'offre de biens publics. La révolution idéologique « néo-libérale » a d'abord été une révolution fiscale exprimant un rejet « citoyen » des impôts considérés comme excessifs. En même temps, elle légitimait l'accélération du processus de globalisation compris comme un transfert au marché des régulations autrefois assurées par l'État. Nous venons de voir, qu'en théorie, ce processus devait effectivement peser sur les recettes publiques. La globalisation devrait donc être associée à la diminution des dépenses publiques.

Empiriquement, ce résultat n'est pas acquis. Même dans les pays les plus libéraux, la part des dépenses publiques n'a cessé d'augmenter. Rodrik (1998) va même plus loin en montrant que la part des dépenses publiques dans le PIB est plus élevée dans les pays les plus exposés au commerce international⁵. La relation est peu sensible à l'inclusion de variables de contrôle, aux mesures des dépenses publiques, au niveau de développement des pays considérés. Cette relation positive reste vraie même quand les dépenses publiques sont désagrégées (Rodrik, 1998, tableau 2, p. 1005).

Plusieurs explications sont avancées : l'ouverture conduit à une plus grande concentration dans des secteurs où les syndicats sont plus puissants (Cameron, 1978). Pourtant, la globalisation s'est plutôt accompagnée d'une dé-syndicalisation. Par ailleurs, l'ouverture appellerait des mutations qui ne sont socialement acceptables que si les gouvernements compensent les « perdants »⁶. Redistribution et globalisation seraient donc complémentaires. Enfin, et c'est l'explication privilégiée par Rodrik, la croissance du secteur public diversifierait les risques liés à une ouverture qui spécialise les économies.

⁵ La variable explicative est : (exportations+importations)/PIB.

⁶ La théorie du commerce international établit en effet que l'ouverture diminue le revenu réel des facteurs de production relativement les plus rares (le travail non qualifié dans les pays du Nord) ou du facteur spécifique utilisé dans le secteur importateur (la terre si l'ouverture conduit à une augmentation des importations de produits de l'agriculture).

Que doit-on en conclure ? Que la globalisation ne contraint pas les dépenses publiques ? Que les politiques néo-libérales conduisent ... à l'accroissement du poids de l'État ?

Le lien de causalité n'est pas très clair. Est-ce parce que les pays sont plus ouverts qu'ils consacrent une part plus grande de leurs ressources aux dépenses publiques ? Au contraire, n'est-ce pas parce qu'ils consacrent davantage de ressources aux dépenses publiques qu'ils peuvent s'ouvrir davantage ?

Le tableau 2 ci-dessous confirme la corrélation positive entre l'exposition au commerce et les dépenses publiques (colonne 1). Il expose également des relations qui inversent la causalité des régressions de Rodrik : la part des dépenses publiques dans le PIB devient une variable explicative de l'exposition des pays au commerce international. Les régressions contrôlent les autres déterminants usuellement utilisés, c'est-à-dire la taille (PIB ou population), la distance, le PIB par tête. Les modèles de base avec la taille (PNB ou population), inspirés des modèles de gravité, sont présentés dans les colonnes 2 à 4. Les variables ont le signe attendu et sont très significatives. Les dépenses publiques sont introduites dans les colonnes 5 à 7. Dans tous les cas, la part des dépenses publiques dans le PIB influence positivement le degré d'exposition des pays, mais pas toujours significativement. Dans l'équation 5, qui prend le PNB comme indicateur de taille, l'élasticité de l'exposition aux dépenses publiques est très significative. Une augmentation de la part des dépenses publiques de 1 point impliquerait une augmentation du degré d'exposition de 1,32 points ($e^{0,279}$). Toutefois, dans les équations qui disposent du pouvoir explicatif le plus élevé (colonnes 6 et 7), la part des dépenses publiques n'est pas une variable significative au seuil de 10%. Même si l'influence positive de dépenses publiques élevées n'est pas robuste et mériterait des investigations plus approfondies, l'hypothèse d'une influence significativement négative peut être exclue.

Ces études empiriques ne condamnent pas, pour autant, l'hypothèse d'une globalisation « destructrice » de biens publics. En effet, elles ne permettent pas de contrôler l'ensemble des déterminants des dépenses publiques. Dans la mesure où les gains de productivité sont plus faibles dans le secteur public que dans le secteur des biens échangeables la part des dépenses publiques dans le PIB devrait augmenter plus rapidement que la part des échanges. De même, la loi de Wagner prévoit que les dépenses publiques augmentent plus rapidement que le revenu⁷. Pour ces deux raisons, au moins, les dépenses publiques doivent augmenter tendanciellement. Mais rien ne permet de dire que la mondialisation ne ralentit pas cette expansion. Ainsi, l'augmentation constatée des dépenses publiques n'implique pas l'absence de « rationnement » de biens publics.

D'ailleurs, la globalisation, qui peut contraindre le financement de l'offre de biens publics, est elle-même exigeante en biens publics. Certains sont nécessaires à la poursuite même du processus de globalisation : infrastructures de communication, sécurité des échanges, supervision bancaire. La production de ces biens publics est d'autant plus coûteuse que, faute de gouvernement mondial susceptible de produire les biens publics globaux à moindre coût, chaque pays –ou groupement de pays– doit les fournir et renoncer aux gains de dimensions.

⁷ Rodrik introduit le revenu par tête pour contrôler la loi de Wagner mais trouve un paramètre négatif (mais peu significatif). A partir de notre base de données nous avons trouvé une corrélation simple positive très significative avec un coefficient R^2 de 18,4%. Quand le revenu par tête est contrôlé par l'exposition au commerce et la population, tous les coefficients sont positifs, très significatifs et explicatifs ($R^2 = 43\%$) ce qui est cohérent avec la loi de Wagner.

Tableau 3 - Les déterminants du degré d'exposition au commerce international

	Variable expliquée: degré d'exposition au commerce : (export+import)/PIB						
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Constante	3,395***	8,624***	8,285***	7,656***	7,697***	7,343***	7,605***
PIB (dollars courants) ; en Log		-0,094***		-0,180***	-0,098***	-0,173***	
Distance ; en Log		-0,266***	-0,171***	-0,163***	-0,230***	-0,158***	-0,149***
Dépenses de consommation finale du Gouvernement (% PIB) ; en Log	0,323***				0,279***	0,120	0,138
Population : en Log			-0,163***				-0,154***
PIB par tête : en Log				0,262***		0,236***	
Nombre d'observations	128	128	128	128	128	128	128
R ² ajusté	0,080	0,191	0,302	0,350	0,245	0,354	0,310

***, ** respectivement significatif au seuil de 1% et 5%. Les valeurs sans astérisques ne sont pas significatives à 10%.

Année 2000, Source : degré d'exposition au commerce, PIB, Dépenses de consommation finale du Gouvernement, population, PIB par tête : World Development indicators, Banque Mondiale. Distance : distance de la capitale du pays au centre économique suivant le plus proche New York, Rotterdam, or Tokyo (140 attribué aux États-Unis, aux Pays-Bas et Japon), in Gallup, J., J. D. Sachs, A. Mellinger, Geography and Economic Development, CID Working Paper No. 1, March 1999, accessible sur <http://www.cid.harvard.edu/ciddata/ciddata.html>
 Note : la base de données initiale, construite à partir de la disponibilité des données comportait 131 variables. Trois « outliers » aux résidus particulièrement élevés dans l'équation (3) ont été écartés : Hong Kong, Malaisie, Japon.

La globalisation accélère aussi l'obsolescence des biens publics ce qui exige des investissements supplémentaires de renouvellement. Dans des économies où la répartition des activités est stable, les biens publics accumulés deviennent des biens quasi-communs qui n'exigent que des dépenses d'entretien et de renouvellement. Mais dans des économies qui connaissent des évolutions structurelles, en l'occurrence liées à la globalisation, il ne suffit pas d'un simple redéploiement des dépenses. La concentration des populations dans certaines zones provoque des tensions (on pense à la Chine où le lien avec la globalisation paraît peu contestable). L'expansion des agglomérations exige la création de biens publics nouveaux dont la production peut-être relativement coûteuse du fait des contraintes d'urbanisation. Dans les zones délaissées, l'accès aux biens publics rendus nécessaires par l'évolution économique (accès à l'énergie, à l'eau, aux télécommunications) devient plus coûteux du fait de sa dédensification qui conduit à l'augmentation des coûts unitaires (assurer la fourniture électrique à un hameau de 10 personnes isolées revient à peine moins cher que pour un village de 10 000 habitants).

Mais la critique la plus fondamentale qui puisse être faite est que ce n'est pas le volume des échanges qui contraint les politiques publiques, mais l'intégration des marchés. Or, les études empiriques se fondent sur le premier type d'indicateurs. L'expansion des échanges et l'intégration des marchés ne vont pas nécessairement de pair. Les études économétriques non seulement ignorent les mouvements financiers ou de facteurs, mais, surtout, n'intègrent pas des indicateurs d'intégration qui tiendraient notamment compte de la convergence des prix (Siroën, 2004). Lorsque Bradford et Lawrence (2004) relèvent des écarts de l'ordre de 50%

entre pays industriels on ne peut que constater que la contrainte de prix unique joue encore assez mollement, du moins pour le prix des biens ⁸.

4. La diversification des offres de biens publics

Les données quantitatives agrégées ne confirment donc pas le déclin des dépenses publiques. Mais nous avons aussi vu que ces résultats ne permettaient pas de conclure trop vite à la neutralité bienveillante de la globalisation à l'égard des biens publics.

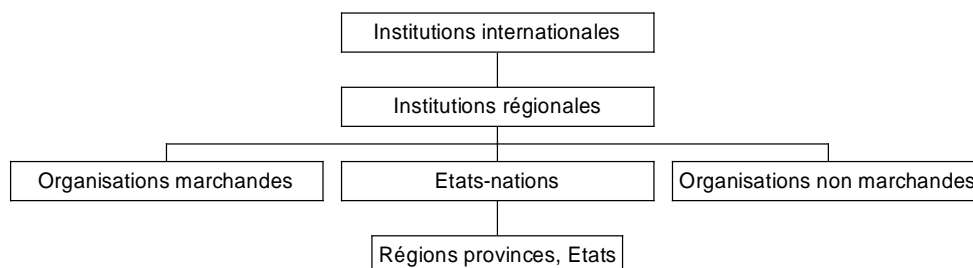
La relation entre la mondialisation et l'offre de biens publics peut être appréhendée en observant la diversité sans doute croissante des producteurs de biens publics et en supposant que cette évolution répond plus ou moins spontanément à un rationnement de l'offre étatique de biens publics.

Jusqu'à maintenant, nous avons, en effet, raisonné à partir d'une conception relativement datée de la production de biens publics qui, dans le cadre d'un monde « néo-westphalien » serait confiée à un État-nation dont le Centre disposerait d'une légitimité, interne et externe. Le monde néo-westphalien est aussi un monde qui, parce qu'il garantit les frontières, autoriserait à faire des « biens de club » des biens publics, c'est-à-dire des biens qui ne seraient accessibles que pour la communauté nationale. L'État-nation est fondé sur des frontières qui imposent l'exclusion.

La multiplicité des « producteurs » de biens publics, est représentée dans la *figure 1* ci-dessous. La mise en concurrence de l'État-nation « central » est à la fois verticale (*multi-level governance*) et horizontale. L'approche par les biens publics permet ainsi de donner une définition spécifique de la gouvernance comme « l'ensemble des procédures par lesquelles l'offre et la demande de biens publics tendent à s'ajuster ».

La *figure 1* illustre ainsi le glissement du concept de « gouvernement » -attaché à un État-nation plus ou moins centralisé- vers celui de « gouvernance » caractérisé par une diversification de l'offre de biens publics laissant une part plus grande au marché ⁹, aux organisations supra ou infra-nationales et aux institutions non étatiques.

FIGURE 1 – La mise en concurrence des États-nations dans la fourniture de biens publics



Il existe aujourd'hui une abondante littérature pour constater cette mise en concurrence des États. Une littérature, tout aussi foisonnante, plus ou moins héritière de l'école « réaliste »,

⁸ Le relevé du prix des automobiles dans l'Union européenne réalisé par la Commission confirme l'enquête de Bradford & Lawrence : un même modèle est vendu à des prix très différents dans les différents pays de l'UE. L'écart est parfois de l'ordre de 50% !

⁹ La « *market-based governance* » de Donahue & Nye eds., 2002.

réaffirme la prééminence des États-nations. Mais elle met davantage l'accent sur le « pouvoir » que sur les fonctions assumées par l'État. Certes, la « violence légitime », qui s'associe à la conception « néo-westphalienne » du bien public, implique la détention d'un pouvoir. Mais l'évolution la plus remarquable est qu'elle n'exige plus l'exercice ou la menace de « violence légitime ». Le marché ou d'autres formes d'organisation peuvent produire des biens publics sans recourir à la violence. À l'opposé des formes violentes et illégitimes de fourniture des biens publics se développent aussi.

Le transfert vertical du pouvoir vers les institutions régionales ou internationales est connu. Dans la mesure où ces organisations sont « *member-driven* » il est assez tentant de voir dans cette évolution la poursuite et l'approfondissement du modèle westphalien. Ces institutions produisent des biens publics internationaux (normes, règles du jeu, surveillance, etc.) mais sous la houlette des États. Ce transfert accompagne l'idée de « biens publics internationaux » (Kaul & alii, 1999) qui vise à replacer la question au niveau d'une gouvernance mondiale. Pourtant, les difficultés actuelles du FMI et de l'OMC révèlent des conflits croissants entre leur structure inter-étatique et la logique de l'intégration marchande. L'OMC est-elle adaptée pour traiter du commerce des gaz à effets de serre ? Quand une crise financière prend une dimension « globale », les États, même regroupés au sein du FMI, restent-ils les seuls interlocuteurs pertinents ? Comme l'ont montré les débats sur la crise financière asiatique, la réponse n'est pas assurée.

De même le transfert, toujours vertical, vers des niveaux « inférieurs » peut apparaître comme une évolution secondaire puisque, même décentralisée, l'offre de biens publics n'en reste pas moins de nature ... publique. Cette conception ignore, toutefois, que cette évolution n'est pas que technique. Elle correspond à une demande forte et croissante d'autonomie qui peut aller jusqu'à des revendications séparatistes et communautaires, aussi bien dans les pays riches (Canada, régions européennes) que dans les pays en développement (Afrique, Asie du Sud). De fait, le nombre de nations n'a cessé de croître au cours du XX^e siècle. Alesina & Spolaore (1997, 2003) lient explicitement cette évolution politique aux progrès de la globalisation : le marché passant du national au mondial, l'avantage d'appartenir à une grande nation déclinerait. Même si la petite dimension augmente le coût des biens publics, les populations périphériques gagneraient d'autant plus à la sécession qu'elles sont de toute façon délaissées par le Centre. Les grands pays, a priori plus hétérogènes, préservent plus difficilement leur « Empire » lorsque la globalisation rend accessible des marchés plus vastes, voire des biens publics alternatifs.

L'évolution la moins attendue est la concurrence horizontale. On passe, en effet du « public » au « privé ». La concurrence horizontale dépossède les institutions publiques de leur monopole.

En principe, les biens publics tirent leur nom de l'incapacité du « marché » à les fournir. Leur propriété de non-exclusivité rend impossible ou trop coûteuse la tarification qui, du fait de la non rivalité, devrait se fixer à un niveau trop bas pour rentabiliser la production. Mais la nature « publique » d'un bien dépend aussi de son environnement : des innovations techniques peuvent permettre de lever la non exclusivité à un coût acceptable (péage des routes, cryptage des programmes télévisuels) ou assurer une rentabilité aux firmes privées qui ne peuvent directement tarifier leurs prestations (publicité à la TV, dans les journaux, dans les sites « gratuits »). De même, la législation, en protégeant un droit de propriété sur le bien public, crée une exclusivité plus ou moins artificielle. La connaissance est ainsi, par nature, un bien public, mais qui devient un bien privé dès que son exclusivité est garantie par le droit de propriété intellectuelle. Simultanément à la globalisation, on a donc assisté à la généralisation

de ce droit à la fois géographiquement (les accords ADPIC de l'OMC), dans les domaines couverts (logiciels, molécules, cellules vivantes), dans la durée de la protection (droit d'auteurs).

Microsoft, firme multinationale qui affiche sans doute une des marges les plus élevées au monde, fournit un bien public. Windows est, par nature, non-exclusif (on peut le reproduire) et non rival. Son utilité croit même avec le nombre d'utilisateurs ! Mais il ne pouvait devenir un bien privé que par la protection du droit de la propriété intellectuelle.

Si la privatisation des biens publics allège donc la charge des États, elle se heurte à une certaine limite : les biens publics « privatisés » impliquent, en amont, des biens publics qui restent fournis par le secteur public : réglementation, défense du droit de propriété intellectuelle, etc.

Toutefois, le fait que la non-exclusivité puisse être levée et la privatisation réalisée n'implique pas une offre concurrentielle. La non-rivalité a deux conséquences. En premier lieu, une tarification concurrentielle au coût marginal ne permettrait pas de couvrir les coûts de production du bien public puisque, par définition, ce coût marginal est nul (ou très faible). D'autre part, elle conduit au monopole pour éviter la duplication des coûts. Les firmes privées qui produisent un bien public sont donc susceptibles d'encaisser des rentes socialement injustifiées. Le retrait de l'État exige donc un renforcement de la régulation concurrentielle qui se charge alors d'arbitrer entre la production de biens publics socialement utiles et les effets négatifs de pratiques monopolistiques. C'est bien sur la nature de cet arbitrage qu'ont porté les débats autour des abus de position dominante de Microsoft ¹⁰.

La privatisation des biens publics a aussi une conséquence directe sur la cohésion nationale. En effet, l'objectif des entreprises privées est de maximiser les profits, alors que celui de l'État peut-être de renforcer la cohésion nationale en veillant à un accès égalitaire des citoyens aux biens publics. Les deux objectifs n'ont aucune raison de conduire aux mêmes résultats. La privatisation des biens publics, si elle atteint la cohésion nationale, devient-elle même un facteur de fragmentation.

Nous avons mis l'accent sur la maîtrise du passager clandestin. Mais la « violence légitime » de l'État peut-être remplacée par la pression sociale. La contrainte morale a toujours été un moyen d'éviter le « passager clandestin » (*free riding*). Celle-ci est d'autant plus forte que le producteur de biens publics est proche des utilisateurs. La petite dimension facilite le contrôle social. En corollaire, l'absence d'États peut conduire à l'apparition de micro-communautés. Les familles, en partie dépossédées de leur fonction protectrice à partir des années 1950, se sont plutôt renforcées depuis une vingtaine d'années. Ne sont-elles pas des micro-communautés non marchandes productrices de biens publics. La communautarisation de groupes religieux ou ethniques pourrait relever d'une même logique : la fourniture de biens publics liée à un contrôle social fort. Le développement du micro-crédit est lui-même lié à ce type de pressions. Finalement, la globalisation favoriserait cette forme de privatisation non-marchande à la fois en favorisant la fragmentation de la communauté nationale et en réduisant l'offre de biens publics étatiques.

Mais une des évolutions les plus marquantes est peut-être l'éclosion des Organisations Non Gouvernementales (ONG) qui instrumentalisent la morale et l'altruisme sans, pour autant,

¹⁰ On notera que la production des biens publics n'évite pas nécessairement cette rente qui peut faire l'objet d'une captation privée par la bureaucratie, des dirigeants corrompus, etc.

imposer un contrôle social fort. Elles fournissent, en effet, des biens publics (information des citoyens, production de biens publics de santé, d'infrastructure, d'éducation, etc.) en concurrence ou en partenariat avec d'autres institutions (États, organisations intergouvernementales, entreprises privées). Financées par des dons, même si les sources de financement sont aujourd'hui plus diversifiées, le « passager clandestin » est auto-contrôlé. En effet, les ONG mettent en rapport des donateurs et des receveurs. Par cette intermédiation, les premiers tirent une satisfaction morale de leur contribution, du fait même, d'ailleurs, qu'ils ne consomment pas le bien public qu'ils financent. Les seconds tirent un gain de l'usage du bien public en étant exonérés de toute contribution financière ¹¹.

Mais cette « dépossession » du monopole de l'État dans la fourniture des biens publics est également attestée par une prolifération d'organisations illégales. Le crime organisé se développe ainsi autour de la fourniture de biens publics que l'on peut qualifier de « dégénérés », du fait des externalités très négatives qu'il génère. Ces biens publics prennent, par exemple, la forme de marchés garantis (drogue, prostitution), de protection contre les gangs rivaux voire contre la « violence légitime » de l'État (impôts, justice). Ils répondent souvent à la carence des États. Les groupes islamistes fondamentalistes se sont ainsi diffusés dans la population en assurant une certaine assistance aux populations dans le domaine de l'emploi, de la santé, de l'éducation.

5. Conclusion

Olson (2000) distingue le bandit vagabond (*roving bandit*) du bandit stationnaire. Le premier procède par *raid* et n'a aucune raison de se préoccuper des intérêts à long terme de ses victimes. Au contraire, le bandit stationnaire s'implante dans la communauté qu'il rançonne. Son intérêt est d'en accroître le revenu pour augmenter sa base « fiscale ». Pour cela, il doit consacrer une partie de ses prélèvements à la fourniture de biens publics.

La formation des États démocratiques peut s'analyser comme l'assimilation progressive de ce bandit stationnaire à une communauté nationale.

On connaît aujourd'hui l'évolution inverse : le retour des bandits stationnaires ou vagabonds qui exercent une « violence illégitime » : groupes terroristes, trafiquants, chefs d'États kleptocrates,...

Cette évolution est concomitante avec la globalisation. Ce simple constat ne suffit pas à démontrer une relation de causalité. Nous avons tenté, dans cette contribution, de développer certaines intuitions, des propos d'étape.

Si on définit la globalisation comme l'intégration des marchés à une échelle mondiale, ce processus devrait, faute de coordination mondiale s'accompagner d'un retrait des États. Les études empiriques ne démontrent pas cette évolution ce qui peut révéler que le degré d'intégration n'a pas atteint son seuil critique. L'observation de la réalité accrédite pourtant l'idée selon laquelle l'État-nation, du moins sous sa forme centralisée, a perdu une grande partie de son monopole dans l'offre de biens publics. Le glissement sémantique de « gouvernement » vers « gouvernance » accompagne cette évolution vers la diversification et, parfois, la mise en concurrence, de l'offre de biens publics.

¹¹ Cela ne signifie pas que les bénéficiaires n'aient pas à fournir des efforts pour réaliser les projets ce qui peut réintroduire le problème du « passager clandestin ».

Cette évolution, n'est, en soi, ni condamnable, ni inquiétante. Le retrait de la violence, fut-elle « légitime » est plutôt une bonne nouvelle. La diversification de l'offre de biens publics peut favoriser une plus grande efficacité économique en terme de coût de production des biens publics et de choix. Le retrait de l'État central au profit d'institutions efficaces et contrôlées peut, sans doute, dans des pays démocratiques matures, conduire à une meilleure allocation des ressources. Mais dans les pays fragiles, souvent les pays en développement, il empêche la constitution d'un État : le « bandit stationnaire » laisse la place au bandit vagabond. Les institutions dominées par une élite, militaire ou autre, seront d'autant moins incitées à une « bonne gouvernance » qu'ils anticipent leur renversement ¹².

La question soumise à débat devient : si la globalisation impose des contraintes financières qui rationnent l'offre étatique de biens publics, les institutions substituables suffisent-elles à combler ce vide ?

Si on met l'accent sur les échecs des « gouvernances » nationales et mondiales, on peut citer en vrac la croissances des inégalités internes et la crise des mécanismes de redistribution (retraite, assurance sociale), la déliquescence, voire la disparition, de l'État dans certaines régions du Monde (Afrique) qui, parfois, bénéficiaient d'une tradition nationale bien ancrée (Colombie), l'absence de structures alternatives, la difficulté d'affronter les « maux publics » (« *public bads* » pris ici comme le symétrique de « *public goods* ») comme le terrorisme, les grandes épidémies, l'accès à l'eau, la préservation de l'environnement,... L'offre privée de biens publics, marchande ou non-marchande, est parfois source d'externalités négatives, résultat de régulations inadéquates (chemin de fer britannique, électricité californienne), elles peuvent être captées, à l'extrême, par le crime organisé.

D'un point de vue prospectif, dans la mesure où cette carence de biens publics atteint aussi le fonctionnement de l'économie mondiale (prévention des crises financières, stabilité du système monétaire international, contrôle des ententes, des malversations financières, de la corruption, menaces terroristes) on peut également s'interroger sur la soutenabilité d'un processus de globalisation qui ne permettrait pas au système de gouvernance mondial d'évoluer pour répondre à ces défaillances.

¹² On observe aujourd'hui un renversement de l'attitude des économistes à l'égard de la démocratie. L'évolution de l'attitude de Olson (1983) par rapport à Olson (2000) est significative. Fondée sur l'exemple du Chili et de pays comme la Corée du Sud et Taiwan, ils considéraient souvent qu'un pouvoir autoritaire était plus apte que les démocraties à imposer les réformes nécessaires. Si la Chine continue à susciter des débats, la situation catastrophique de nombreux pays non démocratiques ont conduit à une révision de cette position. La démocratie est devenue un critère de « bonne gouvernance » (voir notamment Granger & Siroën, 2001 ; Duc, Granger & Siroën, 2004).

Références

- Alesina, A. & E. Spolaore, 1997, "On the Number and Size of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 113(4), November.
- Alesina, A. & E. Spolaore, 2003, *The Size of Nations*, Cambridge, The MIT Press.
- Bradford S. & R.Z. Lawrence, 2004, *Has Globalization Gone Far Enough? The Costs of Fragmented Markets*, February, Washington, Institute for International Economics.
- Cameron D.R., 1978, "The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis", *American Political Science Review*, 72, December, pp. 1243-1261.
- Donahue J.D. & J. S. Nye eds., 2002, *Market-based Governance*, Visions of Governance in the 21st century, Cambridge, Mas., Brookings Institutions Press, Washington DC.
- Duc C., C. Granger & J.-M. Siroën, 2004, *Trade and Democracy in Developing Countries*, unpublished paper.
- Friedman T.L., 1999, *The Lexus and the Olive Tree : Understanding Globalization*, New York : Farrar, Strauss and Giroux.
- Granger C. & J.-M. Siroën, 2001, Les démocraties sont-elles plus ouvertes à l'échange ? *Economie Internationale*, 88.
- Kaul I., Grunberg I. & M. A. Stern eds. (1999), *Global Public Goods*, Oxford University Press.
- Olson M., 1983, *Grandeur et Décadence des Nations*, Paris, Bonnel Editions,.
- Olson M., 2000, *Power and Prosperity*, Basic Books.
- Rodrik D., 1998, "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments ?", *Journal of Political Economy*, vol. 106, n°5, pp. 997-1032.
- Rodrik D., 2000, "How Far Will International Economic Integration Go ?", *Journal of Economic Perspectives*, volume 14, n° 1, winter, pp. 177-186.
- Rose A.K., 1999, One Money, One Market: Estimating the Effect of Common Currencies on Trade, NBER Working Paper No. W7432, December.
- Rose A.K. & E. van Wincoop, 2001, National Money as a Barrier to International Trade: The Real Case for Currency Union, *The American Economic Review*, Vol 91, No 2, May, 386-390.
- Siroën J.-M., 2000, « Globalisation et taille optimale des nations », *Revue Française d'Economie*, volume XVII, octobre, pp. 69-100.
- Siroën J.-M., 2004, « L'international n'est pas le global. Pour un usage raisonné du concept de globalisation », Document de Travail n°2, Eurisco, Université Paris-Dauphine (www.dauphine.fr/globalisation)