

Qu'est-ce qu'une économie émergente, et est-ce encore dangereux ?

Jérôme Sgard, CEPII

La notion d'économie émergente est remarquablement mouvante, tant dans le discours public que dans celui, plus spécialisé, des économistes. En fait, on n'en connaît pas bien les frontières. On connaît des économies riches, qui sont supposées ne plus émerger, et l'on sait que d'autres n'ont jamais émergé, par exemple dans la plus grande partie de l'Afrique. Mais entre les deux, les lignes de partage ne sont pas claires. Taïwan, la Grèce ou le Portugal ont-ils fini d'émerger ? Le Pérou ou le Maroc sont-ils entrés dans ce groupe des jeunes barbares de l'économie internationale, pressés de contester les privilèges des vieux pays capitalistes ?

On pourrait alors mettre en cause l'historicisme latent de ce terme, qui semble classer bêtement les pays selon qu'ils sont devant, derrière ou entre les deux. A l'évidence une variété immense de caractères lui échappent, comme en témoigne la super-classe des 'Brics', inventée récemment – Brésil, Russie, Inde et Chine. Il n'est pas besoin d'avoir travaillé cinq ans au FMI pour relever qu'au-delà de leur grande taille ces pays sont réunis surtout par leur extrême diversité. Mais si le contenu théorique est incertain, en revanche le concept se vend bien : des milliards de dollars sont désormais placés dans des fonds d'investissement spécialisés exclusivement dans cet assemblage-là. C'est une validation qu'on ne peut entièrement ignorer.

Tel est aussi le constat plus général dont il faut partir : la notion d'économie émergente est une invention de financiers et de consultants internationaux. En témoigne la confusion récurrente avec les « marchés émergents », dans lesquels il faut voir avant tout des marchés de capitaux. En d'autres termes, les économies émergentes, c'est d'abord une classe d'actifs financiers : des obligations et des actions émises par des agents (Etats, banques, entreprises) issus de pays longtemps absents de la finance internationale. Ces derniers sont donc apparus d'abord sur les écrans des salles de marchés, et ont été ensuite définis comme une catégorie d'économies, voire comme des pays réels et concrets.

D'où cet autre constat intéressant : l'invention de cette classe d'actifs est datée, ils sont nés au tout début des années 1990 – disons entre 1989 et 1992. Ceci est intéressant parce que, bien sur, la plupart de ces pays ne sont aucunement des nouveaux venus de l'économie internationale. Beaucoup étaient déjà rangés dans une catégorie comparable, il y a un siècle, dans la première phase de globalisation financière¹ ; on peut penser à nouveau aux BRICs, mais aussi à l'Argentine, à l'Empire Ottoman ou au Chili. Plus prêt de nous, cet agrégat était également présent dans le discours économique des années 1970 et 1980 : on parlait alors d'économies semi-industrialisées, de semi-périphérie ou encore de nouveaux pays industrialisés. Seul ce dernier terme a survécu, bien que les pays auxquels on faisait alors référence aient peut-être fini d'émerger (Corée, Taïwan, Hongkong et Singapour) ; disons que désormais ils sont riches et que, de plus en plus, ils ont des problèmes de riches – par exemple le vieillissement.

Comment expliquer alors cette perception d'un surgissement soudain ? Pourquoi ce tournant des années 1990 ? Que s'est-il passé pour qu'on substitue à un discours de la croissance et du développement, un discours structuré par les paris financiers qu'on peut faire sur eux ?

La naissance des économies émergentes

Les économies émergentes sont avant tout le fruit de la crise des années 1980. D'un côté, sur le plan des économies réelles (l'industrie, le commerce, etc.), cette période a vu dans beaucoup de pays l'adoption de règles du jeu beaucoup plus libérales que dans les décennies d'après-guerre. Le tournant a été particulièrement net en Amérique latine, où la crise a été associée au constat d'un échec irrémédiable du modèle antérieur, centré sur un Etat très actif dans le champ économique et un degré élevé de protection contre la concurrence étrangère. Symboliquement, cette première rupture peut se dater de 1985, année de naissance de « l'ajustement structurel », qui deviendra quelques années plus tard le cœur du Consensus de Washington² : ouverture commerciale,

¹ Flandreau

² Vs ajustement macro ; Baker.

privatisations, déréglementation des marchés, libéralisation du système bancaire, flexibilité du marché du travail. L'objectif était donc de construire un nouveau régime de croissance, reposant sur l'initiative privée, la concurrence et une insertion étroite dans la division internationale du travail. Une fois rassemblées, ces données devaient permettre un transfert et une valorisation beaucoup plus importants du progrès technique, et donc des trajectoires de rattrapage rapide, en termes de productivité et de niveaux de vie moyens. Telle est globalement l'expérience observée depuis, aussi bien en Chine qu'en Pologne, en Inde ou au Brésil.

A ce diptyque commerce/ croissance, il faut ajouter, on l'a dit, un volet financier. Le point d'accrochage est le « Plan Brady »³, par lequel les pays enfermés depuis 1982 dans le surendettement ont pu enfin bénéficier de réductions de créances substantielles (35% en moyenne, check)⁴. De fait, les bénéficiaires⁵ sont presque tous entrés ensuite dans la liste habituelle des économies émergentes⁶, l'opération ayant fameusement réussi : cette « resolvabilisation » a contribué grandement à consolider la trajectoire économique de ces pays, notamment les réformes libérales engagées au cours des années précédentes⁷. D'un côté, on a observé un retour à la stabilité macroéconomique, par rapport notamment à la haute inflation typique des années 1980⁸. De l'autre, on n'a plus observé les défauts de paiement à répétition et les pays bénéficiaires ont pu accéder de nouveau aux marchés de capitaux internationaux⁹. Tel était bien le but visé : tirer un trait sur la crise, permettre aux marchés internationaux de rebondir, afin si possible de soutenir le processus de croissance et de rattrapage économique.

Enfin s'est greffé ici un changement institutionnel majeur. Les marchés sur lesquels émergent à nouveau ces vieilles économies ne sont plus ceux des années 1970, qui avaient été à l'origine de la crise de la dette. Concrètement, on n'a pas seulement réduit la valeur faciale des vieux crédits bancaires, plusieurs fois restructurés; ils ont aussi été échangés contre des obligations en dollars, librement échangeables entre investisseurs sur les marchés secondaires – ce sont les Brady Bonds, grandes vedettes des années 1990¹⁰. De cette manière, on a créé du jour au lendemain de très gros marchés de capitaux, très liquides, très actifs, sur lesquels sont entrés en masse de nouveaux opérateurs – des fonds d'investissements, des compagnies d'assurance, des hedge-funds, etc. Le même phénomène s'est observé aussi du côté des emprunteurs, où aux Etats se sont ajoutés progressivement des emprunteurs privés, issus des mêmes pays - des banques, des multinationales régionales, des grandes entreprises publiques qui seront souvent privatisées dans les années suivantes. Clairement, s'il avait fallu construire ces marchés sur une table rase, par le seul flux de nouvelles émissions, le processus aurait été bien plus lent¹¹. L'émergence aurait été moins spectaculaire, en tout cas dans les salles de marché.

La globalisation financière.

Reste un point décisif, qui n'était pas inscrit dans cet acte de naissance en deux termes – le Consensus de Washington (macroéconomie orthodoxe et ajustement structurel)¹², plus le Plan Brady (resolvabilisation et passage à une finance de marché). L'horizon de ce programme de 1989 impliquait en effet qu'on maintienne un cloisonnement entre les marchés de capitaux internationaux (en devises) et le système financier intérieur de ces économies (en monnaie locale).

³ du nom du Secrétaire au Trésor américain

⁴ Liste des Bradys. PC debt. De facto, cette mesure était excluante : les pays plus pauvres mais également endettés vont entrer dans des procédures très différentes, qui se poursuivent encore, et dans lesquels l'enjeu principal est la transaction avec les prêteurs publics (aide bilatérale, agences de développement). Ce clivage est décisif :

⁵ qui ont négocié ensuite des accords particuliers avec les grandes banques internationales et le FMI,

⁶ Hipc

⁷ Conditionnalité, thèse js sur la conditionalité

⁸ La création monétaire incontrôlée et l'inflation doivent se comprendre comme la contrepartie, au plan interne, du défaut de paiement sur la dette en devises ; simplement, la Banque centrale assure le service de la dette en monnaie locale que l'Etat ne peut couvrir ni par ses recettes, ni par un nouvel endettement.

⁹ 1970s'.

¹⁰ prim vs secondaire ; prq la profondeur.

¹¹ Prq ? liquidité, etc ; endogénéité

¹² Williamson

Ces pays pourraient émettre à nouveau à New York ou à Londres, mais la lettre du Consensus de Washington ne demandait pas qu'ils aillent au-delà de l'ouverture aux investissements directs, donc à des flux à long terme.

C'est dans un second temps seulement que ce dualisme a été aboli, par la libéralisation entière du compte de capital. Les investisseurs ont pu alors entrer sur ces marchés intérieurs (Bourse, dette publique, banques), mais aussi arbitrer entre eux, c'est-à-dire se retirer quand ils le souhaitaient et donc créer, à l'occasion, beaucoup de « volatilité » - voir des paniques. Ceci reflétait l'anticipation d'un accès plus aisé à l'épargne internationale, en contrepartie d'une exposition beaucoup plus forte aux cycles des marchés et de la politique monétaire dans les pays centraux – en premier lieu aux Etats-Unis¹³. De fait, la conduite de la politique macroéconomique a été profondément affectée. Gouverner ces économies en développement dans la haute mer des marchés globalisés demandera un apprentissage collectif qui va marquer profondément les années 1990 – que l'on observe les gouvernements, les administrations publiques, les entreprises privées, les intermédiaires financiers ou les organisations multilatérales, à commencer par le FMI.

Le plus étonnant est que ce « second tournant » des années 1990 a été décidé et réalisé de manière très rapide, quasiment silencieuse, presque inaperçue. Alors que les pays développés ont mis vingt à trente ans pour ouvrir leur compte de capital¹⁴, les économies émergentes ont pour la plupart franchi ce pas entre 1990 et 1994. Rien ne serait plus faux pourtant que l'idée d'une conspiration, ou d'un vaste programme vendu avec dextérité par les militants masqués de la finance globalisée. Bien sûr, de nombreux acteurs privés ont très vite perçu, voire anticipé leur intérêt dans cette évolution ; ils ont donc défendu ces intérêts et ensuite ils les ont fait fructifier. Mais la libéralisation financière n'a pas demandé, contrairement à la libéralisation commerciale, un « détour politique » majeur : mobilisation d'intérêts particuliers et d'entrepreneurs politiques, élaboration d'un programme de réforme, mise à l'agenda, construction d'un discours politique sur le changement économique, reprise en chœur par les organisations internationales. On ne trouvera donc pas, dans ce cas, tous ces matériaux d'une sociologie gramscienne de l'hégémonie, qui rendraient compte à la fois de la « conversion » au marché et du déclin terminal du modèle développementaliste. Cette histoire-là est celle du Consensus de Washington, alors que le tournant financier a été perçu et mis en œuvre comme sa suite évidente, naturelle. Une fois qu'on avait accepté le principe du libre-échange des biens, il n'y avait aucune raison de le rejeter en matière de capitaux.

L'expérience des années ultérieures allait démentir brutalement cette hypothèse. Dès la crise mexicaine de l'hiver 1994-1995, suivie par la grande crise asiatique de 1997-1998¹⁵, on a compris l'ampleur de cette mutation silencieuse – dans les pays eux-mêmes, au FMI, dans les grandes banques internationales, au G7¹⁶. D'une certaine manière, c'était la seconde naissance des marchés émergents. La « crise Tequila » a ainsi été perçue, sinon comme un coup de semonce, du moins comme l'annonce de crises futures qui n'auraient plus rien à voir avec l'expérience des années 1980. Michel Camdessus, alors Directeur général du FMI, l'a dit fameusement en évoquant la « première crise du 21^{ème} siècle »¹⁷. De même, l'analyse de ce premier épisode et les principales propositions de réforme envisagées dès 1995-1996 vont largement se retrouver dans les dizaines de rapports et de livres blancs qui se succéderont jusqu'au début de la décennie suivante¹⁸.

Pourquoi ce choc financier a-t-il été aussi violent, alors qu'on envisageait jusque là une évolution sans douleur ? Comment expliquer l'impression diffuse à l'époque d'un tournant, peut-être catastrophique, dans l'évolution des marchés globalisés ?¹⁹ Quelles raisons, par exemple, ont poussé le Président Clinton à évoqué en septembre 1998 une « nouvelle architecture internationale », suggérant ainsi que l'ensemble de la finance internationale devait être renvoyée à la planche à dessin ?

¹³ Nasdaq/ EE

¹⁴ Helleiner

¹⁵ séquence

¹⁶ Halifax, 1982

¹⁷ référence ?

¹⁸ référence ?

¹⁹ es références nombreuses faites à ces autres tournants de la finance internationale qu'ont été les années 1932-34 et 1982 ?

La grande crise des économies émergente (1995-1999)

Le point de départ est celui-ci : contrairement à l'idée reçue, la libéralisation du commerce et de la finance se développent de manière très différente, et ils n'impliquent pas les mêmes coûts collectifs. Elles n'ont ni la même micro-économie, ni la même économie politique. Dans le cas du commerce, les coûts d'ajustement sont immédiats : des entreprises sous-compétitives ferment, des salariés sont mis au chômage, des régions entières déclinent. Un travail de justification et de légitimation est donc nécessaire, de même, souvent, qu'un effort de redistribution partielle des gains du libre-échange des gagnants vers les perdants. Mais une fois ce choc absorbé (ce qui peut prendre du temps), rares sont ceux qui vont proposer de renoncer à des biens de consommation importés à bas prix (du café brésilien dans le passé, des téléviseurs chinois aujourd'hui)²⁰.

Avec la finance, la séquence est exactement inverse. Dans un premier temps les capitaux affluent, les conflits redistributifs sont atténués, tout le monde est content et c'est pourquoi il n'y a pas de politisation de la réforme : la Bourse monte, les banques distribuent plus de crédit, les entreprises investissent, les ménages consomment et l'Etat s'endette à taux bas, sans avoir à demander l'autorisation du FMI. Mais dans presque tous les pays, le boom est suivi d'un krach. En Asie, on a réalisé au bout de trois à quatre ans que des masses de capitaux avaient été investis dans des systèmes financiers remarquables avant tout par leurs règles du jeu approximatives, et par la confusion des rôles entre intérêts privés et régulateurs publics. L'argent, en un mot, avait été dépensé n'importe comment : des centaines de tours de bureaux plaquées en marbre qui ne trouveront jamais preneurs, des usines qui n'auront pas de débouchés, des galeries marchandes à moitié vides, des autoroutes siciliennes. Et forcément, quand les investisseurs ont réalisé que ces actifs n'offriraient jamais les rendements escomptés, ils ont essayé de se retirer au plus vite, et le tout s'est transformé en une ruée furieuse : effondrement des bourses, assèchement des banques, chute des taux change.

Dans le cas mexicain, puis surtout en Asie, ce cycle classique dans sa forme a été considérablement amplifié par la dynamique de contagion internationale qui l'a accompagné. On n'a pas eu des crises parallèles, mais des effets puissants d'interaction qui n'avaient jamais été observés de cette manière dans le passé. Le point bas de la crise sera ainsi atteint à l'automne 1998 : au moment où après avoir emporté trois pays d'Asie du sud-est, puis la Corée et la Russie, la dynamique de contagion s'est déplacée vers le cœur du système financier international – Wall Street. Or, pour les pays du Nord, une telle menace est évidemment une toute autre affaire que quelques soubresauts inquiétants mais lointains, au Brésil ou en Thaïlande.

Tel est le contexte dans lequel le Président Clinton a tenu son fameux discours sur la « nouvelle architecture internationale », en septembre 1998 - quand l'ouragan était sur les côtes américaines. L'important n'était pas toutefois dans les conséquences de cette intervention : elle n'aura pratiquement aucune suite. Ce sont les termes employés qui sont significatifs, parce qu'ils témoignent du constat large, à ce moment-là, que les marchés de capitaux pouvaient dérailler ; que peut-être ils allaient bientôt s'autodétruire, emportant avec eux une grande partie du système bancaire international - et donc peut-être l'épargne de millions de petites familles américaines²¹. Clinton affirme donc que les marchés financiers globalisés demandent des règles du jeu et des arbitres, voir des agents de police et des sanctions. Qui plus est, il suggère que ceux-ci devront être établis directement au plan international, voir supranational. C'est l'autre évidence commune de ce bref moment: la finance a pris une longueur d'avance depuis 1990, et si les politiques ne la rattrapent pas au plus vite, pour l'encadrer et l'assurer, on risque la catastrophe. A la démarche constructiviste, face au désordre des marchés, s'ajoutait ainsi l'appel implicite à un dépassement du multilatéralisme classique, hérité de la Conférence de Bretton Woods. Significativement, on évoquera beaucoup, à l'époque, la nécessité d'un « prêteur en dernier ressort international », soit l'idée même d'un garant ultime et nécessairement unique de la stabilité des marchés, impliquant de fait une autorité supranationale²².

²⁰ commerce équitable (réformiste) vs anti-globalisation ; gains diffus, etc

²¹ 1982/ 1934

²² Par ses dirigeants, le FMI a d'ailleurs fait clairement acte de candidature pour devenir cette organisation internationale d'un nouveau type. Mais voilà, sa constitution restait celle de 1944, c'est-à-dire la délégation

Ce radicalisme de l'automne 1998 a été très vite abandonné. Dès les mois suivants, dans un contexte financier déjà apaisé, la commission d'enquête américaine sur les hedge-funds, créée au lendemain du quasi-effondrement du fond LTCM, a conclu qu'il était urgent de ne rien faire²³. Cette conclusion, et son principal corollaire – laissons faire le secteur privé –, redeviendront très vite la doctrine officielle. Quelques années plus tard, un autre débat, sur la restructuration des dettes souveraines, aboutira à la même conclusion : les exercices d'architectures sont inutiles, sinon dangereux ; les acteurs privés sauront trouver des solutions efficaces en temps voulu, et si vraiment les affaires tournent mal, alors on verra²⁴.

Il est facile de ne voir ici qu'une proclamation idéologique : l'affirmation d'une foi irrationnelle dans la capacité d'autorégulation des marchés, ou du moins des acteurs qui les habitent. Cette prétention serait d'autant plus hasardeuse que les comportements des investisseurs internationaux continuent de montrer une propension forte à la myopie collective, aux effets moutonniers et plus généralement à des prises de risque déraisonnables. On l'a vérifié au second trimestre 2006, lorsqu'une brève phase d'incertitude sur l'évolution de l'inflation et des taux d'intérêt américains s'est traduite par un repli massif et parfois chaotique des marchés émergents²⁵.

Pourtant, force est de reconnaître que ces économies sont devenues beaucoup plus stables au plan macroéconomique, plus solidement établie au plan institutionnel, et donc mieux à même d'absorber localement les risques de marché. On constate ainsi que les dynamiques de bulles spéculatives sont corrigées plus vite, donc avec moins de dégâts ; les phases de corrections différencient mieux les pays plus ou moins risqués ; les dérapages internes sont beaucoup plus rares (crise bancaire, inflation, etc.)²⁶. Cette évolution éclaire l'expérience des économies émergentes depuis les années 1980, qui ont réussi à allier la libéralisation, l'ouverture aux marchés internationaux, la croissance et la construction d'institutions publiques fortes. Cette conjonction fait leur originalité commune, et leur intérêt spécifique d'un point de vue comparatif ou historique.

La fin des crises ?

Le renforcement de la « résilience » des économies émergentes a pris des formes multiples. Au plus simple, sinon le moins coûteux, on trouve l'accumulation massive de réserves de changes au cours des dernières années, justifiée notamment par la recherche d'une police d'assurance face aux aléas de marché, ajoutée à la volonté d'échapper au Fond Monétaire. Un autre exemple est l'abandon des politiques de change fixe. Jusqu'aux années 1990 elles répondaient au besoin d'ancrer des monnaies fragiles et inflationnistes sur des devises fortes. Avec la libéralisation des mouvements de capitaux, ces dispositifs sont devenus surtout des facteurs de crises et ont été largement abandonnés, sauf dans le cas de convergence vers la zone euro²⁷.

Vient ensuite le cas de la supervision des banques, évoquée plus haut : comme dans les pays développés, les gouvernements des économies émergentes ont réagi aux crises de la décennie 1990 en imposant un cadre normatif strict à ce secteur – normes de capitalisation, surveillance des risques, mesure rigoureuse des prêts non-performants, création d'une autorité de supervision puissante, etc. Ici ce ne sont donc pas la concurrence et la recherche de profit qui sont en jeu, mais des règles de droit, des contraintes de publicité de l'information, enfin des institutions publiques devenues plus compétentes, plus techniques et mieux dotées.²⁸

Prenons maintenant le cas plus complexe de la politique macroéconomique, à travers l'exemple du Brésil. En 2002, à quelques mois de l'élection de Lula, les investisseurs internationaux ont perdu

multilatérale : ce n'était donc pas à lui de réécrire sa propre constitution, et en particulier de redéfinir son interaction avec ses propres pays-membres^C'est pourquoi ses expérimentations n'ont pas abouti, même s'il était intéressant d'observer une institution aussi puissante tenter de prendre la main sur ses propres mandants.

> CCL

²³ Ainsi le scandale Enron a eu des conséquences considérablement supérieures, sur la régulation des marchés américains, à toutes les crises internationales des années 1990.

²⁴ Règles contingentes (et institutionnalisation) vs. aléa moral comme vocabulaire théorique. Critique du fmi

²⁵ Thai/ Isl

²⁶ Islande et Thaïlande

²⁷ Chine et Kcc

²⁸ BRI, etc : pb de coordination on-top.

leur sang froid et des masses de capitaux ont quitté le pays, entraînant une chute brutale de la Bourse et du taux de change. Conséquence, les politiques monétaire et budgétaire ont dû être resserrées brutalement et, l'année suivante, la croissance a été étouffée. Au deuxième trimestre 2006, le même scénario s'est amorcé, à plus petite échelle. Sauf que cette fois-ci, la politique budgétaire n'a pas été modifiée et la Banque centrale a poursuivi sa politique de baisse des taux d'intérêt pendant la période d'instabilité. En d'autres termes, la politique économique et la croissance ont été nettement autonomisées des aléas des marchés, sans que pour autant cette économie se soit retirée des échanges globalisés.

La raison de cette évolution remarquable est simple : d'une part, la Banque centrale (bien que toujours liée au gouvernement) est devenue beaucoup plus crédible dans son engagement anti-inflationniste²⁹ ; de l'autre, l'Etat a construit un marché de la dette performant, bien régulé, sur laquelle les investisseurs ont accepté d'investir leurs fonds en monnaie brésilienne. Du coup, les finances publiques ne sont plus affectées directement par les fluctuations du change. Ceci a certes un coût – les taux d'intérêts sur la dette en dollars sont nettement plus bas qu'en monnaie locale ; mais c'est le prix d'une police d'assurance qui a permis, en 2006, que la politique économique brésilienne reste centrée sur ses objectifs internes – la croissance et l'inflation en particulier.

Telle est la principale leçon de cette troisième phase dans l'histoire des économies émergentes – après le boom et après la crise contagieuse. Ces marchés ont gagné plus de régularité moins en raison d'une macro-architecture plus forte ou d'une micro-économie plus stable du côté des investisseurs. La réponse est venue des Etats et des régulateurs locaux. Elle a été décentralisée, peu coordonnée et très différenciée, reflétant ainsi un processus complexe d'apprentissage, d'information et de construction d'institutions que très peu de pays dans le monde ont mené à bien sans passer par une phase intermédiaire de choc, ou de crise³⁰.

Globalisation, libéralisation et construction des États

Ce constat conduit à deux propositions à caractère général, qui permettent de mieux caractériser au plan théorique les économies émergentes. Premièrement, contrairement à ce qui est souvent suggéré, la libéralisation et la globalisation sont deux phénomènes économiques, deux projets, et pour cette raison deux concepts différents. En particulier, la seconde n'est pas simplement la continuation de la première par d'autres moyens. Le libéralisme, comme programme politique et comme idéologie, présente certes une dimension universaliste évidente et ancienne. On sait aussi que les « forces de marché » ont une propension puissante à étendre leur emprise à des pays ou à des secteurs nouveaux : les déboires rencontrés à la fin des années 1990 ont montré que cette dynamique pouvait créer des chocs en retour violents ; ce n'était pas nouveau. Cela étant, on peut très bien libéraliser dans un seul pays, ou libéraliser plus vite au plan interne qu'externe³¹. Le programme de 1989 impliquait de ce point de vue une forme de séquençage, que l'on a abandonné peu après en libéralisant tout le compte de capital ; puis on a reconnu à nouveau qu'une préparation attentive et graduelle était préférable – bref, il fallait des institutions, de la régulation, de l'information, du droit, pour que l'interaction sur les marchés soit plus prédictible et plus résistante face aux risques de dérive collective – bulles spéculatives, sélection adverse par les banques, aléas de moralité. [ref].³²

C'est la seconde proposition à caractère général : la libéralisation n'est pas une affaire de gradient, par laquelle on passerait à « moins d'Etat et plus de marché ». Elle doit se comprendre au contraire comme une réforme, et souvent comme un projet de construction de l'Etat, dont le principe est d'instituer de manière beaucoup plus forte son rapport à la société civile et aux marchés ; c'est-à-dire des citoyens qui s'associent et qui votent, et des commerçants qui produisent et qui échangent. Elle implique de ce fait une évolution problématique, toujours contestée et donc instable vers un rapport beaucoup plus polarisé entre le privé et le public. Telle est en particulier l'expérience des économies émergentes, marquée ici par deux enjeux : la centralité de la question du droit, comme principe régulateur de cette relation polarisée ; et l'extension des administrations de type rationnel-légal, comme garant de cette forme abstraite de normalisation sociale.

²⁹ Pourquoi ?

³⁰ Oecd. England and NL ? ?

³¹ effet de taille : Bré vs. small ; mais pas de libéralisation externe sans libéralisation interne (et encore ? ?, Eest).

³² environnement international et viabilité d'un programme de libéralisation. UK in 1980s'.

Contrairement à l'idée commune, le principe régulateur du libéralisme, tant politique qu'économique, n'est pas la suprématie de la liberté individuelle, de l'intérêt ou de la propriété, mais c'est la norme. [citation Holmes]. Un paradoxe qui a fait des ravages au cours des années 1990, est précisément l'absence de l'enjeu du droit et de la norme, dans le discours international sur la libéralisation et la globalisation. Pendant ces années critiques, où plusieurs dizaines de pays s'engageaient sur cette voie escarpée, où souvent les élites locales tâtonnaient en cherchant la bonne carte pour guider leur action, les leaders d'opinions internationaux ont répété sans se lasser qu'il fallait mettre à bas les institutions de régulation, désarmer les administrations publiques, laisser tout l'espace à l'initiative privée³³.

L'expérience de l'Europe de l'est a bien montré que le plus difficile n'était pas de libérer le goût de l'entreprise et du profit. C'était au contraire de rétablir une autorité et une efficacité de la règle de droit, valable pour tous, face au calcul opportuniste des entrepreneurs et des joueurs et aux coalitions de gangsters³⁴. ³⁵ Ainsi, l'échec des réformateurs russes à construire une économie de marché comparable à celles observées en Europe centrale renvoie tout particulièrement à leur incapacité à établir et faire respecter la règle de droit. L'Etat continue d'agir massivement par des mesures discriminantes et discrétionnaires, tandis que le droit, puisqu'il existe au moins dans les textes, ne présente, en termes wéberiens, qu'une faible capacité prédictive face aux comportements individuels et collectifs ; il est donc très loin de l'idéal-type du droit rationnel-légal, adéquat à une économie capitaliste, à forte capacité de contrainte, qui est de fait la norme vers laquelle évoluent lentement les économies capitalistes émergentes.

De manière limitée mais très parlante, la discussion sur les Banques centrales et la supervision bancaire a illustré elle aussi ce point. Face aux désordres des marchés, les Etats ont été mis en demeure de protéger leurs économies et leurs sociétés : d'abord à chaud – donc en ex post – puis de manière préventive, en édictant et en faisant respecter des règles du jeu qui orientent les comportements d'investissement et préviennent l'accumulation excessive de risques. L'enjeu n'était donc plus simplement de défendre de manière unilatérale les contrats et les droits de propriété, mais de normer les comportements, pour que l'interaction contractuelle respecte certains objectifs de bien public.

Pour les gouvernants brésiliens, coréens, indiens ou polonais, la réponse aux menaces, aux demandes et aux bénéfices de la globalisation est entièrement partie prenante de la construction de l'Etat et de cette normalisation des comportements par la règle de droit. Mais on sait que ces acteurs publics locaux peuvent aussi échouer à établir ce rapport abstrait, et que l'insertion dans les marchés internationaux peut alors accroître considérablement leurs difficultés. Les crises des années 1990, à nouveau, ont montré combien des phases de décoordination brutale des marchés peuvent détruire des systèmes bancaires, rompre une immense partie des contrats présents dans une économie et emporter nombre d'institutions publiques – des Banques centrales par exemple. La haute mer des marchés globalisés pardonne peu à ceux qui ne savent pas naviguer. Un cas particulier est celui des économies fondée sur la rente minière ou pétrolière, comme la Russie : leur économie politique oppose une résistance puissante à la construction d'institutions d'une économie de marché, et au-delà celles d'un Etat de droit comme garant de ce rapport constitutif entre le privé et le public.

Donc, on aura moins de conventions collectives et plus de contrats; plus de droit de la concurrence et moins de politique industrielle traditionnelle ; moins de crédits bonifiés et plus de régulation indirecte des banques.

³³ Russie, Argentine as champions.

³⁴ Ce n'est pas la moindre des énigmes que de comprendre pourquoi les défenseurs des réformes libérales, depuis les années 1980, ont adopté de manière si unanime un discours aussi pauvre et surtout aussi étranger à l'expérience historique, à leurs propres intérêts et aussi à la philosophie libérale classique. Sans doute faut-il chercher entre autre l'influence de la génération libertarienne qui, aux Etats-Unis, a mené le combat idéologique des décennies antérieures.

³⁵ CAEM

L'action et la politique publique

Dans la sociologie wéberienne, le développement d'un droit rationnel, à haute capacité de contrainte, est une des composantes principale du mouvement séculaire de rationalisation sociale, porté notamment par deux institutions : l'économie de marché et l'Etat bureaucratique moderne, fondé sur des principes de méritocratie, d'anonymat et de rationalité dans la mobilisation de ses moyens. Par simplification, on pourrait dire que si les pays développés disposent globalement de cet instrument depuis assez longtemps, en revanche le moment actuel des économies émergentes se caractériserait par un effort encore important pour construire cet Etat rationnel-légal et imposer une normalité nouvelle au corps social, fondée sur l'anonymat du droit et de l'administration. Ceci serait, comme l'affirme Weber, une condition pour que l'économie de marché puisse se développer. Mais c'est aussi le moyen de développer de nouveaux instruments de politique publique plus efficaces, plus rationnels et plus abstraits. De nombreux exemples de même type peuvent être ajoutés.

Si l'on considère le cas des inégalités et de la protection sociale, le constat habituel fera état alternativement du faible développement des politiques sociales ou bien de leur faible efficacité. Ainsi, le modèle corporatiste classique reposait typiquement sur des politiques de revenu à caractère macroéconomique (salaire minimum, fiscalité) et sur des mécanismes de protection à caractère universel et inconditionnel – donc au total des instruments aux effets peu différenciés, avec une faible capacité à discriminer les bénéficiaires ; a fortiori, l'évaluation du caractère redistributif de ces politiques est restée longtemps hors de vue. Dans la pratique, on sait en outre que leurs bénéfices étaient concentrés sur le salariat moderne, en particulier sur la fonction publique, et que la redistribution vers les plus pauvres présentait souvent une dimension très clientéliste. Donc des politiques peu formalisés en termes de rationalité instrumentale.

L'adoption de politiques à la fois discriminantes (ciblées sur les pauvres) et conditionnelles (principe de responsabilisation) impose a contrario une rationalisation formelle bien plus forte de l'action publique. Par exemple, les programmes de lutte contre la pauvreté du gouvernement Lula repose sur une architecture institutionnelle très formalisée, répondant clairement aux critères wéberiens de rationalité instrumentale : énormes base de données microsociales, anonymat du traitement des dossiers, critères abstraits d'accès aux programmes, transfert électronique des subventions mensuelles, règles procédurales de surveillance par les ONG. On observe donc à la fois une dimension technocratique forte, impliquant un éthos de l'action publique efficace, et une information microsociale très détaillée sur les populations pauvres, qui jusqu'à présent échappaient largement à l'emprise, à la connaissance et à l'action sociale de l'Etat. Ces innovations institutionnelles doivent ainsi être appréciées par rapport à ce revers de l'Etat rationnel-légal, qui occupe encore un espace si important dans les économies émergentes : le secteur informel ; c'est-à-dire un monde non pas anémique et informe, mais surtout pauvre et parfois violent, qui échappe largement à l'action, aux garanties et à l'information de l'Etat. Compter les pauvres, les localiser dans l'espace, mesurer leurs revenus c'est un peu la Cage de Fer ; mais c'est aussi un instrument de progrès social qui échappe absolument aux pays plus pauvres, qui n'ont les ressources ni institutionnelles ni économiques pour une telle action publique rendue considérablement plus efficace, parce que mieux à même d'optimiser les moyens aux fins (Chavez, Afrique).

Prenons sous un autre angle cette question du rapport au droit, à l'Etat et à la calculabilité des décisions économiques. On sait que la participation de nombreuses économies émergentes à l'OMC de (à commencer par la Chine), butte avant tout sur la capacité de leurs administrations publiques à garantir l'intégrité des échanges dans le secteur en particulier des droits de propriété intellectuels (logiciels, molécules pharmaceutiques, brevets industriels, copyrights divers). Alors qu'au plan théorique l'intérêt à l'échange est tout aussi clair que pour le pétrole ou la finance, la viabilité de l'échange contractuel est beaucoup plus fragile. Les garanties d'exécution que ces pays apportent à l'appui de leurs engagements internationaux sont la clé d'une intégration internationale plus forte. Or ceci renvoie bien à la construction d'institutions publiques qui pourront garantir ces droits privés et, pour cela, normaliser des comportements sociaux : alors que la tendance forte sera à considérer les brevets, logiciels et marques commerciales comme un bien commun, il faut établir dessus un droit exécutable à une propriété exclusive. On est donc bien dans l'ordre de la juridicisation, de la propriété et de la monétisation.

Le cas de l'environnement, enfin, pose des problèmes qui se rattachent eux aussi à une problématique des communs et de l'instauration de droits proprement privés, porteur en principe d'une rationalité sociale supérieure. Ici, le constat de départ est que le régime de haute croissance qui caractérise bon nombre d'économies émergentes va de pair avec des externalités majeures : détérioration des sols et des eaux, surexploitation des ressources non-renouvelables, pollution atmosphérique, dégradation de la biosphère, etc. Ces coûts sont donc reportés soit sur leurs victimes directes (les malades, les consommateurs, les paysans dont les terres sont polluées), soit sur une intervention compensatrice en ex post, en cas de grosse crise (inondations). Un peu comme dans le cas des crises financières, le tout relève donc d'un mode d'action publique et donc d'un calcul sous-jacent à la mobilisation de ressources assez frustré : il y a peu de place pour la normalisation en ex ante des comportements microéconomiques, par exemple l'imputation d'un coût individuel au comportement pollueur.

Pourtant, des demandes de politiques publiques finissent généralement par apparaître, soit localement, soit au plan international. Il faudra alors leur répondre de manière raisonnablement efficace, ciblée, et économique - normes de pollution des véhicules de transport, traitement des eaux par les utilisateurs industriels, santé alimentaire, norme de construction, planification urbaine, permis de polluer. Tous ces exemples ont un point en commun : ils supposent de la puissance publique des moyens très complexes d'information, de surveillance, de vérification puis de sanction. Quels pays, aujourd'hui ont les moyens de retirer de la circulation les vieux camions qui ne respectent pas des normes minimales de pollution ? Ou de contrôler la destruction de leurs forêts primaires ? Ou les risques de crues associées au changement climatique et à la déforestation ? Dans un monde où les solidarités communautaires ne disciplinent plus les comportements d'accès aux ressources rares, l'alternative est bien le droit.

Les exemples de l'effet de serre et de l'OMC montrent ainsi comment la participation des pays du Sud à des accords sur des biens publics mondiaux suppose des garanties d'exécution, au plan local, que seules les institutions publiques nationales peuvent apporter. Alors que dans le cas de la finance les vastes propositions « architecturales » de la fin des années 1990 ont abouti à une forme d'autorégulation locale et décentralisée, nombre de biens publics internationaux demandent au contraire une action rationnelle et délibérée de la part des gouvernements. C'est pourquoi le processus de construction de l'Etat rationnel-légal, dans les économies émergentes, est une condition de leur succès capitaliste, mais aussi de leur entrée plus forte dans les arènes publiques internationales. Les Etats wébériens sont les acteurs du multilatéralisme.

Tel serait l'enjeu de cette conjonction entre libéralisation et globalisation, dans les économies émergentes : cette souveraineté de l'Etat moderne, reposant à la fois sur l'abstraction du droit et sur une normalisation fine des comportements doit aller de pair avec la pression des échanges contractuels globalisés. Alors que ces derniers demandent une capacité forte à normer l'échange, ils sont aussi une force qui peut contester l'affirmation de cet Etat – idéologiquement et pratiquement.

La première impose une rationalisation des pratiques et des normes publiques, ajoutée à l'évolution vers des relations sociales plus concurrentielles et abstraites ; la seconde ajoute des pressions extérieures parfois très puissantes, en termes à la fois de capacité à normaliser les conduites entrepreneuriales (notamment sur les marchés financiers) et en termes de capacité de validation par les administrations publiques.

Mais c'est précisément parce que ces comportements sont plus autonomes, laissés plus largement à des choix contractuels et à des préférences privées, que la restauration d'une capacité d'action publique est si difficile. Au lieu de passer par des interventions directes dans le champ social, par des choix discriminants de l'Etat et la mobilisation de ressources, ces politiques visent à distance les comportements et tentent de les normaliser, principalement à travers le droit.

En ce sens, les économies émergentes de la fin du 20^e siècle s'inscrivent dans la continuité des expériences capitalistes classiques, que ce soit l'Angleterre ou l'Allemagne du 19^e siècle, ou encore le Japon un peu plus tard. Soit un monde, certes très variés, mais où Adam Smith et Karl Marx ne seraient pas absolument étrangers.

L'économie politique des économies émergentes, précisément parce que ces pays ont réussi la transition à une économie libérale, ouverte aux marchés, est centrée sur cette expérience centrale :

l'élaboration difficile, instable d'une constitution civile des marchés qui les ancrent in fine dans un principe de souveraineté et permettent, de là, d'envisager à nouveau une prise politique sur la chose économique – en un mot, des politiques publiques dans les marchés. Cela étant l'instrument de cette normalisation n'est pas le droit tel qu'il a été de la bouche du législateur. Il repose aussi sur les ressources et les institutions de l'Etat.

Construit face aux marchés, dans une affirmation limitée et compacte de la chose publique, ces pays ont en fait poursuivi une trajectoire ancienne, qui ne leur est pas exclusive parce qu'elle est au cœur de l'extension des marchés – la construction de l'Etat rationnel-légal wéberien.

Dans sa Sociologie du droit, Max Weber constate (et regrette) le déclin qu'il observe au début du 20^{ème} siècle d'un droit purement abstrait, logiquement cohérent, et construit entièrement par déduction depuis un nombre limité de principes – notamment le contrat et la propriété. Et à sa place il voit émerger un droit « substantif », formellement moins rationnel, qui se saisit d'enjeux sociaux concrets : il sert, selon son expression, à valider des compromis sociaux entre forces politiques [quote]. S'il n'est aucunement réaliste (et souhaitable) d'envisager un retour à ce droit abstrait et formellement rationnel, pur garant de l'ordre contractuel et des relations de propriété, en revanche on peut voir dans l'expérience de libéralisation un certaine reformalisation du droit, au sens d'une réaffirmation des principes abstraits de la propriété et du contrat (pensons au discours sur la « bonne gouvernance » dont l'objet est de fait d'obtenir une réaffirmation de la souveraineté des droits des actionnaires sur les autres « ayant-droits »).

Dans nombre d'économie en développement, mais aussi en Europe (et singulièrement en France), ce processus a logiquement pour contrepartie un reflux vers un droit moins substantiel (et plus de droit spéciaux ?), cela dans au moins deux sens : il incorpore moins d'arbitrage entre intérêts sociaux, et il laisse moins de marge pour de tels arbitrage, ultérieurs ; en d'autres termes, la règle du jeu libéralisée implique moins d'espace pour des décisions discrétionnaires ou des compromis ad hoc, extérieurs à la sphère contractuelle privée.

De ce point de vue, l'abandon du développementalisme tant latino-américain que français pose évidemment des problèmes politiques sérieux : à la fois parce qu'il implique de définir d'autres instruments d'action publics, et parce que cette évolution met en question les modalités les plus légitimes, parce qu'aussi les plus visibles, de l'action publique dans le champ économique.