

Université européenne d'été

LA DEMOCRATIE EN EUROPE, LA DEMOCRATIE EUROPEENNE

septembre 2002

Université Paris Dauphine en association avec La Fondation pour la Civilisation Européenne

Mondialisation et démocratie

Jean-Marc Siroën *

Keynes affirmait que le meilleur économiste français de tous les temps était Montesquieu ce qui fut considéré, de ce côté-ci de la Manche, comme une méchanceté supplémentaire de l'économiste anglais à l'égard de la France. Montesquieu n'occupe peut-être pas dans l'histoire de la pensée économique française la même place que dans l'histoire de la pensée politique. Quesnay, Cournot ou Walras sont des références beaucoup plus évidentes. Mais on doit à Montesquieu d'avoir abordé il y a deux siècles et demi la question encore aujourd'hui très débattue du lien entre la démocratie et la mondialisation. Il écrivait ainsi que "*Dans une nation qui est dans la servitude, on travaille plus à conserver qu'à acquérir. Dans une nation libre, on travaille plus à acquérir qu'à conserver*"¹. Les nations libres sont donc plus enclines à échanger non seulement à l'intérieur mais aussi, pour Montesquieu, à l'extérieur. Les nations libres protégeraient mieux les droits de propriété et la sécurité des échanges que les tyrannies. Montesquieu va même plus loin en distinguant le commerce de luxe qui serait le fait des autocraties et le commerce d'économie que pratiqueraient les "*gouvernements de plusieurs*"² c'est-à-dire des constitutions républicaines. Non seulement, les démocraties échangeraient plus, mais le commerce serait plus efficace. Il bâtirait alors des intérêts communs entre les nations qui favoriseraient la paix. Un tyran peut, à la rigueur, renoncer à ses achats somptuaires dans un pays avec lequel il entre en guerre surtout s'il espère que, du fait même de cette guerre, sa consommation future augmentera. Une nation démocratique renoncera plus difficilement à importer les biens "économiques" qu'elle ne produit pas. La paix, à son tour

* Professeur de Sciences Économiques à l'Université Paris-Dauphine, EURISCO, siroen@dauphine.fr

¹ Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Livre XX, chapitre IV

² "*Le commerce a du rapport avec la constitution. Dans le gouvernement d'un seul, il est ordinairement fondé sur le luxe, et quoiqu'il le soit aussi sur les besoins réels, son objet principal est de procurer à la nation qui le fait tout ce qui peut servir à son orgueil, à ses délices et à ses fantaisies. Dans le gouvernement de plusieurs, il est plus souvent fondé sur l'économie... C'est ainsi que les républiques de Tyr, de Carthage, d'Athènes, de Marseille, de Florence, de Venise, et de Hollande, on fait le commerce*" (Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Livre XX, chapitre IV).

favorisera alors l'expansion commerciale car les "mœurs douces" sont une condition nécessaire et suffisante au commerce ³.

Depuis Montesquieu, cette approche qui fonde le libéralisme en matière de relations économiques internationales, a bien entendu été amendée : la démocratie et les mœurs douces ne sont plus une condition nécessaire puisque le commerce déclenche le développement "endogène" d'institutions libérales et démocratiques. Cette doctrine a ainsi été défendue dans les années 1970 par l'avocat d'affaires Samuel Pizar pour justifier le renforcement des liens commerciaux entre les démocraties occidentales et les pays du bloc socialiste. On la retrouve aujourd'hui autour du débat sur l'entrée de la Chine dans l'OMC qui serait, pour ses partisans, le meilleur moyen d'accélérer la démocratisation de son régime politique. Comme l'écrit le journaliste Alexandre Adler, "*Bienvenue à la Chine. A Pékin, l'entrée dans l'OMC prend figure de victoire stratégique d'une conception du monde fondée sur la liberté*" ⁴. L'unification européenne vient à l'appui de cette thèse en ancrant aux valeurs démocratiques des pays qui avaient une tradition autoritaire ou autocratique. Elle incite aujourd'hui un pays comme la Turquie à démocratiser ses institutions. Une conception voisine, mais légèrement plus sophistiquée, se rencontre chez les économistes et dans certains gouvernements du Tiers-Monde qui rejettent, par exemple, l'introduction de règles sociales dans les accords commerciaux multilatéraux sous l'argument du développement endogène des normes sociales : puisque l'abolition du travail des enfants et la liberté syndicale suivent spontanément le développement et que le développement n'est jamais aussi bien servi que par l'ouverture commerciale, il serait contre-productif de ralentir le commerce avec les pays en cause. Ce développement endogène de la démocratie conduirait à une certaine convergence des systèmes. Peu après les attentats du 11 septembre 2001, Francis Fukuyama réaffirmait sa perspective de fin de l'histoire en affirmant ainsi que "*La démocratie et le libre échange continueront de s'étendre avec le temps comme les principes présidant à l'organisation d'une grande partie du monde.*" ⁵

Cette évolution (dérive ?) du libéralisme à la Montesquieu conduit alors à considérer que les "mœurs douces" ne se décrètent pas mais sont la conséquence –et non plus la cause– du commerce. Mais, dans cette pensée que l'on peut qualifier de libérale, tracée ici de Montesquieu à Fukuyama, la mondialisation et la démocratie marchent nécessairement "main dans la main".

Toutefois, au-delà de cette vulgate, les réflexions et les travaux économiques récents apportent quelques nuances. Je voudrais, dans cet exposé, approfondir deux questions.

La première est relative à l'un des aspects les plus controversés de la globalisation : l'ouverture commerciale. Nous avons vu que la démocratie apparaissait chez Montesquieu comme un préalable nécessaire au développement du "bon" commerce. Nous avons également vu que ce préalable n'était plus aujourd'hui considéré comme nécessaire puisque le commerce instillait lui même les germes de la démocratie. Mais la littérature théorique, sinon empirique, va aujourd'hui plus loin : la démocratie ne serait-elle pas un obstacle à l'ouverture commerciale ? Nous montrerons que les faits justifient un retour à Montesquieu : les pays qui

³ "*C'est presque une règle générale que partout où il y a des mœurs douces, il y a du commerce; et que partout où il y a du commerce, il y a des mœurs douces*" (Montesquieu, *De l'Esprit des lois*, Livre XX, chapitre I).

⁴ 25-11-99, Numéro 473. Nous avons défendu un point de vue plus sceptique dans Siroën (2000)

⁵ In *Le Monde* daté du 17 octobre 2001

adoptent les politiques commerciales les plus ouvertes sont aussi, en général, les plus démocratiques. Néanmoins, le lien est plus complexe et ne transite pas uniquement par les politiques commerciales. Nous constaterons que toutes choses égales par ailleurs, des pays semi-démocratiques peuvent avoir moins de commerce que les pays plus autoritaires (mais aussi que les pays plus démocratiques).

La deuxième question est relative au champ de la démocratie. A quoi servent des institutions démocratiques si le choix des électeurs se rétrécit ? On retrouverait ainsi, sous une forme évidemment différente, l'opposition traditionnelle entre libertés réelles et libertés formelles qui a fait les beaux jours des dictatures socialistes. L'analyse théorique confirme cette crainte ce qui justifie la mise en place d'une "gouvernance mondiale", nécessaire à la sauvegarde des prérogatives démocratiques.

La démocratie favorise-t-elle la mondialisation ? ⁶

Si, à première vue, les grandes démocraties apparaissent plus ouvertes aux échanges, des contre exemples peuvent aisément être trouvés. Ainsi, le caractère démocratique de l'Inde n'a pas conduit ce pays à s'ouvrir plus rapidement aux échanges que la dictature chinoise et c'est sous la dictature du général Pinochet que le Chili a pris l'initiative d'une ouverture commerciale et financière qui s'est ensuite propagée à l'Amérique latine.

Le contre exemple chilien a sans doute contribué à encourager le pessimisme de la littérature contemporaine sur l'économie politique du protectionnisme. Non seulement, des institutions démocratiques ne sont pas une condition suffisante à la mise en place de politiques favorables à l'ouverture, mais elles peuvent en constituer un obstacle. Un système démocratique laisserait libre cours aux pressions des lobbies protectionnistes (Olson, 1982 ⁷). Les petits groupes qui, en l'occurrence, bénéficient des rentes protectionnistes, s'organisent plus aisément que les grands et maîtrisent mieux les comportements de resquillage (*free riding*). Ce qu'ils peuvent perdre en terme de voix peut être regagné grâce, par exemple, au financement des partis politiques favorables à la protection (Magee, Brock & Young, 1989 ; Grossman & Helpman, 1994), ou par la satisfaction d'électeurs charnières ou médians (par exemple, les agriculteurs avantagés dans les systèmes électoraux par circonscription qui sur-représentent un groupe favorable à la protection). Même si Taveres & Wacziarg (2001) concluent leur étude économétrique en établissant un lien faiblement négatif entre le niveau de démocratie et le degré d'ouverture, ces approches pessimistes reposent sur des hypothèses et des mesures très contestables. L'évolution générale vers le libre-échange des démocraties dément l'idée selon laquelle elles seraient dominées par les lobbies protectionnistes.

De plus, l'alternative du "marché politique" dans les démocraties est une plus grande corruption dans les pays non démocratiques. Ce lien n'est pas, lui non plus, complètement évident : d'une part, l'autoritarisme et l'oligarchie rendent plus difficiles la mise en place d'institutions qui viseraient la corruption, mais, inversement, ils disposent d'une autorité plus grande pour la combattre. Pourtant, les tyrans éclairés sont, sans doute, moins fréquents que les tyrans prédateurs. L'étude empirique de Wei (2000) met en évidence un lien négatif mais

⁶ Cette partie est en grande partie basée sur Granger & Siroën (2002).

⁷ Cet auteur révisé ses positions dans son livre posthume *Power and Prosperity* (Olson, 2000).

curieusement assez faible, entre d'une part la démocratie et la corruption et, d'autre part, l'ouverture "naturelle"⁸ et la corruption. Mais cet auteur ne parvient pas à mettre en évidence une relation entre la corruption et la politique commerciale. On retrouve peut-être dans ce semi-échec empirique l'intuition de Montesquieu : les pouvoirs autocrates n'empêchent pas les importations. Ils les orientent seulement vers le commerce de "luxe" et de prestige (y compris les dépenses d'armement) que les statistiques ne parviennent pas toujours à distinguer du commerce d'économie.

Certains auteurs, renouent avec la tradition libérale en soulignant les nets avantages de la démocratie. Le vote neutralise l'incapacité des grands groupes à s'organiser et renforce, par exemple, le pouvoir des consommateurs favorables au libre-échange. L'électeur médian devient alors favorable à l'ouverture. Au contraire, les dictatures sont souvent dominées par des groupes qui voient leurs rentes menacées par l'ouverture aux échanges. Le meilleur moyen d'exercer une pression n'est-il pas de s'accaparer le pouvoir ?

Comme la plupart des études empiriques sur la question, Granger et Siroën (2002) explorent la relation démocratie-ouverture à partir de l'indice de la *Freedom House*⁹ qui prend en compte le respect d'un certain nombre de critères comme les élections libres ou l'existence d'une opposition représentative.

Le croisement de cet indicateur avec le classement de Sachs & Warner (1995) sur l'ouverture commerciale confirme que les pays les plus ouverts au commerce sont aussi, à de rares exceptions près, les plus démocratiques. La grande majorité des pays fermés est parmi les moins démocratiques et les pays démocratiques durablement fermés sont rares.

Dans de nombreux pays, l'ouverture politique suit ou précède l'ouverture commerciale. Si une relation de causalité apparaît hasardeuse, la quasi-totalité des pays qui, comme Taiwan ou la Corée du sud, ont ouvert leur commerce avec des régimes « non libres » ont, par la suite, démocratisé leur système politique.

Toutefois, l'indicateur de politique commerciale proposé par Sachs & Warner, et qui a été retenu ici, est très critiquable. Il se révèle particulièrement sévère pour les pays en développement. Son succès, dans la littérature économique actuelle s'explique par la pauvreté des indicateurs de politique commerciale. A cette lacune technique s'ajoute une simplification théorique. L'ouverture commerciale d'un pays ne dépend pas uniquement de sa politique commerciale. La relation entre la démocratie et la mondialisation ne transite pas exclusivement par les politiques commerciales.

Il convient d'abord de neutraliser les déterminants "naturels" de l'ouverture, insensibles au régime politique, du moins à court terme, comme la taille ou l'isolement géographique du pays. D'autres facteurs peuvent être indirectement liés au régime politique comme le niveau de développement, mais cette relation joue sur longue période. Enfin certains sont plus directs : la politique commerciale qui n'est pas insensible à la démocratie mais aussi l'environnement de l'échange: liberté de communication, coûts de transaction (dont la corruption), sécurité des contrats, etc...

⁸ L'ouverture naturelle est celle qui est prédéterminée par des facteurs exogènes comme la taille ou la localisation.

⁹ Cet indice est disponible sur : <http://www.freedomhouse.org/ratings/index.htm>. Il est construit à partir de critères relevant des droits politiques (droits de vote, existence d'une opposition, etc.) et des libertés civiles (liberté d'expression et de croyance, droit d'association, droit de propriété, etc.).

Tableau 1
La relation entre la démocratie et l'ouverture commerciale (78 pays)

	Libres		Partiellement libres		Non libres
Ouvert (entre parent-hèses, année d'ouverture)	<u>Argentine</u> (91), Barbades, <u>Bolivie</u> (86), <u>Botswana</u> (79), Costa Rica (87), <u>Hongrie</u> (91), <u>Israël</u> (86), Jamaïque (90), <u>Maurice</u> , <u>Pologne</u> (91), <u>Uruguay</u> (91), <i>Venezuela</i> (90)	<u>Bénin</u> (90), Brésil (91), Colombie (86), <u>Chypre</u> , <u>Équateur</u> (92), <u>Honduras</u> , <u>Philippines</u> (89), <i>Turquie</i> (90)	<u>Afrique du Sud</u> (92), El Salvador, Gabon (86), <u>Guyana</u> (89), Indonésie (71), <i>Malaisie</i> , <u>Mali</u> (91), Maroc (85), <u>Mexique</u> (87), Népal (92), <u>Nicaragua</u> (92), Paraguay (90), Pérou (92), <u>Sri Lanka</u> (92), <u>Thaïlande</u> , <i>Tunisie</i> (89)	Jordanie	<u>Chili</u> (76), <u>Corée</u> , <u>Ghana</u> (1986), Guinée, <u>Guinée-Bissau</u> (87), <u>Taiwan</u>
Fermé	Papouasie, Trinidad et Tobago .	Inde	Bangladesh , Sénégal, Sierra Leone, Zambie, <i>Zimbabwe</i>	Burkina Faso, Congo (Braz.), Égypte, Gabon, Kenya, <i>Nigeria</i> , Ouganda, Pakistan	Algérie, Angola, Burundi, Cameroun, Tchad, Chine, Congo (Zaire), Éthiopie , Iran, Irak, Malawi , Mauritanie, Mozambique , Niger, Rwanda, Somalie, Syrie, Tanzanie, Togo.

Les appréciations « libres », « partiellement libres », « non libres » sont celles de Freedom House. La position considérée est celle qui est dominante sur la période et, le cas échéant, à la date des mesures de libéralisation. En cas de balancement autour de deux positions, le pays a été rangé dans une colonne intermédiaire.

L'indicateur « ouvert », « fermé » est repris de l'indicateur de Sachs & Warner. Un pays *i* est considéré comme *fermé* selon Sachs & Warner s'il remplit l'un quelconque des cinq critères suivants : (1) taux moyen de tarif supérieur à 40 % ; (2) barrières non tarifaires couvrant plus de 40 % des importations ; (3) système économique socialiste ; (4) monopole d'État sur les exportations principales ; (5) prime sur le marché parallèle des changes supérieure à 20 % soit durant les années soixante-dix, soit durant les années quatre-vingts. Cet indice est indiqué en général de 1950 à 1992.

Les pays en caractère gras sont les pays qui connaissent une évolution démocratique. Les pays soulignés sont ceux où l'ouverture commerciale apparaît comme une conséquence de la démocratisation. Les pays en italiques sont les pays où la démocratie tend à régresser, le cas échéant depuis leur ouverture.

D'après Granger & Siroën (2002)

L'étude de Granger & Siroën (2002)¹⁰ isole ainsi les déterminants "naturels" du taux d'ouverture¹¹ : la population, les coûts de transport, approximés par l'éloignement du pays par rapport aux 15 premiers marchés mondiaux, le degré d'enclavement, mesuré par l'étendue du territoire rapporté à celui des côtes¹².

Sont également pris en compte des indicateurs de politiques commerciales et le niveau de développement économique : indicateur de Sachs et Warner (1995), niveau des barrières tarifaires, appartenance à une zone de libre-échange, niveau du PNB par habitant. Enfin,

¹⁰ L'étude porte sur des données en coupe avec un échantillon de 67 pays, dont 43 sont à revenu faible et intermédiaire (voir la liste des pays en annexe). Conformément à la classification de *Freedom House*, 34 sont des pays libres, 20 le sont partiellement et 13 ne le sont pas. Pour chaque variable utilisée, les données correspondent à une moyenne sur 3 ans (1994-1996).

¹¹ Somme des exportations et des importations exprimée en pourcentage du PIB

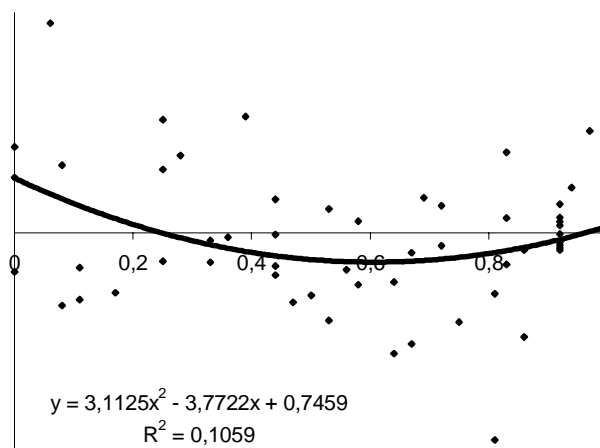
¹² Le volume des échanges peut également augmenter avec les ressources minières (Combes & al., 2000). Une variable indicatrice des pays pétroliers Dpaysp a donc été testée ; n'étant pas significative, elle n'a pas été prise en compte.

l'indice de *Freedom House* est introduit dans l'équation sous sa forme quantitative au risque d'une relation entre cet indice et les variables de politique commerciale et de développement.

L'analyse économétrique, qui ne peut être exposée en détail ici, montre que le respect de la démocratie exerce une influence directe sur le volume des échanges, indépendante non seulement des facteurs "naturels" mais également des choix de politiques commerciales. Mais cette relation est en U : toutes choses égales par ailleurs quant aux autres variables, pour des niveaux faibles de démocratie, l'ouverture diminue d'abord avec un plus grand respect de la démocratie mais elle augmente à partir d'un certain seuil. Le minimum est atteint pour un indicateur de *Freedom House* compris entre 0.45 et 0.6, ce qui correspond respectivement au niveau de démocratie de la Malaisie et du Brésil (pays classés comme partiellement libres par *Freedom House*)¹³. Bien entendu, comme c'est toujours le cas dans ce type de régression, plusieurs pays s'éloignent du U ce qui signifie que compte tenu de leur niveau de démocratie, ils apparaissent "anormalement" ouverts (pays situés au-dessus) ou fermés (pays situés en dessous).

Figure 1

Corrélation entre l'ouverture commerciale et le respect de la démocratie une fois pris en compte les autres facteurs (x = indicateur de démocratie)



Source : Granger & Siroën (2002)

L'inversion de tendance, qui se produit pour des pays qualifiés de partiellement libres (tels que le Bangladesh, le Brésil, la Thaïlande, la Roumanie), peut s'expliquer par le degré de maturité d'une démocratie qui échappe à la prédominance des groupes de pressions et plus

¹³ Barro (1996) met en évidence l'existence d'une relation concave entre le taux de croissance et la démocratie : la croissance serait donc maximale dans les pays "partiellement libres" qui, d'après notre étude, tendent aussi à être relativement moins ouverts. Des explications de ce paradoxe sont avancées par Granger & Siroën (2002) : le pays en cours de démocratisation bénéficierait d'abord d'un taux de croissance élevé et ne favoriserait l'ouverture que dans un second temps lorsque les effets du rattrapage se sont épuisés. D'ailleurs, les groupes de pression protectionnistes sont plus efficaces aux premières phases de démocratisation. Ils imposeraient donc un certain gradualisme dans la transition économique qui se révélerait finalement favorable à la croissance. Enfin, si les pays moins démocratiques sont, toutes choses égales par ailleurs, plus ouverts que les pays intermédiaires c'est au prix de distorsions importantes dans l'économie (régimes dérogatoires et soutiens au secteur exportateur ; taux de change favorable au prix relatif des exportations).

généralement, à l'instabilité politique et à la faiblesse des institutions chargées de lutter contre la corruption et de faire respecter l'état de droit. Cette courbe convexe pourrait aussi confirmer l'intuition de Montesquieu : le commerce d'"économie" des démocraties ne se substituerait qu'avec retard au commerce de luxe des autocraties.

A ce niveau d'analyse on peut donc conclure qu'à quelques exceptions près, la démocratie et l'ouverture commerciale vont effectivement main dans la main. Mais cette relation ne suffit pas à établir une relation simple et positive entre la démocratie et le commerce. En effet, dans un premier temps, la démocratisation peut agir négativement et contrer les effets d'une libéralisation commerciale souvent associée à la démocratisation. Ce n'est que pour des pays ayant atteint un niveau intermédiaire de démocratie qu'une relation directe positive peut, de nouveau, être mise en évidence.

La mondialisation réduit-elle la démocratie ?

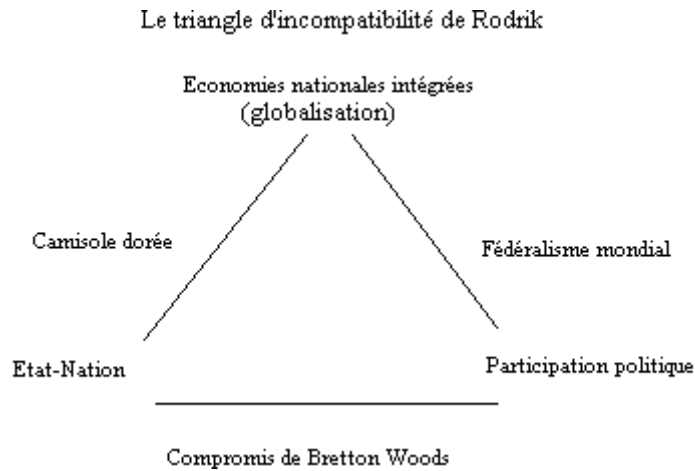
Les indicateurs de démocratie, comme celui de la *Freedom House* utilisé dans la partie précédente, s'appliquent à l'exercice formel de la démocratie et portent sur des critères de libertés civiles et de légitimité électorale des dirigeants politiques. Mais ils ne prennent pas en compte l'étendue des choix proposés aux citoyens. Dans quelle mesure la globalisation réduit-elle l'éventail des choix politiques ?

On peut s'appuyer sur la figure stylisée de Dani Rodrik (2000)¹⁴ elle-même inspirée du triangle d'incompatibilité de Robert Mundell, bien connu des spécialistes de politique économique. Les trois sommets du triangle seraient constitués par l'intégration, c'est-à-dire la globalisation, la souveraineté des États-Nations qui confère le pouvoir de faire et d'administrer le droit sur une échelle territoriale, la participation politique (*mass politics*) qui respecte les droits civils et repose sur un haut degré de mobilisation politique et des institutions. Mais, comme dans le triangle de Mundell, deux seulement de ces critères peuvent être simultanément respectés.

L'ordre "international" de l'après guerre – le compromis de Bretton Woods¹⁴ – reposait sur un respect fort des critères "État-Nation" et "Participation politique". Les pays conservaient une autonomie forte dans la réglementation, la politique budgétaire, la politique industrielle, la mise en place d'un système social, etc... La diversité des "modèles" occidentaux (modèle japonais, modèle rhénan, etc.) montre qu'effectivement, les citoyens ont pu affirmer des préférences spécifiques et assez peu contraintes par des impératifs de compétitivité. D'ailleurs, en contrepartie, les États conservaient la possibilité de limiter l'intégration et de segmenter les marchés aussi bien dans le domaine de la finance que dans celui du commerce. Dans les années 1970 et 1980, cette configuration a été remise en cause. La crise des organisations internationales –FMI, OMC,...- qui ont été construites sur le schéma "Bretton Woods" peut être comprise comme la conséquence du renforcement du sommet "globalisation" qui fragilise nécessairement les deux autres.

¹⁴ John Ruggie (1982) a parlé d'*embedded liberalism*, libéralisme "encadré (ou enchâssé)".

Figure 2



Un scénario d'évolution lie l'intégration des économies à la participation politique. Ces deux critères sont compatibles dans un système de "fédéralisme mondial" ou global qui reproduirait au niveau mondial le fédéralisme de type américain ou l'intégration de type européen. La participation politique s'exprimerait alors au niveau mondial. Ce scénario implique une convergence institutionnelle qui devrait aller jusqu'à des lois, des juridictions et des normes communes. Elle implique donc le passage au niveau mondial de compétences qui étaient auparavant considérées comme nationales. Elles seraient adaptées à des marchés intégrés. Il s'agit d'un scénario de "gouvernance mondiale".

Le second scénario associe étroitement les États-Nations et l'intégration des économies sous le nom imagé de "camisole dorée", pour reprendre l'expression du journaliste Thomas Friedman¹⁵. Dans ce cas, la souveraineté des pays s'exerce effectivement, mais pour favoriser la compétitivité des entreprises sur des marchés intégrés. Les États doivent mener des politiques conformes aux attentes du marché, proposer une fiscalité attractive pour les investissements directs, une législation du travail accommodante. Comme l'écrit Thomas Friedman (1999, p. 87) : *"once your country puts on the Golden Straitjacket, its political choices get reduced to Pepsi or Coke"*. Cette option est incompatible avec la "participation politique" puisque celle-ci pourrait faire apparaître des objectifs plus significativement différents et incohérents avec la contrainte de compétitivité. La multiplication des agences de régulation, l'indépendance des banques centrales, le recours aux organisations internationales abritent ainsi une partie des décisions publiques du contrôle démocratique. Pour Thomas Friedman, cette évolution est d'ailleurs assez souhaitable puisqu'elle libère les individus de l'emprise de l'État alors que les nouvelles technologies associées à la globalisation leur assure une plus grande autonomie.

Pour illustrer ce triangle d'incompatibilité, prenons l'exemple de la fiscalité. Ce choix ne relève pas du seul hasard et de la commodité pédagogique. Les plus vieilles démocraties, à

¹⁵ Le terme repris par Rodrik est de Thomas Friedman (1999).

commencer par la démocratie française, sont nées de la volonté des citoyens de contrôler leur fiscalité et de veiller au principe républicain d'égalité devant l'impôt ¹⁶.

Dans un système de type Bretton Woods, un État a la possibilité d'arbitrer entre la taxation de l'épargne, des revenus ou de la consommation. Si l'imposition du capital et de l'épargne est trop lourde, les sorties de capitaux devront être réprimées. L'intégration financière –la globalisation– qui rendraient ces contrôles impossibles est donc incompatible avec le couple État-participation collective.

Aujourd'hui, on peut considérer que l'intégration s'impose. Il reste alors à arbitrer entre la "camisole dorée" et le "fédéralisme mondial".

La globalisation permet-elle encore aux citoyens d'afficher des préférences fortes en matière de fiscalité ? Même si les systèmes fiscaux restent aujourd'hui assez disparates, la réponse est assez largement négative. Si un pays augmente sa fiscalité sur l'épargne, celle-ci se déplacera vers les pays qui disposent d'une fiscalité plus avantageuse puisque la globalisation tend à réduire les coûts de transaction. La globalisation crée même un cercle vicieux que les anglosaxons qualifient de *race to the bottom*, c'est-à-dire un nivellement par le bas : certains pays chercheront à tirer profit de la globalisation pour alléger leur fiscalité et ainsi attirer l'épargne et les placements financiers. Les autres n'auront alors pas d'autres choix que de s'aligner sur la fiscalité la plus basse. D'une manière plus générale, la globalisation rendra plus difficile la taxation des facteurs mobiles : capital financier, capital industriel, main d'œuvre hautement qualifiée. Elle conduira à reporter la charge fiscale sur les facteurs les moins mobiles comme le travail peu ou moyennement qualifié ou le capital foncier. Il en résultera une hausse des coûts salariaux qui se traduira soit par l'augmentation du chômage des moins qualifiés, soit par la contraction du revenu disponible des salariés peu qualifiés et donc l'accroissement des inégalités. Plus un pays est déjà inégalitaire, plus la majorité devrait aspirer à une fiscalité plus redistributive ¹⁷ et plus la globalisation s'oppose à cette aspiration.

Ce risque ne doit pas être exagéré. Les communes françaises connaissent des fiscalités locales très disparates qui se révèlent soutenables à défaut d'être équitables et, a fortiori, optimales. L'expatriation conserve un coût et des risques. A l'image de la TVA pour la taxation des biens, par nature mobiles, des mécanismes de neutralisation sont parfois accessibles.

Le risque est néanmoins réel. Ce que nous venons de décrire est un scénario où la globalisation serait associée à un État-nation qui dispose certes des attributs de sa souveraineté et qui exerce donc son pouvoir coercitif en matière de fiscalité, mais cet État ne dispose que d'options limitées qui se limitent aux variations de quelques points du taux de TVA, de l'aménagement des taux d'imposition sur le revenu ou des cotisations sociales. On comprend que, dans ce cas, le contrôle démocratique ne puisse être que limité. S'il s'exerce, il risque de conduire à une perte insupportable de compétitivité ou à la fuite des facteurs mobiles. On notera que la diminution des dépenses publiques semble, dans les faits, assez peu

¹⁶ L'article 13 de la Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 établit que "*Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés*". Le contrôle démocratique est affirmé par l'article 14 : "*Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée*".

¹⁷ Voir par exemple l'analyse de Bolton & Roland (1997).

pratiquée. Comme l'a remarqué Rodrik (1998) dans un autre article, il est vrai assez contesté, les pays les plus ouverts à l'échange sont aussi les pays où la part des dépenses publiques dans le PNB est la plus élevée.

La globalisation est-elle compatible avec une reconquête démocratique des choix politiques en matière de fiscalité ? Que signifie, dans ce cas, le fédéralisme mondial ? Sans aller jusqu'à la création d'un Parlement mondial, élu au suffrage universel (direct ou indirect), compétent en matière de règles fiscales, la coopération entre gouvernements dotés d'une légitimité démocratique est susceptible de créer des règles communes qui limiteraient le risque d'évasion (taux minimal d'imposition sur l'épargne, imposition dans le pays d'origine, etc.). Ces règles ne seraient efficaces que si des sanctions situent les coûts de la défection d'un pays au-dessus de son gain. Elles seraient donc contraignantes et, de ce fait, incompatibles avec la pleine souveraineté des États.

La perspective d'un fédéralisme fiscal mondial est évidemment assez lointaine. Si le processus d'unification européenne est considéré comme une expérience qui préfigure un fédéralisme mondial à la Rodrik, le bilan est peu concluant. Un des grands échecs du Marché Unique a été son incapacité à imposer une harmonisation fiscale significative en dehors, peut-être, de la TVA.

Ces difficultés ne sont pas surprenantes. Un monde qui s'unifie, et la globalisation est une forme d'unification, est un monde qui agglomère de l'hétérogénéité avant de les effacer, peut-être, dans l'uniformité (Siroën, 2002). La globalisation rend donc toujours plus difficile l'exercice de la démocratie perçue comme la dictature d'une majorité sur des minorités de plus en plus distantes. D'une certaine manière, la globalisation reformule ainsi les interrogations traditionnelles sur la démocratie.

Conclusion

Les liens entre la mondialisation et la démocratie sont donc contradictoires. Si la première marche "main dans la main" avec la démocratie en favorisant la mise en place d'institutions fondées sur des élections libres et respectant les libertés civiles, elle réduit aussi le champ d'intervention du politique.

L'emprise de la globalisation sur les choix démocratiques constitue donc un danger réel et qui n'est que partiellement couvert par le système actuel de relations internationales. Si la fiscalité a été prise en exemple, des raisonnements assez proches pourraient être menés en matière d'environnement, de droit du travail, de corruption, de concurrence.

Les instruments disponibles sont connus (reconnaissance mutuelle, normes minimales, harmonisation, arbitrage international, etc...). Le risque est donc moins insurmontable techniquement que politiquement.

Références

- Barro R., 1996, *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, NBER Working Paper, n°5698 August.
- Bolton P. & G. Roland, 1997, "The Breakup of Nations : A Political Economy Analysis", *Quarterly Journal of Economics*, 1057-1090.
- Friedman T.L., 1999, *The Lexus and the Olive Tree : Understanding Globalization*, New York : Farrar, Strauss and Giroux.
- Granger C. & J.-M. Siroën, 2002, "Les démocraties sont-elles plus ouvertes à l'échange ?", *Économie Internationale*, à paraître.
- Grossman G. & H. Helpman, 1994, "Protection for Sale", *American Economic Review*, vol. 84, n°4, September, pp. 833-50.
- Magee S.P., W.A. Brock & L.Young, 1989, *Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory – Political Economy in General Equilibrium*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Montesquieu, 1951, *Œuvres complètes*, tome II, Bibliothèque de la Pléiade, Gallimard.
- Olson M., 1982, *The Rise and Decline of Nations*, New Haven and London: Yale University Press.
- 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.
- Ruggie, J. G., 1982, International regimes, transactions and change : embedded liberalism in the postwar economic order, *International Organization*, 36(2), Spring..
- Sachs, J. D. & A. Warner, 1995, "Economic Reforms and the Process of Global Integration", *Brookings Papers on Economic Activity*, pp. 1-118.
- Siroën, J.M., 2000, "Faut-il laisser la Chine entrer dans l'OMC ?", *Critique Internationale*, Fondation Nationale des Sciences Politiques, n°7, avril, 30-37.
- Siroën, J.M., 2002, Globalisation et taille optimale des nations, *Revue Française d'Économie*, à paraître.
- Tavares J. & R. Wacziarg, 2001, "How Democracies Affects Growth", *European Economic Review*, vol. 45, no. 8, August, pp. 1341-1379.
- Wei S.-J., 2000, *Natural openness and good government*, Cambridge, NBER Working Paper 7765; june.