

ERIK S. REINERT

COMMENT LES PAYS RICHES
SONT DEVENUS RICHES
ET POURQUOI LES PAYS PAUVRES
RESTENT PAUVRES

Traduit de l'anglais par Anna Guèye

Revu, corrigé et annoté par Claude Rochet

Introduction de Claude Rochet

 éditions du
ROCHER

François-Xavier de Guibert

10, rue Mercœur

75011 Paris

Car toute personne qui critique la totalité des systèmes a le devoir de les remplacer par un de ses propres systèmes, contenant des principes assurant plus de réussite de tous les effets, nous allons approfondir notre réflexion afin de satisfaire à ce devoir.

Giambattista Vico,
La Science nouvelle, 1725

INTRODUCTION À L'ÉDITION FRANÇAISE

L'État stratège à la lumière de l'histoire

«La liberté du commerce n'est pas une faculté accordée aux négociants de faire ce qu'ils veulent; ce serait plutôt sa servitude. Ce qui gêne le commerçant ne gêne pas pour cela le commerce. C'est dans les pays de liberté que le négociant trouve des contradictions sans nombre; et il n'est jamais moins croisé par les lois que dans les pays de la servitude»

Charles de Segondat de Montesquieu, L'esprit des Loix, XX, 12

«La puissance importe plus que la richesse... la puissance est pour un pays une force qui procure de nouveaux moyens de production, parce que l'arbre qui porte les fruits a plus d'importance que le fruit lui-même. (...) à l'aide de la puissance un pays non seulement acquiert de nouveaux moyens de production, mais s'assure de la possession des anciens et la jouissance des richesses déjà acquises, et parce que le contraire de la puissance ou la faiblesse livre aux mains des puissants tout ce que nous possédons, nos richesses et nos forces productives, notre civilisation, notre liberté, jusqu'à notre indépendance nationale»

Friedrich List, 1846 «Le système national d'économie politique»

Il n'est pas, depuis le déclenchement de la crise financière en août 2007, de politicien qui ne se déclare pour un «État stratège» après n'avoir juré, aux plus belles années de la domination des idées néoclassiques, que par un «État modeste» qui se contenterait de fixer les règles du jeu d'un marché considéré comme autorégulateur, sans surtout chercher à jouer lui-même, tant sa balourdise inhérente à sa structure ne pourrait qu'en perturber la rationalité. Mais cela ne nous donne pas pour autant la définition de ce que serait un «État stratège».

En juillet 2007, Paul Samuelson, fondateur de l'économie néoclassique qui a écrit en 1948 *LE* livre d'économie sur lequel ont du travailler des générations d'étudiants, a accepté de donner un entretien. Samuelson, théoricien des modèles abscons et intemporels de l'économie basés sur des modèles mathématiques ésotériques, fit une réponse inattendue : «*Je dirai quelque chose que je n'aurais probablement pas dit quand j'étais plus jeune : ayez le plus grand respect pour l'étude de l'histoire économique parce que c'est la matière première d'où proviennent vos hypothèses et toutes les données pour les tester*¹.»

Erik Reinert s'inscrit dans cette tradition de l'histoire économique qui commence dès l'apparition du développement industriel avec la Renaissance, et s'affirme avec les premières crises financières : celle de 1720 a généré une prolifération d'analyses et de débats entre Daniel Defoe, Charles Davenant, Jonathan Swift pour ne citer que les auteurs les plus connus du public francophone. En 1841, l'Écossais Charles Mackay publia *History of London, Extraordinary Popular Delusions and the Madness of Crowds* (1841) fondant le développement de l'économie des comportements, ouvrant la voie à une critique de la supposée rationalité des marchés. Le livre de Charles Kindleberger *Histoire mondiale de la spéculation financière* (1978) a été délibérément ignoré. Le travail systématique de Carmen Reinhardt et Kenneth Rogoff *Cette fois c'est différent* montre sur huit siècles l'aveuglement volontaire des politiciens et des économistes et leur refus de tenir compte des enseignements du passé. Sur le libre-échange, on trouve une littérature aussi prolifique que détaillée. Erik Reinert maîtrise de très nombreuses langues, moins bien le français, mais des ouvrages tels que ceux de Charles Gouraud, *Essais sur la liberté du commerce des nations, examen de la théorie du libre-échange* (1853), ou encore les *Études sur les deux systèmes opposés du libre-échange et de la protection* (1851) d'Antoine-Marie Roederer, ne peuvent que confirmer les analyses qu'il a explorées dans l'abondante littérature italienne, anglaise, américaine, allemande et scandinave qui compose la collection des 40 000

1. Cité par Nouriel Roubini, *Économie de crise*, Paris, JC Lattès, 2010, p. 88.

ouvrages d'histoire économique qu'il a accumulée au cours de sa longue expérience professionnelle et de ses recherches, dans sa maison de Hvasser, au sud d'Oslo, un trésor sans pareil sur lequel veille Fernanda, son épouse, bibliothécaire de profession. Son œuvre majeure, déjà traduite en de nombreuses langues dont l'espagnol, le chinois, le letton, le russe, l'estonien et le farsi, nous parvient enfin, après un long parcours d'obstacles, en édition française. Qui veut aller au-delà des slogans et s'inspirer des sages conseils et remords tardifs de Paul Samuelson² trouvera ici une réflexion pour construire une définition opérationnelle de ce que doit et peut être un « État stratège ».

Elle paraît à un moment critique où la France – comme l'Europe et plus généralement l'Occident – est dans une situation d'échec qui requiert un effort d'analyse particulier. Une telle situation n'est pas nouvelle : nous vivons une crise de transition de ce que Carlota Perez³ appelle un « paradigme techno-économique » – soit l'ensemble du mode de gestion, de production et d'organisation d'un cycle technologique – de la II^e vers la III^e révolution industrielle. Chacune de ces transitions a vu par le passé les leaderships des pays dominants remis en cause par de nouveaux pays dont le dynamisme et la soif de développement – et surtout l'intelligence des leviers du développement économique et politique – a bouleversé la suffisance, souvent l'arrogance, qui accompagne l'obsolescence intellectuelle et institutionnelle de ces dominants qui ont perdu leurs capacités d'innovation et d'entreprise.

Ce fut le cas pour les Pays-Bas qui dominèrent la mondialisation du XVII^e siècle, supplantés par l'Angleterre, puis cette même Angleterre devenue suffisante et arrogante ne voulut plus que vivre de ses rentes et finança le développement des États-Unis

2. Décédé le 13 décembre 2009.

3. Carlota Perez, disciple de l'historien et économiste néo-schumpétérien Christopher Freeman, fondateur du SPRU (*Science Policy Research Unit*) de l'Université du Sussex, auteur de la recherche la plus complète sur les cycles technologiques et les bulles financières, *Technological Revolution and Financial Capital* Edwar Elgar 2002

qui ont dominé le xx^e siècle. Le xxi^e siècle sera, à ce qu'on peut en juger aujourd'hui, asiatique et sans doute chinois.

Il n'y a nulle fatalité dans ces alternances mais il y a des phénomènes explicatifs récurrents : l'incapacité à penser le monde, l'obsolescence des idées et des technologies, la perte des capacités d'innovation. Dans un ouvrage fameux⁴, Alexandre Gerschenkron a montré en 1962 que le retard était un avantage pourvu que les pays en retard sachent se doter du cadre intellectuel et institutionnel approprié, en profitant de l'émulation fournie par l'avance des dominants et la soif du développement. Et c'est ce qui se passe aujourd'hui : les pays émergents ont compris les recettes qui ont fait la croissance de l'Europe et des États-Unis – une conjugaison entre logique de puissance politique, compréhension de la dynamique de la technologie et vitalité intellectuelle – et les idéologies erronées qu'on leur a imposées pour les maintenir dans le sous-développement ou, pire encore, les erreurs historiques commises par eux-mêmes et qui ont provoqué leur déclin, comme dans le cas de la Chine, et créent une soif de revanche sur le sort.

Si l'Occident – l'Europe de l'Ouest et les États-Unis, ce que l'on appelle le Premier monde – est aujourd'hui en pleine décadence, c'est qu'il a totalement perdu cette vitalité intellectuelle qui a fait son essor pour sombrer dans le dogmatisme des contes de fées qu'il a lui-même inventés.

Au premier rang de ces contes de fées est la « légende libérale » qui a prédominé durant la guerre froide et vu son apothéose avec la « fin de l'histoire » de 1989 – selon le titre de l'ouvrage de Fukuyama – qui voit dans l'implosion du communisme la victoire définitive de la démocratie libérale. Selon cette légende, le marché se serait créé spontanément à partir des villes émancipées de la tutelle féodale. Né de manière autonome, il aurait provoqué la croissance qui aurait fait craquer, à la fin du xviii^e siècle, une enveloppe institutionnelle stérilisante et le libéralisme économique

4. Gerschenkron, Alexander (1962), *Economic backwardness in historical perspective, a book of essays*, Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.

aurait amené le libéralisme politique. C'est le mythe du « marché autorégulateur » analysé par Polanyi⁵.

Cette légende ne tient plus aujourd'hui sous l'impact de deux courants d'analyse : l'histoire économique qui connaît actuellement un retour salubre, et l'économie institutionnelle qui permet de comprendre les relations entre État et marché. Il ne s'agit pas de l'opposer à la légende inverse, celle du communisme : toutes deux sont dominées par la conception hégélienne de la « fin de l'histoire » et d'un déterminisme historique où la politique et les stratégies de développement sont réduites au rôle d'accoucheur de « lois de l'histoire » qui sont dans un cas le rôle du marché, et dans l'autre, la « mission historique de la classe ouvrière ». Le point commun de ces conceptions déterministes du monde est l'hostilité à la controverse : dès lors qu'il existe une fin ultime définie par l'histoire, il ne peut s'agir que d'aller de l'avant et tout opposant est un « réactionnaire » dans le vocabulaire marxiste ou un « ringard » et un « ennemi du progrès » dans la vulgate néolibérale. Un accélérateur du déclin intellectuel de l'Occident a été sans aucun doute la fin du communisme : d'une part, la présence d'un adversaire puissant imposait à l'Occident de modérer son *hubris*, ce sentiment de toute puissance qui fait perdre le contact avec le réel, et d'autre part, l'ouverture des marchés de l'Est – le Second monde – a donné une nouvelle impulsion à un mode de production que l'entrée – à partir de 1973 – dans la III^e révolution industrielle rendait obsolète, comme l'a fort bien démontré Christopher Freeman⁶, et stoppé le processus d'évolution que la transition vers un nouveau paradigme techno-économique requerrait.

5. Kar Polanyi, *La grande transformation*, trad. française, Paris, Gallimard, 1944

6. Christopher Freeman, Francisco Louça, *As Time Goes By, From the Industrial Revolution to the Information Revolution*, Oxford University Press, 2001

Comment l'Occident a renoncé à la démocratie et s'est auto intoxiqué ?

L'*hubris* de l'Occident va se déployer par sa soumission à la «logique de discipline», que décrit Alasdair Roberts dans un ouvrage lumineux⁷. La question qu'il soulève peut se résumer ainsi: «*Comment les sociétés qui ont inventé la démocratie moderne y ont-elles délibérément renoncé?*». Inspirée par l'école du *Public Choice*, la logique de discipline est partie du postulat que le système démocratique ne permettait pas de faire des choix à long terme et impopulaires (équilibre budgétaire, stabilité monétaire, réduction des dépenses publiques...) nécessaires à la réalisation du programme de l'économie néoclassique. D'après cette théorie, les représentants optimisent leurs choix en fonction du court terme électoraliste et sont incapables de faire des choix radicaux⁸. Autre référence théorique, la «crise de la démocratie», titre du rapport de Michel Crozier, de Samuel Huntington et de Joji Watanuki⁹ pour la Trilatérale, qui met en avant deux arguments: la «gouvernabilité» des sociétés démocratiques, qui deviennent trop complexes pour être gouvernables, et la «théorie de la surcharge» qui voit l'expansion de la démocratie accroître la demande envers les gouvernements et affaiblir les marges de manœuvre des représentants qui ne peuvent résister à cet afflux de demandes. L'expansion de la démocratie affaiblit la démocratie: il faut donc

7. Alasdair Roberts, *The Logic of Discipline, Global Capitalism and the Architecture of Government*, Oxford University Press, 2010. Pour une analyse complète, voir Claude Rochet, «Pour une logique de l'indiscipline», *Revue française d'administration publique*, À paraître en 2012.

8. Cette théorie selon laquelle tout politicien indépendamment de ses options politiques ne peut qu'augmenter la dépense publique pour accroître son pouvoir n'est pas fautive dans ses constats: ainsi Margaret Thatcher, avant d'être le Premier ministre que l'on sait, a été ministre de l'éducation et a poursuivi, comme ses collègues, une politique d'augmentation des effectifs et des moyens de son ministère.

9. Crozier, Michel, Huntington, Samuel et Watanuki Joji, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, 1975.

contrecarrer ces tendances autodestructrices par des dispositifs appropriés. Si des participants aux débats de la Trilatérale comme l'économiste libéral Ralf Dahrendorf mettaient en garde contre la tentation que moins de démocratie et moins de progrès social fut la solution à la crise de la démocratie, la solution choisie¹⁰, en fin de compte, fut la «logique de discipline» : L'économie devient un territoire interdit aux politiques publiques, et face à l'apparition des déficits structurels des budgets publics, les sociétés doivent se soumettre à une discipline financière au travers du renforcement du pouvoir des ministres des finances et au-delà des fameux «marchés financiers».

Pour assurer la discipline, on mit en place un cadre politique porté par les organisations internationales, qui se déclina dans la gestion publique par le «New Public Management» (NPM). Afin de pouvoir faire respecter cette discipline dont les peuples ne sont pas capables, les banques centrales deviennent autonomes, les tâches de régulation de l'économie sont confiées à des agences dites «autonomes», d'autres structures autonomes vont gérer les infrastructures critiques pour la mondialisation comme les ports et les aéroports. Leur développement est largement ouvert au privé par de nouveaux arrangements comme les partenariats public-privé Enfin, l'édifice est bouclé par la création de cours de justice internationale, pour assurer la superstructure juridique supra étatique de l'ensemble.

La logique de discipline

Cette mutation a donc consisté à transférer le pouvoir à des «technocrates gardiens» indépendants du pouvoir politique, qui définissent ce que doivent être les «bonnes institutions». Dans le monde développé, la parole des technocrates gardiens fut portée par des organisations comme l'OCDE et pour les pays en développement par la Banque mondiale et le FMI. L'idée

10 . Ce «choix» ne fut pas un choix délibéré et instantané, mais le produit de la diffusion des idées issues de la remise en cause de celles de la période keynésienne, qui ne fonctionnaient plus pour piloter le processus de transition et d'évolution vers la III^e révolution industrielle.

sous-jacente est qu'il existe des principes universels de « bonne gouvernance » et que si un pays adopte les « bonnes institutions » – résumées, pour les pays en développement, dans le « consensus de Washington »- il se développera¹¹.

L'État devient constitué de deux systèmes séparés : les activités critiques pour la mondialisation qui sont sous la garde des technocrates gardiens et soustraites aux pouvoirs politiques, et, d'autre part, les activités non-critiques autour desquelles s'organise une repolitisation assez artificielle de la société : on n'aura jamais autant parlé de « démocratie », de « droits de citoyens » que sous le règne de la logique de discipline. Le « sociétal » remplace le social, la vie politique devient un « concours de beauté » et un spectacle sur lesquels veillent les intérêts catégoriels des grands groupes financiers et de communication qui ont la haute main sur les « armes de distraction massive »¹², composantes de la stratégie de « soft power », la domination douce.

La logique de discipline s'effondre à partir d'août 2007 avec la survenue de la crise financière. On parla d'abord de « problèmes de mise en œuvre » des réformes sans les remettre en cause, jusqu'à ce que la logique soit *de facto* abandonnée avec l'appel au secours lancé à l'État par le capital financier. Le consensus de Washington et l'idée qu'il existe des principes de « bonne gouvernance » universels sont officiellement abandonnés dès avant la crise dans un rapport tirant les enseignements de

11. Cela est historiquement faux : on ne connaît pas de pays qui furent d'abord démocratiques comme condition de la croissance. Ce fut toujours le contraire : la croissance n'est possible que par une évolution des élites qui progressivement fondent, par le développement des activités économiques, les bases d'une vie civique puis d'institutions démocratiques. La volonté des pays développés d'imposer leur modèle de démocratie libérale n'a d'autre justification que de permettre, par la standardisation des normes de droit, la mondialisation des marchés sur fond d'idéologie de la « fin de l'histoire ». La relation de causalité est inverse comme le montre Erik Reinert : les bonnes institutions naissent des bonnes activités économiques, celles qui produisent des rendements croissants.

12. Voir Matthiew Fraser, « *Les armes de distraction massive : Ou l'impérialisme culturel américain* », Hurtubise, Paris 2004.

la décennie 1990¹³ par le vice-président de la Banque mondiale, Gobind Nankani, et leur non-pertinence pratique démontrée par les travaux de Matt Andrews¹⁴ montrant qu'il y a, mesuré sur vingt ans, une corrélation négative entre l'adoption des « réformes structurelles » des programmes d'ajustement, et la croissance.

L'impasse de la « discipline de marché »

La logique de discipline est viciée sur deux plans essentiels : celui du « quoi » de la finalité des politiques publiques, et celui du « comment » de leur mise en œuvre.

1) La logique a prôné la dépolitisation de l'action gouvernementale, mais a démontré en pratique son impossibilité. La dépolitisation repose sur l'idée positiviste qu'il existe une rationalité parfaite et intrinsèque au réel dont la compréhension est accessible à l'esprit éclairé. Selon la formule d'Auguste Comte « *il faut considérer la marche de la civilisation comme assujettie à une loi invariable fondée sur la nature des choses*¹⁵ ». La compréhension de cette loi invariable, supposée accessible aux seuls « technocrates-gardiens », remplace la question politique de la bonne société et est censée d'imposer sa propre logique aux débats politiques.

Or, Roberts le démontre clairement, la logique s'est sans ambiguïté mise au service de la mondialisation économique, ce qui est, en tout état de cause, un projet politique et non « une loi invariable fondée sur la nature des choses ». L'assertion selon laquelle la mondialisation financière est un processus irréversible a reposé sur la cécité de la majorité des économistes qui ont vu

13. « Le message central de ce livre est « qu'il n'y a pas de recettes universelles... nous devons abandonner la quête illusoire des 'meilleures pratiques' » in *Economic Growth in the 1990s: Learning from a decade of reform*, Banque mondiale, 2005.

14. Andrews, Matt; 2008, « The Good Governance Agenda: Beyond Indicators without Theory », *Oxford Development Studies*, 36:4,379-407, et 2010, « Good Government Means Different Things in Different Countries » *Governance, Volume 23, Issue 1, pages 7-35, January 2010*.

15. Auguste Comte, *Opuscule de philosophie sociale*, 1819-1826, p. 111

dans des phénomènes cycliques des transformations définitives du monde¹⁶ et qui ont péché par excès de confiance dans une vision simpliste et déterministe du monde¹⁷.

L'histoire est au contraire faite de cycles de mondialisation et de démondialisation avec des déplacements des centres de pouvoir¹⁸, de la *pax mongolica* médiévale, à la *pax americana* dont nous voyons aujourd'hui la fin.

2) La logique de discipline a également échoué sur la question du «comment» par une conception simpliste des dynamiques institutionnelles. Elle s'en est tenue à «l'institutionnalisme naïf» pour lequel il suffit de changer les institutions formelles par le haut pour conduire un changement. Elle a ignoré les interactions entre les institutions formelles et les comportements (ou institutions informelles) pourtant soulignées par la recherche académique au travers des travaux de Douglas North¹⁹ et de Avner Greif²⁰. Le système institutionnel qu'elle a construit est un système pauvre qui s'est focalisé sur certains points, comme l'inflation comme seul objectif pour l'autonomie des banques centrales, en ignorant totalement, les risques systémiques, pourtant soulignés par des économistes minoritaires comme Hyman Minsky aux États-Unis et Maurice Allais en France.

16. James, Harold, *The Creation and Destruction of Value: The Globalization Cycle*, Harvard University Press, Cambridge, 2009.

17. Rodrik, Dany, *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W.W. Norton, New-York, 2011.

18. Findlay, Ronald, and O'Rourke, Kevin, *Power and Plenty*, Princeton University Press, 2008.

19. North, Douglass C., *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge University Press, MA, 1990 et *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, 2005.

20. Greif, Avner, *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge University Press, MA, 2006.

Vertu civique contre valeurs marchandes : Deux options classiques de philosophie politique

Ces deux vices de la logique représentent une ligne de partage des débats de philosophie politique qui remonte au début de l'expansion du monde occidental²¹, qui oppose la société fondée sur la vertu civique – mais condamnée à préférer une société rurale fondée sur les valeurs – à la société fondée sur les valeurs marchandes à la source de l'expansion économique.

Les travaux récents de Frank Trentmann²² montrent comment le libre-échange est devenu, sous l'Angleterre édouardienne²³, une idéologie politique, voire une composante de l'identité nationale, en faisant du consommateur le pilier du civisme, face à la politique de Joseph Chamberlain et aux tenants de la relance de la vocation industrielle qui avait fait de la Grande-Bretagne la première puissance mondiale. Ainsi s'arbitrait un débat ouvert en Angleterre par les controverses issues de la première crise financière, celles de la Compagnie des Mers du Sud en 1720, et poursuivi lors de la création des États-Unis par l'opposition entre Alexander Hamilton et Thomas Jefferson²⁴.

Pour les pères fondateurs des États-Unis, il y avait une contradiction insoluble entre société civique et expansion économique qui ne pouvait pas être pacifique, l'idée du «doux commerce» pensée par Montesquieu comme une passion pacificatrice n'ayant pas été corroborée par l'histoire du développement industriel de l'Angleterre, fondé sur un État fiscal-militaire pour lequel la richesse ne pouvait découler que de la puissance²⁵. Pour

21. Rochet, Claude, «Pas de philosophie, SVP, nous sommes des managers», *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 2010.

22. Trentmann, Frank, *Free Trade Nation: Consumption, Civil Society and Commerce in Modern Britain*, OUP, Oxford, 2008.

23. Sous le règne d'Edouard VII (1901-1910) qui verra la victoire des libéraux libre-échangistes en 1906.

24. Wood, Gordon. S., *The Empire of Liberty, A History of the Early Republic, 1789-1815*, Oxford History of the United States, OUP, Oxford,, 2009 et Rochet, C., *op. cit.*, 2010.

25. Findlay & O'Rourke *op.cit.* et O'Brien, Patrick, Hunt, Philip, in

Jefferson, les États-Unis s'étaient détachés de l'Angleterre par rejet de la corruption politique entraînée par l'enrichissement non fondé sur une richesse réelle (*landed interests*) au profit de la concussion financière (*moneyed interests*) et devaient rester une république rurale²⁶. Pour Hamilton, au contraire, l'Angleterre avait découvert les principes de la création de richesse qui ne pouvaient reposer que sur la puissance, l'industrie et un État fort. Comme l'avait analysé Adam Smith, la puissance devait venir avant l'opulence²⁷.

Le schéma de Hamilton fut adopté, même par ses plus anciens adversaires²⁸ du fait du succès de la politique d'industrialisation sous protection douanière, favorisée par le blocus continental de Napoléon. Mais pour pertinent qu'il fut pour assurer le développement économique, il introduisit le problème de la corruption au cœur du fonctionnement des institutions américaines, et, bien sûr, le cycle des crises dont la première interviendra en 1839. En tout état de cause, en 1815 l'idéal des États-Unis comme nation des Lumières et incarnation de l'idéal républicain s'est totalement affadi²⁹.

Richard Bonney *The Rise of the Fiscal State in Europe 1200-1815*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

26. Jefferson et les «républicains» – qui s'opposaient à la politique des «fédéralistes» – étaient de grands propriétaires esclavagistes du sud dont l'économie reposait sur l'exportation de produits bruts. Au contraire, la vision de Hamilton est celle de la reproduction des recettes de la puissance anglaise : industrialisation et accumulation de la technologie grâce aux protections douanières. Pour Jefferson, l'État fédéral devait donc être faible, tandis que pour Hamilton il devait être fort pour créer les bases de l'industrialisation du pays.

27. *La défense est plus importante que l'opulence* (L. IV de *La Richesse des Nations*). Adam Smith prit la défense des *Navigation Acts* (1651) car il voyait dans la Marine marchande un réservoir de marins pour la *Navy*, source de la puissance anglaise et de sa capacité à accroître le marché.

28. Irwin, Douglass A, "The Aftermath of Hamilton's Report on Manufactures", *NBER Working Paper* No. 9943, 2003.

29. Wood, Gordon S., *The Empire of Liberty, A History of the Early Republic, 1789-1815*, Oxford History of the United States, OUP, Oxford, 2009.

Ainsi s'affirme ce que Jean-Claude Michéa appelle «*L'empire du moindre mal*³⁰» qui va remplacer l'ombrageuse et exigeante liberté républicaine des classiques: un type de société qui, à la manière de l'esclave hégélien «qui au moment décisif a tremblé pour sa vie biologique et préféré celle-ci à une mort héroïque», va faire de la *conservation de soi* le premier et unique but de l'individu. Il n'est plus besoin de faire appel à la vertu des sujets ni à leur capacité de discernement entre le bien et le mal puisque l'existence pacifiée de la vie marchande est supposée régler par les lois du commerce et le règne du droit.

Un paradoxe de l'histoire est que l'idéologie du «citoyen consommateur» – que l'on retrouve dans la conception actuelle du «citoyen client» – trouve sa source dans l'Angleterre du début du xx^e siècle dans un rejet de l'image de richesse corrompue qu'offre l'Amérique. L'agitation libre-échangiste contre la politique protectionniste de Joseph Chamberlain avait trouvé un alibi vertueux en l'associant à l'image de la corruption politique américaine, pays qui incarnait le protectionnisme et qui surtout était en train de remplacer la *pax Britannica* par une *pax Americana*.

C'est Gladstone³¹ qui a lancé l'idée que la citoyenneté est incarnée par le consommateur pour asseoir celle que les intérêts des marchands sont l'intérêt de l'humanité tout entière³². Dans l'Angleterre exportatrice de produits industriels et importatrice des denrées de la vie quotidienne, le libre-échange put s'habiller comme une cause sociale depuis l'abolition des lois sur le blé en 1846. D'une part, la baisse du prix des denrées fut une cause populaire. La crise de 1845-1847 fut une crise frumentaire qui toucha toute l'Europe mais particulièrement l'Irlande, faisant au total un million de morts, et qui ne sera pas étrangère aux troubles politiques de 1848. Richard Cobden, fondateur en 1840 de la

30. Michéa, Jean-Claude, *L'empire du moindre mal*, Champs Flammarion, Paris, 2007.

31. Quatre fois Premier ministre libéral de la Grande-Bretagne durant la seconde moitié du xix^e siècle.

32. Trentmann, *op. cit.*, pp. 66-71.

Ligue pour le libre-échange, reçut le soutien des nationalistes irlandais avec Daniel O'Connell, l'Irlande connaissant la famine avec la crise la pomme de terre. La lutte contre les *corn laws* était, pour parler en termes modernes, une cause «de gauche» et les protectionnistes étaient les «réactionnaires». La Ligue de Richard Cobden peut être comparée à un mouvement comme ATTAC qui ferait du libre-échange une lutte sociale! D'autre part, l'abolition des *corn laws* permettait de saper le pouvoir de l'aristocratie terrienne au profit de la nouvelle classe des industriels. L'abaissement du prix du blé faisait d'une pierre trois coups : résoudre une question sociale et rendre populaire le libre-échange, casser le pouvoir de l'aristocratie terrienne et favoriser les industriels en supprimant une des causes de la pression à la hausse des salaires.

Ainsi le consommateur s'est affirmé comme une force politique de progrès en boycottant les produits issus de l'économie esclavagiste. Les féministes voient dans le pouvoir de la consommatrice un instrument pour libérer la femme et affirmer ses revendications politiques. Les libéraux le présentent comme le contrepoids aux intérêts des producteurs qui veulent asservir l'État à leurs intérêts : le consommateur comme sujet politique vient compléter l'idée du consommateur rationnel propagée par l'économie classique (Jevons, Marshall).

La conséquence et la critique de cette orientation sont connues et largement débattues : la société est réduite à la somme de ses individus et la décision politique, comme choix éthique entre le bon et le mauvais, entre qui perd et qui gagne dans les choix publics, entre l'intérêt à court terme du consommateur et l'intérêt à long terme de la nation – à l'image d'un Friedrich List³³ expliquant que payer plus cher les produits importés était le prix de l'éducation industrielle du pays – n'est plus qu'une décision de gestion prise par des «technocrates-gardiens».

Le problème est que cette supposée disparition du politique au profit du consommateur est un mythe : les décisions de gestion de la logique de discipline ont été en fait un choix politique

33. List, F., *Système national d'économie politique*, Paris, Gallimard, coll. «TEL» 1998, première édition française 1857

pour la mondialisation financière au service des intérêts qui y étaient attachés, et non le fruit d'une rationalité intemporelle et apolitique.

Comment en sommes-nous arrivés là ?

La logique de discipline a conçu le changement comme l'opposition entre la modernité de la mondialisation et l'archaïsme de l'ancien monde des États-nations. Elle a échoué par le simplisme de son mode opératoire.

D'une part, une telle démarche procède d'un « institutionnalisme naïf » pour lequel il suffit de changer le cadre légal par en haut pour que de nouveaux comportements soient implantés. C'est oublier là l'apport de l'économie institutionnelle, notamment les travaux de Douglass North, d'Avner Greif, de Masahiko Aoki³⁴, qui montrent que le succès des évolutions institutionnelles repose sur la co-évolution entre institutions formelles (les règles écrites) et institutions informelles (les règles non-écrites, la culture, la coutume), définies comme des systèmes durables – parce qu'auto-renforçants – de croyances partagées qui naissent des jeux d'acteurs. Mais les idées de la logique ont été faciles à propager : tous les cénacles internationaux n'ont plus résonné – faute de raisonner – que de « *benchmarking* », « bonnes pratiques », « principes de bonne gouvernance », « combattre la résistance au changement » des peuples par nature « archaïques » dont les revendications seront bientôt, injure suprême, qualifiées de « populistes³⁵ ».

34. Masahiko Aoki, *Toward a comparative Institutional Analysis*, MIT Press, MA, 2001 et Avner Greif, *Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade*, Cambridge University Press, MA, 2006.

35. Pour mémoire, rappelons que le populisme est un courant politique qui exprime les revendications du peuple sur ses besoins immédiats : la sécurité, l'alimentation, l'éducation et l'avenir de ses enfants. Il peut prendre diverses formes de droite comme de gauche et a été plutôt dans l'histoire un courant progressiste de gauche comme l'a étudié Christopher Lasch pour les États-Unis. Pour la France je renvoie à l'étude approfondie de Roger Dupuy, *La politique du peuple, racines, permanences et ambiguïtés*

Ces idées simples étaient commodes à implanter car « à taille unique » – ce fut la mode du « *one size fits all* » – notamment par les firmes de conseil qui pouvaient proposer des solutions standard pour tous les pays et tous les contextes. Elles étaient élégantes, car qui était pour la discipline était « moderne », qui émettait des critiques était contre le progrès et le changement. Elles étaient – et sont toujours – servies par une profession, celle des « économistes » relayés par les journalistes qui leur offrent quantité d'émissions et de tribunes³⁶. L'Angleterre désindustrialisée et son économie basée sur les services financiers était devenue pour les nouvelles élites mondialisées la terre promise qu'avait été l'URSS pour les communistes du monde entier.

du populisme, Coll. « L'évolution de l'humanité », Albin Michel, 2001. Roger Dupuy souligne que si la politique du peuple est non-structurée et ne s'inscrit pas dans la « grande politique », elle n'en est pas moins légitime en ce qu'elle traduit ses aspirations et surtout les exaspérations du peuple. Sur les jérémiades actuelles des élites contre la protestation populaire contre les dégâts de la mondialisation, Dupuy souligne que « *on croirait toujours entendre les physiocrates de l'entourage de Turgot vers 1775, lors de la « guerre des farines », reprochant aux miséreux des campagnes leurs émeutes inconsidérées contre la circulation spéculative des grains au lieu de faire confiance à la régulation naturelle et progressive du marché qui devait leur assurer l'abondance d'ici une ou deux décennies* » (p. 9).

36. Les journalistes Bertrand Rothé et Gérard Mordillat ont publié les résultats d'une enquête chez les « journalistes économiques » et les « professeurs d'économie » (*Il n'y a pas d'alternative*, Le Seuil, 2011) montrant que leur orthodoxie est de manière directe ou indirecte contrôlée par les banques. Les professeurs membres du « Cercle des économistes » sont presque tous salariés ou rémunérés par des banques, ainsi Daniel Cohen, baptisé par Martine Aubry, première secrétaire du Parti socialiste, « meilleur économiste de France » est appointé chez la Banque Lazard, et professeur à la « Paris school of economics » (*sic*). A une question d'une enfant de 9 ans lors d'une émission de radio sur les inégalités de richesse, cet inspirateur de Dominique Strauss-Kahn répondait : « *Les gens sont riches parce qu'ils gagnent beaucoup d'argent en travaillant...* » Nous avons là l'archétype de nouveaux « chiens de garde » au service de l'ordre établi, comme les avait décrit Paul Nizan en 1932 (bien que ses orientations communistes de l'époque lui aient fait porter des attaques injustes contre philosophes aussi pertinents que Bergson, entre autres).

D'autre part, les trois axes de cette gestion publique – discipline, dépolitisation, et autonomie – sont dépourvus de cohérence interne: la discipline entendait remplacer le débat sur la légitimité des décisions publiques par la nécessité de se plier à une rationalité économique auto-évidente. Cela s'est traduit par un discours, d'apparence sympathique, sur la nécessaire dépolitisation de la gestion publique qu'il fallait mettre à l'abri des intérêts catégoriels à court terme portés par les politiciens. La politique d'autonomie des agences procédait de la même idée. Or, le bilan du NPM a montré que le résultat fut exactement l'inverse³⁷. Les agences autonomes se trouvèrent sous la pression des *lobbys* et la haute fonction publique a été plus politisée qu'avant. La logique de discipline n'a pu, on le voit aujourd'hui, neutraliser le débat politique sur la légitimité des décisions publiques qui ne sont jamais « autonomes » et guidée par une suprarationalité sur laquelle veillent des technocrates gardiens. La décision publique sert toujours une finalité et des intérêts qui doivent être des sujets de décision politique et non de la seule rationalité gestionnaire.

La capitulation de la pensée politique

Nous sortons donc d'un mouvement de trente ans ou le « comment » de la discipline de gestion a entendu dicter les choix du « quoi » qui sont ceux du politique. Ce choix n'avait rien d'obligatoire et est le résultat d'une lutte pour la construction des idées dominantes dont il importe de comprendre la logique.

Celle-ci se profile avec le tournant de 1971-1974 qui voit la fin du cycle technologique de la production de masse qui avait assuré l'expansion des « Trente Glorieuses ». Pour Crozier, Huntington et Watanuki – qui écrivent leur rapport en 1975 – la démocratie ne peut pleinement exister qu'en période de croissance: « *la démocratie signifie l'accroissement irrésistible des demandes qui fait*

37. Gregory, R., "All the King's Horses and all the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again", *International Public Management Review* 4 (2), 41–58, 2003 et 2006 "Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New Zealand State Sector." In *Autonomy and regulation, Coping with Agencies in the Modern State*, T. Christensen and P. Lægread (eds), London, Edward Elgar.

pression sur les gouvernements, entraîne le déclin de l'autorité et rend les individus et les groupes rétifs à la discipline et aux sacrifices requis par l'intérêt commun». Il faut donc nous interroger sur le rapport entre cycles technologiques et cycles institutionnels et politiques.

Prolongeant les analyses de Schumpeter sur les cycles d'affaires, Carlota Perez³⁸ a montré que, depuis la première révolution industrielle, les cycles technologiques étaient en fait des cycles de Kondratiev de 40 à 60 ans, caractérisés par des «paradigmes techno-économiques». Ces paradigmes structurent non seulement un système de production mais aussi le système de régulation socio-institutionnel, appuyé sur des idées dominantes, l'ensemble formant un paradigme, au sens donné à ce terme par Thomas Khun³⁹, soit les idées communément acceptées qui fondent les jugements de ce qui est «normal».

La transition vers le paradigme de la III^e révolution industrielle – qui n'est réellement perçue que vers le milieu des années 1980 par les économistes néo-schumpétériens – se caractérise, comme lors de tout changement de cycle, par un processus de destruction créatrice, qui touche non seulement le système productif mais aussi l'ensemble du système de régulation et de gouvernement des sociétés, ainsi que du système de croyances associé.

L'apport de Carlota Perez a été aussi de montrer que ces cycles comportaient deux phases qui forment une courbe en «S»: une phase ascendante dominée par la finance, puis un intervalle récessif, qui, une fois surmonté, fait place à un «âge d'or» dominé par l'économie de production. Avec la fin de l'économie de production de trente glorieuses, les gouvernements des pays occidentaux vont rejeter tout ce qui en avait fait le succès (régulation, rôle de l'État, politique distributive, maîtrise des inégalités et surtout contrôle de la finance au profit de

38. Perez, Carlota, “*Technological Revolutions and Financial Capital – The Dynamics of Bubbles and Golden Age*”, Cheltenham, Edward Elgar, 2002 et “*Technological Revolutions Paradigm Shifts and Socio-institutional Change*” in Reinert, Erik *Globalization, Economic Development and Inequality: an Alternative Perspective*, Edward Elgar, London, 2004.

39. Kuhn, Thomas, 1983, *La structure des révolutions scientifiques*, Champs Flammarion, Paris.

l'économie de production) pour s'en remettre au pouvoir de l'économie financière. C'est l'époque de la remise en cause de l'État-providence et du plein essor de l'économie néoclassique : le monde est régi par les «lois de l'économie» auxquelles il n'est d'autre sagesse que de se soumettre. Ce qui nous mènera, au milieu des années 1980, au règne du TINA⁴⁰.

Cette évolution n'avait rien de fatal. Le rapport de la trilatérale décrit surtout un mode de décision publique incapable de faire face à une société devenue complexe par la multiplication des interrelations entre les acteurs sociaux et économiques et une perte de la fonction «nodale» – selon l'expression de Christophe Hood⁴¹ – du pouvoir qui ne parvient plus à être le noeud de la décision publique. La conception classique, verticale, hiérarchique, auto légitimée du pouvoir – qui est le cœur de la critique de Michel Crozier – ne fonctionnait plus et les démocraties ne réagirent pas à cette perte de légitimité. Crozier cite le cas de la perte d'expertise de l'administration française pour la construction du RER dans les années 1960, comparé à la construction du métro dans les années 1890. Pour des problèmes d'une complexité technologique interne identique, le pouvoir a perdu sa capacité d'animer des débats politiques autour des enjeux sociotechniques du projet et il en est résulté une prise de décision pauvre dans le semi-secret qui a négligé la construction des consensus. L'impact social et économique du projet en a été considérablement appauvri.

Le changement de paradigme du passage de la II^e à la III^e révolution industrielle requerrait un investissement dans l'actualisation de la pensée du développement économique. Or, montre Carlota Perez, ce changement touche d'abord la sphère techno-économique et il se crée un décalage d'évolution entre les institutions et le monde économique⁴². Le changement de

40. Selon la formule de Margaret Thatcher, à propos de sa politique économique : « *There is no alternative* ».

41. Hood, Christopher C., *The Tools of Government in the Digital Age*, Palgrave, London, 2007.

42. Rochet, Claude, *L'innovation, une affaire d'État*, L'harmattan, Paris, 2007.

paradigme touchera d'abord le management des entreprises et les méthodes de production et d'organisation du travail. Les travaux de l'école évolutionniste ne commenceront à voir le jour qu'au début des années 1980 avec le livre de Nelson et Winter⁴³ qui vont mettre l'accent sur le processus de coévolution entre la technologie, l'organisation de la production et le cadre institutionnel. Cette compréhension du rôle de la technologie comme levier *endogène* de la croissance va mettre l'accent sur le rôle de la connaissance et des politiques publiques dans le développement économique, pour fournir à la fin des années 1990 un bagage complet de compréhension de l'évolution des institutions avec les travaux de Christopher Freeman, Moses Abramovitz, Erik Reinert, entre autres, qui vont fonder l'école néo-schumpétérienne. Cette école va relancer les études d'histoire économiques – tombées en désuétude, notamment en France où elles avaient pourtant connu un développement spectaculaire sous l'impulsion de Fernand Braudel – et montrer que le développement est le fruit de la compréhension par les dirigeants politiques du rôle de la technologie et de la nature des activités à rendement croissant: c'est le propos d'Erik Reinert dans ce livre.

Ce que nous apprend l'histoire : D'où proviennent la richesse et, par conséquent, le développement ?

À rebours de cet institutionnalisme naïf, l'enjeu est d'analyser en quoi l'État peut être acteur de l'évolution économique et en quoi il est capable d'action intentionnelle, que ce soit par son action directe ou par l'action indirecte du cadre institutionnel qu'il contribue à définir.

L'émergence des institutions durant le xv^e siècle puis leur confrontation aux enjeux du commerce à longue distance nés des grandes découvertes et de la compétition qu'il induit entre

43. Nelson, Richard R. and Sidney G. Winter, *An Evolutionary Theory of Economic Change*, Cambridge, Harvard University Press, 1982.

les nations a stimulé l'émergence d'une philosophie politique de l'État comme acteur autonome d'une société désormais soumise aux déséquilibres des rivalités imbriquant expansion militaire et commerciale, dont Machiavel est incontestablement le premier praticien et penseur.

Mais les institutions, en ce qu'elles définissent les règles du jeu et la direction du développement, reposent sur une compréhension du processus économique qui crée la richesse, et c'est par ce point, objet d'un débat politique constant depuis le XVI^e siècle, qu'il faut commencer.

Dès 1613, le principe des rendements croissants

Avec l'époque dite du mercantilisme qui s'étend sur les XVI^e et XVII^e siècles, on voit explicitement se formuler la complémentarité entre la *puissance* et la *richesse*, avec quantité de débats que l'on redécouvre aujourd'hui – un peu tard – sur la nature de la richesse et des activités qui la créent. C'est à cette époque que se forment les prémices de ce qui deviendra la politique industrielle, soit la compréhension de la différence entre les activités à rendement décroissant et celles à rendement croissant et leurs synergies. Le premier économiste à avoir mis l'accent sur les rendements croissants et les « bonnes activités » économiques pouvant les susciter est Antonio Serra. En 1613, au cœur de la crise économique du début du siècle due à la turbulence monétaire, il écrit un traité à l'intention du vice-roi de Naples, représentant la Couronne d'Espagne « *sur les causes qui permettent une abondance d'or et d'argent dans les royaumes dépourvus de mines* ». Serra soutient qu'il y a des activités plus productives que d'autres et, notamment, formule le principe des rendements croissants dans l'industrie. Serra est en fait le premier à avoir formulé les principes d'une « politique industrielle » où l'État oriente l'économie vers les activités à plus forte valeur ajoutée, en suivant le principe des effets cumulatifs liés à l'apprentissage, ce que la théorie évolutionniste reprendra sous le concept de « sentier technologique » ou phénomène de trajectoire.

Serra finira ses jours en prison, son traité ayant été jugé irrévérencieux par le vice-roi – et l'Italie du Sud restera féodale et

n'empruntera jamais le chemin de l'industrialisation de l'Italie du Nord. Adam Smith en fera, selon l'expression de Schumpeter, une « critique inintelligente » qui jettera sur cette œuvre un discrédit qui durera jusqu'au XIX^e siècle. Serra sera sorti de l'oubli par les nationalistes napolitains qui virent en lui un théoricien du développement face au colonialisme espagnol qui maintenait Naples dans le sous-développement agro-pastoral, et son œuvre aura une influence sur List et même sur Marx. Mais il faudra attendre 2002 pour une première traduction, en portugais, à Curitiba au Brésil et 2011 pour une traduction anglaise de bon niveau⁴⁴.

Pour Schumpeter, il s'agit du premier traité scientifique d'économie qui comprend l'importance des invisibles dans la création de richesses et qui décrit le processus économique dont résulte l'équilibre de la balance commerciale : *les phénomènes monétaires sont des conséquences et non des causes*⁴⁵. Serra a formalisé de manière systématique les analyses produites au XVI^e siècle par les économistes qui ont tracé la voie d'une analyse de la création de richesse. En Espagne, c'est Luis Ortiz qui adresse en 1558 un mémoire à Philippe II pour lui expliquer que l'océan d'or et d'argent qu'elle drainait du nouveau monde ne pouvait remplacer des manufactures nationales comme source de création de richesse. En France, c'est Barthélemy Laffemas qui met l'accent en 1597 sur la nécessité de développer des manufactures pour ne pas être dépendant des puissances étrangères et équilibrer

44. Une édition bilingue italien-anglais a été établie (2011) avec une introduction très documentée par Sophus Reinert, fils de Erik Reinert récemment nommé professeur à Harvard, Anthem Press, Londres

45. « Pour l'essentiel le Traité concerne les facteurs dont dépend l'abondance non pas de monnaies mais de *marchandises* – les ressources naturelles, la qualité des gens, le développement de l'industrie et du commerce, l'efficacité du gouvernement –, la logique étant que, si le processus économique dans son ensemble fonctionne correctement, l'élément monétaire se corrigera de lui-même sans nécessité d'une thérapeutique spécifique » Schumpeter, *Histoire de l'analyse économique*, T.I, p. 276, Coll. TEL, Gallimard, Paris

la balance commerciale, allant jusqu'à proposer que ceux qui vendent en fraude soient « pendus et étranglés ».

Une politique basée sur les faits

Les éléments de la stratégie sont ainsi posés : à partir de l'exemple de Venise, cité État qui n'a pas accès à la terre ferme et donc à l'activité agricole, qui exporte des produits manufacturés pour importer des matières premières, comment identifier les « bonnes activités » celles qui vont procurer des rendements croissants ?

Dès le début du ^{xvi}e siècle la monarchie anglaise – quand l'Angleterre est devenue une île, selon l'expression de Fernand Braudel, après sa défaite de 1453 qui lui fait perdre la Guerre de cent ans – se retrouve sur un territoire pauvre qui exporte de la laine brute qui est manufacturée dans les Flandres et en Bourgogne. Thomas Starkey (1495-1538), un de premiers économistes anglais, observe en 1530 que l'Angleterre devrait manufacturer elle-même sa laine avant de l'exporter et limiter l'importation de produits de luxe du continent.

Ces réflexions économiques ne portaient pas d'*a priori* idéologiques, comme on a pu le reprocher à la scholastique médiévale, ni de doctrines économiques qui n'existaient pas, mais d'un effort d'analyse empirique des faits économiques. C'est le sens de l'œuvre magistrale de Schumpeter *Histoire de l'analyse économique*, qui se propose de faire « l'histoire des tentatives visant à décrire et à expliquer les faits économiques et à donner les moyens d'y parvenir⁴⁶ ». Schumpeter s'est concentré sur la compréhension *analytique* des faits économiques par trois catégories d'acteurs : les *docteurs de la scholastique* qui se situent dans la lignée des philosophes et théologiens qui suivent la voie ouverte par Thomas d'Aquin, les *économistes* qui ne sont pas une profession à part mais des acteurs de la vie économique qui observent les faits et cherchent à les comprendre, et les *experts de l'administration*, tant le rôle de l'État et de l'administration devient important pour conduire la stratégie des pays.

46. Schumpeter, *op. cit.*, p. 14.

Tout cela donnera ultérieurement naissance à une science économique, mais Schumpeter prend soin de préciser qu'il n'entend pas assimiler l'économie à une science exacte. Il n'accepte la notion de « science économique » que dans une acception très large, soit « toute espèce de connaissance qui a fait l'objet d'efforts conscients pour l'améliorer » et qui « a mis à jour des techniques spécialisées de recherche des faits et d'interprétation ou d'inférences⁴⁷ ». Contrairement aux doctrines de l'économie néoclassique qui a prétendu – et prétend encore malgré son échec – faire découler la politique d'*a priori* abstraits écartant délibérément les faits par le recours aux modèles mathématiques⁴⁸, la pensée économique s'est construite à partir de l'*analyse des faits*, d'où ont été formulées des inférences stratégiques débouchant sur des politiques économiques de plus en plus délibérées.

Ces politiques sont avant tout intuitives et empiriques, inspirées par les exemples de Venise et de Gênes qui montrent les liens qui unissent innovation technologique et domination politico-économique. Ainsi la puissance de la Hollande, qui va dominer la mondialisation du XVII^e siècle va-t-elle se bâtir à partir d'une petite innovation, le *haringbuis*, un bateau permettant de traiter le hareng à bord, donc sans retourner à terre. Le hareng est pêché, vidé, salé et conservé pour être vendu dans la foulée vers la Scandinavie où les Hollandais obtiennent en échange le bois et le goudron qui sera la base de leur construction et de leur puissance navale du XVII^e siècle, ainsi que des céréales de la Baltique. Cela va permettre à l'agriculture hollandaise de se spécialiser sur les cultures à haut rendement, les tulipes et autres fleurs, lin, chanvre et produits tinctoriaux qui vont alimenter l'industrie textile exportatrice. Ces bénéfices sont investis dans l'achat de bois de la Baltique qui vont permettre la construction de la flotte commerciale hollandaise, basée sur une autre innovation, la *flûte*, gros bateau adapté au commerce à longue

47. *Op. cit.*, p. 30.

48. Cette pratique a été baptisée par Mark Blaug « d'économie du tableau noir » ou tout peut être démontré à l'aide d'équations, dans l'ignorance délibérée du réel, selon les principes fixés par Milton Friedman.

distance vers les Indes⁴⁹. Dans la foulée, la Hollande inaugurera la longue série des bulles technologiques avec la crise de la tulipe en 1636, ce qui va ouvrir un débat sur le lien entre croissance et crises, dont l'événement fondateur sera la crise financière de 1720 qui éclatera principalement en Angleterre avec la faillite de la Compagnie des Mers du Sud et, au même moment, à Paris avec la faillite du système de Law.

La stratégie qui fait la différence

De telles stratégies ne sont bien sûr pas, du moins au début, intentionnelles : causes et effets s'enchaînent pour déterminer une trajectoire technologique dont la logique ne se révèle qu'après-coup, mais que l'expérience historique va permettre au fil du temps de conceptualiser. On voit déjà se profiler la notion de « grappe technologique » que Schumpeter identifiera comme un des moteurs des révolutions industrielles du monde contemporain : une innovation entraîne d'autres qui permettent au pays d'acquérir une position dominante permettant d'autres innovations par drainage des innovations des autres pays, que ce soit par le commerce à longue distance avec les Indes et l'Asie, ou par stratégie délibérée d'acquisition d'une technologie étrangère comme les voyages de Gabriel Jars, commandité par le bureau du commerce de Daniel Trudaine sous le règne de Louis XV, pour rapporter le savoir-faire britannique en matière de développement des mines nationales⁵⁰. Ces stratégies ne sont pas intentionnelles, mais elles s'enrichissent de l'expérience grâce aux controverses sur la nature de la richesse dont Erik Reinert rend compte dans ce livre, esprit de la controverse qui a complètement disparu

49. Philippe Norel, *L'histoire « économique globale »*, Le Seuil, Paris, 2009.

50. Gabriel Jars, *Voyages métallurgiques* en trois volumes, édités de 1774 à 1781. Jars pouvait comprendre le processus de traitement d'un minerai après avoir parcouru 10 minutes un atelier. Non seulement, il décrit ces processus, mais il les compare au fil de ses voyages, en fait les critiques et propose des innovations. Jars n'était pas un innovateur mais un ingénieur : c'est le traitement de la connaissance qu'il rapporte par l'État qui va en faire une innovation qui va contribuer à l'industrialisation de la France.

aujourd'hui au profit de la « logique de discipline ». On observait ce qui marchait chez soi et chez les autres et on le reproduisait avec son génie et dans son contexte propre.

Le succès de l'Europe, Angleterre en tête, dans cette course au développement, est paradoxal. Un voyageur qui aurait navigué en 1420 sur deux fleuves, la Tamise et le Yang Tsé, aurait été frappé par un si grand contraste. Le Yang Tsé était au cœur d'un vaste réseau de canaux qui reliaient Pékin, Nankin et Hangzhou et son trafic commercial avait impressionné Marco Polo. Par contraste, la Tamise n'était qu'un vaste marécage. Quand Henry V revient à Londres après sa victoire à Azincourt, c'est à peine une ville. La population avait été réduite à 40 000 habitants par la peste noire, un dixième de la population de Nankin. La vie anglaise était, selon la description qu'en donnera Thomas Hobbes « solitaire, pauvre, méchante, brutale et courte⁵¹ ».

Comment se fait-il que, alors que toutes les techniques qui sont à la base de la première révolution industrielle sont venues de Chine, elle ait eu lieu en Angleterre puis dans le reste de l'Europe ? Si les causes sont multifactorielles, un facteur semble dominer, qu'il est important de comprendre à l'heure de la III^e révolution industrielle, celle du numérique et des biotechs : il réside dans l'ambivalence du concept de « technologie » qu'il faut comprendre comme le fait Joel Mokyr comme la combinaison de la *techné* (la technique taciturne) et le *logos* (la connaissance). « *Technology is knowledge* » ne cesse de marteler cet historien de la révolution industrielle⁵². C'est effectivement la capacité à penser la technique qui va faire la différence. Toutes les économies du monde ont été des économies de la connaissance, souligne Christopher Freeman, mais le succès de la révolution industrielle vient de cette capacité à chercher des applications pratiques aux intuitions théoriques, en donnant la primauté à la faisabilité technique, sans nécessairement maîtriser tous les sous-jacents

51. Niall Ferguson, *Civilization*, Penguin Books, 2011.

52. Joel Mokyr, *The Gifts of Athena, the Historical Origins of the Knowledge Economy*, Princeton University Press, 2002.

théoriques et à créer un climat institutionnel favorable à la diffusion de la connaissance.

L'approche de la science développée par Francis Bacon (1561-1626) va permettre de faire le lien entre découverte scientifique et progrès technologique appliqué à l'amélioration de la condition humaine, philosophie qu'enrichiront le Français Blaise Pascal (1623 -1662) et l'Italien Giambattista Vico (1668 -1724). La culture scientifique qui se développe au xvii^e siècle n'est plus celle des aristotéliens qui recherchaient la cause ultime des phénomènes, mais les règles qui gouvernent les mouvements de la nature et permettent de les rendre prédictibles. Pour Bacon, l'activité philosophique et scientifique ne doit pas avoir pour fin la pure spéculation qui aurait pour but la découverte des vérités ultimes qui ne peuvent être que l'œuvre de Dieu, mais l'amélioration de la condition humaine. Il ne s'agit pas de considérer la nature de loin, du point de vue spéculatif, mais de regarder l'application pratique de la science⁵³. Bacon va établir la dignité de l'activité scientifique comme bien public⁵⁴ en en faisant la conjugaison de la connaissance de la vérité et de l'utilité pour les hommes⁵⁵. Francis Bacon a mis en évidence que c'est ce

53. Ce qui suppose la prise en compte du contexte et de faire prévaloir, selon la formule de Pascal «l'esprit de finesse» sur «l'esprit de géométrie». Cette critique peut être appliquée à l'économie néoclassique et à sa prétendue rationalité universelle s'appliquant indifféremment à toutes les nations.

54. Il sera à l'origine de la création en Angleterre de la *Royal Society* et en France de l'Académie des sciences. Je renvoie aux travaux de Liliane Hilaire-Perez sur ce point.

55. Dans le *Novum Organum*, Bacon définit ainsi la complémentarité entre recherche théorique et application pratique: «vérité et utilité sont une seule et même chose, et les œuvres elles-mêmes doivent être plus estimées pour les gages qu'elles fournissent à la vérité que pour les commodités qu'elles procurent à la vie». La philosophie de Bacon a souvent été à tort qualifiée d'empiriste et d'utilitariste. Elle est en fait aux antipodes de l'utilitarisme vulgaire et égoïste car elle vise non le bonheur d'un homme en particulier mais le bien de l'humanité et procédé par itérations entre hypothèses théoriques et expérimentation. Son approche est basée sur une compréhension de la nature pour en mettre les principes au service de l'amélioration

rapport à la technologie qui est à la base du développement : « *Il y a une différence étonnante entre la vie de l'homme dans la plus civilisée des provinces d'Europe et le plus sauvage et le plus barbare district de la nouvelle Inde. Cette différence ne vient pas du sol, pas du climat, pas de la race mais des arts* » (*Novum Organum*, 1620). Bacon pose clairement le lien de causalité entre les activités humaines et les institutions : ce sont elles qui déterminent les institutions dont elles ont besoin pour se développer. Cette logique de la découverte procède d'une démarche expérimentale qui suppose et produit les institutions dont elle a besoin. On retrouve aujourd'hui ces analyses chez les historiens évolutionnistes comme Carlota Perez quant au lien entre changement technologique et changement institutionnel.

Qu'est-ce qu'un État stratège ?

Le décor est donc très tôt planté pour donner un contenu à l'État stratège. On peut le résumer en six qualités fondamentales.

C'est un État qui :

- a une vision politique de la société ;
- a compris que les sources de la création de richesse résident dans le choix des « bonnes activités » à rendement croissant ;
- a compris que richesse et puissance étaient intimement liés ;
- a compris le lien entre réforme de l'administration et stratégie de l'État ;
- promeut les entrepreneurs et combat les rentiers ;
- tient la finance à bride serrée.

C'est un État qui, tout d'abord, a une vision politique de la société.

de la condition humaine, ce qu'il a résumé dans la formule « *On ne peut comprendre la nature qu'en lui obéissant* ».

Schumpeter souligne la filiation des premiers économistes avec l'enseignement de la Scholastique et de Thomas d'Aquin. L'économie n'a de sens qu'au service d'une société régie par le principe du bien commun. Le bien commun n'est pas qu'un impératif moral normatif issu de la doctrine chrétienne du droit naturel. C'est aussi, chez Thomas d'Aquin et Luis de Molina⁵⁶, un principe pratique qui naît de l'analyse de la nature des choses, de ce qui est socialement opportun et nécessaire. Dans les écrits des premiers économistes italiens, la synergie entre activités économiques est productrice de *ben comune* parce qu'elle contribue au développement harmonieux de la Cité dans l'idéal du *Bon gouvernement* représenté dans la fresque d'Ambrogio Lorenzetti à l'Hôtel de ville de Sienne⁵⁷. Le droit naturel normatif (qui fonde la légitimité des politiques) ne peut se concevoir sans un droit naturel pratique (qui a des effets naturellement bénéfiques). Chez Thomas d'Aquin, la réconciliation se fait au travers du concept aristotélicien de «justice» qu'il rapproche du concept «d'ajustement». Est juste ce qui non seulement procède du droit naturel normatif, mais est également «ajusté» à une

56. Luis de Molina, jésuite espagnol du siècle d'or, soutient, à partir d'une interprétation de Thomas d'Aquin, la compatibilité entre la grâce et le libre-arbitre, s'inscrivant ainsi contre la tradition augustinienne. Son ouvrage, *Concordia*, déclencha une des grandes controverses de la Renaissance entre jésuites et dominicains sur le rapport entre ordre divin et liberté humaine, dont l'utilité fut reconnue par la papauté qui interdit à chaque partie de se traiter d'hérétique. Molina s'opposa notamment au commerce des esclaves ;

57. «*Le bon gouvernement*» repose sur les vertus cardinales de saint Ambroise (Tempérance, Justice, Force et Prudence) en compagnie de la Magnanimité et de la Paix, assises à ses côtés, et des vertus théologiques de saint Paul (la foi, l'espérance et la charité). Mais la clé est la Justice, notamment sociale, qui repose sur la Concorde et l'égalité qui doit régner entre les citoyens représentés en rang, tous tenant une corde (symboles de l'entente). Ce sens de la justice est le fondement de toute société. Il trouve sa source dans la philosophie politique romaine, notamment chez Cicéron pour qui seul l'accomplissement des exigences de justice permettra à l'idéal du bien commun de perpétuer. Voir, Rochet, 2010, article cité.

situation pour servir l'intérêt social⁵⁸. Ce retour aux économistes de la Renaissance nous fournit donc une pensée beaucoup plus riche que l'économisme qui éliminera la philosophie morale après Adam Smith (et à son corps défendant comme nous le verrons plus loin), qui va soumettre le bien commun aux seuls principes utilitaristes du bien individuel et le réduire à la charité comme rustine des dommages collatéraux de l'économisme. Et c'est un enseignement redécouvert aujourd'hui sous la plume d'économistes comme Dani Rodrik qui montre qu'il n'existe pas de « bonnes institutions » dans l'absolu, et que toute bonne politique publique est l'art de conjuguer quelques grands principes universels dans un contexte.

C'est un État qui a compris que les sources de la création de richesse résident dans les activités à rendements croissants causés par la synergie entre activités économiques.

C'est sans doute une des contributions les plus originales et novatrices d'Erik Reinert à l'histoire économique : toutes les activités ne se valent pas (à la différence de l'économie dominante actuelle pour laquelle toutes les activités économiques se valent) et la croissance est irrégulière⁵⁹ et cette irrégularité vient des choix politiques d'activités économiques.

Au début du XIX^e siècle, Johan Heinrich Von Thünen (1738-1850) développa un idéal type de cité où les activités à rendements croissants sont concentrées au centre, la ville, où les synergies sont les plus fortes avec la concentration de la population et des activités. Au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la ville, les synergies diminuent, les rendements baissent, les coûts de transport augmentent et les activités industrielles cèdent la place à des activités agricoles à rendement décroissant. Cet État type est limité géographiquement par la distance et le manque de

58. Schumpeter *op. cit.* p. 164

59. Erik Reinert emploie le terme de « *uneven growth* » que l'on pourrait également traduire par « croissance inégale ». J'emploie l'adjectif « irrégulier » pour éviter toute confusion avec le concept marxiste et tiers-mondiste de Samir Amin sur le « développement inégal » qui est totalement différent.

moyens de transport efficace sur terre qui permet au phénomène de rendements croissant de se propager. La première « mort de la distance » va être la navigation à longue distance dans l'Atlantique (la seconde sera celle des chemins de fer) qui va ouvrir la voie à l'expansion politico-commerciale.

L'apport de Thünen est important pour comprendre la logique des rendements croissants qui est au cœur de l'analyse d'Erik Reinert : la croissance est irrégulière et inégale ; elle est plus forte au centre où les synergies sont les plus fortes. Plus elles sont fortes, par la variété des activités, plus l'agglomération produit de richesses et plus elle peut acheter la production de moindre valeur de la périphérie. Mais il y a une frontière économique à cette économie monde quand les coûts de transport rendent l'achat des produits primaires de la périphérie non-pertinents. Soit la ville centre accroît ses rendements et peut élargir sa zone de chalandise en achetant plus cher, compensant ainsi les coûts de transport, soit, au contraire, la périphérie baisse les salaires et rentre dans un processus de sous-développement.

La *première option* est celle des rendements croissants, ou une stratégie à la Nicolas Kaldor (1908-1986) qui fut un des premiers théoriciens contemporains du développement industriel : plus une firme produit un bien, plus elle accumule de l'expérience et plus elle est capable de produire à moindre coût et de meilleure qualité. Cœur et périphérie peuvent augmenter leur productivité et faire reculer la frontière économique. Plus, un pays peut faire le choix d'être « non-compétitif » et de produire à perte pourvu qu'il progresse sur la courbe d'apprentissage, à l'abri, bien sûr, de barrières douanières pour protéger ses « industries dans l'enfance » selon la définition de Friedrich List. Ce fut typiquement le mode de croissance de la Corée du Sud après guerre.

La *seconde option* est celle de l'économie dominante inspirée de la « théorie des avantages comparatifs » de Ricardo. Le centre va convaincre la périphérie de se spécialiser dans des activités à rendements décroissants pour accéder à des marchés lointains, au-delà de la frontière économique, en abaissant les salaires et accroissant la pression sur la main-d'œuvre. Cela s'est produit en Pologne au début du XVI^e siècle : les propriétaires terriens ont pressuré la paysannerie pour pouvoir exporter des grains vers

les riches marchés hollandais. Campagnes et villes polonaises s'appauvrirent et la population diminua : les seigneurs polonais avaient ainsi détruit, aveuglés par le profit à court terme, les bases de leur propre prospérité⁶⁰. Le même schéma se produit aujourd'hui avec la « mort de la distance » provoquée par la révolution des transports. Un pays entier peut être spécialisé vers l'exportation de produits bruts vers un cœur riche, au profit d'une oligarchie locale qui s'enrichira sur la destruction du capital productif du pays.

L'État stratège, au contraire, selon l'expression de Gerschenkron, se doit d'être actif pour créer des villes qui vont stimuler des phénomènes d'agglomérations industrielles : les industries vont croître au centre et l'effet des rendements croissants va se déployer sur la technologie de la périphérie agricole dont les rendements vont croître.

C'est un État qui a compris que puissance et richesse sont intimement liées.

Cette puissance est avant tout intellectuelle et repose sur la capacité à maintenir une société qui est capable de penser la technologie et de la développer dans l'intérêt de la société. Nous avons ici les phénomènes de « grande divergence⁶¹ » entre l'Occident et la Chine, et de « longue divergence⁶² » entre l'Occident et le monde arabo-musulman. À Bagdad au VII^e siècle, le calife avait ouvert des « maisons de la sagesse » qui

60. Robert Brenner, 1985. « *Agrarian Class Structure and Economic Development in Pre-Industrial Europe* »

61. Kenneth Pomeranz « *The Great Divergence* », 2000. Pomeranz montre que la productivité du travail était la même en Angleterre et dans le bassin du bas Yang Tsé au début du XIX^e siècle. L'Angleterre a acquis sa suprématie par la supériorité intellectuelle acquise au travers de trois siècles de recherche de domination politico-commerciale et de co-évolution entre ses institutions et son développement.

62. Timur Kuran, « *The Long Divergence* », 2010, montre que la décadence du monde musulman n'est pas fondamentalement liée aux règles de l'islam (sauf l'interdiction de l'apostasie) mais d'un enchaînement de décisions de fermeture culturelle qui a bloqué l'évolution de l'islam.

étaient chargées d'intégrer tous les savoirs grecs et romains dans une culture musulmane florissante. Le processus s'arrête au x^e siècle avec la «fermeture des portes de l'*itjihad*» qui est l'arrêt du processus de production de règles de droit à partir de l'interprétation des enseignements prophétiques, ouvrant la voie à une longue décadence que ne parviendra pas à arrêter l'expansion de l'Empire ottoman après la prise de Byzance en 1453. L'Empire refusa tous les apports des Lumières et de la technologie européenne et attendra 1727 pour introduire l'imprimerie à l'initiative d'un haut fonctionnaire né chrétien en Transylvanie, Ibrahim Müteferrika, qui présenta un mémoire au Sultan Mahmud I sur les raisons du retard de l'Empire sur le monde chrétien. Ce retard intellectuel se répercutait sur le plan militaire et les Ottomans avaient perdu l'avance acquise sous Soliman le Magnifique, ce retard se manifestant par le déclin de l'art militaire ottoman que traduisent ses échecs répétés pour la prise de Vienne.

Mais c'est aussi – et surtout – un État qui sait faire usage, au besoin, de la puissance militaire au service du développement économique. Les Hollandais qui ont dominé la mondialisation du xvii^e siècle se sont faits détrôner par les Anglais du fait de leur désintérêt pour les questions militaires. Les directeurs de la Compagnie hollandaise des Indes orientales (la VOC) s'en sont remis à leur seule supériorité technologique sur les Portugais pour contrôler l'Océan indien. Ils financèrent même une entreprise portugaise pour rependre le Brésil à la compagnie hollandaise rivale – la Compagnie des Indes occidentales. Ils en vinrent à acheter de la dette anglaise qui servit au développement de l'*East India Company* (EIC) moyennant l'engagement de l'EIC de contribuer à l'entretien des places fortes. Les Hollandais, bien qu'ils maîtrisassent le commerce, se firent éliminer militairement par une succession de conflits armés entre l'EIC et la VOC entre 1650 et 1700⁶³.

Stratégie qu'avait parfaitement compris Alexander Hamilton dans sa volonté de doter les jeunes États-Unis d'une puissance

63. Herman Schwartz, «*States versus Markets, the Emergence of a Global Economy*», 3rd ed. Palgrave 2010.

militaire, et qu'il défendit face aux tenants d'un État faible fondé sur l'idéal du petit commerce défendu par Thomas Paine, de la république rurale seule porteuse de moralité face à la corruption de la richesse, et soutenu par les grands propriétaires terriens esclavagistes du sud, comme Jefferson⁶⁴.

Comment s'articulent les deux ? Le débat a été ouvert en Grande-Bretagne par un article de Gallagher et Robinson sur « l'impérialisme du libre-échange⁶⁵ » qui ont relevé une relation inverse entre l'expansion militaire de l'Empire britannique et celle du libre-échange. Le véritable impérialisme anglais était celui, informel, du libre-échange, comme résultat logique de la politique d'industrialisation commencée sous Elisabeth I et de l'avantage décisif pris avec la I^e révolution industrielle et mis en œuvre par la politique appliquée de manière constante : exporter des produits manufacturés et importer des produits bruts. Une fois cette domination acquise à la fin du XVIII^e siècle grâce à des politiques protectionnistes d'accumulation de la technologie⁶⁶, l'Angleterre est en mesure de développer une stratégie de libre-échange pour exporter ses produits industriels et importer les produits bruts, les denrées agricoles notamment, qui lui manquent. Gallagher et Robinson notent une corrélation inverse entre le succès des doctrines manchestériennes (le libre-échangisme) et l'expansion militaire de l'Empire britannique. C'est dans la seconde moitié du XIX^e siècle, quand le libre-échange a montré ses limites (par détérioration des termes de l'échange de l'Angleterre elle-même) et que les doctrines manchestériennes sont démenties par les faits, qu'il y a relance de l'entreprise impériale militaire⁶⁷. Le principe

64. On retrouve cette alliance entre classes mais avec pour point commun le refus de l'État central dans le mouvement du *Tea Party* aujourd'hui. Pour une analyse, voir Christopher Lasch « Le seul et vrai paradis », Champs Flammarion, Paris.

65. John Gallagher & Ronald Robinson « The Imperialism of Free Trade » *The Economic History Review*, Vol VI 1, 1953

66. Claude Rochet, « L'innovation, une affaire d'État, gagnants et perdants de la III^e révolution industrielle », L'Harmattan, Paris, 2007

67. Ce qu'avait remarqué également Lénine : « Quand le marché libre eut atteint son apogée en Grande-Bretagne, soit entre 1840 et 1860, les

de domination du monde par l'Angleterre était de « *commercer par le contrôle informel si possible, non diriger, commercer en dirigeant si nécessaire* ». Cette domination était couramment assurée par des traités de libre-échange, avec la Perse en 1838 et 1857, les traités trucs de 1838 et 1861, le Japon en 1858 et une myriade d'accords moins formels qui permirent aux Anglais d'accroître leur zone commerciale.

Les postes militaires anglais tout autour du globe étaient essentiellement là pour sécuriser les routes maritimes, et peu orientés vers la conquête des terres intérieures. Les libre-échangistes orthodoxes comme Richard Cobden se sont opposés à l'expansion militaire. Cobden a féroce­ment critiqué la guerre de l'opium, et l'ouverture à coups de canon du marché chinois de l'opium s'est révélée défavorable à la balance commerciale britannique avec la Chine jusque dans les années 1869-1873, le seul gagnant étant le commerce de l'opium depuis l'Inde. Pour Cobden, l'impérialisme militaire s'assimilait à « entrer dans une maison par derrière à la manière d'un cambrioleur et proposer de parler affaires tandis que certains de ses habitants baignent dans leur sang et que d'autres continuent de combattre les assaillants⁶⁸ ».

Le « soft power », par la domination des idées et l'hégémonie politique et industrielle, est donc le meilleur moyen d'assurer l'expansion d'un pays et l'impérialisme informel s'est avéré beaucoup plus efficace que l'impérialisme formel. Indépendant sur le papier, l'Empire ottoman du XIX^e siècle était de fait sous l'influence des exigences européennes, et David Landes montre que l'Égypte, dépendance ottomane, était de fait sous le contrôle informel des Banques européennes, contrôle qui deviendra formel avec la faillite de l'Égypte qui amènera son occupation par les Anglais⁶⁹. Il en fut de même pour l'Amérique latine qui ne fut

politiciens bourgeois du pays étaient (...) d'avis que la libération des colonies et leur complète séparation de la Grande-Bretagne était inévitable et désirable.» in *L'Impérialisme, stade suprême du capitalisme*.

68. in Oliver Macdonagh, « The Anti-Imperialism of Free Trade » *The Economic History Review*, 1962 V.14-3

69. David Landes, « *Banquiers et Pachas: Finance internationale et impérialisme économique en Égypte*, » 1958, Albin Michel, Paris

jamais si soumise à l'Occident qu'après son émancipation de la domination formelle de l'Espagne. Lors de la reconnaissance de l'indépendance de l'Amérique latine, Canning, secrétaire d'État aux affaires étrangères déclare en 1824 : « L'Amérique espagnole est libre et si nous ne gérons pas stupidement nos affaires, elle est anglaise⁷⁰. »

Erik Reinert se montre très critique sur l'entreprise coloniale. Niall Fergusson en fait un bilan détaillé⁷¹ : la colonisation britannique et ses prétextes commerciaux n'ont pas rapporté grand-chose à la mère patrie tout en coûtant fort cher. L'affirmation, ressassée à loisir, selon laquelle l'Europe a eu besoin des colonies pour l'expansion du capitalisme « est pure stupidité » souligne David Landes⁷². Encore plus pour la colonisation française, œuvre de la gauche politique à partir de 1848, qui avait pour motif « la mission civilisatrice de la France » d'apporter le progrès et la civilisation aux populations – la gauche parlait alors de « races inférieures » – qui en étaient exclues. Dans les deux cas, la spécialisation des pays colonisés dans la production de matières premières n'a été que ce qu'elle aurait été sans la colonisation. En pratique, les pays colonisés ont bénéficié de transferts de technologies, notamment sur le plan médical, et d'infrastructures, mais l'implantation de colons a réintroduit chez les pays colonisateurs une culture féodale dont l'industrialisation venait de les faire

70. in Gallagher et Robinson, p. 8

71. Niall Fergusson, *Civilization, op. cit.* Fergusson analyse la colonisation dans son chapitre consacré à la médecine pour bien souligner le décalage entre les motifs économiques supposés de la colonisation et sa réalisation qui se voulait plus une *civilisation* qu'une *colonisation*, exception faite de la colonisation belge au Congo qui ne fut que pure prédation sous l'influence de Léopold II de Belgique, « vénéralité faite roi » (David Landes), et de la colonisation allemande en Namibie qui fut la répétition des camps d'extermination qui sera mise en œuvre par le III^e Reich. A la fin du XIX^e siècle, la France dépensait plus en santé par habitant en Afrique qu'en métropole. Au total, la colonisation coûta bien plus cher que ce qu'elle rapporta, et nonobstant les transferts de technologies et la construction d'infrastructures, infligea des blessures inutiles aux pays colonisés.

72. « *Richesse et pauvreté des nations* », p. 554, Albin Michel, Paris

sortir, au point que dans le cas de l'Algérie de créer un fossé tel entre des « Français d'Algérie » et des « Français de France », on se retrouva dans une situation analogue aux débuts des États-Unis divisés entre un nord industriel et un sud agro-exportateur, qui faillit déboucher sur une guerre civile⁷³.

Le phénomène de l'impérialisme informel est d'une actualité de plus en plus grande avec les nouvelles formes qu'il prend dans le cadre de l'actuelle mondialisation, que l'on appelle désormais « stratégie d'influence », sur lesquelles deux parlementaires français ont récemment publié un rapport particulièrement fourni⁷⁴. Ces vecteurs d'influence reposent de plus en plus sur des vecteurs privés, dont les auteurs évaluent le nombre à 37 000. Cette privatisation de l'influence provient de trois phénomènes : l'émergence de firmes multinationales aussi puissantes que les États, les privatisations de pans entiers de l'économie dont les acteurs développent leur propre stratégie d'influence et la multiplicité des échanges qui accroît le besoin d'unifier les procédures et les normes. La normalisation est ainsi devenue, sous des apparences techniques et par les contraintes qu'elles induisent, un élément de cadrage des politiques publiques. Face au déclin et à l'impuissance des actions militaires, les actions d'influence, directes ou diffuses, par le biais d'acteurs privés posent un nouveau défi aux États qui devront en maîtriser la dynamique ; à peine d'être maîtrisés par elle.

73. Charles André Jullien dans *L'Afrique du Nord en marche* (1952) montre l'écart et l'incompréhension existant entre « les Français d'Algérie », « les Français de Tunisie » – il y eut très peu, grâce à Lyautey, de colonie de peuplement au Maroc – et la métropole. Une culture féodale d'exportation de produits non manufacturés d'un côté, une production industrielle de l'autre. La situation postcoloniale n'a rien arrangé et a même fait empirer la situation : les transferts de technologies ont cessé et le colonialisme formel a été remplacé par le « colonialisme du bien-être » qui spécialise, de manière bien plus efficace, les anciennes colonies dans des économies à rendements décroissants.

74. Jean-Michel Boucheron et Jacques Myard, députés, « *Les vecteurs privés d'influence internationales* », Rapport d'information n° 3851, 2011, Assemblée Nationale, Paris.

C'est un État qui a compris le lien entre réforme de l'administration et stratégie politique de l'État.

C'est Venise qui donne le ton avec la première législation sur les brevets d'invention en 1474. En reconnaissant le rôle de l'invention dans le développement économique l'État est amené à se transformer lui-même. Comme le souligne Liliane Hilaire-Perez⁷⁵ «*non seulement les inventions consolident les assises matérielles de la puissance, par exemple à la guerre, mais leur prise en compte induit une rationalité de l'administration, favorise la bureaucratisation de l'État devenu «technostructure», tout en ouvrant la voie au projet gouvernemental.*». Si l'idéal baconien donne naissance au système des brevets en Angleterre et en France au travers du système des *patents* et des monopoles royaux, ils prennent deux formes différentes: en Angleterre, l'idéal de la science comme politique d'État est corrompu par le clientélisme et, dès 1601, Elisabeth I^e doit annuler les *patents* les plus controversées, le système étant gangrené par le népotisme et devra être repensé. Cela démontre tant la compréhension par l'État de l'importance de l'accumulation de technologie et de sa préservation, que la diversité des relations possibles entre État et technologie; la France conservant le lien vénitien très étroit entre politique et invention, l'Angleterre prenant ses distances au xvii^e siècle avec la prérogative royale. Selon la formule de Daniel Roche «*l'artisan inventif est, à la fin du xvii^e siècle, un héros social plus technicien que savant en Angleterre, plus savant que technicien en France*», des caractéristiques nationales encore très marquées aujourd'hui.

Mais les deux pays ont eu le même souci de libérer, par l'intervention politique de l'État, l'inventeur tant des tutelles académiques que du culte du profit à court terme. De même, l'État ne fait pas que protéger et assurer la promotion de l'inventeur: il intègre lui-même la technique pour moderniser son appareil.

75. Liliane Hilaire-Pérez, «*L'invention technique au Siècle des Lumières*», 2000, Albin Michel, Paris

«Non seulement les inventions consolident les assises matérielles de la puissance, par exemple à la guerre, mais leur prise en compte induit une rationalité de l'administration, favorise la bureaucratisation de l'État devenu «technostructure» tout en ouvrant les voies au projet gouvernemental⁷⁶.»

Il y a donc très clairement eu coévolution entre État, technologie et modernisation de l'administration pour développer des pratiques qui peuvent faire pâlir d'envie l'innovateur et le modernisateur des institutions publiques du XXI^e siècle: intégration de l'utilisateur dans le processus de validation de la réalité de l'invention et de son utilité sociale et travail collégial des administrations – héritage du colbertisme – pour valider le privilège exclusif qui viendra récompenser l'inventeur. Les inventions deviennent des outils privilégiés de réforme. «*Les Lumières inaugurent l'ère de la technologie politique, de la "politisation de la technologie"*» selon l'expression de Steven L. Kaplan, et font de l'invention une affaire d'État⁷⁷.» Que ce soient les *patents* anglaises ou les monopoles français, dans chaque cas, l'État cherche à équilibrer le poids du monopole qui récompense l'inventeur et la diffusion de l'invention. Cette «politisation de la technologie» revient aujourd'hui à l'ordre du jour, avec le développement de politiques d'intelligence économique, explicitement tout au moins car, en pratique, cela a toujours été, sous des formes diverses, le cas.

Cette innovation dans la machine étatique ne reposait pas que sur des percées scientifiques: elle provenait de ce qu'on appelle aujourd'hui le management. Par exemple, la clé de la puissance de la *Royal Navy* était sa capacité à maintenir en mer jusqu'à 80 % des navires et des marins grâce à un management habile de la chaîne logistique: réparation, équipage, avitaillement⁷⁸, chiffre que ne purent atteindre ni les Français, ni les Hollandais. Les capitaines devaient accrocher l'ennemi dès que possible. De sorte que les jeunes officiers et les équipages acquerraient plus

76. *op. cit* p. 36

77. *op. cit.* p. 136

78. Findlay, O'Rourke *op. cit.* p. 256,

d'expérience. La *Navy* avait compris le caractère stratégique de la connaissance, dont bénéficiait la Marine de commerce qui devenait à son tour un réservoir de compétences en temps de paix aisément convertible en force militaire.

La nécessité d'une coévolution de l'administration de l'administration et de l'État est un élément clé de l'État stratège. Un courant de recherche actuel met l'accent sur les tentatives de moderniser l'administration française face à cette grande entreprise de redressement. Philippe Bezes⁷⁹ fait l'histoire de ces hauts fonctionnaires réformateurs qui avaient compris le besoin de modernisation de l'administration pour faire face aux enjeux de la planification qui donnait, en cette période des «trente glorieuses» le pouvoir aux ministères techniques. Les hauts fonctionnaires du Ministère des finances, Direction du Budget et Direction de la prévision, comprirent la nécessité de s'allier pour développer le savoir-faire micro-économique nécessaire à la mise en œuvre des grands programmes macro-économiques du Plan. On envoya des hauts fonctionnaires aux États-Unis étudier l'expérience du *Planning, Programming and Budgeting System* lancée par le secrétaire d'État à la défense, Robert Mc Namara. Mais nous étions bien loin des idées actuelles de copie de supposés «modèle étrangers: Pour Bezes, il s'agissait plus «de s'inspirer que d'importer» d'une logique où le *planning* définit la stratégie (le choix des objectifs), le *programming* la tactique de choix des moyens et de la mise en œuvre, et le *budgeting* les allocations de ressources budgétaires. L'administration sort de sa culture purement technocratique en travaillant avec des sociologues, au premier rang desquels Michel Crozier – dont il faut plus retenir les travaux sur la sociologie du changement dans l'administration que la malheureuse contribution au rapport de la Trilatérale.

Crozier n'a pas défendu un point de vue libéral remettant en cause la planification «à la française», il en a au contraire souligné le rôle comme ferment d'une réforme en profondeur de l'administration, face au constat que, dans son état d'alors, l'administration ne pouvait être un relais fiable de l'action politique

79. Philippe Bezes, «*Réinventer l'État: les réformes de l'administration française (1962-2008)*», PUF, 2009

constituée par le Plan. Des liens se tissent entre hauts fonctionnaires réformateurs et sociologues pour mettre le mode de pensée et de fonctionnement de l'administration en adéquation avec la stratégie politique ambitieuse formulée par l'État gaullien en 1958. Crozier promeut une démarche de recherche de type baconien ou «seules l'observation et l'analyse du «comment ça change» et du «comment les gens changent», bref «l'apprentissage social et institutionnel», permettent de cerner les capacités d'action des réformateurs⁸⁰». De là naîtra le «management public» que Crozier ne considérera pas comme un agrégat de techniques managériales, comme va le prétendre plus tard le NPM, mais comme un «art» au sens classique du terme, soit la capacité à gérer un environnement complexe tissé de contradictions, où la capacité d'adaptation au contexte et de création de connaissance opérationnelle *in situ* est la clé. Nous étions donc aux antipodes de «l'institutionnalisme naïf» de la logique de discipline, ce que Crozier a formulé dans le titre d'un de ses ouvrages les plus connus «*on ne change pas la société par décret*».

Le passage à un pilotage par les résultats avec la mise en œuvre de la LOLF⁸¹ à partir du 1^{er} janvier 2006, aurait pu constituer une occasion de redonner au politique son pouvoir de conception stratégique et de suivi de la mise en œuvre des politiques publiques. Cela supposait une coévolution avec l'innovation administrative et notamment avec l'innovation dans les technologies de l'information qui sont à la base de la III^e révolution industrielle. Malheureusement, du fait de la confusion introduite entre la politique et la gestion par les vagues de la «logique de discipline», de la «bonne gouvernance», qui ont réduit la politique à la gestion, ces occasions ont été, à ce jour, perdues⁸², alors qu'il y avait là une opportunité pour mettre en

80. Bezes, *op. cit.*, p. 91

81. «Loi Organique sur les Lois de Finances» (2001), qui instaure le principe du vote du budget par objectifs et la mesure des résultats de la dépense publique de l'État.

82. J'ai consacré de très nombreux articles sur ce sujet, dont on retrouvera l'essentiel dans «*Conduire les politiques publiques, de la stratégie aux résultats*», 2010, De Boeck Université, Louvain, Belgique.

phase la gestion publique avec le nouveau paradigme socio-économique de la III^e révolution industrielle⁸³.

C'est un État qui promeut les entrepreneurs et combat les rentiers.

Contrairement à la légende libérale qui fait de l'égoïsme individuel le socle de la vertu publique, les libéraux de xvii^e et xviii^e n'ont pas ménagé leurs critiques féroces envers les « prodigues » (Adam Smith) qui gaspillent l'argent et la classe des marchands qui s'opposent par leur égoïsme aux autres catégories de la société et à la nation dans son ensemble. Robert Peel dénonça en 1846 les membres inutiles et fainéants de la *gentry* en termes durs « ... des gens qui n'ont pas accès à notre savoir et ne pourraient en profiter s'il y avait accès, qui passent leur temps à manger et à boire, chasser, jouer, aller aux courses, etc. ». Il fut suivi en 1876 par Gladstone qui dit de l'aristocratie « il n'y eut jamais en aucune occasion dans ma mémoire où elle a impulsé et réalisé une quelconque des grandes mesures qui ont durant le demi-siècle dernier contribué autant à la renommée et au bonheur de l'Angleterre⁸⁴ ».

List, qui fut le plus grand et le plus pertinent critique de l'hypocrisie anglaise du libre-échange, ne tarit pas d'éloge sur la vertu de la société anglaise : La noblesse y reçoit « une nouvelle infusion d'activité civile et patriotique, de lumières, d'instruction, d'intelligence et de richesses, tandis qu'elle lui rend une partie de l'éducation et de l'indépendance d'esprit qui lui sont propres, abandonne ses cadets à leurs ressources personnelles, et sert de stimulant à la bourgeoisie pour de grandes actions⁸⁵ ».

Quand un pays a atteint le sommet de la courbe en « S » du cycle technologique en cours, il tend à perdre de son esprit d'entreprise et à devenir rentier. C'est ce qui arrive à L'Angleterre qui est

83. Voir Claude Rochet « LOLF et changement de paradigme » dans l'ouvrage collectif « *Le management public en mutation* », L'Harmattan, 2008

84. in « *The Anti Imperialism of Free Trade* », art. cit.

85. Friedrich List « *Le système national d'économie politique* », Coll. TEL ; Gallimard, Paris p. 452

rattrapée par les États-Unis et l'Allemagne pour la productivité du travail, dès la fin du XIX^e siècle, puis définitivement par la France des Trente glorieuses. On peut en résumer la cause – l'abondante littérature sur les causes du déclin anglais converge en ce sens : la perte de l'esprit d'entreprise au profit de la finance. Des historiens évolutionnistes comme David Landes parlent d'une « constipation entrepreneuriale » fondée sur une arrogance sans limite :

« La faiblesse de l'entreprise britannique reflète cette combinaison d'amateurisme et de complaisance. Ses marchands, qui s'étaient autrefois emparés des marchés du monde, les considéraient comme garantis. Les rapports consulaires sont remplis de l'incompétence des exportateurs britanniques, leur refus de s'adapter aux goûts et au pouvoir d'achat des clients, leur refus d'essayer de nouveaux produits dans de nouvelles régions, leur insistance à croire que chacun dans le monde peut parler et compter en livres, shillings et pence. De même, l'entrepreneur britannique était connu pour son indifférence au style, son conservatisme face aux techniques nouvelles, son refus d'abandonner son identité traditionnelle pour la conformité implicite de la production de masse⁸⁶. »

Quand le noble du XVIII^e siècle prenait pour modèle l'industriel et investissait, comme Lord Bridgewater, dans les techniques nouvelles, l'industriel du XIX^e est pris dans un engouement de *gentrification* et de recherche de la rente foncière. C'est un arrêt du processus d'évolution commencé près de quatre siècles plus tôt.

Nicholas Crafts⁸⁷ en résume les causes : outre la perte de l'esprit d'entreprise, l'absence d'investissement dans le capital humain, la défaillance de l'investissement, la taille trop petite des entreprises britanniques qui ne convient plus à la production de masse, des consensus sociaux qui se délitent et surtout une foi trop ancrée dans la capacité du marché à réguler l'économie.

86. Landes, *op. cit.* p. 337

87. Crafts, Nicholas, 2004 « Long Run Growth », in “*The Cambridge Economic History of Modern Britain*”, edited by Roderick Floud and Paul Johnson, Cambridge University Press

Plusieurs enseignements de cette évolution restent d'actualité : Les innovateurs et les entrepreneurs font rarement fortune – ce qui est toujours vrai aujourd'hui malgré quelques cas emblématiques. Gregory Clark⁸⁸ a tracé l'évolution de la fortune des innovateurs de la I^e révolution industrielle : des 379 héritages de plus de 0,5 millions de £ laissés dans les années 1860, seuls 11 % venaient du textile. Les gagnants ne sont pas les innovateurs mais les bénéficiaires de l'innovation, et le système des brevets offre une bien maigre protection. Seuls Richard Arkwright et Robert Peel, parmi les innovateurs de l'époque, firent fortune. Richard Arkwright meurt en 1792 en laissant à son fils, également prénommé Richard, un héritage évalué à 0,5 millions de £. Mais son fils se désintéresse de l'industrie et reporte sa fortune vers l'achat de terres et de bonds d'État, et en 1814 sa fortune est uniquement constituée de 0,5 millions de bons d'État⁸⁹. Dans les années 1860, les riches sont toujours les descendants de l'aristocratie terrienne : le mouvement vertueux qu'avait souligné List, s'était inversé : on quittait l'industrie pour la rente foncière.

Parallèlement, l'Allemagne et des États-Unis reprenaient le flambeau de l'innovation et de l'industrialisation.

L'Allemagne a suivi les préceptes de List – dont l'inspiration lui venait d'Alexander Hamilton (1757- 1804) et de l'économiste Daniel Raymond (1786-1849) qu'il rencontra dans son exil aux États-Unis dans les années 1820 : investissements dans les infrastructures de communication avec le développement du réseau ferré, investissement dans l'éducation sur fond d'expansion démographique – c'est la Prusse qui aura le premier système d'enseignement obligatoire – et la formation d'ingénieurs, protection des industries dans l'enfance avec la création en 1834 du *Zollverein*, qui annoncera la politique de puissance politique

88. Clark, Gregory, « *A Farewell to Alms : A Brief Economic History of the World* » Princeton UP, 2007

89. L'esprit d'entreprise et le goût pour l'innovation ne sont pas héréditaires. Un des exemples actuels, en France, les plus scandaleux, est l'héritier des imprimeries Oberthur, Thomas Savare, qui vend la division cartes à puces – une technologie hautement sensible pour la sécurité nationale – à un fonds étranger pour s'offrir... un club de rugby, le Stade français.

que réalisera le Reich par l'unification allemande après la victoire sur la France en 1870. Le Zollverein est une union douanière entre les États allemands, protégée par des barrières douanières dont le but est de construire l'unité politique de l'Allemagne par l'industrialisation.

List a le premier conçu et préconisé la mise en œuvre d'un système national d'innovation au travers de son *Système National d'Économie Politique* (1841): construction de réseaux de transport (le réseau ferré sera un élément décisif de la victoire de la Prusse contre la France en 1870), politique éducative et puissance publique comme architecte du développement des activités productives. Enfin, l'Allemagne se montra douée pour la constitution de firmes géantes adaptées à la production de masse, évolution que l'entrepreneur britannique ne saura pas accomplir. Si l'Allemagne n'avait pas déclenché la première guerre mondiale, conclut François Crouzet⁹⁰, elle serait devenue la puissance dominante en Europe, ce qu'elle sera finalement jusqu'à la réunification. C'est le déclin démographique et la difficulté à réaliser une nation homogène qui le handicape aujourd'hui.

Quant aux États-Unis, ils profiteront de l'investissement des Anglais qui se désintéressent désormais de leur propre industrie pour n'avoir plus d'yeux que pour la finance, et qui vont investir massivement dans le développement des chemins de fer américains.

C'est un État qui tient la finance à bride serrée

La réussite de l'Angleterre puis des États-Unis a reposé sur une politique fiscale particulièrement agressive incluant un protectionnisme douanier radical légalisé par les *Navigation Acts* de Cromwell en 1651. Après la crise financière de 1720, l'administration fiscale britannique se modernise et devient une bureaucratie professionnelle qui évite, à la différence de la France, d'affermier la collecte des impôts à des personnes privées. Le système fiscal anglais n'a pas provoqué de révolte car il

90. François Crouzet, 2000, «*Histoire économique de l'Europe*», Coll. L'évolution de l'humanité, Albin Michel, Paris.

reposait principalement sur les droits indirects et ne taxait pas les denrées alimentaires. Il était centralisé et géré étroitement depuis Londres, ce qui permettait de rendre des comptes au parlement. Système remarquable dont Necker tentera de s'inspirer pour la France⁹¹.

Il a pu fonctionner car dans les années 1700 l'Angleterre était une économie d'échange qui avait dépassé le stade de l'économie de subsistance. On taxait essentiellement les produits intermédiaires comme le tabac, le cidre, le savon, les cartes à jouer, les courses de chevaux... jamais les produits vitaux. Bref, l'Angleterre avait un véritable système de finances publiques géré par la banque d'Angleterre (créée en 1694), sous le contrôle du Parlement. Il fonctionnait car il était souple et reposait sur une économie à rendements croissants : les activités industrielles fournissaient les rentrées fiscales qui permettaient de financer les guerres qui ouvraient de nouveaux marchés et l'importation de denrées alimentaires d'Amérique, ce qui libérait la main d'œuvre pour l'industrie. La dette publique s'accrut avec le développement ; 14 millions de £ en 1700, 243 en 1784 et 745 en 1815 à la fin des guerres napoléoniennes, mais tout en représentant une part décroissante du revenu nominal⁹². Le financement de la dette reposait sur une logique implacable : si les épargnants n'avaient pas acheté de la dette publique, ils auraient soit gaspillé cet argent ou sans doute, et surtout, investi dans la terre. La fiscalité contribuait donc à affaiblir le pouvoir de l'aristocratie terrienne.

91. Il y eut en France un homme visionnaire du rôle de la fiscalité dans le développement, ce fut Vauban avec «La dîme royale» en 1707, qui fut interdit. De lui, Schumpeter dit qu'il exprime à merveille comment le système fiscal peut favoriser la synchronisation du développement économique «*Vauban atteint pleinement ces sommets, foulés par peu de gens, d'où la politique fiscale apparaît comme un instrument de thérapeutique économique, l'aboutissement d'un examen global du processus économique. Avec une vision gladstonienne, il se rendit compte que les mesures fiscales affectent directement les cellules de l'organisme économique, et que la méthode par laquelle on lève une même quantité de revenu peut faire toute la différence entre la paralysie et la prospérité.*»

92. Joel Mokyr, «*The Enlightened Economy, an Economic History of Britain, 1700 1850*». Yale, 2009

Il n'y avait donc pas « d'effet d'éviction » – argument classique des libéraux contre l'impôt – aux dépens du capital industriel.

En part du PNB, la dette crût de 35 % du PNB au début du XVIII^e à 250 % en 1815. Mais la question de cette dette n'inquiéta jamais les emprunteurs : la Banque d'Angleterre inventa la dette perpétuelle servant une rente de 3 %, mais qui pouvait être vendue sur le marché secondaire. La charge fiscale anglaise était en 1788, à la fin de la guerre d'Amérique, de 12,4 % du PIB, contre 6,8 % en France. Le système des droits de douane était guidé par le principe du « patriotisme économique » : les vins français étaient lourdement taxés pour favoriser les brasseurs nationaux qui, en retour, acceptaient un taux de taxe de 75 %⁹³.

La finance était d'ailleurs la seule administration centralisée en Grande-Bretagne, comme le rapporte un politicien anglais libéral à Alexis de Tocqueville dans ses « *Voyages en Angleterre et en Irlande* » (1833). Peu d'argent était dépensé en éducation et en santé publique, ce qui dût changer avec les mouvements sociaux de la seconde moitié du XIX^e siècle.

Ce qui a fait la force du système anglais, c'est sa capacité d'évolution, souligne Joel Mokyr, et de prendre en compte la réalité face à l'idéologie qui exprima toute sa cruauté avec la révision de la loi sur les pauvres de 1834 sous l'influence des idées libérales et malthusiennes. Mais dès la seconde moitié du XIX^e, l'idée que le marché libre peut tout commence à se faner.

On va retrouver cette importance donnée à une centralisation de la gestion des finances publiques, de la monnaie et de la dette, aux États-Unis avec la politique de Alexander Hamilton. Contre les partisans de la république rurale opposés à l'État central, Hamilton voulait reproduire les recettes de la puissance anglaise : accumulation de capacités technologiques par les droits de douane, dette publique, puissance militaire et banque centrale. C'est un des combats les plus rudes que Hamilton dut mener contre Jefferson et Madison. La création d'une Banque des États-Unis (BUS), banque publique, heurtait les intérêts des propriétaires fonciers du sud comme Jefferson ainsi que ceux des

93. John V.C. Nye « *War, Wine and Taxes: The Political Economy of Anglo-French Trade, 1689 – 1900* ». Princeton UP, 2007

banquiers des états qui voulaient émettre leur propre monnaie. Pour les agrariens du Sud, il n’y avait pas besoin d’une Banque dans une économie agro-exportatrice. La BUS fut finalement votée pour une durée de vingt ans (1791-1811) avec le monopole de la création monétaire. Mais dès qu’il devient évident, après la mort de Hamilton, que la charte de la Banque ne serait pas renouvelée en l’état, les banques privées se lancèrent dans la création monétaire : 1809 vit la première faillite bancaire de la *Banque des fermiers du Rhode Island* qui avait émis pour 600 000 USD de papier avec seulement 86,42 USD en caisse⁹⁴ !

Comment naissent les institutions ?

Une des idées importantes qui se dégage de l’analyse historique d’Erik Reinert est que *les bonnes institutions naissent des bonnes activités*, et non l’inverse comme le prétend l’Occident qui entend imposer ses propres règles – la démocratie, le libéralisme – comme condition préalable du développement.

Mais la causalité n’est pas à sens unique, ni dans un sens ni dans l’autre. La décision politique c’est autant choisir de bonnes activités à rendement croissant que créer les institutions qui en permettent le développement. La question est de comprendre comment fonctionne cette relation et quelle est la part de l’action politique intentionnelle.

L’émergence des institutions durant le xv^e siècle puis leur confrontation aux enjeux du commerce à longue distance nés des grandes découvertes et de la compétition qu’il induit entre les nations a stimulé l’émergence d’une philosophie politique de l’État comme acteur autonome d’une société désormais soumise aux déséquilibres des rivalités imbriquant expansion militaire et commerciale, mais aussi des controverses sur la place respective de l’État et du marché.

Pour qu’il puisse y avoir stratégie institutionnelle, il faut avant tout que les institutions soient le produit d’une action intentionnelle

94. G. Wood, *op. cit.* p. 297

de la société. Pour les adeptes de la « fin de l'histoire⁹⁵ », qu'ils soient marxistes ou néolibéraux, la marche du monde est dictée par des lois, que ce soit les « lois de l'histoire » du marxisme ou les lois du marché de l'économie néoclassique. Les institutions ne sont alors que les « caisses enregistreuses » d'un ordre prédéterminé. Pour Auguste Comte, l'observation permettait de parvenir à une compréhension scientifique du monde : c'est « l'État positif » où « *l'observation a dominé l'imagination (...) et elle l'a détrônée*⁹⁶ ». La description rationnelle des lois économiques doit guider sa ligne de conduite au politique qui doit se contenter de créer les conditions de leur accomplissement. Pour les marxistes, une bonne institution est celle qui va « dans le sens de l'histoire » qu'une avant-garde éclairée par la science du marxisme-léninisme saura écrire. En 1989, la fin de l'histoire n'est plus le paradis du communisme mais celui de la démocratie libérale

Dans ces deux cas-là l'intentionnalité humaine comme manifestation de la volonté et de la liberté de l'homme est niée. La volonté humaine est réduite à « aller de l'avant » dans une idéologie du progrès où demain est forcément mieux qu'aujourd'hui⁹⁷.

Restent alors deux autres possibilités : celle d'un « ordre spontané » défendu par Friedrich Hayek qui conteste que les

95. Idée développée par Hegel dans la *Phénoménologie de l'esprit* : l'histoire s'achèvera un jour par la victoire d'une conception universelle, d'une Idée qui s'incarnera en un État universel et homogène dont Hegel a vu l'avènement le 14 octobre 1806 par la victoire de Napoléon. Son idée a été reprise par Alexandre Kojève qui fut le gourou des hauts fonctionnaires de l'administration française. Il vit d'abord dans Staline l'accoucheur de cet « État universel et homogène » (on découvrit en 1999 qu'il était toujours resté un agent du KGB), puis dans l'Union européenne dont il fut un des bâtisseurs jusqu'à sa mort en 1968. Le dernier épisode en date est celui du Fukuyama qui, en 1989, voit la fin de l'histoire dans la fin du communisme et la victoire mondiale de la démocratie libérale. Il tempérera cette vision suite à l'échec des interventions américaines en Somalie et en Irak.

96. « Système de politique positive, ou Traité de sociologie instituant une religion de l'humanité », p. 113, Paris 1854.

97. Sur la critique de l'idéologie du progrès et la communauté de vision et de pensée entre droite et gauche libérale on lira Christopher Lasch et Jean-Claude Michéa (2011)

institutions soient le résultat d'un «formidable dessein» et d'une action intentionnelle, et celle d'une possibilité d'action intentionnelle – et donc d'une stratégie mise en œuvre par un gouvernement.

L'hypothèse de l'ordre spontané

Friedrich Von Hayek a fondé ses recherches d'une théorie de l'État et de l'action sur une théorie de la connaissance, en rejetant toute forme de déterminisme⁹⁸. La méthode de Hayek repose sur un rejet radical du positivisme logique du Cercle de Vienne⁹⁹. Il rejette l'idée que la raison est toute puissante pour transformer l'ordre social. Ses travaux sur la théorie de la connaissance sont de toute première importance pour comprendre la question de l'État :

- Sur un plan disciplinaire, il élargit considérablement le champ, refusant la *reductio ad economicam* de l'économie néoclassique, pour s'étendre jusqu'au domaine de la philosophie morale.
- Sur un plan épistémologique, il nourrit son rejet du positivisme logique aux sources d'un libéralisme humaniste dont on trouve les fondamentaux dans l'Adam Smith de la Théorie des sentiments moraux.

98. L'ouvrage le plus clair et le plus honnête sur cette difficile compréhension de l'œuvre de Hayek est celui de Gilles Dostaler, «*le libéralisme de Hayek*», La Découverte, Paris.

99. Le Cercle de Vienne était un cercle d'intellectuels réunis autour de la personnalité de Moritz Schlick, et auquel participaient Rudolf Carnap, Otto Neurath, Viktor Kraft, Hans Hahn, et Herbert Feigl, qui attira de nombreux scientifiques de renom comme Kurt Gödel. Ils s'étaient donnés l'objectif d'unifier les sciences et d'éliminer la métaphysique en partant du fait qu'ils considéraient les propositions métaphysiques sans signification aucune. Ils s'inspiraient des conceptions de Russell et de Wittgenstein en vue de formaliser le savoir scientifique. Popper s'opposait à la philosophie du Cercle de Vienne, appelée positivisme logique, empirisme logique ou encore néopositivisme. La critique de cette philosophie fait l'objet du premier livre de Popper, *Logik der Forschung* (1934), *la logique de la découverte scientifique* (1973).

Son libéralisme se heurte donc de front à la neutralité axiologique de l'approche néoclassique et à son formalisme mathématique. La préoccupation de Hayek tourne autour de deux questions: «l'État construit-il le social?» et «quelle est l'interaction entre le cadre institutionnel qu'il définit et le jeu des acteurs?»

L'État ne peut être sa propre finalité et doit être soumis à une règle qui lui est supérieure. Hayek fait explicitement référence au thomisme: les autorités légales ne sont pas en elles-mêmes sources de légitimité, elles doivent se référer à un droit supérieur, à l'abri des contingences politiciennes de l'État démocratique, à l'image des institutions nées de la révolution anglaise de 1688. Le projet de Hayek est de remplacer le gouvernement des hommes par le gouvernement des lois. Il ne conçoit la société que comme «un édifice sans architecte», résultat spontané des actions *non intentionnelles* de l'action humaine. Il nie donc l'existence de «lois» et de sens de l'histoire qui serait exogène à l'activité humaine. Hayek va jusqu'à rejeter le concept de «société» comme fruit du rationalisme positiviste et d'une volonté de coercition d'individus sur d'autres individus contre laquelle l'État hayékien va devoir lutter. La construction sociale obéit à un principe endogène de l'ordre spontané, le droit positif étant la codification des régularités constatées. Cet ordre spontané est le produit de l'expérience humaine qui développe «*des habitudes et des institutions qui ont réussi dans leur propre sphère et qui sont devenues, à leur tour, le fondement de la civilisation que nous avons édifiée*¹⁰⁰».

Le moteur de ce progrès est la rationalité limitée¹⁰¹ des individus qui les conduit à chercher des mécanismes de coordination qui, tout en préservant la liberté des acteurs décentralisés, leur donne une information sur l'état d'équilibre d'ensemble du système. Tel

100. FA Hayek «*The use of Knowledge in Society*», reproduit dans Pierre Manent «*Les libéraux*», Tel, Gallimard

101. Hayek n'emploie pas cette formule dont la paternité restera à Herbert Simon, mais le concept y est déjà exprimé «*la connaissance des circonstances que nous devons utiliser n'existe jamais sous forme concentrée ou intégrée, mais uniquement en fragments dispersés d'un savoir incomplet et souvent contradictoire que possèdent tous les individus séparés*». Id, p. 765

est le rôle du mécanisme des prix : le marché n'est pas, chez Hayek, une « loi de la nature », mais un mécanisme efficace de partage d'informations qui contribue à réduire la rationalité limitée des acteurs. Il s'inscrit contre la tendance de la théorie économique à vouloir mathématiser le fonctionnement du monde. Il sera pour cela dans l'impossibilité d'obtenir un poste dans le département d'économie de l'Université de Chicago et deviendra professeur de sciences morales, comme Adam Smith.

Mais le rejet du déterminisme et du positivisme chez Hayek débouche sur une aporie¹⁰². Son propos est de concevoir une société basée sur la liberté, celle-ci étant définie par l'absence de coercition, mais qu'il est impossible d'abolir complètement. *De là vient la nécessité de l'État*, qui est une *institution centrale du système hayékien* : celui-ci doit disposer du monopole de la coercition qui doit être celui du droit afin d'éviter la coercition des hommes sur d'autres hommes. L'État ne pouvant être sa propre fin doit être soumis à un droit qui le contrôle. Pour assurer la clôture de son système, il faut à Hayek une clé de voûte qui ne peut être ni le fonctionnement des marchés, ni le droit positif. Aussi invente-t-il des « lois générales » qui auraient le même rang que le droit naturel de la philosophie politique classique, de niveau moral, à l'abri de la rationalité positiviste.

Dès lors, cette loi morale appelle soit la métaphysique, au sens d'un Dieu caché¹⁰³ guidant l'action des hommes vers le bien, soit un législateur sage guidé uniquement par la morale édictant des lois générales dans le droit public, que complète un ordre spontané dans le droit privé que fait respecter le juge¹⁰⁴. Mais

102. En philosophie des apories sont des difficultés irréductibles dans une question philosophique ou dans une doctrine.

103. Pour Jean-Claude Perrot « *Une histoire intellectuelle de l'économie politique XVI^e-XVIII^e siècle* », Paris, Éditions de l'EHESS, 1992, la « main invisible » est l'expression du Dieu caché, thèse janséniste que l'on retrouve chez beaucoup d'économistes libéraux.

104. « *un ordre qui n'a pas été agencé par qui que ce soit et qui n'a pas pour base des commandements indiquant aux individus ce qu'ils doivent faire (...) Le juge doit trouver des règles qui n'ont jamais été formulées, ni peut-être pratiquées avant* » (Droit législation, liberté 1980 : 114-121).

Hayek ne nous dit rien du critère de sélection à l'œuvre, qui est soit de niveau métaphysique pour les «lois générales» du droit public, soit revient vers des principes utilitaristes qu'il combat et qui suppose l'accord entre utilité et morale¹⁰⁵ pour le droit privé.

Hayek échoue en n'abordant pas le problème de la philosophie politique, celui de la sagesse et de la «bonne société». Raymond Aron ne manque pas de relever cette aporie dans sa conclusion de son commentaire, élogieux, de *La Route vers la Servitude*:

«J'ai toujours peine, personnellement à croire que moralité et utilité, par harmonie préétablie, coïncident pleinement (...) Je ne refuserai pas mon admiration à la démonstration de Hayek, mais je réserverai ma foi. Les libéraux ont parfois tendance, comme les marxistes, à croire que l'ordre du monde pourrait réconcilier nos aspirations avec la réalité»¹⁰⁶.

Les disciples de Hayek ont récemment cherché une confirmation de leurs thèses dans les travaux de Elinor Ostrom sur la gestion des biens collectifs¹⁰⁷ quand elle reçut son prix d'économie en la mémoire d'Alfred Nobel. Ostrom a montré qu'il était possible d'échapper à la «tragédie des biens communs», soit une surexploitation systématique des ressources qui ne sont la propriété de personnes. Ostrom montre, par des études empiriques, que des communautés parviennent au fil du temps à définir des institutions appropriées à la gestion des biens communs sans autorité centrale. Les économistes libertariens ont applaudi en y voyant une confirmation de «l'ordre spontané» de Hayek. C'est aller vite en besogne, car Ostrom précise que les communautés qu'elle a étudiées ne dépassent pas 15000 personnes et que cette petite taille a permis de développer en leur sein de fortes interac-

105. «*Le droit n'a certainement pas été créé pour servir à un but formidable quelconque, il s'est au contraire développé parce qu'il rendait les gens qui s'y conformaient plus efficaces dans la poursuite de leurs propres objectifs*» (1980: 135)

106. R. Aron «la définition libérale de la liberté», commentaire de *La route de la servitude*, in Pierre Manent, *op. cit.*, p. 833.

107. Elinor Ostrom, «*Gouvernance des biens communs, pour une nouvelle approche des ressources naturelles*», De Boeck, Louvain 2010.

tions répétées qui ont permis de dégager des principes de punitions et de récompenses. Les travaux d'Elinor Ostrom confirment qu'il y a bien *émergence* d'institutions au travers de jeux d'acteurs dont le comportement n'est pas rationnel ni égoïste comme dans la théorie néoclassique. Mais cela n'élimine pas pour autant la question d'une action intentionnelle de l'État.

Les institutions naissent des activités économiques (et non l'inverse)

Dans les années 1970, le renouveau de l'économie institutionnelle a mis l'accent sur l'importance des activités encadrant le marché. Initialement, cette « nouvelle économie institutionnelle » (NEI) ne remettait pas en cause les postulats de l'économie néoclassique (comportements opportunistes, rationalité parfaite de l'acteur économique, absence de coûts de transaction...) mais entendait souligner l'importance d'un cadre institutionnel approprié, au cœur desquels étaient les droits de propriété. Ainsi « avoir les bonnes institutions » devenait une condition de la croissance, principe que l'on va retrouver dans la stratégie du « consensus de Washington » formulée par l'économiste John Williamson, sensée permettre le développement par la création de conditions parfaite de fonctionnement des marchés.

L'échec de cette stratégie est aujourd'hui reconnu pas ses propres auteurs et retiré des préconisations de la Banque mondiale. Nous avons vu qu'une telle approche procède de « l'institutionnalisme naïf », soit la croyance qu'il suffit de changer les institutions formelles par le haut pour que le développement se produise. Douglass North, qui est un des pères de la « nouvelle économie institutionnelle » qui entendait compléter l'analyse néoclassique de l'économie par la nécessité d'implanter des institutions permettant le bon fonctionnement des marchés – soit les droits de propriétés et le règne du droit – a lui-même abandonné cette orientation en rejetant l'hypothèse de rationalité des acteurs économiques et pour souligner l'importance des *institutions informelles* que sont la culture et les conditions produites par les contextes locaux. Pour être efficace, une évolution dans les institutions formelles doit s'enraciner dans les institutions informelles et doit

donc être spécifique au contexte. L'évolution institutionnelle est dominée par l'incertitude et ne saurait être un processus déterministe: il n'y a pas de principe universel de «bonne gouvernance» à taille unique (le *one size fits all* qui a été à la base des politiques de la banque mondiale et de l'OCDE). Au contraire, la corrélation sur les vingt dernières années entre l'adoption des «règles de bonne gouvernance» et le développement est négative¹⁰⁸!

Les bonnes institutions sont toujours du «second choix» montre Dani Rodrik¹⁰⁹, car il n'existe pas de bonnes institutions dans l'absolu: elles sont spécifiques au contexte et à l'activité économique et sont soumises au principe de dépendance de sentier, ou principe de causalités cumulatives qui détermine une trajectoire: le développement d'un pays part toujours d'un fait originel qui détermine une conséquence qui devient à son tour une cause, et ainsi de suite. *L'histoire compte*.

Un exemple: les pôles de compétitivité

Nous pouvons étudier ce phénomène en temps réel avec la dynamique institutionnelle des *clusters* (ou pôles de compétitivité) qui sont des regroupements *ex nihilo* d'acteur hétérogènes sans histoire commune. Ces créations sont le fait d'une décision des acteurs publics validées par l'État, dans le but officiel en France de réaliser «*la combinaison sur un espace géographique donné, d'entreprises, de centres de formation et d'unités de recherche publiques ou privées, engagées dans une démarche partenariale destinée à dégager des synergies autour de projets communs en direction d'un ou de marchés donnés*».

Le problème est que cette démarche ne tient pas suffisamment compte du fait que l'innovation est un processus stochastique et non déterministe: on peut tenter de créer les conditions pour que les synergies pertinentes se produisent, mais cette pertinence apparaîtra toujours *ex post*. On ne peut jamais prédire *ex-ante* que

108. Matt Andrews «Good Government Means Different Things in Different Countries», *Governance*, January 2010

109. Dani Rodrik, «Second Best Institutions», *NBER Working Paper* N° 14050, June 2008

la mise en synergie de tels et tels acteurs produira de l'innovation. La dynamique institutionnelle des pôles est essentiellement émergente et ne peut être édictée par en haut. C'est une dynamique systémique qui dépend :

- des conditions initiales de mise en place du pôle qui va déterminer la « dépendance de sentier », ou succession de causalités cumulatives (enchaînements causes - effets) définissant un phénomène de trajectoire : *l'histoire compte* ;
- des relations de pouvoir et de leadership entre les acteurs et de leur capacité à entrer dans des jeux coopératifs : *la culture compte* ;
- du contexte local, notamment du capital social porté par l'espace géographique considéré, qui définit la capacité à définir des normes collectives et à partager un but commun : *le territoire compte* ;
- des développements technologiques et de leurs éventuelles *synergies*, qu'elles soient latentes ou identifiées ;

Autrement dit, *chaque pôle expérimente une dynamique propre à son histoire et à son contexte* sociétal, sociologique, technologique, politico-institutionnel. Il est possible de dire pourquoi un pôle a réussi, il n'est pas possible de *prédire* qu'un pôle va connaître le succès¹¹⁰.

La littérature scientifique remet aujourd'hui en cause les dogmes dominants de l'économie néoclassique selon lesquels la technologie serait un bien public pouvant circuler librement. Au contraire, la maîtrise de la technologie dépend de « capacités sociales » comme l'a identifié l'économiste Abramovitz¹¹¹.

110. L'évaluation réalisée en 2008, après trois ans de fonctionnement des premiers pôles, a montré que le développement des coopérations entre acteurs aussi différents par leur culture et leurs pratiques organisationnelle que l'industrie et la recherche, ne se décrète pas. Boston Consulting Group et BM International « Evaluation des pôles de compétitivité, synthèse du rapport d'évaluation », 2008

111. « Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind » Moses

Ces capacités¹¹² sont très dépendantes des phénomènes de trajectoires et des interactions entre les divers réseaux au sein d'un territoire et plus encore au sein d'un pôle : réseaux scientifiques, d'enseignement, de télécommunication, de circulation et du cadre institutionnel et réglementaire.

En pratique, il est très difficile de définir une «capabilité sociale» et encore plus de la mesurer. On utilise des *proxys* comme le niveau général d'instruction et la densité en entrepreneurs et centres de recherche. Mais dans une dynamique systémique qui est celle d'un pôle, la valeur de l'ensemble est supérieure à la somme de ses éléments : si les acteurs n'interagissent pas de manière constructive, il n'émergera aucune compétence collective. La capacité essentielle est donc celle qui va permettre ces interactions positives : un pôle peut réunir tous les ingrédients du succès, mais si les bonnes interactions entre ces ingrédients ne se produisent pas, aucune dynamique de développement ne s'enclenchera. Pour Abramovitz, la capacité essentielle est la capacité à remettre en cause les intérêts établis qui s'opposent à l'innovation et donc de faire évoluer l'environnement institutionnel.

L'émergence des institutions ou comment passer des comportements non-coopératifs à des comportements coopératifs ?

Le recours à la théorie des jeux par les chercheurs en économie institutionnelle¹¹³ pour comprendre la dynamique des institutions permet de saisir comment se combinent les institutions

Abramovitz *Journal of Economic History*, Volume 46, Issue 2, *The Tasks of Economic History* (Jun., 1986), 385-406.

112. La «*capabilité*» s'applique à des systèmes et à des processus et identifie une aptitude à l'exécution d'un ensemble de tâches et à l'évolution du système, et la «*capacité*» s'applique aux individus pour évaluer s'ils sont réellement en capacité de faire au regard des libertés et des compétences dont ils disposent.

113. Masahiko Aoki, 2001 «*Toward a comparative Institutional Analysis*», MIT Press, MA, et Avner Greif 2006, «*Institutions and the Path to the Modern Economy : Lessons from Medieval Trade*», Cambridge University Press, MA

émergentes issues des jeux *endogènes* des acteurs et les institutions *exogènes* définies par un acteur extérieur en l'occurrence l'État.

Spontanément, les relations entre acteurs d'un jeu dont la règle n'est pas évidente sont régies par le *dilemme du prisonnier*: en l'absence de lisibilité de la stratégie de l'autre joueur, chaque joueur a un gain plus certain à jouer « non coopératif » que s'il prend le risque de supposer que l'autre joueur soit coopératif. Un acteur ne peut pas toujours reconnaître par lui-même ce qui est socialement bénéfique ni être motivé pour poursuivre un tel but s'il n'est pas motivé par des institutions qui définissent des règles du jeu. L'adhésion à un pôle de compétitivité peut n'avoir qu'une finalité purement utilitariste et opportuniste: accéder à des subventions, des facilités immobilières et des opportunités technologiques. Il y a un effet « cavalier seul » ou chaque acteur cherche à tirer partie d'un autre en donnant le moins possible.

Pour sortir du dilemme du prisonnier, il faut que les acteurs partagent un modèle cognitif comportant des éléments partagés de rationalité qui permettent des comportements coopératifs. Il y a comportement coopératif quand les interactions entre les acteurs se font sur le principe d'un *équilibre de Nash-Cournot*, soit un équilibre ou aucun acteur n'a intérêt à dévier des normes collectivement reconnues.

Quatre points importants en résultent:

- La constitution d'un équilibre de Nash-Cournot repose sur des micro-fondations comportementales qui sont très difficiles à piloter;
- Il y a plusieurs types d'équilibre possible qui ne sont pas des équilibres optimaux;
- L'évolution des comportements peut être déclenchée par une évolution des règles *exogènes* – donc une action des institutions impulsée par l'État – mais qui ne sera exécutoire que si elle est cohérente avec les institutions informelles, *endogènes*, observées par les acteurs;
- En jouant avec ces règles et par un processus d'apprentissage, les acteurs vont faire émerger des nouvelles règles: *d'exécutoires ces institutions deviennent auto-renforçantes*.

En conclusion, comment les institutions peuvent-elles créer de la valeur? Les leçons de l'histoire

Si on peut aujourd'hui tenter de modéliser le processus d'émergence des institutions en recourant à la théorie des systèmes complexes, comme le fait Beinhocker dans un ouvrage magistral¹¹⁴ en s'appuyant sur les travaux du *Santé Fé Institute*, l'histoire confirme que la création d'institutions qui ont permis le développement est le résultat d'un processus d'apprentissage. Beinhocker dit juste quand il parle de «bricolage déductif¹¹⁵»: l'intuition d'une institution naît de l'observation des faits et des enseignements de l'histoire. Il en résulte une hypothèse qui est mise en œuvre puis modifiée par tâtonnements successifs. Hayek avec son «ordre spontané» n'a pas (totalement) tort: aucun dirigeant dans l'histoire n'a eu du premier coup la vision des bonnes institutions et celles-ci sont bien nées d'un processus d'essais et d'erreurs que l'on peut qualifier «d'ordre spontané». Mais cette spontanéité n'existerait pas sans une vision et une volonté politique portées par l'État qui va créer les conditions de ce processus, basées sur une réflexion politique sur le rôle de l'État.

L'évolution des sociétés est donc le résultat d'un double processus: un processus descendant qui est le cadrage institutionnel défini par l'État et un processus ascendant qui est produit par les jeux d'acteurs. S'il y a une corrélation entre développement du commerce mondial, évolution des institutions et progrès de la démocratie, n'oublions jamais que corrélation n'est pas causalité: Douglass North, dans son premier ouvrage avec Barry Weingast, a vu dans la Glorieuse révolution de 1688 la cause de la révolution industrielle grâce à la sécurisation des droits de propriétés. Or, si North et Weingast avaient bien cerné le point d'inflexion de 1688, la croissance de l'Angleterre n'est pas le fruit de décisions institutionnelles de jure mais d'une évolution complexe de facto

114. Eric Beinhocker, «*The Origin of Wealth*» Harvard Business School Press, 2007

115. «deductive tinkering»

de la société anglaise¹¹⁶. North s'est lui-même éloigné de ses conceptions néoclassiques initiales pour abandonner toute idée de déterminisme historique dans le développement¹¹⁷. De même, Avner Greif a recherché une explication mono-causale en fondant son application de la théorie des jeux au développement institutionnel sur la fonction néoclassique d'optimisation des utilités individuelles, ce qui ne résiste pas à l'analyse factuelle¹¹⁸.

La décision politique n'est pas déterministe. Elle se prend dans l'incertitude, elle est basée sur la compréhension des ingrédients du succès et des facteurs de développement et est l'art de les mettre en œuvre dans le contexte particulier de chaque culture et situation historique. La *sagesse* des dirigeants reste le fondement de toute politique, qui repose sur un choix éthique entre le bon et le mauvais : Gouverner reste prévoir et prendre des risques, et non « gouvernancer ».

Machiavel, premier penseur de l'État stratège

Machiavel est incontestablement le premier penseur – à partir de l'expérience du praticien qu'il a été – de l'État stratège et de l'évolution institutionnelle. Son innovation est, d'après Quentin Skinner, la création du *vivere politico*. Dans la philosophie politique aristotélicienne, la vertu est la fin suprême de l'homme qu'il atteindra par l'activité civique, le *vivere civile*. Le *vivere politico* machiavélien n'est pas un objectif éthique en soi, mais un moyen de défendre la liberté civique et les multiples objectifs des

116. Pincus Steven & Robinson James, «What really happened during the Glorious revolution?», *NBER working paper 17206*, 2011.

117. North, D., *Understanding the Process of Economic Change*, Princeton University Press, 2005.

118. Clark, Gregory, «A review of Avner Greif “Institutions and the Path to the Modern Economy: Lessons from Medieval Trade”», *Journal of Economic Literature* Vol. XLV (September 2007), pp. 727-743, 2007.

individus afin de maintenir la stabilité de l'État dans une période trouble favorable au déclin d'une république¹¹⁹.

Dans le contexte d'un monde en évolution, les observateurs politiques ont été désappointés, actant de leur incapacité à prévoir le cours des événements (lettre à Vettori, 09.04.1513). Louis XII, le Roi de France, a échoué dans sa tentative italienne car victime de l'incertitude. En conséquence, la politique a besoin d'une pratique professionnelle qui pourra s'adapter à l'incertitude : la politique devient un *arte dello stato* – dont Machiavel déclare qu'il s'agissait de son unique métier –, une profession organisée, similaire à l'organisation florentine des tisserands de la laine, *l'arte della lana* (lettre à Vettori, 10.12.1513). Dans le républicanisme de Machiavel, l'État existe en tant que fin en soi, mais il se maintient grâce à la liberté civile et à la participation active du peuple : il y a clairement une co-évolution entre la solidité de l'État et l'activité civique, le *vivere politico*.

Machiavel énonce les principaux traits de caractère du leader républicain : avant toute chose, c'est un architecte. Les fondations de l'État doivent être solides, tant dans le domaine institutionnel que dans le domaine physique, et encourager le comportement vertueux : Machiavel recommande de construire des barrages et des canaux afin de lutter contre les inondations et leurs ravages. Deuxièmement, il sait concevoir des institutions adaptées à la culture des citoyens sans se poser la question de la forme du meilleur régime politique. Son souci, c'est le contenu des institutions, et non leur forme – comme c'était le cas chez les classiques. Troisièmement, c'est un médecin : il ne se contente pas de soigner, mais il prévient aussi et surtout la corruption en adaptant les institutions. Il doit anticiper l'arrivée de la mauvaise *fortuna* de manière à renforcer sa *virtù*. Le diagnostic est propre

119. Selon Maurizio Viroli, l'un des principaux théoriciens actuels du renouveau du républicanisme : « *Le vivere politico* est une forme particulière d'organisation politique qui exclut la tyrannie et le règne despotique et est incompatible avec la domination de l'État par qui que ce soit : lorsqu'un citoyen ou un parti parvient à dominer les lois et les magistrats, on ne peut plus parler de république. »

à chaque situation et aux circonstances, afin de faciliter les capacités adaptatives des institutions.

Afin d'éviter la constitution d'intérêts acquis, le dirigeant doit être issu du peuple, selon l'exemple que Machiavel donne dans *La vie de Castruccio Castracani* (1520), et il doit y avoir rotation parmi les agents de l'État afin d'équilibrer le bien commun du petit nombre et celui du grand nombre grâce à l'activité civique directe. Il ne souhaite pas bâtir un régime parfait d'harmonie sociale, mais considère que la lutte entre les classes sociales et les intérêts divergents est normale et témoigne d'une vie civique active, qui permet au bien commun du grand nombre de triompher sur l'intérêt privé des puissants¹²⁰. En temps normal, les conflits sont nécessaires et font partie du *vivere politico*. Ils ne menacent pas l'État, mais le renforcent, puisqu'aucune république ne peut exister sans passions et leur expression organisée. Le renouvellement de la vertu civique par le biais des conflits produit un équilibre dynamique différent d'un ordre princier imposé.

« On ne peut en aucune manière accuser raisonnablement de désordre une république où l'on voit tant de vaillance. Les bons exemples proviennent de la bonne éducation, la bonne éducation des bonnes lois, les bonnes lois des troubles, qu'un grand nombre condamne à tort. Quiconque, en effet, examine attentivement leur issue ne peut trouver qu'ils ont engendré des exils ou des violences préjudiciables au bien commun, mais au contraire les lois et les institutions utiles à la liberté publique (Discours, I, 4)

En termes contemporains, le républicanisme de Machiavel appartient clairement à ce que Sir Isaiah Berlin appelle (de façon négative) la « liberté positive », par opposition à la « liberté négative » du courant libéral depuis Hobbes et surtout depuis Locke : la liberté consiste à éviter tout obstacle à la liberté individuelle de la part de l'État. La liberté positive, en revanche, est la capacité d'action de l'individu pour produire des droits subjectifs et collectifs. Il y a un lien entre intérêt commun et

120. Gaille-Nikodimov, Marie et Ménissier, Thierry, *Lectures de Machiavel*, Paris, Ellipses, 2006.

liberté personnelle, comme le montre Skinner¹²¹, au travers d'un État qui permet la coopération et la vie civique.

1) L'émergence d'une pensée de la technologie

Les classiques savaient qu'il existait un lien entre le changement politique ou social et le changement technologique. Le progrès technique menaçait l'équilibre sociopolitique de la société. C'est la raison pour laquelle il requerrait une stricte supervision morale et politique des inventions. On peut considérer que l'intention de Machiavel était de combiner les valeurs classiques et les conditions de développement du monde moderne – changeant et incertain –, jetant les bases d'une vision évolutionniste du processus de développement. Par le biais de la *fortuna*, souligne John Pocock :

« la corruption est toujours un processus irréversible, à sens unique, qui fait partie de la mutabilité et de l'entropie des affaires terrestres ; l'équilibre du subjectif et le rationnel peut être maintenu ou peut se délabrer, et il n'existe pas de troisième possibilité¹²². »

À l'opposé, la valeur civique peut produire de la néguentropie et la *virtù* a un caractère systémique : la *virtù* du peuple est plus que la somme de la *virtù* des individus et la *virtù* de tous dépend de la *virtù* de chacun et de l'ensemble. Une république est mieux à même de produire la *virtù* qu'une monarchie étant donné qu'il y a plus d'interactions entre les citoyens grâce aux activités civiles et militaires¹²³. Pour dire les choses en termes schumpétériens, la *fortuna* peut être représentée comme un processus de *destruction destructrice*, tandis que la *virtù* est un processus de *construction*

121. Skinner Q. (1992), « Sur la justice, le bien commun et la priorité de la liberté », in A. Bertin, P. da Silva, H. Pourtois, *Libéraux et communautariens*, Paris, PUF, 1997.

122. Pocock, J.G.A., 1975, *The Machiavellian Moment, Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton University Press, NJ, 2003².

123. Machiavel contestait l'efficacité des troupes mercenaires – une obsession que l'on retrouve dans tous ses ouvrages –, comme en avaient l'habitude les villes italiennes, et plaidait en faveur d'une armée de citoyens, qu'il jugeait comme les seules « armes propres » possibles.

créatrice; de la confrontation des deux résulte le processus de *destruction créatrice*, qui est le *moment machiavélien*.

Reinert rappelle que ces interactions entre citoyens sont aussi des interactions entre activités économiques créatrices de synergies, décrites, dès le milieu du *trecento*, par l'auteur et homme d'État florentin Brunetto Latini (1220-1294), comme *il ben commune*. La création de richesse apparaît comme un processus social et collectif, tout en mettant l'accent sur le rôle de l'individu. *Le bien commun et le rôle de l'individu instruit devenu un citoyen sont les deux piliers de la Renaissance*. Trois cents ans après Latini, Machiavel explique que le processus de corruption commence lorsque l'individu perd son autonomie et n'est plus en mesure d'agir en tant que citoyen actif et que le pouvoir du grand nombre devient le pouvoir du petit nombre.

Machiavel apparaît comme un penseur politique dans un monde en évolution où, selon l'expression d'Alexandre Koyré, l'humanité s'est haussée progressivement «de l'état de spectateur à celui de propriétaire et de maître de la nature». Il est contemporain de Léonard de Vinci, qui apparaît comme le premier penseur de l'innovation à travers son concept de *disegno* qui permet à l'homme de concevoir des artefacts qui vont au-delà de la reproduction de l'univers physique perceptible par notre esprit mais qui sont la projection de son imagination¹²⁴. Cette capacité – l'émerveillement – est caractéristique du monde de la Renaissance et on la retrouve au début du *Breve Trattato* (1613) d'Antonio Serra¹²⁵. Machiavel est un penseur d'un monde

124. «Le *disegno* est d'une excellence telle qu'il ne fait pas que montrer les œuvres de la nature, mais qu'il en produit des formes infiniment plus variées. Il surpasse la nature parce que les formes élémentaires de la nature sont limitées, tandis que les œuvres que l'œil exige des mains de l'homme sont illimitées.». Léonard de Vinci, cité par Jean-Louis le Moigne (2007). Le *disegno* a donné naissance au mot anglais «design».

125. «... L'émerveillement a toujours été une source de grand bien. Car c'est l'émerveillement qui stimule le désir de connaissance qui est inné chez toute personne; c'est l'émerveillement qui enlève de l'esprit le voile que l'ignorance recouvre; c'est l'émerveillement qui incite l'esprit à rechercher les causes et à apprendre les effets qu'elles produisent. Ce type de

politique où le Prince peut concevoir (« *design* », en anglais) l'avenir de la nation et changer sa destinée.

En ce début du XXI^e siècle, nous avons accompli, selon l'expression de Erik Reinert, un tour complet qui nous ramène aux débats de la Renaissance : l'économie néoclassique fondée sur la rationalité des marchés et des acteurs économiques, qui est en train de s'effondrer sous nos yeux, est un retour *de facto* à la conception de la scholastique médiévale d'une harmonie céleste dont le politique doit respecter les lois. Les pays qui ont observé ces « lois » intangibles sombrent dans la récession tandis que les pays émergents qui ont rejeté la légende libérale pour s'en tenir à la logique de l'identification des « bonnes activités » à rendement croissant mise en œuvre par une politique industrielle dynamique, non seulement décollent, mais vont devenir prochainement le nouveau centre du monde.

Le mythe du libre-échange, où comment amener ses concurrents à se tirer une balle dans le pied ?

« Le libre-échange n'est qu'un élément d'un vaste système de politique économique : il ne faut jamais l'examiner isolément »

Joseph Schumpeter, Histoire de l'analyse économique, T.II p. 36

C'est Friedrich List qui en a le mieux résumé la quintessence de la stratégie anglaise de libre-échange

« C'est une règle de prudence vulgaire, lorsqu'on est parvenu au faite de la grandeur, de rejeter l'échelle avec laquelle on l'a atteint, afin d'ôter aux autres le moyen d'y monter après-nous (...) Une nation qui, par ses droits protecteurs et par des restrictions maritimes, a perfectionné son industrie manufacturière et sa marine marchande au point de ne craindre la concurrence d'aucune autre, n'a pas de

connaissance constituait l'origine de la philosophie, et la vérité que l'on en arrive à connaître par ce biais. » « L'émerveillement » fait partie de la redécouverte des classiques puisqu'il apparaît dans le *Théétète* de Platon sur l'art de la connaissance.

plus sage parti à prendre que de repousser loin d'elle ces moyens de son élévation, de prêcher aux autres peuples les avantages de la liberté du commerce » (List, 1856, p. 502).

Autrement dit, faites ce que je dis, surtout pas ce que je fais.

Le libre-échange est devenu une idéologie alors qu'il ne devrait être que l'illustration d'un pragmatisme de bon aloi dans le pilotage politique de l'économie. Quand l'Angleterre détruit, en 1846, ses dernières barrières douanières par l'abolition des *corn laws*, puis en 1849 avec l'abrogation du *Navigation Act*¹²⁶, et pour finir seulement en 1860 par le traité de commerce avec la France¹²⁷, elle est à l'apogée de sa puissance et peut se permettre d'ouvrir ses frontières pour trouver des débouchés pour ses produits industriels, d'autant plus qu'elle est, à cette date, entrée dans la phase d'ajustement entre le premier et le second cycle technologique, marquée par une baisse de la croissance de la productivité et une augmentation considérable du chômage. Elle avait déjà expérimenté l'ouverture des frontières lors du Traité de Methuen avec le Portugal (1703) octroyant l'accès des produits manufacturés anglais au Portugal moyennant le libre accès des vins portugais en Angleterre. Le bilan avait été très positif – pour elle – en dépit des critiques formulées par Adam Smith dans le Livre IV de la *Richesse des Nations*¹²⁸.

126. Promulgué le 9 octobre 1651 par le gouvernement de Cromwell, l'Acte de navigation interdit l'entrée des ports anglais à tous les vaisseaux chargés de marchandises qui ne seraient pas un produit du sol ou du travail national du peuple dont le navire porterait le pavillon. Cette loi, qui vise à assurer l'hégémonie maritime de l'Angleterre, est dirigée contre la concurrence de la Hollande ; elle est restée en vigueur jusqu'au 1er janvier 1850.

127. Patrick O'Brien a montré que jusqu'à cette date, les droits de douane étaient beaucoup plus élevés en Angleterre qu'en France, contrairement à la « légende libérale ».

128. L'argument de Smith, dans ce livre consacré à la critique de la conception qu'il se faisait du mercantilisme, était que le Portugal importait tellement d'or du nouveau monde, beaucoup plus qu'il n'en pouvait utiliser, la Grande-Bretagne le récupérerait d'une manière ou d'une autre

L'intérêt de l'œuvre de Erik Reinert est de situer le débat non pour ou contre le libre-échange et le protectionnisme en eux-mêmes, mais du point de vue de la croissance économique : la Restauration, en France, de 1815 à 1830 fut très protectionniste. Mais c'était un protectionniste réactionnaire qui ne cherchait qu'à restaurer les privilèges et monopoles de l'Ancien régime, bien qu'il y eût, dans les débats de l'époque, des réflexions sur l'impact de l'ouverture des frontières face à une Angleterre industrialisée sur le maintien de la France au stade d'économie agraire. Le libéralisme et la lutte contre le protectionnisme – et surtout contre les tracasseries de la douane – se confondaient alors avec la lutte pour la liberté contre la monarchie. Cette ambiguïté cessa en 1834 avec l'affirmation de l'idée de nation, notamment sous l'influence d'un ministre, mal-aimé en France pour son rôle ultérieur dans la répression de la Commune de Paris en 1871, Adolphe Thiers¹²⁹. Cette réconciliation entre projet national et industrie va inspirer List qui rédigera son *Système national d'économie politique* à Paris de 1838 à 1840.

List n'était pas hostile par principe au libre-échange : il en faisait un résultat du développement des nations et voyait possible un libre-échange mondial dès lors que les nations auraient atteint, par l'industrialisation, le même niveau de développement. Le libre-échange s'est toujours avéré bénéfique quand il met face à face un pays industrialisé qui est sur la frontière technologique et un pays moins industrialisé, comme le montre Paul Bairoch¹³⁰. Mais

sans consentir d'avantages commerciaux. Il avait sans doute raison sur ce point si l'on se réfère aux chiffres de Paul Bairoch.

129. On lira sur ce point l'œuvre exceptionnelle de David Todd, *L'identité économique de la France*, Grasset, 2008 qui relate le passage progressif de la France de nation libre-échangiste à nation protectionniste au XIX^e siècle.

130. Paul Bairoch montre que les périodes de libre-échange au XIX^e siècle correspondent aux périodes de fin de cycle où la croissance de la productivité se ralentit. Il illustre ainsi l'argument de List : « *Les essais de quelques nations qui ont appliqué chez elles la liberté du commerce en présence d'une nation prépondérante par l'industrie, par la richesse et par la puissance, ainsi que par un système commercial restreint, par exemple ceux du Portugal en 1703, de la France en 1786, des États-Unis en 1786 et en 1806, de la Russie de*

c'est un jeu dangereux qui requiert un cadrage institutionnel : le pays développé, en même temps qu'il exporte ses produits, exporte sa technologie. Il va perdre son avantage comparatif et va voir ses termes de l'échange se dégrader. Il va donc devoir soutenir une politique d'innovation qui recrée en permanence cet avantage. C'est ce qui s'est passé pour l'Angleterre à la fin du XIX^e siècle – mais qui a arrêté d'innover, d'où son déclin – c'est ce qui se passe aujourd'hui pour les États-Unis avec le transfert de ses centres de recherche vers l'Inde et la Chine. Pour sa part, le pays en développement doit avoir une politique active d'acquisition de la technologie, à peine de se voir cantonné dans les activités à faible valeur ajoutée pour lesquelles il a un avantage comparatif naturel. C'est la politique de la Chine actuellement et il est logique de voir l'économiste chinois Justin Yifu Lin, nouveau chef économiste et vice-président de la banque mondiale, se montrer le plus ardent défenseur du « développement en vol d'oiseaux sauvages¹³¹ ».

Le développement du commerce a été un *résultat* et non une *cause* de la révolution industrielle anglaise, comme le montre Paul Bairoch. Le libre-échange est historiquement corrélé avec une décroissance de la productivité des phases de maturité puis de déclin des cycles de conjoncture. Parvenue à maturité, une économie a besoin de nouveaux marchés pour écouler ses produits manufacturés. Ce principe de bon sens était clairement perçu à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle, alors que les exportations anglaises étaient presque totalement constituées de produits manufacturés, cas unique parmi les nations européennes, car elle bénéficiait de l'importation des denrées de ses colonies d'Amérique.

Parmi les rares services que rendit la Restauration à la France, List cite ce refus par le Premier ministre Villèle de conclure un

1815 à 1821, et de l'Allemagne durant des siècles, nous montrent qu'on ne fait ainsi que sacrifier la prospérité d'un pays, sans profit pour le genre humain en général, et pour le seul avantage de la puissance qui tient le sceptre des manufactures et du commerce», List, F. 1856, p. 228.

131. Justin YiFu Lin, «From Flying Geese to Leading Dragons New Opportunities and Strategies for Structural Transformation in Developing Countries», *The World Bank Development Economics*, Office of the Vice-President, June 2011.

traité de libre-échange avec l'Angleterre à la demande du ministre des affaires étrangères Canning :

« Si l'Angleterre, dans l'état d'avancement de son industrie, admet la concurrence étrangère dans une plus large mesure qu'auparavant, cette politique est conforme à son intérêt bien entendu de la France (...) Quand le moment sera venu où la concurrence étrangère sera utile à l'industrie française, M. de Villèle ne manquera pas de faire son profit des exemples de M. Canning » (List, 1856)

M. Canning revint fort mécontent en Angleterre¹³². Après le renversement de la monarchie des Bourbons en 1830, Louis Philippe engagea un dialogue avec l'Angleterre. Celle-ci envoya en France un négociateur qui fut en fait un agitateur appointé, John Bowring, qui parcouru le pays pour le convaincre des bienfaits du *free-trade*, de 1833 à 1835. Il n'y parvint que dans le Bordelais, exportateur de vins, et tenta de diviser la France entre le sud, agricole et supposé acquis au libre-échange, et un nord industriel et protectionniste. Il échoua avec l'affirmation de l'identité nationale qui permit de mettre au clair le projet anglais sous le discours romantique du libre-échange¹³³.

Par quel tour de passe-passe ce qui était une conséquence devint une cause présentée comme une idée philanthropique et d'intérêt général? Dès le vivant d'Adam Smith, le Premier ministre William Pitt avait compris l'usage qu'il pouvait faire de *La Richesse des Nations* en donnant à ce qui ne se voulait qu'une *enquête*¹³⁴ la portée d'un principe universel. Lors de la signature

132. Le jugement que porte Friedrich List sur le libéralisme de M. Canning vaut d'être cité: « *La vérité est que Canning est un Anglais dans toute la force du terme, et qu'il n'admettait les idées philanthropiques et cosmopolites qu'autant qu'elles pouvaient lui servir à affermir et à étendre la suprématie industrielle et commerciale de l'Angleterre ou à fasciner les nations rivales* » (List, 1856, p. 509).

133. Voir David Todd *op. cit.* Cet adepte de « l'empire informel », plus tard gouverneur de Hong-Kong, devint un adepte de l'Empire formel et du *hard power* en déclenchant la seconde guerre de l'opium contre la Chine.

134. Il faut avoir ici en tête le titre anglais de l'ouvrage de Smith « *Enquiry...* » est souvent traduit par « recherche » qui suppose la production

du Traité de commerce avec la France en 1786, dit Traité d'Eden, Pitt présenta la France et l'Angleterre comme deux partenaires égaux, l'un étant dédié à la production de vin et de produits agricoles, l'autre à ses manufactures. Nulle mention d'un des principes canoniques de la politique commerciale anglaise depuis le XVI^e siècle: n'exporter que des produits manufacturés contre des produits bruts.

William Pitt déclara à Adam Smith «*Nous sommes tous vos élèves maintenant*». Il avait compris la force de conviction que représentait le caractère systématique de son œuvre. Il s'appuyait sur sa dimension morale pour habiller de dimension philanthropique ce qui était la défense bien comprise et légitime des intérêts de l'Angleterre.

En vérité, Adam Smith s'est fait complètement manipulé: le philosophe français Michaël Biziou¹³⁵ rend justice à Adam Smith de cette histoire de «main invisible»: Smith entendait souligner que l'harmonie sociale n'est pas naturelle mais est assurée par le souverain qui a l'intuition de l'harmonie globale du système et dont l'objectif est de «perfectionner intentionnellement l'ordre sub-optimal et non intentionnel de la société». Biziou souligne qu'on ne peut faire de l'analyse de Smith, non pas une application de la doctrine physiocratique de Quesnay¹³⁶, mais une défense de

d'une doctrine. A. Smith entendait seulement rendre compte de sa compréhension des causes de la richesse des nations, et pas de définir une doctrine universelle.

135. Biziou, Michaël, 2003, *Adam Smith et l'origine du libéralisme*, Presses Universitaires de France, Paris.

136. François Quesnay (1694-1774), médecin et propriétaire terrien. Pour lui, seule l'agriculture crée des richesses. L'économie est régie par des lois comparables à celles de la physique et il convient de limiter les entraves à son bon fonctionnement et laisser jouer les mécanismes naturels dont il donne une description dans son *Tableau Economique*. Il est, avec les autres physiocrates (Gournay, Dupont de Nemours...) un des propagateurs de la devise «*laisser faire, laisser passer*». Le théorème d'Arrow Debreu, qui fonde l'économie néoclassique contemporaine (1953), en apportant une nouvelle démonstration mathématique du modèle de l'équilibre général, peut être considéré comme le développement du tableau économique de Quesnay sur trois dimensions (Warsh, 2006).

l'État contre la rapacité des marchands « le problème est moins de libérer le marché de l'intervention de l'État que de libérer l'État de l'intervention des marchés ».

Mais c'est de France que vint le renfort qui allait faire du libre-échange une idéologie avec le développement des courants saint-simoniens et positivistes. Le projet saint-simonien est d'appliquer à la direction de la société les principes de la mécanique de Newton, ce qui revient à éliminer la politique pour la remplacer par le déterminisme des lois de la physique appliquées à l'économie¹³⁷.

Dès lors l'observation « *les pays avancés sont favorables au libre-échange* » devient « *en adoptant le libre-échange on devient un pays avancé* » et d'un principe pragmatique et contingent de politique publique, le libre-échange devient un principe scientifique, une « loi » de l'économie à valeur universelle.

Ce sont d'ailleurs les positivistes saint-simoniens qui vont se faire les propagandistes du libre-échange en Europe après que Richard Cobden eut obtenu l'abolition des *corn laws* en 1846. Celle-ci était effectivement une cause d'intérêt général : les *corn laws* maintenaient des prix élevés des grains en pleine récession au profit d'une aristocratie terrienne dont les intérêts

137. Saint-Simon envisagea même de faire administrer le monde par un Conseil de Newton, composé de savants « Je crois que toutes les classes de la société se trouveraient bien dans cette organisation : le pouvoir spirituel entre les mains des savants ; le pouvoir temporel entre les mains des propriétaires ; le *pouvoir de nommer ceux appelés à remplir les fonctions de grands chefs de l'humanité, entre les mains de tout le monde* ; pour salaire aux gouvernants, la considération.(...). J'ai entendu ces paroles : Que l'humanité travaille à se perfectionner dans la connaissance du bien et du mal, et j'améliorerai son sort ; un jour viendra que *je ferai de la terre un paradis*.(...) La réunion des vingt-et-un élus de l'humanité prendra le nom de conseil de *Newton* ; le conseil de Newton me représentera sur la terre ; il partagera l'humanité en quatre divisions, qui s'appelleront Anglaise, Française, Allemande, Italienne ; chacune de ces divisions aura un conseil composé de même que le conseil en chef. Tout homme, quelque partie du globe qu'il habite, s'attachera à une de ces divisions et souscrira pour le conseil en chef et pour celui de la division. » *Lettres d'un habitant de Genève à ses contemporains* (1803).

étaient maintenant en opposition avec la nouvelle classe des industriels. Les *corn laws* étaient très impopulaires, car elles avaient été défendues par le ministre Lord Castlereagh, ouvertement réactionnaire et affichant un mépris absolu pour les classes laborieuses. Castlereagh, face à la récession que connaît l'Angleterre au sortir des guerres napoléoniennes est l'auteur des lois de suspension de l'*habeas corpus* et de la liberté de la presse votées par une chambre de propriétaires terriens dont les *corn laws* défendaient les intérêts. Le travail d'agitation menée par Richard Cobden et sa ligue anti-*corn laws* avait sensibilisé l'opinion. Créée en 1840, elle était devenue un mouvement politique avec des représentants au Parlement. La récolte pourrie par la pluie de 1845, et la famine qui s'ensuivit, rendit le maintien des *corn laws* impossible.

Pour Cobden, ouvrir l'Angleterre à l'importation des céréales des pays européens inciterait ceux-ci à se spécialiser dans les produits agricoles et non dans l'industrie, qui resterait de ce fait, anglaise¹³⁸. Cobden et les libre-échangistes avaient donc une vision politique et industrielle. Mais leur stratégie se retourna contre eux : le libre-échange devint un véritable mythe. Quand le déclin économique des années 1880 appelait partout en Europe le retour à des barrières douanières, ce fut un échec en Angleterre : les financiers et les rentiers avaient pris le pouvoir contre l'industrie et « quand il fallait faire un choix entre la finance et l'industrie, la préférence était toujours donnée à la première » écrivent les deux historiens de référence de cette période, P.J. Cain et A.G. Hopkins¹³⁹. Le résultat fut un lent déclin de l'industrie au profit du capital financier et de l'économie basée sur les services.

138. «Le système de la manufacture, en toute probabilité, ne se serait pas développé en Amérique et en Allemagne. Il ne se serait certainement épanoui comme il l'a fait dans ces pays, ainsi qu'en France, en Suisse et en Belgique, grâce aux libéralités stimulantes qu'ont été les prix élevés de l'alimentation de l'artisan britannique au profit des fabricants nourris plus économiquement de ces pays.» *The Political Writings of Richard Cobden*, 1868, William Ridgeway, London, vol. 1, p. 150.

139. Cité dans Lars Magnusson, *The Tradition of Free Trade*, Routledge, 2004.

Hasard de l'histoire, six mois après l'abolition de *corn laws* en mai 1846, Friedrich List, l'auteur du *Système National d'Économie Politique* qui défendait la protection pour les industries dans l'enfance, se suicide sous le double effet de la maladie et de soucis financiers, ce qui va contribuer à donner à la victoire du libre-échange une dimension symbolique. Il recevait ainsi ses lettres de noblesse avec un alibi social et une justification scientifique par les idées des économistes classiques, celles de Ricardo principalement, et de tout le courant saint-simonien. C'est grâce à l'appui des saint-simoniens que Richard Cobden construira son réseau de traités d'abord avec la Belgique, puis surtout avec la France de Napoléon III en 1860, avec l'appui de Michel Chevalier, saint-simonien devenu conseiller d'État. Le positivisme poursuivra son expansion qu'aucune force ne sembla pouvoir arrêter sur une théorie économique qui allait prétendre, et le prétend toujours, réduire la politique à l'application de ses lois, de sorte qu'il est difficile aujourd'hui d'avoir un débat pragmatique sur le libre-échange et le rôle du commerce international. Le « dogmatisme libéral » – l'expression est de Schumpeter – qui s'est installé au XIX^e siècle permet toutes les manipulations et les discours biaisés, de semer la confusion dans les opinions publiques et d'interdire tout débat public raisonné sur ce sujet.

Le débat initié par Antonio Serra en 1613 face à de Santis est donc récurrent et c'est le grand mérite de Erik Reinert de le raviver. Il peut se résumer en une question « *Qu'est-ce qui est la cause de la richesse nationale et qu'est-ce qui en est l'effet?* ». On le retrouve peu après Serra en Angleterre avec le débat entre Gérard de Malynes et Edward Misselden, renforcé par Thomas Mun : Malynes présente une vision statique de l'économie alors que Misselden a l'intuition des rendements croissants et du potentiel caché du développement économique qui peut être mis en œuvre par l'intelligence humaine.

Le libre-échange peut donc participer d'une politique de puissance visant à maintenir des positions dans les technologies dominantes et à inciter les concurrents à se cantonner dans leurs activités traditionnelles à plus faible valeur ajoutée, au nom de la théorie des avantages comparatifs. Premier secrétaire de la CNUCED, l'économiste argentin Raul Prebisch a promu la

politique de substitution des importations des pays en voie de développement, qui tenta d'être une application de la politique de protection des industries naissantes de List et une mise en application de la théorie du rattrapage de Gerschenkron. L'économie néoclassique et le « consensus de Washington » condamnèrent cette politique au nom d'une stricte incompatibilité entre développement, associé au libre-échange, et intervention de l'État au nom de la protection des industries dans l'enfance.

Joseph Stiglitz¹⁴⁰ résume finalement les termes actuels du débat qui le situe dans le droit-fil du sillon creusé par Antonio Serra :

- Le développement procède d'une stratégie politique qui est une vision à vingt ans de la transformation de la société. Cette vision ne doit pas être une « feuille de route » fixée une fois pour toute mais évolutive au fur et à mesure que le pays accumule de la technologie et du capital humain.
- Cette stratégie doit définir des priorités qui doivent fixer l'ordre dans lequel les choses doivent se faire : par exemple, s'il doit y avoir privatisation, il faut d'abord définir le cadre institutionnel qui permettra au marché de fonctionner.
- Dans la théorie classique, les prix assurent toute la coordination nécessaire. Cela est de toute façon impossible dans une économie en développement où les marchés n'existent pas encore. Il faut donc avoir une vision d'ensemble d'où l'on va et des infrastructures, du capital humain et des institutions qu'il va falloir mettre en place en fonction du segment des technologies et d'industries que l'on vise.
- Le développement ne peut se faire sans consensus politique sur le devenir de la nation, qui est non seulement un facteur de cohésion sociale mais aussi un élément d'appropriation de la stratégie qui accroît ses chances de succès.

140. Stiglitz, Joseph, *Towards a New Paradigm for Development : Strategies, Policies, and Processes*, Prebisch Lecture, 1998.

En somme, nous en revenons aux fondamentaux qui ont fait le succès du développement des pays d'Europe depuis le xv^e siècle.

Quand le centre devient la périphérie et vice versa

Erik Reinert souligne un point commun entre les néo-libéraux et les marxistes : leur foi dans la théorie ricardienne de la valeur et l'idée que les rendements sont décroissants. Au point de considérer le conflit entre marxistes et néo-libéraux comme « une guerre civile au sein du camp ricardien ».

Marx avait bien compris le rôle révolutionnaire du capitalisme qui, par la baisse des prix, avait sa « grosse artillerie » qui « démolit toutes les murailles de Chine » et « contraint toutes les nations (...) à adopter le mode de production bourgeois ». La bourgeoisie occidentale contraint toutes les nations « d'emporter chez elles ce qui s'appelle « civilisation » (...) en un mot, elle crée le monde à son image¹⁴¹ ». Thomas Friedman, un des plus grands apologistes de la mondialisation et théoricien du « monde plat » a rendu un vibrant hommage à Marx !

Marx anticipait en fait la théorie, qui va devenir dominante, de Samuelson de l'égalisation du prix des facteurs de production, démentie par les faits : Au lieu de l'aplatissement du monde et de la « grande convergence » nous avons une grande divergence. D'une part l'Occident s'est suicidé en croyant au mythe qu'il avait inventé pour dominer les pays non-développés et en abandonnant le pouvoir au capital financier et à son « économie basée sur les services » qui est le *credo* de l'Union européenne. Mais d'autre part, l'Asie n'a pas gobé ce mythe qui l'aurait rejeté à la périphérie. Elle revient au contraire à sa place historique : le centre.

Ce que résume en termes lapidaires le recteur de l'université de Singapour, Kishore Mahbubani :

« Le premier résultat tangible de cette crise est la perte durable dans la foi que les dirigeants asiatiques ont pu avoir dans la

141. Manifeste du Parti communiste, 1848.

révolution Reagan Thatcher dans le domaine de la gouvernance et de la philosophie économique. Les idées de Reagan ont été bien résumées dans sa formule bien connue: «le gouvernement n'est pas la solution à notre problème, le problème c'est le gouvernement» (...) Cela a conduit durant des décennies à la détérioration progressive de la qualité des services publics en Amérique et ailleurs, du fait du manque de motivation des individus les plus brillants pour le service public. Au lieu de cela, ils envahirent les banques d'investissements et les firmes de conseil, le milieu juridique et l'industrie du lobbying. La règle était simple: Suivez l'argent.

Au contraire, les dirigeants asiatiques n'ont pas vu le gouvernement comme le problème. Beaucoup étaient plutôt convaincus qu'il pouvait apporter des solutions. (...) Une autre conséquence dommageable de la révolution Reagan Thatcher a été la croyance fondamentaliste que «le marché sait mieux». (...) Une question hante l'esprit de nombreux Asiatiques: Comment une idéologie a-t-elle pu à ce point les rendre aveugles aux réalités du fonctionnement actuel des marchés, qui a mené le monde au bord de l'effondrement total?»

À rebours de la vision idéologique d'Alan Greenspan, la plupart des dirigeants asiatiques ont travaillé à partir de l'hypothèse pragmatique que dans le monde réel il faut maintenir un équilibre entre la «main invisible» des marchés libres et la «main visible» d'un bon gouvernement. (...) La régulation «*light touch*» défendue par la révolution Reagan Thatcher a clairement échoué (...) Aujourd'hui, le problème des régulateurs asiatiques est de trouver le bon équilibre (...).

Après la crise, l'importance d'un gouvernement bon et fort est revenue comme une vengeance (...) En cherchant le bon équilibre dans le design de l'architecture financière, les gouvernements asiatiques savent qu'ils doivent éviter les deux extrêmes: la nature destructive de la régulation *hight touch* de type soviétique, et l'irresponsable *light touch* de la révolution Reagan Thatcher et du fondamentalisme de marché¹⁴².»

142. Kishore Mahubani, «New Asian Perspectives on Governance», *Governance*, August 2010.

En termes crus, l'Occident s'est suicidé en s'intoxiquant par les propres fadaises avec lesquelles il entendait soumettre le monde. La même université de Singapour annonce que la Chine sera devenue le pays le plus riche du monde en 2018¹⁴³, alors que le promoteur de la modernisation de la Chine en 1978, Deng Xiao Ping, visait initialement 2040. L'Asie est désormais le centre, et l'Occident la périphérie.

Il s'est suicidé en oubliant l'histoire et les principes de son succès. Ce fut une politique volontaire, délibérée. Il a entraîné dans la pauvreté un bon tiers de l'humanité qu'il maintient dans le sous-développement et le débilitant assistanat du « colonialisme du bien-être ».

La reconstruction est avant tout intellectuelle, dans la refonte des idées dominantes. Il ne s'agit pas d'une affaire de « droite » ou de « gauche », toutes deux communiant dans le mythe du libre-échange, la gauche lui apportant de surcroît la caution de « l'internationalisme ». Il s'agit de reconstruire, comme le souhaitait Keynes, un capitalisme « sagement géré » (*wisely managed*), celui des Trente glorieuses, celui des sociétés qui ont su maintenir une vie civique et politique active – le *vivere politico* de Machiavel – animée par le sens du bien commun, où la masse des petits peut faire contrepoids à la folie de grandeurs et à la rapacité des puissants, où la vie civique contrecarre la corruption naturelle des institutions, où les leçons de l'histoire sont enseignées et retenues.

Claude Rochet
Le Perreux-sur-Marne, décembre 2011

143. Jorgenson, Dale W. and Vu, Khuong M., The Rise of Developing Asia and the New Economic Order (July 7, 2011). *Journal of Policy Modeling*, Forthcoming, Lee Kuan Yew School of Public Policy Research Paper No. PP11-21. Available at SSRN : <http://ssrn.com/abstract=1904716>