



Colloque International

ÉTAT ET REGULATION SOCIALE

COMMENT PENSER LA COHERENCE DE L'INTERVENTION PUBLIQUE ?

11, 12 et 13 septembre 2006
Institut National d'Histoire de l'Art
2 rue Vivienne - 75002 Paris

Etat social et mondialisation

De la nécessité à la possibilité d'une régulation des firmes transnationales (enjeux d'un régime international)

Pierre BERTHAUD

Jean-Pierre CHANTEAU

INSTITUT CDC
POUR LA RECHERCHE



Etat social et mondialisation : de la nécessité à la possibilité d'une régulation des firmes transnationales (enjeux d'un régime international)

Pierre BERTHAUD, Jean-Pierre CHANTEAU* Laboratoire d'Économie de la Production et de l'Intégration Internationale (LEPII-CNRS) et Université Pierre Mendès-France de Grenoble II

Résumé. *L'évolution des conditions de réalisation et de distribution des gains de la mondialisation dans un contexte nouveau d'ouverture commerciale et financière réinterroge les conditions de possibilité d'un Etat social. Dans ce but, cette contribution précise l'espace des choix qu'offre aux Etats la diversité des modes de transnationalisation des firmes puis discute une problématique de régime international sur les firmes pour réorienter le cours de la mondialisation.*

Abstract. *There have been dramatic changes in enacting and sharing gains from globalization because a new context for trade and finance international openness. As a consequence, what are the conditions for an effective "Etat social" ? This article aims to answer by stating a space of public choices related to the different ways of firm transnationalization ; then we discuss an international scheme over firms that could redirect globalization.*

Depuis le début des années 1980, les débats sur « la contrainte extérieure » et sur les délocalisations [Chanteau : 2003], ceux sur le « paradigme des politiques d'attractivité » [Michalet : 1999] ou sur « l'obsession de la compétitivité » [Krugman : 1994] alimentent de plus en plus centralement la contestation de l'État social : dans une économie ouverte mondialement, celui-ci serait désormais un « luxe » que seules des considérations idéologiques, corporatistes ou clientélistes feraient perdurer dans les Etats du Nord, à commencer par la France. Si le retrait en 1998 du projet d'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) tentant d'entériner cette logique a pu laisser croire que le cadre national de l'État social restait préservé, la philosophie de l'AMI survit dans de nombreux accords bilatéraux sur l'investissement signés depuis lors. Or, paradoxalement, la réflexion sur les modalités de l'ouverture internationale rencontre rarement celle sur les formes institutionnelles de l'Etat social – et réciproquement.

Il s'agit pourtant de relever le défi imposé par l'évolution des conditions de réalisation et de distribution des gains de la mondialisation dans un contexte nouveau d'ouverture commerciale et financière : en effet, ces gains jouent un rôle dans la stabilisation, ou la déstabilisation, des compromis sociaux constitutifs d'un Etat social. Dans cette perspective, il importe d'enrichir le débat sur les projets qui, de façon plus ou moins explicite, entendent assumer ce rôle de régulation globale : par une autorégulation privée (système de normalisations comptables, sociales, etc.) ; par le consensus public/privé (dispositifs de type *guidelines* de l'OCDE ou Global Compact des Nations unies) ; par accords spécifiques entre États (accords sur l'investissement multilatéraux – cf. l'ex-AMI –, régionaux ou bilatéraux...) ; par extension des compétences d'organisations internationales (OMC, OIT, institutions de Bretton Woods...) ; etc. Car les doutes sur la praticabilité ou la pertinence de chacun de ces projets imposent de pousser plus loin la réflexion prospective.

Notre problématique sera centrée ici plus particulièrement sur la régulation des modes de transnationalisation des firmes, en vue de laquelle nous discuterons la pertinence d'un régime international *dédié* aux FTN (RIF), au sens institutionnel où l'économie politique internationale conçoit la notion de « régime » [Berthaud *et alii* : 2004]. En effet, si l'enjeu essentiel de la mondialisation est la généralisation du salariat [Aglietta : 1976], le défi actuel est son fractionnement dans des espaces nationaux souvent mis en concurrence par l'organisation transnationale des firmes – les argumentaires mobilisés pour démontrer l'impraticabilité d'un État social *fort*, au sens des sciences politiques, arguent d'ailleurs souvent de la puissance et de l'efficacité de ces FTN.

Une action publique pour réguler l'activité des firmes transnationales (FTN) est-elle alors possible et, si oui, comment l'orienter ? Tel est le problème que cette contribution¹ entend explorer en

* Adresses e-mail : pierre.berthaud@upmf-grenoble.fr ; jean-pierre.chanteau@upmf-grenoble.fr.

¹ Ce texte s'appuie centralement sur [Berthaud et Chanteau : 2006].

combinant des outils de l'économie internationale et de l'économie politique internationale (EPI), deux registres d'analyse pour lesquels les rapports entre firmes et États sont une problématique majeure.

La question peut certes sembler iconoclaste tant l'idée domine que la mondialisation agirait comme une « camisole dorée » [Rodrik : 2000] sur les États et les sociétés : à défaut de pouvoir transposer les institutions politiques à la même échelle (mondiale) que les marchés, les États-nations seraient réduits à internaliser les effets de la mondialisation, c'est-à-dire à mettre en œuvre les (seules) politiques publiques qui satisfont aux exigences des marchés.

Sans prendre l'exact contre-pied de cette thèse, on peut néanmoins montrer que des marges de manœuvre sont ouvertes aux politiques publiques pour infléchir le cours de la mondialisation. Ainsi nous montrons d'abord que la différenciation des stratégies de FTN impulse des trajectoires différentes de mondialisation (dynamique des inégalités, des spécialisations...), ouvrant un espace de choix publics (partie I). Nous vérifions ensuite que l'autonomie d'action des États, certes inégale et contestée par les acteurs industriels et financiers, demeure réelle, d'où la possibilité d'exercer ces choix (partie II).

Puis nous explorons une problématique de régime international sur les firmes (RIF) qui permet d'identifier un chemin souhaitable pour réorienter le cours de la mondialisation en soutenant, *a contrario* du défunt projet d'accord multilatéral sur l'investissement (AMI), un double principe : discriminer les *stratégies* de transnationalisation ; coupler protectionnisme positif et ouverture du compte de capital (partie III).

1. LA DIVERSITE STRUCTURELLE DES FTN OUVRE DES ESPACES DE CHOIX DE MONDIALISATION

À lire les écoles « *mainstream* » et « critique » dominantes en EPI, les FTN produiraient des effets uniformes, soit universellement positifs (grâce aux gains de productivité engendrés par la conjugaison du libre-échange et de l'efficacité de la FTN) soit universellement néfastes (par l'extension des rapports capitalistes et des inégalités structurelles du rapport salarial).

Pourtant une tradition de recherche bien affirmée en économie internationale discrimine les FTN selon leurs stratégies de mondialisation et leurs effets. Réduite à sa plus simple expression², cette voie de recherche distingue les stratégies *multidomestiques* et les stratégies *globales* [Porter : 1986]³. Au regard des effets que chacune d'elles induit sur les nations et sur le système international, se dessinent deux trajectoires très contrastées de mondialisation.

1.1. Le design de mondialisation des stratégies de FTN multidomestiques

La firme multidomestique suit un mode d'organisation transnational guidé par la structure de ses marchés : le propre de cette stratégie est de chercher à produire sur place ce que l'on veut y vendre.

Le choix de la transnationalisation multidomestique s'explique par une configuration particulière des facteurs de décision stratégique :

- Des formes de concurrence sectorielle privilégiant l'avantage de la proximité aux clients ou aux concurrents locaux (*benchmarking*, externalités...).
- Le poids de la non-échangeabilité des produits : une part importante de la production, notamment dans les services, ne peut être séparée du lieu de sa consommation, d'où une contrainte de localisation à proximité de la demande. L'essor des services non commerciaux dans les PIB nationaux explique ainsi à lui seul une bonne part de l'écart entre structures nationales des économies et structures internationales : les services commerciaux ne représentent qu'un quart des échanges mondiaux de biens et services contre 2/3 à 3/4 du PIB des pays industriels ; inversement, 2/3 à 3/4 (selon les années) des IDE mondiaux sont des opérations dans le secteur des services. Et rien n'indique que le poids de ce facteur structurel diminuera avec le progrès technique [Krugman : 1995].
- Les choix politiques et institutionnels sur le régime d'ouverture des nations, notamment les choix combinés de politique sur le commerce et sur l'investissement. La stratégie multidomestique, qui nécessite sécurité et liberté des mouvements de capital, est favorisée par les réglementations

² Introduire la stratégie exportatrice ne modifie pas le cadre général d'analyse.

³ D'autres qualifications existent depuis le travail pionnier de Perlmutter [1969], par exemple : [Markusen : 1995].

permissives voire incitatives (garantie des patrimoines, absence de contrôle des changes, etc.). Elle est en outre d'autant plus attractive qu'il existe des restrictions sur le commerce international. Toutes choses égales par ailleurs, le couplage « liberté du capital et protectionnisme commercial » est donc celui qui incite le plus les FTN à opter pour une stratégie multidomestique. Ces conditions sont d'ailleurs celles qui ont accompagné la transnationalisation des firmes au cours de leur première phase d'expansion massive des années 1970 à 1990⁴ : les avancées tarifaires dans le cadre du GATT ont été contrebalancées par des régimes d'exception (accords régionaux...) ou par la montée d'obstacles non tarifaires [Lafay et Siroën : 1994] tandis que la croissance économique était soutenue en début de période et que les obstacles à la mobilité du capital n'ont cessé de reculer en fin de période.

Ce faisant, la transnationalisation multidomestique dessine une forme particulière d'interdépendance entre les nations :

- Elle se circonscrit à des nations « similaires » ou qui le deviennent : les firmes se transnationalisent en reproduisant le modèle économique qu'elles ont construit dans leur pays d'origine, donc en ciblant des pays d'accueil ayant des caractéristiques adéquates à ce modèle. La croissance économique et la spécialisation accrue des pays concernés induisent alors des investissements croisés entre ces pays qui sont à la fois pays d'origine et d'accueil. Cette forme de mondialisation des firmes n'est donc pas, pour l'essentiel, porteuse de conflit entre nations mais au contraire de synergies. Mais elle est limitée aux pays combinant grande taille du marché et forte croissance du revenu.
- Le principal vecteur de l'interdépendance entre nations est la finance puisque l'investissement est le principe-relais de la croissance des FTN multidomestiques dans un système de marchés qui demeurent fractionnés par des frontières nationales ou régionales et par des coûts de transaction internationaux. D'où les enjeux sur l'ouverture du compte de capital plus que du compte courant.

1.2. Le design de mondialisation des stratégies de FTN globales

Par contraste, le mode de transnationalisation de la firme globale est dominé par une logique d'offre plutôt que de demande. Elle choisit les localisations de sa production en fonction des conditions de production qu'offre chaque pays sur chaque segment possible de la chaîne de valeur, indépendamment du potentiel d'absorption des produits par ledit pays.

1.2.1. Les conditions requises

Les conditions favorables à la firme globale sont caractérisées par :

- Des formes de concurrence sectorielles valorisant la compétitivité-coût et des conditions de productivité internes à la firme relativement indépendantes de la localisation de la demande (R&D, logistique...). Toutefois cela suppose d'importants coûts de contrôle de l'impartition internationale (quelle qu'en soit sa modalité) et des risques potentiellement élevés, ce qui explique pourquoi la firme globale est en pratique longtemps restée « dans les limbes » [CEPII : 1998].
- Un fort degré d'échangeabilité des produits : les produits les plus standards perdent, toutes choses égales par ailleurs, l'avantage de proximité et leur lieu de production peut donc être choisi indépendamment du lieu de leur demande. La segmentation accrue du processus productif (DIPP), favorisée par la standardisation des interfaces techniques et organisationnelles entre segments (normalisation des données, des contrôles de qualité, etc.) approfondit cette logique, en induisant des économies d'échelle sans renoncer à la différenciation du produit final (modularité et différenciation retardée sont deux traits caractéristiques de la firme globale)⁵.
- Des politiques couplant la liberté du capital et celle du commerce : la stratégie globale induit à la fois des investissements internationaux et des flux commerciaux intenses par la DIPP et la dissociation géographique entre lieux de fabrication et de vente finale (l'essor de la firme globale s'accompagne notamment d'une intensification des échanges de biens intermédiaires liés à la segmentation accrue de la production : plus du tiers du commerce mondial aujourd'hui [Fontagné : 1991]).

⁴ Le nombre de maisons-mères de FTN a plus que décuplé entre 1970 et 1990, passant de 6 000 environ à plus de 65 000 [UNCTAD : 2004].

⁵ De ce fait, l'enjeu actuel pour la majorité des firmes est moins de basculer d'une stratégie vers l'autre que de les mixer.

Ces conditions sont de plus en plus réunies aujourd'hui [Fontagné : 2004] : les performances techniques des TIC et la normalisation (EDI, normes comptables...) aident au contrôle d'activités à distance et donc à leur segmentation internationale ; le mouvement de libéralisation du capital ne s'est pas ralenti depuis les années 1990 tandis que la mobilité du travail reste relativement faible (ce qui entretient les différentiels de coûts unitaires du travail à exploiter) ; et la libéralisation des échanges commerciaux a repris au cours des années 1990 aux niveaux multilatéral (OMC), régional (Acte unique européen, NAFTA, AFTA...) ou bilatéral.

Si l'on observe alors son impact sur la mondialisation, la stratégie globale est un vecteur de transformation des structures nationales et internationales bien plus fort que la stratégie multinationale :

- L'exploitation des différences de structures productives entre les pays étant au cœur de la stratégie globale, le groupe des pays éligibles à l'implantation de segments productifs s'élargit au-delà de la liste des pays « similaires » : les critères d'éligibilité étant d'abord fondés sur les différences de coûts de production unitaires, pondérés des risques-pays, des pays à bas revenus ou à petites tailles de marchés sont désormais des cibles potentielles d'investissement (sur les conditions d'éligibilité, cf. Michalet : 1999).
- Tous les postes de la balance des paiements (balance courante et compte de capital) sont affectés, et chacun d'eux subit un effet d'amplification associé à la démultiplication des échanges de biens intermédiaires (pour les opérations commerciales) et aux délocalisations (pour les opérations en capital). En effet, les avantages comparatifs des nations sur chacun des segments évoluant sans cesse au gré des innovations techniques ou des évolutions de politiques publiques, la firme globale est appelée à réviser régulièrement ses choix de localisation. Elle est donc caractérisée par sa forte propension au « nomadisme » et aux restructurations dans son réseau (filiales « ateliers », sous-traitants...) [Chanteau : 2001 ; CAE : 2005].

Au total, l'intégration des économies nationales par la firme globale tend d'abord à les mettre en concurrence, ce qui accroît les tensions internationales et met à l'épreuve les solidarités internationales [Berthaud et Rocca : 2004].

1.3. Quels espaces d'autonomie des États face à la transnationalisation ?

Deux trajectoires de mondialisation sont donc possibles, mais les États ont-ils le droit et le pouvoir de choisir ? Pour des raisons opposées, l'EPI *mainstream* et l'EPI critique répondent par la négative : pour l'EPI *critique*, les intérêts actionnariaux de « la » FTN s'imposent aux intérêts des salariés de la nation mais l'État dominé par le capital ne peut s'y opposer ; pour l'EPI *mainstream*, « la » FTN améliore le bien-être des nations et l'État doit se borner à favoriser sa liberté d'action.

Pourtant, en économie internationale comme en EPI, plusieurs programmes de recherche permettent d'élargir le « champ des possibles » en développant une analyse systémique des pouvoirs respectifs des États et des firmes.

1.3.1. Le pouvoir réglementaire des États sur les firmes transnationales

En matière de transnationalisation, la thèse de l'impuissance de l'État semble *a priori* paradoxale : certes les firmes disposent d'une liberté d'action, mais toujours dans les cadres réglementaires institués. Or, *de jure*, le régime *normal* de traitement juridique des relations économiques entre acteurs internationaux suit la règle de la territorialité (souveraineté de l'État de résidence de la personne morale ou physique), sauf exception telle que le principe de responsabilité d'un État vis-à-vis de ses ressortissants à l'étranger⁶. Ont ainsi été fondées en droit les politiques de « contenu local », *joint venture*, nationalisation, détermination des prix de transfert ou des bases d'imposition⁷, etc., par lesquelles les États ont réglementé la mondialisation des firmes. Un État est même en droit de légiférer sur les activités réalisées hors de son territoire de juridiction par une société ayant sa nationalité, voire par une société étrangère [Rigaux : 1991]. Autrement dit, le droit régissant l'investissement international et plus largement l'organisation de la production affirme toujours la primauté du droit

⁶ Ce second principe a d'ailleurs posé des problèmes politiques d'ingérence, très tôt contestée – et jusqu'à la fin des années 1980 – par les États d'Amérique latine [Vernon : 1971 ; Asante : 1991].

⁷ Pour la France, par exemple, le Code général des Impôts oblige les entreprises à donner le suivi des prix de transfert (art.13b), permet de combattre l'évasion fiscale (art.238.0) en taxant les bénéfices des établissements situés dans des zones fiscales privilégiées (art.209b), etc.

interne des États ou fait référence à ce droit interne pour développer des normes supra-nationales (cf. par exemple les règles de mise en œuvre des normes de l'OIT).

Ce constat confirme que la liberté économique qui fonde l'économie de marché « *ne peut se constituer que dans un rapport à l'individualisme juridique établi et défendu par l'État (...)* » [Sgard : 2005, p. 85]⁸. Et il rejoint les acquis les plus solides de l'économie politique : sans ignorer les critiques de la théorie des choix publics, les effets réels de l'intervention publique autonome et sa nécessité ne peuvent être sérieusement contestés.

1.3.2. La contestation du pouvoir des États par les FTN

Toutefois, si l'État peut agir, il ne peut pas tout... D'autant que le contenu formel des règles de droit ne garantit ni leur effectivité ni leur efficacité [Dubin : 2003]. Les atteintes à l'efficacité et à la légitimité de l'action publique passent par les ordres économiques et juridiques :

- Au niveau économique, la capacité des FTN à contourner une autorité territoriale (notamment en fragmentant géographiquement leurs organisations productive et juridique) leur permet d'échapper à l'application du droit normal en usant, voire abusant, de leur pouvoir économique face au morcellement du pouvoir juridique des États. En la matière, la stratégie globale a des effets beaucoup plus déstabilisants que la stratégie multidomestique ;
- Au plan juridique, la théorie des « contrats d'État » a entamé après guerre la légitimité et l'étendue de l'autorité territoriale publique, par deux moyens : l'internationalisation du contrat d'État ; et la transnationalisation ou la délocalisation du contrat d'État :
 - i) au nom de l'intangibilité des droits contractuels, la technique de l'internationalisation cherche à protéger le contractant étranger contre l'exercice par l'État de son droit de nationaliser les biens et les droits contractuels d'une entreprise étrangère mais aussi contre son pouvoir de modifier sa propre législation (notamment en matière fiscale) [Bedjaoui : 1991]. Le projet d'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) relevait de cette logique. Bien que non reconnue comme le régime normal, cette technique alimente un conflit de hiérarchie des normes (droit international *versus* droit interne) pour déterminer le droit applicable ;
 - ii) la technique du droit transnational, encore embryonnaire, vise à constituer un tiers ordre juridique auquel le contrat serait rattaché (par exemple en faisant référence à des « principes généraux du droit » autres que ceux de l'État d'accueil), entraînant l'inapplicabilité du droit de l'État contractant.

Ces innovations, conjuguées à l'évolution libérale du référentiel des politiques publiques depuis le début des années 1980, ont à l'évidence contraint l'action publique. Mais elles ne suffisent pas à nier toute marge de manœuvre, sauf à apporter la preuve que ces choix publics satisfont de façon exclusive la demande des FTN. D'ailleurs, à la suite de Gill [1999], on peut noter depuis la fin des années 1990 les efforts des acteurs économiques pour instituer un « nouveau constitutionnalisme » par lequel les règles de l'action publique – et pas seulement son contenu – seraient normées hors de la souveraineté nationale. De fait, si le développement d'une *soft law* privée (codes de conduite, chartes éthiques...) constitue une menace sérieuse (notamment parce qu'elle promeut des normes sociales souvent inférieures à celles des pays les plus avancés), elle n'a pas été jusqu'ici le vecteur privilégié pour contester le droit existant (cette *soft law* se réfère d'ailleurs à des réglementations publiques) et constitue surtout un enjeu concurrentiel (promotion de l'image de marque) pour les FTN.

Au total, la thèse de l'impuissance de l'État paraît excessive, et l'utilisation des marges de manœuvre de l'action publique peut être privilégiée. Pour autant la « boîte à outils » canonique du keynésianisme ne suffit pas à régler la question, comme le montre l'analyse des « variétés de capitalismes » [Hall et Soskice : 2001 ; Boyer : 2002], d'où l'intérêt de la problématique d'un régime international.

1.4. Justifications et principes d'action d'un régime international sur les FTN

Il apparaît ainsi qu'un choix de mondialisation se pose (FTN globales et FTN multidomestiques n'induisent pas les mêmes dynamiques de croissance ni les mêmes coûts sociaux et politiques), et que les États ont la légitimité et le pouvoir de favoriser l'une ou l'autre issue. Se pose alors un problème d'action collective : le cadre actuel des relations internationales favorise la trajectoire globale de

⁸ Ce constat est aussi une des raisons avancées par Gilpin [2001] pour plaider la nécessité d'un régime international sur les FTN (non limité au seul investissement international).

mondialisation, et semble exclure la possibilité même de penser un autre choix (ce sont alors les choix des firmes conjointement aux choix *individuels* des États qui configurent la mondialisation) ; mais les tensions produites entretiennent des facteurs de crise qui suscitent une demande de réforme du référentiel d'action publique (dans un sens plus libéral ou plus interventionniste selon les cas). Plutôt que restreindre *a priori* l'analyse scientifique aux termes du débat politique, polarisé par les seuls projets participant soit d'une utopie de l'autorégulation des firmes soit de celle du « fédéralisme global » [Rodrik : 2000], il importe d'abord d'explicitier les conditions de réalisation d'autres scénarios : c'est le sens de notre réflexion sur un régime international sur les firmes, en nous tenant ici aux lignes de force du raisonnement.

1.4.1. Pourquoi un régime international sur les firmes (RIF) ?

La question de départ est double : pourquoi un régime international (pourquoi la coopération) ? Pourquoi un régime régulateur des stratégies de firmes plutôt qu'un régime spécialisé sur l'investissement international, comme il en existe déjà pour le commerce international ?

Trois arguments peuvent guider le raisonnement :

- Un argument systémique : agir sur l'investissement ou le commerce isolément ne peut régler un problème de système productif et commercial international. Le régime international sur l'investissement (RII) qui était en germe dans les négociations sur l'AMI dans les années 1990 ne s'attaquait d'ailleurs à aucun problème d'action collective particulier. Il visait plutôt à renforcer les contraintes sur les États afin de sécuriser et accroître les investissements internationaux, tout en ignorant voire niant les effets indésirables de la transnationalisation (on peut d'ailleurs y voir une des raisons de son abandon). *A contrario*, une action sur l'investissement international doit être *couplée* à des actions sur d'autres variables.
- Un argument administratif : pour être effective, une action publique doit pouvoir identifier la cible de son action (par exemple s'appuyer sur des nomenclatures reconnues). La lutte contre les délocalisations bute d'ailleurs sur ce problème depuis trente ans (comment définir une délocalisation ? comment l'identifier parmi les flux d'investissement ou de commerce ? comment identifier les entreprises-cibles ?).
- Un argument politique : l'efficacité d'une action publique repose sur l'adhésion des acteurs concernés. En l'occurrence, il serait naïf et erroné de croire qu'une coopération interétatique peut émerger spontanément et s'imposer au pouvoir des FTN. L'objet d'un RIF ne peut donc consister à dresser des obstacles aux opérations des firmes, mais à leur donner un cadre institutionnel les canalisant dans la direction souhaitée.

À l'aune de ces arguments, on mesure à quel point l'économie internationale n'a pas pris la mesure de la dimension politique de l'efficacité des politiques publiques ni du changement radical que la globalisation induit dans l'analyse. *A contrario*, le régime international – entre autres réponses possibles de l'EPI – permet de faire reconnaître un problème d'action collective parce qu'il suppose l'institution d'un accord explicite, donc d'un débat public, entre États. Et un tel régime, à condition qu'on ne l'enferme pas dans le fonctionnalisme étroit de sa définition canonique [Krasner : 1983] et qu'on en pense la dynamique politique [Mistral : 1986], peut permettre de construire une réponse aux effets pervers de la globalisation en visant la mise en cohérence d'actions publiques demeurant malgré tout plus ou moins nationales ou régionales.

1.4.2. Quelques principes d'action nécessaires

Quel objet de gouvernement doit alors se donner la coopération interétatique dans le cadre d'un RIF ? La première partie de la réponse consiste à orienter les FTN sur des stratégies multidomestiques. La seconde partie vise à préciser le mode opératoire (coupler l'action sur les deux grands postes de la balance des paiements : investissement et commerce).

Cela suppose d'affirmer quelques principes constituants :

- i) Le principe premier et le plus fondamental serait de reconnaître que la discrimination entre les deux types de stratégies de FTN (globale et multidomestique) est souhaitable et doit être institué en principe légitime d'action collective. On voit par là la différence fondamentale entre un RIF et le RII recherché par l'AMI (traitement non différencié de tout investisseur, étranger ou national) ;
- ii) Le deuxième principe devrait porter sur la définition du champ d'application d'un RIF : *a contrario* de l'AMI défini comme un complément (limité à l'IDE) aux autres régimes

internationaux sans modifier les règles et pratiques existant dans leurs domaines respectifs (finance, commerce...), la fonctionnalité d'un RIF dépend de sa capacité « transversale » à obtenir des effets cohérents entre les différents postes de la balance des paiements, qui sont tous affectés par l'activité des FTN.

- iii) Le troisième principe a trait aux modalités de l'action. Dans la continuité des deux premiers principes, il prônerait des règles combinant la liberté du capital (pour permettre aux firmes de poursuivre leur transnationalisation) et un protectionnisme commercial sélectif (à la fois pour entraver les stratégies globales et renforcer l'ancrage local des firmes multidomestiques). C'est évidemment ce principe d'action qui marque la plus grande rupture avec le mouvement actuel de mondialisation (et avec les termes de la négociation avortée de l'AMI).
- iv) Le quatrième principe aurait trait à l'acceptabilité d'un tel régime. Privilégier les stratégies multidomestiques induirait des pertes relatives pour les territoires d'accueil des activités globalisées. Pour que les pays concernés soient aussi intéressés à coopérer à un RIF, celui-ci devrait incorporer des mesures d'atténuation et de compensation suivant un principe général d'exception tel qu'on en trouve dans plupart des accords internationaux⁹.

1.4.3. Un outil central : coupler protectionnisme sélectif et libéralisation du capital

On le voit, l'âme d'un régime international sur les FTN passe par l'acceptation et la mise en œuvre de mesures couplant la liberté du capital (à laquelle les adversaires de l'AMI étaient souvent hostiles) et un certain protectionnisme commercial (que les partisans de l'AMI refusaient d'envisager et qui rebute encore la majorité des économistes¹⁰). Les études sur le système commercial international d'après-guerre attestent d'ailleurs qu'un régime international fondé sur le protectionnisme n'est pas un oxymoron : le protectionnisme ne menace le système international que s'il se développe spontanément sans coopération ; le basculement vers un régime de libre-échange exerce de puissants effets d'internalisation sur les nations, au risque d'une logique de « fracture sociale » [Reich : 1991] conforme aux conséquences du théorème Stolper-Samuelson (le « paradoxe du libre-échange » [Lassudrie-Duchêne : 1998]). La charge de la preuve incombe donc désormais plutôt aux partisans du libre échange [Rodrik : 2001] pour établir que ce régime serait préférable à tout autre système international assurant aussi la liberté du capital, et qu'il peut être supporté par les nations.

Sans entrer plus dans le détail d'une discussion qui le réclamerait, on peut préciser que :

- Le protectionnisme positif dont il s'agit ici pourrait porter notamment sur le commerce des biens intermédiaires. Dans le secteur manufacturier, ce genre de mesures peut suffire à entraver la DIPP (donc les stratégies globales). Dans le secteur des services, les entraves aux échanges devraient porter préférentiellement sur les services commerciaux, notamment aux entreprises. Ces clés de discrimination entre stratégies de firmes requièrent *a priori* des mesures assez simples, dont les bases existent dans les nomenclatures administratives.
- Le principe de discrimination sur lequel se fonde ce RIF ne remet pas en cause les clauses de non-discrimination de l'OMC. En particulier, le traitement national qui interdit de discriminer entre les firmes pour leurs conditions d'accès aux marchés n'est pas affecté ici. Le seul principe qui soit véritablement mis en cause est celui de la consolidation, puisque les obstacles aux échanges sont accrus. C'est un revirement considérable, mais il n'impose pas d'abandonner tout l'acquis des négociations antérieures.

1.5. Conclusion

La double libéralisation du commerce et du capital, depuis une vingtaine d'années, engendre une situation structurellement nouvelle, mésestimée par les économistes : la libéralisation commerciale accompagnait l'essor des stratégies exportatrices des firmes d'après-guerre ; la libéralisation du capital pouvait accorder le bien-être des nations avec l'émergence des stratégies multidomestiques ; mais le maintien de ce *policy mix* d'ouverture commerciale et financière dans un contexte de globalisation des FTN remet en cause cette adéquation.

En effet, en admettant que la transnationalisation globale induise un gain *global* – bien que les effets récessifs produits par une mise en concurrence des normes salariales ne le garantisse pas

⁹ Des couplages de ce type ont déjà inspiré des propositions enrichissant le principe de « clause sociale » [Lauré : 1994].

¹⁰ Malgré quelques exceptions notables, par exemple : [Giraud : 1996]

[Samuelson : 2004] –, la répartition de ce gain exacerbe particulièrement les tensions inégalitaires entre pays et au sein des pays. Il ne s'agit pas pour autant de parer la stratégie multidomestique de toutes les vertus, mais si elle profite plus à certains (les pays similaires ayant accumulé un stock de capital important, leur permettant des standards de production et de niveau de vie élevés), elle n'implique pas *d'accroître* les tensions entre nations et se nourrit en outre de *l'amélioration* des normes de consommation, donc des normes salariales. Aussi, sans ignorer les problèmes qu'elle pose¹¹, sans ignorer non plus que les déterminants des effets de la mondialisation ne se résument pas à cette variable stratégique, la transnationalisation multidomestique peut être jugée préférable du point de vue des États et des nations.

La réponse d'un régime international sur les FTN, telle qu'explorée ici, ne dessine pas un *optimum optimorum*, tout au plus un *second best* dans le champ des possibles au sens où il permet une mondialisation soutenable parce que régulée. Mais l'enjeu est d'abord analytique : en définissant l'objet de gouvernement (ici : les FTN) comme un champ de pouvoir à construire (et non comme un donné exogène), l'analyse économique peut réellement endogénéiser des stratégies d'acteurs qui portent non seulement sur le « jeu » des relations internationales mais aussi sur les règles de ce « jeu ».

La pertinence d'un tel scénario est en outre renforcée par la résilience des systèmes économiques nationaux : *a contrario* des thèses annonçant l'effacement des frontières et la disparition des États, l'effet-frontière demeure robuste et les nations demeurent des entités nécessaires pour penser des politiques systémiques d'Etat social [Helliwell : 2002], à commencer par un protectionnisme stratégique¹². D'autant que le discrédit jeté sur la notion de « protectionnisme » relève quelque peu d'un acte de foi quand on sait la réalité des pratiques des États, industrialisés ou émergents, la diversité des régimes commerciaux possibles¹³, et les effets positifs que peuvent induire des politiques protectionnistes (Tonelson [1994], par exemple, pour le cas des États-Unis). S'il ne s'agit pas, là encore, de le parer de toutes les vertus, le protectionnisme possède aussi des fondements théoriques dans la « nouvelle théorie du commerce international » [Spencer et Brander : 2008] suffisamment solides pour devoir être discuté moins idéologiquement.

Au-delà des prémisses discutées *supra*, la question de la régulation future de l'activité des FTN appelle aussi une analyse plus complète des autres aspects de l'économie politique de la question, qu'il s'agisse de la demande et de l'offre d'un régime international (quels acteurs seraient demandeurs ou opposants ? Quels pays porteraient une telle demande dans l'arène internationale ?...) ou du calibrage des politiques publiques à mettre en œuvre. L'évaluation de l'efficacité des différents choix possibles d'action publique en dépend.

¹¹ Par exemple en matière de coordination publique internationale puisqu'un ensemble de politiques monétaires récessives peut créer, par raréfaction relative du capital, des effets d'éviction entre pays pour l'investissement multidomestique.

¹² Ce qui ne signifie évidemment pas que celui-ci ne peut être tracé qu'à l'échelle d'une seule nation.

¹³ Pour une distinction plus fine entre formes d'ouverture commerciale (autarciques, protectionnistes, mercantilistes, libre-échangistes), voir par exemple [Kébabdjian : 1999].

BIBLIOGRAPHIE

- ASANTE Samuel K.B. [1991] « Droit international et investissements », in Mohammed BEDJAOUI, pp. 711-737.
- BEDJAOUI Mohammed (dir.) [1991] *Droit international. Bilan et perspectives*, Pedone/UNESCO, Paris.
- BERTHAUD Pierre, CHANTEAU Jean-Pierre [2006] « États et firmes transnationales : quels choix de mondialisation (enjeux d'un régime international) », in Pierre BERTHAUD et Gérard KEBABDJIAN (dir.), *La question politique en économie internationale*, La Découverte, Paris, pp. 273-284.
- BERTHAUD Pierre *et alii* [2004] « Le régime international pour le climat, vers la consolidation ou l'effondrement ? », *Revue française d'économie*, vol.29, n°2, octobre, pp.163-188.
- BERTHAUD Pierre, ROCCA Michel [2004] « Firmes globales et normes sociales », *Annuaire français des relations internationales*, vol. V, Bruylant, Bruxelles, pp. 818-830.
- BOYER Robert [2002] « Variété du capitalisme et théorie de la régulation », *Année de la régulation*, vol. 6, automne, pp. 125-194.
- CEPII [1998] *Compétitivité des nations*, Economica, Paris.
- CHANTEAU Jean-Pierre [2001] *L'entreprise nomade. Localisation et mobilité des activités productives*, L'Harmattan, Paris.
- CHANTEAU Jean-Pierre [2003] « L'économie, une science de gouvernement ? La construction des délocalisations comme référent des politiques économiques », in Olivier IHL *et alii* (dir.), *Les sciences de gouvernement*, Economica, Paris.
- CONSEIL D'ANALYSE ECONOMIQUE [2005] *Désindustrialisation, délocalisations*, La Documentation française, Paris.
- DUBIN Laurence [2003] *Droit international et production de normes sociales*, PUAM, Aix.
- FONTAGNE Lionel [1991] « Un nouveau champ d'investigation pour l'économie internationale : les biens intermédiaires », *Revue française d'économie*, vol. VI, automne, pp. 3-50.
- FONTAGNE Lionel [2004] « L'ère de l'usine globale », *Sociétal*, n° 46, 4^e trimestre, pp. 62-66.
- GILL Stephen [1999] « La nouvelle constitution libérale », *L'économie politique*, n° 2, 2^e trimestre, pp. 23-33.
- GILPIN Robert [2001], *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton.
- GIRAUD Pierre-Noël [1996] *L'inégalité du monde*, Gallimard, Paris.
- HALL Peter, SOSKICE David [2001] *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantages*, Oxford University Press, Oxford.
- HELLIWELL John [2002] *Globalization and Well-Being*, UBC Press, Vancouver.
- KEBABDJIAN Gérard [1999] *Les théories de l'économie politique internationale*, Le Seuil, Paris.
- KRASNER Stephen (ed.) [1983] *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca.
- KRUGMAN Paul [1995] « Growing World Trade : Causes and Consequences », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- LAFAY Gérard, SIROËN Jean-Marc [1994] *Maîtriser le libre échange*, Economica, Paris.
- LASSUDRIE-DUCHENE Bernard [1998] « L'économie internationale "pop" selon Paul Krugman », *Revue d'économie politique*, vol.108, n°4, juillet, pp. 425-432.
- LAURE Maurice [1994] « Rapport sur le chômage », *La jaune et la rouge*, octobre.
- MARKUSEN James R. [1995] « The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade », *Journal of Economic Perspectives*, n° 9, pp. 169-189.
- MICHALET Charles-Albert [1999] *La séduction des nations*, Economica, Paris.
- MISTRAL Jacques [1986] « Régime international et trajectoires nationales », in Robert BOYER (dir.), *Capitalismes fin de siècle*, PUF, Paris, pp. 167-202.
- PORTER Michael (ed.) [1986] *Competition in Global Industries*, Harvard Business School Press, Boston.

- REICH Robert [1991] *The Work of Nations*, A. Knopf, New York (traduction française : *L'économie mondialisée*, Dunod, Paris, 1993).
- RIGAUX François [1991] « Les sociétés transnationales », in Mohammed BEDJAOUI (dir.) pp. 129-139.
- RODRIK Dani [2000] « How Far Will International Economic Integration Go ? », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, n° 1, winter.
- RODRIK Dani [2001] « Les mirages de l'ouverture extérieure », *L'économie politique*, n° 10, 2^e trimestre, pp. 44-54.
- SAMUELSON Paul A. [2004] « Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 3, Summer, pp. 135-146.
- SGARD Jérôme [2005] « La propriété privée et les lois du capitalisme », *L'Economie politique*, n° 26, avril, pp. 80-92.
- SPENCER Barbara, BRANDER James A. [2008] "Strategic Trade Policy", in S. N. DURLAUF et L. E. BLUME (eds), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Palgrave MacMillan, forthcoming.
- TONELSON Alan [1994] « Beating Back Predatory Trade », *Foreign Affairs*, July, pp.123-135.
- UNCTAD [2004] *World Investment Report 2004*, UNCTAD, Genève.
- VERNON Raymond [1971] « Multinational Business and National Economic Goals », in Robert O. KEOHANE, Joseph S. NYE (eds) *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge MA, 5th ed. 1981, pp. 343-356.