

La régulation des firmes transnationales : un enjeu pour le développement soutenable des territoires

Pierre Berthaud, Jean-Pierre Chanteau, Michel Rocca

Université Grenoble-2 (UFR E.S.E.), LEPII-CNRS (UMR 5252).

E-mails : pierre.berthaud@upmf-grenoble.fr ; jean-pierre.chanteau@upmf-grenoble.fr ; michel.rocca@upmf-grenoble.fr

PRELIMINARY DRAFT

Un territoire n'existe pas comme découpage d'un espace géographique ni même comme un simple réseau de relations sociales et économiques entre les acteurs qui y vivent : c'est un système social dynamique qui ne peut exister et perdurer qu'à la double condition *i)* que ses acteurs y soient durablement en capacité de lui assurer des niveaux durablement satisfaisants de productivité et de compétitivité, *ii)* que l'autorité politique procède à une régulation notamment en matière de redistribution qui assure et cimenter l'identité et le sentiment d'appartenance des acteurs à ce territoire [Leca : 1983].

Cette contribution s'inscrit dans le champ de l'étude de ces dynamiques territoriales dans le contexte de la mondialisation. Elle étudie plus particulièrement deux questions :

- i)* Comment les acteurs d'un territoire national sont-ils impactés par la mondialisation, et ce territoire demeure-t-il un espace pertinent pour l'action politique ?
- ii)* Dans ce contexte, l'Etat demeure-t-il une autorité politique nécessaire et efficace pour la régulation économique des dynamiques territoriales engagées dans un espace national (*i.e.* permet-il de construire des projets politiques en son sein, par exemple aux niveaux locaux) ?

Ces deux questions sont traitées ici sous l'angle particulier de l'autorité de l'Etat sur les firmes transnationales. En effet, dans la mesure où la transnationalisation est un trait structurant de la mondialisation actuelle, la résilience de l'autorité étatique est sans doute la plus débattue, bien que cette question de l'autorité publique sur les acteurs économiques ne soit ni nouvelle ni spécifique au niveau national (elle se pose à toutes les échelles géographiques territoriales). Or, entre ceux qui estiment que l'Etat-nation n'est qu'une parenthèse historique [Fourquet : 2004] et ceux pour qui l'Etat-nation demeure l'acteur déterminant des relations internationales [Gilpin : 2001], nous soutenons que l'Etat dispose encore d'un pouvoir substantiel sur les acteurs économiques – y compris transnationaux –, lui permettant d'orienter la dynamique du territoire qu'il administre, tout en acceptant l'idée qu'il n'a pas le monopole de l'autorité publique [Chanteau : 2006].

Cette thèse 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. Or l'Etat-nation est quasiment la seule autorité politique instituée dans l'espace international, donc disposant d'un pouvoir structurant des relations entre territoires nationaux et infra-nationaux dans l'ordre politique. Cet Etat reste donc bien aujourd'hui un acteur nécessaire pour rendre possibles et compatibles des dynamiques territoriales inévitablement différenciées géographiquement, même si ce niveau étatique institué dans l'ordre international ne peut à lui seul en assurer la régulation.

Penser une action publique à partir du niveau national pour réguler l'activité des firmes transnationales (FTN), tel est donc le problème que cette contribution entend explorer en suivant

une démarche d'économie politique internationale (EPI). L'EPI s'efforce de combiner dans le même cadre la logique de la richesse (ou logique du bien-être, qui est au cœur de « l'économie internationale ») et la logique du pouvoir (celle que privilégient les « relations internationales »). Suivant une tradition perrousienne, renouvelée depuis par les différentes écoles de l'économie politique internationale anglo-saxonne, nous considérons que le bien-être et le pouvoir sont deux dimensions essentielles à toute réalité territoriale, qu'elle soit nationale, supra-nationale, transnationale ou infra-nationale.

A / La mondialisation économique est à la fois une contrainte et un choix

Si l'enjeu essentiel de la mondialisation est la généralisation du salariat, le défi actuel est son fractionnement dans des espaces nationaux souvent mis en concurrence par l'organisation transnationale des firmes [Berthaud, Rocca : 2004]. La condition d'existence d'un territoire national suppose donc de relever le défi imposé par l'évolution des conditions de réalisation et de distribution des gains de la mondialisation puisque ces gains jouent un rôle dans la stabilisation des compromis sociaux et politiques constitutifs d'un territoire.

Mais s'il est admis que la mondialisation des firmes impacte le niveau de productivité et d'inégalités économiques d'un territoire national – c'est-à-dire ses moyens et ses conditions d'existence –, la nature et l'intensité de cet impact n'est jamais parfaitement pré-déterminé. Nous expliciterons dans une première section les termes de l'analyse de cet impact sur le travail, puis dans une seconde section nous identifierons les possibles marges de manœuvre d'un Etat grâce à la différenciation des stratégies de firmes transnationales.

A / 1. PERDANTS ET GAGNANTS :

L'ENJEU DE LA RÉPARTITION DES GAINS DE LA MONDIALISATION

Aux oppositions traditionnelles entre travail et capital, ou entre secteurs, s'est ajoutée une ligne d'analyse des oppositions au sein même du travail (ou du capital) dues à l'impact de la mondialisation. En effet, depuis une vingtaine d'années, on observe généralement dans les pays avancés : *i*) une ligne de fracture entre le travail qualifié et le travail non qualifié ; *ii*) une tendance à la baisse de la demande de travail non qualifié [Borjas et Freeman : 1992 ; Katz et Murphy : 1992 ; Cortès et Jean : 2001]. Mais les causes font encore débat : ces évolutions sont-elles imputables à la seule mondialisation ou à d'autres facteurs autonomes (« biais » technologique, changements structurels internes, politiques économiques...) ? L'économie internationale a donc cherché à mesurer la part du facteur « mondialisation » et les thèses initiales très contrastées ont convergé vers une position de synthèse où le rôle des facteurs internationaux et celui des autres facteurs s'articulent au lieu de s'exclure [Thøenig : 2000 ; De Loecker : 2007]. Différentes catégories de perdants et de gagnants peuvent alors être identifiées, ouvrant l'éventail des combinaisons possibles d'alliances pour un compromis politique favorable ou hostile à l'ouverture internationale.

A / 1.1 La mondialisation recompose les modes de clivage au sein des espaces sociaux

Les principaux résultats produits par l'économie internationale sur le sujet se déduisent du modèle HO. Ils sont nécessairement abstraits car ils reposent sur des hypothèses restrictives qui interdisent d'embrasser toutes les dimensions de la mondialisation – dimensions que la littérature est, il est vrai, bien en peine de définir de manière opérationnelle. L'interprétation du modèle pour le débat politique est aussi conditionnée par le fait qu'il traite des seuls effets de l'ouverture commerciale (incluant indirectement une part des effets de l'internationalisation des entreprises). Quatre principaux résultats se dégagent de l'application du modèle HO à l'analyse des effets de la mondialisation sur le travail.

– *L'ouverture est un jeu à somme globale positive¹, mais pas un jeu indolore.* Elle exerce des « effets transformationnels » [Berthaud et Rocca : 2000] sur le système international et sur les nations qui s'y adonnent (réaffectation sectorielle et géographique des facteurs de production, etc.). « Dans la mondialisation, il n'y a pas de profits sans souffrances » [Rodrik : 1998].

– *Il y a des perdants au jeu de la mondialisation.* Le théorème Stolper-Samuelson démontre que l'ouverture s'accompagne à l'intérieur des pays d'un gain net pour les catégories

¹ Le gain pour les nations est *in fine* un gain en termes de bien être pour le consommateur.

d'individus dont le revenu dépend du facteur abondant (par comparaison avec les dotations factorielles de l'autre pays), et d'une perte nette pour celles dont le revenu dépend du facteur rare. Dans un pays où le travail est le facteur relativement rare, la libéralisation des échanges se traduira par une dégradation de la situation réelle des travailleurs. Cette dégradation n'est pas que relative, elle est absolue. On peut donc bel et bien parler de perdants.

– *Le groupe des « perdants » ne se confond pas nécessairement avec celui des travailleurs.* Dans un modèle à trois facteurs (capital, travail qualifié, travail non qualifié) où le travail qualifié est le facteur relativement rare (cas des pays les plus avancés), les individus dont le revenu dépend de ce facteur verront leur situation s'améliorer alors que celle des travailleurs non qualifiés peut se dégrader : la « fracture » s'inscrit alors au sein même du monde du travail tandis que l'ouverture tend à rapprocher les intérêts des travailleurs les plus qualifiés de ceux des détenteurs de capitaux (Inversement, dans un pays en retard où le travail non qualifié est par hypothèse le facteur abondant, l'ouverture est potentiellement un facteur de réduction des écarts au sein du monde du travail). Cependant, si l'on construit un modèle à trois facteurs différenciant le capital (par exemple entre capital financier et capital manufacturier pour donner plus de place à la globalisation financière), les gagnants de la mondialisation sont alors les bénéficiaires de rentes et les perdants ceux dont le revenu dépend de l'activité manufacturière. Donc, sous réserve que cette maquette à trois facteurs soit pertinente, l'ouverture exerce un effet très différencié sur le travail et redéfinit dans tous les cas les convergences d'intérêts économiques, et donc les possibles coalitions politiques.

– *L'existence de perdants ne justifie pas un abandon de l'ouverture internationale.* La « bonne politique » des gouvernements avisés consiste alors à coupler la libéralisation des échanges (pour tirer parti du gain lié à l'échange) avec une politique interne de compensation pour indemniser les perdants (allocations chômage, aides à la reconversion, incitations à la mobilité, etc.). Les ressources nécessaires à la compensation sont prises sur une partie des gains des bénéficiaires de la mondialisation. Cette politique de compensation est un optimum de second rang dont l'analyse économique se borne à préciser qu'elle est préférable au protectionnisme.

On voit que ce raisonnement abstrait qui argumente puissamment en faveur de la mondialisation appelle dans le même temps une forte intervention politique (la redistribution est un facteur de cohésion sociale en même temps qu'une condition de faisabilité d'une politique d'ouverture internationale, et donc un facteur de réélection du gouvernement pratiquant cette ouverture) qui a nécessairement une composante étatique (statut constitutionnel des règles de prélèvements obligatoires ; et, pour la plupart des pays, dimension monétaire des équilibres internationaux et niveau de définition des politiques commerciales).

A /1.2 La mondialisation n'est pas la « seule coupable »

Les faits stylisés des années 1980 et 1990 ayant notamment confirmé l'essor d'une dynamique inégalitaire entre travail qualifié et non qualifié dans les pays avancés, le théorème Stolper-Samuelson a cessé d'être une simple « curiosité théorique » (l'expression est de P. A. Samuelson). Mais au-delà de cette conclusion très largement débattue dans la littérature, la robustesse de cette concordance entre modèle et faits stylisés constitue un débat qui se poursuit encore sur la portée interprétative des modèles du commerce international et des tests empiriques qui les prolongent.

Sans procéder à une recension exhaustive des limites du modèle HO, on mentionnera ici celles qui justifient d'une approche d'économie politique :

– Même si le gain global associé au jeu de l'ouverture est un résultat solide, Samuelson [2004] démontre que sous certaines hypothèses (une distribution très marquée des avantages comparatifs) un des pays peut subir une perte nette. Or, entre autres, la structure des avantages comparatifs résulte aussi des politiques publiques [Porter : 1990].

– Un accroissement des inégalités peut résulter d'autres causes que l'ouverture internationale. Un biais technologique peut produire des effets similaires [Krugman : 1996 ; Cohen : 1997]. Les tests empiriques qui ont cherché à le mesurer suggèrent que la contribution directe de l'ouverture aux transformations du travail est limitée, mais peut être indirectement amplifiée par le biais technologique. L'ouverture peut aussi retrouver une importance beaucoup plus grande *via* les effets de la globalisation financière. Et de nombreux autres facteurs peuvent intervenir : la concurrence entre pays similaires pour lesquels le modèle HO est peu adapté [Giraud : 1996] mais aussi les choix de politique macro-économique plus ou moins autonomes ou induits par la mondialisation [Fitoussi : 1995].

Au total, quelles que puissent être les performances économiques des agents résidents, la réalisation du gain à l'insertion internationale dépend de multiples conditions politiques, en même temps que sa répartition – condition nécessaire au maintien de l'ouverture – est soumise au jeu des forces politiques déclenchées ou nourries par l'ouverture internationale. Or cette compensation est à l'évidence des plus incertaines politiquement dans les pays où le conflit de répartition est maximal (les pays avancés) car elle suppose que les gagnants (dont le pouvoir économique se renforce) se prêtent au jeu de la solidarité à l'égard des perdants, alors que les ressorts personnels de cette solidarité sont brouillés par l'impact différencié de la mondialisation (selon la qualification, le revenu, le secteur, la région...). Ainsi, puisque l'action politique doit articuler ouverture et redistribution, elle devrait aussi chercher à orienter cette ouverture vers des modalités qui minimisent les tensions sur la solidarité nationale. C'est l'enjeu de la régulation des stratégies de firmes transnationales, acteur industriel, financier et commercial majeur de la mondialisation actuelle.

A / 2 LA DIFFÉRENCIATION DES STRATÉGIES DE FIRMES OUVRE DES MARGES DE MANŒUVRES AUX ÉTATS

À lire les écoles « *mainstream* » ou « critique » dominantes en ÉPI, 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.

A / 2.1 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 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

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].

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 : 2006].

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.

A /2.2 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.

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]).

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 multidomestique :

- 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

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.

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].

Ainsi, 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 intra-nationales, comme on l'a vu *supra*.

Il apparaît donc à ce stade du raisonnement que les effets économiques et sociaux de la mondialisation sont différenciés selon les modes de transnationalisation des firmes. Or les choix de localisation des firmes, quel que soit le niveau du choix (cluster local, réseau, etc.), ne sont jamais indifférents aux politiques publiques [McCann, Mudambi : 2004] : celles-ci ne peuvent-elles alors en profiter pour favoriser la forme de transnationalisation qui semble préférable aux populations concernées ?

Nous nous interrogeons d'abord sur les conditions de faisabilité internationale d'une telle intervention volontariste des Etats, puis nous essayons de préciser la nature de celle-ci.

B / Pourquoi et comment l'État peut réguler l'impact des FTN sur les dynamiques territoriales

B /1 LES ÉTATS DISPOSENT D'UNE AUTONOMIE 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'ÉPI *mainstream* et l'ÉPI critique répondent par la négative : pour l'ÉPI *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'ÉPI *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 ÉPI, plusieurs programmes de recherche permettent d'élargir le « champ des possibles » en développant une analyse systémique des pouvoirs respectifs des Etats et des firmes.

B /1.1 Le pouvoir réglementaire des États sur les firmes transnationales existe

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 interne des États

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.

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.

B /1.2 Mais ce pouvoir des États est de plus en plus contesté 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, cependant, la thèse de l'impuissance de l'État paraît excessive, et des marges de manœuvre sont accessibles à l'action publique. 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 *dédié* aux FTN, au sens institutionnel où l'économie politique internationale conçoit la notion de « régime » [Berthaud *et alii* : 2004].

B /2 QUELQUES PROPOSITIONS POUR UNE ACTION ÉTATIQUE SOUTENABLE : MODES D'OUVERTURE INTERNATIONALE ET MODES DE COMPENSATION

B /2.1 Justifications et principes d'action d'un régime international sur les FTN

Un choix de mondialisation se pose (FTN globales et FTN multidomestiques n'induisent pas

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).

les mêmes dynamiques de croissance ni les mêmes coûts sociaux et politiques), et nous avons montré 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 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.

B/2.1.1 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'ÉPI – 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.

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.

B/2.1.2 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.

B /2.2 Les choix de compensation : quelle économie politique ?

Second volet d'une politique soutenable d'intégration internationale, quels sont les schémas de compensation adéquats aux effets de l'ouverture internationale, et plus largement de la mondialisation ? Les politiques de solidarité mises en œuvre dans le cadre du *welfare state* ne relèvent pas d'abord d'une logique de compensation face à l'ouverture internationale. Mais celles qui en relèvent, et qui ont été construites dans l'immédiat après guerre pour contrer les effets de l'ouverture, offrent encore une solide résistance aux « assauts » de la mondialisation [Rodrik : 1997]. Toutefois, le consensus sur la poursuite de ces politiques s'érode, les conduisant à des transformations substantielles et qui varient selon les pays ou groupes de pays. Sur ce dernier point, Krugman [1994] par exemple, distingue un mode d'ajustement *penniless* dans les pays anglo-saxons (priviliégiant la lutte contre le chômage) et un mode d'ajustement

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]

jobless en Europe continentale (privilegiant la préservation des revenus).

En simplifiant à l'extrême, il est possible d'embrasser la variété des formes nationales que la compensation tend à prendre, dans une opposition entre le schéma de la compensation « minimaliste » et celui de la compensation « conditionnelle », ce que certains décrivent aussi comme l'opposition entre un « *schumpeterian workfare state* » d'un genre nouveau et un « *keynesian welfare state* » [Jessop : 1992].

La première est incarnée en Europe par la « troisième voie » (social-libéralisme) théorisée par A. Giddens et mise en œuvre par T. Blair. Fondée sur une acceptation sans réserve de l'ouverture et de ses effets potentiels, elle se résume à l'application d'un double principe : le revenu tiré de l'activité est toujours préférable à celui d'une allocation compensatrice ce qui conduit à promouvoir l'incitation au travail comme la réponse privilégiée adressée aux perdants. Des filets de sécurité sont conçus pour éviter « l'éviction » définitive des plus fragiles d'entre eux. Mais l'ambition n'est pas de réduire les inégalités, il s'agit même parfois de réduire les mécanismes de redistribution en considérant que l'ouverture et la flexibilisation du marché du travail donneront « tour à tour » sa chance à chacun.

La compensation « conditionnelle » se réfère aux modèles sociaux du nord de l'Europe (les pays scandinaves). Elle est souvent analysée comme une « économie des droits et des devoirs ». L'ouverture (ancienne et forte) de ces pays n'y est pas plus contestée que dans le cas précédent, mais la compensation à laquelle elle donne lieu est conçue comme l'objectif premier d'un système fondé sur l'aversion pour l'inégalité. Elle se décline en dispositifs destinés à assurer des niveaux de revenu élevé et stable au plus grand nombre. Ces dispositifs reposent sur des exigences collectives et individuelles fortes au service d'une solidarité de haut niveau — d'où l'importance de la redistribution financée par l'impôt. Les bénéficiaires doivent en contrepartie se plier à des règles contraignantes : accepter au plus vite les emplois qui leur sont proposés, y compris dans le cadre d'une mobilité géographique, y compris en renonçant, au moins temporairement, à leur qualification initiale.

Cette présentation polaire des modes de compensation ne doit pas s'interpréter comme une alternative stricte : il y a des voies intermédiaires ou mélangées. Les deux modèles ont aussi des points communs qui les différencient de modèles antérieurs de compensation, par exemple leur commune rhétorique sur « l'individu acteur responsable de ses évolutions » qui rompt avec l'idée de droits liés à un rapport salarial réglementé et, plus particulièrement, avec l'idée d'un usage assurantiel de la cotisation sociale [Friot : 1998].

Ceci suffit néanmoins pour esquisser une explication des facteurs structurels (la structure de la population active) ou stratégiques (les alliances entre groupes) qui conditionnent l'adoption d'un mode de compensation de préférence à l'autre. Cela permet également de déceler une alternative politique de second ordre entre « l'adaptation » à l'ouverture et le protectionnisme. Dans ce second débat, le rôle de l'État est central.

B/2.2.1 Les déterminants des préférences sur la compensation

L'explication « structurelle » met en avant les effets de masse que les changements tendanciels du capitalisme exercent sur le jeu politique interne. Le développement économique récent est marqué par une tendance à l'accroissement du stock de capital et à la tertiarisation des activités. En admettant que la préférence des « capitalistes » soit en faveur de l'ouverture (recherche de marchés) et que les actifs du secteur tertiaires se sentent moins exposés à la concurrence internationale, le choix du mode de compensation reposerait alors sur les préférences des travailleurs « protégés ». La ligne de fracture décisive passe alors entre un groupe dont les effectifs augmentent avec le développement des activités tertiaires et un autre groupe dont les effectifs sont condamnés à décliner. La relance du débat sur la compensation au cours des dernières années tiendrait donc moins, dans ce cas, à l'accélération de l'ouverture (mondialisation) qu'aux tendances structurelles du capitalisme. Cette explication réduit la probabilité d'un retour aux régimes de compensation « généreux et peu contraignants » de l'après-guerre car on n'imagine pas une inversion de cette dynamique structurelle. Mais elle vaut seulement dans un environnement où les services sont effectivement protégés des effets de la concurrence extérieure. C'était encore partiellement le cas aux premiers stades de la mondialisation [Krugman : 1995]. Mais la transposition des principes du multilatéralisme commercial au domaine des services (accès aux marchés et clauses de non-discrimination) dans un cadre mondial (OMC) ou régional (Union européenne, ALENA) érode progressivement la différence entre les travailleurs des services et les autres au regard des intérêts face à l'ouverture. La portée explicative est donc de plus en plus limitée.

L'explication « *factorielle* » peut être mobilisée dans la ligne ouverte par Rogowski [1989] et prolongée par Kébabdjian [1999] comme alternative ou complément à l'explication structurelle. Elle met en avant le jeu des coalitions d'intérêts au regard des enjeux de l'ouverture. Une maquette analytique composée de trois groupes est requise pour envisager de possibles coalitions et garder la clarté de l'argument.

Dans la perspective d'une alternative à l'explication structurelle et d'une extension directe au modèle HO, cette maquette distingue le travail qualifié (TQ), le travail non qualifié (TNQ) et le capital. Le théorème Stolper-Samuelson conduit « mécaniquement » à considérer que, dans les pays avancés, l'ouverture devrait favoriser un rapprochement des intérêts et préférences des capitalistes et des travailleurs qualifiés. Réciproquement, si l'on admet comme Rogowski que la coalition de deux facteurs suffit pour imposer sa préférence au gouvernement, il se déduit que le choix de l'ouverture s'expliquerait dans ces pays, indépendamment des effets structurels, par une coalition politique des capitalistes et des travailleurs qualifiés. La réouverture du débat politique sur la compensation s'expliquerait aussi de cette manière : les gains que procure l'ouverture aux travailleurs qualifiés les conduit progressivement à réclamer une remise en cause des mécanismes de solidarités qui ne leur profitent plus. La forme que peut prendre le nouveau régime de la compensation dépend alors du jeu des pouvoirs syndicaux et politiques qui se forment et, plus fondamentalement, du degré d'aversion (ou de préférence) pour l'inégalité dans la société.

Le même type de raisonnement vaut dans une perspective de complémentarité avec l'explication structurelle, mais il s'applique alors à une maquette qui distingue le capital, le travail protégé (dans les services) et le travail exposé (dans l'industrie). Il fournit un guide pour l'examen des coalitions autour de la question de la compensation.

Dans les pays avancés, la division que l'on observe entre les syndicats et partis « réformistes » (la CFDT et une large partie du Parti socialiste en France) et les syndicats, partis ou mouvements « plus radicaux » (le syndicat SUD et ATTAC) constitue un des faits stylisés en faveur de ce type d'analyse. Cette explication factorielle met donc en avant l'idée que des « gagnants au sein du monde du travail » peuvent certes appeler à l'ouverture mais participent surtout à des coalitions qui vont « délibérer » sur la nature des compensations à prévoir pour les perdants.

B/2.2.2 L'alternative des modes de compensation : politique sociale ou politique industrielle ?

Les deux explications précédentes ouvrent l'analyse économique qui se déduit du modèle HO à la dimension politique. Mais elles lui font encore une place très réduite. Même en restant dans le cadre de l'analyse utilitariste, il convient d'élargir le prisme en considérant le rôle autonome des partis politiques et de l'État dans la problématique de l'ouverture et de la compensation. Deux possibilités extrêmes sont envisageables. Dans le premier cas, les « décideurs politiques » et l'État épousent le mouvement des structures ou le jeu des coalitions factorielles, et interviennent donc en faveur d'une refonte de la compensation qui correspond plus aux aspirations des gagnants — ceux dont le pouvoir se renforce avec l'ouverture. Dans le second cas, ils les prennent à revers au risque de voir les bases de leur pouvoir fragilisées, au moins temporairement.

Le « consensus des économistes » sur les bienfaits du libre-échange plaide en faveur de la première possibilité. Ce consensus n'est pas à sous-estimer car aussi longtemps qu'il tient, il offre aux décideurs politiques un argument robuste en faveur d'une action qui peut se réclamer de l'intérêt de la nation (puisque le pays est censé tirer avantage de l'ouverture). Les partis politiques qui préconisent le protectionnisme sont, dans ce cas, fragilisés. Ils s'exposent au reproche de privilégier la défense d'intérêts « catégoriels » et passéistes sur l'intérêt général. En admettant comme Amable [2005] que les « *compromis politiques* » sont décisifs en matière de changement institutionnel, le consensus des économistes peut peser, de deux manières, sur le compromis afférant à l'indemnisation des perdants. Il pèse, soit (hypothèses mineures) dans le sens d'une réduction des compensations qui leur sont offertes (modèle minimaliste) ou de leur préservation assortie de règles de mise en œuvre plus contraignantes (modèle nordique), soit (hypothèse majeure) dans le sens de la remise en cause pure et simple de la compensation au profit d'une action qui préconise « l'adaptation ».

Le choix de la compensation — quelle qu'elle soit — se trouve dès lors suspendu à la seule volonté politique des gagnants de la financer. C'est le degré d'aversion collective pour l'inégalité qui décide en dernier ressort du sens et de l'ampleur des réformes. Mais le choix auquel sont confrontées les sociétés n'est plus circonscrit, comme il l'est dans le cadre strict de l'analyse HO, à une alternative aisée à trancher entre le mieux (la compensation) et le pire (la

protection). L'éventail s'ouvre à une diversité de possibilités dans un triangle qui va de l'adaptation à la protection en passant par la compensation. Ce choix est politiquement beaucoup plus sensible dans la mesure où l'analyse économique n'est pas en mesure de préciser si, *in fine*, la compensation est économiquement supérieure à l'adaptation.

Dans le second cas, et à supposer que l'État renonce au protectionnisme, l'offre des dirigeants politiques et de l'État privilégie les demandes des perdants et arbitre en faveur d'une compensation qui contraint cette fois les gagnants. Le risque d'une certaine évasion fiscale et financière, dans un contexte où l'ouverture et la compétition entre les nations sont de moins en moins limitées aux marchés des biens, débouche alors sur une variante où l'offre politique porte moins sur des mécanismes de transfert de revenus et de solidarité (ce qu'on pourrait nommer la compensation sociale) que sur des soutiens sectoriels à la création d'emplois compétitifs (la compensation « industrielle » ou, comme il est plus habituel de la nommer, la politique industrielle). Dans ce cadre de compensation « industrielle », l'offre politique concède aux gagnants un renoncement à la compensation « sociale » par des transferts de revenus. Et elle répond aux perdants en leur proposant des programmes publics ambitieux de reconversion, de formation et de qualification. Cette issue reste toujours suspendue à l'acceptation par les gagnants comme par les perdants de ce nouveau « compromis ». À défaut, le protectionnisme menace de redevenir l'issue privilégiée par un État « partisan ».

Cette voie de la compensation fondée sur le volontarisme industriel dessine une issue crédible au problème de l'ouverture. Elle est toutefois hypothéquée par plusieurs caractéristiques de l'actuelle mondialisation. D'abord, elle réclame un rythme de créations d'emplois compétitifs supérieur à celui des destructions d'emplois exposés (qualifiés ou non). Or la diffusion des techniques et des activités « délocalisables » dans les pays à bas salaires semble être beaucoup plus rapide que le rythme des dispositifs d'appui à la reconversion des salariés [Giraud : 1996]. L'émergence de la Chine dans l'industrie et celle de l'Inde dans les services précipitent encore le transfert des processus « *standardisés* » [Pottier : 2003]. Ensuite, elle suppose une bienveillance à l'égard des politiques industrielles, fût-elle limitée aux seules mesures qui visent à assurer cette compensation industrielle. Ce n'est le cas ni dans la communauté des économistes, ni dans la communauté des États. Les dispositions multilatérales de la Banque mondiale et de l'OMC convergent avec celles des Organisations régionales (particulièrement celles de l'Acte unique en Europe) pour contraindre et limiter drastiquement les marges de manœuvre des États sur la politique industrielle.

Dans tous les cas de figure, l'efficacité sociale de l'action publique dépend de sa capacité à mettre en synergie des ressources à différents niveaux spatiaux d'organisation industrielle et politique. Cette cohérence peut être assurée par différentes configurations institutionnelles, où le rôle des États est variable mais, en l'état de la structure des relations internationales et des systèmes politiques, toujours nécessaire.

C / Conclusion

En suivant ces éléments d'ÉPI, l'alternative politique nationale face aux effets de la mondialisation sur le travail n'est plus réduite, comme dans l'analyse économique *mainstream*, au choix entre la compensation et la protection. Elle porte sur des équilibres politiques plus complexes et variés, mettant en œuvre différents types de compensation (compensation « minimaliste », « conditionnelle » ou « industrielle ») entre différents types de revenus, de secteurs voire de régions. À ce titre, l'hétérogénéité de ces catégories, et donc des dynamiques territoriales, appelle un niveau d'arbitrage politique suffisamment global pour assurer une mutualisation des ressources, mais pas trop distant pour permettre une adhésion, donc une acceptation de cette mutualisation. Sans ignorer son incomplétude et ses défauts, l'Etat-nation demeure un candidat crédible à cette fonction, ce qui impose de ne pas l'écarter du champ de l'analyse. D'autant que la politique de compensation est d'autant plus pertinente qu'elle est couplée à une politique d'ouverture internationale qui rende compatibles entre elles les dynamiques territoriales subnationales.

Or 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 ; puis la libéralisation du capital pouvait accorder le bien-être des nations à 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 aujourd'hui en cause cette adéquation – d'où des interrogations sur la pertinence du niveau d'action étatique.

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 [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 ».

Au-delà des prémisses discutées *supra*, la question de la régulation 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.

RÉFÉRENCES

- AMABLE B. [2005] *Les cinq capitalismes. Diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Le Seuil, Paris.
- AMABLE B., PALOMBARINI S. [2005] *L'économie politique n'est pas une science morale*, Le Seuil, Paris.
- ASANTE S. K.B. [1991] « Droit international et investissements », in : BEDJAOUI M. (dir.), pp. 711-737.
- BEDJAOUI M. (dir.) [1991] *Droit international. Bilan et perspectives*, Pedone/UNESCO, Paris.
- BERTHAUD P., CHANTEAU J.-P. [2006] « Etats et firmes transnationales : quels choix de mondialisation », in : P. BERTHAUD et G. KÉBABDJIAN (dir.), *La question politique en économie internationale*, La Découverte, Paris, pp. 273-284.
- BERTHAUD P., ROCCA M. [2000] « Les relations mondialisation – travail : un panorama des approches théoriques », *Économies et Sociétés*, Série F, n° 37, septembre, pp. 51-86.
- BERTHAUD P., ROCCA M. [2004] « Firmes globales et normes sociales », *Annuaire français des relations internationales*, vol. V, Bruylant, Bruxelles, pp. 818-830.
- 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.
- BORJAS G. J., FREEMAN R. B. (eds) [1992] *Immigration and the Work Force : Economic Consequences for the US and Source Areas*, Chicago University Press, Chicago MI.
- BOYER R. [2002] « Variété du capitalisme et théorie de la régulation », *L'Année de la régulation*, vol. 6, automne, pp. 125-194.
- BRENDER A. [1996] *L'impératif de solidarité*, La Découverte (nouvelle édition : *La France et la mondialisation*, La Découverte, Paris, 1998).
- CEPII [1998] *Compétitivité des nations*, Economica, Paris.
- CHANTEAU J.-P. [2006] « Nouveaux questionnements sur l'Etat et la régulation internationale », in : P. BERTHAUD et G. KÉBABDJIAN (dir), *La question politique en économie internationale*, La Découverte, Paris.
- CHANTEAU J.-P. [2001] *L'entreprise nomade. Localisation et mobilité des activités productives*, L'Harmattan, Paris.
- COHEN D. [1997] *Richesse du monde. pauvreté des nations*, Flammarion, Paris.
- CONSEIL D'ANALYSE ÉCONOMIQUE [2005] *Désindustrialisation, délocalisations*, La Documentation française, Paris (<www.cae.gouv.fr>).
- CORTÈS O., JEAN S. [2001] « L'impact du commerce international sur la productivité et la qualification du travail au sein des secteurs », *Revue d'économie politique*, vol. 111, n° 2, mars - avril, pp. 271-290.
- DE LOECKER J. [2007] « Product Differentiation, Multi-Product Firms and Estimating the Impact of Trade

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

- Liberalization on Productivity », *NBER Working Papers*, n°13155, June.
- DUBIN L. [2003] *Droit international et production de normes sociales*, PUAM, Aix.
- FITOUSSI J.-P. [1995] *Le débat interdit : monnaie, Europe, pauvreté*, Arléa, Paris.
- FONTAGNÉ L. [1991] « Un nouveau champ d'investigation pour l'économie internationale : les biens intermédiaires », *Revue française d'économie*, vol. VI, automne, pp. 3-50.
- FONTAGNÉ L. [2004] « L'ère de l'usine globale », *Sociétal*, n° 46, 4^e trimestre, pp. 62-66.
- FOURQUET F. [2004] « Le rapport international est toujours dominant », *L'Année de la régulation*, vol.8, pp.135-171.
- FRIOT B. [1998] *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, La Dispute, Paris.
- GILL S. [1999] « La nouvelle constitution libérale », *L'économie politique*, n° 2, 2^e trimestre, pp. 23-33.
- GILPIN R. [2001] *Global Political Economy*, Princeton University Press, Princeton NJ.
- GIRAUD P.-N. [1996] *L'inégalité du monde. L'économie du monde contemporain*, Gallimard, Paris.
- HALL P., SOSKICE D. [2001] *Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantages*, Oxford University Press, Oxford.
- JESSOP B. [1992] « Changing Forms and Functions of the State in an Area of Globalization and Regionalization », *EAPE Conférence*, novembre, Paris.
- KATZ L. F., MURPHY K. M. [1992] « Changes in Relative Wages, 1963 – 1987. Supply and Demand Factors », *Quarterly Journal of Economics*, n° 107.
- KÉBABDJIAN G. [1999] *Les théories de l'économie politique internationale*, Le Seuil, Paris.
- KRASNER S. (ed.) [1983] *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca.
- KRUGMAN P. [1994] « Europe Jobless, America Penniless ? », *Foreign Policy* (trad. française : « Chômage ou baisse des salaires. Les formes d'ajustement du marché du travail en Europe et aux États-Unis », *Problèmes Économiques*, n° 2 427, 7 juin 1995).
- KRUGMAN P. [1995] « Growing World Trade : Causes and Consequences », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 1.
- KRUGMAN P. [1996] *Pop Internationalism*, MIT Press, Cambridge MA, (trad. française: *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre échange*, La Découverte, Paris, 1998).
- LAFAY G., SIROËN J.-M. [1994] *Maîtriser le libre échange*, Economica, Paris.
- LASSUDRIE-DUCHÊNE B. [1998] « L'économie internationale "Pop" selon Paul Krugman », *Revue d'économie politique*, vol.108, n°4, juillet, pp. 425-432.
- LAURÉ M. [1994] « Rapport sur le chômage », *La jaune et la rouge*, octobre.
- LECA J. [1983] « Questions sur la citoyenneté », *Pour*, n°171-172, mars, pp.113-125.
- MARKUSEN J. R. [1995] « The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade », *Journal of Economic Perspectives*, n° 9, pp. 169-189.
- MICHALET C.-A. [1999] *La séduction des nations*, Economica, Paris.
- MISTRAL J. [1986] « Régime international et trajectoires nationales », in : BOYER R. (dir.), *Capitalismes fin de siècle*, PUF, Paris, pp. 167-202.
- PORTER M. (ed.) [1986] *Competition in Global Industries*, Harvard Business School Press, Boston.
- POTTIER C. [2003] « La division du travail entre les pays développés et les pays à bas salaires: impact de l'organisation des multinationales », *Économies et Sociétés*, Série Développement, n° 41.
- REICH R. [1991] *The Work of Nations*, A. Knopf, New York (traduction française : *L'économie mondialisée*, Dunod, Paris, 1993).
- RIGAUX F. [1991] « Les sociétés transnationales », in Mohammed BEDJAOUI (dir.) pp. 129-139.
- RODRIK D. [1997] *Has Globalization gone too Far ?*, Institute for International Affairs, Washington.
- RODRIK D. [1998] « Le débat sur la mondialisation : leçons du passé », *Politique Étrangère*, n° 3, pp. 567-585.
- RODRIK D. [2000] « How Far Will International Economic Integration Go ? », *Journal of Economic Perspectives*, vol.14, n° 1, Winter.
- RODRIK D. [2001] « Les mirages de l'ouverture extérieure », *L'économie politique*, n° 10, 2^e trimestre, pp. 44-54.
- ROGOWSKI R. [1989] « Commerce and Coalitions : How Trade Affects Domestic Political Alignments » (repris in J. A. FRIEDEN, D. A. LAKE (eds) [2000] *International Political Economy*, St. Martin's Press, New York, 4th edition, pp. 318-326).
- SAMUELSON P. 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 J. [2005] « La propriété privée et les lois du capitalisme », *L'Économie politique*, n° 26, avril, pp. 80-92.
- THËNIG M. [2000] *Commerce international et dynamique des inégalités*, thèse université Paris-I.
- UNCTAD [2004] *World Investment Report 2004*, UNCTAD, Genève.
- VERNON R. [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.
- WOOD A. [1995] « How Trade Hurt Unskilled Workers », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, n° 3, Summer.