

## **VIIe congrès de l'Association française de science politique**

**Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002**

### **Table-ronde n°1**

**« La mondialisation »**

**Sous la direction de Josepha Laroche**

---

### **Souveraineté nationale et mondialisation**

**Charles-Albert Michalet**

Université Paris-Dauphine

Dans le champ du discours économique, les concepts de mondialisation et de souveraineté nationale n'ont jamais fait bon ménage. Plus précisément, la sauvegarde de la souveraineté nationale d'un pays et la dynamique de la mondialisation sont posées en termes conflictuels. L'argument, ancien, a retrouvé une actualité récente ; il constitue l'un des arguments du discours anti-mondialiste qui se manifeste avec vigueur depuis la réunion avortée du lancement de la nouvelle négociation du Millénaire de l'OMC à Seattle en novembre 1999.

L'opposition à la mondialisation au nom de la défense de la souveraineté nationale repose sur la crainte, l'angoisse plutôt, que celle-ci remette en cause la nature même de l'Etat-nation. C'est à dire qu'elle disloque la cohérence sur laquelle se fonde la souveraineté nationale entre un gouvernement et son administration, un territoire et un peuple. De ce fait, l'indépendance politique d'un pays, même dans le cas où elle aurait été reconnue par la communauté internationale, deviendrait purement formelle. Qu'elle soit menacée par l'hégémonie d'une « hyper puissance », ou qu'elle soit désarmée par le jeu des mécanismes du marché mondial.

Le phénomène de la mondialisation est d'abord un phénomène économique. Comme les historiens de l' « économie-monde » - F. Braudel<sup>1</sup>, I. Wallerstein<sup>2</sup> - ont pu le démontrer, dès le xvème siècle, avec l'émergence d'une économie présentant l'ébauche des caractéristiques du capitalisme, les marchands se sont enhardis pour aller, à l'aventure, faire du commerce lointain. Ainsi, avant même que les Etats-nation soient constitués, la dynamique des échanges débordait les frontières des villages ou des villes pour s'étendre à l'extérieur, aussi loin que le permettaient les moyens de communications. La tendance à la mondialisation est inhérente à la croissance du capitalisme.

Dès le départ, elle s'est traduite par une expansion territoriale en direction d'autres territoires dont le niveau de développement était proche ou, au contraire, faible, primitif, précapitaliste. Dans ce dernier cas, l'euphémisme actuel des échanges Nord-Sud désigne les formes de l'impérialisme et de la colonisation. Dans tous les cas, la logique de la dynamique spatiale du capitalisme était ressentie comme une menace pour les communautés existantes. Elle était porteuse d'effets de domination, de dépendance, d'intégration non voulue. En bref,

---

1. F. Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, t.2 et t.3, Paris, A. Colin, 1979.

2. I. Wallerstein, *The capitalist World-Economy*, Cambridge University press, éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 1979.

la mondialisation et la souveraineté nationale apparaissent comme deux catégories incompatibles.

Le débat sur la pertinence d'une plus ou moins grande « ouverture » des économies n'a jamais cessé, car l'ouverture est perçue comme indissociable du risque d'une perte d'indépendance, comme une atteinte inévitable à la souveraineté des nations. La dimension du politique interfère avec celle de l'économique ; la rationalité économique heurte de plein fouet le discours sur la souveraineté. Les manifestations de ce conflit latent sont multiples. Rappelons certaines d'entre elles :

- L'opposition constante à la doctrine du libre-échange au nom du mercantilisme ou du protectionnisme. Le match « Colbert contre Ricardo » est toujours à l'affiche aujourd'hui alors que la mondialisation n'a jamais été aussi forte (cf. les très récentes mesures prises par le gouvernement américain envers les exportations d'acier européennes et japonaises) ;
- Les luttes menées par les pays colonisés pour leur indépendance politique se sont faites au nom de la souveraineté nationale. Elles vont se poursuivre au lendemain de la « victoire » sur les colonisateurs et les impérialistes, par la mise en place de modèles de développement « autocentrés », inspirés du « protectionnisme éducateur » de List ou de la théorie des « deux jambes » du Président Mao. Ils doivent assurer l'indépendance économique ;
- La nostalgie d'un âge d'or où il était encore possible de « vivre au pays, produire au pays ». Nostalgie d'autant plus forte, pour certains, que le grand théoricien J. Staline avait démontré scientifiquement, bien entendu, que la question des nationalités se confondait avec l'instauration du socialisme. Ce qui allait permettre de fonder le thèse du socialisme dans un seul pays ; elle allait coûter cher à l'internationalisme prolétarien, au moment, précisément, où l'internationale du capital allait s'accélérer.
- Les combats, plus récents, contre la « mal bouffe », la dénonciation de la sainte trinité de la domination culturelle américaine « CocaCola-Disney-McDo » et pour la défense de « l'exception française ».

Tous ces thèmes, dont la liste n'est évidemment pas exhaustive, s'inscrivent dans une longue tradition anti-mondialiste. Pourtant, comme le soutiennent un peu rapidement certains historiens, il serait erroné de croire que rien a changé depuis deux siècles. Bien sûr, à l'origine même de la révolution industrielle en Europe, la mondialisation était là. L'impérialisme aussi est toujours là, depuis 1917 quand il a été proclamé par Lénine, après d'autres, même si l'utilisation du qualificatif est devenue politiquement incorrecte. Mais pourtant, rien n'est pareil. Car si la mondialisation constitue un invariant du capitalisme ou, si l'on préfère de l'économie de marché, en revanche, ses modalités d'existence, elles, se sont transformées considérablement depuis le XIX<sup>e</sup> siècle. Il est donc utile, à ce point, de proposer notre conception du phénomène.

La nouvelle approche de la mondialisation que nous défendons est construite par référence à la théorie économique des échanges internationaux<sup>3</sup>. C'est à dire, par rapport au paradigme dominant qui a été formalisé par D. Ricardo, le Prince des économistes, au tout début du XIX<sup>e</sup> siècle pour démontrer les avantages de la spécialisation internationale et du libre-échange. La plupart des adversaires ou des partisans de la mondialisation continuent, de nos jours, à raisonner, plus ou moins consciemment, à l'intérieur de ce modèle. Sa caractéristique majeure est de réduire les rapports économiques entre les pays à la seule dimension des échanges de biens et services. En revanche, les facteurs de production - le capital, la terre, le travail - ne circulent pas, ne traversent pas les frontières. Notons, au

---

3. Charles-Albert Michalet, *Qu'est-ce que la mondialisation ?* (La Découverte, 2002). V. aussi, *Le capitalisme mondial* (Quadrige, PUF, 3<sup>e</sup> éd., 1998) et *La Séduction des Nations* (Economica, 1999)

passage, que cette conception coïncide avec le primat donné à l'Etat-nation à l'époque. Ce sont les frontières nationales qui découpent l'espace géopolitique et géoéconomique mondial. Néanmoins, nous verrons plus loin, que la spécialisation et la politique de libre-échange qui l'accompagne nécessairement sont difficilement compatibles avec une vision absolutiste de la souveraineté nationale. En effet, l'achèvement de l'optimum économique à l'échelle internationale fondé sur les coûts comparatifs oblige les nations à accepter de dépendre des autres pays pour l'accès aux biens dans la production desquels ils sont moins productifs.

Par opposition avec l'unilinéarité de la théorie dominante, notre conception de la mondialisation pose, au départ, son caractère multidimensionnel. Le commerce international constitue évidemment une composante de la mondialisation, mais elle n'est pas unique. A côté d'elle, il faut prendre en compte deux autres dimensions : la mobilité des activités productives qui peuvent être délocalisées d'un territoire à un autre en fonction de la stratégie des multinationales et les mouvements de capitaux financiers qui se déplacent à la vitesse de la lumière d'une place financière à une autre. La complexité qui caractérise globalement le phénomène de mondialisation appelle trois autres qualifications. En premier lieu, les différentes dimensions ne sont pas juxtaposées les unes aux autres; au contraire, elles sont interdépendantes et rétroagissent les unes sur les autres. En second lieu, la structure formée par ces trois dimensions n'est pas rigide, elle se déforme dans le temps en fonction de la place plus ou moins importante occupée par l'une ou l'autre à différentes époques. Ces changements, enfin, manifestent la dynamique de la mondialisation. Car ce sont les modifications dans la hiérarchie des dimensions qui permettent de définir une série de configurations. Ce sont elles qui constituent les différentes modalités historiques d'existence de la mondialisation auxquelles nous faisons allusion plus haut pour nous opposer à ceux qui pensent, un peu hâtivement, que rien n'a changé.

Selon notre méthodologie, trois configurations peuvent être définies. La configuration inter/nationale où les échanges de biens et services dominant ; elle correspond le mieux au paradigme classique de la théorie des échanges ; sa primauté s'achève à la fin des années 60. La configuration multi/nationale où c'est la dimension de la mobilité des activités productives portée par les firmes multinationales et leurs investissements directs à l'étranger qui est déterminante. Enfin, à partir du début des années 80, la configuration globale émerge. La logique financière domine et se déconnecte de la sphère « réelle » de l'économie, sur la base d'une circulation autonome des capitaux financiers et la recherche prioritaire de la rentabilité financière. Cette dernière configuration s'est installée au début des années 80.

Notre hypothèse est que le statut de la notion de souveraineté nationale n'est pas le même selon que la mondialisation revêt l'une ou l'autre des configurations. La pertinence de la référence à la souveraineté nationale s'étiolle à partir du moment où la gouvernance qui accompagne la configuration inter/nationale a été remise en cause par le régime de régulation de la configuration multi/nationale et, encore plus fortement, par celui de la configuration globale. Or, c'est précisément cette dernière qui est affectée par la crise des marchés financiers et de la *corporate governance* qui marque l'entrée dans le nouveau millénaire.

Le défi actuel est alors d'imaginer une nouvelle gouvernance de l'économie mondiale sans gouvernements ; une souveraineté mondiale sans souverainetés nationales. Pour tenter de répondre à cette question difficile, il est peut être devenu nécessaire de quitter l'épistémè moderniste issue du siècle des Lumières, celui qui a forgé l'idée d'Etat-nation et de souveraineté nationale pour entrer dans celle du post-modernisme – à nos risques et périls.

## **1. Souveraineté nationale et configurations de la mondialisation**

### **1.1. Souveraineté nationale et configuration inter/nationale**

La régulation de la configuration inter/nationale de la mondialisation repose sur le principe de la spécialisation des pays dans la production et l'exportation des biens pour lesquels ils sont relativement plus productifs. La référence centrale est constituée par les Etats-nation qui n'ont d'autre rapport économique entre eux que les échanges commerciaux. Le franchissement des frontières nationales par les marchandises, à l'entrée et à la sortie, enregistré dans les statistiques des balances des paiements, taxé par l'Etat, est l'acte fondateur de la mondialisation. Rien d'autre ne circule entre les pays, si ce n'est, de façon temporaire, la monnaie pour le règlement des transactions ou la main d'œuvre qui accompagne le flux des marchandises.

Les avantages comparatifs d'une économie nationale doivent constituer, selon D. Ricardo dans les Principes d'Economie Politique (1815), le fondement de la spécialisation. Les différences de productivité dans la production d'un bien donné d'un pays à l'autre seront expliquées par les continuateurs néo-classiques de la pensée ricardienne par les dotations de facteurs des pays, c'est à dire la combinaison de capital, de terre et de travail qui se trouve sur un territoire national et qui est invariante. En définissant une économie nationale comme un espace clos de facteurs de production, les économistes font ainsi coïncider l'espace économique avec celui l'Etat-nation qui est aussi celui sur lequel s'exerce la souveraineté nationale.

La configuration inter/nationale repose sur le clivage entre l'intérieur, le domestique, le national et l'extérieur, l'étranger, l'international. L'espace économique de l'international est circonscrit aux échanges de marchandises entre pays souverains. Ce dernier pont a pour conséquence de ne pas mettre sur le même pied les transactions avec les colonies considérées comme un prolongement de l'Etat-nation. Le pacte colonial rend possible la circulation d'autres choses que des marchandises : des capitaux qui s'investissent dans l'exploitation des richesses naturelles, des mouvements migratoires de colons. La traite des noirs est assimilée à une activité commerciale. Les empires coloniaux sont considérés comme des chasses gardées et il est refusé aux autres pays de venir y concurrencer les entrepreneurs de la métropole.

Néanmoins, les principes de la régulation de la configuration inter/nationale peuvent être perçus comme une menace pour la souveraineté nationale. En effet, la régulation repose sur deux piliers : la spécialisation des économies nationales et l'abolition des barrières douanières. Ils ont pu être, ils sont encore, considérés comme des atteintes à la souveraineté nationale. D'une part, parce que le choix de la spécialisation implique l'acceptation d'une certaine dépendance vis-à-vis du reste du monde. La Grande Bretagne qui, au XIXème siècle, est le seul pays à avoir réellement obéi à cette logique acceptait de dépendre pour sa nourriture de ses importations de produits agricoles de l'extérieur qui seraient payées par les exportations de produits manufacturés. Cette faiblesse n'a pas échappé Napoléon qui a cherché à l'exploiter en instaurant le blocus. Le libre échange de son côté a pour effet de faire perdre des recettes à l'Etat sous forme des droits de douanes perçus sur les importations et souvent, aussi, sur les exportations. En outre, l'ouverture aux importations porte atteinte aux intérêts économiques de certaines couches de producteurs locaux qui se trouvent ainsi directement exposés à la concurrence étrangère. D. Ricardo, membre du Parlement, prêchait le libre échange et réclamait concrètement l'abolition des *corn laws* adoptées sous Elizabeth la première et qui procuraient à l'aristocratie foncière anglaise une rente appréciable. La libre importation du blé d'Europe allait faire baisser les prix et ruiner les propriétaires fonciers au profit des industriels car les salaires des ouvriers pourraient baisser. Pour cet ensemble de raisons, les partisans du libre-échange ont toujours été minoritaires hors de la Grande Bretagne, si l'on excepte la courte période qui a suivi les accords Cobden–Chevalier sous le Second Empire.

Les adversaires que Ricardo combattait d'abord étaient les mercantilistes qui préconisaient comme objectif à la politique commerciale un excédent des exportations sur les

importations pour gonfler les ressources du trésor royal. D'où les interventions de politique industrielle initiées par Colbert, poursuivies depuis par tous les pays, y compris par les Etats-Unis à travers la politique commerciale dite « stratégique ». Mais les politiques protectionnistes ont aussi un souci de développement à long terme. En protégeant les producteurs domestiques de la concurrence étrangère, l'Etat leur donne le temps nécessaire pour renforcer leur compétitivité afin de pouvoir affronter un jour les marchés internationaux. Le « protectionnisme éducateur » prêché par F. List qui a inspiré la politique économique de Bismarck doit donc être temporaire. Mais la décision de suspendre les protections se révèle presque toujours difficile car elles signifient la fin des intérêts acquis, des situations de rente dont les entrepreneurs bénéficient à l'intérieur des frontières.

Le protectionnisme peut être ainsi être revendiqué au nom de la défense de l'indépendance économique de la nation, conçue en termes d'autonomie, vis-à-vis du reste du monde. La conception du développement économique national complexe permet de se passer des autres de produire sur place, à l'intérieur des frontières tout ce dont la population a besoin. Pour les Etats qui venaient d'accéder récemment à l'indépendance, il s'agissait, à l'extrême, de se déconnecter du marché mondial, d'éviter ainsi de retomber dans les griffes de l'impérialisme, éventuellement, de construire le socialisme dans un seul pays. Sûrement de renforcer la souveraineté nationale. Lorsqu'il préconisait de faire du Plan une ardente obligation ou d'édifier une filière nationale de l'informatique (le plan calcul) à n'importe quel prix pour ne pas retarder les travaux sur la bombe atomique, le général de Gaulle soucieux de renforcer l'indépendance de la France, entre autre vis-à-vis des Etats-Unis avait le même objectif. Pour d'autres motifs, quand le Président Bush signe les décrets limitant les importations d'acier et augmentant les subventions aux producteurs agricoles américains, il vise à favoriser les producteurs nationaux contre les producteurs étrangers. Le nationalisme peut être perçu comme une exaspération de la souveraineté nationale ; il est alors difficilement conciliable avec le libre-échange. C'est la situation qui avait prévalu durant l'entre-deux guerres.

En ce qui concerne la réorganisation des échanges économiques internationaux, les vainqueurs du second conflit mondial réunis à Bretton Woods en 1944, avaient le souci de ne pas retomber dans cette dernière situation qui avait entraîné une chute très marquée des échanges. La solution a été trouvée en reprenant le principe du libre échange en créant avec le GATT une procédure de négociation multilatérale de négociation pour la réduction des droits de douanes. Les nouvelles règles du jeu n'imposaient pas un libre échange généralisé mais plutôt l'établissement progressif d'un commerce loyal (« fair trade ») . C'est la raison pour laquelle certains secteurs étaient exclus des négociations comme l'agriculture, que les regroupements régionaux étaient autorisés et que les pays en développement n'étaient pas tenus à l'application du principe de la nation la plus favorisée. En outre, il existait des clauses de sauvegarde permettant aux pays signataires de rétablir des tarifs douaniers si leurs intérêts économiques étaient mis en cause. Le système des Nations Unies qui était mis en place simultanément reposait, lui aussi, sur le respect des souverainetés nationales.

Pour conclure, la conférence de Bretton Woods a établi une gouvernance de la mondialisation fondée sur la coopération intergouvernementale. Dans la logique du modèle keynésien qui dominait la sphère économique, il n'était pas question de revenir au protectionnisme exacerbé des économies de guerre mais il ne s'agissait pas non plus de laisser faire et de laisser aller. La gouvernance de la configuration inter/nationale relevait de la responsabilité des gouvernements nationaux, égaux en droit, et non pas sur une instance dotée d'une souveraineté supranationale ou sur les forces libres du marché. Même si, concrètement parmi les Etats-nation, l'un d'eux était plus égal que les autres...

## 1.2. Souveraineté nationale et configuration multi/nationale

Les années 60 marquent un tournant avec l'émergence de la configuration multi/nationale. Le changement radical tient au fait que les facteurs de production ne sont plus immobilisés à l'intérieur des frontières. Non seulement les marchandises continuent à circuler d'un pays à l'autre mais, désormais, les unités de production et les capitaux financiers franchissent les frontières.

La délocalisation des usines vers d'autres pays constitue la rupture la plus spectaculaire avec le passé. Ce mouvement de déterritorialisation transforme les grandes firmes en firmes multinationales. Ce sont des firmes qui effectuent des investissements directs à l'étranger, qui mettent en place des réseaux de filiales à l'étranger qui, soit produisent pour le marché local, soit, spécialisées étroitement, exportent leur production vers d'autres filiales du groupe. L'investissement à l'étranger s'accompagne d'exportation de capitaux longs du pays de la société mère vers les pays d'implantation et, aussi, pousse au développement des marchés financiers internationaux, entre autre celui des eurodollars. La croissance multinationale des firmes entraîne aussi une plus grande mobilité du facteur travail, du moins celle des expatriés – cadres commerciaux, ingénieurs, techniciens. En bref, avec la configuration multi/nationale, l'espace économique de la firme ne se confond plus avec son territoire national d'origine. Il le déborde de toutes parts. Cette « révolution » comporte plusieurs conséquences pour la notion de souveraineté nationale.

En premier lieu, les « champions nationaux » deviennent multinationaux. Cette métamorphose est paradoxale pour les pays dont les gouvernements avaient mené une politique industrielle post-colbertiste comme la France. Sous la houlette de l'Etat, la formation de grandes entreprises avait été favorisée, souvent grâce à des concentrations encouragées par une nouvelle législation (les lois Debré ) et par des aides et subventions. La plupart des champions nationaux étaient des entreprises publiques, dirigées par d'anciens hauts fonctionnaires sortis du même moule, grandes écoles d'ingénieurs et/ou école nationale d'administration. A partir du moment où ces entreprises ne se bornent plus à exporter mais délocalisent une partie de leur production en fonction d'une stratégie conçue à l'échelle internationale, que la part du chiffre d'affaires réalisé à l'étranger par les filiales occupe une proportion de plus en plus grande dans le chiffre d'affaire total consolidé, la question de la nationalité de la firme se pose. Cette dernière question est redoublée par le fait que les investissements étrangers augmentent à l'intérieur du territoire national. Si bien qu'au total, la production de biens et services contrôlée par des multinationales « domestiques » et « étrangères » devient prépondérante.

En second lieu, simultanément, l'autorité des gouvernements et des administrations locales sur ces firmes, plus largement sur l'activité économique, s'affaiblit. L'idée d'une planification nationale, même indicative, devient sans fondement. Dans le cas européen, l'affaiblissement des souverainetés nationales entraîné par la multinationalisation des firmes a été renforcé par le mouvement d'intégration régionale. Progressivement, en matière de politique économique, les décisions remontent de plus en plus à Bruxelles. En outre, la création d'un vaste marché unique européen a aussi eu pour effet d'attirer sans cesse davantage les investissements étrangers. Ils peuvent revêtir la forme de nouveaux investissements (green field investment) qui créent de l'emploi (mais qui vont concurrencer les entreprises locales et, parfois, les ruiner). Plus fréquemment, ils prennent la forme du rachat d'une entreprise locale existante, celle d'une absorption-fusion. Dans ce cas, l'emprise étrangère se traduit par un changement de droits de propriété. Dans tous les cas, l'emprise des multinationales s'accroît et la souveraineté nationale s'affaiblit d'autant car les opérations des filiales étrangères sont décidées ailleurs, au niveau de sièges sociaux lointains et hors d'atteinte tandis que l'horizon temporel et spatial des multinationales nationales n'accorde souvent au pays d'origine qu'une place subalterne.

En troisième lieu, une partie croissante des échanges commerciaux internationaux, ceux qui constituaient le cœur de la configuration antérieure, change de nature. Les produits, les services continuent à traverser les frontières, à être enregistrés dans les statistiques douanières, mais les exportations ou les importations ne vont plus d'un pays à l'autre, elles circulent à l'intérieur du même groupe multinational d'une filiale à l'autre. L'internalisation des échanges (qui représente aujourd'hui, au moins la moitié des échanges totaux) est hors marché. Les prix sont fixés par les firmes. Bien plus, pour un nombre croissant de pays, à commencer par les pays les moins développés, leur spécialisation n'obéit plus aux règles révélées par l'analyse ricardienne des avantages comparatifs *ex ante* mais résulte de la stratégie de localisation des firmes multinationales et de spécialisation de la production de leurs filiales. Elle est devenue *ex post*. Les Etats-nation ne sont plus les fondements de la régulation de la configuration multi/nationale. Cependant, ils n'ont pas complètement perdu l'exercice de leur souveraineté dans la gouvernance de cette dernière.

Dans la configuration multi/nationale, les Etats ont un pouvoir économique affaibli mais la souveraineté nationale n'a pas encore été effacée. En effet, dans la plupart des pays, il existe une législation spécifique pour les investissements étrangers regroupée dans des codes d'investissement. Ce qui signifie que les firmes étrangères n'ont pas les mêmes droits que les firmes nationales ; il existe une discrimination plus ou moins accentuée, plus forte dans les pays du Sud que dans les pays du Nord. Nous mettons entre parenthèses les cas où les investissements étrangers sont purement et simplement interdits : URSS, majorité des démocraties populaires, quelques pays en voie de développement socialistes.... D'abord, l'implantation étrangère doit être autorisée par une commission des investissements, émanation de l'appareil d'Etat. Ensuite, certaines activités sont interdites aux firmes étrangères ; dans certains pays ces prohibitions sont inscrites dans la Constitution (au Mexique, par exemple). Les secteurs interdits se confondent généralement avec les grands services publics et avec certains secteurs stratégiques car pourvoyeurs de devises (exploitation des hydrocarbures, gisements miniers..) ou parce qu'ils commandent de nombreuses activités en aval (sidérurgie...). Enfin, l'autorisation finale de s'installer était souvent fonction de l'acceptation par l'investisseur étranger d'une série de contraintes de performances (les TRIMs dans la terminologie du GATT). La finalité de ces différentes barrières mises à la pénétration étrangère était de défendre la souveraineté nationale.

Dans ces conditions, il peut paraître étonnant que les firmes étrangères aient continué à investir à l'étranger et, singulièrement, dans les économies moins développées où les obstacles étaient les plus élevés. La réponse est à chercher dans la stratégie dominante des firmes à cette époque. Elle était principalement orientée vers l'accès aux ressources naturelles et vers les marchés domestiques. Il ne faut pas oublier qu'à partir du moment où l'agrément était obtenu des autorités, les investisseurs étrangers profitaient, eux aussi, de la protection dont disposaient les entrepreneurs locaux. L'autorisation correspondait à l'octroi officiel d'une situation de rente.

Finalement, la gouvernance de la configuration multi/nationale peut s'analyser comme une situation de compromis/collusion entre les acteurs privés multinationaux et les Etats. Désormais, la souveraineté est partagée à la suite de l'intrusion d'un nouvel acteur à côté de l'Etat-nation. Le jeu de la concertation correspond assez bien à une économie post-keynésienne ou encore « fordiste » dans laquelle le marché était encadré par une réglementation assez contraignante. Avec la grande vague de la *deregulation* va s'ouvrir l'ère de la globalisation, celle dans laquelle nous vivons.

### 1.3. Souveraineté nationale et globalisation

La configuration de la globalisation s'installe au début des années 80. Elle est le produit de la vague néo-libérale qui a pris le pouvoir en Grande Bretagne avec Mme Thatcher et aux Etats Unis avec R. Reagan. La nouvelle doctrine constitue une révolution conservatrice anti-keynésienne. L'intervention de l'Etat dans l'économie est condamnée et la *deregulation*, c'est à dire la déréglementation en français, doit y mettre un terme. La taille du secteur public doit être réduite par des coupes sombres dans les dépenses et les recettes publiques et la privatisation systématique des entreprises publiques.

La mise en œuvre de ce programme dans les économies de la triade et, aussi, dans la plupart des pays en développement, sous la houlette du FMI et de la Banque Mondiale, va avoir pour effet d'accélérer les tendances de la mondialisation qui étaient déjà perceptibles dans la configuration multi/nationale.

En premier lieu, les bases du compromis négocié entre les multinationales et les Etats sont largement supprimées avec la libéralisation des codes d'investissement et les procédures bureaucratiques d'agrément. Le traitement national des IDE devient la règle. Les interdictions sectorielles d'implantation et les TRIMs sont prohibés par l'OMC. Favorisée par la réduction constante des tarifs douaniers, la mobilité des firmes est accrue. Elles vont s'implanter là où l'attractivité est la meilleure. Ce qui a pour effet de déclencher une concurrence entre les pays pour attirer les implantations étrangères sur leur territoire. Appliquant les techniques du benchmarking, les firmes font de la surenchère ; elles n'ont plus envie de perdre leur temps dans des négociations longues avec les administrations locales.

En second lieu, la libéralisation a transformé l'industrie bancaire. Elle était jusqu'alors le secteur d'activité le plus réglementé. Très rapidement, dans la foulée du « big bang » qui a changé le fonctionnement de la City, les transactions financières et les opérations des banques sont déréglementées. Les contrôles des changes sont supprimés. L'architecture financière définie à Bretton Woods et qui avait résisté tant bien que mal à la dénonciation unilatérale par le Président Nixon en 1971 du système de l'étalon de change-or passe sous le contrôle des marchés.

Le principe de régulation de la configuration globale est, en effet, celui de l'équilibre des marchés. Il implique que les organismes publics n'interviennent plus directement et laissent opérer les agents privés. Il s'applique aussi bien aux marchés financiers qu'aux marchés de biens et services non financiers. Les changements les plus spectaculaires sont observés au niveau de la sphère financière avec la multiplication des produits dérivés de la rapidité des mouvements de capitaux spéculatifs entre les places financières. Pour la première fois, ces derniers ne sont plus connectés principalement aux besoins de la sphère réelle, c'est à dire celle des échanges et des investissements, comme dans les configurations antérieures. La troisième dimension de la mondialisation, celle des capitaux, devient prédominante avec la globalisation. La rentabilité financière détermine les choix d'investissement dans tous les domaines. Les firmes industrielles doivent afficher des taux de rentabilité sur le capital (le fameux ROE) d'au moins 15% pour ne pas décevoir les investisseurs financiers institutionnels qui n'hésiteront pas à liquider les actions ou obligations de la société pour les placer ailleurs. Il en résulte que les principes de gestion de portefeuille se diffuse aux autres secteurs - ce qui favorise les opérations d'absorption-fusion d'un côté, et les opérations spéculatives de l'autre. Il faut aller vite pour gagner rapidement le plus d'argent possible.

Les Etats ont assisté, impuissants, à cette transformation des règles du jeu de Bretton Woods. Avec la globalisation, la mobilité des biens et services, des capitaux financiers, des investissements productifs est poussée au maximum. Les frontières nationales n'ont plus de raison d'être, si ce n'est pour contenir les mouvements migratoires du Sud vers le Nord. Dans le champ de l'économie, les Etats ont cédé leur souveraineté à un petit nombre de grands groupes industriels et financiers qui « font » les marchés. La gouvernance de la mondialisation dans la configuration de la globalisation est passée aux mains des oligopoles

privés multinationaux. Ce sont eux qui dictent la loi, y compris aux institutions de Washington qui diffusent le nouvel évangile à leurs clients du Sud<sup>4</sup>.

Ainsi, au terme d'un parcours qui a pu faire croire à certains que la Fin de l'Histoire était arrivée<sup>5</sup>, la doxa libérale semble avoir triomphé. Elle avive, les craintes des opposants au libéralisme économique et au libre échange généralisé à toutes les dimensions de la mondialisation concernant la survie des souverainetés nationales. La pertinence du maintien des frontières nationales est déniée par les tenants de la globalisation. La notion de souveraineté nationale perd ses bases : l'Etat est affaibli sinon impuissant et le territoire se dilue dans l'abolition des frontières. Une nouvelle conception du monde émerge dans laquelle la dichotomie entre l'intérieur et l'extérieur, entre le national et l'étranger s'efface. Le paradigme classique et néo-classique fondé sur l'Etat-nation est devenu obsolète, le temps du post-modernisme commence. Mais son règne s'ouvre sur une crise dont il n'est pas sûr qu'il donne la clé.

## 2. Crise de la globalisation et nouvelle gouvernance

L'entrée dans le nouveau millénaire a été marquée par une crise de la dimension dominante de la configuration globale. L'affaîssement des marchés boursiers provoqué au départ par dégonflement de la bulle financière autour des valeurs de la « nouvelle économie », puis amplifié par la remise en cause de la légitimité des préceptes de la *corporate governance* liée aux scandales à répétition provoqués par la découverte de cas de gestion frauduleuse des grandes sociétés dont la série a été inaugurée par l'affaire ENRON et dont le nombre ne cesse de croître.

La question de la gouvernance de la mondialisation se pose dès lors avec plus d'acuité puisque la régulation par les marchés est marquée par des dysfonctionnements. Les différentes propositions de réformes suivent deux grandes orientations. La première, la plus répandue, cherche désespérément à revenir en arrière en tentant de trouver de nouvelles bases pour se substituer au dépérissement des souverainetés nationales. La seconde, moins fréquente, vise à explorer les nouvelles caractéristiques d'une approche post-moderne de la régulation de la mondialisation où la notion de souveraineté n'a plus de raison d'être.

### 2.1. A la recherche d'une nouvelle souveraineté transcendante

Le dépérissement progressif des Etats-nation sous les coups de boutoir des configurations multi/nationale et globale de la mondialisation conduit certains à rechercher un substitut à la souveraineté nationale. Ils le trouvent dans deux directions différentes. La première repose sur un retour au mythe d'une société des nations gouvernée par des organisations internationales supranationales<sup>6</sup>. La logique est évidente. La mondialisation appelle un gouvernement mondial. La revitalisation des institutions nées de Bretton Woods constitue la solution. L'assemblée générale des Nations Unies devient le Parlement mondial, les institutions spécialisées – FMI, Banque Mondiale, FAO, Unesco, BIT, OMC etc... - prennent la place des ministères. Les ONG sont intégrés dans les ministères mondiaux auxquels il faudrait ajouter une instance chargée de l'environnement. Le secrétaire général

---

4. J. Stiglitz, *La grande désillusion* (Fayard, 2002)

5. F. Fukuyama, *La fin de l'Histoire et le dernier homme* (Flammarion, 1994)

6. CAE, *Gouvernance mondiale* (La Documentation française, 2002)

deviendrait le Président du monde. L'architecture est apparemment impeccable. Elle exige cependant pour être mise en place que les Etats-membres renoncent à une grande partie de leur souveraineté ou, plutôt à ce qu'il en reste. Il faut aussi que le plus puissant d'entre eux accepte de rentrer dans le rang et de renoncer à sa position hégémonique. Tout cela ne sera pas très facile à mettre en pratique. Mais l'erreur essentielle de ce projet tient peut être à la conception implicite d'une société mondiale fondée sur l'addition d'acteurs privés et publics, alors que dans la mondialisation, le tout est davantage que la somme des parties.

A une échelle plus réaliste, la seconde orientation reproduit la même logique. Dans cette optique, la recherche d'une souveraineté de substitution supranationale est recherchée au niveau régional et non plus mondial. Il est indéniable que les configurations multi/nationales et globale se sont accompagnées d'un regain des expériences d'intégration régionale. Le modèle européen a progressé considérablement dans le sens d'une plus forte union économique, la création de l'euro symbolisant cette évolution. La création de l'ALENA au milieu des années 80 entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique constitue un autre exemple. Il a vocation, selon la vision américaine, à se généraliser à l'ensemble des pays de l'Amérique latine. Ce qui impliquerait peut être la dissolution du Mercosur (Brésil, Argentine, Paraguay, Uruguay), un autre regroupement régional des années 80, dans cet ensemble plus vaste. En Asie, des associations d'Etats comme l'Asean et le PAC prévoient de s'institutionnaliser à courte échéance sur le mode de la zone de libre-échange. Enfin, il existe aussi des exemples, moins aboutis en Afrique, au nord et au sud du Sahara.

A notre avis, la relance de l'intégration régionale qui a accompagné l'intensification de la mondialisation ne répond pas immédiatement à la question du sauvetage de la notion de souveraineté nationale. Leur logique est essentiellement économique et déterminée par la logique de la mondialisation. Il est à noter que les tendances récentes suivent le modèle de l'ALENA, c'est à dire l'intégration de pays ayant des niveaux de développement économique très différents. L'Union européenne suit la même voie avec la double procédure d'élargissement vers l'est et vers la rive sud de la Méditerranée. C'est aussi celle des pays riverains du bassin Pacifique auquel participe le Japon et les Etats-Unis. Il est à noter que cette nouvelle logique d'intégration ne correspond plus à celle qui avait été définie il y a un demi siècle par les théoriciens des unions douanières et qui avait inspiré le contenu du traité de Rome. En revanche, elle convient parfaitement à la stratégie globale des multinationales qui trouveront ainsi un espace attractif à l'intérieur duquel elles pourront, à la fois, abaisser leurs coûts de production (en implantant les unités productives dans les économies les moins développées) et trouver de vastes marchés. Dans cette perspective, il n'est donc pas étonnant que la globalisation pousse à l'intégration régionale Nord-Sud.

Cela ne signifie pas pour autant que cette nouvelle forme d'intégration débouche sur la formation d'un Etat fédéré supranational. Si la gouvernance demeure dominée par les oligopoles privés, la création de zones de libre échange suffit. L'idée d'un super Etat keynésien renouant avec les trente glorieuses n'est pas à l'ordre du jour. Il est probable qu'il ne le sera jamais. Car la crise actuelle de la configuration globale marque peut être le crépuscule de la modernité.

## 2.2. Une régulation sans souveraineté

La conception moderne de l'Etat-nation avec ses connotations nationalistes et guerrières est probablement à jamais dépassée. Avec la post-modernité, à la hiérarchie transcendante du pouvoir qui sous-tend l'idée moderne de souveraineté succéderait une régulation immanente, horizontale, un Empire<sup>7</sup>. Au fractionnement de l'espace mondial par

---

7. M. Hardt et A. Negri, Empire (Exils Editeur, 2000)

des frontières nationales, se substituerait un maillage complexe de réseaux. Quelques illustrations pourront donner plus de consistance à ces propositions abstraites.

Partons des transformations dans l'organisation de l'acteur principal de la mondialisation depuis le passage à la configuration multi/nationale. Au début, les firmes multinationales avaient adopté le modèle multidivisionnel. Modèle hiérarchique plaçant sous les instances de direction du groupe un ensemble de divisions correspondant à différentes fonctions – production, financement, marketing, gestion des ressources humaines. Avec la croissance de la place des filiales à l'étranger dans les résultats consolidés du Groupe, une nouvelle division était mise en place chargée de les gérer. A la suite de conflits liés au caractère vertical et centralisé de ce modèle, les firmes adoptent progressivement une structure globale qui se traduit par la suppression de la division internationale. Celle-ci est remplacée par des divisions par régions – Europe, Amérique du Nord, Asie...- et/ou par des divisions par produits. La véritable révolution introduite par le changement d'organigramme tient au fait que, désormais, le clivage qui régnait jusqu'alors entre les activités nationales de la firme et ses activités à l'étranger est effacé. La disparition de la division internationale a pour effet d'obliger la direction générale du groupe à définir la stratégie, à gérer les finances et la recherche-développement du groupe dans une optique directement mondiale. La responsabilité des activités courantes de production et distribution sont laissées aux directions régionales ou par produits et aux managers des filiales. Soulignons que dans cette nouvelle structure organisationnelle, les activités du groupe dans son pays d'origine relèvent de la direction régionale compétente. Le siège peut être délocalisé hors du pays d'origine dans un paradis fiscal, à tout le moins, dans un pays qui présente un environnement plus attractif que le pays d'origine. Les équipes dirigeantes au niveau du Président, de la direction générale, du conseil d'administration est elle-même de plus en plus plurinationale. L'anglais est la langue couramment utilisée, indépendamment de la localisation du siège. La nationalité de la firme perd donc toute pertinence.

Cette dynamique a été poursuivie durant les années 90 par le passage à une étape supplémentaire dans la conception de la multinationale. Depuis les années 60, pendant vingt ans au moins, le concept d'internalisation a été au cœur de l'analyse des multinationales. Pour réduire les coûts de transaction, particulièrement élevés dans le cas des opérations internationales, l'intégration verticale et horizontale constituait la règle d'or. Le contrôle des fournisseurs et des clients permettait la formation d'un espace internalisé qui constituait le marché interne de la firme. L'internalisation était considéré comme l'explication principale de l'avantage majeur de la multinationalisation en matière de compétitivité et de rentabilité. Durant les années 90, le credo de l'internalisation est remis en cause dans un nombre croissant de multinationales. L'externalisation constitue le nouveau commandement pour l'obtention des taux de rentabilité élevés exigés par la logique de la globalisation. Elle consiste à faire faire par des autres toutes les fonctions pour lesquelles la firme n'est pas la plus efficace. Il en résulte que les multinationales qui suivent cette voie se transforment en « firmes-réseau », en « hollow corporations » en « firmes virtuelles », en « entreprises sans usines ». Les filiales, autrefois strictement contrôlées, deviennent dorénavant des partenaires indépendants liés par contrats au « hub » que constitue le centre chargé de la finance, du « design », du marketing et de la recherche-développement.

Le mouvement de fusion-absorption, très fort à la fin des années 90, se poursuivra à un rythme peut être plus ralenti ; mais il se traduira dans le futur, par la création d'une réalité nouvelle. De plus en plus souvent, il prendra la forme d'une alliance entre firmes-réseau. Le « marché » mondial deviendra alors un fantastique maillage dont l'accès passera pour toutes les entreprises, purement nationales ou multinationales, par l'appartenance à un réseau. Il est important de souligner que ces réseaux ne seront pas hiérarchiques. Ils seront fondés sur un partenariat entre des entreprises qui disposent de compétences spécialisées. Néanmoins,

l'espace mondial demeurera différencié. La dialectique de la mondialisation ne conduit pas à l'homogénéisation comme le croient, à tort, ses détracteurs. Mais la différenciation de l'espace ne reposera plus comme dans le passé sur l'existence des frontières nationales. Il sera déterminé par les avantages de localisation fournis par des sites, des districts industriels... à l'intérieur de territoires économiques infranationaux qui pourront être transfrontières.

Enfin, la régulation du système mondial, au sens de réglementation, ne reposera plus sur des lois nationales ou sur des traités internationaux. Elle sera largement effectuée par des agences de régulation. Leur compétence sera sectorielle : finance, banque, assurance, environnement, énergie, contrôle de qualité, santé et hygiène, gestion du net et des medias, arbitrage des conflits commerciaux ou industriels, etc.... Leur légitimité reposera sur différents facteurs. D'une part, leur indépendance statutaire vis-à-vis des Etats et des firmes. De l'autre, l'expertise de leurs membres et la transparence des procédures. Leur autorité sera garantie par l'intérêt des acteurs de la mondialisation à faire partie du « club » pour être admis à bénéficier des biens et service collectifs des agences. Leur adhésion sera volontaire et leur exclusion aussi grave que la perte d'une étoile au guide Michelin pour un restaurant renommé. Il n'est pas à exclure que cette forme de régulation de caractère professionnel, voire corporatiste, favorise des ententes, des collusions entre les entités concernées, voire la formation de cartels. Le pas sera aisé à franchir. Dans cette hypothèse, la nature oligopolistique caractéristique de la gouvernance de la globalisation serait renforcée. Mais le changement le plus important est ailleurs.

La fin de la conception moderne de la souveraineté qui pourrait résulter du passage de la globalisation à une configuration post-moderniste manifesterait en fin de compte la disparition du clivage traditionnel entre l'intérieur et l'extérieur, entre le domestique et l'étranger, entre nous et les autres. La mondialisation aurait ainsi réussi à placer tous les acteurs, Etats-nation, groupes multinationaux industriel et financier, organisations internationales, syndicats et ONG à l'intérieur de sa propre logique, dans un même système. Cela ne signifie pas que l'espace interne à ce système sera parfaitement homogénéisé. De nouvelles différenciations se reproduiront. Mais, elles ne seront pas de la même nature que celles qui se multiplient aujourd'hui avec la crise latente de la globalisation, comme le retour des archaïsmes religieux ou ethniques, l'émergence de mouvements communautaristes fondés sur la proximité géographique, la langue, les pratiques sexuelles ou le goût pour les « comics ». Ces réactions reposent principalement sur la crainte de certains groupes sociaux d'être les exclus de la mondialisation, c'est l'angoisse des sédentaires peu qualifiés d'être lâchés par le groupe des nomades hautement performants. Une grande partie de la force des mouvements anti-mondialisation traduit cette grande peur. Elle est justifiée en partie parce que la mondialisation est encore loin d'être planétaire. Elle demeure principalement cantonnée aux pays de la triade et de la mince frange des économies émergentes. L'inégalité entre les riches et les pauvres n'est pas abolie. Ce qui reste encore de souveraineté nationale sert à contenir la grande migration des populations du Sud et de l'Est vers le Nord. Si celle-ci pouvait se développer, elle parachèverait la mondialisation post-moderne par la circulation généralisée des marchandises, des capitaux, des capacités productives, de la technologie et du travail. Jusqu'à quand les souverainetés nationales vont-elles pouvoir jouer leur rôle de chiens de garde ?

