

CAHIERS DE RECHERCHE - CEIM



Économie Politique Internationale

Cahier de recherche 02-03

DU MERCANTILISME AU COMPÉTITIVISME : LE RETOUR DU REFOULÉ

Christian Deblock

SEPTEMBRE 2002



Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

GRUPE DE RECHERCHE SUR L'INTEGRATION CONTINENTALE
<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

La globalisation est généralement associée au décloisonnement des espaces nationaux, à la généralisation du principe concurrentiel et à l'adhésion quasi-universelle aux valeurs du libéralisme économique.

Selon un point de vue, la globalisation marquerait la dernière étape d'un long processus historique conduisant à l'unification du monde par les voies du marché. Le défi qui serait dès lors posé aux États comme aux grandes institutions internationales serait de mettre en place le cadre normatif qui viendrait consacrer sur le plan juridique une intégration économique à l'échelle planétaire et, partant, substituer à l'approche par la négociation des droits, devoirs, et responsabilités réciproques entre États, une approche qui viendrait sanctionner des règles à caractère universel.

Ce point de vue correspond au schéma linéaire d'un monde unifié par le marché, orienté vers l'idéal-type du bien-être économique dans l'hypothèse où les conditions de la concurrence seraient suffisamment bien établies pour que les marchés puissent remplir leur fonction régulatrice. Or, si les États se trouvent effectivement interpellés pour établir de nouveaux cadres normatifs qui vont dans le sens des évolutions actuelles de l'économie mondiale, ils se trouvent également à agir à la fois comme acteurs souverains de la scène internationale et comme médiateurs des intérêts divergents des groupes qui composent les sociétés sur leur périmètre, ce qui leur octroie une double autonomie, relative, comme Theda Skocpol l'a fort bien montré, vis-à-vis des groupes sociaux d'une part et vis-à-vis des autres États d'autre part. Il en résulte une situation extrêmement complexe, marquée par la tension entre deux réseaux de contraintes : mettre en place des cadres normatifs de portée universelle adaptés à la globalisation en cours et défendre les intérêts nationaux qu'ils représentent ¹.

Loin d'être nouveau, le problème s'enracine dans la modernité libérale. Et, si, comme nous aurons l'occasion de le préciser dans le texte, l'ordre d'après-guerre constitue la première véritable tentative de lui apporter une réponse, force est cependant d'admettre que cet ordre ne correspond plus aux réalités d'aujourd'hui, la globalisation venant modifier les règles du jeu. Acteurs de la

¹ Nous avons eu l'occasion d'aborder cette épineuse question à plusieurs reprises dans nos travaux, en particulier à propos des débats qui ont entouré les négociations autour d'un accord multilatéral sur l'investissement (voir notre article « Globalisation et nouveaux cadres normatifs : le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement », *Géographie, Économie et Société* Vol. 1, n° 1, mai, 1999, pp. 49-95 (co-auteur : Dorval Brunelle), et plus récemment à propos du lien entre l'investissement et la concurrence (voir notre article « Globalisation, investissements et concurrence. La voie du régionalisme : le projet des Amériques »)(co-auteurs : Dorval Brunelle et Michèle Rioux), à paraître, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.gric.uqam.ca>). Nous ne sommes cependant pas encore parvenus à lui apporter une réponse satisfaisante. Ce texte s'inscrit dans le cadre de cette démarche, qui n'est encore pour le moment qu'exploratoire.

globalisation, mais en même temps rendus vulnérables à ses effets, les États ont pleinement internalisé celle-ci dans leurs politiques publiques et développé en conséquence des comportements contradictoires, des comportements qui naviguent entre libéralisme et « compétitivisme », une forme renouvelée de mercantilisme adaptée à l'ouverture des marchés. Une nouvelle dynamique concurrentielle, engageant entreprises et États, s'est ainsi mise en place, produisant des effets pervers dont les deux principaux sont de créer de nouvelles rivalités entre les États et de creuser les inégalités au sein de l'économie mondiale.

Ce sont les termes de ce problème que nous nous proposons de clarifier dans le cadre du texte qui suit. Pour en prendre la mesure, il nous est apparu nécessaire d'adopter une démarche historique et de l'aborder sous l'angle du débat qui a toujours opposé les deux grandes écoles de la pensée économique moderne, le libéralisme d'un côté et le mercantilisme de l'autre. La place nous étant limitée, ce retour en arrière se fera à vol d'oiseau, précisons-le.

Libéralisme et mercantilisme

Dans un monde divisé en États souverains, prospérité et sécurité ont toujours été étroitement liés l'un à l'autre. Les pamphlétaires et autres essayistes de la période de la Renaissance furent les premiers à avoir posé le problème de la sorte. Transposant à la nation la conception aristotélicienne de l'économie, ceux-ci ont ainsi fondé une « économie politique » aux contours encore mal définis mais néanmoins suffisamment articulée pour justifier l'utilisation systématique du pouvoir politique à des fins économiques et des intérêts économiques à des fins politiques, et ce, jusqu'à la Révolution industrielle. Plus un art de la politique économique qu'un corps organisé de doctrines, on le sait, cette économie politique, orientée vers la puissance et la richesse nationale, libèrera marchands et princes des entraves religieuses tout en leur imposant néanmoins contraintes et obligations morales, et ce, conformément aux principes classiques de l'harmonie entre l'économie et la politique². Au dix-neuvième siècle, certains, comme Schmoller, associeront le système qui sortira de cette économie politique à la création des États, et d'autres, comme Marx, à l'émergence du capitalisme. Dans les deux cas cependant, ce système est campé dans un temps historique, celui de la pré-modernité, une façon comme une autre de reconnaître que celui-ci avait été une étape nécessaire mais avait fait son temps. Telle ne sera pas la voie qu'emprunteront les libéraux des Lumières. Pour ces derniers, ce système était nocif non seulement parce qu'il allait à l'encontre de la Raison et du Droit naturel, mais aussi de l'Ordre de nature sous-jacent aux relations humaines, ce qu'il reviendra à Adam Smith de formuler pour la première fois clairement.

Au « système mercantile », comme il désignera ce système, Smith reprochera de confondre deux choses : richesse nationale et accumulation

² Nous ne voulons pas entrer dans le débat sur le mercantilisme. La place nous manque. Aussi préférons-nous nous limiter à l'essentiel, non sans reconnaître, comme la plupart des auteurs qui se sont penchés sur la question, le caractère belliqueux et autocratique du mercantilisme de cette époque, et l'écart monstrueux qui sépare les principes généraux des réalités de l'époque.

monétaire d'une part, intérêts mercantiles et intérêts de la nation d'autre part. Par-delà la critique de la conception monétaire que se faisaient les « mercantilistes » de la richesse, Smith s'en prenait ainsi tout autant à la collusion entre les marchands et les autorités - « le capitalisme de connivence » dirait aujourd'hui Joseph Stiglitz - qu'à l'amalgame entre richesse et puissance, ce que venait symboliser l'accumulation d'or, d'excédents commerciaux dirions-nous aujourd'hui. Toujours d'actualité, cette critique du système mercantile ou du « mercantilisme », pour reprendre la formule désormais consacrée par la plume de Schmoller, n'aurait sans doute pas attiré l'attention plus qu'il n'en faut si, parallèlement, Smith ne s'était pas évertué à démontrer la supériorité du libéralisme sur tout autre système économique, dans sa capacité à produire des richesses comme dans sa capacité à produire l'harmonie des intérêts, des individus comme des nations. En autant cependant que deux conditions soient respectées : que la liberté économique soit reconnue comme principe universel d'une part, et que la concurrence agisse, à l'image d'une main invisible, comme régulateur des intérêts individuels d'autre part. L'argument était de force. D'un côté, l'application du principe de concurrence permettait de refouler l'État hors de la sphère économique et de réduire son rôle à celui de protecteur du contrat économique puisque la concurrence devait assurer le bon fonctionnement du marché et, ce faisant, l'harmonie des intérêts. De l'autre, le commerce international, avec plus tard la théorie des avantages comparatifs en fond de scène, devenait l'élément intégrateur d'un monde qui, par-delà les divisions politiques, ne devait plus former qu'une seule communauté économique une fois levés tous les obstacles artificiels dressés par les États.

En réconciliant ainsi l'intérêt individuel avec l'intérêt collectif, l'intérêt de chaque nation avec celui de toutes les nations, la nouvelle économie politique avait de quoi satisfaire aussi bien les philosophes épris de liberté et d'universalisme que les marchands et autres industriels avides de liberté économique et de marchés à conquérir. L'idéal moderne d'un monde unifié et pacifié par le commerce rejoignait de la sorte les réalités plus prosaïques d'un capitalisme désormais libéré de la tutelle de l'État. Qui plus est, une fois l'échange défini comme principe organisateur de la vie en société, l'amalgame pouvait facilement être fait entre progrès social et progrès économique, mais aussi entre sécurité et prospérité. Partant de là, le laisser-faire et son corollaire, le libre-échange, devenaient la seule direction à prendre. La boucle était ainsi bouclée : quelle que fût la forme que le mercantilisme pouvait prendre, celui-ci allait non seulement contre le progrès matériel, mais également contre la sécurité des peuples.

L'argument sera repris et largement développé dans l'entre-deux-guerres par l'école autrichienne, par Mises, Hayek et Röpke en particulier, ceux-ci assimilant la crise et la « désintégration » de l'économie mondiale à une crise de civilisation dont l'origine devait être recherchée dans le gréganisme des peuples et l'abandon, lors la première guerre mondiale, des principes du libéralisme. Toujours est-il que si, certains comme Röpke, ont pu voir dans le dix-neuvième siècle l'âge d'or du libéralisme et réinterpréter ainsi l'histoire à leur manière, force est de constater que le vieux système mercantile n'avait pas été enterré pour autant. Et il le sera d'autant moins que les réalités sociales et les nouvelles divisions du monde étaient fort loin de correspondre aux idéaux de la doctrine. Le dix-neuvième siècle fut, certes, le siècle du

libéralisme, mais aussi par réaction, celui du socialisme et surtout, celui du nationalisme. Le nationalisme, tout comme le « système mercantile » avant lui, possède sa propre trajectoire historique et prendra des formes multiples. Nous ne nous y arrêterons pas. Sa dimension économique par contre, elle, nous intéresse, parce que, sous le couvert de construire une autre économie politique autour de la nation, les doctrinaires du nationalisme économique vont non seulement doter l'État de nouveaux habits, mais également poser un véritable défi intellectuel au libéralisme économique, un défi que Stuart Mill sera l'un des rares à prendre au sérieux soit dit en passant.

Du nationalisme économique à l'État-providence

Mêlant faits d'observation, réflexions théoriques empruntées à d'autres et intuitions « géniales » comme l'avait fait avant lui Smith dans la *Richesse des nations*, List développera dans son *Système national d'économie politique*, son argumentation sur deux fronts. Dans un premier temps, et fort habilement, celui-ci tirera de l'histoire la leçon que le libre-échange ne profite aux nations qu'en autant que l'échange se fasse d'égal à égal. Ou pour dire les choses autrement, le libre-échange, oui ! Mais à condition que les nations aient atteint un niveau comparable de développement, industriel en particulier, celui correspondant au stade le plus avancé du progrès de l'humanité. Parallèlement et de manière plus constructive, prenant la nation comme concept organisateur de son système, List posera l'État en garant de son unité, de sa prospérité et de sa sécurité, la nation étant elle-même constituée de la communauté, du territoire et de l'économie, le trinôme de la géopolitique allemande dira Braudel³.

Déplaçant l'analyse économique du marché vers la production, List introduira un second concept, celui de « forces productives ». Tout comme pour Marx, fort mal à l'aise d'ailleurs avec les thèses de List malgré ses critiques virulentes à leur endroit, la création de richesses et par le fait même, l'épanouissement de la nation, passe chez List par le développement des forces productives. Dans ces conditions, s'il revient à l'État, de par ses fonctions, de voir au développement de la nation, il lui revient donc par la force des choses de mobiliser les forces productives en fonction de celui-ci. De la sorte, List se trouvait à redonner ses lettres de noblesse à l'intervention de l'État, une intervention - dans le domaine industriel du moins, l'agriculture faisant l'objet d'un traitement spécial dans son système - , qui s'accompagnait vis-à-vis de l'extérieur d'une protection éducative en faveur des « industries naissantes », le temps de mettre à niveau les capacités de production de la nation avec celles des nations les plus avancées.

Le système de List n'est pas exempt de critiques, loin de là. En particulier, dans son système, la nation est un concept tout aussi trans-historique que ne l'est celui de l'échange dans le système de Smith. De même, se définissant lui-même comme un libéral et un partisan de la liberté économique, List en appellera à la modération et à la prudence de l'État dans ses interventions et

³ Fernand Braudel, *Les ambitions de l'histoire*, Paris, De Fallois, 1997

son « protectionnisme éducateur », ce qui sera loin d'être le cas de ses épigones comme on sait. Mais la question de fond demeure dans son système, comme dans tout système national d'ailleurs : jusqu'où faire intervenir l'État, et quand lever la protection ? Mais notre propos n'est pas là. Ce que nous voulons plutôt souligner ici, c'est trois choses. Tout d'abord, dans le système de List, l'État se trouve pour la première fois relégitimé, à la fois comme régulateur et médiateur des intérêts particuliers et comme gardien du bien commun, circonscrit cependant au cadre national. Ensuite, le protectionnisme commercial n'apparaît plus comme un repoussoir, mais comme un instrument parmi d'autres qu'il revient à l'État d'utiliser pour atteindre certains objectifs. Enfin, à la conception classique de la division internationale du travail, List substitue une autre conception, celle d'une économie mondiale, ou plus exactement d'une économie inter-nationale, constituée d'espaces économiques nationaux en interrelation les uns avec les autres. Cet ensemble articulé possède ses hiérarchies et ses asymétries propres, que vient renforcer le libre-échange mais aussi corriger un protectionnisme éducateur.

C'est sur ces trois éléments que s'appuiera le nationalisme économique, de la seconde moitié du dix-neuvième siècle jusqu'à la seconde guerre mondiale, et même après-guerre, avec les théories « dépendantistes » de Prebisch et de bien d'autres. Ce nationalisme économique, que viendront exacerber les doctrines corporatistes et les thèses darwiniennes de la survivance des espèces récupérées par la géopolitique, finira par supplanter le libéralisme économique dans l'entre-deux-guerres, avec les conséquences dramatiques que l'on connaît. La raison des États l'emportant sur celle des marchés, le débat se déplacera à l'intérieur de la pensée libérale, opposant ceux pour qui le retour « à la normale », c'est-à-dire le retour à la prospérité et à la paix, passait par le rétablissement du laisser-faire et du libre-échange et donc de la concurrence, à ceux pour qui, au contraire, ce retour commandait une analyse plus éclairée des problèmes. Pour ces derniers, ces problèmes, qui trouvaient pour les libéraux leur origine dans les déviations du système, étaient en fait congénitaux au système libéral lui-même. Aussi, était-ce de ce côté qu'il fallait regarder et tenter d'y remédier. Il ne s'agissait pas de remettre en question le système libéral lui-même, celui-ci ayant largement démontré sa supériorité sur tout autre système comme Keynes le rappellera à maintes reprises, mais plutôt d'y apporter des correctifs.

Le débat atteindra son point culminant lors du colloque Walter Lippmann, tenu à Paris en 1938 un an après la publication de son ouvrage *The Good Society* et deux ans après la publication de la *Théorie générale* de Keynes. Il opposera libéraux et néo-libéraux, respectivement disciples de Mises et de Keynes. Important à plus d'un titre, ce colloque viendra consommer la rupture à l'intérieur de la pensée libérale entre les dogmatiques de la concurrence et les interventionnistes pragmatiques. Les premiers formeront par la suite la Société du Mont Pélerin, et les seconds inspireront les politiques publiques d'après-guerre.

La question du chômage et celle de l'iniquité dans la répartition des richesses, qui avaient pour point commun de tirer leur origine de l'exercice incontrôlé de la liberté économique dira Keynes dans ses notes finales à la *Théorie générale*, devaient trouver, on le sait, leur réponse dans l'État-providence, une réponse dont il reviendra à William Beveridge les principes

fondateurs dans ses deux Livres blanc, celui sur l'emploi et celui sur les services sociaux, viendront poser les principes fondateurs. La reconstruction de l'économie mondiale, par contre, demandait un traitement différent. Il fallait non seulement que la sécurité économique individuelle et collective des États, la principale cause des guerres commerciales, soit assurée, mais également que soit reconnue la liberté économique, source de progrès matériel et de prospérité des nations. En clair, il s'agissait de ne pas refaire les erreurs du passé et de lier la sécurité des nations à leur sécurité économique, et celle-ci à la liberté d'accès aux marchés et aux ressources de la planète. Et pour ce faire, on ne pouvait compter, comme on l'avait fait jusque là, sur la raison et la morale des États ; il fallait lier les États par des engagements dûment négociés mais ayant force de droit. Comme le dira un auteur à l'époque, il s'agissait ni plus ni moins que de procéder au « désarmement économique » des États⁴.

Le rôle joué par les États-Unis dans la construction de ce nouvel ordre inter-national, et plus particulièrement par le Département d'État dirigé alors par Cordell Hull, fut à cet égard déterminant. Toutefois, si les tractations, bien que fort difficiles, entre les Alliés finirent par déboucher sur un ensemble d'accords portant création d'institutions multilatérales dûment mandatées pour introduire une discipline collective dans leurs domaines respectifs, le tout chapeauté par les Nations Unies, l'un des grands objectifs visés, soit celui de créer un monde unifié par le commerce, ne fut que partiellement atteint, la Guerre froide venant consacrer la division du monde entre deux systèmes économiques et politiques désormais rivaux.

Beaucoup a été écrit sur ce nouvel ordre construit aux deux niveaux à la fois, au niveau national et au niveau international, au demeurant - en principe du moins - complémentaires, aussi nous limiterons-nous à trois remarques. Tout d'abord, pour reprendre les mots de Graz⁵, il s'agit là de la première véritable tentative de concilier sur une très large échelle libéralisme et interventionnisme d'une part, multilatéralisme et autonomie nationale d'autre part. C'est en effet sur la base d'un double compromis que celui-ci a été construit, « planifié » dira John Gerard Ruggie⁶ : si le libéralisme économique devait être tempéré par l'action régulatrice de l'État, le pouvoir discrétionnaire de ce dernier devait lui-même être tempéré par l'action régulatrice de la coopération économique internationale.

Ensuite, cet ordre est un ordre stato-centré. Et ce, pour deux raisons. Premièrement, et malgré certaines propositions dans ce sens, de Keynes notamment, la régulation des marchés n'a jamais été pensée en dehors du

⁴ La formule peut faire sourire aujourd'hui, mais elle a été explicitement employée par l'un des artisans de l'ordre d'après-guerre, James T. Shotwell, dans son livre, *La grande décision*, New York, Brentano's, 1945.

⁵ Jean-Christophe Graz, « L'économie politique du commerce international et les origines cachées du "nouvel agenda" de l'OMC », *Économies et Sociétés*, Série Relations économiques internationales, P. n° 35, 8/2000, p 164.

⁶ John Gerard Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, Vol. 36, n° 2, printemps 1982, pp. 379-415.

cadre national. C'est aux États qu'il incombait de voir à leur surveillance et leur bon fonctionnement et, en appelant au principe de bonne gouvernance, de voir à la stabilité du système économique international. Deuxièmement, si les institutions économiques internationales tirent leur mandat des États, en retour, il leur incombe de jouer un rôle de surveillance et de voir au bon ordre du système économique international, ou pour dire les choses autrement, de gérer les interdépendances dans le respect de la règle de droit et des souverainetés.

Enfin, si l'égalité juridique des États est reconnue en droit, fort peu d'entre eux disposent de la maîtrise et de l'autonomie, c'est-à-dire de la capacité pour un État non seulement de contrôler les instruments de ses politiques (maîtrise), mais aussi d'atteindre les objectifs qu'il se donne (autonomie)⁷. Très concrètement, maîtrise et autonomie renvoient à la possibilité pour un État de faire des choix stratégiques. Le problème va se poser tout particulièrement pour les pays en développement, et sera à l'origine de cette incompréhension mutuelle qui caractérisera le débat Nord-Sud de l'après-guerre à aujourd'hui, mais, précisons-le, il se pose également pour les pays industrialisés, et aujourd'hui plus que jamais. En fait, au problème traditionnel posé par les inégalités et les hiérarchies à l'intérieur du système international vient s'ajouter un second.

L'ordre d'après-guerre a été construit sur la prémisse qu'il était possible de dissocier le marché national du marché international, grâce à quoi il fut effectivement possible de mener de front ouverture des marchés et poursuite du plein-emploi. Avec la globalisation, non seulement cette prémisse ne tient plus, mais c'est aussi la capacité des États de faire des choix stratégiques qui se trouve remise en question, des choix du moins comme on pouvait les envisager dans le cadre des paramètres keynésiens. Ce problème était latent en 1945 ; avec l'abandon des taux de change fixes et la liberté de circulation des capitaux dans les années soixante-dix qui en résultera, il apparaîtra au grand jour.

De l'État-providence à l'État-compétitif : une remise en contexte

Pendant longtemps en effet, on n'a guère attaché d'importance à ce problème, aujourd'hui pourtant central. En fait, si les pays en développement - de plus en plus marginalisés dans la nouvelle économie mondiale comme viendra le constater le rapport Haberler à la fin des années cinquante -, seront là pour le rappeler, celui-ci fut éclipsé, d'un côté, par une croissance économique retrouvée grâce aux politiques keynésiennes et, de l'autre, par les impératifs de la guerre froide. La croissance semblait confirmer la thèse selon laquelle il était possible de concilier liberté économique et choix collectifs, tandis que le climat de la guerre froide allait souder le bloc occidental autour des États-Unis et de valeurs démocratiques et libérales partagées en commun. La remarque doit cependant être nuancée dans la mesure où, en Europe en

⁷ Nous reprenons à notre compte la distinction introduite par Benjamin J. Cohen dans son ouvrage *The Geography of Money* (Ithaca, 1998, Cornell University Press). L'interprétation que nous faisons de cette distinction n'engage que nous.

particulier, des voix quelque peu divergentes se sont très rapidement fait entendre pour proposer, au travers de l'intégration régionale, une autre démarche. L'argument avancé était le suivant : si l'intégration économique devait servir de socle à une intégration politique dont on attendait qu'elle permette aux pays européens de trouver collectivement la place qu'il leur revenait dans un monde alors divisé entre l'Est et l'Ouest, le transfert graduel de domaines de souveraineté vers des institutions communes devait en retour permettre une meilleure régulation de l'activité économique et, ce faisant, orienter l'intégration économique vers des objectifs communs.

Nous reviendrons plus loin sur cette question, mais qu'il nous soit d'ores et déjà permis de souligner que, par-delà les difficultés rencontrées, les crises récurrentes et les ambitions souvent non remplies, la conception européenne de l'intégration économique, par ses objectifs politiques et sociaux, va non seulement au-delà de la conception libérale d'une intégration passant par la seule voie de la libéralisation des échanges comme le prévoyaient les accords commerciaux internationaux, mais introduit également un modèle de coopération qui, lui-même, va au-delà de la simple coopération intergouvernementale pour établir des normes et des règles communes. Encore une fois, tout ceci demande d'être nuancé, d'autant que les pays européens sont eux aussi soumis aux impératifs de la concurrence et de la globalisation, mais il s'agit néanmoins là d'une expérience originale qui, loin d'être limitée au cas particulier de l'Europe comme on le dit souvent, ouvre au contraire des avenues nouvelles pour sortir de l'impasse dans laquelle sont actuellement engagées les institutions économiques internationales.

Toujours est-il que c'est à partir des années soixante-dix, avec la crise de l'État-providence, dans les pays développés comme dans les pays en développement, que les paramètres keynésiens de la politique économique seront refondus puis remplacés par ceux du néo-libéralisme⁸. Les pays en développement, touchés par la crise de la dette et les impasses du modèle de substitution aux importations, seront les premiers à opérer ce virage, mais le mouvement gagnera rapidement les pays développés, pour atteindre finalement, avec l'éclatement du bloc soviétique, la quasi-totalité des pays de la planète. Ce qui permettra aux auteurs du premier rapport de l'OMC de dire que l'adhésion aux principes doctrinaux du libéralisme était devenue quasi-universelle⁹. La formule est péremptoire certes, mais on est en 1996 et le Consensus de Washington fait alors florès...¹⁰.

⁸ Par un curieux retournement de l'histoire, le mot néolibéralisme a pris aujourd'hui un sens diamétralement opposé à celui qu'on lui prêtait dans l'entre-deux-guerres. Précisons que la refonte des paramètres de la politique économique a pris de nombreuses années et que le changement a été plus d'ordre qualitatif que quantitatif, du moins pour ce qui concerne le poids de l'État dans l'économie.

⁹ OMC. *Rapport annuel*, 1996, p. 5.

¹⁰ La crise mexicaine de 1994-95 fut un premier signal, mais, comme celle-ci fut rapidement circonscrite, on n'a guère attaché au problème plus d'importance qu'il n'en fallait. Ce n'est qu'à partir de 1997, avec les crises financières en cascade, que l'on commencera à prendre un peu plus au sérieux le problème des effets pervers de la libéralisation des échanges dans un contexte de mobilité des capitaux

La force du néolibéralisme, ce n'est pas d'être parvenu à remettre à l'ordre du jour les principes libéraux de gouvernance et de concurrence, mais de leur avoir apporté une nouvelle dimension, globale¹¹. L'argument se développe en trois temps. Tout d'abord, comme les entreprises opèrent désormais sur des marchés de taille mondiale, aussi est-ce en fonction de ces marchés que les autorités de la concurrence devaient examiner les abus de pouvoir de marché, et non plus seulement en fonction du marché national. Ensuite, comme les marchés sont devenus « contestables », autrement dit ouverts à la concurrence internationale, la compétitivité des entreprises commande donc de déplacer les priorités des politiques de la concurrence du consommateur vers le producteur, l'objectif étant d'assurer la viabilité des entreprises sur les marchés internationaux. Enfin, comme avec la globalisation des marchés, la concurrence devient par le fait même globale, les États ne doivent plus seulement se plier à une stricte discipline macro-économique, ce qui était déjà acquis, mais également coordonner leurs efforts en vue d'assurer la vitalité de cette concurrence pour établir des codes de gouvernance internationalement acceptés, à commencer par les entreprises elles-mêmes.

L'application de ce nouveau discours libre-échangiste a eu pour effet de démanteler les espaces de régulation nationaux et de libérer les marchés des contraintes d'ordre public, mais aussi d'engager les États dans un nouveau modèle de coopération, axé sur l'adoption de codes de conduite. Il s'agit là d'une innovation majeure, dont on a peine encore à prendre la mesure, mais qui vise ni plus ni moins qu'à substituer à l'approche adoptée après-guerre - et qui a consisté à surmonter la contrainte que représente la coexistence des différents droits nationaux par la négociation des droits, devoirs, et responsabilités réciproques entre États - , une approche plus consensuelle par la négociation de normes et de standards de portée universelle et donc ayant obligation de résultat exigible de tous. Toutefois, et parallèlement, la généralisation du principe concurrentiel et les contraintes de compétitivité ont également eu un autre effet : celui de faire prendre conscience aux États du problème que pouvait soulever la défense des intérêts nationaux dans un contexte d'intégration compétitive dans l'économie mondiale. Aussi, n'est-ce pas le moindre des paradoxes que de voir les gouvernements tenir un discours pro-marché, pro-concurrence et pro-libre-échangiste, mais en même temps orienter les politiques publiques à la lumière de cette contrainte et mettre systématiquement en place des partenariats stratégiques engageant non seulement le secteur public et le secteur privé, mais également les États entre eux.

De nouvelles relations se sont ainsi établies « tout naturellement » entre les États et les entreprises, des relations qui vont se trouver d'autant plus facilement justifiées qu'en matière de compétitivité, les jeux ne concernent pas seulement les entreprises, mais également les États. Les carences et les nombreuses zones grises du système commercial multilatéral ne sont sans doute pas étrangères à ce phénomène. Mais, ce n'est pas tant de ce côté qu'il faut regarder le problème, mais plutôt du côté des États eux-mêmes. Ceux-ci

¹¹ Voir à ce sujet, Michèle Rioux, « Globalisation économique et concurrence », *Études internationales*, Vol. XXXIII, n° 1, mars 2002, pp. 109-135.

ont en effet pleinement internalisé les contraintes de la globalisation et, par le fait même, renversé le problème que celle-ci soulève sur le plan de l'autonomie collective en en redéfinissant les termes à la lumière de ces contraintes. Ainsi, l'intégration compétitive dans l'économie mondiale est-elle devenue un nouveau dilemme de sécurité, un dilemme qui engage les États dans un nouveau type d'alliances prenant forme de partenariats d'affaires d'État à État mais aussi d'État à entreprises, et dont on attend qu'ils permettent une plus grande autonomie collective dans une économie globalisée¹².

Il n'est pas facile de démêler les termes de ces nouveaux partenariats, tant ceux-ci prennent des formes différentes d'un pays à l'autre, tant aussi ils sont mouvants, évoluant au gré des conjonctures et des situations particulières. De même, faut-il le préciser, non seulement logique d'entreprise n'est pas logique d'État, mais, qui plus est, au jeu de la compétitivité des nations, tous les États sont loin de présenter les mêmes avantages concurrentiels, encore moins de disposer du même pouvoir de négociation. Mais, par delà ces remarques, au travers de ces partenariats s'est mise en place une nouvelle dynamique concurrentielle - triangulaire diront Stopford, Strange et Henley dans leur célèbre ouvrage, *Rival Firms, Rival States*, « systémique » dira Michèle Rioux -, qui, loin de consacrer la fin de l'État¹³, vient au contraire le faire entrer de plain-pied dans la globalisation. Plutôt, pris au jeu de la compétitivité, l'État s'est transformé, délaissant les habits de l'État-providence pour endosser ceux de l'État compétitif¹⁴.

Pour le moment, et en un sens c'est fort heureux, ces nouveaux habits n'ont pas encore été théorisés. Certains jalons théoriques ont néanmoins déjà été posés, entre autres par les théoriciens de la firme multinationale, comme John Dunning, ou ceux de la compétitivité des nations, comme Michael Porter par exemple. Mais il ne s'agit que de pistes, qui, au demeurant, s'inscrivent dans une démarche éclectique et empirique, plus à l'intérieur de la pensée économique libérale qu'en dehors de celle-ci¹⁵. Avant tout, ce que nous

¹² Signe des temps, on assiste au retour en force des réalistes en théorie des relations internationales. Voir à ce sujet, en particulier le livre de Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21 st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000,

¹³ Voir à ce sujet, L. Weiss, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

¹⁴ Tout comme nous l'avons mentionné plus haut à propos des paramètres néolibéraux de la politique économique, il convient d'être nuancé et plutôt parler de redéfinition des fonctions de l'État. Cela dit, même si le débat théorique sur la nature de l'État à l'heure de la globalisation demeure ouvert, on peut néanmoins parler de rupture avec l'orientation introvertie qui caractérisa la politique économique après-guerre. Pour une bonne mise en perspective des débats, voir entre autres, G. Garrett, « Global Markets and National Politics : Collision Course or Virtuous Circle », *International Organization*, Vol. 52, n° 4, pp. 145-177.

¹⁵ En fait, les auteurs sont en général très conscients des problèmes que soulève ce nouvel interventionnisme comme s'en est rapidement rendu compte Krugman par exemple. Celui-ci, après avoir plaidé un certain temps en faveur d'un « interventionnisme prudent » a rapidement fait marche arrière. Il en va de même de Porter, et ce, même si celui-ci a fini par céder à l'effet de mode et a remplacé le mot « concurrence » par celui de « compétitivité » dans la présentation de son diamant des avantages nationaux.

qualifions de « compétitivisme » est une pratique, un art de la politique aurait-on dit autrefois, jaugée à la lumière de ses résultats et définie de manière *ad hoc* en rapport avec les objectifs visés. Mais par delà son caractère forcément protéiforme, deux traits s'en dégagent clairement.

Premièrement, au concept d'avantages comparatifs vient se substituer celui de compétitivité des nations. Vivement critiqué par les économistes libéraux pour sa non-pertinence, par Krugman¹⁶ notamment, le concept a néanmoins été intégré par les États, à commencer par les États-Unis et l'Union européenne¹⁷, et les indices de sa mesure, le *Global Competitiveness Report* ou le *World Competitiveness Report* par exemple, sont aujourd'hui devenus des références incontournables. Dans sa définition la plus générale, le concept vise à mesurer la capacité d'une nation à faire face à la concurrence internationale et partant, sa capacité à créer les conditions susceptibles de générer de la croissance dans un monde ouvert à la concurrence internationale. Entre ainsi en jeu, en amont, tout ce qui est susceptible d'influencer les choix des investisseurs et d'attirer favorablement l'investissement international, et en aval, tout ce qui est susceptible de favoriser la compétitivité des entreprises « nationales » sur les marchés internationaux. Partant de là, plus qu'un régulateur de l'activité économique, l'État apparaît comme un promoteur, et ce, dans le triple sens du terme, c'est-à-dire à la fois comme vendeur d'un produit de marketing, l'espace économique national, comme acheteur d'un facteur de développement, l'investissement international, et comme assembleur des énergies, celles de la nation¹⁸. On retrouve ainsi List, mais revu et corrigé à la lumière des contraintes nouvelles qu'a introduites la globalisation.

Deuxièmement, une nouvelle diplomatie commerciale s'est mise en place. Cette nouvelle diplomatie, qui s'opère d'ailleurs en étroite collaboration avec les milieux d'affaires, vise à établir des alliances stratégiques, dont on attend trois choses. Premièrement, permettre un meilleur déploiement des activités à l'étranger par un accès élargi et sécuritaire aux marchés, d'où la très grande portée des accords signés et leur extension à de nouveaux domaines, allant de l'investissement à la fiscalité en passant par les marchés publics, les normes administratives, les services, etc. Deuxièmement, faciliter le règlement des différends commerciaux, mais également les problèmes d'intérêt commun, de voisinage notamment comme la circulation des personnes, l'immigration, la

¹⁶ Paul R. Krugman, « Making Sense of the Competitiveness Concept », *Oxford Review of Economic Policy*, 1996, vol. 12, n° 3, pp. 17-25. Voir également le livre excellent mais dogmatique de Douglas A. Irwin, *Against the Tide. An Intellectual History of Free Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

¹⁷ David P. Rapkin et William P. Avery (dir.), *National Competitiveness in a Global Economy*, Boulder, Lynne Rienner, 1995 ; Voir également le Livre blanc de l'Union européenne de 1993, *Croissance, compétitivité et emploi*. Pour un bon aperçu des débats, voir le texte de Alain Nurbel, *Dans quelle mesure la compétitivité des nations est-elle un concept pertinent ? Controverses, perceptions nationale et mondialisante de la qualification de la nation en tant que facteur de compétitivité des firmes*. Disponible en ligne. Sur la notion de « compétitivité structurelle », voir également l'étude de l'OCDE dirigée par François Chesnais : *La technologie et l'économie. Les relations déterminantes*, Paris, OCDE, 1992.

¹⁸ Charles-Albert Michalet, *La séduction des Nations ou Comment attirer les investissements*, Paris, Economica, 1999

criminalité économique, etc.. Et troisièmement, créer des alliances plus larges qui, sous le couvert de la formation de communautés de valeurs et d'intérêts, doivent favoriser une intégration plus en profondeur des économies concernées et ainsi permettre non seulement un meilleur positionnement sur les marchés internationaux mais également l'établissement de nouveaux liens de complémentarité aux trois niveaux à la fois : économique, normatif et diplomatique. D'où le lancement de projets aussi ambitieux que peuvent l'être le Projet des Amériques, le Projet EuroMed, ou encore l'APEC.

La prolifération d'accords commerciaux bilatéraux ou régionaux, dits de « seconde génération », est sans aucun doute l'un des aspects les plus visibles de cette nouvelle diplomatie, et ce qui n'a pas manqué d'en surprendre plus d'un, c'est que cette course aux accords touche aussi bien les pays industrialisés que les pays en développement, aussi bien les grandes puissances que les petits pays. Beaucoup a été écrit à leur sujet, en particulier sur leurs effets tant sur le système multilatéral que sur l'architecture de l'économie mondiale. Le débat reste en fait entier. D'un côté, il y a ceux (Baldwin par exemple) pour qui ces accords, jouant un rôle à la fois de laboratoire institutionnel et de levier, permettraient, par effet de domino, d'élargir le champ des négociations et de faire avancer plus rapidement la libéralisation des échanges ; de l'autre, ceux, comme Bhagwati, pour qui ces accords mettent le système multilatéral sous tension, placent les petits pays en situation de concurrence asymétrique et font de nouveau peser la menace d'un monde divisé en blocs économiques rivaux. Tout le problème tient en ceci : ni à proprement parler complémentaires ni à proprement parler rivaux du multilatéralisme, ces accords, en combinant autonomie des marchés et autonomie des États, s'inscrivent dans une nouvelle dynamique concurrentielle et institutionnelle qui s'est mise en place en marge du système commercial multilatéral du GATT/OMC.

Propos d'étape

Le compétitivisme actuel pose un défi théorique majeur à la doctrine économique libérale revue et corrigée à l'aulne du néolibéralisme ainsi que le montrent les débats actuels, sur la concurrence et la place du régionalisme à l'intérieur du système commercial multilatéral notamment. D'un autre côté, l'efficacité, pour ne pas dire la pertinence, des réformes et politiques libérales préconisées par les grandes institutions économiques internationales est ouvertement contestée, et aux voix des pays en développement et des « anti-mondialisation » viennent maintenant s'ajouter celles des grandes puissances, voire d'économistes de renom. La crispation est d'ailleurs évidente au sein des institutions internationales, comme l'a montré récemment la discussion très vive entre Kenneth Rogoff et Joseph Stiglitz autour de son dernier ouvrage, *Globalization and its Discontents*, véritable pavé dans la marre du néolibéralisme actuel. Toutefois, si Stiglitz en appelle, non sans raison, à Keynes pour remettre les institutions internationales dans le droit chemin, force est de constater que les temps ont changé et que si des pistes doivent être explorées, on ne peut poser le problème de la conciliation entre libéralisme et interventionnisme et entre multilatéralisme et autonomie nationale qu'évoquait

Graz dans les mêmes termes qu'il y a quelque cinquante ans. Nous devons prendre acte de la globalisation et de ses effets délétères sur les sociétés, mais aussi de cette dangereuse obsession de la concurrence, pour reprendre la formule de Krugman, qui a fini par gagner tous les États.

En fait, que constatons-nous ? Quatre choses : (1) avec la globalisation, les entreprises ont acquis une très grande autonomie décisionnelle et disposent de droits et de pouvoirs étendus comme jamais auparavant ; (2) les nouveaux partenariats stratégiques ont tout pour eux sauf d'être démocratiques ; (3) les États rivalisent en agressivité pour ouvrir les marchés et soutenir leurs propres entreprises, le plus souvent au détriment des droits fondamentaux et des acquis sociaux ; et, (4) pour donner raison à la thèse de Susan Strange dans son dernier livre, *The Retreat of the State*, on assiste à un triple phénomène : a) de déplacement du pouvoir vers le haut, depuis les États faibles vers les États forts, dans une extension globale ou régionale qui s'étend au-delà de leurs frontières ; b) de déplacement latéral du pouvoir depuis les États vers les marchés ; et, c) d'« évaporation » de certains de ces pouvoirs, en ce sens que plus personne ne serait à même de les exercer.

Ces constats, les voix des anti-mondialisation les dénoncent sans relâche, et, si l'on peut parfois contester certains de leurs arguments ou certaines de leurs propositions, du moins ont-ils le mérite de démystifier la globalisation en cours, de dénoncer cette dangereuse connivence entre gouvernements et entreprises qui se cache derrière le masque de la concurrence et de poser à d'autres niveaux que le cadre national la question des choix démocratiques¹⁹. Mais, d'un autre côté, il ne s'agit pas non plus de mésestimer les nombreuses initiatives et propositions pour tenter de trouver de nouvelles avenues de régulation. Elles ne viennent pas d'ailleurs seulement des ONG et de la société civile, mais également des gouvernements, des institutions internationales et même des entreprises, via les associations professionnelles, les firmes de consultants ou encore les forums comme ceux de Davos ou de Montréal. Mais, disons-le franchement, toutes ces initiatives restent dans l'ensemble fort timides et peu enclines à remettre en question la souveraineté des États et l'autonomie retrouvée des marchés. Davantage qu'à l'intérêt commun et au droit public, c'est à la bonne gouvernance et à l'autorégulation des comportements par les acteurs eux-mêmes qu'on en appelle, au travers notamment des codes de conduite, toujours plus nombreux mais sans que jamais leur efficacité n'ait réellement été démontrée.

Comment dans ce cas démêler le problème ?

Dans un article fort brillant publié par l'*International Herald Tribune* et reproduit par *Le Monde* dans son édition du 16 août, Fukuyama a, à notre avis, clairement identifié ce qui nous semble justement en être le nœud du problème. Précisons que l'article porte sur le différend qui oppose Américains et Européens « sur la question de la légitimité démocratique au sein d'une civilisation occidentale plus large » et que celui-ci ne pose le problème que

¹⁹ Les pistes ouvertes par plusieurs auteurs sur la démocratisation de la société internationale méritent d'être explorées, notamment celles par David Held dans *Democracy and the Global Order* (Stanford University Press, 1995),.

sous l'angle de la sécurité militaire. On y reconnaîtra aisément les thèses de l'auteur sur la fin de l'histoire et, sans doute, celui-ci aurait-il dû prendre un peu plus au sérieux les questions économiques au lieu de renvoyer les critiques anti-mondialisation à leurs devoirs. Mais là n'est pas l'essentiel. Voyons plutôt ce que nous dit Fukuyama.

Pour lui, on le sait, la fin de l'histoire devait marquer la victoire des valeurs et des institutions occidentales (dans le sens large du terme) en faisant de la démocratie libérale et de l'économie de marché les seules options viables. Or tel n'est pas le cas : « un immense fossé s'est creusé entre les perceptions américaine et européenne du monde, et le sentiment de valeurs partagées s'effiloche progressivement ». En fait, de dire Fukuyama, le désaccord dans les relations transatlantiques « ne porte pas sur les fondements de la démocratie libérale, mais sur les limites de la légitimité démocratique ». Si pour les Américains, « il n'y a pas de légitimité démocratique au-dessus de l'État-nation constitutionnel et démocratique », les institutions internationales ne tenant leur légitimité que parce qu'elle leur a été conférée de manière contractuelle par les États souverains, pour les Européens au contraire, « la légitimité démocratique relève d'une communauté internationale beaucoup plus large que celle d'un État-nation, quel qu'il soit, agissant à titre individuel ». Et Fukuyama d'ajouter que, si « cette communauté internationale ne prend pas corps de façon concrète dans un ordre mondial constitutionnel et démocratique unique, elle transmet, cependant, la légitimité aux institutions existantes, considérées comme l'incarnant en partie ».

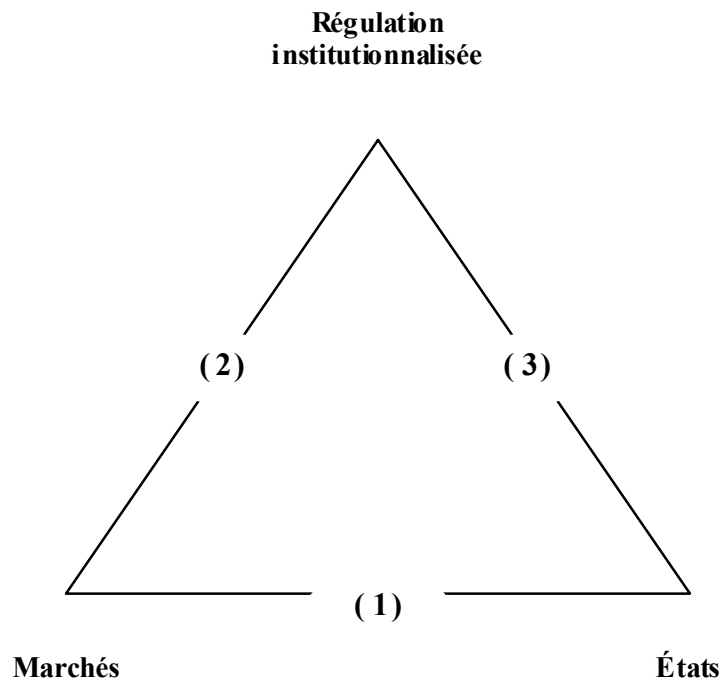
Le différend sur le rôle des institutions va au-delà de celui qui oppose l'Europe et les États-Unis ; toutes proportions gardées, nous le retrouvons également au centre des débats entourant le Projet des Amériques. Ce projet, porté principalement par les États-Unis, a l'ambition d'intégrer par l'économie, les valeurs et la démocratie l'ensemble du continent. Pour les États-Unis, la voie de l'intégration passe, d'un côté, par la libéralisation des échanges et la signature d'un accord global de très grande portée et, de l'autre, par la création d'une Communauté des démocraties, les pays conservant néanmoins toute l'autonomie que leur confère leur souveraineté. Si tous les pays de l'hémisphère occidental se sont ralliés à ce projet, pour des raisons commerciales à peu près identiques d'ailleurs, certains pays comme le Canada entendent faire valoir leurs propres valeurs dans la création des futures institutions, tandis que d'autres comme le Brésil préconisent plutôt la mise en place d'institutions dotées de certains pouvoirs en propre et la création de mécanismes de correction des inégalités économiques, les institutions européennes servant de lointaine référence. Les tensions sont évidentes, même si la question des institutions n'a pas encore été vraiment abordée dans les négociations en cours. On peut même se demander si elle le sera.

Quoi qu'il en soit, si le problème est effectivement un problème d'ordre institutionnel, de perception en fait du statut et du mandat à octroyer aux institutions internationales, il n'y a en matière de régulation comme Fukuyama le laisse entendre que deux options possibles. De deux choses l'une, ou la régulation passe par les acteurs eux-mêmes et, dans ce cas, c'est la voie des codes de conduite ainsi que le préconisent les libéraux, ou celle-ci passe par la mise en place d'institutions communes et, dans ce cas, c'est la voie qui passe par la négociation de transferts de domaines de souveraineté.

Le triangle impossible de la coopération économique internationale

Nous avons eu l'occasion de montrer ceci à partir de ce que nous avons appelé le triangle d'incompatibilité de la coopération internationale²⁰. Le triangle d'incompatibilité, inspiré du triangle de Mundell, repose sur l'hypothèse que les relations économiques internationales sont soumises à un double réseau de contraintes, celles qui émergent de la division politique du monde d'une part et celles qui émergent de la production privée des richesses d'autre part. La coopération se conjugue avec l'autonomie des États et la liberté des marchés ; les marchés et les États constituent les deux premières pointes du triangle, et la régulation institutionnalisée la troisième. Toute formule implique un choix ; on ne peut combiner les trois ensemble ; et forcément, toute option implique une perte, d'autonomie ou d'ordre.

Figure 1. Le triangle de la coopération internationale



Dans un tel univers conceptuel, la régulation des pratiques d'acteurs, publics et privés, passe par trois options possibles :

²⁰ « Globalisation, investissements et concurrence », *op. cit.*

- (1) La première option repose sur la prémisse de l'autonomie des acteurs publics et privés, auquel cas, la régulation passe par la gouvernance et l'autorégulation. Le modèle en appelle à l'autodiscipline des acteurs et aux codes de conduite.
- (2) La seconde option repose sur la prémisse de l'autonomie des marchés, mais introduit le principe de l'intérêt commun entre les États. Le modèle sacrifie l'autonomie des acteurs publics, mais met en place des institutions supranationales dotées de pouvoirs de sanction contre les États.
- (3) La troisième option repose sur la prémisse de l'autonomie des États, mais introduit le principe de l'intérêt commun entre ces derniers. Le modèle sacrifie dans ce cas l'autonomie des acteurs privés, mais met en place par la négociation multilatérale des institutions dotées, comme dans le cas précédent, de pouvoirs de sanction contre les États mais auxquels viennent s'ajouter des pouvoirs d'intervention sur les marchés.

Aucune de ces trois options n'est pleinement satisfaisante. La première, parce qu'elle présume de l'existence d'un ordre « naturel » qui, entre autres choses, laisse entier le problème des imperfections de marché et celui des inégalités entre États. La seconde, parce que, tout en laissant elle aussi de côté le problème des imperfections de marché, elle soulève par delà la question de la légitimité des institutions mises en place, celle des rapports entre ces institutions et les marchés. La troisième enfin, parce qu'au problème de légitimité des institutions vient d'ajouter celui de la négociation, inévitablement lente et difficile eu égard aux évolutions rapides des marchés mais également eu égard aux droits souverains des États qu'elle remet en question²¹.

Des trois options, la seconde est celle qui nous apparaît comme étant la plus fragile, en raison principalement du fait qu'en reconnaissant l'autonomie des marchés, cette option reproduit à un autre niveau, celui de la collectivité internationale, le problème du pouvoir de négociation auquel sont aujourd'hui individuellement confrontés les États face aux marchés et aux entreprises. En éliminant cette option, restent donc deux options, la première et la troisième. Ce sont ces deux options qui s'affrontent actuellement, au niveau régional principalement, le Projet des Amériques servant de faire valoir à la première et le Projet communautaire européen à la seconde.

Dans le premier cas, une fois l'autonomie des acteurs posée, il s'agira d'établir les règles de gouvernance qui régiront les comportements, les institutions qui arbitreront les différends et les mécanismes qui viendront éliminer les abus de pouvoir de marché et gérer les risques systémiques. Le principe général qui gouverne cette approche est celui de la concurrence, mais

²¹ Suite aux remarques fort judicieuses faites par Gérard Kebabdjian aux premières esquisses de notre modèle, nous lui avons apporté certains correctifs. Les modifications portent principalement sur les options (2) et (3). Notre point de vue en la matière est le même, précisons-le (Gérard Kebabdjian, « La nouvelle architecture financière : gouvernance globale ou règles internationales », *Études Internationales*, Vol. XXXIII, n° 2, juin 2002, pp. 217-248)..

étendue aux marchés, aux individus et aux institutions comme la Banque mondiale en a développé l'argument dans son rapport annuel de 2001.

Dans le second cas, le principe directeur est celui de l'intérêt et du droit commun, un principe qu'il s'agit de mettre en œuvre, comme le souligne très bien Fukuyama, par la négociation collective entre acteurs de droit, c'est-à-dire les États. Il s'agira dans ce cas d'établir des institutions communes, dotées de pouvoirs en propre, possédant leur propre autonomie et disposant en légataires du droit d'intervention tant vis-à-vis des marchés que des États eux-mêmes. C'est, répétons-le, l'option la plus difficile et la plus lente, mais au moins a-t-elle pour elle le mérite de revenir sur le problème tel qu'il a été posé dans les débats entourant la création de l'ordre d'après-guerre. La solution trouvée fut, rappelons-le, de renvoyer la régulation des marchés aux États et celle des rapports entre États à des institutions internationales dûment mandatées à cet effet. Cette solution, satisfaisante en son temps, ne l'est plus aujourd'hui.

Les marchés échappent à la régulation des États, sans contrepartie autre que celle des codes. Cette option est, avons-nous dit, celle qui est préconisée par le courant néo-libéral, mais également par ceux qui entendent préserver le droit des États, celui que leurs donnent la légitimité démocratique et leur statut souverain. Or, il ne s'agit pas de se le cacher, l'un des grands mérites de l'ordre d'après-guerre, malgré tous les défauts qu'on peut lui prêter, fut d'avoir élevé le multilatéralisme en principe universel et d'en avoir fait le rempart, fragile reconnaissons-le, contre l'unilatéralisme, des plus grands en particulier. Aussi, poser l'autonomie des acteurs publics comme ligne de conduite, c'est revenir en arrière et, comme nous l'avons souligné, laisser libre cours à une dynamique concurrentielle qui ne peut qu'aggraver les déséquilibres dans l'économie mondiale, voire, pire encore, générer une division du monde en blocs rivaux. C'est aussi postuler l'efficacité des marchés, du moins en situation de concurrence, ce qui est d'autant moins le cas aujourd'hui que, si la globalisation a fait émerger des entreprises de taille mondiale, la question de leur efficacité et celle de leur pouvoir de marché restent entières. À un autre niveau enfin, cela revient à octroyer à certains États certains droits sur la nature des réformes institutionnelles à entreprendre, voire certains pouvoirs de définir le bien commun ainsi que la théorie de la stabilité hégémonique en a défendu l'argument à propos des biens collectifs internationaux. En un mot, on est non seulement totalement aux antipodes de ce que laisse entrevoir le modèle libéral, mais également de ce que préconise le modèle de la négociation collective de laquelle doit émerger une Communauté internationale qui serait détentrice du bien commun.

Conclusion

La modernité s'est construite autour des États. Dans sa prétention universaliste, la pensée économique libérale a toujours cherché à réduire l'État à fort peu de chose, prenant pour acquis que les lois économiques qui régissent les rapports sociaux ont une portée universelle qui transcende la division politique du monde. Comme l'a fort joliment dit un auteur du dix-neuvième siècle, « si nous avons fait cette distinction entre le commerce avec les régnicoles et le commerce avec l'étranger, c'est que nous avons dû tenir compte des faits actuels, et que nous avons expliqué le phénomène du point de vue des préjugés qui parquent encore l'humanité en troupeaux plus ou moins nombreux. En économie politique, il n'y a pas, il ne peut y avoir de nations, il n'y a que des travailleurs, des producteurs et des consommateurs ; c'est-à-dire que plus les échanges se feront facilement et promptement entre tous ces travailleurs, et plus le bien-être de tous s'accroîtra »²². Les faits sont pourtant têtus. Les États existent, et il faut compter avec eux comme nous avons cherché à le montrer tout au long de notre texte. Aussi, loin de marquer la fin de l'État et de consacrer l'idéal universaliste de la pensée économique, la globalisation a plutôt fait resurgir sous un angle nouveau cette tension qui a toujours existé entre la nécessité de mettre en place des règles de portée universelle et celle de respecter les choix collectifs des sociétés. Entre l'universalisme de la doctrine et le particularisme national qui s'exprime aujourd'hui au travers du compétitivisme, il y a place pour le pragmatisme comme Keynes nous l'a enseigné, mais celui-ci commande d'accepter deux choses : premièrement, que le système économique libéral ne fonctionne pas selon les idéaux de la concurrence, et deuxièmement, que le système international n'obéit pas qu'au seul critère de la puissance comme le prétendent les réalistes en relations internationales.

La globalisation étant là pour durer, il s'agit de repenser, au plan théorique et au plan politique, les termes de sa régulation à son niveau, c'est-à-dire au niveau mondial. Ceci demande par le fait même de rompre avec l'approche qui a toujours consisté à s'en remettre à l'autorégulation des marchés d'un côté et à la bonne gouvernance des États de l'autre. Cependant, et nous en revenons au dilemme posé d'entrée de jeu dans cet essai, il convient parallèlement de s'interroger sur les finalités et les formes de cette régulation dans la mesure où il ne s'agit pas de tomber dans l'idéalisme d'une régulation qui, faisant référence à une société civile mondiale qui n'existe pas, aurait pour prétention ultime de construire des institutions mondiales sans point d'ancrage dans les trajectoires historiques nationales ni assise dans les marchés eux-mêmes. En clair, il ne s'agit pas de rejeter l'idéalisme de l'autorégulation pour tomber dans celui d'un bien commun universel sans substance. Notre défi intellectuel est là.

²² M. T. N. Benard, *Les lois économiques*, Paris, Guillaumin, 1856, pp. 347-348.