

12th EADI General Conference
**Global Governance for
Sustainable Development**

The Need for Policy Coherence
and New Partnerships



**Réguler l'investissement (international) ou réguler l'activité
des firmes (transnationales) ?**

Author:	Pierre Berthaud
Institution:	Université Pierre Mendès France de Grenoble 2,
Address:	UFR Economie, Stratégies, Entreprise (ESE) et LEPII (UMR-CNRS), BP 47, 38040 Grenoble, France
E-mail:	pierre.berthaud@upmf-grenoble.fr

Résumé

La mise en sommeil de l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) n'aura pas freiné l'essor des investissements internationaux (IDE) dans le monde. Est-ce à dire qu'un accord multilatéral est inutile dans ce domaine ?

Cette contribution répond à cette question en développant l'hypothèse qu'un besoin de régulation existe à l'échelle multilatérale, mais que la coopération des Etats (le régime international) doit porter sur la sélection et l'orientation des choix de localisation des firmes (transnationales) et non pas simplement sur la promotion et la protection des IDE. On décrit le problème d'action collective auquel est confrontée la communauté des Etats à ce sujet avant d'avancer des pistes sur le *design* d'un tel régime international sur les firmes (RIF).

L'argumentaire est construit en 6 parties. La première élabore une grille d'analyse des stratégies de localisation des firmes à partir des typologies fournies par la littérature économique. La deuxième partie met en œuvre cette grille sur différents types d'environnement. La troisième en déduit qu'il existe aujourd'hui une « prime » au modèle de l'intégration verticale et aux stratégies de « mondialisation à somme nulle ». La quatrième partie aborde les enjeux d'économie politique internationale de la question et avance l'hypothèse d'une configuration de type « querelle de ménage » dont l'enjeu institutionnel est de trancher un problème de répartition des gains potentiels de la libéralisation du capital. La cinquième partie tire les prolongements du RIF décrit précédemment et s'interroge sur les mesures complémentaires pour les pays en développement. La dernière partie résume l'argument et établit un lien avec l'idée d'une politique industrielle multilatérale.

Mots-clés : AMI, IDE, FTN, intégration verticale, mondialisation, stratégies de firmes, régime international, règles multilatérales, coopération.

Introduction

La mise en sommeil de l'accord multilatéral sur l'investissement (AMI) en 1998 n'a manifestement pas empêché ni même ralenti l'essor des investissements directs extérieurs (IDE) dans le monde. Les flux mondiaux d'IDE (sortants) sont ainsi passés, en dollars courants, de \$481 milliards en moyenne annuelle sur la période 1995-1998 à \$892 milliards sur la période 1999-2002 (avec deux années record en 1999 et 2000) et à \$873 milliards sur la période 2003-2006¹. Est-ce à dire qu'un tel type d'accord était au fond inutile ? Le monde n'aurait pas réellement besoin d'une régulation multilatérale dans le domaine de l'investissement international ? Ce serait une différence substantielle entre l'investissement et le commerce, ce dernier faisant l'objet d'une réglementation très poussée, en particulier dans le cadre multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

L'économie internationale standard fournit un argument dans ce sens en différenciant la « nature du jeu interétatique » dans le domaine du commerce et dans celui du capital (dont l'investissement). La libéralisation des échanges (le commerce) s'y présente comme un « dilemme du prisonnier » (*cf.* annexe 1). Comme on le sait, des règles collectives et contraignantes pour les Etats sont alors nécessaires pour enclencher le mouvement de la libéralisation du commerce et pour permettre au monde d'en tirer les bénéfices. En d'autres termes, le libre échange est un jeu à somme globale positive, mais qui exige des règles et des institutions capables d'infléchir la « préférence des nations » pour le protectionnisme.

Par contraste, la libéralisation du capital s'y conçoit volontiers comme un « jeu harmonieux » (*cf.* annexe 1), donc un jeu à somme globale également positive mais qui se déploie spontanément parce que les Etats y ont individuellement et collectivement intérêt. Ce type de jeu étant « *self-enforcing* », il offrirait une explication élégante au contraste que l'on peut observer entre l'imposant dispositif de règles et d'institutions multilatérales qu'il a fallu construire depuis 60 ans pour encourager la libéralisation du commerce et l'absence d'équivalent au GATT puis à l'OMC dans le domaine des investissements internationaux. Il permettrait aussi de comprendre pourquoi l'échec de l'AMI n'a en rien empêché les IDE de se développer à un rythme bien supérieur à celui du commerce depuis plus de 20 ans.

Cette contribution ne discute pas tous les aspects de ce socle analytique. On admettra par exemple sans la discuter l'idée que la libéralisation (en cours) du capital soit un jeu à somme globale positive. En revanche, nous soutenons que la parabole du jeu harmonieux n'est pas la plus pertinente pour analyser les enjeux du processus de libéralisation des investissements qui se développe depuis le milieu des années 1980. Nous lui préférons celle du jeu de la « querelle de ménage » (*cf.* annexe 1) qui suggère que les Etats ont collectivement intérêt à coopérer sur des règles contraignantes (comme dans le dilemme du prisonnier), mais que la coopération a pour enjeu fondamental un problème de répartition des gains de la libéralisation entre les pays et non pas, comme dans le dilemme du prisonnier un problème d'accès à un gain global.

Notre argument prend appui sur deux facteurs que l'économie internationale standard prend peu (ou insuffisamment) en compte : i) la libéralisation conjointe des comptes courant et de capital (que nous nommons double libéralisation ou libéralisation globale) et ii) l'hétérogénéité des stratégies de firmes dans un tel contexte (la possibilité pour les firmes de choisir entre plusieurs type de stratégies de localisation). Notre « modèle implicite » combine en effet des hypothèses sur les intérêts ou préférences des Etats (comme le fait

¹ Calculs à partir des données du *World Investment Report* de la CNUCED, Tableau annexe B, Rapports 2003, 2006 et 2007.

l'économie internationale), mais il le fait en référence au contexte de la double libéralisation et non pas séquentiellement en référence à la libéralisation du commerce puis à celle du capital et des hypothèses sur les intérêts et préférences des firmes dans ce même contexte. Ce canevas rudimentaire suffit pour dégager des conclusions d'économie politique (donc sur les institutions et sur la gouvernance du système international) qui sont aux antipodes de celles découlant du raisonnement strictement économique. Ce raisonnement aboutit à trois conclusions principales :

- une régulation multilatérale des investissements est utile sinon nécessaire pour permettre au monde de tirer les bénéfices de la libéralisation dans ce domaine ;
- les difficultés auxquelles se heurte la coopération multilatérale proviennent d'enjeux de répartition des gains entre pays (ou catégories de pays). Ainsi les pays avancés qui sont sources d'investissements dans le reste du monde n'ont ni les mêmes intérêts ni les mêmes exigences en matière de régulation que les pays en retard (pays en développement) ;
- en conséquence, la (nécessaire) régulation doit prendre une direction très différente de celle qui était en germe dans le projet d'AMI : orienter les choix des firmes dans un contexte de double libéralisation plutôt que de simplement chercher à promouvoir leur internationalisation et à protéger leurs activités².

En somme, l'AMI aura exprimé un réel besoin de régulation de l'investissement international (en atteste la profusion des accords bilatéraux et régionaux qui avaient précédé et qui ont suivi son abandon). Mais l'AMI n'était pas configuré pour répondre efficacement au problème d'action collective que crée la libéralisation conjointe du commerce et de l'investissement. Nous préconisons en conséquence de développer les recherches sur un régime international destiné à introduire une règle collective de sélection et d'orientation des investissements. Et afin de bien marquer la différence avec feu l'AMI nous parlerons d'un régime international dédié à la régulation des firmes (RIF).

² Pour une description complète et de l'intérieur de l'AMI, cf. David Henderson (1999)

La réflexion se construit en référence au contexte de *double libéralisation* ou de *libéralisation globale* (libéralisation avancée des échanges et du capital). Ce contexte constitue l'un des traits fondamentaux de la « mondialisation » en cours. Surtout, il rend possible et même incitative une stratégie de localisation des firmes que la littérature spécialisée avait identifiée il y a déjà longtemps, mais qui restait de fait inaccessible aux firmes tant que la libéralisation restait limitée. Cette stratégie dite géocentrique, puis globale et finalement d'intégration verticale dans la littérature spécialisée recèle d'un potentiel de conflictualité entre les nations que ne présentent pas les stratégies de localisation plus traditionnelles (multidomestiques ou d'intégration horizontale). Aussi, nous nous intéressons aux règles collectives qui sont accessibles aux Etats dans ce contexte de mondialisation et nous cherchons à établir les conditions minimales d'un régime international qui permettrait au monde d'accéder à une issue supérieure à celle qui prévaut aujourd'hui. Curieusement, c'est dans le champ de la réglementation du commerce (donc dans le cadre de l'OMC) et non pas dans celui de l'investissement que ce type de mesure peut être le plus facilement construit. Une régulation propice à l'intégration horizontale suppose des « entorses », certes partielles et ciblées mais réelles, au sacro-saint principe de la libéralisation commerciale. Si bien qu'en définitive, la libéralisation des IDE aura des effets d'autant plus bénéfiques qu'elle sera couplée à des *mesures ciblées de protection commerciales*.

La suite du texte s'efforce d'étayer les différents points de cet argumentaire. La section 1 synthétise la littérature déjà ancienne et abondante sur les différents modèles stratégiques de localisation des firmes. La section 2 confronte les principaux modèles à divers types d'environnements institutionnels et fait ainsi apparaître que le contexte de la double libéralisation est le seul qui permette aux firmes de se déployer selon le modèle de l'intégration verticale. La section 3 compare les mérites et les défauts de chacun des deux grands modèles stratégiques du point de vue de l'économie globale – c'est-à-dire pas au regard des seuls intérêts de la firme, mais au regard des besoins des nations et du système international. Nous en déduisons que le modèle de l'intégration verticale promu par la double libéralisation n'est pas la voie la meilleure pour une mondialisation durable. Une action régulatrice en faveur de la promotion du modèle de l'intégration horizontale est souhaitable pour permettre aux nations et au système international de tirer les plus grands avantages de la libéralisation des investissements. La section 4 s'interroge sur les possibilités et moyens de mener cette action ; nous explorons la voie d'un régime international dédié à la régulation des firmes et reposant sur les mesures commerciales. La section 5 tire les implications économiques et politiques de cette proposition pour les pays en développement. La section 6 résume l'argument.

1. Différents modèles de localisation

Perlmutter aura été l'un des premiers à identifier les *trois modèles souches* de choix de localisation des firmes³ qui couvrent encore aujourd'hui l'essentiel du portefeuille des stratégies à disposition des firmes – à l'exclusion du secteur des matières premières où ces choix sont largement surdéterminés par la répartition des ressources naturelles. Un type d'*incitation* particulier est associé à chacun de ces modèles.

- Le modèle « *ethnocentrique* » conduit la firme à servir le marché mondial à partir d'une base de production nationale unique en fondant son *avantage*

³ Perlmutter (1969).

spécifique sur les économies dimension associées à la concentration de la production. La firme est mondiale mais n'est pas internationale ou transnationale au sens de la définition habituelle (celle de la CNUCED par exemple) puisqu'il ne lui est pas nécessaire de contrôler des *filiales de production* hors de son pays d'origine⁴. La figure A (*cf.* annexe 2) inspirée des travaux du géographe Dicken⁵ en donne une illustration simplifiée. L'incitation fondamentale à ce type d'organisation tient à des facteurs d'offre : les économies d'échelle et d'agglomération qui renvoient elles-mêmes aux externalités (positives) de l'environnement national et des politiques publiques.

- Le modèle « *polycentrique* » ou « multidomestique »⁶ ou « d'intégration horizontale »⁷ décrit le premier schéma de mondialisation avec transnationalisation car il donne lieu à contrôle de filiales de production dans plusieurs pays. Les choix de localisation des filiales y sont avant tout déterminés par la proximité des clients (la firme se dote d'autant de réseaux de filiales relais qu'il y a de marchés nationaux à servir) et par la recherche d'un enracinement local fort (*cf.* figure B, annexe 2). L'incitation fondamentale pour cette forme d'organisation provient des facteurs de demande (proximité client) dont toutes les enquêtes indiquent qu'ils sont en tête des critères de localisation des firmes. L'intégration horizontale (qualification que nous privilégions désormais) prend même la forme d'un passage obligé pour les entreprises qui opèrent dans les secteurs des « non-échangeables » (une bonne part des services comme l'assurance, la banque et la finance, les transports, la fourniture d'eau, d'électricité, etc.). C'est l'une des raisons pour lesquelles elle constitue le modèle de référence pour les firmes – celui que, de gré ou de force, la plus grande partie d'entre elles sont conduites à adopter. On rappellera à cet effet que les services représentent plus des 2/3 des activités dans les pays avancés et à peu près autant des IDE dans le monde.

- Le modèle « *géocentrique* », de la « firme globale » (Porter) ou de « l'intégration verticale » (Markusen) est alternatif au précédent car il décrit une forme différente de mondialisation avec transnationalisation. Les choix de localisation des filiales y sont déterminés comme dans le premier modèle par des critères d'offre, mais tenant cette fois aux différences de structures (donc de coûts et de réglementation notamment) entre les pays ou territoires. La rationalité de ce modèle repose plus que pour les autres sur l'exploitation des *avantages comparatifs de localisation*. En optant pour cette forme d'organisation, la firme fait le choix de constituer un réseau de production mondial (plutôt que des réseaux nationaux) avec des filiales ateliers spécialisées par pays et par segment de la chaîne des valeurs (*cf.* figure C, annexe 2). Le développement du schéma de l'intégration verticale s'accompagne d'un essor du commerce de composants et de biens

⁴ Mucchielli (1998).

⁵ Dicken (1992).

⁶ Porter, ed. (1989).

⁷ Markusen (1995).

intermédiaires⁸. La versatilité des avantages comparatifs nationaux (y compris en cas de variations des taux de change) confère une forte propension au « nomadisme » des firmes qui adoptent ce modèle (*footloose company*). Aussi, le choix de localisation des filiales doivent être périodiquement révisés pour tenir compte du déplacement des avantages comparatifs nationaux sur chacun des segments de la chaîne des valeurs.

Cette typologie rudimentaire mais robuste peut évidemment donner lieu à de nombreux raffinements et développements. On peut ainsi concevoir des modèles hybrides qui combinent les propriétés de deux des modèles souches. Par exemple, on peut qualifier de modèle « *régiocentrique* », celui qui met en œuvre la logique de l'intégration verticale mais sur la base du découpage du monde en grandes régions (*cf.* figure D, annexe 2). Ces développements utiles n'apportent cependant rien d'essentiel à la typologie⁹ dans la mesure où ils n'identifient pas de facteurs d'incitation nouveaux par rapport aux trois qui sont décrits par les modèles souches : les économies de dimension, la proximité et l'homogénéité de la demande et les avantages comparatifs de localisation.

Pour notre propos, la finalité est plutôt de réduire cette typologie que de l'enrichir. Nous retenons donc les *deux modèles souches* où la mondialisation de l'entreprise procède par transnationalisation, donc par des mouvements d'IDE dans la production. De toute évidence, ce sont eux et leurs possibles combinaisons qui concentrent aujourd'hui l'essentiel des plans stratégiques des firmes. Ce sont eux également qui sont les plus susceptibles d'être affectés par une règlement sur les IDE.

2. Mondialisation et stratégies de localisation

Appelons « mondialisation », le contexte formé par la double libéralisation : celle du compte courant et celle du compte de capital. On peut la distinguer simplement de « l'ouverture » (libéralisation du seul compte courant)¹⁰. Sans qu'il soit possible ni nécessaire d'ailleurs de tracer une ligne de partage précise entre les deux, nous pouvons retenir que la mondialisation s'est amorcée au cours des années 1970 avec les premières mesures de libéralisation du compte de capital dans les pays avancés (aux Etats-Unis dès 1974 puis dans les autres pays anglo-saxons et dans l'OCDE) avant de s'étendre à la plupart des pays du monde au cours des années 1980 suite au changement de doctrine du FMI et à la conversion, plus ou moins volontaire, des Etats des pays en développement à cette doctrine. A ce jour, la mondialisation n'est pas encore « parfaite ». De nombreux obstacles au commerce et à la circulation du capital demeurent. Mais il est indéniable que les politiques de libéralisation ont nettement progressé au cours du dernier quart de siècle. Ce contexte correspond relativement bien à l'essor des investissements internationaux (tel que saisi par les dynamiques des flux et des stocks d'IDE dans le monde : *cf.* tableau ci-dessous). Il correspond aussi à l'essor des mouvements de capitaux (investissements de portefeuille et transactions sur les changes), mais c'est un aspect que nous avons choisi de ne pas aborder dans cette contribution.

⁸ Ainsi que de commerce intra-firme lorsque les firmes font le choix de l'intégration verticale hiérarchique (avec contrôle de filiales à l'étranger). La littérature stratégique observe que le modèle de la firme globale tend toutefois de plus en plus à se construire sur un schéma de type réseau qui privilégie les partenariats de type relations d'ordre (sous-traitance, accords de fourniture, licences, franchising etc.) sur la filialisation (Veltz : 1996). Dans ce cas, les flux de composants au sein de la firme réseau ne sont plus enregistrés comme des échanges intra-firme.

⁹ Voir tout de même la section 5 pour un parallèle avec les accords régionaux de commerce.

¹⁰ Voir plus loin pour une autre distinction avec l'intégration en profondeur et la « triple libéralisation ».

TABLEAU. Tendances du PNB, du commerce et des investissements mondiaux entre 1982 et 2006

En milliards de dollars courants (arrondis)

	1982	2006	coeff. multipl.
PNB mondial	10 900	48 300	4, 4
Commerce international	2 100	14 100	6, 7
IDE (stocks à l'étranger)	600	12 500	20, 8
IDE (Flux sortants)	60	1 300	21, 7

Source : CNUCED (2007) *World Investment Report 2007*, p. 9.

Les stratégies de localisation des firmes sont-elles sensibles au changement de contexte ? Cette question réclame une réponse en deux temps, d'abord abstraite puis au regard des évolutions concrètes (les « évidences »).

Sur le plan abstrait, on est conduit à distinguer trois types de contextes et non pas deux¹¹.

- Le contexte de l'ouverture correspond à l'environnement « ricardien » et Heckscher Ohlin (HO) de liberté du commerce avec immobilité des facteurs aux frontières. C'est celui des *textbooks* de l'économie internationale. L'IDE étant exclu, l'entreprise ne peut évidemment pas se mondialiser autrement que suivant le modèle ethnocentrique.
- Le contexte (symétrique) de liberté des mouvements de facteurs et d'immobilité des biens aux frontières peut être qualifié d'environnement à la « Meade-Mundell » en référence au « théorème du miroir » développé dans les années 1950 par ces deux auteurs. Ce contexte écarte évidemment la possibilité du mode ethnocentrique. Mais il exclut aussi celui de l'intégration verticale puisque le commerce international (des biens finis ou non) y est écarté par hypothèse. L'intégration horizontale est la seule voie possible de mondialisation.
- Le contexte de la mondialisation (double ouverture) est le seul qui donne aux firmes la réelle possibilité de choisir leur mode de localisation. Aucun des trois modèles décrits plus haut n'est exclu *a priori*. Le choix du modèle sera déterminé par chacune des firmes en fonction de critères autres que celui des contraintes institutionnelles et politiques. Autrement dit, ce sont les incitations à chacun des modèles qui détermineront au cas par cas le choix de la stratégie de localisation. Ils ne sont bien évidemment pas les seuls. D'autres variables interviennent comme les possibilités techniques, les « coûts du commerce » et de l'internationalisation (coûts de transport, coûts de transaction, risques de change...).

Sur le plan concret (ou factuel) il est certain que l'environnement international n'a jamais correspondu exactement à l'un ou l'autre de ces trois contextes. On peut pourtant considérer que la période de l'après-guerre (des années 1950 à la fin des années 1970) se rapproche d'un mix des environnements ricardien et Meade-Mundell. La libéralisation du

¹¹ En excluant aussi le contexte purement autarcique (pas de transactions internationales).

commerce progresse au fil des cycles de négociation du GATT mais aussi et peut-être plus encore par les politiques unilatérales des pays – notamment des pays en développement¹². Il n’y a pas de processus de libéralisation du compte de capital avant la fin de la période, mais le système international n’est pas non plus un système hermétique aux investissements internationaux. C’est une période où les flux de capitaux sont administrés (y compris les marchés des changes) et d’autant plus sévèrement que ce capital se rapproche d’une forme financière et monétaire. Ces éléments suffisent pour comprendre que la mondialisation des firmes (d’abord américaines puis des pays de l’OCDE) se développe alors dans une combinaison des modèles ethnocentrique et d’intégration horizontale. Si le thème des délocalisations apparaît dans le débat public aux Etats-Unis dès le début des années 1970, c’est alors en un sens qui n’est pas celui que nous associons aujourd’hui au modèle de l’intégration verticale (le transfert d’activités dans des pays à moindre coûts). C’est encore au sens du transplant (de la perte relative et non absolue d’activités pour le pays d’origine du fait de l’adoption par les firmes du modèle de l’intégration horizontale). Les obstacles aux mouvements de capitaux et les obstacles techniques suffisent pour interdire aux firmes le modèle de l’intégration verticale. Le commerce international croît alors à un rythme supérieur à l’IDE, ce qui atteste de la force du modèle ethnocentrique. Quant aux « flux majeurs d’investissement »¹³, hors secteur des matières premières ils prennent la forme d’investissements croisés entre pays similaires. Les différentiels de coûts sans être inexistantes ne sont pas le déterminant fondamental des choix de localisation.

La période des vingt-cinq dernières années nous rapproche du contexte de la mondialisation et permet aux firmes d’élargir le portefeuille de leur choix de localisation. Le modèle de l’intégration verticale n’est plus « dans les limbes »¹⁴ même si la position de Reich (1991) consistant à décrire un basculement pur et simple des firmes sur ce modèle (celui de la « firme réseau » dans son vocabulaire) est manifestement excessive. Jointe aux avancées technologiques (la « révolution informationnelle »), le mouvement de double libéralisation lève les verrous d’accès à cette stratégie. La double libéralisation a aussi un effet indirect qui accentue encore l’incitation à ce modèle en mettant en contact plus étroit des économies très hétérogènes du point de vue des structures et des coûts. Les pays en développement (et certains des pays en transition) offrent des opportunités de redéploiement aux firmes. L’essor des IDE devient tendanciellement supérieur à celui du commerce. Il recouvre une part croissante d’investissements Nord-Sud et plus récemment d’investissements Sud-Sud – voire d’investissements Sud-Nord au cours des dernières années¹⁵. Bien que le débat sur la part des délocalisations (au sens actuel d’un transfert) dans ce processus se heurte à des difficultés conceptuelles et de mesure redoutables, il ne fait pas de doute que la logique de l’intégration verticale soit à l’œuvre désormais. On le perçoit à travers les données du commerce. L’essor des IDE ne se traduit nullement par un ralentissement du commerce international (pas d’effet de substitution visible), mais le dynamisme du commerce de biens intermédiaires (dont le trafic de perfectionnement), celui du commerce intra-firme et celui du commerce Nord-Sud (et Sud-Sud) sont autant de signes des transformations dans la structure du commerce qui plaident en faveur de cette hypothèse à défaut de la prouver réellement.

¹² Krugman (1995).

¹³ Weiller (1950).

¹⁴ CEPII (1998).

¹⁵ CNUCED (2006).

3. Les effets indésirables de l'intégration verticale

Intéressons-nous aux conséquences globales (économiques mais aussi sociales, voire environnementales) de l'essor du modèle d'intégration verticale. On se focalisera ici sur le volet analytique sans entreprendre de tester empiriquement les propositions qui en découlent¹⁶.

La proposition la plus fondamentale que nous avançons est que la stratégie d'intégration verticale procède d'une forme de mondialisation à « somme nulle » qui n'est certes pas sans avantages pour les pays en développement (ceux des pays émergents qui parviennent à attirer et retenir les filiales), mais qui attise les conflits internationaux (donc les risques de remise en cause de la mondialisation) et qui présente un bilan global inférieur en termes de bien-être social (*a fortiori* en termes de durabilité) à celui de l'intégration horizontale. En termes plus parcimonieux, nous dirons que l'intégration verticale est, pour le système international, une solution socialement (voire écologiquement) « Pareto inférieure » à l'intégration horizontale. Par comparaison, l'intégration horizontale dessine une voie de mondialisation à « somme positive » dont les bénéfiques seront d'autant plus grands pour le système international qu'elle sera accompagnée et promue par des règles multilatérale et des politiques publiques appropriées.

L'intégration verticale ne fait pas que réclamer la double libéralisation, elle la nourrit également à travers les effets d'intégration en profondeur (*deep integration*) qu'elle exerce sur des nations hétérogènes (plus concrètement de type Nord-Sud). En poussant au bout la logique de la globalisation, l'activité de la firme suscite des flux internationaux de commerce (de biens intermédiaires et finis), d'investissements (délocalisations en cascade suivant la logique du nomadisme) et de capitaux (flux de trésorerie) qui sont sans commune mesure avec ceux que suscitent les autres modèles de localisation. On peut ici rejoindre Reich pour qui la généralisation de ce modèle rend anachronique le concept de balance des paiements. Les idées même de nationalité des entreprises et d'origine des produits (donc les clauses de contenu local ou autres formes de régulation) deviennent arbitraires¹⁷.

L'intégration en profondeur des économies n'est certes pas un mal. En un sens étroitement économique (celui de la production des richesses), elle est bénéfique car elle participe du développement des échanges – source fondamentale de la richesse¹⁸. Mais cette intégration en profondeur se développe dans un monde imparfait où les rigidités et les imperfections de la concurrence – notamment sur le marché du travail – lui confèrent la nature d'un *choc* dont l'absorption sociale, elle, fait problème. En particulier, elle met en contact des marchés du travail et des institutions salariales non seulement hétérogènes mais dont les plus « performantes » socialement (au regard des critères du développement) n'ont pu se constituer dans les pays développés qu'à l'abri de protections sous l'action de réglementations strictes et de politiques de *welfare* volontaristes¹⁹. L'Europe qui présente pourtant une hétérogénéité infiniment moindre que le système international continue d'éprouver les conséquences sociales du choc de la libéralisation sur des marchés (nationaux) du travail qui étaient demeurés entièrement réglementés et protégés. En somme, le processus de mondialisation engagé par la double libéralisation ouvre, du fait des incitations en faveur de l'intégration verticale, sur une configuration de « triple libéralisation » : commerce, capital et travail. Une telle configuration peut analytiquement être décrite par la théorie du commerce international

¹⁶ Berthaud et Rocca (2004).

¹⁷ Reich (1990).

¹⁸ Hicks (1969).

¹⁹ Rodrik (1997).

(cf. le modèle d'économie mondiale intégrée avec égalisation des prix de facteurs initialement introduit par Samuelson et développé notamment par Grossman et Helpman). La difficulté pourtant avec ce type de modèle est que, dans sa logique purement néo-classique, il ne tient aucun compte des spécificités du facteur travail et du marché du travail. Sans entrer dans une analyse qui réclamerait de longs développements, on doit toutefois considérer qu'il y a un ensemble de biens publics associés au facteur travail qui sont fondamentaux et déterminants pour le niveau de bien-être social des populations (l'ensemble des assurances sociales en particulier). En conséquence, le fait d'exposer ce marché à la logique de la libéralisation assure, via la loi d'égalisation des prix de facteurs une remise en cause de ces biens collectifs dans les pays qui avaient construit des protections et développé des politiques volontaristes pour les produire, sans pour autant permettre aux pays qui en sont dépourvus et qui, pour cette raison notamment, possèdent un avantage relatif sur le coût du travail, de construire un système de fourniture des biens collectifs que les populations réclament. C'est cette dynamique de l'intégration en profondeur que nous associons à un jeu de mondialisation à somme nulle, car tout en engageant le mouvement vers l'égalisation des prix de facteurs (donc celui de l'élévation des salaires relatifs dans les pays en retard), il fait obstacle au maintien ou la construction des biens collectifs – ces biens dont les économistes s'accordent à dire qu'ils sont décisifs pour le bien être social.

Par comparaison, le modèle de l'intégration horizontale ne nourrit pas les mêmes effets d'intégration en profondeur sur les économies et, par conséquent, ne produit pas les mêmes effets indésirables notamment sur les structures sociales. Reposant sur une autre logique que celle des avantages comparatifs de localisation, il dessine une voie de mondialisation à somme positive qui permet entre autre aux firmes de satisfaire leurs besoins d'expansion et aux marchés nationaux du travail de continuer à être entourés des biens collectifs favorables à l'élévation du bien-être social. Il est également moins conflictuel, à la fois sur le plan national et sur le plan international. En interne, le propre de la firme qui adopte ce modèle est de s'enraciner en se conformant aux règles et pratiques locales (notamment sur le marché du travail) plutôt qu'en les bousculant suivant une logique de moins-disant (*race to the bottom*). Au plan international, les firmes enjambent les frontières des Etats ; elles en épousent les contours et participent du même coup à leur affirmation. Ce modèle de firme est un vecteur d'interdépendance entre les nations (plus par le compte de capital d'ailleurs que par le compte courant), mais pas un vecteur d'intégration en profondeur. L'interdépendance est un cadre certes contraignant pour les politiques publiques, mais une source de gains par rapport au schéma de l'autarcie et un cadre parfaitement compatible avec des politiques de *mieux-disant*.

En somme, le modèle de l'intégration horizontale apparaît supérieur du point de vue des critères sociaux (sinon du point de vue des critères étroitement économiques) à celui de l'intégration verticale. On ajoutera sans s'y attarder qu'il pourrait en aller de même pour ce qui concerne le critère écologique. Le modèle de l'intégration verticale alimente par son fonctionnement même des besoins supplémentaires de transports internationaux (de composants et de produits finis), ce que l'essor de la *containerisation* illustre certainement pour partie, sans présenter des avantages clairs sur les autres modèles dans le domaine énergétique.

4. Un accord international pour la régulation des firmes

On se porte maintenant sur le terrain de l'*économie politique internationale* (EPI) en retenant de ce qui précède que la voie de la mondialisation ouverte par la double libéralisation favorise une forme d'*anti-sélection* dans les stratégies de firmes. Accepter ce diagnostic

revient à reconnaître qu'un *besoin* de régulation existe. On est alors conduit à rechercher les conditions par lesquelles des règles et des politiques publiques pourraient enrayer cette *anti-sélection* tout en préservant les bénéfices de la libéralisation des investissements pour le système international. Parmi les diverses voies possibles, nous envisageons dans cette section, celle d'une négociation pour la création de règles internationales à destination des firmes : un régime international dans le langage de l'EPI²⁰.

Ce choix de s'intéresser exclusivement aux justifications et contours d'un régime international²¹ se justifie par la nature du jeu en question : un jeu de type « querelle de ménage » (ou bataille des sexes) dans lequel la coopération entre les Etats se heurte non à une aversion de chacun pour des règles collectives (cas du *dilemme du prisonnier* avec des phénomènes de *free riding*) mais à des différends sur le type de règles collectives à mettre en œuvre. Dans ce type de jeu, ce n'est pas la « demande de coopération » qui fait défaut (elle est forte au contraire), mais la profusion et l'hétérogénéité des « offres », donc la difficulté à dessiner un accord qui bénéficie à tous les partenaires.

Une fois que le besoin d'une action collective a été reconnu, il convient encore d'identifier les demandes et offres de régulation internationale relative à l'investissement avant d'envisager les grands principes et le *design* institutionnel d'un régime international dédié à limiter le processus d'intégration en profondeur.

Offre et demande de règles

L'offre d'action collective est entre autre attestée par le projet d'AMI négocié dans le cadre de l'OCDE entre 1995 et 1998. Il s'agissait alors pour les Etats des pays avancés de promouvoir et protéger l'investissement international à travers un véritable traité international, exhaustif²² et contraignant²³. Les principes fondamentaux animant cette négociation étaient la transposition au domaine de l'investissement des clauses de non-discrimination (nation la plus favorisée, traitement national) et le renforcement des mécanismes d'arbitrage ou de règlement des différends déjà en vigueur dans d'autres Traités. Mais l'AMI n'épuise pas le volet offre. Il faut également compter les dispositions en vigueur de l'OCDE (les Codes de 1961, les Principes directeurs de 1976), celles du CIRDI et de la CCI (sur le règlement des différends), celles de la Banque mondiale (AGMI pour la garantie des investissements), les quelques 5 500 accords internationaux sur l'investissement dénombrés par la CNUCED en 2005²⁴ ou encore les dispositions relatives aux investissements à l'OMC (TRIM's et l'un des sujets de Singapour).

Le volet demande est évidemment plus complexe à cerner car une partie seulement des demandes de régulation est relayée et en quelque sorte « révélée » par les différentes offres

²⁰ Krasner, ed. (1983), Hasenclever et alii (1997), Berthaud et Kébabdjian, dir. (2006).

²¹ Ce choix n'interdit évidemment pas la poursuite de la réflexion sur d'autres moyens (par exemple les deux codes de l'OCDE sur la libéralisation des mouvements de capitaux et des opérations invisibles courantes, ou la Déclaration de 1976 sur l'investissement international et les entreprises multinationales) et sur d'autres niveaux d'action (national, régional, local...). Elle la réclame même dans la mesure où un régime international appelle toujours à des mesures d'*implémentation* pour relayer (« transposer ») et compléter les règles collectives. Faute de place, on s'en tiendra pourtant ici aux grands principes d'une action collective multilatérale.

²² Il aurait dû couvrir les IDE mais aussi investissements de portefeuille, les investissements immobiliers, les droits de propriété intellectuelle et les questions de licences. Le *design* de l'AMI se serait ainsi rapproché du modèle des accords bilatéraux ou régionaux négociés par les Etats-Unis « américain ».

²³ Henderson (1999).

²⁴ Ces accords se répartissent en deux catégories : les Traités bilatéraux sur l'investissement (environ 2500 TBI mais pour moitié encore en attente de ratification) et les Accords de double imposition (le solde). Il faudrait encore ajouter les dispositions relatives aux investissements dans les Accords régionaux de commerce (ARC)

mentionnées précédemment. Le débat autour de l'AMI, en particulier les prises de position émanant de pays en développement, de représentants du monde syndical et d'organisations non gouvernementales (ONG), atteste qu'il y avait des demandes (et des propositions) alternatives à celles portées par les gouvernements des États engagés dans la négociation. La prolifération des traités bilatéraux (et régionaux) sur l'investissement (TBI) depuis l'abandon du projet d'AMI finit de prouver que l'offre et la demande d'action collective en la matière sont loin de faire défaut.

Design d'un RIF

Les principes fondamentaux du RIF que nous préconisons, sont dédiés à limiter l'*anti-sélection* des stratégies de firmes. Ils diffèrent en cela autant de ceux de l'AMI et des TBI que de ceux mis en avant par leurs adversaires²⁵. À la différence des premiers, ils ne sont pas conçus en référence aux clauses de non-discrimination, même s'ils en respectent l'essentiel des dispositions. À la différence de certaines contre-propositions à l'AMI (projet de taxe Tobin...) ils ne visent pas non plus à revenir en arrière sur le principe de la libéralisation du compte de capital.

- Le premier principe fixe l'objectif : la sélection/orientation des investissements en vue de décourager les stratégies d'intégration verticale.
- Le deuxième a trait aux modalités de l'action collective : combiner la liberté du capital (pour permettre aux firmes de poursuivre leur internationalisation) et un protectionnisme commercial sélectif (pour détourner les firmes des stratégies d'intégration verticale).
- Le troisième porte sur l'acceptabilité d'un tel régime. La « prime » à l'intégration horizontale pourrait induire des pertes (relatives) pour les territoires d'accueil des activités globalisées. Pour que les pays concernés soient aussi intéressés à coopérer à un accord de ce genre, il lui faut incorporer des mesures d'atténuation et de compensation suivant un principe général d'exception tel qu'on en trouve dans tous les accords internationaux.

Le deuxième principe marque assurément la différence la plus nette avec le mouvement actuel de mondialisation et avec les termes de la négociation de l'AMI en préconisant des mesures couplant la liberté du capital et un *protectionnisme commercial ciblé* sur les biens intermédiaires et les composants (par des mesures tarifaires). S'il s'agit d'une rupture, c'est par rapport à une doctrine de la libéralisation commerciale certes très en vogue chez les économistes, mais qui n'est toujours pas, à ce jour, l'esprit et la lettre des négociations menées dans le cadre de l'OMC.

Sans entrer dans le détail de ces mesures, on précisera que dans le secteur manufacturier elles peuvent suffire à entraver l'intégration verticale en instillant des coûts supplémentaires dans les différents segments de la chaîne internationale des valeurs de chaque bien (parfois plus de 10 étapes). Dans le secteur des services qui est globalement moins exposé à la logique de l'intégration horizontale, le même type d'entraves aux transactions internationales pourrait porter les services commerciaux, notamment aux entreprises (taxes sur les communications internationales de centres d'appel par exemple). Ces clés de discrimination entre stratégies de firmes requièrent *a priori* des mesures tarifaires assez simples, dont les bases existent dans les nomenclatures administratives existantes. La formule envisagée permet ainsi de toucher aux délocalisations et ainsi d'apporter une réponse raisonnable à une demande sociale qui se

²⁵ Berthaud et Chanteau (2006).

renforce dans les pays avancés, sans se heurter aux problèmes apparemment indépassables que sont, depuis plus de trente ans, la définition et la mesure opérationnelle des délocalisations.

Ce type de mesure ne remet pas non plus en cause les clauses de *non-discrimination* de l'OMC. En particulier, le traitement national qui interdit de discriminer entre les firmes pour leurs conditions d'accès aux marchés n'est pas affecté ici. Le seul principe qui soit véritablement mis en cause est celui de la *consolidation*, puisque les obstacles aux échanges sont accrus – mais dans des domaines ciblés et sur des bases négociées. C'est un revirement considérable, mais il n'impose pas d'abandonner tout l'acquis des négociations antérieures.

5. Implications pour les pays en développement

On pourrait objecter que le contexte de la double libéralisation est *a priori* bénéfique aux pays en développement. L'intégration verticale n'a-t-elle pas favorisé l'essor des *Maquilladoras* mexicaines et, plus encore, celui des zones économiques spéciales de la Chine ? Les statistiques de la CNUCED ne permettent certes pas de mesurer la part des projets d'intégration verticale. Elles indiquent toutefois qu'une proportion croissante des IDE se destine à ces pays depuis le début des années 1990 et suggèrent qu'une part importante relève de la catégorie des délocalisations.

Les études plus qualitatives relèvent toutefois que le mouvement est en toute hypothèse concentré sur un nombre très limité de pays émergents en Asie orientale (la Chine et les territoires qui lui sont liés comme Hong Kong et Singapour) et sur le pourtour européen. L'Afrique qui présente pourtant certains avantages de localisation évidents semble rester globalement à l'écart de ce mouvement.

On se gardera donc de surestimer l'effet bénéfique global de la double libéralisation sur les pays en développement d'autant que des enquêtes plus ciblées sur telle ou telle expérience nationale d'accueil des filiales délocalisées indiquent que l'enracinement local de ces activités demeure limité et précaire. Le cas de la Chine doit assurément être conçu comme une exception (tenant à la taille de l'économie, à son pouvoir de négociation et à son régime politique, etc.) que comme un modèle reproductible dans les autres pays.

Compte tenu de ces éléments, il est peu probable que l'amplification de l'intégration verticale puisse bénéficier à moyen terme au plus grand nombre des pays en développement. Dans ces conditions, les clauses d'exception d'un RIF devraient prioritairement se destiner aux pays auxquels la double libéralisation ne laisse guère de chances d'attirer les filiales des firmes globales.

Le premier type de mesures concerne spécifiquement les pays les moins attractifs aux IDE (notamment les pays les moins avancés). Leur déficit d'attractivité sur les activités industrielles et de services est tel qu'aucune mesure de libéralisation ne semble pouvoir inverser la tendance à la marginalisation de ces pays. Sans de revenir sur les causes de cette marginalisation (essentiellement internes) on peut envisager des mesures spécifiques de dispenses sur la taxation du commerce de biens intermédiaires (produits faiblement transformés, composants...). Si ces dispenses ne suffisaient pas à favoriser l'intégration verticale en direction de ces pays, des soutiens conditionnels (sous forme de transferts) pourraient être accordés à ceux qui entreprendraient des réformes intérieures en faveur de l'investissement étranger. Notre argument à ce sujet est que cette catégorie de pays étant

inéligible à la *short list* des firmes transnationales, même dans le contexte le plus libéralisé, aurait tout avantage à un accord visant à orienter les activités des firmes.

Le second type de mesures concerne les pays en développement qui disposent peu ou prou d'avantages comparatifs de localisation. Pour eux, l'étroitesse du marché intérieur est l'un des obstacles majeurs à l'insertion dans les réseaux de l'intégration horizontale. Les politiques de soutien à la demande intérieure n'étant pas vraiment d'actualité, il reste à ces pays la possibilité de pratiquer la sélection des investissements à l'échelle de grands marchés en vue d'accroître leur *attractivité par la demande*. L'application des grands principes du RIF à l'échelle des *accords régionaux de commerce* plutôt qu'au niveau de chacun des pays pourrait y contribuer en particulier dans les industries de réseaux du secteur des services (eau, électricité, transports, téléphonie...)²⁶. L'expérience des pays développés atteste que l'enracinement local des firmes transnationales et les effets d'entraînement qu'elles produisent sur les autres secteurs, sur le tissu local des entreprises ainsi que sur les grandes variables du revenu et de la demande intérieure (consommation et investissement) sont d'autant plus forts et durables que leurs investissements sont motivés par l'accès à un grand marché.

6. Conclusion : l'esquisse d'une politique industrielle multilatérale ?

Cette contribution s'inscrit dans la lignée des expertises qui, comme celles de la CNUCED, préconisent d'accompagner la libéralisation des IDE par des politiques de sélection et pas seulement par des politiques de promotion et de protection. Pour nous, introduire un principe de sélection des IDE revient à faire le choix d'une (nouvelle) politique industrielle. Ce type d'action peut constituer un moyen de tendre vers une mondialisation à « somme positive » s'il promeut les investissements à fort potentiel d'enracinement local et les investissements motivés par des facteurs de demande plutôt que ceux qui visent l'exploitation des avantages comparatifs à la localisation.

Dans la panoplie des instruments à disposition des gouvernements pour assurer cette fonction de politique industrielle, on s'est limité à explorer le cas d'un régime international multilatéral qui préserve l'acquis de la libéralisation du compte de capital et évite les travers des politiques industrielles unilatérales (ou non négociées). On en a déduit que ce couple d'objectifs (liberté et sélection des IDE) est praticable à la condition d'introduire des mesures protectionnistes ciblées dans les règles du commerce. Il ne s'agit nullement d'arbitrer entre les bénéfices de la libéralisation commerciale (dans le cadre de l'OMC ou en dehors) et ceux de la libéralisation du compte de capital. Il s'agit d'identifier successivement les conditions économiques et les conditions d'économie politique assurant une solution « Pareto supérieure » à celle que dessine le mouvement de double voire de triple libéralisation en cours. Un protectionnisme sélectif appliqué aux formes de commerce international les plus sensibles pour les stratégies d'intégration verticale pourrait y contribuer à la condition d'être ciblé et négocié, de prévoir aussi des exceptions pour la catégorie des pays les moins attractifs, et d'être le plus possible mis en œuvre à une échelle régionale, notamment pour les pays en développement ne bénéficiant pas (à la différence de la Chine et l'Inde) du pouvoir de négociation et de l'effet de taille de leur marché.

Nous avons indiqué les bénéfices économiques et sociaux que nous voyons à une solution de ce genre. Il est probable qu'ils soient accompagnés de bénéfices environnementaux dans la mesure où la mondialisation suivant le modèle de l'intégration

²⁶ Comme l'expérience européenne l'atteste en partie, la constitution de marchés régionaux exerce une incitation sur les firmes à l'adoption d'un modèle de localisation hybride de type régiocentrique tel que décrit en section 1.

horizontale rapproche la production de lieux de consommation (économies de transport et d'énergie). Mais cette question mériterait un examen plus fouillé.

Références citées

- BERTHAUD P., KEBABDJIAN G., dir., (2006) *La question politique en économie internationale*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches ».
- BERTHAUD P., CHANTEAU J-P. (2006) « Un régime international pour les firmes (RIF). Enjeux et conditions » in Pierre BERTHAUD et Gérard KEBABDJIAN (dir.), chapitre 19.
- BERTHAUD P., ROCCA M. (2004) « Firmes globales et normes sociales », *Annuaire Français de Relations Internationales*, vol. V, Bruylant, Bruxelles.
- CEPII (Fontagné L. et alii) (1998) *Compétitivité des nations*, Paris, Economica.
- CNUCED /UNCTAD (2007) *World Investment Report 2007*, Genève, New York.
- CNUCED /UNCTAD (2006) *World Investment Report 2006*, Genève, New York.
- DICKEN P. (1992) *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity*, London, Paul Chapman.
- HASENCLEVER A., MAYER P., RITTBERGER V. (1997) *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press.
- HENDERSON D. (1999) *L'accord multilatéral sur l'investissement. Leçons d'un échec*, trad.fr.; Groupe d'Economie Mondiale (GEM), Paris, http://gem.sciences-po.fr/content/publications/pdf/investissement_echec_henderson.pdf
- HICKS J. R. (1969) *A Theory of Economic History*, London, Oxford University Press.
- KEBABDJIAN G. (1999) *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris, éditions Points Seuil.
- KRASNER S. D. ed. (1983) *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.
- KRUGMAN P. R. (1995) « Growing World Trade : Causes and Consequences », *Brookings Papers on Economic Activity*, 1.
- MARKUSEN J. R. (1995) « The Boundaries of Multinational Enterprises and the Theory of International Trade », *Journal of Economic Perspectives*, n° 9, pp. 169-189.
- MUCCHIELLI J-L. (1998) *Multinationales et mondialisation*, Paris, « Point Poche ».
- REICH R. (1990) « Who is Us ? », *Harvard Business Review*, jan – feb.
- REICH R. (1991) *The Work of Nations*, New York, Alfred A. Knopf.
- RODRIK D. (1997) *Has Globalization Gone too Far ?*, Washington, Institute for International Economics.
- PERLMUTTER H. (1969) « The Tortuous Evolution of the Multinational Corporation », *Columbia Journal of World Business*, jan-feb.
- PORTER M. E. (ed.) (1989) *Competition in Global Industries*, Boston, Harvard Business School Press.
- VELTZ P. (1996) *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*, Paris, Presses universitaires de France, coll. « économie en liberté ».
- WEILLER J. (1950) *Problèmes d'économie internationale*, tome II, Paris, Presses universitaires de France.

Annexe 1. Différents types de configurations de jeux

En suivant Kébabdjian (1999), on peut construire des exemples numériques illustrant les cas d'un jeu :

- purement harmonieux (CAS 1)
- de dilemme du prisonnier (CAS 2)
- de querelle de ménage (ou bataille des sexes) (CAS 3)

Cas 1. Configuration harmonieuse

		Pays X	
		X1*	X2
Pays Y	Y1*	(4, 4)**	(3, 2)
	Y2	(1, 3)	(2, 1)

Dans ce cas, les stratégies dominantes des pays (notées *) convergent spontanément vers l'optimum collectif du cadran supérieur gauche (**). L'équilibre (en italique) correspondant à l'optimum collectif et individuel des acteurs, il n'est nul besoin dans ce cas de règles qui disciplinent les acteurs et qui les découragent de tricher. Un régime international est sans objet dans un tel environnement.

Cas 2. Dilemme du prisonnier

		Pays X	
		X1	X2*
Pays Y	Y1	(1, 1)**	(-1, 2)
	Y2*	(2, -1)	(0, 0)

Dans ce cas, la rationalité individuelle des acteurs s'oppose à la rationalité collective. En l'absence de *leader*, la coopération (régime international) est impérative pour éviter l'équilibre de Nash (italique) et tendre vers l'optimum (**).

Cas 3. La « querelle de ménage »

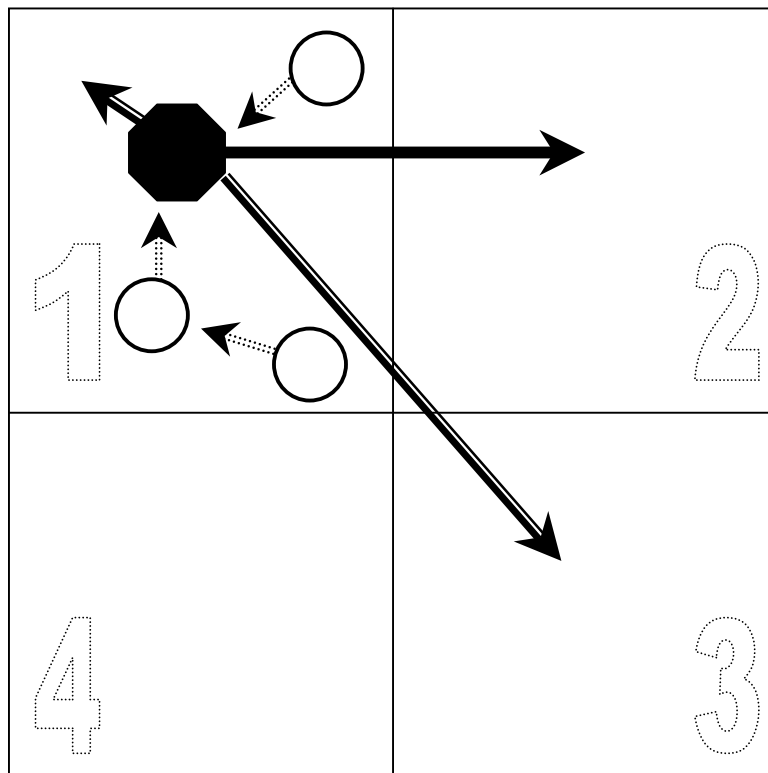
		Pays X	
		X1	X2
Pays Y	Y1	(4, 3)**	(2, 2)
	Y2	(1, 1)	(3, 4)**

Cette configuration correspond à une situation à équilibres multiples (deux ici qui sont également des optima) qui sont indifférents du point de vue du système (le gain global est identique) mais pas indifférents pour les pays individuellement. La conflictualité tient alors à un enjeu de répartition des gains entre les pays. La raison d'être de la coopération est de trancher ce problème de répartition.

Annexe 2

Les choix de localisation de la production (4 pays)

A. Ethnocentrique



**Maison mère
du groupe**



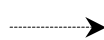
Filiales



Ventes finales

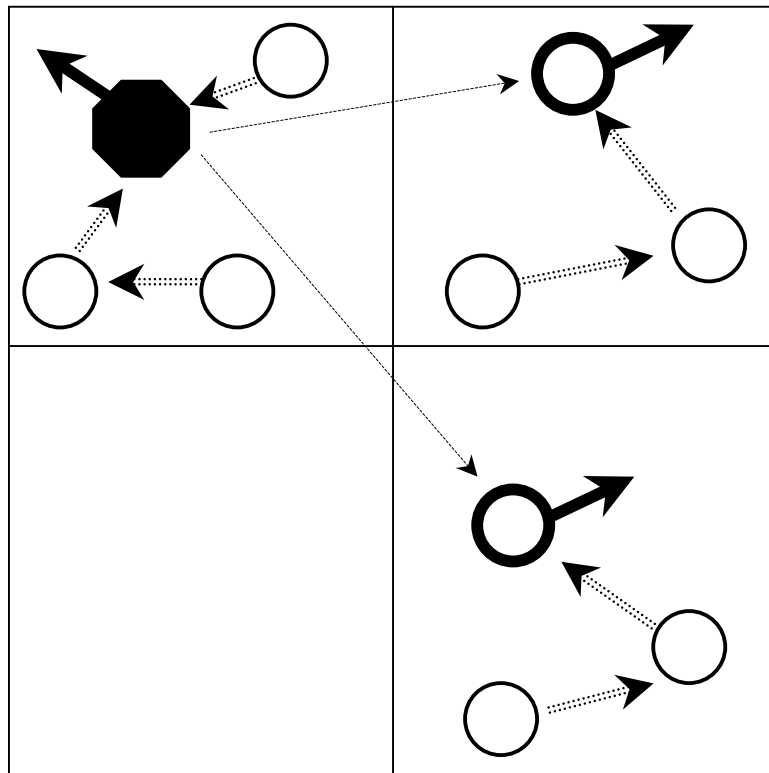


Relations productives



**Relations d'ordre
(de la maison mère
vers les filiales)**

B. Intégration horizontale



C. Intégration verticale

