

Quinn Slobodian

LES GLOBAL- LISTES



Une histoire intellectuelle du néolibéralisme

Seuil

Les globalistes

QUINN SLOBODIAN

Les globalistes

Une histoire intellectuelle
du néolibéralisme

TRADUIT DE L'ANGLAIS
PAR CYRIL LE ROY

OUVRAGE TRADUIT AVEC LE CONCOURS
DU CENTRE NATIONAL DU LIVRE

ÉDITIONS DU SEUIL
57, rue Gaston-Tessier, Paris XIX^e

Titre original : *Globalists. The End of Empire and the Birth of Neoliberalism*

Éditeur original : Harvard University Press

© 2018 by the President and Fellows of Harvard College

Published by arrangement with Harvard University Press

ISBN original : 97806674979529

ISBN 978-2-02-145795-7

© Éditions du Seuil, avril 2022, pour la traduction française

Le Code de la propriété intellectuelle interdit les copies ou reproductions destinées à une utilisation collective. Toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite par quelque procédé que ce soit, sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants cause, est illicite et constitue une contrefaçon sanctionnée par les articles L.335-2 et suivants du Code de la propriété intellectuelle.

www.seuil.com

Pour M. et Y.

Liste des sigles

AAAA	American-African Affairs Association
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ARA	American-Rhodesian Association
BIT	Bureau international du travail
CCI	Chambre de commerce internationale
CEE	Communauté économique européenne
CEI	Conférences des études internationales
CEPAL	Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine
CESNU	Conseil économique et social des Nations unies
CICI	Comité international de coopération intellectuelle
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CWL	Colloque Walter Lippmann
FMI	Fonds monétaire international
G-77	Groupe des 77
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
LSE	London School of Economics
NAM	National Association of Manufacturers
NBER	National Bureau of Economic Research
NOEI	Nouvel ordre économique international
OIC	Organisation internationale du commerce
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisation des Nations unies
PAC	Politique agricole commune
SDN	Société des nations
SMP	Société du Mont-Pèlerin
TPRC	Trade Policy Research Centre
UCT	Université du Cap
UDO	Union des démocraties orientales
UE	Union européenne
ZELE	Zone européenne de libre-échange

INTRODUCTION

Penser en ordres mondiaux

Une nation peut engendrer ses propres envahisseurs barbares.

Wilhelm Röpke, 1942

L'idéologie du libre marché a conquis le monde. Tel est le lieu commun que l'on peut entendre au tournant du millénaire, alors que le rôle des États diminue sous l'effet des forces de l'économie mondialisée. En 1995, devant le Forum économique mondial de Davos, lieu emblématique de l'époque, le président américain Bill Clinton observe que « les marchés qui fonctionnent vingt-quatre heures sur vingt-quatre peuvent réagir à une vitesse fulgurante et parfois de manière impitoyable¹ ». En 2003, le chancelier Gerhard Schröder évoque les « tempêtes de la mondialisation » alors qu'il annonce une réforme majeure du système de protection sociale dans l'Allemagne réunifiée. L'économie sociale de marché, dit-il, doit se moderniser, sinon elle le sera « par les forces incontrôlées du marché² ». La voix passive semble désormais de mise lorsqu'il s'agit d'aborder la politique, soumise à l'économie mondiale. Personne ne fait ce constat aussi crûment qu'Alan Greenspan, le président de la Réserve fédérale américaine, en 2007 : « Cela ne fait guère de différence de savoir qui sera le prochain président. Le monde est régi par les forces du marché³. » Pour ceux qui s'y opposent, ce monde ressemble à un nouvel empire où « la mondialisation aurait remplacé le colonialisme⁴ ». Pour ses promoteurs, c'est un monde dans lequel les biens et les capitaux, sinon les personnes, circulent selon la logique de l'offre et de la demande, créant de la prospérité – ou du moins des opportunités – pour tous⁵. Cette philosophie de la primauté des forces du marché a été qualifiée de « néolibéralisme » par ses détracteurs. Les

néolibéraux, nous dit-on, seraient partisans d'un laissez-faire général, avec des marchés autorégulés et des États réduits à la portion congrue ; pour eux, toute motivation humaine se résumerait à l'intérêt rationnel unidimensionnel de l'*Homo economicus*. Capitalisme de libre marché et démocratie marcheraient de pair pour les globalistes néolibéraux, qui rêveraient d'un marché mondial unique et sans frontières.

Le récit proposé dans ce livre s'inscrit en faux par rapport à cette histoire. Il montre que ceux qui les premiers se sont autoproclamés néolibéraux ne croyaient pas à l'autorégulation des marchés en tant qu'entités autonomes. Pour eux, démocratie et capitalisme n'étaient pas synonymes. Ils ne pensaient pas que les humains étaient uniquement motivés par la rationalité économique. Ils ne souhaitaient ni la disparition de l'État ni celle des frontières. Et ils n'abordaient pas le monde uniquement au prisme de l'individu. En fait, ils partageaient avec John Maynard Keynes et Karl Polanyi l'idée fondamentale selon laquelle le marché ne se suffit pas à lui-même. « Les conditions méta-économiques ou extra-économiques qui permettent de protéger le capitalisme à l'échelle du monde » : voilà, pour reprendre leurs termes, ce qui a constitué le cœur de la théorie des néolibéraux au xx^e siècle. Ce livre montre que leur projet visait à concevoir des institutions, non pour libérer les marchés, mais pour les encadrer, ou plus précisément les « engainer », pour inoculer le capitalisme contre la menace de la démocratie, en créant un cadre permettant de contenir les comportements humains souvent irrationnels, et réorganiser le monde d'après l'empire comme un espace composé d'États en concurrence, où les frontières rempliraient une fonction essentielle.

Que doit-on entendre par « néolibéralisme » ? Cela fait des années que certains prétendent que le mot n'a guère de sens, si bien que l'on peut se demander s'il est même pertinent de l'utiliser. « Il n'existe pas, à toutes fins pratiques, de théorie néolibérale⁶ », a par exemple récemment déclaré l'universitaire Rajesh Venugopal. Toutefois, dans une publication de 2016 du Fonds monétaire international (FMI), le néolibéralisme est clairement identifié comme une doctrine cohérente, que les auteurs remettent en cause en critiquant les programmes de privatisation, de déréglementation et de libéralisation promus par leur propre institution⁷. À la parution de ce texte, le magazine *Fortune* souligne que « même le FMI admet aujourd'hui que le néolibéralisme a échoué⁸ ». Cette publication a fait grand bruit en 2016, mais depuis une vingtaine d'années déjà des voix s'élevaient pour critiquer les

politiques associées au néolibéralisme. En 1997, Joseph Stiglitz est l'un des premiers à exprimer clairement ses doutes après la crise financière en Asie⁹. Économiste en chef de la Banque mondiale entre 1997 et 2000 et lauréat du « prix Nobel d'économie », il devient un critique virulent de la mondialisation néolibérale. À la fin des années 1990, d'autres qualifient le marché mondial ouvert et non réglementé de « dernière utopie¹⁰ », un avis que partagent en partie les institutions financières internationales, qui abandonnent leur opposition doctrinaire aux contrôles des capitaux, le sujet même de l'article paru dans *Fortune* en 2016. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) subit quant à elle un lifting après les manifestations qui empêchent la tenue de sa réunion à Seattle en 1999, ses dirigeants affichant dès lors la volonté d'humaniser la mondialisation.

Même si les politiques qualifiées de néolibérales faisaient depuis longtemps l'objet de critiques, le rapport du FMI de 2016 marque un jalon important en ce qu'il reconnaît l'étiquette même de « néolibéralisme ». Le terme devient grand public et fait l'objet de larges débats dans les colonnes du *Financial Times*, du *Guardian* et d'autres journaux¹¹. La même année, l'Institut Adam-Smith, fondé en 1977, source d'inspiration majeure de Margaret Thatcher, se déclare lui-même « néolibéral », abandonnant l'ancien qualificatif de « libertarien »¹². Parmi la liste des objectifs qu'il se fixe, on trouve la défense d'une « perspective globaliste ». En 2017, c'est le directeur de l'Institut Walter-Eucken en Allemagne qui prend publiquement la défense de ce qu'il appelle le « néolibéralisme classique » et son principe d'« un État fort qui se situe au-dessus des intérêts des lobbies »¹³. Pour ses critiques comme pour ses partisans, « le mouvement qui n'osait pas dire son nom¹⁴ » semble désormais pouvoir être nommé. Cette évolution a permis de clarifier les choses. Nommer le néolibéralisme conduit en effet à le considérer comme un corpus de pensée et un mode de gouvernance parmi d'autres – comme une forme de régulation plutôt que comme son Autre radical.

Au cours des dix dernières années, de nombreux travaux ont été menés pour historiciser le néolibéralisme et ses préconisations en matière de gouvernance mondiale, transformant en sujet de recherche documentée et rigoureuse ce qui restait qualifié de « mot fourre-tout » ou de « slogan antilibéral »¹⁵. Le récit présenté dans cet ouvrage fait le lien entre deux champs d'études restés étrangement cloisonnés : d'un côté l'histoire du mouvement néolibéral du point de vue intellectuel,

de l'autre l'analyse du globalisme néolibéral sous l'angle des sciences sociales, plutôt que de l'histoire¹⁶.

Un consensus existe entre spécialistes pour dire que le terme « néolibéralisme » a été introduit pour la première fois à Paris en 1938, lors du colloque Walter Lippmann, pour qualifier la volonté des économistes, sociologues, journalistes et chefs d'entreprise réunis de « rénover » le libéralisme¹⁷. Selon Mitchell Dean, une des meilleures manières d'étudier le néolibéralisme serait de le considérer comme « un groupe organisé d'individus échangeant des idées dans un cadre intellectuel commun¹⁸ ». La Société du Mont-Pèlerin, réunion d'intellectuels et d'hommes politiques créée par Friedrich A. Hayek et d'autres en 1947 pour discuter à intervalles réguliers des affaires internationales et de l'évolution de la cause à laquelle ils étaient attachés, a fait l'objet de nombreux travaux d'historiens. Si leurs récits montrent que ce groupe a toujours été traversé de clivages internes, ils explorent en général peu les questions de gouvernance internationale et mondiale, si l'on excepte les domaines de la politique monétaire et de l'économie du développement¹⁹. Malgré les désaccords qui pouvaient exister entre les différents penseurs néolibéraux, l'analyse de leurs écrits et de leurs actions montre en effet qu'ils se retrouvaient autour des questions liées à l'ordre mondial. Globalisant le principe ordolibéral du « penser en ordres », ils ont proposé un ensemble de préconisations afin de défendre l'économie mondiale contre la démocratie, devenue globale au xx^e siècle, produisant par là un état des choses et un ensemble de défis que leurs prédécesseurs, les libéraux classiques, n'auraient jamais pu imaginer.

Dans le monde académique, ce sont les spécialistes des sciences sociales et non les historiens qui ont décrit avec le plus de perspicacité la philosophie néolibérale de l'ordre global. Ces vingt dernières années, des politistes et des sociologues se sont livrés à une analyse en profondeur du projet néolibéral. Ils ont identifié les initiatives menées pour protéger les acteurs du marché contre les pressions démocratiques dans tout un ensemble d'institutions, de Washington avec le FMI et la Banque mondiale aux autorités portuaires dans diverses régions du monde, en passant par les banques centrales, des structures politiques comme l'Union européenne, ou encore des traités commerciaux comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'OMC. Ils ont également observé les efforts déployés pour étendre le droit international de l'investissement, qui protège les investisseurs étrangers contre

diverses formes d'expropriation, et pour mettre en place un système juridique parallèle au niveau mondial, régi par ce que l'on appelle le droit transnational des affaires²⁰. Ils ont montré l'émergence d'un « monde *offshore* » de paradis fiscaux et détaillé la prolifération des zones franches qui servent de refuge aux capitaux, à l'abri des risques liés aux politiques de fiscalité progressiste ou de redistribution²¹. À l'aide de la métaphore de l'« isolement des marchés », ils ont décrit le néolibéralisme comme un projet visant spécifiquement à mettre en place des institutions, plutôt que comme une vague « logique » ou une « rationalité ». Si les travaux de sciences sociales sur ce sujet sont d'une rigueur remarquable, cela n'est pas le cas pour ceux consacrés à l'histoire de la théorie néolibérale, qui n'accordent souvent que des rôles secondaires à des intellectuels comme Friedrich A. Hayek ou Milton Friedman²². Les idées de ces sommités du néolibéralisme sont généralement présentées comme ayant inspiré ou « suggéré » certaines formes de gouvernance mondiale et régionale, mais les questions demeurent sur leur influence effective et sur l'origine même de leur pensée. Le nom de Hayek, notamment, est brandi comme un symbole aux significations flottantes, plus qu'il ne renvoie à une figure historique réelle. Ainsi, l'Union européenne (UE) est qualifiée de « fédération hayekienne » par certains, tandis que d'autres voient dans la volonté de *quitter* l'UE une manière de « raviver le rêve de Hayek »²³. Que voulaient exactement des penseurs comme Hayek, et où et quand les idées du globalisme néolibéral ont-elles germé ? Si l'on souhaite remonter le fil de la pensée globaliste néolibérale depuis ses origines, la fin de l'empire constitue un moment clé, véritable changement d'époque avec la décolonisation qui allait jouer un rôle déterminant dans l'émergence du modèle néolibéral de gouvernance mondiale.

Encadrement plutôt que libération

L'un des obstacles à la compréhension des néolibéraux tels qu'ils se définissent eux-mêmes a été le recours excessif à un ensemble d'idées empruntées à Karl Polanyi, spécialiste hongrois de l'histoire économique qui, « après Michel Foucault, est probablement le théoricien le plus populaire aujourd'hui dans le domaine des sciences sociales²⁴ ». L'influence rétroactive de son livre *La Grande Transformation*, publié en 1944, se retrouve en effet dans nombre de tentatives de caractérisation de la mondialisation néolibérale. Adaptant le propos de Polanyi,

certaines affirment que c'est le « fondamentalisme de marché » des néolibéraux qui les a conduits à chercher à « désencastrer » le marché « naturel » de la société pour réaliser leur rêve utopique d'un « marché autorégulé ». S'ils rappellent souvent que Polanyi parlait du XIX^e siècle, de nombreux auteurs n'en ont pas moins sauté le pas pour voir chez lui une critique anticipée du néolibéralisme. L'idée selon laquelle l'objectif des néolibéraux serait de libérer les marchés ou de les laisser faire relève du langage polanyien. La formule « sans entraves », par ailleurs peu courante, est ainsi usuellement accolée aux « marchés » en tant qu'objectif néolibéral et réalité putative²⁵. À rebours des intentions des théoriciens néolibéraux, cette métaphore essentialise l'objet de la critique : elle fait du marché une chose pouvant être libérée par des agents, alors que les néolibéraux le définissent quant à eux comme un ensemble de relations, qui s'appuient sur un cadre institutionnel²⁶.

Le recours aux catégories de Polanyi a permis l'élaboration d'idées essentielles, et ce livre s'appuie sur ces travaux, menés depuis le début du millénaire, qui considèrent le projet néolibéral comme « un recul et un déploiement simultanés des fonctions de l'État²⁷ ». Adaptant Polanyi, certains chercheurs parlent même de « néolibéralisme intégré²⁸ ». Cependant, si l'on veut saisir la pensée néolibérale dans ses propres termes – une première étape essentielle pour la critique –, il faut éviter de se laisser induire en erreur par la notion de marché autorégulé libéré de l'État. Si l'on analyse les écrits des néolibéraux qui se préoccupent de l'ordre mondial, on comprend que le fait qu'ils étaient des contemporains de Polanyi a son importance. Comme lui, ils ont vu dans la Grande Dépression une preuve que le capitalisme sous sa forme ancienne ne pouvait pas fonctionner, et ils ont entrepris de théoriser les conditions plus larges nécessaires à sa survie. Pour reprendre les termes de l'universitaire Andrea Migone, Hayek et Polanyi étaient tous deux « préoccupés par les réponses socio-institutionnelles à la question du libre marché²⁹ ». En fait, Hayek a développé sa propre idée de « libres marchés socialement encastés³⁰ ». À trop se focaliser sur la notion de fondamentalisme de marché, le risque est de ne pas voir que ce qui se trouve réellement au cœur des propositions néolibérales n'est pas le marché en soi, mais la refonte des États, du droit et des autres institutions pour le protéger. Les spécialistes du droit ont clairement montré le développement de la juridicisation du commerce international³¹. Se concentrer sur Hayek et ses proches permet de replacer ce phénomène dans l'histoire intellectuelle de la pensée néolibérale.

Dans un article publié en 2006 dans la grande revue néolibérale *Ordo*, Hans Willgerodt rappelait que si les fondateurs du mouvement néolibéral ont « ajouté la syllabe “néo” », c’est parce qu’ils avaient compris la nécessité d’une « définition à la fois plus claire et différente du rôle de l’État », en accordant notamment une attention accrue au « cadre juridico-institutionnel »³². Loin de nourrir une croyance utopique dans un fonctionnement du marché indépendant de toute intervention humaine, « les néolibéraux [...] ont précisé les conditions extra-économiques d’un système économique libre »³³. Cela est insuffisamment reconnu : ce n’est pas l’économie en tant que telle, mais les institutions qui créent un espace pour cette dernière qui se trouvent au cœur des préoccupations de l’ordolibéralisme allemand comme de l’école autrichienne³⁴. Lorsque Hayek faisait référence aux « forces économiques autorégulatrices » – comme dans sa conférence inaugurale prononcée lors de son arrivée en poste à Fribourg –, il poursuivait immédiatement par une discussion sur la nécessité d’un « cadre » pour l’économie³⁵. L’essentiel de son travail a porté sur la question de la conception de ce qu’il appelait, dans son livre qui a suivi *La Route de la servitude*, une « constitution de la liberté »³⁶.

« Hayek a clairement vu que le marché est une institution sociale encadrée dans une grande variété d’institutions dans lesquelles il prend son sens »³⁷, relève Oliver Kessler. Hayek lui-même contestait l’idée qui lui était prêtée de préconiser un « État minimal »³⁸. Même si la formule « État fort et marché libre » a son utilité pour expliquer le néolibéralisme, la façon dont on définit cette force ne va pas de soi³⁹. Pour Stefan Kolev, il ne fait guère sens de penser l’État en termes quantitatifs plutôt que qualitatifs ; il conviendrait de remplacer la question du « combien d’État » par celle du « type d’État »⁴⁰. Les chapitres qui suivent exposent, à travers le temps, l’idée néolibérale selon laquelle les marchés ne sont pas naturels mais plutôt le produit de la construction politique des institutions qui les encadrent. Les marchés renforcent le socle des valeurs culturelles, qui sont une condition nécessaire mais non suffisante à leur pérennité.

École de Genève, non de Chicago

En 1983, Ernst-Ulrich Petersmann, juriste spécialiste des questions économiques internationales et ancien étudiant de Hayek, écrivait : « Le point de départ commun de la théorie économique néolibérale est

l'idée selon laquelle, dans toute économie de marché fonctionnant bien, la "main invisible" de la concurrence doit être complétée par la "main visible" du droit. » Il répertoriait les écoles de pensée néolibérales bien connues : l'école de Fribourg, berceau de l'ordolibéralisme allemand avec Walter Eucken et Franz Böhm ; l'école de Chicago, identifiée à Milton Friedman, Aaron Director, Richard Posner et d'autres ; et l'école de Cologne d'Alfred Müller-Armack. Il mentionnait ensuite une quasi-inconnue : l'école de Genève⁴¹.

Qui composait cette école de Genève et que représentait-elle ? Les chapitres suivants s'intéressent à cette branche du néolibéralisme qui a été en grande partie ignorée par les historiens. J'y présente un ensemble de penseurs qui n'occupent pas une place centrale dans la littérature de langue anglaise et je revisite les contributions d'autres, comme Hayek, qui ont davantage retenu l'attention. Je reprends et élargis cette étiquette d'« école de Genève » pour désigner un courant de pensée néolibérale qui trouve sa source dans les séminaires de la Vienne fin de siècle et son débouché dans les salles de l'OMC à Genève en fin de millénaire. En introduisant cette appellation, mon intention n'est nullement de lancer des débats sur ce que peut recouvrir cette école ni d'en recenser les effectifs de manière exhaustive. Elle est plutôt de remédier à la confusion qu'entraîne le fait de regrouper des penseurs divers sous le terme générique de « néolibéraux ». Braquer les projecteurs sur l'école de Genève permet de mettre en lumière certains aspects de la pensée néolibérale liés à l'ordre mondial qui étaient restés dans l'ombre. Telle qu'entendue ici, l'école de Genève regroupe des intellectuels qui ont occupé des postes universitaires dans la ville suisse, dont Wilhelm Röpke, Ludwig von Mises et Michael Heilperin ; ceux qui y ont poursuivi ou présenté des recherches clés, en particulier Friedrich Hayek, Lionel Robbins et Gottfried Haberler ; et ceux qui ont travaillé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), tels que Jan Tumlir, Frieder Roessler et Ernst-Ulrich Petersmann. Bien qu'ils partagent des affinités avec l'école de Fribourg, ces néolibéraux de l'école de Genève se caractérisent par leur transposition de l'idée ordolibérale de « constitution économique » – ou de la totalité des règles gouvernant la vie économique – à une échelle qui dépasse la nation.

Dans les débats du monde anglophone, les apports spécifiques de cette école à la pensée néolibérale sont souvent relégués au second plan. La plupart des histoires du mouvement néolibéral commencent en

Europe continentale avec les réunions des années 1930 et 1940, mais se tournent ensuite vers les États-Unis et la Grande-Bretagne, avant la percée néolibérale des années 1980 de Ronald Reagan et Margaret Thatcher. Ce virage s'accompagne d'une focalisation sur l'école de Chicago, et sur Friedman en particulier. Même si une attention bienvenue est désormais accordée au domaine du droit et de l'économie, et à la théorie des choix publics de James Buchanan et des autres membres de l'école de Virginie, les travaux d'explicitation de la pensée néolibérale ont eu tendance à pencher vers le versant anglo-américain⁴², sous-estimant les contributions de ceux qui sont restés en Europe continentale ou qui, comme Hayek, sont retournés en Europe. Comblers cette lacune est essentiel, car ce sont les néolibéraux européens qui ont accordé le plus d'attention aux questions d'ordre international.

Mon récit présente une vision du globalisme néolibéral depuis l'Europe centrale parce que ce sont les néolibéraux de cette région qui ont le plus systématiquement considéré le monde dans sa totalité. Les intellectuels de l'école de Chicago comme ceux de l'école de Virginie ont fait preuve de cette qualité si typiquement américaine d'ignorer le reste du monde, tout en supposant que l'Amérique en était le modèle⁴³. Les néolibéraux européens ne pouvaient se permettre ce luxe, car ils ont vécu une bonne partie du siècle sous l'hégémonie, à divers niveaux, des États-Unis. Les néolibéraux d'Europe centrale comptèrent dès lors logiquement parmi les premiers à théoriser l'ordre mondial. Leurs pays ne jouissant pas d'un marché intérieur aussi vaste que l'était celui des États-Unis, ils furent obligés de se montrer attentifs à la question de l'accès au marché mondial, que ce soit par le commerce ou par l'annexion. La fin précipitée de l'empire en Europe centrale après la Première Guerre mondiale les contraignit en outre à envisager des stratégies pour équilibrer pouvoir des États et interdépendance économique. Même si l'histoire présentée ici commence à Vienne, c'est Genève – la ville au bord du lac qui devait plus tard accueillir le siège de l'OMC – qui deviendrait la capitale spirituelle du groupe de penseurs cherchant à résoudre l'énigme de l'ordre post-impérial.

Pour la plupart des historiens, la question de l'ordre mondial a été plus ou moins réglée au début du xx^e siècle, à la faveur de l'idée d'auto-détermination nationale avancée par Lénine et Wilson, et revendiquée par les acteurs anticolonialistes à travers le monde. Selon ce point de vue, le principe de l'autodétermination, contrecarré à Versailles par le refus des États-Unis et des empires européens de se montrer à la

hauteur de leurs discours, puis mis à mal par l'expansionnisme fasciste de l'Italie et de l'Allemagne et, plus tard, par le contrôle exercé par l'URSS sur ses États satellites, a fini par triompher avec la vague de décolonisation qui a suivi la Seconde Guerre mondiale et, plus récemment, avec la fin de l'apartheid en Afrique du Sud et de la domination soviétique en Europe de l'Est. Les néolibéraux de l'école de Genève n'adoptaient pas ce récit. À leurs yeux, les engagements en faveur de la souveraineté nationale et de l'autonomie constituaient un danger s'ils étaient pris au sérieux. Ils critiquaient farouchement la souveraineté nationale, car ils estimaient que, l'empire disparu, les nations devaient être encadrées au sein d'un ordre institutionnel international protégeant le capital et sa libre circulation dans le monde entier. Le péché majeur du *xx^e* siècle était la croyance en l'indépendance nationale absolue ; l'ordre mondial néolibéral exigeait une isonomie – ou « même loi », comme Hayek l'appellera – contre l'illusion de l'autonomie – ou « propre loi ».

Les néolibéraux de l'école de Genève se sont appuyés sur une géographie bien particulière pour tenter de résoudre les tensions entre économie mondiale et monde des nations. Leur imaginaire du monde était celui esquissé en 1950 par l'ancien juriste nazi Carl Schmitt. Dans cet imaginaire, il n'existe pas un monde mais deux. Le premier est divisé en États aux territoires délimités, où les gouvernements exercent leur autorité sur les êtres humains. C'est ce que Schmitt appelle, reprenant un terme juridique romain, le monde de l'*imperium*. L'autre est celui de la propriété, où les gens possèdent des objets, de l'argent et des terres réparties sur la planète. C'est le monde du *dominium*. Selon Schmitt, ce double monde du capitalisme moderne s'est constitué au *xix^e* siècle. L'omniprésence des investissements étrangers avait rendu banal le fait de posséder tout ou partie d'une entreprise dans un pays dont on n'était pas citoyen et où l'on n'avait même jamais mis les pieds. L'argent était en usage presque partout et pouvait être échangé entre les principales devises à des taux de change fixes basés sur l'étalon-or. Les contrats étaient appliqués universellement selon des codes de conduite commerciale écrits et non écrits. Même les activités militaires n'avaient pas d'incidence sur la propriété privée. Contrairement à ce qui se passait dans l'histoire ancienne lors des épisodes de pillages, les terres ou les entreprises continuaient d'appartenir à leur propriétaire après le passage de l'armée ennemie. Pour Schmitt, la division entre *dominium* et

imperium était plus fondamentale que la distinction purement politique entre affaires extérieures et intérieures. La frontière la plus importante ne divisait pas le monde en deux, comme on pourrait couper une orange, entre Est et Ouest ou Nord et Sud, mais conservait en suspension des pans entiers qui se chevauchaient, comme la peau blanche et l'écorce d'une orange. « Par-dessus, par-dessous et à côté des frontières politiques des États tracées par un droit des gens en apparence purement interétatique et politique, s'étendait de toute part l'espace d'une économie libre, c'est-à-dire non étatique, et qui était une économie *mondiale*⁴⁴. »

Si Schmitt considérait ce double monde comme quelque chose de négatif, comme un obstacle au plein exercice de la souveraineté nationale, les néolibéraux y voyaient la meilleure description du monde qu'ils voulaient conserver. Pour Wilhelm Röpke, qui a enseigné à Genève pendant près de trente ans, c'était précisément cette division qui devait servir de base pour un ordre mondial libéral. L'ordre néolibéral idéal devait maintenir l'équilibre entre les deux sphères mondiales grâce à l'application du droit international, créant un « minimum d'ordre constitutionnel » et une « séparation entre la sphère publique de l'État et le domaine privé »⁴⁵. Lors d'une conférence donnée à l'Académie de droit international de La Haye en 1955, Röpke souligne l'importance de la division tout en relevant son paradoxe. « Diminuer la souveraineté nationale est de toute évidence l'un des besoins les plus urgents de notre temps », déclare-t-il alors, mais « l'excès de souveraineté devrait être aboli et non transféré à une unité politique et géographique supérieure »⁴⁶.

Étendre le gouvernement national à l'échelle de la planète en créant un gouvernement mondial ne constituait pas la solution. Trouver les bonnes institutions pour maintenir l'équilibre souvent compromis entre le monde économique et le monde politique : tel était le défi du siècle néolibéral. Dans les récits consacrés à l'histoire mondiale moderne, les conséquences de cette ré-imagination du monde par sa partition en deux sont trop souvent évacuées, comme simple passage de l'asservissement colonial à l'indépendance nationale. Peu de penseurs se sont autant intéressés aux effets de ce double monde que le groupe d'économistes et de juristes présenté dans ce livre. Convaincus dès le début du siècle qu'il n'existait et ne pouvait exister qu'une seule économie mondiale, ces derniers se sont efforcés de concilier dépendance économique mutuelle et autodétermination politique.

Dans sa conférence prononcée à La Haye, Röpke suggère que la solution pourrait se situer dans l'espace entre l'économie et le droit⁴⁷. Comme le montrent les chapitres qui suivent, dès ses débuts, le néolibéralisme de l'école de Genève relève moins de l'économie que de la théorie de l'État et du droit. Plus qu'à concevoir des marchés, ces néolibéraux se sont consacrés à créer des mécanismes pour les faire respecter. Lorsqu'il quitte l'université de Chicago pour Fribourg en 1962, Hayek se fait l'héritier de la tradition locale de l'ordolibéralisme allemand qui conjugue droit et économie, et la plupart des spécialistes le considèrent comme un allié, sinon comme un membre, de l'école de Fribourg⁴⁸. Son ouvrage de 1960, *La Constitution de la liberté*, et davantage encore sa trilogie des années 1970, *Droit, législation et liberté* (écrite à Fribourg), justifient cette désignation, son travail s'étant de plus en plus concentré sur la recherche d'une solution juridique et institutionnelle aux effets perturbateurs de la démocratie sur les processus de marché. Contrairement aux ordolibéraux qui préconisaient une « constitution économique » au niveau de la nation, les néolibéraux de l'école de Genève la préconisaient pour le monde. Leur proposition peut ainsi être considérée comme une reformulation à l'échelle du monde de l'ordolibéralisme : nous pourrions l'appeler ordoglobalisme⁴⁹.

Le projet globaliste des néolibéraux de l'école de Genève était fondé sur des institutions de gouvernance multiniveaux à l'abri des mécanismes de décision démocratique, chargées de maintenir l'équilibre entre le monde politique de l'*imperium* et le monde économique du *dominium*, ce dernier n'étant pas un espace de laissez-faire ou de non-intervention, mais plutôt un objet à constamment entretenir, négocier, concevoir et soigner. Au cœur de l'imaginaire de l'école de Genève, on trouvait une vision s'apparentant à celle de Hayek observant l'empire des Habsbourg, dans lequel il voyait un modèle de « double gouvernement, culturel et économique⁵⁰ ». Les néolibéraux de l'école de Genève ne préconisaient ni l'effacement de la politique par l'économie ni la dissolution des États dans un marché mondial, mais un arrangement soigneusement structuré et réglementé entre les deux.

Comme indiqué précédemment, les chercheurs en sciences sociales ont eu tendance à recourir à la métaphore de l'isolement pour décrire la relation dans le néolibéralisme entre État et marché. Mais, ironiquement, si les néolibéraux ont eux-mêmes eu recours à cette métaphore à partir des années 1930 et jusqu'aux années 1970, c'était pour s'attaquer

à la croyance en la possibilité d'un « isolement économique », c'est-à-dire d'un niveau d'autosuffisance qui protégerait les nations des chocs causés par les changements sur les marchés mondiaux. Selon les néolibéraux, cette propension à l'autosuffisance avait la capacité de « détruire la société universelle » et de « faire voler le monde en éclats ». Transférée dans le registre de l'électricité, cette idée d'« isolement » (*insulation*) devient un élément du langage néolibéral dans les années 1990⁵¹. Viktor Vanberg, l'un des successeurs de Hayek à Fribourg, écrit : « L'argument principal de Hayek est son appel à un dispositif institutionnel qui protège effectivement l'autorité de réglementation des impératifs à court terme du gouvernement au jour le jour⁵². » Le basculement sémantique est symptomatique d'une transformation plus large de la vision de l'économie mondiale. Perçue auparavant comme composée d'îles (*insulae*) et de territoires, elle est désormais vue comme un ensemble de circuits unifiés dans un monde connecté. Ce qui doit dorénavant être isolé, ce n'est pas la cible finale du signal-prix, mais le câble qui le transmet. Mais cette métaphore n'est finalement pas non plus totalement satisfaisante. L'objectif néolibéral a un caractère bien plus absolu que la retenue qu'implique l'idée d'isolation des circuits. Ce que veulent les néolibéraux, ce n'est pas une protection partielle mais totale des droits du capital privé, ainsi que la capacité pour des organes judiciaires supranationaux comme la Cour de justice de l'Union européenne et l'OMC de passer outre les législations nationales qui pourraient perturber les droits mondiaux du capital. Pour cette raison, je propose la métaphore de l'*engainage*, plutôt que du simple isolement, de l'économie mondiale comme *telos* imaginaire du projet néolibéral – projet dans lequel les États jouent un rôle essentiel.

Le récit proposé dans ce livre vise à donner un cadre historique au néolibéralisme. Il décrit le globalisme néolibéral comme un projet intellectuel qui a débuté sur les cendres de l'empire des Habsbourg pour atteindre son apogée avec la création de l'OMC. Il montre que l'ordoglobalisme était une manière de faire avec l'avènement de l'État-nation comme caractéristique durable du monde moderne. Au fil des décennies, le néolibéralisme a cherché à mettre en place un cadre institutionnel pour le monde des nations qui empêcherait que s'ouvrent des brèches catastrophiques aux frontières entre *imperium* et *dominium*. Des institutions, des lois et des engagements contraignants appropriés devaient assurer le bon fonctionnement de l'ensemble. Le récit présenté

ici n'est pas celui d'un triomphe ; en effet, la mise en branle de l'OMC est au mieux une victoire à la Pyrrhus pour la forme spécifique de globalisme décrite dans les chapitres suivants. Il montre plutôt que le néolibéralisme, en tant que système de pensée, trouve clairement ses origines dans la crise qui, au début du xx^e siècle, touche la manière d'organiser la planète.

Globalisme militant plutôt que fondamentalisme de marché

L'ordoglobalisme a été hanté par deux dilemmes majeurs au cours du xx^e siècle : comment s'appuyer sur la démocratie, étant donné la capacité de celle-ci à s'autodétruire ; comment s'appuyer sur les nations, étant donné la capacité du nationalisme à « désintégrer le monde » ? Le premier dilemme a été largement documenté dans les études sur l'Europe moderne. Il est bien établi que la démocratie peut conduire à des résultats illibéraux et même à son propre anéantissement par des moyens démocratiques. Nombreux étaient ceux, notamment en Allemagne, qui pensaient que l'expérience de l'entre-deux-guerres avait montré que la démocratie devait être limitée, soumise à des mécanismes de contrôle et à des restrictions qui empêcheraient le despotisme. Théorisée par des politologues dès les années 1930, l'idée de « démocratie militante » est mise en pratique dans l'après-guerre en Europe de l'Ouest⁵³. Les cours constitutionnelles, en particulier, jouent alors un rôle clé pour repousser les attaques contre l'ordre libéral venant de la gauche et de la droite. De nombreux intellectuels estiment que les États libéraux doivent faire preuve de ce que l'ancien chef du SPD (Parti social-démocrate) allemand Carlo Schmid appelait « le courage d'être intolérant » envers ceux qui rejettent l'ordre constitutionnel⁵⁴.

Pour les néolibéraux aussi, la question de la démocratie de masse a représenté le cœur du siècle. D'un côté, ils en avaient une vision positive, en tant qu'instrument de changement pacifique et processus de découverte profitant au système dans son ensemble – contredisant ceux qui les décrivent comme des opposants à la démocratie en tant que telle. De l'autre, ils voyaient dans la démocratie le germe de la destruction de la totalité. À propos du défi que les revendications d'une classe ouvrière politiquement organisée posaient à l'ordre libéral, Röpke déclarait en 1942 qu'« une nation peut engendrer ses propres envahisseurs barbares⁵⁵ ». Les histoires du mouvement néolibéral

écrites dans des perspectives américaines et britanniques – en tant que préhistoires des gouvernements Thatcher et Reagan – passent à côté du contexte spécifiquement post-fasciste des prescriptions néolibérales en matière d'organisation nationale et internationale⁵⁶. En fait, les néolibéraux ont été des artisans clés de ce que Jan-Werner Müller appelle la « démocratie restreinte⁵⁷ » (*constrained democracy*), avec une tension permanente entre défense de la démocratie comme instrument de changement pacifique et critique de sa capacité à bouleverser l'ordre.

Les historiens sont également passés à côté du contexte postcolonial. Ils ont rarement observé le fait que Hayek avait commencé à travailler à la refonte du gouvernement représentatif en réponse à l'apparition des « nouvelles nations » dans le sillage de la décolonisation (au risque d'être, de son propre aveu, accusé d'incohérence, en s'engageant pour une constitution « fabriquée » plutôt que « mûrie »⁵⁸). Il insistait sur le fait que son modèle de constitution était destiné non à la Grande-Bretagne mais aux États fascistes, tel le Portugal de Salazar, et aux « nouvelles nations ». À propos de ces dernières et des pays d'Amérique du Sud dont les traditions politiques « ne sont pas entièrement adaptées » à la démocratie, il écrivait : « Pour préserver la démocratie dans ces nouvelles parties du monde, je crois que la seule option est d'y limiter ses pouvoirs. Si elles ne limitent pas leurs propres pouvoirs, les démocraties seront détruites⁵⁹. » Les historiens ont négligé l'importance de ce moment historique qu'a été la fin des empires mondiaux dans l'émergence du néolibéralisme en tant que mouvement intellectuel.

Outre la question de la démocratie de masse, celle de la tension entre la nation et le monde se posait de manière tout aussi cruciale pour les néolibéraux. La nation pouvait être utile dans la mesure où elle assurait des fonctions de stabilisation (qui incluaient souvent des restrictions aux migrations) et entretenait une certaine légitimité dans la sphère politique. Mais, comme la démocratie, elle portait en elle le risque de l'excès. Il fallait donc aussi lui imposer des limites. Les néolibéraux étaient partisans d'un globalisme militant, comme on pourrait le qualifier, ou, en adaptant le terme de Müller, d'un « nationalisme restreint » (avec un ensemble de garde-fous institutionnels et de contraintes juridiques empêchant les États-nations de transgresser leurs engagements envers l'ordre économique mondial). Ils étaient convaincus de la nécessité d'un cadre institutionnel dans lequel l'économie mondiale pourrait surmonter les menaces pesant sur son intégrité

globale. L'objectif du globalisme militant n'était pas de supplanter les États nationaux, mais de travailler avec ces derniers et en leur sein pour assurer le bon fonctionnement de l'ensemble.

Comme le montrent clairement les chapitres qui suivent, les néolibéraux ne doivent pas être considérés comme des critiques de l'État en soi, mais plutôt comme d'éternels sceptiques vis-à-vis de l'État-nation. En 1979, Hayek explique : « Il me semble qu'en ce siècle nos essais de création d'un gouvernement international capable d'assurer la paix ont généralement abordé l'entreprise par le mauvais bout : en instaurant un grand nombre d'autorités spécialisées tendant à des réglementations particulières, au lieu de viser à un véritable droit international qui limiterait la capacité des gouvernements nationaux à nuire aux autres⁶⁰. » Il décrit cela comme le « détronement de la politique », mais il s'agit tout aussi manifestement d'un détronement de la nation. Tout comme les partisans de la démocratie militante percevaient la nécessité de restreindre la démocratie, les partisans du globalisme militant percevaient celle de contraindre les États-nations et de fixer des limites à leur exercice de la souveraineté.

Le globalisme militant présente des similitudes avec ce que Hermann Heller appelait en 1933 le « libéralisme autoritaire⁶¹ ». Comme lui, les néolibéraux soulignent la nécessité de passer outre les décisions du peuple lorsqu'elles vont à l'encontre de ce qui est considéré comme le principe supérieur de l'ordre au sens large. Certains chercheurs ont adapté cette expression de Heller pour expliquer la logique de l'Union européenne⁶². L'un des avantages du globalisme militant en tant que catégorie analytique est l'attention qu'il accorde aux questions d'échelle, souvent négligées dans les travaux sur la pensée néolibérale. Comme le montre notre livre, le caractère mondial du cadre envisagé était un élément fondamental des prescriptions de nombreux intellectuels néolibéraux. Et leur vision ne se prêtait guère à une logique des « variables de dimensions ». Pour les membres de l'école de Genève, sensibles aux problèmes d'interdépendance systémique globale, l'échelle mondiale était la seule qui valait. Pour eux, le capitalisme à l'échelle mondiale était la condition *sine qua non* de l'ordre normatif néolibéral.

L'engainage du marché dans un esprit de globalisme militant apparaît comme une façon plus appropriée de décrire les dimensions internationales du projet néolibéral que les concepts polanyiens de désencastrement de l'économie, suivant une doctrine de fondamentalisme

du marché. Les idées de Polanyi constituent une élégante parabole dans laquelle l'économie mondiale capitaliste élimine progressivement les obstacles à son propre fonctionnement, au point de détruire sa propre capacité à se reproduire. Dans ce récit, le marché est omnivore, transformant sans relâche la terre, le travail et l'argent en marchandises, jusqu'à destruction des bases de la vie sociale. Selon cette analyse, le capitalisme a besoin d'une opposition pour se sauver de lui-même. C'est en affrontant et en digérant les défis, qu'il s'agisse des mesures de protection des travailleurs ou de l'État-providence, que le capitalisme garantit les conditions sociales qui lui permettent de subsister⁶³. Comme le montrent les chapitres suivants, un aspect essentiel du projet néolibéral a consisté à déterminer la manière de devancer les oppositions, en construisant un cadre extra-économique qui garantirait la pérennité du capitalisme. Plutôt que pour un marché autorégulé et une économie qui dévore tout, les néolibéraux se battent pour un règlement continu des rapports entre *imperium* et *dominium*, tout en encourageant les politiques visant à renforcer le pouvoir de la concurrence à façonner et diriger la vie des individus. Le monde normatif néolibéral n'est pas un marché sans frontières et sans États, mais un monde double, protégé par les gardiens de la constitution économique des demandes des masses en faveur de la justice sociale et de l'égalité redistributive.

Les trois ruptures du siècle néolibéral

Regarder l'histoire du xx^e siècle du point de vue néolibéral aboutit à un récit différent sur l'ère moderne. Dans celui-ci, la décolonisation commence en 1919 ; le fascisme pouvait sembler prometteur avant qu'il n'élève des barrières tarifaires ; la guerre froide est moins importante que la lutte menée contre le New Deal mondial ; la fin de l'apartheid est perçue comme une tragédie par certains ; et les pays sont des entités secondaires subordonnées à la totalité du monde. Il s'agit d'une histoire où la période d'après-guerre, généralement considérée comme l'âge d'or du capitalisme, est vue comme une époque sombre, dominée par les illusions keynésiennes et les rêves chimériques d'égalité économique mondiale. C'est l'histoire d'un monde où circulent argent, informations et marchandises, et où la réalisation emblématique du siècle n'est pas l'émergence de la communauté internationale, l'apparition de la société civile mondiale ou l'enracinement de la démocratie,

mais un objet en constante intégration : l'économie mondiale et les institutions conçues pour l'encadrer.

Les chapitres qui suivent sont une histoire du ^{xx}e siècle telle que vue par les néolibéraux, qui ne considéraient pas le capitalisme et la démocratie comme se soutenant mutuellement mais voyaient plutôt cette dernière comme un problème. Synonyme de revendications incessantes de masses bruyantes susceptibles à tout moment de faire dérailler l'économie de marché, la démocratie représente aux yeux des néolibéraux une menace qui peut prendre des formes multiples, qu'il s'agisse de la classe ouvrière blanche ou du monde non européen en voie de décolonisation. Pour eux, trois ruptures scandent le siècle, correspondant chacune à une expansion de ce qu'en 1932 l'ordolibéral allemand Walter Eucken appelait « la démocratisation du monde⁶⁴ ». La première rupture fondamentale est intervenue avec la Première Guerre mondiale, lorsque les nations ont cessé de respecter l'étalon-or, pierre angulaire du commerce et des investissements internationaux. La période d'après-guerre est marquée par une remise en cause critique de la division entre mondes politique et économique et par ce que les néolibéraux appellent la « politisation » de l'économie : le suffrage universel se généralise en Occident et les nouvelles nations d'Europe centrale et orientale confondent l'objectif légitime de l'indépendance avec le projet sans avenir de l'autosuffisance, mettant fin à l'ancienne division régionale du travail, qui entraînait elle-même une plus grande interdépendance du monde.

La deuxième rupture a correspondu à la Grande Dépression, à partir de 1929. Les penseurs qui se sont qualifiés de néolibéraux après 1938 considéraient comme vain de vouloir rétablir l'unité perdue de l'économie mondiale par la recherche universitaire et la coordination internationale d'experts en statistiques. Non seulement la tâche était fondamentalement politique, mais elle *ne pouvait qu'être* politique. Il est de notoriété publique que nombre des figures de proue du mouvement néolibéral, dont Mises, Hayek et Haberler, ont commencé leur carrière en tant que chercheurs sur ce qu'on appelait le cycle économique, à savoir les schémas selon lesquels les crises se produisaient à intervalles réguliers. Mais il est moins souvent rappelé que ceux-ci se sont détournés à la fin des années 1930 des statistiques et de la recherche sur le cycle économique. Selon moi, ils étaient arrivés à la conclusion du caractère sublime de l'économie mondiale, qui échappait selon eux à toute représentation et à toute quantification. Ils se

sont alors éloignés de la documentation et de l'analyse de l'économie en tant que telle pour s'orienter vers la conception des institutions qui permettraient de soutenir et de protéger cet espace sacro-saint de l'économie mondiale.

Dans les années 1930, Hayek a commencé à réaliser que la dispersion des connaissances dans l'ensemble d'une économie de marché était telle qu'aucun individu ne pourrait jamais en avoir une vision globale opérationnelle. Après le choc de 1929 a émergé la prise de conscience qu'une connaissance exhaustive de l'économie mondiale était fondamentalement impossible. Toute tâche visant à reconstruire la relation entre les deux mondes – de nombreuses nations et une seule économie – devait être un projet de redéfinition de l'État et, de plus en plus après 1945, de refonte du droit. L'essence de ce projet était la gouvernance multiniveaux, ou fédéralisme néolibéral. Dans le prolongement de la sacralisation de l'économie mondiale, le domaine dans lequel les néolibéraux de l'école de Genève allaient avoir le plus d'influence n'était pas l'économie en soi, mais le droit international et la gouvernance internationale.

La troisième rupture n'a pas été tant la Seconde Guerre mondiale ou ensuite la guerre froide – qui n'occupent qu'une place réduite dans l'histoire du siècle néolibéral – que la révolte des pays du Sud dans les années 1970. Avec le choc pétrolier de 1973-1974, les acteurs postcoloniaux se retrouvent sur le devant de la scène. Les pays pauvres expriment de fortes revendications en matière de redistribution économique et de stabilisation, formulées dans la déclaration pour un « nouvel ordre économique international » adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies en 1974. Confrontée à la fois à la montée en puissance du Sud et à l'essor des modèles de réforme mondiale conçus par ordinateur dans les années 1970, l'école de Genève développe sa propre vision d'une économie mondiale sans chiffres : un monde d'informations et de règles. La période allant des années 1970 aux années 1990 la voit repenser l'économie mondiale comme un processeur d'informations et les institutions mondiales comme la carte mère permettant de le contrôler. Il s'agit alors d'assurer la stabilité grâce à des règles commerciales mises en œuvre par des lois constitutionnelles applicables à l'échelle internationale.

Le globalisme de l'école de Genève n'a ainsi pas grand-chose à voir avec le supposé utopisme du libre-échange ou le fondamentalisme de marché dont elle est souvent accusée. Il était clair pour les

intellectuels des années 1930 qu'il ne s'agissait pas de choisir entre le gouvernement des nations et une économie mondiale dérégulée. Ce qui peut apparaître surprenant dans le récit présenté ici, c'est le fait que des penseurs comme Hayek et Mises, que l'on décrit généralement comme des libertariens, parlaient sans détours de la nécessité de diverses formes de gouvernance internationale, voire mondiale. Pour eux, le recul de l'influence relative des États nationaux devait toujours s'accompagner d'un renforcement correspondant des institutions supranationales. Au cœur de l'ordoglobalisme, on retrouve une version particulière de ce que Polanyi appelait le réencastrement du marché. La différence cruciale entre ce dernier et les néolibéraux réside dans les fins pour lesquelles le marché devait être réencastéré. Pour Polanyi, il s'agissait de retrouver une certaine dose d'humanité et de justice sociale. Pour les néolibéraux, il s'agissait d'empêcher les projets étatiques de redistribution égalitaire et de faire respecter la concurrence, également définie comme le fonctionnement optimal du système de signaux-prix.

Des solutions verticales pour un monde qui se désintègre

Le xx^e siècle est souvent présenté comme celui du triomphe du néolibéralisme. Le siècle aurait ainsi donné raison aux néolibéraux. Tous les dieux autres que le capitalisme avaient échoué. Le communisme s'était dissous de manière spectaculaire. Pourtant, malgré leur victoire apparente, les néolibéraux de l'école de Genève ont été hantés tout au long du siècle par la vision d'un monde qui se désintégrait. Si on leur a souvent prêté une confiance aveugle dans la résilience du capitalisme, ils étaient en réalité préoccupés par la possibilité que les conditions générales permettant de soutenir une économie mondiale capitaliste se trouvent fondamentalement menacées. Le sentiment qui dominait chez les néolibéraux dont les biographies constituent la trame de ce livre n'était pas l'orgueil, mais l'anxiété. Tous leurs efforts étaient orientés vers la conception de solutions destinées à stabiliser ce qu'ils considéraient être un arrangement précaire.

Même si je me concentre dans ce livre sur un nombre relativement restreint de personnages, mon propos ne vise ni à leur attribuer une force ou un rôle démesuré ni à présenter leurs écrits comme des textes sacrés. La pensée néolibérale n'a pas été transposée directement dans la réalité à partir des années 1980. Je ne considère pas les écrits de

Hayek ou de tout autre penseur comme une clé miraculeuse permettant de révéler la logique interne d'une réalité nécessairement complexe. Les stratégies politiques et les discours déployés depuis les victoires de Thatcher et de Reagan reflètent et concernent des forces et des groupes divers qui doivent être considérés individuellement et ne se prêtent guère aux généralisations. Mon propos n'est pas de délivrer un jugement définitif sur le néolibéralisme ou une thèse magique qui résumerait des décennies de capitalisme mondial en constante mutation.

Au lieu de cela, j'utilise les biographies des néolibéraux de l'école de Genève comme des fils qui permettent de dresser le tableau d'une série d'institutions conçues pour préserver le marché mondial de l'ingérence des gouvernements nationaux. Les chapitres qui suivent forment une sorte de guide historique sur ces institutions dont les intellectuels néolibéraux ont été les premiers architectes, et qu'ils n'ont cessé de défendre, promouvoir et adapter. L'appel de Hayek à « détrôner la politique » ne représentait que la première partie de la solution néolibérale. La seconde ne consistait pas, en retour, à introniser l'économie, mais au contraire à l'engainer et à découvrir des formes institutionnelles pour faire respecter la séparation entre le politique et l'économique. Pour trouver des solutions à ce problème d'ordre, les néolibéraux ont opéré, de manière répétée, un déplacement vertical, cherchant par des changements d'échelle des remèdes pour la gouvernance, notamment via la Société des nations (SDN), le droit international de l'investissement, les projets de fédérations supranationales, les systèmes de droit censitaire, le droit européen de la concurrence et, finalement, l'OMC elle-même.

Le néolibéralisme est parfois décrit comme un projet venu d'en haut, et plus particulièrement du sommet du mont Pèlerin, en Suisse. Les néolibéraux eux-mêmes cultivent cette image de détachement intellectuel, à travers leurs références à Alexis de Tocqueville, Emmanuel Kant, John Stuart Mill ou Lord Acton. Cependant, comme nous le verrons, les grandes figures du néolibéralisme étaient en réalité engagées dans des activités très concrètes – l'application des connaissances en économie –, et mettaient la main à la pâte en prodiguant des conseils aux entreprises, en faisant pression sur les gouvernements, en établissant des graphiques et en rassemblant des statistiques. Au fil du siècle, les néolibéraux ont vu dans différents organismes les garants potentiels du marché mondial. Le récit présenté ci-après débute par la période qui suit immédiatement la Première Guerre mondiale. Les

discussions sur la mondialisation qui ont précédé la Grande Guerre sont à l'origine de nombreux tropes qui résonnent encore aujourd'hui. Les économistes parlaient de l'abolition des distances, de l'obsolescence des frontières et de l'impossible autonomie des politiques nationales. Cette période a aussi vu naître un ensemble de raisonnements qui se trouvent au cœur de l'imaginaire néolibéral. L'économie mondiale était *unifiée* et ne pouvait être divisée de manière pertinente en nations ou empires. Elle était *interdépendante*, car les nations industrielles étaient tributaires des marchés étrangers tant pour les matières premières que pour leurs ventes, et les fluctuations de l'offre et de la demande se ressentaient dans le monde entier. Elle était *homogène sur le plan des infrastructures*, comprenant un réseau matériel de chemins de fer, de lignes télégraphiques et de bateaux à vapeur, ainsi que des conventions standard dans les domaines du droit, de la finance et de la production. Dans le même temps, elle était *fonctionnellement hétérogène*, car les différentes régions étaient spécialisées dans des activités économiques adaptées à leurs ressources particulières, ce qui entraînait une plus grande division internationale du travail et donc une utilisation plus efficace des ressources mondiales. Plus important encore, l'économie mondiale possédait une force *supranationale*, capable de surmonter les tentatives des différentes organisations politiques pour l'influencer.

La Chambre de commerce internationale (CCI) était un organisme internationaliste qui visait à documenter et à diffuser l'idée d'une économie mondiale unique. Elle rassemblait des statistiques économiques internationales et plaidait pour la suppression des obstacles au commerce et pour la libre circulation des capitaux. Dans l'immédiat après-Première Guerre mondiale, marqué par la dissolution des empires austro-hongrois et ottoman, la CCI apparaît comme un bon partenaire aux yeux de Mises et de son entourage. Mises lui-même devient délégué à la CCI, et les membres de la première génération des néolibéraux autrichiens travaillent tous à la chambre de commerce de Vienne. Dès le début, la doctrine du néolibéralisme reflète une imbrication avec les besoins de ses mécènes issus du monde des affaires. Le « monde de murs » (chapitre 1) qui émerge après la Première Guerre mondiale devient le modèle contre lequel les néolibéraux élaborent leur idée d'une économie mondiale ouverte.

Dans les années 1920, la Société des nations (SDN) est aussi considérée par certains des futurs néolibéraux comme une autorité supranationale susceptible de garantir les conditions du double monde du

capitalisme. Mises, Hayek, Haberler et Röpke contribuent à produire les premières vues d'ensemble d'« un monde de chiffres » (chapitre 2) dans le cadre de leur coopération avec la SDN à Genève. Toutefois, à la fin des années 1930, les principales figures qui constitueront le cœur du mouvement néolibéral réagissent à la montée de ce qu'ils appellent le nationalisme économique, en particulier en Europe centrale, en rejetant l'idée qu'il serait même possible de visualiser l'économie. Pour Hayek, l'économie ne peut être appréhendée par les sens. Incompatible avec les travaux du domaine émergent de la macroéconomie, cette position réoriente le projet du néolibéralisme : ce n'est plus de l'économie dont il s'agit de parler, mais du cadre dans lequel elle est « engainée ».

Dans les années 1930 et 1940, les néolibéraux élaborent leurs propres modèles d'un ordre à grande échelle, avec des projets de fédérations et de double gouvernement qui engaineraient le marché vu comme ineffable. Pour remplacer l'empire, Robbins, Hayek et Mises proposent « un monde de fédérations » (chapitre 3).

Pour les néolibéraux, le système de Bretton Woods, conçu en 1944, n'offre guère d'espoir quant à sa capacité à jouer le rôle de gardien de l'économie mondiale. La solution apportée par les Nations unies à la fin de l'empire – donner le droit de vote aux nombreuses nouvelles nations du monde non européen – représente une menace pour l'équilibre entre *dominium* et *imperium*. Les néolibéraux reprennent alors leur collaboration avec la CCI pour élaborer un code d'investissement universel et des traités d'investissement bilatéraux qui, espèrent-ils, protégeront le capital dans « un monde de droits » (chapitre 4).

La défense à tout prix de l'économie mondiale conduit certains néolibéraux à fréquenter des milieux *a priori* peu libéraux. L'exemple du Chili d'Augusto Pinochet est bien connu, mais les liens avec le régime d'apartheid en Afrique du Sud le sont moins. On observe d'ailleurs des divergences sur ce point au sein de l'école de Genève. Si la plupart des figures du néolibéralisme évoquées dans ce livre rejettent la race comme catégorie d'analyse, en particulier après 1945, Wilhelm Röpke est quant à lui convaincu que la défense de l'économie mondiale passe par celle des principes chrétiens occidentaux, blancs, contre ce que son collègue néolibéral William Hutt appelle l'« impérialisme noir⁶⁵ ». Avec sa croyance, après la guerre, en « un monde de races » (chapitre 5), Röpke se démarque nettement, à plusieurs égards, du courant dominant des néolibéraux de l'école de Genève. Si d'autres, comme Hayek, Friedman et Hutt, se montrent également critiques à l'égard

de l'isolement diplomatique imposé aux gouvernements de minorité blanche en Afrique australe, c'est pour des raisons plus proches des préoccupations détaillées dans ce livre, à savoir les dangers d'une démocratie sans limites et la nécessité de protéger l'ordre économique mondial des revendications politiques de justice sociale.

Aux yeux de certains néolibéraux de l'école de Genève, bien plus que les solutions ségrégationnistes en Afrique australe, la Communauté économique européenne (CEE) constitue le vecteur prometteur en vue d'une constitution économique dans la période d'après-guerre. Le traité de Rome en 1957 est un compromis entre démocratie chrétienne, intérêts agricoles et socialisme, mais certains néolibéraux y voient un modèle potentiel pour « un monde de constitutions » (chapitre 6), qui pourrait triompher de la souveraineté nationale au nom de la concurrence. Le modèle multiniveaux apparaît comme un moyen institutionnel de garantir les droits du marché.

Dans les années 1970, les néolibéraux de l'école de Genève, s'inspirant de l'exemple de l'Europe, le transposent à plus grande échelle en réaction directe aux revendications des pays pauvres en faveur d'un « nouvel ordre économique international » (NOEI). À partir des théories de Hayek, les étudiants et disciples de ce dernier qui travaillent au GATT développent une contre-théorie du NOEI, laquelle empêchera, espèrent-ils, ce qu'ils appellent la décolonisation économique de perturber l'ordre mondial depuis la périphérie. Ils conçoivent l'économie mondiale comme « un monde de signaux » (chapitre 7) pour la communication des prix, pour lesquels il est nécessaire de mettre en place des cadres juridiques constitutionnels contraignants afin de garantir aux acteurs économiques individuels des conditions de prévisibilité et de stabilité. Courant de pensée important, cette approche conduira à la création de l'OMC, couronnement du projet néolibéral visant à trouver au ^{XX}^e siècle un « agent de police » extra-économique pour l'économie mondiale.

Lorsque le GATT emménage en 1977 dans l'ancien siège du Bureau international du travail (BIT), le bâtiment est rebaptisé Centre William-Rappard, du nom de l'organisateur suisse de la première réunion de la Société du Mont-Pèlerin, néolibéral qui avait fait venir Röpke, Mises, Hayek et Robbins à Genève dans les années 1930 et 1940. C'est dans ce même bâtiment que l'OMC voit le jour en 1995. La longue préhistoire intellectuelle de ce qui constitue un aboutissement pour l'école de Genève montre que, à ses origines, le néolibéralisme n'était pas

seulement une philosophie du libre marché, mais aussi un projet de double gouvernement pour le double monde du capitalisme. Balayant quasiment un siècle, mon récit est inévitablement incomplet. Il se concentre sur la période qui va du début des années 1920 au début des années 1980, et il se termine en grande partie avant la percée des politiques néolibérales sous les gouvernements de Reagan et Thatcher. Il ne traite pas de certains sujets importants, comme la conversion du FMI et de la Banque mondiale aux politiques qui ont été désignées sous le nom de « consensus de Washington ». Sont également absentes de ce récit les transformations de la gouvernance monétaire internationale, notamment la montée du monétarisme, la fin du système de Bretton Woods, la création de l'euro et l'évolution des politiques des banques centrales. De fait, c'est la question essentielle de la finance, transformation la plus marquante du capitalisme mondial depuis les années 1970, qui est ainsi laissée de côté. L'une des raisons de cette omission est que d'autres auteurs, dont les excellents travaux sont cités dans les notes de cette introduction, ont déjà abordé ces sujets de manière exhaustive⁶⁶. Ce choix est également lié aux contraintes d'espace et à mon désir d'aborder les sujets de manière suffisamment détaillée pour éviter les généralisations dont souffrent souvent les publications en sciences sociales.

Le récit proposé ici est une histoire assez ramassée tissée à partir des biographies de trois générations de penseurs, depuis le cercle Mises dans la Vienne des années 1920 jusqu'aux juristes de Genève spécialisés dans le droit économique international qui ont contribué à théoriser l'OMC dans les années 1980. Cette histoire se concentre sur la notion spécifique de double gouvernement, conçu pour engainer les domaines du *dominium* et de l'*imperium*. Elle situe les origines intellectuelles du globalisme néolibéral dans la nécessaire réorganisation du monde post-impérial et révèle les racines historiques des paradigmes du droit économique international et du constitutionnalisme néolibéral, jusqu'alors principalement étudiés par les politologues et les sociologues, non par les historiens. Regarder le siècle depuis Genève (plutôt que depuis Chicago, Washington ou Londres) permet de mettre en lumière un courant de pensée selon lequel, pour survivre, l'économie mondiale a besoin de lois qui limitent l'autonomie des nations. Dans cette version du néolibéralisme, la valeur fondamentale n'est pas la liberté de l'individu mais l'interdépendance du tout.

Il est important de souligner d'emblée qu'aucune des idées évoquées dans ce livre n'a, à un quelconque moment, fait l'objet d'une adhésion

unanime ni été considérée comme représentant de manière nette le bon sens dominant. Le succès et l'échec du néolibéralisme en tant que phénomènes historiques ne peuvent être expliqués par la simple étude approfondie des écrits de ses théoriciens les plus connus. Mon objectif n'est pas de juger de la réussite ou de l'échec du néolibéralisme, mais plutôt de mettre en lumière un certain nombre de moments où la pensée néolibérale a trouvé des traductions concrètes en politique ou dans la conception d'institutions en lien avec des hommes politiques, des fonctionnaires ou des hommes d'affaires. Les nombreux effets du néolibéralisme en tant que projet politique dans le monde réel peuvent être documentés. Il est possible d'en écrire l'histoire. C'est ce que fait ce livre, en replaçant le projet néolibéral dans un cadre plus large que les histoires existantes. La plupart ignorent en effet que l'empire, la décolonisation et l'économie mondiale étaient des questions qui se trouvaient, dès sa création, au cœur du projet néolibéral.

* * *

La multitude d'exceptions, d'infractions et de dérogations aux règles de l'OMC depuis sa création, aboutissement emblématique du néolibéralisme de l'école de Genève, montre bien que le combat d'idées est loin d'être terminé, et que l'organisation de l'économie mondiale ne cesse d'évoluer⁶⁷. Comme le souligne l'historienne Vanessa Ogle, l'un des faits les plus frappants concernant le régime juridique complexe mis en place pour protéger les droits de propriété privée dans l'après-guerre est qu'il « n'a pas fonctionné⁶⁸ ». Depuis le début du *xxi*^e siècle, un nombre croissant de pays refusent les traités d'investissement ou se retirent des traités existants⁶⁹. De plus en plus de gouvernements évitent de se tourner vers le FMI pour obtenir des prêts, échaudés par les sanctions que leur ont infligées les électeurs dans les urnes à la suite des programmes d'austérité imposés par l'institution internationale. L'idée de souveraineté économique nationale et les revendications en son nom se sont avérées plus difficiles à combattre que ne le pensaient les plus optimistes des théoriciens néolibéraux.

Il apparaît plus clairement que jamais que débattre des idées néolibérales sur l'ordre, en particulier au niveau supranational, ne revient pas à affirmer la toute-puissance du néolibéralisme. Depuis la crise financière mondiale de 2008, les mouvements dits populistes, de gauche comme de droite, sont de plus en plus nombreux à porter

la critique sur les institutions décrites dans ces chapitres. Pendant la période où ce livre a été écrit, du terme relativement obscur utilisé dans la littérature académique, le globalisme est devenu une des cibles favorites de la droite, alimentant la campagne de Donald Trump à la présidence des États-Unis. Les globalistes, combinaison mouvante et souvent obscure des élites financières, politiques et universitaires (si tant est qu'il soit possible d'en donner une définition), sont régulièrement utilisés comme boucs émissaires, responsables de tous les maux du monde politique, symbolisant une sorte d'identité dangereusement éloignée des préoccupations des individus ordinaires. Les chapitres qui suivent décrivent le parcours et la vision de ceux qui auraient été ravis d'être qualifiés de « globalistes ». Ils visent à faire revenir le néolibéralisme sur terre, en considérant le néolibéralisme et le globalisme moins comme des logiques abstraites et globalisantes de l'histoire que comme des projets politiques, portés par des individus discrets occupant des postes dans des lieux et à des moments spécifiques. Responsable de tous les maux ou en voie de disparition selon ses critiques, sujet d'autosatisfaction ou de désespoir du fait de son inachèvement pour ses thuriféraires, le globalisme néolibéral reste un discours parmi d'autres. Ce qui suit est l'histoire non d'une victoire, mais d'un combat permanent visant à déterminer les principes qui doivent régir l'économie mondiale et, par extension, nos vies à tous.

CHAPITRE 1

Un monde de murs

Pour le libéral, le monde ne s'arrête pas aux frontières de l'État. À ses yeux, l'importance que peuvent revêtir les frontières nationales n'est qu'accidentelle et subalterne. Sa pensée politique englobe l'humanité tout entière.

Ludwig von Mises, 1927

À la fin de la Première Guerre mondiale, le monde des empires se trouve fortement ébranlé. L'Empire austro-hongrois, qui s'étendait jadis sur la majeure partie de l'Europe de l'Est, n'est plus que l'ombre de lui-même. L'Autriche est réduite à un quart de sa taille et sa population divisée par cinq. La Hongrie a perdu les deux tiers de son territoire et les deux cinquièmes de sa population. C'en est fini de l'Empire ottoman, qui aura duré plus de six siècles, s'étendant à son apogée sur le Proche-Orient, l'Afrique du Nord et des parties de l'Europe, avant d'être réduit à la péninsule anatolienne et une emprise sur la rive européenne du Bosphore. Les territoires ottomans, dont la Syrie, l'Irak et la Palestine, passent sous le contrôle des autorités françaises et britanniques, qui entendent, du moins en théorie, les préparer à l'autonomie politique. Les colonies allemandes d'Afrique et du Pacifique Sud sont réparties entre les vainqueurs (l'Afrique du Sud mettant quant à elle la main sur le Sud-Ouest africain). Ces anciennes colonies sont désormais appelées mandats, et la question de l'indépendance est repoussée à plus tard. Créée au départ comme une « ligue des empires », la Société des nations (SDN) devient un forum où s'expriment de nouvelles revendications en provenance des périphéries mondiales¹. Même si les grandes puissances européennes n'entendent guère renoncer à leurs territoires extérieurs, on peut voir sur la carte de l'Europe de l'Est et entendre dans les discours de Woodrow Wilson, de Lénine et des intellectuels