

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AUJOURD'HUI

N° 88

jan-juin 1989

COMITÉ DE RÉDACTION

- PHILIPPE ARDANT
- PIERRE AVRIL
- GUY CARCASSONNE
- OLIVIER DUHAMEL
- NICOLE FRIER
- JEAN GICQUEL
- MARC GUILLAUME
- JACK HAYWARD
- YVES MÉNY
- JEAN-LOUIS PEZANT
- HUGUES PORTELLI
- MARC SADOUN

SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

- ANNE SASTOURNE

DIRECTION

- PHILIPPE ARDANT
- OLIVIER DUHAMEL

in 2 Teller

compte de dépôt

Revue trimestrielle
publiée avec le concours du
Centre national du livre

CHRONIQUES

- PIERRE ASTIE
- DOMINIQUE BREILLAT
- Repères étrangers

PIERRE AVRIL

- JEAN GICQUEL
- V^e République
- JÉRÔME JAFFRÉ
- Élections en France

JOHN KEELER

- États-Unis
- ADOLF KIMMEL
- Allemagne

JACQUES LERUEZ

- Royaume-Uni
- ANDREA MANZELLA
- Italie

MARIE MENDRAS

CEI

- YVES MÉNY
- Politiques

JACQUES RUPNIK

- Pays de l'Est
- PÈRE VILANOVA
- Espagne

Faire mieux connaître notre pays, sa politique, ses réalités, son héritage et son patrimoine, son ouverture au monde comme son dynamisme économique et sa mobilité sociale ; donner une vision claire et large de l'avenir et des objectifs que nous nous proposons d'atteindre, cela constitue désormais une urgente nécessité et un ardent devoir d'« intelligence », si du moins nous entendons faire partager au plus grand nombre nos analyses et nos ambitions.

Revenons donc toujours à Montaigne, qui disait : « C'est un grand ouvrier de miracles que l'esprit humain. » Et encore : « C'est au demeurant très utile science que la science de l'entregent. »

32

CHRISTIAN CHAVAGNEUX

LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE PLUS SEULEMENT UNE AFFAIRE D'ÉTATS

LE NE FAIT PLUS AUCUN DOUTE AUJOURD'HUI pour les observateurs de la scène internationale que l'économie est devenue l'un des champs majeurs de l'activité diplomatique. En témoigne la présentation de l'économiste et sous-secrétaire d'État aux Finances américain Larry Summers comme le « Kissinger moderne » par l'hebdomadaire *The Economist*¹, ou bien le budget 1999 du Foreign Office britannique annonçant la fermeture de plusieurs ambassades et consulats au profit d'une réaffectation des moyens vers les postes diplomatiques des « pays émergents », ces pays en croissance rapide et aux marchés prometteurs d'Asie (même après la crise financière qui secoue la zone depuis 1997), d'Amérique latine et d'Europe de l'Est.

Pourtant, si le constat d'une place croissante de l'économie bénéficie d'un consensus, deux interprétations différentes en sont généralement proposées. La première, la plus communément répandue chez les spécialistes de relations internationales, n'y voit que l'extension du champ diplomatique traditionnel des États vers le domaine économique, en liaison avec la montée des interdépendances entre les économies. Au contraire, la seconde postule que les nombreux changements liés à ce qu'il est convenu d'appeler la « mondialisation économique » bouleversent complètement le cadre de l'action extérieure des États. Deux visions du monde naissent deux représentations de la diplomatie économique que l'on va tenter d'expliquer. On s'interrogera pour finir sur ce que pourraient être les priorités à venir de la diplomatie économique.

1. 18 octobre 1997.

R É S U M É

« Le métier de diplomate n'est plus ce qu'il était... » Cruauté du présent ? Nostalgie du passé ? L'analyse des réalités d'aujourd'hui démontre que si la fonction diplomatique se transforme rapidement, sous les effets conjugués de la mondialisation, de l'explosion de l'information, de l'accélération des transports, mais aussi de l'expansion du politique, le diplomate s'adapte et sait remodeler son métier selon les nécessités du moment et du lieu. Qu'en sera-t-il demain ? Pour l'auteur, la diplomatie reste un métier enviable, qui a encore de beaux jours devant lui. *↳ parvenu, v. ch. du*

LA VISION TRADITIONNELLE DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

Pour les tenants de cette première approche, initiée essentiellement aux États-Unis, les transformations du monde de ces dernières décennies n'ont pas fondamentalement altéré la nature du système international, qui reste déterminé en priorité par ses acteurs principaux, les États. Certes, la hiérarchisation entre la « haute politique », celle des questions de sécurité, et la « basse politique », celle de l'aspect politique des relations économiques internationales, n'a plus cours. Il est reconnu que l'économie occupe désormais une place centrale dans les relations inter-étatiques et qu'il existe d'autres acteurs internationaux que les États, en particulier les entreprises multinationales². Mais c'est la répartition du pouvoir politique entre les États qui définit les conditions de la production de richesse au niveau mondial. Dans un monde conflictuel par nature, les États les plus puissants influencent, de la manière qui leur semble la plus profitable, la division internationale du travail.

Cette approche reste dans une logique de subordination de l'économique au politique. L'économie internationale n'est qu'un champ, parmi d'autres, d'interactions entre les États. Même si d'autres acteurs sont présents, ils ne sont pas assez puissants pour influencer le système mondial. A long terme, les évolutions technologiques et l'extension spatiale du processus de production de richesse peuvent peser sur la distribution des pouvoirs entre États. L'économie devient alors un champ d'interactions étatiques dont l'importance grandit, dans le cadre d'une économie qui se mondialise. D'où vient cette tendance de l'économie à se mondialiser ? Elle résulte entièrement des choix de l'État le plus puissant qui la met en œuvre et dispose des moyens de l'imposer aux autres États. C'est ce qu'ont fait la Grande-Bretagne au XIX^e siècle et les États-Unis au XX^e siècle. Malheureusement pour eux, cette libéralisation économique internationale se transforme en une diffusion de leur pouvoir vers d'autres États qui gagnent en puissance et remettent en cause leur pouvoir hégémonique. Finalement, si les forces économiques peuvent finir par s'autonomiser et obéir à leur propre logique, elles ne peu-

2. On peut être surpris à cet égard de la faible place prise par l'économie dans les presque 800 pages de bilan de l'action extérieure de François Mitterrand proposée par Hubert Védrine, *Les Mondes de François Mitterrand. A l'Élysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996. Un reflet des préoccupations traditionnelles des diplomates pour les questions de sécurité.

vent influencer directement la structure profonde du système international. Elles ne peuvent provoquer que des changements au sein des relations entre États qui restent les acteurs clés. Les marchés ont leur logique, mais ils ne participent pas à la définition du système international qui reste maîtrisé politiquement par les États.

De même que la diplomatie politique a pour but d'être le moyen de la négociation permanente des conditions de la sécurité politique internationale lié au risque de guerre, la diplomatie économique a pour mission identique d'être le moyen de négociation des conditions de l'ordre économique international lié au risque de guerre économique entre les États. Comment assurer cet ordre économique, dans un monde de conflit d'intérêts, entre des États privés de leader hégémonique pour assurer la stabilité, tel est le problème essentiel qui se pose à la diplomatie économique.

Deux réponses ont été apportées dans le cadre de cette représentation du monde. La première, issue des travaux du chercheur américain Robert Gilpin³, défend l'idée qu'après le déclin des États-Unis survient l'avènement d'un nouveau leader international permettra d'assurer l'équilibre du système international. Or l'histoire suggère que la guerre a été le seul moyen pour structurer les hiérarchies de pouvoir entre les États. Aujourd'hui, le système libéral multilatéral établi à Bretton Woods a été remplacé par l'alliance du nationalisme économique - chaque État cherche à influencer au profit de son territoire la division internationale du travail -, du repli régionaliste et du protectionnisme sectoriel. Un *leadership* multiple associant les États-Unis, le Japon et l'Union européenne est impensable, car chacun poursuit ses propres priorités et refusera toujours de sacrifier ses intérêts sur l'autel de la coordination. Une *coordination internationale* est impossible à mettre en œuvre, tout simplement parce qu'il n'existe aucun objectif qui soit commun aux principaux pouvoirs. La diplomatie économique est vouée à l'échec, car la nature intrinsèquement conflictuelle du système international finira par l'emporter. L'image est celle d'une diplomatie économique qui sert à gérer ces conflits incessants : entre les États-Unis et le Japon ou l'Union européenne pour l'ouverture des marchés, entre les États-Unis et l'Union européenne car la création de l'euro ne pourra donner lieu qu'à une guerre monétaire, entre les pays développés et les

3. Voir notamment *War and Change in World Politics*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1981, et *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

pays en développement qui exercent une concurrence « déloyale » par la sous-évaluation volontaire de leur monnaie ou le dumping social, etc., autant d'illustrations de la guerre économique qui façonne le système international et qui constitue dans ce cadre le champ d'activité principal de la diplomatie économique.

La seconde réponse part du constat qu'en dépit de l'absence de leader hégémonique la survivance d'un système international ouvert a pu être maintenue, ce qui signifie que l'hégémonie n'est pas forcément nécessaire à la stabilité et au libéralisme du système international. Le problème posé au système international repose sur le fait qu'il n'existe pas d'autorité politique mondiale, et donc pas de lieu de coordination des États. Celle-ci est pourtant possible car les États ont su développer, selon la définition célèbre du politologue américain Stephen Krasner, un ensemble de principes, normes, règles et processus de décision qui leur fournit un cadre de relations accepté par tous, dans chacun des domaines où ils sont en interaction sur le plan économique (échanges commerciaux, relations monétaires internationales...). Dans ces conditions, la recherche de compromis entre acteurs étatiques pour établir ces principes et ces règles représente la base même du fonctionnement du système international, laissant une place prépondérante à la diplomatie économique dont l'image est valorisée. Par exemple, le rôle des institutions économiques internationales est mis en avant pour insister sur l'Organisation mondiale du commerce et son Organe de règlement des différends, sur les efforts du Fonds monétaire international pour réguler le système monétaire international ou sur la capacité des banques centrales à imposer aux grandes banques internationales des mesures de prévention des risques financiers.

Ces deux caractérisations restent complémentaires, car elles résultent de la même approche qui place les acteurs étatiques au cœur de l'organisation économique internationale et comprend la diplomatie économique comme ressortissant intrinsèquement aux relations entre États. Une seconde approche, s'appuyant sur des présupposés radicalement différents, propose une autre définition de ce que représente aujourd'hui la diplomatie économique.

LE TRIANGLE DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

Une seconde approche, initiée par les travaux du chercheur britannique Susan Strange, postule, à l'inverse de la précédente, que la capacité des États à définir les règles du jeu économique et social mondial a été

largement érodée par la montée du pouvoir relatif des acteurs privés. Cela ne signifie aucunement que les États-nations soient amenés à disparaître et que le système international soit à l'aube d'un monde sans frontières dominé par les entreprises multinationales. Les États restent des acteurs importants et même les entreprises multinationales conservent un ancrage fort avec leur territoire d'origine dans des domaines structurants (financements, origine des dirigeants, recherche et développement...). Pourtant, le rythme soutenu des innovations technologiques impose aux entreprises un renouvellement plus rapide des équipements. Le coût total du capital augmente en même temps que sa durée de vie diminue. Les entreprises doivent donc chercher à maintenir leurs profits, ce qu'elles font en agrandissant la taille de leur marché. Plus que les entreprises, ce sont les marchés qui elles servent qui se sont mondialisés. Les États entrent alors en concurrence pour attirer sur leur territoire les activités productrices de richesses destinées à servir ces marchés mondialisés. Leur objectif premier est d'assurer ainsi l'ordre interne et la cohésion sociale de leur société plus que de conquérir des territoires ou de se prémunir contre des attaques militaires. De leur côté, les firmes multinationales doivent faire face à un environnement concurrentiel accru ainsi qu'aux décisions politiques des États.

Cette conception du système international amène à une définition beaucoup plus large de la diplomatie économique. Celle-ci peut alors être représentée par un triangle délimité par les relations entre États, comme dans le premier cas, mais également par les relations entre États et firmes et par les relations entre firmes⁴. L'enjeu des relations États-firmes est celui de la compétitivité des territoires et du contrôle de l'activité des entreprises. Alors que les États veulent profiter de la division internationale du travail, quelle que soit l'entreprise qui produise sur leur territoire, les firmes multinationales veulent maîtriser leurs processus de production, quel que soit l'endroit où elles s'installent. Cela peut conduire aussi bien à la coopération ou au conflit si l'entreprise choisit une autre localisation ou si l'État cherche à contrôler les activités de l'entreprise (lois sociales, environnementales, obligation de résultats...). Comme le fait remarquer Élie Cohen⁵, l'enjeu des relations

4. Pour une présentation détaillée voir John Stopford et Susan Strange avec John S. Henry, *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1991.

5. *La Tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.

2 36

3

