

CHAPITRE III

L'Economie politique internationale¹

dans Mario Telò, *Relations internationales : une perspective européenne*, Bruxelles, éditions de l'université de Bruxelles, 2013, pp 68-76.

1. La genèse de l'Economie politique internationale

L'Economie politique internationale (EPI, *IFE* en anglais) est aujourd'hui reconnue comme une sous-discipline des Relations internationales. C'est une approche interdisciplinaire des Relations internationales qui privilégie l'étude des interactions de l'économique et du politique sur la scène internationale, régionale et globale². Nous avons mentionné, au chapitre I, point 4, ses origines dans l'entre-deux-guerres et on pourrait approfondir ses racines chez A. Smith et K. Marx. L'EPI s'est fortement développée ces trente dernières années dans les universités américaines et européennes. Cette discipline relativement jeune est issue des travaux de Robert Gilpin, Charles Kindleberger ou Susan Strange, mais également de Robert Keohane et R. Nye, qui, dans leurs analyses, en appelaient à imbriquer les relations politiques et économiques internationales, les dynamiques entre marchés et Etats³. Elle émerge durant les années soixante-dix vu la nécessité d'élaborer de nouveaux instruments conceptuels afin de répondre aux évolutions du contexte international de l'époque, riche en événements économiques aux implications fort politiques⁴.

¹ L'auteur de ce chapitre est Sebastian SANTANDER.

² J. FRIEDEN et D. LAKE, *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*, Londres, Routledge, 1995.

³ En s'intéressant à l'étude des interactions entre l'économique et le politique, ces spécialistes de l'EPI renouent avec les pères fondateurs de l'économie politique classique tels que Montchrestien, Smith, Ricardo ou Marx ; la référence à Keynes et Polanyi est aussi obligée.

⁴ Fin du système monétaire international de Bretton Woods, déclin relatif de l'hégémonie américaine concurrencée par l'émergence de la CEE et du Japon comme des centres de pouvoir économiques mondiaux, revendication d'un Nouvel ordre économique international (NOEI) par les pays non alignés, ...

Le monde scientifique ne semblait pas conscient de l'imbrication croissante qui s'opérait entre l'économie internationale et le politique. En fait, jusqu'au début des années soixante-dix, des politologues avaient tendance à réduire l'arène internationale à la dialectique de la guerre et de la paix entre les Etats et excluaient les variables économiques de leurs recherches scientifiques ; quant aux économistes, à part le courant keynésien, ils ne se souciaient pas assez des causes et des impacts politiques. Ce qui fera dire à Susan Strange que les rapports entre économie internationale et Relations internationales se caractérisaient par une « ignorance mutuelle »⁵.

L'apport méthodologique de l'EPI aux Relations internationales est crucial. Il consiste à récuser la distinction rigide entre le politique et l'économique et à proposer une approche intégrée où le pouvoir et le politique font partie intégrante de l'économie. Malgré le lien de plusieurs adeptes de l'EPI avec le réalisme et le néo-réalisme, les travaux de l'EPI ont montré l'artificialité de la frontière rigide entre le niveau interne et le niveau international. Enfin, l'EPI se chargera de produire des instruments conceptuels de nature politologique afin de réfléchir l'économie internationale et vice-versa⁶.

La majorité des spécialistes de l'EPI estiment que la globalisation et les transformations des relations politiques et économiques internationales qui s'opèrent à partir du début des années soixante-dix ont ouvert la voie à une grande quantité d'acteurs nouveaux du système mondial comme les compagnies transnationales, les économies et les puissances émergentes, les institutions économiques et financières internationales (FMI, Banque mondiale, OMC, ...), les espaces régionaux, les marchés financiers, les organisations non gouvernementales (ONG), les mouvements sociaux alter-mondialistes. Face à cette multiplication d'acteurs, les spécialistes de l'EPI tentent de répondre à une question cruciale : qui détient le pouvoir dans l'économie politique mondiale ? Ils s'interrogent dans ce cadre sur le nouveau rôle de l'Etat. L'EPI traite aussi d'autres questions, souvent d'une actualité brûlante : quel pouvoir exercent des institutions économiques et financières internationales ? Quel rôle joue la coopération régionale entre Etats voisins dans la gouvernance mondiale ? Quel est le degré d'influence des compagnies transnationales ? Comment s'exerce leur pouvoir ? Quelles sont les valeurs prioritaires défendues par les détenteurs du pouvoir économique ? Le système international économique et politique est-il unipolaire ou multipolaire ? La stabilité internationale résulte-t-elle d'une puissance hégémonique ?

L'EPI constitue une approche pluraliste en son sein. Des approches théoriques différentes répondent à ces interrogations multiples. Cette richesse conceptuelle témoigne de l'existence d'une variété d'interprétations théoriques au sein de l'EPI. Parmi les approches dominantes, on citera l'interprétation d'inspiration réaliste qui se situe dans la mouvance de Robert Gilpin.

⁵ S. STRANGE, « International Economics and International Relations : a Case of Mutual Neglect », *International Affairs*, 46/2, 1970, p. 304-307.

⁶ D. BATTISTELLA, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences po, 2003, p. 399-430 et G. KÉBABIJIAN, *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris, Seuil, 1999.

2. L'approche réaliste de l'Économie politique internationale : Robert Gilpin

La conception des Relations internationales de Robert Gilpin⁷ s'inspire fortement du néo-réaliste Kenneth Waltz au sens où il considère le système international comme anarchique et stato-centrique. Mais Gilpin aborde la question du changement au niveau du système international et procède à une révision du structuralisme politique de Waltz. L'approche néo-réaliste de l'EPI prend acte de l'interdépendance mondiale croissante à laquelle sont de plus en plus confrontés les Etats et leurs économies nationales respectives. Toutefois, pour Gilpin, cette propension des relations internationales à la globalisation ne remet pas en cause le rôle central de l'Etat dans l'arène internationale. Par ailleurs, il considère que l'interdépendance croissante n'est pas une source de pacification des relations internationales comme l'affirment les théories dites « libérales ». En suivant Waltz, Gilpin est de l'avis que plus elle se développe, plus les Etats deviennent vulnérables. L'interdépendance est d'ailleurs porteuse de conflits commerciaux qui peuvent tôt ou tard déboucher sur des conflits politiques voire armés. Cette conception des Relations internationales se retrouve dans plusieurs de ses écrits, notamment dans *The Political Economy of International Relations* (1987).

Gilpin organise sa réflexion autour d'une série de questions clé : la guerre est-elle une source essentielle de changement du système international ? *Quid* du cycle des grandes puissances en tant qu'élément stabilisateur du système ? Le déclin hégémonique américain est-il une source d'instabilité internationale ? Et pourquoi l'Etat reste-t-il l'acteur principal de la scène internationale ? Reprenons chacune de ces questions de manière détaillée.

A. Guerre et changement dans la politique mondiale. Les cycles de la puissance

Dans son ouvrage de 1981 (*War and Change in World Politics*), Gilpin aborde la grande question non résolue par Waltz : l'explication des changements du système international⁸. Cette étude se veut une réponse scientifique aux détracteurs du néo-réalisme considéré comme une approche beaucoup trop statique. En prenant en compte les changements, Gilpin contribue à donner un souffle nouveau au néo-réalisme.

Le premier facteur de changement du système international qu'il décèle est la guerre. Les Etats et les élites dirigeantes sont mus par un comportement rationnel en ce qu'ils agissent afin de maximiser leurs intérêts. Autrement dit, le comportement des acteurs renvoie à une logique de « coûts/bénéfices » : chacun cherche à maximiser ses intérêts au coût le plus bas. Tant que les Etats sont confrontés aux mêmes

⁷ Robert Gilpin est professeur émérite de Princeton University aux Etats-Unis, où il a enseigné pendant plus de trente ans les Relations internationales au département de Science politique ainsi qu'à la Woodrow Wilson School. Expert de l'Économie politique internationale, des Relations internationales, et des questions européennes et asiatiques, il a étudié l'impact des scientifiques sur la formulation des politiques, et l'impact des armes nucléaires et des firmes multinationales sur les relations internationales. Voir *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987 ; *War and Change in World Politics*, Cambridge, CUP, 1981 ; *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

⁸ R. GILPIN, *War and Change in World Politics*, *op. cit.*

« coûts/bénéfices », le *statu quo* international est maintenu et la stabilité du système international est préservée. Mais le risque d'une rupture de l'équilibre international surgit quand un Etat cherche à modifier le système international, c'est-à-dire lorsque l'équation « coûts/bénéfices » du *statu quo* devient moins avantageuse pour lui. Une fois qu'il aura restauré l'équilibre « coûts/bénéfices » via un conflit armé, il défendra le maintien du *statu quo*.

Les grandes puissances peuvent constituer une source de stabilité du système international. Gilpin discerne un cycle de vie caractérisant l'évolution des grandes puissances, composé pour l'essentiel de quatre étapes.

La première est une phase d'expansion où la grande puissance parvient à créer un surplus économique. Elle mobilise cet excédent au profit de sa politique étrangère. Autrement dit, l'Etat vise à accroître sa puissance grâce aux moyens économiques dont il dispose et la population est prête à en payer les coûts.

S'ensuit une phase de consolidation où la grande puissance profite de ses acquis. Lors de cette étape, l'Etat devient conservateur et, partant, moins innovateur. En outre, sa population devient plus réticente à financer l'expansion qui lui paraît beaucoup trop onéreuse et répugne à faire les frais (économiques et humains) du déploiement de son pays sur la scène internationale.

Dès que l'Etat hégémonique doit faire face à l'émergence de nouvelles puissances, il franchit une étape supplémentaire, celle du défi. Lors de cette troisième phase émergent des Etats challengers, bénéficiant de la dynamique de l'expansion initiale : ces derniers arrivants sont parvenus à acquérir un surplus économique et à bénéficier de l'acquis économique et technologique de la puissance précédente. La grande puissance connaît alors une certaine forme d'enlèvement provoqué par l'apparition de nouveaux acteurs qui prétendent aux mêmes objectifs et au même statut.

Cette phase peut donner lieu à une quatrième et dernière étape, celle du déclin. Ce relais d'une puissance hégémonique par une autre peut s'opérer de deux manières. Soit la passation des pouvoirs se fait de manière violente ; soit le changement s'effectue de façon pacifique comme après 1945, lorsque la Grande-Bretagne accepta de jouer un rôle moins important dans l'arène mondiale au profit d'une nouvelle puissance, les Etats-Unis.

B. La théorie de la stabilité hégémonique chez Gilpin

Gilpin consacrera une grande partie de son ouvrage sur l'Economie politique des Relations internationales⁹ à la puissance hégémonique américaine dans le monde. Le politologue américain y soutient que, depuis les années soixante-dix, la puissance mondiale des Etats-Unis est entrée dans une phase d'enlèvement et s'interroge sur l'évolution du système international après le début du déclin hégémonique américain. Durant les années quatre-vingt surtout, cette question sera au cœur des travaux des spécialistes en Relations internationales. A l'instar de Gilpin, ils considéraient que le système international était structuré en trois pôles dominants. Les milieux académiques parlaient de « triade », c'est-à-dire d'un monde capitaliste dominé par

⁹ R. GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, *op. cit.*

trois leaders, commerciaux, économiques et potentiellement politiques, représentés par les Etats-Unis, la Communauté européenne de l'époque et le Japon.

Une telle configuration du pouvoir, où la prépondérance des Etats-Unis sur la scène mondiale décline et où le pouvoir commence par passer à de nouveaux acteurs, est, selon Gilpin, porteuse de risques d'instabilité et de conflits dans le système international. Dans son optique en effet, la stabilité mondiale et en particulier le bon fonctionnement de l'économie libérale exigent une puissance hégémonique reconnue, capable d'assumer au niveau global des responsabilités politiques et militaires. La puissance hégémonique est garante des règles du jeu de l'ordre économique et politique libéral international.

Gilpin reprend à son compte cette hypothèse de la « stabilité hégémonique » développée par l'historien libéral Charles Kindleberger (1910-2003) : l'historien-économiste américain avait démontré que le krach boursier de 1929 et le chaos international qui avait suivi avaient pour cause l'absence de puissance capable d'assumer un rôle hégémonique mondial¹⁰. Il faudra attendre l'après-guerre pour que les Etats-Unis prennent le relais de la Grande-Bretagne et instaurent un nouveau régime libéral par le truchement des institutions économiques internationales de Bretton Woods. D'après Gilpin, la *pax britannica* et la *pax americana* ont constitué des facteurs d'ordre et de stabilité internationale. Durant toute cette période, la Grande-Bretagne comme les Etats-Unis ont créé et sanctionné les règles du libre-échange, assuré l'établissement et le développement d'un système monétaire international et garanti la sécurité des investissements. Enfin, l'expansion continue de l'économie et la croissance accélérée des sociétés transnationales depuis les années cinquante allèrent de pair avec la mise en place d'un cadre politique et économique stable, propice à cette évolution (voir *infra*, chapitre IV).

La question qui reste source de controverses entre spécialistes est la suivante : un système international peut-il subsister lorsqu'il perd le soutien politique d'une grande puissance hégémonique ? Gilpin n'y croit pas plus que Kindleberger. Il souligne – avant la première guerre du Golfe de 1991 et la relance économique américaine des années quatre-vingt-dix – que les Etats-Unis ont perdu leur prépondérance stratégique et que leur économie n'a plus le même dynamisme ; d'autant qu'elle est concurrencée par des régions telles que le Japon et la Communauté européenne de l'époque. Dans un ouvrage récent, il réitère cette affirmation tout en considérant la Chine comme l'un des plus importants challengers des Etats-Unis¹¹.

D'après lui, l'érosion de la puissance économique américaine s'opère entre les années soixante et soixante-dix. Elle aura pour conséquence l'abandon par les Etats-Unis du système monétaire international de Bretton Woods et, partant, d'importantes turbulences monétaires et financières. Pour Gilpin, le déclin américain a entraîné la

¹⁰ C. KINDLEBERGER, *The World in Depression. 1929-1939*, Londres, Allen Lane, The Penguin Press, 1973 ; C. KINDLEBERGER, *The World in Depression, 1929-39*, chapitre 14, « An Explanation of the 1929 Depression », Berkeley, University of California Press, 1973, p. 291-308.

¹¹ R. GILPIN, *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, *op. cit.* Le débat sur l'hégémonie aux Etats-Unis est très vaste et comprend un courant libéral dont le leader est R. Keohane et un courant néo-marxiste canadien (voir le chapitre IV).

fin du système qui lui était associé. Sans puissance hégémonique capable d'exercer un « rôle de police et de gestion », les pays riches poursuivront une compétition anarchique rendant l'économie mondiale instable. Raison pour laquelle il refuse de considérer la globalisation comme un facteur d'harmonie et de paix bénéficiant à tous. En fait, les tensions entre les Etats-Unis et les puissances émergentes vont continuer à s'accroître car chacun tente de tirer le meilleur profit des ressources rares et du partage de la richesse. Ce que Gilpin qualifie de « néo-mercantilisme », cause de la mondialisation conflictuelle. Les différents pôles de pouvoir tendent à utiliser le commerce à des fins politiques, fût-ce au prix de conflits commerciaux et politiques. Le néo-mercantilisme répond au calcul « coûts/bénéfices » de chaque acteur.

Ceci étant, Gilpin fait la distinction entre une forme « bénigne » et une forme « maligne » de néo-mercantilisme. Le néo-mercantilisme bénin repose sur une demande sociale interne de protectionnisme du marché intérieur. Il répond à un souci de stabilité socio-politique interne et de défense du bien-être et des acquis des citoyens (de l'Etat, de l'organisation régionale,...). Le néo-mercantilisme malin, en revanche, se caractérise par des motivations et des attitudes de puissance tournées vers l'extérieur, agressives et déstabilisatrices, désirant parfois s'ériger en nouvelles superpuissances. Il peut s'exprimer au niveau politique voire militaire et les conflits peuvent être d'ordre commercial comme de nature politico-militaire.

C. La centralité de l'Etat adaptée à la mondialisation

En continuité sur ce point avec l'Ecole réaliste, l'Etat occupe une place centrale dans les analyses de Gilpin : il ne cesse de le considérer comme l'acteur principal de la scène mondiale malgré les affaiblissements qu'il a connus du fait de la globalisation galopante et les thèses sur son déclin. A ses yeux, les raisons qui ont déterminé la création de l'Etat-nation et sa centralité dans le cadre du système westphalien sont toujours valables. L'Etat continue de représenter le cadre institutionnel servant de pont entre le développement économique et le développement scientifique. Par ailleurs, Gilpin est persuadé qu'il n'existe pas de structure politique correspondant au marché mondial et l'Etat reste donc irremplaçable. Il permet aussi d'établir le meilleur équilibre entre le besoin de représentation des citoyens et l'effectivité extérieure. Alors que le niveau infranational gagne sur le plan de la représentativité, il perd en efficacité extérieure. Au contraire, le niveau supranational gagne en efficacité extérieure mais perd sur le plan de la représentativité. Ceci fait dire à Gilpin que l'Etat reste le meilleur point d'équilibre entre la représentativité et l'effectivité extérieure.

Le régionalisme supranational, l'UE, les ensembles régionaux en Amérique latine et en Asie, pourraient cependant être les nouveaux acteurs du jeu néo-mercantiliste global décrit plus haut. Gilpin est d'ailleurs à l'origine des courants expliquant l'émergence du régionalisme par des arguments liés à l'EPI et au néo-réalisme¹². Il fonde l'avenir des relations internationales sur la combinaison de trois éléments : la globalisation conflictuelle, le régionalisme et le néo-mercantilisme.

¹² R. GILPIN, « Attori nell'economia globale », in R. RAGIONIERI (éd.), *Culture e conflitti nella globalizzazione*, Firenze, Olski, 2002, p. 31-62.

3. L'Économie politique internationale de Susan Strange : l'État, un acteur parmi d'autres sur la scène mondiale ?

Plusieurs spécialistes de l'Économie politique internationale rejettent catégoriquement l'idée d'un système international stato-centré et considèrent que l'État n'est plus qu'un acteur parmi d'autres. Susan Strange¹³ n'accorde pas la même importance que Gilpin à l'État sur la scène internationale. Pour comprendre ce qu'est l'EPI, elle cherche à dégager les structures sociales, économiques et politiques qui affectent les systèmes de production, d'échange et de distribution. Selon sa définition de l'Économie politique internationale, le système économique international tel qu'il est constitué résulte des « arrangements » économiques, sociaux et politiques de la production, de l'échange et de la distribution. Il ne découle donc pas uniquement de la logique du marché ou du hasard, mais plutôt de décisions humaines, de règles, de coutumes et de centres d'autorités. Strange cherche à voir où se situent les centres d'autorités dont les décisions façonnent le cours des choses et les rapports de force et de pouvoir au niveau international. Ces centres se situent en général de moins en moins au sein des États.

Elle distingue deux types de pouvoir¹⁴ :

- le « pouvoir relationnel » (rapport de force) qui donne lieu à une sorte d'obligation où une grande puissance oblige une puissance de moindre envergure à un certain comportement ; c'est le pouvoir de type classique ;
- le « pouvoir structurel » : c'est un pouvoir d'influence indirecte des structures de l'économie politique internationale dans le cadre duquel les acteurs doivent agir et se développent.

Elle y distingue quatre types de structures de pouvoir. La première est la structure de sécurité, prioritaire dans le passé et surtout à l'époque du bipolarisme. La deuxième est la structure de production qui, d'après Strange, représente un pouvoir essentiel. Il s'agit de savoir « qui produit quoi ? ». A travers ce pouvoir se structurent des alliances. Des entreprises se développent et gagnent en autonomie par rapport à l'État. Elles deviennent transnationales. L'influence croissante des sociétés transnationales perturbe l'efficacité des politiques économiques nationales. Ce qui a pour conséquence d'amenuiser l'autorité de l'État au point que celle-ci se déterritorialise et perd de son emprise tant sur son territoire que sur son économie territoriale¹⁵. Ces entreprises drainent de grandes quantités de flux financiers nécessaires à la prospérité et à la cohésion sociale des États. L'autorité étatique est tributaire des ressources matérielles

¹³ Susan Strange fut journaliste économique internationale, professeur à la London School of Economics, à l'Institut de Florence et à l'Université de Warwick en Angleterre où elle décédera en 1998. Ses écrits sont considérés comme incontournables dans l'étude de l'EPI. Parmi ses nombreux ouvrages de référence, on citera *Casino Capitalism* (1986), *States and Markets* (1988), *Rival States, Rival Firms : Competition for World Market Shares* (1991) et *The Retreat of the State* (1996).

¹⁴ S. STRANGE, *States and Markets*, Londres, Pinter, 1988.

¹⁵ S. STRANGE, *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, CUP, 1996 ; Id., « Territory, State Authority and Economy : a new realist ontology of global political economy », in R. Cox (éd.), *The New Realism. Perspectives on multilateralism and world order*, Londres, MacMillan, 1997, p. 3-19.

des entreprises transnationales qui ont acquis un rôle considérable aussi bien dans la politique intérieure des Etats que dans la dynamique des relations internationales¹⁶.

Susan Strange distingue un troisième pouvoir de structure : la structure de finance. La possibilité de déplacer des capitaux en l'espace de quelques secondes modifie les rapports de force, amenant ainsi des changements au niveau de la politique internationale. En effet, la déréglementation financière a contribué à donner aux milieux financiers de la planète les moyens d'évaluer et d'anticiper en permanence les décisions des pouvoirs publics, au point de constituer un contre-pouvoir puissant, incontrôlé et anonyme (la crise financière internationale de 2008-2009 l'a abondamment prouvé).

Le quatrième et dernier pouvoir est la « structure de la connaissance ». Strange reprend à son compte la vaste littérature consacrée à l'importance de la matière grise, de la recherche scientifique et technologique au niveau de l'économie mondialisée et des hiérarchies nouvelles qui sont en train de se constituer¹⁷. Elle accorde une influence certaine aux structures de la connaissance (« *knowledge society* »), à l'accumulation scientifique, technologique, notamment aux nouvelles technologies de l'information (TIC) en mettant en exergue leur impact énorme sur le pouvoir structurel. Les TIC jouent un rôle central dans la compétitivité des entreprises au niveau international ainsi qu'au niveau des hiérarchies entre les acteurs et de l'agenda international. Pour Strange, la connaissance est source de pouvoir. Ce qui est nouveau, c'est que la connaissance est créée non seulement par l'Etat mais aussi par d'autres centres d'autorité : les entreprises, les pouvoirs locaux et infrarégionaux, l'autorité supranationale, comme dans le cas très pertinent de l'Union européenne (voir la stratégie de Lisbonne pour une société européenne de la connaissance).

Pour Strange, les trois dernières structures globales (de production, de finance et de connaissance) mettent en question la centralité de l'Etat dans le cadre de la « *multilevel governance* globale ». L'Etat serait devenu un centre de pouvoir parmi d'autres au sein de l'économie globale, ce qui remet radicalement en question un pilier des approches réalistes et néo-réalistes. Ce système de « *multilevel governance* » (MLG) est qualifié par certains de « Nouveau Moyen Age » pour plusieurs raisons¹⁸. L'autorité de l'Etat est mise en question ainsi que la centralité politique au profit d'un système centrifuge, riche en chevauchements d'autorités et de loyautés (tant économiques que politiques), parfois chaotique, où la logique fonctionnelle prime sur la logique territoriale.

¹⁶ J. STOFORD, S. STRANGE et J. HENLEY, *Rival States, Rival Firms : Competition for World Market Shares*, Cambridge, CUP, 1991.

¹⁷ R. REICH, *The Work of Nations*, 1991.

¹⁸ Pour une analyse critique du « néo-médiévalisme », voir A. GAMBLE, « Regional Blocs, World Order and the New Medievalism », in M. TELÔ (éd.), *The EU and New Regionalism*, Londres, Ashgate, 2007, p. 21-36.

SU

PI
sur le:
un tra
Ces aj
théori
leur p
intern
l'Etat,
(elles
ont in
Et
liées à
côté,
influe
S. Gil
évolu
grâce
World

1
études
de Bin
traduit