

LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE : PLUS SEULEMENT UNE AFFAIRE D'ÉTATS

IL 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.

33

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. De ces deux visions du monde naissent deux représentations de la diplomatie économique que l'on va tenter d'explicitier. On s'interrogera pour finir sur ce que pourraient être les priorités à venir de la diplomatie économique.

1. 18 octobre 1997.

LA VISION TRADITIONNELLE DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

34 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'économie 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 en assurer la stabilité, tel est le problème essentiel qui se pose à la diplomatie économique.

35

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 seul 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.

36 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 qu'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.

37

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. Henley, *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.

firme-firme est celui de la globalisation : c'est dans ce contexte qu'il faut penser le développement du commerce intra-firmes, les stratégies de localisation et le processus d'intégration-désintégration de la chaîne de production au niveau mondial. L'accroissement rapide du nombre des fusions-acquisitions et l'importance grandissante des montants en jeu (341 milliards de dollars en 1997 et les plus importantes jamais réalisées ont toutes eu lieu en 1998, pour un montant de plus de 500 milliards de dollars, l'équivalent du PIB des Pays-Bas) illustrent le rôle prépondérant des relations entre firmes dans la définition des règles de fonctionnement de l'économie mondiale. Enfin, l'enjeu des relations entre États est celui de leur souveraineté et de leur capacité de réaction face à la montée en puissance des acteurs privés.

38 Une telle conception de la diplomatie économique a plusieurs conséquences importantes. La première souligne l'effacement des frontières entre politique interne et action économique extérieure des États. D'une part, l'État apparaît plus que jamais comme le médiateur entre les stratégies des entreprises, souvent perçues comme une menace, et la cohésion sociale de son territoire. Des politiques généralement considérées comme purement domestiques, comme celles touchant à l'éducation, aux transports ou à la fiscalité, sont désormais discutées dans le contexte de la compétitivité nationale, perçue comme le meilleur moyen de promouvoir la croissance et d'élever le niveau de vie national. D'autre part, l'efficacité de la diplomatie économique d'un État dépend de sa capacité à mettre en œuvre, en interne, les résultats de ses négociations. Les difficultés des gouvernements français à faire accepter les réformes de la politique agricole commune, négociées au niveau européen ou au niveau des accords commerciaux internationaux, en sont une illustration. La mise en œuvre du résultat de la diplomatie économique résulte plus des choix politiques produits par les rapports de forces locaux que de l'application de la rationalité économique.

Faire intervenir d'autres acteurs que les acteurs étatiques souligne que les États ne dirigent pas l'organisation de l'économie mondiale, mais n'en sont que l'un des acteurs qui y négocient leur participation et leur capacité d'influence. Les États définissent des stratégies pour tenter de répondre aux modifications de leur environnement extérieur, liées notamment aux décisions des acteurs privés. Mais, ce faisant, ils contribuent eux-mêmes de manière dialectique à la redéfinition du système international. Les États ne disparaissent pas sous le poids d'une contrainte économique extérieure, ils changent dans le cadre d'un système international dynamique qu'ils contribuent, avec d'autres, à façon-

ner. Globalement, on peut dire que les États cherchent à passer du *welfare state* au *competitive state*, de l'État-providence à l'État compétitif. Dans une étude récente, Ronen Palan, Jason Abbott et Phil Deans ⁶ ont étudié les stratégies compétitives des États face à la mondialisation économique et ils n'en ont trouvé pas moins de sept. De même qu'il n'y avait pas une seule manière d'organiser l'État-providence, il existe une grande variété dans la définition des stratégies compétitives des États. Ce n'est pas l'objectif ici d'examiner dans le détail ces stratégies, mais on peut les mentionner pour illustrer leur diversité. On peut ainsi repérer la « stratégie de la taille » par la création d'espaces régionaux ; celle de « l'État développeur » sur le modèle asiatique ; la « stratégie du bouclier » d'intégration sélective dans l'économie mondiale alliant secteurs protégés et dynamisme des exportations et des investissements extérieurs ; la « stratégie de l'hégémonie », définie comme l'utilisation d'une position de pouvoir étatique dans le système international à des fins d'avantage compétitif ; la stratégie du « fordisme périphérique », surtout présente dans les pays en développement ; la « stratégie du parasite », représentée par les paradis fiscaux et les centres financiers off-shore ; et la « stratégie de l'exclusion formelle », celle par exemple de nombreux pays africains, exclus de tout rôle formel significatif dans l'économie mondiale.

39

États et entreprises sont confrontés à l'élaboration de stratégies complexes où les options possibles sont variées et les agendas à traiter multiples. Les entreprises doivent gérer la multiplication des incertitudes politiques auxquelles elles doivent faire face dans l'ensemble des pays où elles interviennent. Elles doivent également ne pas perdre les batailles technologiques, financières et commerciales engagées avec leur concurrents. Les États doivent arbitrer entre leurs objectifs internes et leur stratégie compétitive. Ils doivent également s'assurer de la qualité de leurs partenaires privés et pouvoir déterminer si les promesses issues des compromis passés avec les investisseurs internationaux seront effectivement tenues. La capacité administrative à gérer la complexité est ainsi devenue un élément essentiel de la réussite de la diplomatie économique des États et des entreprises.

6. *State Strategies in the Global Political Economy*, Londres, Pinter, 1996.

QUELLES PRIORITÉS SUR L'AGENDA ?

La première priorité pour les États est sûrement de se doter des spécialistes nécessaires à la gestion et à la compréhension de ces situations complexes. Sauf exception, les économistes se préoccupent peu des questions de pouvoir (non quantifiables) et les spécialistes de relations internationales s'intéressent peu au domaine économique au-delà de l'approche traditionnelle. Les pays anglo-saxons semblent mieux relever le défi, ils forment depuis une quinzaine d'années déjà ces spécialistes « d'économie politique internationale » qui traversent allègrement les disciplines et jettent des ponts entre l'histoire, la science politique, l'économie et la gestion d'entreprise. La France a pris un certain retard dans ce domaine qu'il lui faudra combler si elle souhaite ne pas se laisser distancer⁷.

40

La mondialisation économique a modifié les conditions d'exercice et les rapports de force de la diplomatie économique. Trois résultats peuvent être mis en évidence. D'abord, les États ont perdu de leur pouvoir relatif d'influence au profit des acteurs économiques privés. Ensuite, le bref passage en revue des différentes stratégies étatiques a montré la capacité différente des États à agir dans le jeu de la diplomatie économique et donc sur leurs propres sociétés. Enfin, et c'est sans doute le plus important pour l'avenir, des zones de « non-gouvernance » (*ungovernance*), qui échappent aux contrôles publics ou privés, se développent. La première d'entre elles est la finance internationale qui représente aujourd'hui le talon d'Achille du capitalisme mondialisé. On a pu montrer ailleurs que les autorités publiques n'étaient plus à même d'en maîtriser les évolutions du fait d'une complexité croissante et que les mécanismes actuels de régulation sont globalement inefficaces⁸. D'une manière générale, la libéralisation financière internationale est devenue source de nombreux dangers pour l'économie mondiale : opacité, spéculation et mafia en sont les caractéristiques principales. Difficile en effet de parler des mouvements internationaux de capitaux sans signaler la part croissante de l'argent sale dans le système financier international. A la drogue et autres trafics en tout genre (armes, matériel nucléaire, immi-

7. Les négociateurs français de l'Uruguay Round s'étaient plaints à cet égard de l'insuffisance des outils conceptuels mis à leur disposition pour répondre aux négociateurs américains.

8. Voir Christian Chavagneux et Éric Nicolas, « L'influence des acteurs privés sur la régulation financière internationale », *Politique étrangère*, n° 3, 1997. Pour une analyse complète, voir Susan Strange, *Mad Money*, Manchester, Manchester University Press, 1998.

gration illégale...) s'ajoutent les capitaux des détournements de revenus fiscaux et l'argent de la corruption publique. Il est difficile, par nature, de chiffrer l'ampleur de ces capitaux internationaux mais on estime que le montant des ventes des seuls trafics s'élèverait à 800 milliards de dollars par an dont 320 milliards seraient blanchis par le système financier international⁹. Ce qui représenterait, pour l'année 1996, l'équivalent impressionnant d'environ 16 % des mouvements de capitaux internationaux officiellement connus. D'une manière générale, toutes les études sur la criminalisation de l'économie mondiale concluent à l'imbrication croissante des secteurs légaux et illégaux.

En plus de la finance internationale et de la criminalisation de l'économie mondiale, s'impose une troisième priorité de la diplomatie économique qui touche à la définition d'une éthique économique internationale. La protection des consommateurs en est l'un des domaines d'application. L'épisode de la « vache folle » et les controverses actuelles concernant la commercialisation internationale des organismes génétiquement modifiés illustrent l'absence tout autant que la nécessité de règles en la matière.

41

Ces trois priorités ne sont du ressort exclusif d'aucun acteur du système international. Elles réclament que soient établis des compromis entre autorités publiques, entre acteurs privés et entre autorités étatiques et non étatiques. Elles symbolisent parfaitement la nécessité d'abandonner la vision traditionnelle de la diplomatie économique. Non seulement parce que les États n'en sont plus les acteurs exclusifs, mais aussi parce qu'à se préoccuper des seules relations interétatiques, on oublie que se creusent les trous noirs de la régulation économique mondiale qui sont la source des plus grands dangers pour le bien-être de la planète.

9. Voir Jean de Maillard, *Un monde sans loi*, Paris, Stock, 1998.

R É S U M É

Nul ne remet en cause l'importance prise par l'économie comme champ majeur de l'activité diplomatique. On peut y voir la simple extension des actions extérieures des États qui restent les agents structurants du système international. Mais on peut, à l'inverse, souligner la montée du pouvoir relatif des acteurs économiques privés et étendre la définition de la diplomatie économique au triangle des relations États-États, États-firmes et firmes-firmes. C'est au cœur de ce triangle que doivent et peuvent se négocier les trois problèmes de l'économie politique globale : l'absence de régulation de la finance internationale, la criminalisation de l'économie mondiale et le manque d'éthique économique internationale.