

THÉORIES DES « RÉGIMES »,
ÉCONOMIE POLITIQUE INTERNATIONALE
ET SCIENCE POLITIQUE :
RÉFLEXIONS CRITIQUES (*)

PAR

PIERRE NOËL (**)

A la mémoire de Susan Strange

L'économie politique internationale (EPI) soulève en France un intérêt croissant. Ce champ de recherche né aux États-Unis au début des années soixante-dix est resté, jusque très récemment, une spécialité anglo-saxonne. Du moins, l'EPI telle qu'on la parle dans les départements de relations internationales américains ou britanniques. Car, si relève de l'EPI toute tentative d'appréhender l'économie internationale (ou mondiale) dans des termes autres que ceux de l'économiste « standard » – et c'est bien la tendance qui se dessine – alors la France possède une réelle tradition, notamment d'inspiration marxiste, mais pas seulement (que l'on pense par exemple à un auteur comme François Perroux). Les économistes et sociologues français s'inspirant à un degré ou à un autre du marxisme occupent d'ailleurs une place non négligeable dans les sommaires et les bibliographies de certaines publications académiques spécialisées, telle la *Review of International Political Economy* publiée au Royaume-Uni depuis 1994. Mais cette mouvance demeure relativement marginale et consiste, pour une bonne part, à « recycler » des analyses para-marxistes au fond assez peu originales. L'EPI institutionnellement reconnue, celle qui occupe une place croissante dans les congrès et les revues de relations internationales et de science politique, avec ses thématiques, ses débats, ses auteurs incontournables, est encore très peu pratiquée (encore moins enseignée) en France. L'ouvrage de Gérard Kébabdjian serait donc la première tentative en langue française pour « présenter cette discipline » (1) [10] (2).

(*) À propos de Gérard KÉBABDJIAN, *Théories de l'économie politique internationale*, (Seuil, « Points Économie », 1999, 308 p.).

(**) Étudiant de Doctorat à l'Institut d'études politiques de Grenoble, Institut d'Économie et de Politique de l'Énergie (CNRS, Grenoble).

(1) Notons toutefois le petit ouvrage de Philippe HUGON, *Économie politique internationale et mondialisation* (Paris : Economica, 1997) et le numéro que la revue *Économie et Sociétés* a consacré à l'EPI : *Études d'Économie Politique Internationale*, Ch. CHAVAGNEUX, S. STRANGE et J. COUSSY (dir.) (Grenoble, PUG, 1998), qui comporte un *survey* du champ de recherche rédigé par Ch. CHAVAGNEUX. Signalons également la synthèse présente dans la seconde édition du *Théories des relations internationales* de J.-J. ROCHE (Paris, Montchrestien, 1997, p. 91-104), et celle de J. COUSSY dans l'ouvrage dirigé par M.-C. SMOUTS, *Les nouvelles relations internationales* (Presses de Sc. Po., 1998).

(2) Les chiffres entre crochets renvoient à la pagination de *Théories de l'économie politique internationale*.

Il ne le fait cependant que de manière partielle, centrant son étude sur les théories dites des « régimes internationaux ». Or, ces travaux représentent essentiellement une tentative pour penser la coopération entre États dans le cadre de la méthode du « choix rationnel » (*section I*). Nés dans les départements de science politique, se référant explicitement aux grands courants des théories des relations internationales, ils donnent pourtant de l'ordre international une vision dans laquelle le politiste se reconnaît difficilement (*section II*). Nous chercherons à montrer que les approches en termes de régimes se révèlent finalement assez pauvres et d'un faible intérêt pour qui entend penser politiquement l'ordre économique mondial (*section III*).

LES THÉORIES DES RÉGIMES INTERNATIONAUX : ÉCONOMIE DE LA COOPÉRATION ENTRE ÉTATS

L'auteur est économiste, professeur d'économie à Paris-VIII et directeur de recherches à l'ISMEA (institut créé par F. Perroux). Son précédent ouvrage faisait déjà largement référence aux auteurs et aux problématiques de l'EPI, en particulier en ce qui concerne le traitement de l'hégémonie dans l'ordre économique mondial (3). Néanmoins, l'EPI est née de la nécessité qu'ont ressentie les *politistes*, devant les modifications profondes dans les structures de l'ordre international révélées au tournant des années soixante-dix, de remettre en question leurs analyses et leurs outils. Le livre de G. Kébabdjian est publié dans une collection consacrée à la pensée économique contemporaine, et requiert parfois une certaine familiarité avec la microéconomie moderne. Un livre d'économiste, donc, s'adressant aux économistes, mais consacré à des travaux de science politique ? Ce paradoxe, nous le verrons, recèle un problème de fond.

Théories de l'économie politique internationale ne répond que partiellement au programme affiché par son titre : il s'agit en fait d'une présentation de théories de la coopération interétatique, fondées sur la méthode du choix rationnel – en clair, les outils de théorie des jeux utilisés par la microéconomie contemporaine – formant ce qu'il est convenu d'appeler le cadre d'analyse des « régimes internationaux ». Il est très difficile de définir précisément ce qu'est un régime international (4) – et le livre dont il est ici question ne lève guère cette difficulté. Le concept est employé pour désigner des réalités *a priori* très différentes : les institutions économiques issues de Bretton Woods, l'organisation du marché pétrolier qui prévalait jusqu'au début des années soixante-dix, l'Union européenne, constituent autant de régimes et

(3) G. KÉBABDJIAN, *L'économie mondiale. Enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Seuil, 1994 (voir notamment les chapitres 2 de la première partie et 3, 4 et 5 de la seconde).

(4) À tel point que Stanley HOFFMANN a pu écrire : « L'ouvrage collectif édité par S. KRASNER sur les 'régimes internationaux' est à la fois édifiant et troublant (en raison d'un mélange d'incertitudes conceptuelles et de tautologies) ». « L'ordre international », *Traité de Science Politique*, M. GRAWITZ et J. LECA (dir.), PUF, 1985, t. 1, p. 693.

n'ont pourtant que peu de choses en commun. On apprend aussi que dans le cadre d'une économie nationale, l'État « *met en cohérence* » différents régimes, salarial et monétaire, par exemple [144]; mais également [143] qu'il peut exister un « *régime colonial* », ensemble de règles concernant les relations entre colonisateur et colonisé; ou que le régime de protection des ours polaires est « *robuste* » [248]. En fait, les auteurs appartenant à ce courant entendent s'inscrire dans le mouvement néo-institutionnaliste en sciences sociales – dans la typologie établie par P. Hall et R. Taylor (5), il s'agirait de la branche « *choix rationnel* » de cette mouvance [12, 142 suiv.]. Les régimes correspondent alors à des dispositifs institutionnels, facteurs d'ordre dans les relations économiques internationales, conçues comme spontanément désordonnées et chaotiques.

L'appellation est souvent étendue, dans la littérature, à tout facteur organisationnel de la vie internationale. L'objet principal des théories des régimes demeure toutefois la coopération interétatique en matière de gestion de l'économie mondiale. C'est là, en effet, que la situation de prédilection de cette approche – le problème d'action collective – se manifeste avec le plus d'évidence [146-153]. L'idée est que les États, en particulier du fait de l'interdépendance des économies nationales, de la présence d'externalités et de bien collectifs (6), ont un intérêt commun à coopérer dans la gestion de l'économie mondiale. Cet intérêt se manifeste notamment dans le maintien d'un système commercial ouvert et d'un système monétaire et financier stable, perçus comme deux conditions structurelles de la prospérité des nations. Mais la logique de la coexistence des États – acteurs « *égoïstes* » en situation « *d'anarchie* » – a toutes les chances de les conduire à bafouer cet intérêt commun, avec pour résultat une situation largement sous-optimale (au sens de Pareto) (7).

Face à ce problème, que la théorie économique assimile à une « *défaillance du marché* » (8), la coopération au sein d'un domaine fonctionnel de l'économie mondiale (*issue-area*) peut s'appuyer sur des « *principes, normes, règles, et procédures de décision autour desquels convergent les anticipations des*

(5) Peter HALL et Rosemary TAYLOR, « La science politique et les trois néo-institutionnalismes », *R.F.S.P.*, 47(3-4), 1997.

(6) *Externalité* (ou effet externe) : affectation, positive ou négative, du bien-être d'un ou plusieurs agents économiques liée à l'activité de tiers, n'impliquant cependant aucune transaction, rémunératrice ou compensatrice, entre les uns et les autres; la présence d'externalités est donc, dans la théorie néoclassique, un facteur de « *défaillance du marché* » (*market failure*). *Bien collectif* (ou bien public) : bien dont la consommation par un agent ne diminue pas la quantité disponible pour autrui, et dont le producteur ne peut ni empêcher quiconque de le consommer, ni s'assurer la rémunération liée à cette consommation; ces biens sont produits soit par l'État, soit par un philanthrope, soit par un agent qui gagnerait davantage à produire lui-même le bien (le rendant par là disponible aux autres) qu'il ne perdrait si le bien n'était produit par personne.

(7) Optimum de Pareto : situation collective où le bien-être d'un agent quelconque ne peut-être amélioré qu'aux dépens d'au moins un autre agent. Toute autre situation est dite sous-optimale.

(8) Il s'agit en fait d'une défaillance de la coordination décentralisée *telle que la conçoit l'économie néoclassique*, entre des agents aux caractéristiques *bien particulières*, et au regard d'une définition *bien particulière* de ce que serait une situation optimale. Ce genre de « *défaillance* » n'est pas forcément réhibitoire pour qui se donne du marché, de ses participants et de ses « *missions* », une vision plus réaliste. Voir par exemple Pascal SALIN, *La concurrence*, PUF, « *QSJ* », 1995.

acteurs » – et qui définissent un régime international. Ce constat trouve son origine dans l'observation de la période de « stabilité des régimes économiques » entre la fin des années quarante et le début des années soixante-dix (assimilée à une période d'hégémonie américaine) (9), ou du XIX^e siècle libéral sous domination anglaise, contrastées avec des périodes où l'absence d'hégémonie s'accompagne d'une instabilité chronique de l'économie mondiale et de défaillances graves dans la production de biens collectifs essentiels. À partir des observations de l'historien Ch. Kindleberger sur la crise des années trente, Robert Keohane élabore la théorie de la « stabilité hégémonique » (10) : la stabilité de l'ordre économique international est liée à la présence d'un « hegemon » bienveillant, responsable et plus ou moins bienveillant, qui impose une coopération mutuellement bénéfique et prend à sa charge l'essentiel des coûts liés à la production et à l'entretien des biens collectifs internationaux, ou des institutions qui les dispensent.

L'hégémonie semble nécessaire à l'émergence des régimes, c'est-à-dire des institutions qui rendent possible la coopération. Toutefois, le même auteur précisera plus tard que les régimes peuvent parfois survivre au déclin de l'hégémonie, même si ce n'est pas la règle (11). *Le déclin de l'hégémonie* : voilà l'origine de ce courant de littérature qui a dominé les études d'EPI pendant toute la décennie quatre-vingt et le début de la suivante. Les bouleversements survenus dans les relations économiques internationales à partir de la fin des années soixante sont interprétés comme les conséquences d'une remise en cause de l'hégémonie américaine, liée au rattrapage du Japon et de l'Europe, précipitant l'effondrement des régimes instaurés après-guerre (12). Les théoriciens des régimes sont donc généralement pessi-

(9) Période dont les théoriciens des régimes ont une vision largement mythique, ce qui est assez grave au vu du statut de référence qu'elle revêt dans toutes leurs études. L'association, évidente pour ces auteurs, entre hégémonie américaine, institutions multilatérales et stabilité de l'économie mondiale avant 1970, est très largement exagérée, au moins si l'on considère le système monétaire et l'ordre pétrolier – deux des trois domaines les plus souvent évoqués (y compris par G. KÉBABDJIAN) comme illustration de l'efficacité des régimes d'après-guerre. On sait que, dès la fin des années cinquante, le « régime » monétaire issu de Breton Woods ne fonctionnait plus, ou plutôt qu'il ne tenait que parce que les banques centrales européennes et japonaises acceptaient d'accumuler des dollars, qu'elles ne transformaient pas en or. Quand R. KEOHANE écrit : « *In 1967 the world capitalist system, led by the United States, appeared to be working smoothly. [...] gold could still be obtained from the United States in exchange for dollars (...)* » (« The theory of hegemonic stability and changes in international economic regimes, 1967-1977 », in O.R. HOLSTI et al. (dir.), *Change in the International System*, Boulder, Col., Westview Press, 1980, p. 131), il serait sans doute contesté par n'importe quel historien de la période. Quant au système pétrolier, il était aussi éloigné d'un « régime » qu'il est possible de l'être : il reposait depuis les années trente sur le contrôle du marché par une organisation informelle réunissant les principales compagnies internationales, soumise dès les années cinquante à des pressions concurrentielles croissantes de la part de « nouveaux entrants », et à des revendications des pays « hôtes » pour un meilleur partage des profits. Les analyses de la scène pétrolière internationale en termes de régime sont d'ailleurs aussi rares que peu convaincantes (y compris celle, souvent citée, de R. KEOHANE), comme l'a montré R. LEAVER dans « International Oil and International Regimes : Mirages in a Desert », *Australian Journal of International Affairs*, 44(2), 1990.

(10) R. KEOHANE, « The Theory of Hegemonic Stability », art. cité.

(11) R. KEOHANE, *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton U.P., 1984.

(12) Voir Oran YOUNG, « International Regimes : Toward a New Theory of Institutions », *World Politics*, volume 39, octobre 1986, pp. 104-105 : « Without doubt, this burst of work on regimes or, more broadly, on international institutions reflects an emerging sense, especially among Americans, that the international order engine-

mistes sur l'avenir de l'ordre économique mondial, l'égalisation des « *capacités matérielles* » rendant très improbable l'émergence de régimes solides.

*
* *

Le livre de G. Kébabdjian fait clairement apparaître qu'il ne s'agit là que d'une branche des théories des régimes, identifiée par le label « *néoréaliste* ». Une autre famille, dite « *néolibérale* », est plus optimiste : « *L'approche néolibérale va chercher à démontrer que, du point de vue du logicisme économique, nul hégémon n'est en général nécessaire pour assurer l'offre de régimes internationaux et que la logique des intérêts individuels (étatiques) peut être suffisante pour créer les arrangements institutionnels adéquats à la solution des problèmes de coordination posés par l'«anarchie»* » [199]. Elle est donc porteuse d'un « *message d'espoir* » : les régimes permettant la coopération peuvent émerger « *de manière endogène à la suite d'arrangements institutionnels entre agents guidés par la seule logique de leurs intérêts individuels dans des jeux répétés* » [200]. Davantage, les régimes – les dispositifs institutionnels – peuvent s'avérer superflus, la coopération entre agents égoïstes en situation d'anarchie ayant des chances, sous certaines conditions, de survenir spontanément.

En fait, le débat entre néoréalistes et néolibéraux se concentre sur la nature des gains que chaque État peut attendre de la coopération [228 suiv.] : si l'on considère que l'acteur prête attention aux gains absolus, c'est-à-dire qu'il ne s'intéresse pas aux gains des autres, à condition que les siens soient positifs, la « *coopération entre égoïstes* » peut survenir spontanément ; si, en revanche, chaque État accorde une grande attention aux gains relatifs, c'est-à-dire à la manière dont les positions relatives de tous les « *joueurs* » seront affectées par la coopération, celle-ci risque d'être beaucoup plus problématique.

Pour terminer cette courte présentation, osons un jugement de valeur : le livre de G. Kébabdjian est un modèle de pédagogie, permettant au lecteur un tant soit peu familier des problématiques abordées de comprendre précisément les différentes approches des « *régimes* », à la fois leurs méthodes et leur « *vision du monde* » ; ce manuel constitue un travail d'orfèvre qui vient combler un vide dans la littérature francophone (13). C'est d'ailleurs précisément cette clarté dans la présentation, fruit d'une réelle maîtrise des outils

red by the United States and its allies in the aftermath of World War II is eroding rapidly and may even be approaching the verge of collapse ». Également KINDLEBERGER, « *International public goods without international government* », in, *The International Economic Order*, N.Y., Harvester Wheatsheaf, 1988, p. 135 : « *The point of all this is that after about 1971, the United States, like Britain from about 1890, has shrunk in economic might relative to the world as a whole, and more importantly, has lost the appetite for providing international economic public goods* ».

(13) Peut-être dans la littérature, tout court : à notre connaissance, l'ouvrage de G. KÉBABDJIAN n'a pas d'équivalent en anglais. On trouve de bons recueils de texte sur les « *régimes* » ainsi que, ça et là, des critiques partielles de cette approche ; non pas de présentation didactique et synthétique du corpus en question.

utilisés (14), qui permet au politiste de réagir sur le fond, d'exprimer un point de vue critique sur ce que nous disent les théories des régimes, notamment en regard de ce qu'elles prétendent nous dire.

THÉORIES DES RÉGIMES ET THÉORIE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Devant la complexification et l'abstraction croissante des modèles et des analyses, les politistes seraient mal inspirés de protester : ils se sont placés d'eux-mêmes sur un terrain où les économistes sont les plus agiles ; à cet égard, la « récupération » des théories des régimes par ces derniers n'est pas étonnante, dans un pays où l'analyse économique des faits sociaux, à travers la méthode dite du choix rationnel, n'occupe pas la place qu'elle tient ailleurs. C'est à un niveau plus profond que doit se poser la question du statut des travaux sur les régimes au regard de la science politique. Une manière de le faire consiste à questionner le sens des intitulés qui témoignent du passé politologique des théories des régimes – plus précisément, de leur participation initiale au renouveau des théories des relations internationales : *néo-réalisme* et *néo-libéralisme*. En quoi les travaux ainsi répertoriés se rattachent-ils aux traditions qu'évoquent ces labels ? En quoi s'en écartent-ils, et que nous disent ces écarts sur la vision de l'ordre international sous-jacente aux théories des régimes ?

Gérard Kébabdjian accorde une grande importance à la distinction entre familles néoréaliste et néolibérale de théories des régimes. Ce choix permet de discuter en détail les modèles de théorie des jeux sur lesquels s'appuient les différents travaux. L'enjeu intellectuel sous-jacent consiste à repousser toujours plus loin les limites de la coopération spontanée, la charge de la preuve reposant sur les néolibéraux : les prémisses – égoïsme des acteurs (étatiques) et caractère anarchique de leur coexistence – acceptés par tous, définissent un problème d'action collective que les raffinements théoriques doivent permettre de surmonter. L'auteur évoque explicitement le lien entre les théories qu'il étudie et les familles de pensée auxquelles elles sont sensées se rattacher : le réalisme et le libéralisme comme théories des relations internationales [22 suiv., 38 suiv., 147]. Or, l'interprétation donnée est pour le moins problématique : d'une part, elle tend à prendre pour argent comptant ce que les théoriciens des régimes disent eux-mêmes à ce sujet ; d'autre part (cette seconde lacune étant sans doute la cause de la précédente), elle se

(14) Disons-le tout net : ce livre n'aurait pu être écrit par un internationaliste français ; si l'on trouve maintenant, dans la communauté des politistes, quelques bons spécialistes de la méthode du choix rationnel appliquée à l'échange électoral ou à la théorie des constitutions, la méthodologie économique – plus grave : les *questions économiques* elles-mêmes – reste une *terra incognita* pour les spécialistes français de relations internationales.

base sur des visions à notre sens erronées des pensées libérale et réaliste en relations internationales.

*
* * *

Néoréalisme et néolibéralisme seraient les successeurs des modèles libéraux et réalistes. Mais la définition que G. Kébabdjian donne de ceux-ci se présente davantage comme une justification *a posteriori* de la représentation de la vie internationale que véhiculent les théories des régimes, que comme une véritable présentation des courants réalistes et libéraux « classiques ».

Le modèle libéral [22 suiv.] serait celui d'un marché mondial, où des individus maximisateurs, « *asociaux et apolitiques* », échangent librement pour le plus grand bien-être collectif, générant spontanément un ordre dont le conflit est absent. « *De façon très naturelle, l'économie politique internationale libérale apparaît alors comme un prolongement de la théorie économique néo-classique* » [24]. « *L'épistémologie du modèle libéral est en vérité très simple : elle consiste à analyser le politique en termes purement économiques* » [id.], ce qui conduit à étudier les phénomènes internationaux à partir des logiques d'intérêt, « *très secondairement à partir des logiques de pouvoir comme dans le modèle réaliste* » [25]. Car c'est au modèle réaliste, son symétrique parfait, que s'oppose principalement cette vision libérale : dans le modèle réaliste « *les États-nations sont les acteurs principaux de l'économie politique internationale et les unités de l'analyse* » (15) et forment un système anarchique [31]; « *les États-nations sont des agents rationnels ayant en vue la puissance* », et non la maximisation de leur bien-être matériel [33]; enfin, les États hiérarchisent leurs objectifs et font toujours primer le politique (la puissance), sur l'économique (la richesse) [34-35].

Pour le théoricien « néo », la rupture avec ces modèles classiques s'avère nécessaire quand on veut penser la coopération et les institutions qui la rendent possible; car pour les libéraux celle-là est spontanée donc celles-ci superflues (du fait de l'harmonie des intérêts), alors que le réalisme tient la coopération pour impossible.

Le besoin de régimes ne peut être établi qu'en sortant du paradigme des anciens modèles libéral ou réaliste. Le modèle libéral imaginait un monde d'intérêts harmoniques. De ce fait, l'interaction des intérêts individuels aboutissait naturellement à l'optimum et un régime n'était pas nécessaire. Le modèle réaliste imaginait un monde d'intérêts antagoniques. De ce fait, un régime était impossible. Les auteurs qui adhèrent au « credo néo » (néo-réalistes et néolibéraux) arrivent à rendre compte de l'existence des régimes parce qu'ils se placent dans un univers où les intérêts sont partiellement convergents et partiellement divergents, un univers complexe dans lequel coexistent des forces centrifuges et centripètes, et donc dans lequel se posent des « dilemmes d'action collective ». L'analyse se situe

(15) Sur ce point les deux « modèles » sont identiques puisque, contrairement à sa première hypothèse, l'économie internationale néoclassique (que G. KÉBABDJIAN assimile au libéralisme classique en EPI) ne met pas en scène des individus mais des États, auxquels on attribue des fonctions-objectifs. On retrouvera ce point plus loin.

alors dans « l'entre-deux des intérêts », un univers plus conforme à la réalité des relations internationales, où coexistent des intérêts communs et des intérêts conflictuels. Dans un univers où les motivations sont à double face, les points de vue libéral classique (coopération invisible par les actions) et réaliste classique (pur conflit) apparaissent comme des situations limites sans grande portée pratique. [147]

Dès lors, il suffit de formaliser cette représentation « plus conforme à la réalité », et de faire « jouer » les acteurs pour voir comment ils peuvent coopérer.

Comme dans les anciennes « robinsonnades », les deux joueurs sont supposés être des acteurs « souverains » et plongés dans un environnement « anarchique » (il n'y a pas d'instance de coercition, de régulation ou même de communication entre eux : le jeu est donc « non coopératif ») et ils sont présumés, évidemment, préoccupés par leur seul intérêt. *En d'autres termes, on part d'un modèle initial qui se conforme en tout point aux hypothèses du modèle réaliste* (16). [149]

Tout cela légitime effectivement la méthodologie des théories des régimes mais repose, aux yeux du politiste, sur une confusion. Les « régimes » modélisent la politique internationale, dans le cadre de la méthode du choix rationnel, en sorte que les problèmes d'action collective occupent une place centrale (17). Cette modélisation participe d'un « économisme logique » (18) qui n'a strictement rien à voir avec les pensées réaliste et libérale en relations internationales. Pour l'internationaliste, les « modèles » que donne G. Kébabdjian sont des constructions *ad hoc*, fort éloignées de l'univers intellectuel des réalistes comme des libéraux ; leur seule fonction semble être d'établir, *par contraste*, la légitimité des théories des « régimes », soulignant leur apport méthodologique et surtout leur plus grande fidélité à la réalité.

Les choses s'éclaircissent quand on considère cette remarque de l'auteur : « *C'est en fait le clivage libéralisme-marxisme qui a balisé toute la réflexion en EPI : le tiers exclu était le réalisme. Aujourd'hui, comme on l'a déjà dit, c'est l'opposition libéralisme-réalisme qui constitue l'axe principal de la dynamique de la recherche en EPI.* » [30] Ce soi-disant basculement dans l'histoire des idées révèle la confusion sur laquelle repose une bonne partie de l'ouvrage : contrairement à ce que suggère l'auteur, le « libéralisme » en relations internationales (*l'internationalisme libéral*) auquel s'oppose le réalisme, ne se confond nullement avec la théorie économique néoclassique, repoussoir traditionnel du marxisme en économie internationale. L'opposition réalisme/libéralisme renvoie au dialogue entre deux familles de pensée en théorie politique, à propos de l'ordre l'international. Nous montrerons que les théories

(16) Nous soulignons. Nous contesterons fermement cette affirmation : une telle « robinsonnade » est totalement extérieure à l'univers intellectuel de la pensée réaliste.

(17) Remarquons qu'on se donne ainsi, *par construction*, le problème et le moyen de le résoudre – dilemme d'action collective et théorie des jeux. Rien n'indique que dans la réalité, les problèmes internationaux se présentent souvent de la sorte : qu'il s'agisse de tensions politiques ou de problèmes économiques, la centralité du dilemme d'action collective dans la vie interétatique reste à démontrer historiquement.

(18) Selon l'expression de Richard ASHLEY. Voir « Three Modes of Economism », *International Studies Quarterly*, volume 27, 1983, pp. 463-496.

des régimes dénaturent profondément ce dialogue auquel elles prétendent avoir donné forme scientifique.

*
* *

Dans la théorie politique, l'international occupe une place singulière. On peut même considérer que chez tous les grands auteurs, les rapports *entre* unités politiques se situent « *hors politique* » (19). Il existe en effet une dichotomie, insupportable au philosophe, entre l'existence politique des individus (des sujets), et l'existence a-politique des nations – la seconde réduisant à néant, théoriquement et historiquement, par le truchement de la guerre ou de sa simple possibilité, les bienfaits de la première (20). Cette tension irréductible entre l'interne et l'international est le socle commun, la scène sur laquelle se déroule le débat entre réalistes et libéraux – et non, comme on lit souvent, la marque du réalisme.

Ce socle peut se ramasser en une proposition, forcément lapidaire : en l'absence de pouvoir supérieur aux États qui ne procède de leur volonté, l'ambition légitime des communautés politiques à la survie et à la prospérité – sans parler de l'ambition à l'extension aux dépens des autres – a toutes chances de générer des tensions, dont rien ne garantit qu'elles se régleront sans recours à la force (21). Parler à ce propos d'« anarchie » et d'« égoïsme », c'est déjà introduire de sérieuses ambiguïtés. Mais tirer de cette analyse générale un modèle des relations internationales, où interagissent des « États » parés des attributs d'*homo œconomicus*, dans un contexte leur interdisant *a priori* de se coordonner spontanément vers un résultat pareto-efficient revient, de toute évidence, à parler d'autre chose, à changer radicalement de problématique et non seulement de méthode.

De l'observation de la vie internationale, objet si particulier au regard de la théorie politique la plus classique, la pensée réaliste tire essentiellement des préceptes de politique étrangère, une *praxis* : prudence et modération dans les rapports avec les autres États, recherche de l'équilibre des puissances par le jeu des alliances, primauté éventuelle, en cas de dilemme, de ce pragmatisme sur les principes philosophiques et moraux. Elle peut aussi, dans un registre historique, montrer que ce sont effectivement de tels préceptes qui guident l'action des hommes d'États et des chancelleries – ou à l'inverse pointer les conséquences funestes de principes d'action alternatifs. Un Kissinger, qui a joué sur les deux tableaux, incarne parfaitement cette pensée réaliste. Quant à la pensée libérale, elle perçoit les « données » fonda-

(19) Nicolas TENZER, *La politique*, Paris, PUF, 1995, p. 60 : « *Que l'extérieur à la cité ait été pensé hors politique est une constante de la philosophie politique* ».

(20) Voir Pierre HASSNER, « Guerre et paix », in, *La violence et la paix*, Paris, éditions Esprit, 1995, notamment pp. 28-29, 34.

(21) On trouve de superbes développements de cette proposition dans tous les grands textes classiques, par exemple *Paix et guerre*, de R. ARON, ou *The Anarchical Society*, de H. BULL.

mentales du système international comme définissant un obstacle à surmonter, de nature à la fois philosophique – le libéralisme peut-il penser l'ordre international ? – et pratique – quelles politiques mener, quelles institutions créer, qui puissent promouvoir l'extension à l'échelle du monde, des conditions de la « vie bonne » que fournit la démocratie libérale ? L'œuvre d'un Stanley Hoffmann, parmi d'autres, illustre cette double quête, à laquelle le nom de Wilson est définitivement attaché du côté de la pratique politique.

Voilà ce que recouvre l'opposition entre libéraux et réalistes en relations internationales, à laquelle est sensée se rattacher l'opposition néoréalistes/néolibéraux au sein de la théorie des régimes. Faute de connaître l'origine de ces notions, devenues de simples appellations, Gérard Kébabdjian commet des erreurs importantes, du point de vue de la science politique, dans les illustrations qu'il donne des différents modèles. Par exemple : « *Chez les libéraux ou marxistes, on recherchera toujours des motivations économiques derrière les actions internationales, même quand ces motivations paraissent obscures (guerre du Vietnam par exemple). Les réalistes n'ont pas ce genre de problème car, pour eux, la principale motivation des acteurs internationaux n'est pas leur bien-être matériel* » [35].

C'est évidemment l'inverse qui est vrai : le libéral appréciera une guerre à l'aune des principes qui la motivent ; il la soutiendra si c'est le rétablissement d'une situation conforme au droit, la réprouvera s'il ne s'agit que de la promotion d'un intérêt national contre un autre, quel qu'en soit la nature. Le réaliste, lui, n'a pas d'opposition de principe à une guerre menée au nom de l'intérêt national, fut-il économique, à condition que le moyen soit proportionné à la fin. Quand les deux justifications concurrentes sont possibles – la guerre du Golfe est ici un exemple frappant – le libéral n'a pas besoin des considérations d'intérêt (économique) pour justifier une guerre livrée au nom du droit ; le réaliste n'aurait pas forcément besoin des oripeaux juridiques pour habiller une opération conforme à l'intérêt économique – mais il préfère parfois passer pour un libéral, ce qui soulève des questions débordant le cadre de cet article. Face à l'enlisement au Vietnam, les libéraux dénonçaient, sur les campus, la honte d'une guerre d'oppression ; les réalistes avaient des mots très durs contre une opération qui, au nom d'un principe appliqué sans discrimination – le *containment* – et au mépris de la réalité – la « perte » du Vietnam n'avait aucune conséquence potentielle sur la sécurité des États-Unis ou même l'équilibre bipolaire – faisait courir le risque d'une montée aux extrêmes (22).

Gérard Kébabdjian écrit encore que si l'attitude libérale (et marxiste) consiste à « *attribuer un fondement économique aux phénomènes politiques* », « *le réalisme cherche à remonter aux déterminations politiques pour rendre compte de l'économie internationale* » [36]. Là encore cela ne tient pas.

(22) La critique réaliste de la doctrine du *containment* est développée par Robert W. TUCKER dans *Nation or Empire* (Johns Hopkins University Press, 1966), et *Isolationism* (Universe Books, 1972).

Remonter aux déterminations politiques de l'économie internationale est éminemment une attitude libérale : un Rueff ou un Hayek ne font pas autre chose à longueur d'ouvrages – même si c'est souvent pour déplorer les modalités de cette détermination (23). À l'inverse, attribuer un fondement économique aux phénomènes politiques n'est caractéristique du libéralisme classique que si l'on entend par « phénomène politique » la formation et la régulation de l'ordre collectif, et non telle action de la puissance publique. L'économie politique est née dans l'opposition aux théories contractuelles du politique, comme un projet philosophique de réduction de l'ordre politique au produit non pensé de la poursuite de l'intérêt individuel (24) ; l'explication économique des décisions publiques, à quoi fait référence G. Kébabdjian, relève d'une tout autre démarche, très éloignée du libéralisme classique – même si elle vise en général à expliquer pourquoi les politiques libérales, préférables dans l'absolu, ne sont pas mises en œuvre par les États.

Un dernier exemple finira de nous convaincre des conséquences malheureuses de cette confusion sur la nature du réalisme et du libéralisme. L'auteur voit dans les critiques du libre échange au XIX^e siècle (notamment F. List) les rares « *précurseurs réalistes en EPI* », hors les mercantilistes qui leur sont antérieurs [30]. À quoi il faudrait ajouter, au XX^e siècle, les noms de Perroux, Keynes (au moins celui des *Conséquences économiques de la paix*) et Hirschman. Or il semble difficile d'imaginer pensée plus opposée à l'esprit du réalisme que celle de F. Perroux, dont l'œuvre en économie internationale est une dénonciation virulente de la prévalence des intérêts des nations dominantes, et une invitation à rétablir plus de justice (à « *dominer l'effet de domination* »), par des institutions appropriées. De même le texte de Keynes, nourri de son expérience dans la préparation et la négociation du traité de Versailles, est un réquisitoire contre les hommes d'État (notamment Clémenceau) qui, incapables de sortir de la logique de l'affrontement, ont étranglé l'Allemagne et préparé les conditions du second conflit mondial : *The Economic Consequences of Peace* peut légitimement être considéré comme un document à l'appui du libéralisme dans les relations internationales (25). Quant à List et aux mercantilistes, il faudrait, pour se prononcer, mieux connaître leur pensée que ne les connaît le rédacteur de ces lignes ; signalons simplement que la critique du libre échange ne suffit pas à classer un auteur parmi les précurseurs du réalisme ; à l'inverse, on peut être fermement convaincu du bien fondé de la libéralisation du commerce mondial et

(23) Voir, par exemple, le dernier chapitre de *La route de la servitude*, où Hayek analyse les causes politiques de la chute de l'ordre libéral du XIX^e siècle, et envisage les conditions politiques de sa restauration. Alors que l'on s'achemine (en 1944) vers l'établissement d'autorités économiques internationales cantonnées dans un rôle technique, Hayek voit le salut dans une autorité politique mondiale, ne s'attribuant aucun rôle économique. (PUF, « Quadrige », 1993, p. 158-169.)

(24) Voir Pierre ROSANVALLON, *Le capitalisme utopique. Histoire de l'idée de marché* [1979] (Seuil, 1998), notamment chapitre 2, ou Jean-Pierre DUPUY, *Le sacrifice et l'envie* (Calmann-Lévy, 1992), chapitre. 1.

(25) Il s'ouvre d'ailleurs sur une description du « paradis économique » dont la catastrophe de 1914 a précipité la chute, que Hayek aurait pu signer.

rester un strict réaliste – en fait il n'y a pas de lien nécessaire et univoque entre les deux positions.

*
* *

Il semble impossible d'établir une continuité entre la problématique des régimes internationaux et le débat classique qui structure la réflexion politique sur l'ordre international. La pensée libérale ne postule aucune harmonie des intérêts entre États, ne conclut nullement à l'automatisme de la coopération, ni à l'atteinte spontanée d'un quelconque optimum. La tradition réaliste ne place aucune nécessité dans l'antagonisme des intérêts et ne tient pas pour impossible le développement d'une coopération entre États. Mais cette distorsion, si fréquente par ailleurs, semble ici nécessaire à la justification du double choix sur lequel reposent les théories des régimes : le choix du dilemme d'action collective comme problème central des relations internationales ; le choix subséquent de la théorie des jeux comme outil privilégié de l'étude de l'ordre international.

Il y a plus grave. On pourrait objecter que la filiation établie avec le libéralisme, et l'apport supposé des « régimes » par rapport à cette tradition sont réels, à condition de conserver comme référence le « libéralisme économique ». Il n'en est rien. Chez les économistes libéraux classiques (Ricardo et Smith par exemple, puisque G. Kébabdjian y fait référence), on ne trouvera nulle démonstration de la *spontanéité de la coopération*, mais seulement de *l'intérêt de chaque nation* au libre échange – qui sont deux choses bien différentes (26) : les *conditions politiques* du libre échange sont non seulement

(26) Il convient de s'arrêter sur ce point capital. On trouve chez E.H. CARR, comme chez d'autres figures importantes du réalisme classique, une critique virulente de la doctrine de « l'harmonie des intérêts » présentée comme la marque du libéralisme d'un Adam Smith et qui, devenue vision dominante dès le milieu du XIX^e siècle (*via* Bentham et Mill), puis de nouveau entre les deux guerres mondiales (sous l'influence de Wilson), aurait supprimé tous sens politique chez les hommes d'État face aux contradictions de leurs temps et aux conflits mondiaux en gestation (CARR, *The Twenty Years' Crisis 1919-1939* [1939], éd. Papermac, 1995, chap. 3 à 5, *passim*). Or, que dit A. SMITH ? (I) Qu'à l'intérieur, la *collectivité nationale* a intérêt à laisser les individus poursuivre librement leurs intérêts propres, qu'elle en retirera le plus grand profit ; non pas, comme l'écrit Carr, que les intérêts de *chaque individu* seront rendus, spontanément et de manière indolore, compatibles avec ceux de *tous les autres*. La « main invisible » n'est douce à la collectivité *que parce qu'elle est dure aux individus*, les contraignant en permanence à se remettre en cause, à faire le meilleur usage de leur capital, à innover, etc., sous peine de se retrouver démunis. Le rôle de l'État (exactement comme chez Locke, d'ailleurs), est précisément de garantir aux individus la jouissance paisible des fruits de ce comportement intéressé mais éminemment bon pour la collectivité. Ainsi, même si Smith transposait dans l'ordre international sa théorie de l'économie politique « interne », on ne serait pas en présence d'une doctrine de « l'harmonie des intérêts » ; mais tel n'est pas le cas. (II) En effet, Smith nous dit ensuite que chaque nation a intérêt à laisser ses marchands commercer avec ceux de n'importe quelle autre nation ; mais il est tout à fait conscient qu'il n'y a pas ici de puissance publique pour garantir à chaque nation la paisible jouissance du produit de son « industrie » : l'intérêt partagé au libre-échange n'enlève rien au fait que les nations ne peuvent compter que sur elles-mêmes pour se défendre des agressions extérieures, et qu'elles doivent s'y préparer : « *Le premier des devoirs du Souverain [est] celui de protéger la société contre la violence et l'invasion d'autres sociétés indépendantes* » (*Richesse des nations*, V, I, 1). Ainsi, la fonction étatique de « *rempart protecteur de l'intégrité du territoire et de la nation* » est, chez Smith comme chez son ami Ferguson, le pendant extérieur de la fonction de « *garant des arbitrages interindividuels* » à l'intérieur (voir l'introduction de C. GAUTHIER à son édition de *l'Essai sur l'histoire de la société civile* de Ferguson, PUF, 1992, p. 80). Ces philosophes introduisaient donc, conformément à la pensée politique classique, une différence de nature irréductible entre

nécessaires, mais fragiles et incertaines, toujours à construire. Se retrouve-t-on alors devant un problème d'action collective ? Rien n'est moins sûr, puisque sur ce point les libéraux classiques, comme leurs successeurs de l'économie politique néolibérale (Hayek, Röpke, etc.), ont une position *unilatéraliste* (27) : ils enjoignent les États libéraux d'abaisser unilatéralement leurs barrières, *quelle que soit l'attitude des autres*. La condition même du dilemme d'action collective est ainsi écartée.

Reste à comprendre pourquoi les théoriciens originels des régimes, qui étaient tous des internationalistes formés dans les départements de science politique, ont donné à leurs modèles des labels – « néolibéralisme » et « néoréalisme » – apparemment si peu justifiés. La clé nous semble résider dans la réception de l'ouvrage de Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, publié en 1979 (28). L'ambition de son auteur était d'inaugurer le réalisme « néo » à prétention scientifique, c'est-à-dire basé sur le logicisme économique (29). C'est là la véritable origine de la vulgate réaliste, qui passe depuis pour *le* réalisme et qui se résume en une double proposition : étant donné « l'égoïsme » des États, mais surtout « l'anarchie » dans laquelle ils évoluent, (1) le conflit est une réalité permanente du système international et (2) celui-ci tend toujours vers une situation d'équilibre par le jeu des alliances. Le néoréalisme de Waltz devient *la* référence réaliste ; or, tout ce qui s'oppose au réalisme et qui ne relève pas du marxisme, relève du libéralisme ; donc, les travaux basés sur les hypothèses de Waltz (anarchie, égoïsme) (30), mais n'aboutissant pas à ses conclusions (permanence du conflit), deviennent le « néolibéralisme ». C'est par ce syllogisme académique *made in USA* que les théories des régimes en sont venues, tout naturellement, à s'inscrire dans cette matrice « renouvelée », autour d'une axe discriminant séparant *néoréalisme* et *néolibéralisme*. Qu'au passage on se soit éloigné, et même complètement coupé, des préoccupations qui habitaient les traditions réa-

l'ordre interne et l'ordre international. Que l'idéalisme en relations internationales – fondé sur un hypothétique effacement, à la faveur du « progrès », de cette différence de nature – ait eu des conséquences historiques fâcheuses est un fait ; mais on en cherchera en vain l'origine, chez Smith notamment, dans une doctrine de « l'harmonie des intérêts » des nations (Carr) ou de la « coopération interétatique spontanée » (Kébabdjian) que les pères de l'économie politique libérale, véritables penseurs du politique, ignoraient.

(27) C'est ce qu'ont établi les travaux de Razeen SALLY, de la London School of Economics. Voir par exemple, « Classical Liberalism and International Economic Order : An Advance Sketch », *Constitutional Political Economy*, 9(2), 1998. Pour une critique des théories des régimes à l'aune de l'économie politique néolibérale, voir R. SALLY, « The International Political Economy of Wilhelm Röpke : Liberalism 'From Below' », *Millennium : Journal of International Studies*, 26(2), 1997, pp. 322-323.

(28) A Reading (Mass.), chez Addison Wesley.

(29) Outre l'ouvrage précité, voir sur ce point précis, du même auteur, « Realist Thought and Neorealist Theory », *Journal of International Affairs*, 44(1), printemps 1990.

(30) Sur la querelle méthodologique entre anciens et nouveaux réalistes, G. Kébabdjian prend position pour Aron contre Waltz [46-47], alors que les théoriciens des régimes se conforment entièrement aux prescriptions de Waltz – et s'en prévalent.

liste et libérale en relations internationales, c'est ce qu'il faut aujourd'hui mettre au jour.

*
* *

La vision de l'ordre international portée par les théories des régimes s'avère, sur le fond, extrêmement pauvre. Elle consiste en un « réalisme post-conflictuel » doublé d'un « libéralisme contractuel interétatique ». L'anarchie dont se prévalent les « régimes » se définit par l'absence d'autorité supérieure aux « joueurs », susceptible de les contraindre à choisir une attitude plutôt qu'une autre. Ceux-ci évoluent donc dans un contexte où la maximisation de leur utilité individuelle est la seule loi de leur comportement, leur unique motif à agir. Qu'on y réfléchisse bien : il s'agit là de l'exact opposé de l'anarchie – ou de l'état de nature – dans laquelle les réalistes voyaient l'*ultima ratio* de la vie internationale : l'absence d'autorité supérieure s'y traduisait d'abord par la soumission potentielle à quiconque est plus puissant que soi – et non par une liberté sans borne – sans autre recours que la mobilisation, auprès d'autres États, d'une puissance à même de rétablir l'équilibre (31). Ce qui a disparu n'est ni plus ni moins que l'essentiel : le caractère problématique de la coexistence d'entités politiques se voulant autonomes – sans qu'on nous explique ce qui, dans la réalité historique, permet d'envisager ce passage à un monde où les États ne parviendront peut-être pas à coopérer, mais ne songeront en tout cas jamais à user de la violence (32). On perd ce qui fait la richesse de la tradition réaliste : la méditation sur le tragique de l'histoire humaine comme histoire politique, vécue dans le cadre de collectivités qui semblent retourner vers l'extérieur la violence qu'elles permettent de juguler à l'intérieur.

Au sein des théories libérales du politique, on peut distinguer deux grandes familles : les théories du contrat d'un côté, l'économie politique de l'autre. Que les théories des régimes n'appartiennent pas à la seconde, c'est l'évidence même (nous y reviendrons plus bas) ; elles prétendent en revanche relever du contractualisme libéral. Elles s'inscrivent en fait dans la mouvance des théories économiques de la « constitution », à la suite du *public choice* (33). « Pour qu'il y ait régime, écrit G. Kéabdjian, il faut que le système

(31) Dans les termes de Max Weber, les moyens de coercition, dans les relations internationales, sont aux mains des seules personnes susceptibles d'en appeler au droit ; « Dans ce cas, le 'droit' subjectif de l'individu ou des individus n'existe, du point de vue sociologique, que dans la mesure où il est possible de compter sur la fidélité des compagnons de clan à leur devoir de prendre part à la querelle et d'exercer la vengeance du sang (...), et si ces compagnons possèdent la force nécessaire pour donner du poids au droit revendiqué ». *Économie et société* [1922] (Pocket, 1995), vol. 2, p. 22.

(32) Ainsi, quand J.-J. ROCHE voit dans la théorie des régimes la conceptualisation d'une anarchie plus « mature » que chez les réalistes (*Théories des relations internationales*, p. 106 suiv.), il ramène sans doute à un changement de degré ce qui nous apparaît comme un changement de nature.

(33) Signalons, puisqu'il manque à la bibliographie (par ailleurs très complète) de G. KÉABDJIAN, l'article de Bruno FREY, « The Public Choice View of International Political Economy », (*International Organization*, 38(1), hiver 1984), où l'on peut lire : « Face à l'impossibilité générale d'obliger des acteurs nationaux indépendants à coopérer, le problème du passager clandestin [free-rider problem] peut être surmonter si l'on trouve

considéré soit organisé selon une 'Constitution', une 'charte fondamentale'.[142] Dans cette approche, le pacte et ses règles contraignantes sont « reconstruits » selon la méthode utilitariste de l'économie normative : on montre qu'ils peuvent être choisis par des individus rationnels et maximisateurs, puisqu'ils rendent compatibles des comportements hétérogènes, permettant par là « d'atteindre des états inaccessibles au système laissé à lui-même ». Dans le cas des « régimes internationaux », cela implique une limitation de souveraineté des États participants [143].

L'extension, au-delà des frontières de l'État national, des bienfaits attachés au « contrat social » constitue effectivement le problème auquel s'attache l'internationalisme libéral; mais on se trouve ici devant une version singulièrement appauvrie de cette réflexion. Tout d'abord, si l'ordre introduit par les « régimes » est de nature constitutionnelle, on doit regrouper dans la catégorie « charte fondamentale » des réalités aussi différentes que les institutions de l'Union européenne, les règles de l'Organisation mondiale du commerce ou les facteurs organisationnels du marché pétrolier avant 1970. Cela ne tient pas : dans de nombreux cas étudiés par les théoriciens des régimes, rien n'indique que les « institutions » donnent naissance à un ordre plus conforme à l'idéal libéral que ne le serait un ordre « spontané », purement marchand ou « anarchique » : le cas de l'ordre (ou du régime) pétrolier entre la Première Guerre mondiale et les années soixante-dix est un bon exemple de cette contradiction. Quand bien même les régimes introduiraient effectivement des facteurs de « paix par la justice », ces « constitutions » resteraient très partielles et limitées, n'apportant que très peu des bienfaits liés au constitutionalisme libéral, à très peu de personnes. Plus grave : les régimes s'apparentent à des contrats sociaux *interétatiques*, ce qui distingue radicalement l'ordre qu'ils génèrent de l'ordre issu d'un pacte social entre individus. Ce pacte entre États, nécessairement très limité, est bien évidemment insuffisant pour le libéral; un pacte mondial entre individus, lui, est à jamais hors d'atteinte : dans tous les cas, « la tentative de définir un contrat social en matière de questions internationales débouche sur une impasse » (34).

Le libéralisme des « régimes » perd en fait l'essentiel de la richesse de la tradition libérale en relations internationales, c'est-à-dire une réflexion à la fois philosophique et pratique sur les moyens d'étendre, au-delà de l'État, les bénéfices que procurent aux individus les institutions libérales : subordination du pouvoir au droit; possibilité de changer pacifiquement de gouvernants; conciliation entre protection des libertés individuelles et possibilité

des règles ou arrangements constitutionnels qui établissent les conditions de la coopération »; l'auteur précise en note que ces arrangements constitutionnels entre États présentent « une forte analogie avec le 'consensus social' ou le 'contrat constitutionnel' entre individus au sein d'un pays »; il renvoie ensuite à l'ouvrage fondateur de BUCHANAN et TULLOCK, *The Calculus of Consent*. Voir B. FREY, art. cité, p. 203 (ital. orig.).

(34) Stanley HOFFMANN, « Mondes idéaux », in J. RAWLS, *Le droit des gens* (trad., Paris : 10/18, 1996), p. 132.

de vivre un destin collectif. Le travail se limite à explorer les conditions logiques d'accord entre des entités « rationnelles », sur des règles contraignantes applicables dans des secteurs très limités de la vie internationale. Dans les termes de David Long, l'internationalisme libéral de la théorie des régimes « *réduit la substance au processus* » : c'est un « *libéralisme émasculé* » (35).

THÉORIES DES RÉGIMES ET ORDRE ÉCONOMIQUE

Le statut des théories des régimes au regard de la science politique soulève donc de sérieux problèmes, puisqu'elles dépouillent de ses enjeux intellectuels et pratiques un débat qu'elles prétendent aborder scientifiquement. Mais ce constat serait d'une portée limitée si ces théories permettaient effectivement d'avancer dans l'intelligence de l'ordre économique mondial – ce qui reste leur prétention première. Or, rien n'est moins sûr. Nous défendrons ici l'idée que les questions posées par ces approches les condamnent à manquer les phénomènes les plus importants pour l'étude de l'ordre économique, et à plaquer sur eux une représentation qui tient sa légitimité de la cohérence des modèles qu'elle autorise – non de son pouvoir explicatif. Nous retracerons la généalogie des théories des régimes au sein des études d'économie politique internationale, mettant en lumière la dérive loin des préoccupations initiales, porteuses, elles, d'enjeux importants pour la science politique.

Les théories des régimes s'intéressent à l'ordre économique mondial, ou plutôt à ses ordres partiels, ou locaux [140]. Elles cherchent à comprendre les conditions d'émergence, de fonctionnement et de déclin des systèmes de règles qui structurent un domaine des relations économiques internationales. On reconnaît bien là une préoccupation familière des sciences sociales, un problème abordé tant par les sociologues que les économistes ou les politistes : celui du « *phénomène organisationnel* » (36). Or les analyses en termes de régimes internationaux ne parlent que de gestion interétatique de l'économie, ou d'institutions multilatérales nées de négociations et d'interactions entre États. Il s'agit d'un rétrécissement considérable de la problématique : dans une économie mondiale très ouverte, où les systèmes productifs sont de moins en moins territorialisées, les stratégies de plus en plus mondialisées, où l'accès au financement est entièrement marchand, où l'épargne circule pratiquement sans entrave sous forme de produits financiers accessibles à Monsieur tout-le-monde et échangés sur des marchés mondiaux, dans cette économie « globalisée » qui s'impose comme le fait social central de cette fin de siècle, la production de l'ordre passe de moins en moins par la médiation

(35) David LONG, « The Harvard School of Liberal International Theory : A Case for Closure », *Millennium*, 24(3), 1995, p. 496.

(36) Pour reprendre le vocable générique de M. CROZIER et E. FRIEDBERG.

du système interétatique. Les initiatives à ce niveau, les négociations multilatérales sur un aspect particulier de l'économie mondiale, quel qu'en soit le forum, ambitionnent généralement – quand elles existent – de corriger un ordre qui leur préexiste, non de le créer *ex nihilo* ; plus souvent encore elles devront se contenter de le subir, ou de le confirmer en l'institutionnalisant. Mais la plupart des domaines de l'économie mondiale n'ont jamais fait l'objet de telles négociations et d'accords interétatiques ; ils n'en connaissent pas moins des régulations, des formes d'organisation, éventuellement porteuses d'une structuration hiérarchisée – en tout cas dignes du plus grand intérêt de la part des sciences sociales et porteuses de lourds enjeux pour la science politique appliquée aux relations internationales, mais sur lesquelles les théories des régimes ne peuvent, par construction, rien nous dire.

Car dans l'économie mondiale, la règle c'est le *non-régime* et le régime, l'exception. L'étude de l'ordre économique, de sa production et de ses transformations, commence à être réellement intéressante quand on a pris conscience de ce fait central. En prétendant réduire le phénomène de l'ordre à sa composante interétatique, en posant une fausse dichotomie entre « situations d'anarchie » et « situations d'ordre » – c'est-à-dire de régime – les théories économiques de la coopération entre États rendent la mondialisation plus obscure, conduisent le chercheur sur une piste la plupart du temps stérile, passent à côté de leur sujet. Il y a bientôt vingt ans que Susan Strange a exprimé tout cela dans un article éloquent, publié dans le volume qui devait consacrer académiquement les théories des régimes (37). Les évolutions survenues depuis, tant l'accélération des transformations de l'économie mondiale que les développements théoriques consacrés aux régimes, ont confirmé cette intuition initiale de l'inadaptation de ces approches à l'objet qu'elles entendent étudier : elles construisent un objet – l'émergence et la dynamique d'institutions interétatiques de gestion de l'économie mondiale – tout à fait marginal par rapport au problème d'ensemble – la production et la transformation de l'ordre dans la nouvelle économie mondiale.

De l'omniprésence du non-régime, les théoriciens des régimes sont bien conscients et G. Kébabdjian se fait l'écho de la manière dont ils abordent ce problème [139], mais là encore sans démarche critique. Le fait que certains domaines de l'économie mondiale connaissent des situations de régime et d'autres non, n'est questionné que de l'intérieur même des théories des régimes : on cherche l'explication dans l'antagonisme des intérêts étatiques, dans la présence de coûts de transaction, les conditions d'accès à l'information, etc. La manière de rendre compte du non-régime devient même un critère de comparaison du pouvoir explicatif des différentes approches [248]. Mais on ne suggère pas la possibilité d'une absence de régime liée à l'existence d'une tout autre forme de structuration du champ concerné, aussi effi-

(37) S. STRANGE, « *Cave! hic dragones* : A Critique of Regime Analysis », in S. Krasner (dir.), *International Regimes*, n° spécial de *International Organization*, 36(2), 1982.

cace qu'elle est soustraite au jeu des États, et qui serait née, fonctionnerait et se transformerait loin des forums multilatéraux. Car l'hypothèse sous-jacente, exposée de manière très claire par G. Kébabdjian, est que le marché « *livré à lui-même* » n'est producteur d'aucun ordre, génère le chaos et l'instabilité préjudiciables aux États parties prenantes du système. Mais il s'agit là, d'une part, d'une appréciation « étato-centrée » et d'autre part, d'une extrapolation à partir d'un jugement généralement admis à propos des marchés financiers. Il est impossible au sociologue et à l'économiste de tenir cette hypothèse pour généralement vérifiée : une grande partie des recherches en sciences sociales sont consacrées, depuis plusieurs décennies, à l'étude de la production endogène de l'ordre dans les systèmes d'action – et leurs résultats montrent le caractère réducteur de la vision de l'ordre portée par les théories des régimes.

Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'ordre introduit par le régime est de nature « constitutionnelle », il repose sur une « charte fondamentale ». La simple existence d'un système d'interdépendance ne signifie donc pas l'existence d'un régime, qui implique un « *ordre institutionnel* » [143]. Un régime doit permettre aux parties prenantes d'agir sur les régularités du système, d'ouvrir sur d'autres trajectoires d'évolution. Or, ce qui est important dans l'étude d'un ordre économique comme de tout ordre local, c'est précisément de *découvrir ce qui crée de l'ordre* dans le système d'interdépendance – ce qui permet « *d'intégrer les conduites* », de rendre les plans compatibles, et d'abord d'assurer la pérennité du système (38). Si on attribue une supériorité *a priori* aux principes d'ordre *conscients* et déposés dans des chartes – qui rapprochent les systèmes d'action concrets d'organisations formelles – on risque de négliger l'essentiel des phénomènes de structuration au sein de l'économie mondiale (39). Ainsi, G. Kébabdjian écrit que s'il existe encore un système monétaire international, « *il n'y a plus d'organisation selon des références communes* », donc plus de régime. Au-delà du consensus général sur la nécessité d'une réforme du système monétaire et financier, le sociologue et le politiste ne peuvent être convaincus : car ce système présente aujourd'hui une très forte capacité à « *intégrer les conduites* » ; il possède une efficacité réelle dans sa fonction de rapprochement entre épargnants et investisseurs ; il a

(38) C'est-à-dire d'étudier la *gouvernance*, pour reprendre un terme générique qui tend à s'imposer. Gérard Kébabdjian écrit [12] que les théories de l'EPI offrent une alternative au thème de la gouvernance globale, « *vraisemblablement plus intéressante, car fondée non sur le 'gouvernement' mais sur les institutions, notamment sous la forme de régimes internationaux* ». Nous avouons ne pas comprendre cette opposition, tant les institutions constituent précisément, dans la littérature néo-institutionnaliste (à commencer par Oliver Williamson), des *governance mechanisms*. Un des théoriciens les plus en vue analyse lui-même les régimes comme les principaux instruments de la gouvernance d'une société internationale dépourvue de gouvernement. Voir Oran Young, *International Governance* (Ithaca, N.Y., Cornell U.P., 1994).

(39) Voir E. FRIEDBERG, *Le pouvoir et la règle* (Paris, Seuil, 1994), qui défend l'idée d'un continuum entre toutes les formes d'action organisée, des plus « anarchiques » (en apparence) aux plus institutionnalisées, appelant le sociologue à mettre l'accent sur les mécanismes concrets de production et de transformation de l'ordre, leur efficacité et leurs modalités d'opération, plutôt qu'à discriminer entre différents types d'ordre sur la base de leur degré de formalisation apparent. Une démarche à l'opposé des analyses en termes de régimes.

conduit, en quelques années, à une uniformisation très poussée des principes de politique monétaire dans le monde. Tout cela ne définit pas autre chose qu'un ordre, dont les principes d'organisation demandent à être étudiés, y compris dans leur dimension proprement *politique* – en les questionnant sous l'angle de la justice distributive, ou en s'interrogeant sur leur genèse et leur diffusion (40). L'analyse des ordres locaux en termes de régimes internationaux semble perdre à la fois l'intelligence sociologique du phénomène organisationnel (41), et l'intelligence proprement politique de l'ordre économique et de sa dynamique.

*
* *

Les théories des régimes internationaux correspondraient à une tentative d'élaboration d'un « *cadre intégré* » [10-13], à la fois économique et politique, pour appréhender l'ordre économique international. Mais la manière dont est conçue cette intégration, comme modélisation de la capacité des États (le politique), à faire émerger des institutions qui encadrent les marchés (l'économique), est fondée sur une dichotomie qui ne rend pas compte des processus d'émergence et de transformation de l'ordre dans les systèmes d'action participant de l'économie mondiale. Conférer à une sphère interétatique autonome une prééminence sur les autres niveaux d'interaction, c'est s'interdire de saisir les « *processus de régulation du jeu* » (J.-D. Reynaud), les « *processus de structuration du champ* » (E. Friedberg), dans lesquels l'action des États, coopérative ou non, *peut* avoir un rôle important, mais dont elle peut aussi bien être totalement absente. C'est précisément le sentiment, chez les politistes, que l'ordre international se formait de plus en plus « à distance » des forums interétatiques, dans les interactions transnationales, qui donna naissance, à la fin des années soixante, aux études d'économie politique internationale. De ce point de vue, la problématique des régimes apparaîtrait comme un retour en arrière.

Dans le contexte de la fin des années soixante et du début des années soixante-dix, les internationalistes prenaient conscience que la multiplication des acteurs et l'intensification des flux transnationaux – notamment économiques – appelaient un effort théorique pour repenser la politique internationale. Les aléas de l'affrontement Est-Ouest et le *balance of powers* ne pouvaient constituer les seuls objets d'étude, alors que, de plus en plus,

(40) C'est un apport central des travaux de Susan Strange que de montrer combien l'extension des régulations marchandes aux dépens des régulations administrées peut correspondre à une *politique*, portée par une forme de « puissance structurante », et ne doit pas être assimilée trop vite à une victoire du marché *sur* le politique.

(41) La transposition de la réflexion institutionnaliste au contexte international n'impliquait pas, contrairement à ce que suggère G. KÉBABDJIAN dans son introduction, de faire des États les agents privilégiés ou exclusifs des systèmes d'interaction, au motif qu'il n'existe pas « *d'homo oeconomicus mundialis* » [12] : le néo-institutionnalisme a toute sa place dans la réflexion sur les ordres locaux dans l'économie mondiale, à condition de faire porter l'analyse sur les systèmes d'action – les marchés – et leurs acteurs *réels*, et de ne pas supposer que l'ordre émerge quelque part au dessus d'eux, dans des jeux interétatiques.

les hiérarchies entre nations semblaient se dessiner différemment, les conditions d'existence des populations paraissaient se jouer ailleurs. L'ordre politique international n'était plus seulement – ou plus d'abord – le résultat de l'affrontement plus ou moins violent entre États; il tendait à devenir, l'usage de la force étant de moins en moins envisageable, un ordre social transnational, fait de liens multiples et divers entre des acteurs privés (42). Keohane et Nye, parmi les premiers, appelèrent à un renouvellement de la théorie des relations internationales pour penser ces nouvelles modalités de formation de l'ordre mondial. Comme contribution, ils proposaient « *d'introduire le paradigme de la politique-monde (world politics) comme substitut au cadre analytique étato-centré* » (43) qui, du fait du développement des relations transnationales, constituait une simplification de moins en moins acceptable. Il convient, nous disaient-ils, de s'intéresser aux relations entre *tous* les acteurs qui, mobilisant consciemment des ressources matérielles ou symboliques dans la poursuite de leurs objectifs, pèsent sur l'environnement et le comportement des autres (44).

Dès leur deuxième ouvrage, nos deux auteurs altèrent radicalement leur problématique et font un grand pas vers ce qui deviendra la théorie des régimes (45). Leur objectif dans ce livre est de comprendre quel « niveau » est le plus déterminant dans la définition de l'intérêt et du comportement des États, notamment de leur propension à coopérer et à s'affronter : à côté du niveau « structurel » – c'est-à-dire de l'insistance sur le caractère anarchique de la scène internationale – ils entendent montrer l'importance du « *process* » – c'est-à-dire des interactions économiques et « sociétales » entre unités nationales : l'opposition entre « néoréalisme » et « néolibéralisme » au sein de la théorie des régimes est tout entière contenue, en germe, dans cette problématique. Mais ce n'est plus du tout celle de 1972 : il s'agissait alors de comprendre la transnationalisation comme modalité à part entière de production de l'ordre mondial, et de repenser la place des États et leur capacité à poursuivre leurs intérêts individuels et collectifs; en 1977 le transnational est rabaissé au niveau d'un simple environnement de formation des préférences de l'acteur étatique. On ne vise plus à théoriser un ordre social émergent « par le bas », avec lequel les États auraient à composer – et qu'ils pourraient le cas échéant instrumentaliser; on cherche à comprendre la politique internationale comme politique interétatique, conduite dans un environnement marqué par l'intensification des flux transnationaux. Le paradigme de la *world politics* est abandonné. On opte pour une problématique *gestionnaire*, qui est celle des analyses en termes de régimes internationaux :

(42) R. KEOHANE et J. NYE, « Transnational relations and world politics : an introduction », *in ibidem*, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1972, p. xxiv-xxv.

(43) *Ibid.*, p. xxv.

(44) *Ibid.*, p. xxiv.

(45) *Power and Interdependence* [1977], 2^e éd., Harper Collins, 1989. Baghat Korany avait déjà souligné le « volte-face » de KEOHANE; voir son *Analyse des relations internationales*, Montréal : Gaëtan Morin, 1987, p. 299.

l'économie politique internationale y est considérée « *comme une inter-relation d'économies nationales que la coopération interétatique est censée réguler (que ce soit sous l'autorité d'une puissance hégémonique ou dans le cadre de la rationalité plus ou moins instrumentale des États et des institutions internationales auxquelles ils adhèrent)* » (46). Le renouvellement des recherches sur l'ordre international passait certainement par une plus grande attention portée aux processus de formation d'ordres transnationaux – démarche dont participait l'émergence des études d'économie politique internationale; les théories de la stabilité hégémonique et des régimes sont fondées, elles, sur l'évacuation du niveau transnational dans l'explication des transformations de l'ordre mondial.

CONCLUSION

« *L'étude dite scientifique des relations interétatiques, en multipliant les schèmes et les modèles, a, maintes fois, contribué au déclin de l'art plus qu'à la formation des esprits.* »
Raymond Aron, *République impériale*, p. 327.

Que faire des théories des régimes internationaux ? En dehors de quelques cas particuliers, celles-ci sont d'un faible intérêt quand qu'il s'agit de penser politiquement l'ordre économique mondial. Remarquons d'ailleurs qu'elles sont, depuis quelques années, délaissées par les politistes : l'« étato-centrisme » d'une part, l'axiome du déclin de l'hégémonie d'autre part, ont condamné les « régimes » à l'orée d'une décennie marquée par une attention croissante aux ordres locaux transnationaux et par la caractérisation d'une hégémonie américaine renouvelée. L'accueil que ces théories reçoivent de la part des économistes, dont témoigne le livre de G. Kébabdjian, augure d'une nouvelle génération de travaux, clairement identifiés sous la bannière de l'analyse économique du politique, appliquée en l'occurrence à la coopération entre États en présence de biens collectifs et d'externalités. De ce point de vue, *Théories de l'économie politique internationale* constitue à la fois une synthèse et une présentation analytique, incontournables pour qui souhaite entreprendre ce type de travail ou simplement s'informer. Mais le livre aurait gagné à s'intituler, par exemple, « *Théories économiques de la coopération entre États* » puisque c'est de cela qu'il s'agit avant tout. On se passerait avec profit, dans ce type de travaux, des références aux théories politiques des relations internationales; on éviterait en particulier bien des confusions, dont la responsabilité incombe largement, il faut le rappeler, aux politistes américains à l'origine du programme de recherche sur les « régimes ».

(46) J.-Ch. GRAZ, « Relations internationales et concepts économiques : rennovations et ruptures », *Le Tri-mestre du Monde*, n° 27, 3^e trimestre 1994, p. 147.