

# hommage

Jonathan STORY

## Le système mondial de Susan Strange

*Susan Strange nous a quittés le 2 octobre 1998, à l'âge de 75 ans. Elle était l'un des meilleurs spécialistes mondiaux des relations internationales, en particulier dans le domaine de l'économie politique... Diplômée de la London School of Economics (LSE), elle travailla pour The Economist puis pour The Observer, dont elle fut la plus jeune correspondante à la Maison-Blanche, avant de représenter ce même journal aux Nations unies... De 1965 à 1976, elle travailla sur les questions financières internationales à Chatham House puis occupa à la LSE la chaire de relations internationales. En 1989, alors retraitée, elle fut nommée à l'Institut européen de Florence puis à l'université de Warwick. Susan Strange était une Anglaise iconoclaste : « Ne faites pas attention aux barons et aux grands pontes », déclarait-elle en 1995 devant l'Association américaine d'études internationales, dont elle fut présidente – elle était le second non-Américain à recevoir cet honneur. « Ayez le courage de dire ce que vous pensez, et non ce que d'autres vous disent de penser<sup>1</sup>. » Elle ne souffrait aucune complaisance à son endroit. Quelques jours avant sa mort, un ami vint la trouver dans sa chambre et lui demanda comment elle se portait. « Je vais bien, répondit-elle, sauf que je suis en train de mourir. » Son approche de la théorie pourrait se résumer par cet aphorisme : « Il faut toujours s'en prendre aux économistes. » Susan Strange était aussi une véritable amie de la France.*

**D**es années 1960 aux années 1990, les décennies pendant lesquelles Susan Strange étudia les relations internationales de la façon la plus active, l'économie politique mondiale connut quatre changements, d'ailleurs liés entre eux : l'émergence des États-

---

Jonathan Story est professeur d'économie politique internationale à l'INSEAD (Fontainebleau).

Ce texte est une version raccourcie d'un chapitre écrit par Jonathan Story et extrait du livre de Thomas C. Lawton, James N. Rosenau et Amy C. Verdun (dir.), *Strange Power: Shaping the Parameters of International Relations and International Political Economy*, Ashgate, 2000. Traduction : Christophe Jaquet.

1. « ISA as a microcosm », *International Studies Quarterly*, 39 (3), septembre 1995, p. 289-296.

Unis comme seule grande puissance mondiale ; le déclin inexorable de toutes les formes de gouvernement autres que la « démocratie de marché » ; la reconstruction du marché mondial par les puissances occidentales ; et la floraison, hors de leur pays d'origine, d'entreprises devenues des groupes multinationaux dont les filiales et les marchés couvrent le monde entier. La recherche des causes et des effets de ces tendances interactives a donné le jour à de nombreux débats théoriques. Mais, pour Susan Strange, les cadres d'analyse traditionnels des relations internationales ne pouvaient y suffire. Aussi souligna-t-elle l'urgence d'élaborer une théorie qui réconciliât l'économie et la politique afin de guider les politiques publiques dans un système mondial en mouvement, fondé sur l'entreprise moderne, le marché et la technologie. Son approche associait les politiques menées par les États et les stratégies des entreprises dans une « nouvelle diplomatie<sup>2</sup> », transformant à l'échelle globale tant les marchés que la politique mondiale...

### **L'ambition de Susan Strange**

Le premier objectif de Susan Strange fut de réformer l'ordre du jour des relations internationales. Au lieu de faire de ce domaine le champ d'une étude moderne de l'économie politique internationale, ses praticiens avaient laissé se creuser un fossé toujours plus profond entre politique et économie internationales. Les relations économiques internationales étaient laissées aux économistes, dont les écrits étaient à la fois candides et partiels. Ils étaient partiels, car l'accent mis sur les mécanismes de marché reflétait les méthodes enseignées dans les universités américaines – ces quartiers généraux de la profession d'économiste – et servaient à détourner l'attention de questions plus fondamentales. Ils étaient candides, puisqu'ils faisaient comme si les facteurs politiques n'existaient pas, et comme si les politiques économiques étaient mises en œuvre après une analyse économique méthodique de leurs coûts et de leurs avantages, en dehors de tout motif d'ambition, de crainte ou de « *considérations hors de propos ou d'émotions irrationnelles*<sup>3</sup> ».

---

2. Écrit avec John Stopford, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.

3. « International Economics and International Relations: a Case of Mutual Neglect », *International Affairs*, 1970, 46, 2, p. 314.

La science politique, de son côté, ne se portait guère mieux. Le centre d'intérêt des relations internationales restait l'arène stratégique-diplomatique de la guerre froide, en dépit de l'importance extrême du développement économique pour les pays les plus pauvres et des relations économiques internationales pour les pays de l'« alliance d'abondance » occidentale. Quant aux études sur l'intégration européenne, elles étaient également dominées par des « néo-fonctionnalistes », dont les présupposés à propos des organisations internationales, censées s'emparer de la souveraineté des États « à la dérochée », avaient été mis à rude épreuve par le président de Gaulle.

Le fondement des théories des relations internationales que Susan Strange s'employa à mettre en doute, c'est l'hypothèse selon laquelle l'État serait la seule entité devant être prise en compte dans les affaires du monde. Cette hypothèse reposait sur la distinction entre la dimension intérieure et territoriale de l'État et celle du système interétatique, où nulle autorité ne détient le monopole de la violence. Face à un monde hostile, les États exigent la loyauté de leurs ressortissants et présentent un front commun dans leurs relations avec les autres États. Ils cherchent à compenser leurs faiblesses en faisant des alliances permettant de tirer partie de la puissance des autres. Dans la mesure où ces alliances peuvent être mises au service d'un ordre temporaire, elles ne peuvent qu'être les instruments des grandes puissances, qui se distinguent des autres États par la supériorité de leurs moyens d'action. Les grandes puissances croissent et déclinent, mais le système politique mondial, lui, ne fait que passer d'une structure à une autre.

Dans cette perspective, ce qui s'est passé au cours du dernier siècle pourrait se résumer, avec l'effondrement de l'empire soviétique, à un retour à un ordre mondial multipolaire et instable, comme c'était le cas avant le déclenchement de la Première Guerre mondiale, quand le monde était dominé par cinq ou six grandes puissances européennes. Susan Strange s'est rebellée contre cette vision selon laquelle rien de vraiment fondamental n'aurait changé dans la nature de l'ordre politique mondial ; et la « fiction » qu'elle a remise en cause, c'est précisément la distinction faite entre politique nationale et politique internationale, distinction qui conduit à affirmer que ces deux domaines d'études sont de nature différente.

L'ambition de Susan Strange fut [...] d'élaborer une approche théorique qui pût être utilisée par des personnes venant de tous horizons idéologiques. La condition essentielle d'une telle approche était qu'elle prît en compte la dynamique de changement à l'œuvre dans le système international, ainsi qu'au niveau de l'État. Elle proposa pour cela une synthèse cartésienne de trois paradigmes ordinairement opposés dans les études internationales : le réalisme, l'idéalisme et le structuralisme. Depuis les années 1930, disait-elle, le débat était dominé par les réalistes, dont le pessimisme à propos de la « société anarchique » des États les conduisait à proposer, au mieux, les moyens de préserver un ordre jugé précaire. Les idéalistes, quant à eux, cherchaient le moyen de transformer progressivement le système international, afin d'astreindre davantage cette « société anarchique » des nations à une règle commune, au même titre que la loi au sein de l'État. Les structuralistes, enfin, ainsi baptisés d'après le fondateur du parti communiste italien, Antonio Gramsci, étaient favorables à un changement radical des relations économiques et sociales dans le monde<sup>4</sup>, au moyen de mesures permettant d'aller, au-delà du système d'États existant, vers un schéma « post-westphalien », où la souveraineté des États ne pourrait plus servir de prétexte à un comportement de prédation<sup>5</sup>. Pour Susan Strange, la valeur de la pensée marxiste tenait au fait qu'elle prenait au moins en considération la dynamique à l'œuvre dans les affaires du monde.

### **La dynamique de changement**

Dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, et tout particulièrement à partir des années 1960, la dynamique de changement ne s'est pas fait sentir au niveau des États ou des organisations internationales – centres des préoccupations des approches « réaliste » et « idéaliste » –, mais au niveau des marchés et des entreprises. C'est là la thèse centrale de Susan Strange. Tout ce « *chapelet de mots vagues et confus*<sup>6</sup> », comme « globalisation », « interdépendance », « entreprise multinationale », conçus pour décrire la diffusion du pouvoir dans l'économie mon-

---

4. Robert Cox, *Production, Power, and World Order*, Columbia University Press, New York, 1987.

5. Robert Cox (dir.), *The New Realism, Perspectives on Multilateralism and World Order*, UN University Press, New York, 1997.

6. Susan Strange, *The Retreat of the States: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997 (2<sup>e</sup> édition), p. xii.

diale, ne sont, en réalité, que des expressions « stato-centrées » ou de simples euphémismes servant à exporter la culture et les valeurs des États-Unis. Pourtant, Susan Strange reconnaît que les États-Unis, avec leur système fédéral, leurs grandes entreprises et institutions financières, leurs universités, leurs laboratoires de recherches publics et privés, leur énorme secteur étatique et leur vaste marché intérieur, sont l'épicentre d'un marché mondial reconstitué, sous l'égide de Washington, après 1945. « *Les forces impersonnelles des marchés mondiaux [furent] bien mieux intégrées par l'entreprise privée, après la guerre, dans le domaine industriel, commercial et financier, que par les décisions collectives des gouvernements. [Elles] sont désormais plus puissantes que les États, auxquels l'autorité politique suprême sur la société et l'économie est toujours supposée appartenir*<sup>7</sup>. » De cette affirmation découle un certain nombre de propositions qui sont au cœur de sa conception de l'économie politique internationale.

La première de ces propositions est que la paix et la guerre entre les nations a cessé d'être une préoccupation première, au moins pour les ressortissants consuméristes des pays de l'« alliance d'abondance » : pour ces derniers, la guerre avec d'autres grands États est devenue une option bien trop dangereuse... Ils veulent commercer, non parce que cela favorise la coopération entre les peuples, mais parce que les échanges sont la condition de la prospérité. Ces considérations ont modifié l'ordre du jour des gouvernements : les préoccupations politiques des services des Affaires étrangères, centrées sur les relations de pouvoir et de prestige entre États, ont cédé la place aux préoccupations des milieux industriels portant sur l'accès aux marchés, la promotion des produits et les régimes de change. Si les États se font encore concurrence, ce n'est plus pour des territoires mais pour des parts de marché, car le succès dans la poursuite de la prospérité contribue à consolider la paix sociale. Les États sont ainsi soucieux, en priorité, d'offrir un environnement suffisamment attractif pour encourager les activités créatrices de richesses et attirer les investissements des firmes multinationales. Cela nécessite de modifier quelque peu le cadre de la politique économique, en cessant de privilégier les « champions nationaux » et en s'alliant avec les grandes compagnies.

---

7. *Ibid.*, p. 4.

Le second constat de Susan Strange est que les États ont vu leur pouvoir et leur autorité entamés, car il leur a fallu partager certaines de leurs fonctions avec un nombre toujours croissant de tiers. C'est ainsi que de nombreux services traditionnels de l'État à destination de ses ressortissants ne sont plus assurés du tout, en raison des circonstances créées à la fois par la dissémination de l'autorité entre les États et d'autres acteurs et par l'intégration croissante de l'économie mondiale. Néanmoins, certains États sont moins touchés que d'autres. Les États-Unis, par exemple, ont perdu de leur autorité au profit des marchés mondiaux, que la diplomatie américaine avait si assidûment favorisés. Mais Washington n'a rien cédé de son pouvoir ni aux autres nations ni aux organisations internationales. Ce sont les autres États, en revanche, qui sont devenus plus vulnérables aux forces des marchés mondiaux, à l'emprise globale des États-Unis et à la volonté de la diplomatie américaine de favoriser encore davantage l'accès libre des produits, brevets et services des entreprises américaines aux marchés du monde entier. Au sein de l'Union européenne, par exemple, les États ont abandonné certains de leurs pouvoirs aux organisations internationales et aux autorités locales, et ils doivent négocier avec les entreprises pour satisfaire les aspirations consuméristes de leurs ressortissants.

La troisième proposition de Susan Strange est que le pouvoir est passé des États aux marchés<sup>8</sup>, sous l'effet de deux facteurs clefs de changement. Le premier, c'est l'entreprise multinationale et la globalisation de la production qui a résulté du besoin de ces entreprises de récupérer le coût de leur investissement en nouvelles technologies. Le second facteur, ce sont les marchés financiers mondiaux qui se sont développés sur le terreau de la compétition entre les places financières, du besoin de financement des gouvernements et de la recherche par les entreprises de ressources financières à bon marché. Les entreprises, les États et les marchés financiers mondiaux sont ainsi devenus des partenaires inégaux. Les entreprises ont construit des réseaux transnationaux d'alliances et de partenariats avec d'autres entreprises, et elles négocient de façon bilatérale avec les États. La « nouvelle diplomatie<sup>9</sup> » se caractérise par des transactions entre les États et les entre-

---

8. Susan Strange, *A Case of Mutual Neglect*, *op. cit.*, p. 305.

9. *Rival States, Rival Firms*, *op.cit.*, p. 1-31.

prises, où le contrôle sur les bénéfices attendus peut être négocié. À l'inverse, la diplomatie économique traditionnelle est incapable de contrôler les conséquences des actions décidées par les marchés financiers mondiaux. C'est ainsi que les États-Unis ont utilisé leur autorité et ces circuits traditionnels pour prendre d'essentielles « non-décisions », créant ainsi ce que Susan Strange a appelé « le Frankenstein du marché mondial » ; au total, les marchés ont échappé au contrôle des États-Unis, et les prétentions du G7 à les encadrer se sont avérées vaines<sup>10</sup>.

La quatrième et dernière proposition de Susan Strange affirme qu'après trois siècles au cours desquels l'autorité de l'État sur la société était centralisée, nous avons évolué vers un « *nouveau Moyen Âge*<sup>11</sup> », caractérisé par la dispersion des pouvoirs et la mise en concurrence des différentes instances détenant l'autorité. Il n'y a plus de pape, car le monde est matérialiste, mû par l'envie et par l'égoïsme ; quant à l'empereur – les États-Unis –, il ne veut ou ne peut assumer ses responsabilités. Pour Susan Strange, la meilleure façon de décrire ce nouveau monde, c'est de l'observer à travers le prisme du pluralisme, à mi-chemin entre une économie et une société devenues toutes deux globales. La perspective pluraliste réduit l'importance de la distinction traditionnelle entre les dimensions nationale et internationale ; en outre, elle dote le système mondial de plus d'autorités que d'États. Selon cette définition, la politique devient omniprésente et relève d'un large éventail d'organisations et d'individus. Empruntant à Easton sa fameuse définition de la politique comme « *l'allocation de valeurs faisant autorité dans le système*<sup>12</sup> », Strange définit la politique comme l'ensemble des procédures et des structures par lesquelles les différentes valeurs du système – la liberté, l'égalité, la sécurité, la justice – sont distribuées entre les différents groupes et individus. Elle utilise également la formule de Lasswell, selon laquelle la politique se résume à la question de savoir « *qui obtient quoi, quand et comment*<sup>13</sup> » ; et elle se réfère également au concept de « polyarchie » de Dall et Lindblom<sup>14</sup>, c'est-à-dire

10. Susan Strange, *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*, Pinter, Londres, 1988, p. 16.

11. *Ibid.*, p. 229-232 ; voir aussi *The Retreat of the States*, *op. cit.*, p. 30-43.

12. D. Easton, *A Systems Analysis of Political Structure*, Wiley, New York, 1965.

13. H.D. Lasswell, *Politics: Who Gets What, When and How?*, P. Smith, New York, 1950.

14. R.A. Dahl et C. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, Harper, New York, 1953 ; C. Lindblom, *Politics and Markets. The World's Political-Economic Systems*, Basic Books, New York, 1977.

aux structures de pouvoir des dirigeants et des élites sociales et à leur capacité de dégager des « problématiques » (*issue areas*) pour la défense d'intérêts particuliers. Comprendre qui définit l'« objet » – les problèmes à débattre – et la façon dont le processus est décidé relève de la mission de l'économiste politique<sup>15</sup>.

### **Zones d'ombre et hégémonies**

Comme l'ensemble des « pluralistes », Susan Strange pose la question de la nature du pouvoir dans les relations humaines et de qui le détient. Sa réponse, pareille à celle de ses pairs, est que, pour comprendre où repose le pouvoir, il faut examiner le rapport entre les objectifs et les résultats. Si le gouvernement veut X, que les gens veulent Y et que le résultat est X, cela signifie que le gouvernement a le pouvoir. Adapter cette définition, au-delà de la dimension nationale, au système mondial et conclure par une interprétation « néo-médiévale » de la marche du monde, nécessite de s'aventurer sur le terrain des idées et d'y engager la lutte. Et la raison en est simple : appliquée aux relations interétatiques, la définition du pouvoir selon la dialectique de l'objectif et du résultat est la plus extrême application du concept d'asymétrie entre États. L'État A veut X, l'État B veut Y, et le résultat est X ; cela signifie que le pouvoir appartient à l'État A ou que l'État A a plus de pouvoir que l'État B.

Mais, pour Susan Strange, ce schéma n'est pas suffisant pour comprendre la complexité du monde. « *La complexité catholique*, écrit-elle, *vaut mieux que la parcimonie protestante*<sup>16</sup>. » L'étude des relations internationales, par définition, met l'accent sur les relations directes de pouvoir entre deux États. Si B cède à A, cela ne peut s'expliquer que par l'un des éléments de cette alternative : soit que les moyens de A l'emportent sur ceux de B, qui ne veut pas risquer de confrontation et finit par céder ; soit que la « volonté » de A est plus forte que celle de B. Comme les moyens seuls ne se traduisent pas automatiquement en résultats, il ne reste que la « volonté ». Or celle-

---

15. Susan Strange, « Who Governs? Networks of Power in World Society », *Hitotsubashi Journal of Law and Politics*, numéro spécial, 1997, p. 7.

16. Susan Strange, « Wake up, Krasner! The World has Changed », *Review of International Political Economy*, 1994, 1, 2, p. 209-219.

ci n'est pas quantifiable, à la différence des ressources. Ou bien elle est prédominante ; ou bien son absence doit être convertie en incantation : « si seulement », soupire-t-on, les États-membres avaient montré plus de détermination, la Société des Nations aurait pu mener sa mission à bien<sup>17</sup>.

C'est là le fondement des attaques que Susan Strange a portées contre la théorie « vague et ambiguë<sup>18</sup> » que l'école américaine des relations internationales appelle la « théorie de la stabilité hégémonique ». Cette théorie suppose que le pouvoir est lié aux ressources d'un État<sup>19</sup> : au fur et à mesure que les moyens relatifs de son hégémonie s'épuisent, les challengers essaient de le supplanter. Susan Strange affirme que les conclusions de cette théorie ne sont pas claires, compte tenu du fait que l'existence d'une puissance hégémonique n'explique que partiellement pourquoi un ordre prévaut à de certains moments, mais pas à d'autres. Elles sont également contradictoires : les unes préconisent le « chacun pour soi », les autres une meilleure coopération entre les États les plus industrialisés<sup>20</sup>. Et ses deux constats élémentaires n'ont pas été remis en cause : que les États-Unis ont perdu leur pouvoir dans et sur le système, et que ce déclin explique le désordre au sein du système.

Néanmoins, la théorie de la stabilité hégémonique a engendré la théorie des « régimes internationaux » (*international regime theory*), qui pose que la puissance hégémonique arrive, la plupart du temps, à ses fins dans les régimes commercial et financier internationaux<sup>21</sup>. Susan Strange critique sévèrement cette théorie pour être trop partielle idéologiquement (*too value-biased*), trop statique, et trop centrée sur l'État en général et les États-Unis en particulier<sup>22</sup>.

17. Susan Strange, « International Economics and International Relations: a Case of Mutual Neglect », *op. cit.*, p. 309.

18. Susan Strange, « The Persistent Myth of Lost Hegemony », *International Organisation* 41, 1987, 4, p. 554.

19. Robert Keohane, Joseph Nye Jr, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little Brown, Boston, 1977 ; Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1987.

20. Robert Keohane, *After Hegemony: Co-operation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton (N.J.), 1984.

21. La formulation la plus achevée de cette théorie se trouve dans Stephen Krasner, *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca (N.Y.), 1983.

22. Susan Strange, « Cave! Hic Dragones: a Critique of Regime Analysis », *International Organisation*, 1982, 36, 2, p. 479-497.

C'est une théorie idéologiquement partielle, car le régime y est défini comme un « ensemble de règles du jeu », ce qui implique une préférence pour l'ordre ; or la « société anarchique » des États se caractérise par la précarité de l'ordre international, la dispersion de l'autorité, la faiblesse de la norme internationale, et un grand nombre de problèmes et de conflits non résolus. En d'autres termes, cette théorie suppose que l'ordre est une valeur qui a la primauté sur les autres.

En second lieu, cette théorie sous-estime la dynamique à l'œuvre dans le monde et accorde trop d'importance au résultat final et trop peu aux facteurs essentiels, nés des marchés et des technologies, à même de le produire.

La théorie est également trop centrée sur l'État et prête trop d'importance à ce que les gouvernements peuvent ou acceptent de faire, plutôt qu'à ce qu'ils ne peuvent ou n'acceptent pas de faire. Elle laisse ainsi dans l'ombre les domaines où aucun « régime » n'existe et tend à présenter les « régimes » comme des domaines d'accord plutôt que comme des accords sur des points de désaccord ; elle reflète ainsi la croyance touchante que les institutions internationales peuvent d'une certaine façon changer le comportement des États.

Cette théorie, enfin, est trop centrée sur les États-Unis, en ce qu'elle sous-estime les asymétries quant au degré de dépendance des différents États vis-à-vis des « régimes » internationaux. Compte tenu de la hiérarchie des marchés et des États, les États-Unis étant situés au sommet, moins il y a de « régimes » ou gouvernance, plus les groupes dans les petits États seront vulnérables aux structures de pouvoir du marché. En bref, cette théorie ne peut servir de vade-mecum pertinent de l'économie politique internationale.

Les théories des « régimes » et du déclin hégémonique suggèrent que très peu de choses peuvent être entreprises dans un monde où l'autorité politique est fragmentée. Le professeur Strange ne peut se contenter de telles zones d'ombre. L'école du déclin américain a joué les Cassandra à l'extrême<sup>23</sup>. Si l'on y regarde de plus près, il n'y a pas eu de déclin américain. En réalité, ces théories ont plutôt servi à exonérer

---

23. Susan Strange, « The Future of the American Empire », *Journal of International Affairs*, 1988, 42, 1, p. 1-17.

des États-Unis impérieux de remplir leurs devoirs de première puissance mondiale. Ce qui se passe en effet, assure Susan Strange, c'est que l'empire entrepreneurial américain s'épanouit au-delà de ses frontières et échafaude un nouveau genre d'empire non territorial. C'est cet empire non territorial (fait d'investissements privés, d'institutions financières, de médias, de marchés en dollar, de bases militaires et d'oléoducs) qui est véritablement le « terreau de la prospérité économique » dont se nourrit la puissance américaine, et non les biens et services produits sur le territoire des États-Unis.

### **L'empire des États-Unis**

Étant donné que cet empire américain est le trait marquant de l'économie politique mondiale depuis presque un siècle et le restera, autant que l'on puisse en juger, au cours du siècle nouveau, il ne paraît pas satisfaisant d'analyser le système mondial avec des outils dépassés hérités du passé. Montrant du doigt l'école américaine de la stabilité hégémonique et les théoriciens des « régimes », Susan Strange propose de remplacer « régime » par pouvoir structurel, problématiques par valeurs, et moyens par résultats.

Commençons par ces derniers. Susan Strange n'est ni déterministe, ni marxiste, ni même « éconocrate ». Pour elle, il n'y a pas de correspondance entre les moyens et les résultats : il ne suffit pas de savoir que A est doté de telles ou telles ressources comparativement à B pour prévoir le résultat. Car les résultats sont en partie déterminés par la négociation ; or le talent pour la négociation n'est pas réparti de façon uniforme chez les différents partenaires, et les préférences peuvent changer durant la négociation, qui repose sur des relations entre différents groupes, y compris entre États. En d'autres termes, l'arène de la négociation est pluraliste et dynamique.

C'est ici que les valeurs dépassent les problématiques. Dans un monde pluraliste composé de plusieurs autorités, le champ des problématiques ne sera probablement pas délimité de façon consensuelle. Les partenaires y seront plus probablement enclins à prendre des non-décisions ; et s'ils prennent des décisions, elles seront probablement incomplètes ou temporaires, voire les deux à la fois. La pluralité des valeurs, suggère Susan Strange, est une source fondamentale de

changement des « régimes » qui, à l'inverse des structures, ne sont pas plus solides que le dernier traité ni plus consistants qu'une organisation internationale.

Le pouvoir structurel est exercé en termes de relations entre autorités et marchés. Ce sont ceux qui détiennent le pouvoir qui décident du choix des valeurs, et la source de leur puissance, de leur « pouvoir structurel », « *est le pouvoir de façonner et de déterminer les structures de l'économie politique globale à l'intérieur desquelles d'autres États – leurs institutions politiques, leurs entreprises, leurs scientifiques et autres professionnels – doivent opérer*<sup>24</sup> ». Ceux qui détiennent la puissance structurelle choisissent donc à la fois les valeurs du système et le type de résultats souhaitables pour celui-ci.

Selon une telle définition, celui qui détient toutes les clefs de la structure du pouvoir est capable de déterminer le choix des autres, sans exercer de pression sur aucun d'entre eux. Ces clefs sont au nombre de quatre : le contrôle sur la sécurité, le contrôle sur la production, le contrôle sur le crédit, et le contrôle sur le savoir, les croyances et les idées.

– La structure sécuritaire est à la fois centrée sur l'État et largement affectée par la dynamique des technologies et des marchés ; elle dote ou prive de sécurité les individus, les groupes sociaux et les entreprises. La principale menace sur la sécurité est celle qui résulte de désaccords entre les différentes autorités présentes dans l'économie politique internationale à propos des limites respectives de leur autorité. La structure sécuritaire est menacée quand une autorité empiète sur le domaine d'une autre. L'ordre économique mondial dépend grandement de ce qu'il advient de la structure sécuritaire.

– La structure de production est centrée sur l'entreprise. En termes de valeurs, la structure de production dominante s'accorde bien avec l'efficacité, mais beaucoup moins avec la justice, et son effet sur la distribution des coûts et des bénéfices s'est avéré très inégal, complexe et subjectif. Susan Strange reste ambiguë quant au fait de savoir si le pouvoir des États est en déclin relativement à celui des entreprises, en dépit de ses affirmations souvent résolues du contraire.

---

24. Susan Strange, *States and Markets*, *op. cit.*, p. 24-25.

– La structure financière se compose d'un marché mondial reliant des centres financiers à une série de systèmes monétaires et financiers nationaux. Son trait principal est l'instabilité, que Susan Strange rapporte à la tendance à la libéralisation du marché, en même temps qu'elle fustige les États-Unis pour leur série de non-décisions prises pour la promouvoir<sup>25</sup>. Logiquement, cette structure financière obtient de très bons résultats en termes de valeurs américaines d'efficacité et de liberté, et de très mauvais en ce qui concerne la sécurité et la justice distributive.

– Enfin, la structure de la connaissance se définit, selon Susan Strange, par six questions essentielles : quel type de savoir est découvert ? Comment le savoir est-il stocké ? Qui communique, comment, à qui et dans quels termes ? Elle se caractérise par la croissance du flux d'information, qui stimule la croissance des activités de services, facilite la production et le marketing global, soutient l'expansion des marchés financiers et transforme la structure sécuritaire au fur et à mesure que la capacité des États de monopoliser les moyens de communication et les médias s'amenuise.

Ces quatre clefs du pouvoir déterminent ce que Susan Strange appelle les « *problématiques secondaires* » que seraient le transport, le commerce, l'énergie et la sécurité sociale, où s'exerce en permanence une interaction entre l'autorité et le marché, et où une dimension transnationale limite les autres autorités. Cette structure forme la synthèse cartésienne de Susan Strange, fondant politique et économie mondiales en un seul et même système. Cette synthèse contraste singulièrement, suggère-t-elle, avec le débat répandu dans l'économie politique internationale où les États et les marchés sont les uns avec les autres en relation bilatérale. Elle résume ce débat par une simple équation : États (É) + marchés (M) = EPI (économie politique internationale). Cette équation peut se lire de la façon suivante : les États contrôlent la production et la distribution de richesses entre leurs ressortissants, et les marchés la distribution de pouvoir et de richesses entre les États.

---

25. Les deux textes essentiels de Susan Strange sur les marchés financiers mondiaux sont *Casino Capitalism*, Basil Blackwell, Oxford, 1986, et *Mad Money*, Manchester University Press, Manchester, 1998.

Selon une vision qui présente à la fois des autorités multiples ayant le pouvoir d'allouer les valeurs et des marchés multiples opérant dans un monde pluriel où la politique dépasse les États, l'équation de Susan Strange réunit les deux mondes des marchés et des États en un seul. Elle suggère ainsi de remplacer les États par une multiplicité d'autorités et le marché par une multiplicité de marchés tout en prenant en compte une variable de combinaison de valeurs, ces valeurs étant allouées entre différents groupes sociaux, qu'il s'agisse d'États, de classes, de générations, de genres ou d'autres...

Or ces quatre structures interagissent, si bien que tout changement va affecter la répartition des pouvoirs quant aux résultats entre les autorités et les marchés ; il aura également des implications distributives en termes de profits et de pertes. Et ce n'est qu'alors qu'il sera possible de mesurer les implications des changements structurels sur les « problématiques secondaires » du commerce ou de la sécurité sociale.

### **Conclusions**

Que peut-on conclure du système mondial de Susan Strange ? Répondons à la question à la lumière des quatre transformations corrélatives, esquissées dans le premier paragraphe de ce texte. Les États-Unis sont au centre du système mondial ; la « démocratie de marché » résume les valeurs de l'alliance d'abondance américaine, qui sont devenues, en l'espace de trente ans, quasiment universelles ; le crédit mondial et les marchés monétaires sont estampillés *Made in USA* ; et les entreprises ont créé une « nouvelle diplomatie » qui fait des États-Unis le pivot d'un réseau transnational de pouvoir.

Peut-être le plus grand paradoxe de l'approche de Susan Strange est-il de chercher à échapper à la fois à l'emprise des réalistes « stato-centrés », aux théories de l'interdépendance et des « régimes », et aux apôtres de la société mondiale, en revenant à ce que les réalistes reconnaîtraient volontiers comme un monde unipolaire. Les États-Unis, nous dit Susan Strange, ne sont pas un État « comme les autres » mais un État égal à nul autre. Simplement, le fait qu'ils soient situés au sommet de cette structure de la puissance définie par Strange permet aux diverses manifestations du pouvoir qui est le leur de façonner le monde selon leurs intérêts. Susan Strange souhaite que les États-Unis changent leur comportement et agissent de façon moins prédatrice et déstabili-

sante. Ne croyant pas à l'altruisme, elle recommande que la puissance américaine soit contrebalancée par une Europe plus unie et un Japon plus fort. Et elle craint que le système mondial fasse l'expérience, sous une forme nouvelle, des désastres rappelant ceux des années 1930.

Mais peut-être la tyrannie des États-Unis sur le monde est-elle préférable à une absence totale de lois, dans la mesure où le « nouveau Moyen Âge » prend les formes familières du monde médiéval réel, d'où les Européens émergèrent grâce à l'invention de la souveraineté nationale. Et si la tyrannie va à l'encontre de la psyché américaine, alors l'alternative à laquelle Susan Strange se contente de faire allusion est que les États réclament à nouveau le plein exercice (inégal) de la souveraineté, et que la dispersion des autorités et des marchés – qu'elle considère comme un trait central des dernières décennies – marque un arrêt ou connaisse au moins un ralentissement. Nous sommes revenus à un monde de l'autorité fragmentée, un monde différent, davantage centré sur l'État, et où les fondements de la politique des différentes souverainetés sont ces trois éléments permanents : le territoire, la langue et les différentes mémoires collectives.

Au total, le système mondial de Susan Strange est à la fois solide et fragile. Il s'est avéré aussi solide que le pouvoir des États-Unis s'est montré permanent. Mais ce système, pour n'être pas juste, ne définir aucun ordre global et engendrer des inégalités, a également révélé sa fragilité. Il est enfin complexe, et le professeur Strange nous demande d'ailleurs de donner un sens concret au monde tel qu'il est, et non tel que nous voudrions *a priori* qu'il fût. Elle nous exhorte à regarder pardessus nos œillères et, surtout, à ne pas nous satisfaire d'idées vieillottes et éprouvées dont nous avons hérité sans les mettre en doute. En fin de compte, Susan Strange aura été une rebelle, mais une rebelle conservatrice.