

R é f é r e n c e s
inédites

POLITIQUE ÉTRANGÈRE
Nouveaux regards

sous la direction de

Frédéric Charillon

PRESSES DE SCIENCES PO

POLITIQUE ÉTRANGÈRE

R é f é r e n c e s
inédites

POLITIQUE ÉTRANGÈRE
Nouveaux regards

sous la direction de
Frédéric Charillon

PRESSES DE SCIENCES PO

Catalogage Électro-Bibliographie (avec le concours des Services de documentation de la FNSP)

Charillon, Frédéric (dir.).

Politique étrangère : nouveaux regards. – Paris : Presses de Sciences Po, 2002. – (Références inédites)

ISBN 2-7246-0866-6

RAMEAU : Relations internationales : recherche

Relations internationales : 1990-...

DEWEY : 327. Relations internationales

Politique étrangère

Public concerné : Public motivé

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).

Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

Couverture : Emmanuel Le Ngoc

© 2002. PRESSES DE LA FONDATION NATIONALE
DES SCIENCES POLITIQUES

Ont contribué à l'ouvrage

Dario BATTISTELLA, professeur de science politique à l'Université de Bordeaux IV et à l'Institut d'études politiques de Paris.

Guy CARRON DE LA CARRIÈRE, ancien directeur général du Centre français du commerce extérieur, chargé d'enseignement à l'Institut catholique de Paris et à l'Université de Rennes I.

Frédéric CHARILLON, professeur de science politique à l'Université de Clermont I et à l'Institut d'études politiques de Paris.

Ariel COLONOMOS, chargé de recherche au CNRS, Centre d'études et de recherches internationales (CERI), Paris.

Guillaume DEVIN, professeur de science politique à l'Institut d'études politiques de Paris.

Pierre GROSSER, professeur d'histoire à l'Institut d'études politiques de Paris.

Stefano GUZZINI, directeur de recherche au Copenhagen Peace Research Institute (COPRI, Copenhague) et professeur associé à Central European University.

Dietrich JUNG, chercheur au Copenhagen Peace Research Institute (COPRI, Copenhague), et enseignant à Aarhus University.

Marie-Christine KESSLER, directrice de recherche au CNRS, directrice adjointe du Centre d'études et de Recherche en science administrative (CERSA).

Natalie LA BALME, chercheur en relations internationales, enseignante à l'Institut d'études politiques de Paris, travaille également au bureau parisien du German Marshall Fund of the US.

Alex MACLEOD, professeur de relations internationales, directeur du Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité (CEPES) de l'Université du Québec à Montréal.

Sten RYNNING, chercheur au Copenhagen Peace Research Institute (COPRI), et enseignant à l'Université de Copenhague.

Ben TONRA, directeur adjoint du Dublin European Institute, University College, Dublin.

Pascal VENNESSON, professeur de science politique, Université Panthéon-Assas, Paris II, directeur du Centre d'études en sciences sociales de la défense (ministère de la Défense-secrétariat général pour l'administration).

I. William ZARTMAN, professeur Jacob Blaustein de relations internationales à la School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University (SAIS), Washington DC. Président de l'American Institute for Maghrib Studies, et directeur des Programmes d'études africaines et de gestion de conflits.

Table des matières

<i>Introduction</i> , par <i>Frédéric Charillon</i>	13
Revoir les approches.....	14
Prendre acte des pratiques	17
Quel agenda de recherche ?	20
L'analyse du changement et de l'adaptation.....	21
Quelle échelle d'action pour la politique étrangère ?.....	22
Pour une sociologie politique des relations internationales appliquée à la politique étrangère.....	24

PREMIÈRE PARTIE LES APPROCHES

<i>Chapitre 1. RÉALISME ET ANALYSE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE</i> , par <i>Stefano Guzzini</i> et <i>Sten Rynning</i>	33
Le réalisme classique à l'opposé de l'« Analyse de la politique étrangère » ?	35
Les motivations des États	42
Les processus de politique étrangère	50
<i>Chapitre 2. L'APPROCHE CONSTRUCTIVISTE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE</i> , par <i>Alex McLeod</i>	65
Qu'est-ce que le constructivisme ?	66
Constructivisme et analyse de la politique étrangère	74

La politique étrangère de la France à la lumière de l'analyse constructiviste	79
Une approche à approfondir	83
<i>Chapitre 3. LE RETOUR DE LA CULTURE : L'ANALYSE DES POLITIQUES ÉTRANGÈRES « PÉRIPHÉRIQUES » ?</i> , par <i>Dietrich Jung</i>	91
L'analyse de la politique étrangère à l'épreuve du virage culturel des sciences sociales.....	94
Politique étrangère et État périphérique	100
Opportunités et dangers d'un retour à l'analyse culturelle	105
<i>Chapitre 4. L'ÉTHIQUE DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE</i> , par <i>Ariel Colonomos</i>	113
Incontournable axiologie	117
Nous et l'Autre dans la politique étrangère : la barbarie à la question	120
L'éthique de l'inégalité	124
L'éthique du recours	127
L'universalisation de l'éthique par l'intertemporalité	130
La dépossession de la politique étrangère par l'éthique.	132
<i>Chapitre 5. L'INTÉRÊT NATIONAL. UNE NOTION, TROIS DISCOURS</i> , par <i>Dario Battistella</i>	139
La conception réaliste : l'intérêt national défini en termes de puissance	143
La vision libérale : l'intérêt national issu des préférences sociétales.....	148
L'approche constructiviste : l'intérêt national construit par la culture internationale	151
<i>Chapitre 6. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE COMME POLITIQUE PUBLIQUE</i> , par <i>Marie-Christine Kessler</i>	167
Le noyau dur des politiques publiques	168
Compatibilité des politiques publiques et des théories des relations internationales.....	175
Variables internes et relations internationales	181

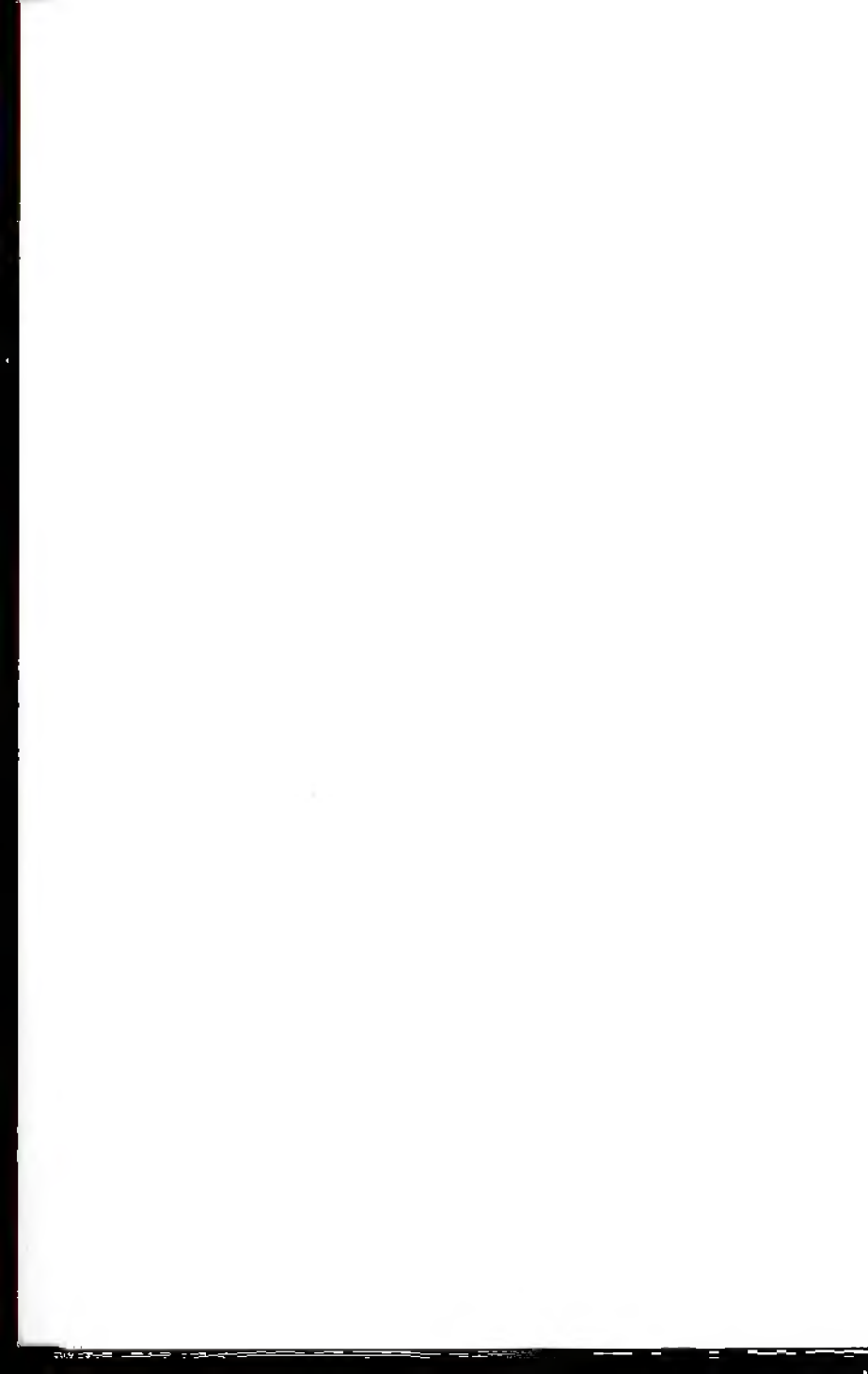
Chapitre 7. OPINION PUBLIQUE ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE, par <i>Natalie La Balme</i>	193
Controverses autour des « compétences » du public	196
Une contrainte démocratique « permissive »	203

DEUXIÈME PARTIE LES PRATIQUES

<i>Chapitre 8. LES DIPLOMATIES DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE,</i> par <i>Guillaume Devin</i>	215
L'érosion d'un monopole	218
La fragmentation publique	219
L'autonomie marchande	223
L'intrusion du social	225
La diversification des méthodes	227
La thèse de la complémentarité	228
L'extension des usages politiques	230
La diplomatie comme système	233
L'essor de la diplomatie multiple	234
L'unité systémique en question	236
 <i>Chapitre 9. OMNIPRÉSENTE ÉCONOMIE, par Guy Carron</i> <i>de la Carrière</i>	 243
L'apparence du tout économique	244
La permanence des finalités politiques	247
Trois hypothèses à remettre en cause	251
La nouvelle force structurante de la dimension écono- mique	257
De quelques enjeux économiques incontournables	259
L'économie comme cadre des rapports de force	263
De l'économique au politique	264
Un contexte de libre échange et de mondialisation	267

<i>Chapitre 10. LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET LE RÈGLEMENT DES CONFLITS, par I. William Zurtman</i>	275
De la diplomatie « normale »	276
Politique étrangère, gestion de conflit, et système international	280
Le choix d'un type de négociation	285
Du règlement à la prévention.....	288
Du conflit aux régimes : des politiques étrangères poreuses et assistées	292
Politique étrangère et règlement des conflits à l'heure de la mondialisation.....	294
 <i>Chapitre 11. FORCE ARMÉE ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE, par Pascal Vennesson</i>	 301
Puissance militaire, force armée et politique étrangère : définitions et problématiques.....	303
Qu'est-ce que la force armée ?	304
À quoi sert la force armée aujourd'hui ?	312
Qui commande ? Expertise militaire et choix politiques dans les processus de prise de décision en politique étrangère	320
 <i>Chapitre 12. LES PETITS PAYS ONT AUSSI UNE POLITIQUE ÉTRANGÈRE..., par Ben Tonra</i>	 331
Les « petits États » : questions de définition	333
De la vulnérabilité et de l'instabilité des petits États	336
Une situation structurellement difficile	338
Les petits États dans la mondialisation.....	342
Le cas des petits États dans l'Union européenne.....	347
 <i>Chapitre 13. DE L'USAGE DE L'HISTOIRE DANS LES POLITIQUES ÉTRANGÈRES, par Pierre Grosser</i>	 361
Le « poids de l'histoire »	362
Les « lois de l'histoire »	366
Le « choix de l'histoire »	370
La « foi en l'histoire »	376
La plasticité des références historiques	380

<i>Chapitre 14. VERS LA RÉGIONALISATION DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE, par Frédéric Charillon</i>	391
De quoi parlons-nous ? Les degrés et échelles de la régionalisation de la politique étrangère	396
Pourquoi régionaliser ? Les fonctions de la régionalisation de la politique étrangère	400
Les conséquences d'une communautarisation	407
Index des noms de personnes	423
Index des exemples	429



Introduction

Comment définir la politique étrangère ? La question vaut pour l'observateur comme pour le décideur. Pour chacun d'eux, les paradoxes et les dilemmes sont nombreux. La politique étrangère reste bien l'instrument par lequel l'État tente de façonner son environnement politique international, mais elle n'est plus seulement une affaire de relations entre des gouvernements. Souvent considérée comme la gardienne des intérêts à long terme d'un État, elle subit elle-même pourtant d'importantes transformations permanentes [17, 3]. Au même titre qu'une politique économique ou qu'une politique de santé, elle peut être vue comme une politique publique, c'est-à-dire une politique mise en œuvre par les services de l'État avec des moyens précis, dans le but d'atteindre des objectifs bien définis. Mais il s'agit d'une politique publique très particulière : son rayon d'action dépasse par définition le territoire national ; elle consiste souvent à réagir ou à s'adapter à des événements externes sur lesquels les décideurs n'ont aucune prise. Si son processus décisionnel est souvent plus opaque que pour d'autres politiques publiques, et considéré comme le « domaine réservé » des plus hauts responsables de

l'État, il n'est plus pour autant l'instrument administratif docile d'une machine d'État à la poursuite d'un intérêt national clair.

Comment s'y retrouver ? Deux tâches s'imposent à nous : revoir les approches, et prendre acte des pratiques. Revoir les approches, c'est à la fois dresser un état des instruments théoriques à notre disposition, puis reconsidérer les concepts en tenant compte de leur complexité. Prendre acte des pratiques, c'est bâtir un agenda de recherche à partir des évolutions concrètes, initiées par des décideurs dont la marge de manœuvre s'amenuise [19]. Cet ouvrage propose au lecteur non pas un récit des luttes théoriques qui ont animé le débat sur la politique étrangère, mais plutôt un bilan de ce qu'il en reste, et des outils à notre disposition aujourd'hui. Il ne s'agit pas non plus de superposer des études de cas monographiques (à partir de politiques nationales), mais de dégager des approches transversales, que le chercheur ou l'étudiant pourra ensuite tester où bon lui semble. Il serait enlin absurde de vouloir guider l'action du décideur jusqu'à prétendre lui apprendre son métier. Nous essaierons en revanche de l'inciter à réfléchir avec nous, pour mieux trouver ensemble des réponses à une même question : que signifie « faire la politique étrangère » aujourd'hui ?

Revoir les approches

La recomposition des savoirs peut-elle suivre la recomposition des pratiques ? Dans le monde anglo-saxon, James Rosenau fut sans doute, avec d'autres collègues comme Charles Kegley et Charles Hermann, l'un de ceux qui ont le plus milité pour une approche scientifique de la politique étrangère. Son double objectif était de s'efforcer de dégager des enseignements théoriques généraux à

partir d'exemples empiriques précis [38]¹, mais aussi d'innover à partir de la théorie, pour appréhender différemment le terrain [18]. Leurs études présentaient l'avantage d'être transversales et d'explorer plusieurs facettes d'un objet « politique étrangère », dont l'exploration fut poursuivie, par d'autres, comme Clarke et White [9], ou plus récemment Morgan [32].

Pour analyser la politique étrangère aujourd'hui, de quels outils conceptuels dispose-t-on ? Il faut distinguer ici d'une part les approches qui ont « quelque chose à dire » sur la politique étrangère ou qui permettent une interprétation de celle-ci, et d'autre part les approches qui lui sont entièrement consacrées. Les premières, comme les approches réalistes, libérales, puis constructivistes, proposent des cadres généraux qui permettent d'appréhender les structures ou les systèmes, les acteurs et les paramètres de leur action, donc la politique étrangère². Les secondes font de cette politique étrangère l'objet même de leurs travaux, à l'image de la *Foreign Policy Analysis* (FPA), née aux États-Unis dans les années 1960³.

Dans cet ouvrage, Stefano Guzzini et Sten Rynning (chap. 1) nous rappellent d'abord ce qu'est l'approche réaliste de la politique étrangère, et quelles sont ses relations avec la FPA. Alex McLeod (chap. 2) présente quant à lui l'approche constructiviste, devenue l'une de ses grandes rivales du réalisme après l'approche libérale. Dietrich Jung (chap. 3) explore plus précisément l'impact potentiel de ce « virage culturel » constructiviste sur un aspect encore trop peu exploré : la politique étrangère des États que la rhétorique marxiste qualifierait de « périphé-

1. On se souvient notamment de sa question obsessionnelle : « Of what is it an Instance ? » [38, p. 19-31].

2. Pour un récapitulatif des quelques approches, voir [8, p. 9-44].

3. Pour des études récentes sur cet aspect, voir [29, 34].

riques¹ ». En insistant sur la coopération plutôt que sur le conflit, les libéraux ont toujours voulu donner une image des relations internationales différente de celle des réalistes, et fournir d'autres préceptes pour la politique étrangère. Ils continuent à occuper une place de choix dans le débat, et pourraient voir dans l'essor actuel d'une approche éthique des affaires internationales une sorte de victoire, à partager cependant avec les constructivistes. C'est de cet aspect² que rendra compte Ariel Colonomos (chap. 4). Réalistes, constructivistes, libéraux : tous ont contribué à faire progresser l'analyse de la politique étrangère, sans nécessairement en faire le cœur unique de leurs préoccupations, mais plutôt en proposant des interprétations de certains concepts centraux pour la compréhension de celle-ci. À commencer par le concept d'intérêt national, sur lequel s'attardera Dario Battistella (chap. 5).

Au fil des années, avec le déclin de la suprématie de l'approche réaliste, l'apport d'autres théories et le développement de la *Foreign Policy Analysis* (quelles que soient ses dérivées parfois behaviouristes), une double nécessité est apparue. Il fallait d'abord passer d'une vision de la politique étrangère comme *outcome* à une vision de la politique étrangère comme *process*, c'est-à-dire s'attacher, au moins autant qu'aux positions et actions finales, à ce qui avait conduit en amont à leur formulation. Cela revenait à redécouvrir la partie immergée de l'iceberg, à savoir le processus décisionnel. En termes d'instruments théoriques, cela imposait d'intégrer les apports de la politique publique [35], et d'explorer ce que cette dernière avait à dire sur les

1. Il y a tout de même quelques exceptions à cette rareté. Voir par exemple [25].

2. (Voir [28]). Il existe naturellement d'autres aspects, également liés à la vision libérale des relations internationales, et qui méritent autant d'attention : sur le lien entre politique étrangère et démocratie, voir [10] ; sur les droits de l'homme, voir [14].

bureaucraties et leurs intérêts [6, 16], sur la prise de décision, ses rationalités et ses dysfonctionnements [1], sur les acteurs et leurs perceptions [22, et pour un bilan plus récent 31], sur les moyens à leur disposition, sur leurs environnements aussi, notamment « domestiques » [26, 36]. Marie-Christine Kessler (chap. 6) reviendra sur cette approche de la politique étrangère par la politique publique, puis Natalie La Balme (chap. 7) présentera tout particulièrement l'analyse de l'opinion publique à cet égard.

Il fallait ensuite passer de l'approche stato-centrée à une approche plus sociologique et pluraliste des relations internationales en général et de la politique étrangère en particulier. Une telle approche impose une observation minutieuse des différents types d'acteurs en jeu, de leurs stratégies, de leurs logiques : il s'agit donc de prendre acte, cette fois, des pratiques.

Prendre acte des pratiques

La politique étrangère ne se fait pas en circuit fermé, dans la seule enceinte d'un ministère des Affaires étrangères. Ce dernier a vu d'abord ses interlocuteurs étatiques se multiplier. Il y en avait potentiellement une cinquantaine en 1945, il y en a environ deux cents aujourd'hui, après les vagues de décolonisation qui ont suivi la seconde guerre mondiale puis le morcellement de l'Europe centrale, orientale et balkanique. Surtout, de nouveaux types d'acteurs se sont imposés. Aux classiques OIG (organisations internationales gouvernementales) se sont ajoutés les ONG (organisations non gouvernementales, notamment humanitaires), les entreprises, les mouvements religieux... Un dialogue entre eux et les États s'est instauré, obligeant ces derniers à les reconnaître comme interlocuteurs et même comme partenaires [12, 23], ce qu'ils auraient refusé de faire voici

encore deux ou trois décennies. Cette multiplication des interlocuteurs entraîne la multiplication des paramètres à gérer. Promus par ces acteurs, des thèmes nouveaux s'imposent sur l'agenda des politiques étrangères, de l'environnement aux migrations en passant par l'aide au développement ou la liberté religieuse. Cela nécessite une spécialisation et donc une formation adéquate des diplomates, ou bien un recours à des expertises extérieures. Dans ce dernier cas, il arrive que des acteurs privés soient plus compétents ou mieux préparés que les administrations d'État : les acteurs transnationaux deviennent alors les concurrents des diplomates [8], avec une capacité d'adaptation supérieure, ou des moyens techniques plus mobilisables dans l'urgence que ceux des politiques étrangères d'État, liées par de multiples contraintes statutaires. La cohabitation avec ces nouvelles forces devient incontournable, ce qui nécessite la multiplication de ce que Guillaume Devin (chap. 8) appellera ici « les diplomaties de la politique étrangère ».

Parmi les priorités grandissantes de la politique étrangère, deux dimensions sont particulièrement d'actualité. La dimension économique et commerciale d'abord, dont on peut avoir l'impression qu'elle triomphe depuis la fin de la guerre froide et qui semble être devenue prépondérante, à travers l'aide aux exportations, la gestion de la dette ou bien la négociation sur les règles du commerce international. Pour autant, la politique reste bien présente, comme nous le montrera Guy Carron de la Carrière (chap. 9). La dimension « règlement de conflit » ensuite, qui vient tarauder les diplomaties les plus importantes et rappeler par là même aux décideurs que la force compte toujours, que la puissance n'est pas seulement « souple ¹ ».

1. Pour faire référence au célèbre débat lancé par Joseph Nye en 1990, Nye (Joseph S.), « Soft Power », *Foreign Policy*, 80, automne 1990.

Une politique étrangère doit alors savoir intervenir ou éviter d'intervenir, de façon neutre ou engagée, et pour cela se constituer un certain savoir-faire. C'est ce que développera pour nous I. William Zartman (chap. 10). Cela pose aussi la question de la relation qu'entretient la politique étrangère avec la force armée, comme instrument ou comme contrainte : cette dialectique du « soldat et du diplomate », pour reprendre les termes de Raymond Aron, sera explorée par Pascal Vennesson (chap. 11).

Les pratiques de la politique étrangère sont également fonction des contraintes qui pèsent sur cette dernière. Contraintes de la géographie parfois : un pays sans territoire ou presque, sans ressources ou presque, enclavé au milieu de géants politiques ou isolé dans l'océan, doit-il renoncer à avoir une politique étrangère, faisant ainsi mentir la règle – déjà bien contestée, il est vrai... – de l'égalité souveraine ? Ou bien peut-il démontrer non seulement que les petits États ont aussi une politique étrangère, mais qu'il y a même une politique étrangère des petits États ? C'est la question à laquelle s'efforcera de répondre Ben Tonra (chap. 12). Contraintes de l'histoire ensuite. Si tous les États n'ont pas la même géographie ni les mêmes moyens à leur disposition, ils n'ont pas non plus le même passé, et cela joue un rôle déterminant, comme nous le montrera Pierre Grosser (chap. 13). S'il y a autant de politiques étrangères que de géographies et d'histoires, comment les relations et plus encore les rapprochements diplomatiques sont-ils possibles ? Il existe une première réponse simpliste à cette question : « Qui se ressemble s'assemble. » C'est la conclusion à la fois primaire et non dépourvue d'idéologie, à laquelle est arrivé Samuel Huntington avec son désormais célèbre « clash des civilisations »¹. Mais il existe

1. Samuel P. Huntington, « The Clash of Civilizations », *Foreign Affairs*, 72 (3), été 1993.

une autre piste qui, plutôt que de spéculer sur des « civilisations imaginées ¹ », prend acte de processus d'intégration régionale déjà bien réels. C'est alors toute la question de la compatibilité, de l'harmonisation, voire de la communautarisation de la politique étrangère qui est posée, à travers son éventuelle régionalisation (chap. 14).

Quel agenda de recherche ?

Nous espérons démontrer dans ce livre que la réalité de la politique étrangère ne correspond plus à l'image traditionnelle que l'on peut s'en faire. En d'autres termes, on ne peut plus réduire la politique étrangère à la diplomatie d'État, à la diplomatie classique, celle que « l'apparition de techniques nouvelles a toujours inquiétée ² ». À partir de ce constat, quelles pistes de recherche peut-on imaginer, pour exploiter au mieux l'extraordinaire profusion des recherches entreprises aujourd'hui dans la communauté mondiale des internationalistes ³ ? De l'observation des travaux en cours, des papiers publiés ou présentés dans les colloques internationaux, il ressort que trois questions principales méritent de figurer en tête de nos préoccupations à venir : la question du *changement* et de

1. Car Huntington ne nous donne aucune définition claire de cette « civilisation », qui constitue pourtant le concept clef de sa vision du monde : le concept renvoie parfois à un seul pays (le Japon), parfois à une religion (l'islam), parfois à un ensemble géographique (l'Amérique du Sud), parfois à une alliance ou à des liens plus flous (l'Occident), etc.

2. Pour reprendre la formule de Pierre-Michel Eisemann dans l'*Encyclopedia universalis*. Eisemann (Pierre-Michel), « La diplomatie », Paris, Encyclopedia universalis, édition 2001.

3. On ne peut que regretter à cet égard le faible nombre de travaux français sur la politique étrangère qui soient véritablement théoriques ou transversaux. Pour un ouvrage qui fut pionnier en son temps, voir [30]. Pour un article plus récent, voir [39].

l'adaptation de la politique étrangère, tout d'abord ; celle de l'échelle de cette politique étrangère ensuite ; celle d'une approche théorique plus sociologique enfin.

L'analyse du changement et de l'adaptation

L'analyse du changement n'est pas nouvelle en relations internationales, ni même son application à la politique étrangère [7, 37]. Elle a souvent pris la forme d'une interrogation paradoxale : la politique étrangère change, mais peut-on changer de politique étrangère ? Autrement dit, les contraintes évoluent et l'on tente d'y répondre, mais le message, et surtout la pratique, la nature même de la politique étrangère, restent difficiles à amender. Qu'on l'attribue à la permanence des intérêts nationaux, au poids de l'Histoire, à la rigidité du système international, à l'inertie bureaucratique ou à la lourdeur de la construction des identités, le constat reste le même. Il pose plusieurs problèmes et, en premier lieu, celui des possibilités d'adaptation qui s'offrent à la politique étrangère. À l'épreuve de la multiplication des acteurs, des paramètres et des contraintes, celle-ci tente de s'adapter à ces évolutions, en se transformant elle-même. Les choix disponibles en la matière ne sont pas nombreux, et comportent tous des inconvénients majeurs.

La première de ces voies est celle que nous pourrions schématiser en la qualifiant d'adaptation « horizontale », dans la mesure où elle consiste à adapter les organigrammes administratifs pour prendre à bras-le-corps chaque thème nouveau de l'agenda politique. Les décideurs doivent alors multiplier les contacts, participer à des forums toujours plus nombreux et créer de nouvelles bureaucraties *ad hoc* pour suivre ces dossiers. L'objectif est celui d'une « diplomatie globale », ou « totale » [17], qui ne laisse aucun thème hors de ses compétences. Mais

l'action diplomatique risque de perdre en cohérence, de s'épuiser en s'étendant à l'infini ou en voulant traiter plus de dossiers qu'il n'est possible de le faire : c'est le risque de l'*overstretching*, pour reprendre l'expression anglaise. Une autre solution consiste à confier certaines missions à des acteurs non gouvernementaux, et à pratiquer ainsi une sorte de « sous-traitance » en matière de politique étrangère : compter sur la présence du Comité international de la Croix-Rouge dans un conflit, confier un rapport sur l'environnement à telle autre ONG, ou bien laisser les volontaires d'une association religieuse fournir un soutien moral à une population. Sans se démultiplier, la politique étrangère évite alors d'être totalement absente. C'est là l'adaptation « verticale ». Mais elle risque de voir les acteurs privés prendre une influence croissante, contester sa logique de souveraineté et imposer leurs priorités, plutôt que de se contenter d'être des instruments ou des relais : c'est le risque de la porosité.

Il importe donc, aujourd'hui, de développer l'analyse des *réponses* de la politique étrangère aux transformations internationales. Cette étude des stratégies des acteurs doit s'accompagner d'une étude des échelles possibles de leur action.

Quelle échelle d'action pour la politique étrangère ?

Si l'État n'est plus le seul acteur de la politique étrangère, la politique étrangère ne se fait plus non plus à la seule échelle de l'État. Elle peut se faire, on l'a dit, *hors* de l'État, avec des interlocuteurs ou des centres de décision privés. Mais elle peut surtout se faire à d'autres échelles que l'échelle nationale, dans des combinaisons souvent complexes, et qui mêlent plusieurs niveaux d'acteurs. À l'échelle subnationale d'abord, où se dévelop-

pent des politiques étrangères « localisées » [20] : celles de provinces ou des régions (le Québec, les régions atlantiques ou celles de la Méditerranée), mais aussi celles des villes, des collectivités territoriales, et de leurs réseaux. À l'échelle supranationale ensuite, dans le cadre des processus d'intégration régionale (voir chap. 14). La politique étrangère prend alors l'allure d'une équation complexe faite de marchandage intergouvernemental, de marchandage supranational, d'implications d'acteurs transnationaux et subnationaux [9].

Les échelles de la politique étrangère se dédoublent alors à plusieurs niveaux. D'abord au niveau des acteurs, qui coexistent, coopèrent, en tout cas se chevauchent, parfois dans la complémentarité, parfois dans la rivalité ou la confusion. Ensuite au niveau des cibles : on s'adresse à la fois au « front domestique » [36], à d'autres États, parfois à des partenaires régionaux, voire à la communauté internationale ou à ce qui est considéré comme tel. Cette gestion de plusieurs échelles à la fois a au moins trois conséquences. D'une part, la politique étrangère perd en marge de manœuvre et en cohérence. D'autre part, elle se technicise pour devenir de plus en plus une « politique étrangère de proximité », jugée sur ses capacités à régler sur le terrain des problèmes concrets, et tirant donc sa légitimité de cette efficacité éventuelle. Enfin, au milieu des interactions locales, nationales, régionales et globales, la politique étrangère devient, parmi les politiques publiques, l'un des derniers refuges de la souveraineté et de l'expression identitaire. C'est par sa « relation spéciale » aux États-Unis que la Grande-Bretagne se singularise en Europe, par sa médiation diplomatique que la Jordanie fait oublier son incapacité à résister aux injonctions des autorités monétaires internationales, par ses déclarations fracassantes que la Malaisie fait entendre sa différence au sein des nouveaux pays industrialisés du Sud-Est asiatique.

Prendre en compte ces dimensions implique de sortir des approches classiques de la politique étrangère. Même si le réalisme et le libéralisme ont encore beaucoup à dire, si le marxisme apporte encore des éclairages et si le constructivisme renouvelle le débat, c'est probablement à une rupture plus radicale qu'il faut procéder désormais.

Pour une sociologie politique des relations internationales appliquée à la politique étrangère

La politique étrangère subit de profondes transformations. Ses fonctions initiales se modifient, le rôle de ses agents évolue. Sa pratique est aujourd'hui à réinventer, et son concept à revoir. Les instruments théoriques de son analyse doivent donc être repris et développés. La redécouverte des acteurs – de *tous* les acteurs –, leur prise en compte sans *a priori* par l'observateur, puis l'étude des effets de leurs rencontres et de leurs interactions dans une société devenue mondiale, doit être au cœur d'une telle démarche. C'est, en un mot, à une *sociologie des relations internationales appliquée à la politique étrangère*, que nous sommes conviés. Encore peu développée, cette sociologie des relations internationales est néanmoins en essor [2, 13]. Elle permet déjà, depuis plusieurs années, de redécouvrir non seulement les stratégies des acteurs, mais aussi leurs soubassements culturels, identitaires, ou les valeurs qui les animent [15, 21]. Elle permet de se pencher sur des types d'organisation de l'action internationale, comme les réseaux [11], ou sur des thèmes émergents [27, 33]. Elle permet même de reprendre d'anciennes analyses pour les confronter aux nouvelles réalités empiriques, et de ce fait relancer le débat théorique sans pour autant rejeter aucune de ses chapelles [pour un exemple, voir 5].

Retrouver l'analyse de la politique étrangère par le bas, découvrir en quelque sorte ce que l'on pourrait appeler les « modes populaires d'action diplomatique internationale », ne doit pas pour autant nous conduire à négliger l'État. Le rôle de celui-ci en matière de politique étrangère, s'il n'est plus unique, demeure important ¹. Une sociologie de tous les acteurs participant à la politique étrangère passe, entre autres mais nécessairement, par une sociologie... des décideurs et des diplomates ². Des cinq fonctions principales que les analyses classiques avaient recensées pour ces derniers (l'information, le conseil, la représentation, la négociation et les services consulaires), seuls les services consulaires semblent épargnés par les effets conjugués de la localisation, de la régionalisation et de la mondialisation de la politique étrangère. Mais une sociologie de la diplomatie permet de montrer que d'autres fonctions émergent, par exemple en amont de l'action internationale lorsqu'il s'agit de préparer des décisions, ou en aval lorsqu'il s'agit d'expliquer ces mêmes décisions à des acteurs multiples, aussi bien dans les chancelleries que dans la société civile (les conseils européens illustrent cette situation, qui voit les diplomates préparer les réunions, puis expliquer les traités ou décisions qui y ont été adoptés) [24].

*

Notre propos, ici, n'est aucunement d'avancer que « la politique étrangère n'existe plus », ni de démontrer qu'elle a échappé totalement aux États, pour se « privatiser ». Elle

1. Peu importe ici qu'on le qualifie de « surplombant », « central », « pivot », « de supervision », etc.

2. Voir Samy Cohen (dir.), *Les diplomates. Négociier dans un monde chaotique*, Paris, Autrement, 2002.

est bien au contraire en train de se réinventer, et de réinventer avec elle les relations entre l'État et son environnement politique. Sociologie de la politique étrangère, sociologie de la scène mondiale, sociologie de l'État : les trois termes sont inévitablement liés, et c'est ensemble seulement qu'ils permettent à la recomposition des savoirs de suivre la recomposition des pratiques. Les cadres d'analyse et les outils conceptuels étant récapitulés, les pistes de recherche étant posées, il reste naturellement à nourrir cette réflexion par des études de cas. On redécouvrira alors bien d'autres dilemmes, inhérents à toute politique comparée : ce qui est vrai pour la politique étrangère d'une « puissance moyenne » est-il vrai pour les États-Unis ? Ce qui était vrai à l'échelle d'une diplomatie nationale vaut-il toujours pour une politique étrangère commune ? Ce qui s'observe dans le monde occidental peut-il être utilisé ailleurs ? Et si l'on doit construire une typologie des politiques étrangères, quels doivent en être les critères et les lignes de partage ? (petits et grands pays ? riches et pauvres ? Nord et Sud ? puissances militaires et puissances commerciales ? etc.).

Nous espérons, dans cet ouvrage, permettre au chercheur, à l'étudiant ou au décideur de *questionner* et d'*interpréter* la politique étrangère, plutôt que de la mettre en modèle ou en fiches. Nous espérons également les aider à forger de nouveaux outils, à dépasser les fausses certitudes des monographies lorsqu'elles ne sont pas accompagnées de « feuilles de route » théoriques, à dépasser la myopie de l'événement d'actualité. Nous espérons surtout avoir suscité plus de questions ouvertes que de réponses toutes faites.

Frédéric CHARILLON

Bibliographie

1. Allison (Graham T.), *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston (Ma.), Little Brown, 1971.
2. Badie (Bertrand), Smouts (Marie-Claude), *Le Retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999 (3^e éd.).
3. Barston (Ronald P.), *Modern Diplomacy*, Londres, Longman, 1997.
4. Beasley (Ryan K.), *Foreign Policy in Comparative Perspective : Domestic and International Influences on State Behavior*, Washington (D.C.), CQ Press, 2002.
5. Blom (Amélie), « Les modèles d'Allison appliqués à un État à voix multiples : le Pakistan et la crise de Kargil », *Cultures et conflits (Rationalités et relations internationales)*, 37 (2), 2000.
6. Bruck (H.W.), Sapin (Burton M.), Snyder (Richard C.) (eds), *Foreign Policy Decision Making : an Approach to the Study of International Politics*, New York, Free Press of Glencoe, 1962.
7. Carlsnaes (Walter), « On Analysing the Dynamics of Foreign Policy Change : a Critique and Reconceptualization », *Cooperation and Conflict*, 28 (1), mars 1993.
8. Charillon (Frédéric), *La politique étrangère à l'épreuve du transnational. Une étude des diplomaties française et britannique dans la guerre du Golfe*, Paris, L'Harmattan, 1999.
9. Clarke (Michael), White (Brian), *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989.
10. Cohen (Samy), « Démocratie et politique étrangère : repenser les termes du débat », *Annuaire français des relations internationales*, 1, 2000.
11. Colonomos (Ariel) (dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux*, Paris, L'Harmattan, 1995.
12. Cooper (Andrew F.), Hocking (Brian), « Governments, Non-Governmental Organisations and the Re-calibration of Diplomacy », *Global Society*, 14 (3), 2000.

- ✓ 13. Devin (Guillaume), *Sociologie des relations internationales*, Paris, La Découverte, coll. « Repères », 2002.
14. Forsythe (David P.) (ed.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, Tokyo, United Nations University Press, 2000.
15. Goldstein (Judith), Keohane (Robert O.) (eds), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
16. Halperin (Morton H.), Kanter (Arnold), *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington D.C., Brookings Institution, 1974.
17. Hamilton (Keith A.), Langhorne (Richard), *The Practice of Diplomacy: its Evolution, Theory and Administration*, Routledge, Londres, 1995.
18. Hermann (Charles F.), Kegley (Charles W.), Rosenau (James N.) (eds), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen and Unwin, 1987.
19. Hocking (Brian), *Foreign Ministries: Change and Adaptation*, Macmillan, Basingstoke, 1999.
20. Hocking (Brian), *Localizing Foreign Policy: Non Central Governments and Multilayered Diplomacy*, New York, St Martin's Press, 1993.
21. Hudson (Valerie H.) (ed.), *Culture and Foreign Policy*, Boulder (Co.), Lynne Rienner, 1997.
22. Jervis (Robert), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton (NJ.), Princeton University Press, 1976.
23. Josselin (Daphne), Wallace (William), *Non State Actors in World Politics*, Basingstoke, Palgrave, 2001.
- ✓ 24. Kessler (Marie-Christine), *La politique étrangère de la France: acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
25. Korany (Bahgat), *How Foreign Policy Decisions are made in the Third World*, Boulder (Col.), Westview Press, 1986.
26. Kissinger (Henry), « Domestic Structures of Foreign Policy », *Daedalus*, 95, printemps 1966.
27. Le Prestre (Phillipe G.), *Écopolitique internationale*, Guérin, Montréal, 1997.

28. Light (Margot), Smith (Karen E.) (eds), *Ethics and foreign policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
29. Light (Margot), « Foreign Policy Analysis under Criticism and Reevaluation », dans A. John. R. Groom, Margot Light (eds), *Contemporary International Relations. A Guide to Theory*, Londres, Pinter, 1994.
30. Merle (Marcel), *La politique étrangère*, Paris, PUF, 1986.
31. Mintz (Alex), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision*, Basingstoke, Palgrave, 2002.
32. Morgan (Roger) (ed.), *New Diplomacy in the Post Cold War World. Essays for Susan Strange*, New York, St Martin's Press, 1993.
33. Mühlenhöver (Emmanuelle A.C.), *Le verdissement de la politique étrangère*, Paris, L'Harmattan, 2002.
34. Neack (Laura), Hey (Jeanne A.K.), Haney (Patrick J.), *Foreign Policy Analysis : Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1995.
35. Piper (D.C.), Terchek (R.J.) (eds), *Interaction : Foreign Policy and Public Policy*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1983.
36. Putnam (Robert D.), Jacobson (Harold Karan), Evans (Peter B.), *Double-edged diplomacy : international bargaining and domestic politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.
37. Rosati (Jerel A.), Hagan (Joe D.), Simpson (Martin W. III), *Foreign Policy Restructuring : how Governments Respond to Global Change*, Columbia, University of South California Press, 1994.
- ✓ 38. Rosenau (James N.), *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Pinter, 1980.
- ✓ 39. Smouts (Marie-Claude), « Que reste-t-il de la politique étrangère ? », *Pouvoirs*, 88, 1999.

PREMIÈRE PARTIE

LES APPROCHES



Chapitre 1

Réalisme et analyse de la politique étrangère ¹

Les réalistes s'accordent à dire que la politique de puissance est pratiquée par tous, pour des raisons qui tiennent aussi bien à la nature humaine qu'à l'anarchie du système international. Peut-on pour autant, à partir de cette quête généralisée de la puissance, bâtir une théorie générale sur les buts qui motivent les États ? Les théories réalistes récentes semblent répondre par l'affirmative, tout en divergeant entre elles sur le contenu. Kenneth Waltz [67] avance que les États sont par nature défensifs, et qu'ils cherchent donc à « équilibrer » ; John Mearsheimer [46] estime au contraire qu'ils sont offensifs, et donc « s'étendent ». Les réalistes classiques, comme à leur habitude, laissent une plus grande place au sens commun, débouchant ainsi sur une certaine variété des buts politiques. Hans Morgenthau [47] a ainsi intégré dans sa théorie à la fois les puissances impérialistes et de *statu quo*. Reste à tirer les conséquences d'une telle indétermination explicative : comme les réalistes n'arrivent pas à

1. Nous adressons tous nos remerciements à Chris Browning, Barry Buzan, Tarja Cronberg, Ulla Holm, Anna Leander, Christilla Roederer-Rynning et Ole Wæver, pour leurs précieuses suggestions.

déterminer les motivations fondamentales des États par simple déduction à partir de l'anarchie internationale ou de la nature humaine, ils sont obligés de se pencher plus minutieusement sur l'analyse de la politique étrangère.

Ceci dit, et cela peut paraître curieux, les réalistes classiques n'ont pas investi de bon cœur ce champ de l'Analyse de la Politique étrangère (FPA)¹, qui a émergé dans les années 1960. Comme le montrera la première partie de ce chapitre, ils ont mis en cause à la fois la distance croissante que prenait la FPA avec l'expérience vécue du diplomate, et l'attention démesurée portée sur la prise de décision en politique étrangère, une attention qui résultait de la tentative de transformer les relations internationales en science behavioriste. Mais conscients du problème de l'indétermination explicative, les réalistes ne pouvaient pas ne pas répondre au défi de la FPA. D'un côté, comme nous le soulignerons dans une deuxième partie, ils ont cherché à élargir le champ des motivations des États telles qu'elles peuvent découler de la nature humaine et de l'anarchie internationale : l'intégration des notions de puissance, de prestige, ou la prise en compte du rôle des idées, vont dans ce sens. De l'autre côté, ils ont développé l'analyse des processus politiques. Notre dernière partie montrera que tout en gardant l'hypothèse clef que la politique étrangère est formulée de manière à tirer profit des opportunités offertes par les changements de puissance au niveau international, les réalistes restent profondément divisés quant à la façon dont cela peut concrètement être mis en œuvre.

1. Nous reprenons ici les initiales « FPA » tirées de l'expression anglo-saxonne devenue célèbre de *Foreign Policy Analysis* [NdT].

Le réalisme classique à l'opposé de l'« Analyse de la politique étrangère » ?

La FPA, comme champ d'étude, est apparue au début des années 1960 aux États-Unis. Cette simple information peut paraître surprenant : de quoi d'autre avaient pu s'occuper les chercheurs en relations internationales jusqu'alors, si ce n'était de politique étrangère ? Mais la FPA mit en avant que la recherche traditionnelle était inadaptée. Les réalistes classiques répliquèrent qu'ils ne partageaient ni les intentions, ni les fins explicatives, ni même l'objet d'étude de la FPA.

L'assaut de la « Foreign Policy Analysis »

La FPA critiquait deux éléments de l'étude classique de la politique étrangère : elle réclamait d'abord une théorie plus scientifique, et remettait ensuite en cause le choix de la priorité explicative au niveau international de l'analyse. La FPA savait par là même un peu plus la distinction traditionnelle entre relations internationales et science politique, déjà fortement contestée. Les deux angles d'attaque, combinés, prenaient clairement pour cible les réalistes classiques : c'était ces derniers, en effet, qui soutenaient que la politique internationale était par nature différente de la politique interne [7], différence qui expliquerait également, selon eux, « pourquoi il n'y [avait] pas de théorie internationale » [70, mais voir également 6] comparable aux théories de l'État. En conséquence, la FPA ne fut pas rangée dans la sous-discipline « irrécupérable » des relations internationales, mais plutôt dans la catégorie *public policy* en science politique [10].

On peut distinguer trois tendances au sein de la FPA. À l'extrémité behavioriste de l'éventail, des chercheurs se sont attachés à élaborer des propositions réfutables dans

la perspective de plus vastes études comparées des *inputs* et des *outputs* de la politique étrangère [51]. Les chercheurs plus classiques s'intéressaient, quant à eux, à rendre l'analyse de la politique étrangère plus cohérente face à l'extension de l'agenda diplomatique, et face à la combinaison de plus en plus complexe des instruments politiques. Ils appréhendaient la politique étrangère en tant que *diplomatie*, ou art de gouverner (*statecraft*) [19, 20]. Finalement, dans ce qui allait devenir un tournant décisif pour la FPA – et quel que soit le jugement que l'on puisse porter sur son livre ¹ – le célèbre *Essence of Decision* de Graham T. Allison proposa d'étudier la politique étrangère en tant que *processus décisionnel* (*decision-making process*), poursuivant ainsi la voie ouverte avant lui par Snyder et ses collègues [59].

Si l'ouvrage d'Allison constitua un tournant, c'était parce qu'il procédait par élaboration de cadres d'analyses qui étaient conceptuels plutôt qu'empiricistes, mais en même temps historico-qualitatifs plutôt que behavioristes. Cela permit l'élaboration d'une analyse systématique de la politique étrangère à portée intermédiaire (*middle range*), en rupture à la fois avec « l'histoire diplomatique » et avec la « science » behavioriste. En effet, le développement de la FPA peut être illustré en suivant l'enchaînement de ses trois modèles explicatifs. Le premier modèle (rationnel) remettait en cause le cloisonnement existant entre théorie des relations internationales et analyse de la politique étrangère, en avançant que les équilibres des puissances ne pouvaient expliquer à eux seuls comment les décisions de politique étrangère étaient prises. En outre, il remettait en cause les modèles *input-output* d'une façon plus générale : même dans les cas où le comportement des décideurs était conforme aux

1. Pour des débats plus récents sur ce thème, voir [68, 53].

impératifs supposés de la *balance of power*, il pouvait l'être pour des raisons qui n'avaient rien à voir avec ce qui était présumé « rationnel » du point de vue extérieur. L'analyse de la politique étrangère requiert en réalité un traçage minutieux des processus à l'œuvre [18]. Cette toile de fond étant posée, les modèles II et III intégraient des éléments organisationnels (l'inertie bureaucratique), ainsi que psychologiques (les systèmes de croyance, individuels ou collectifs) afin de mieux comprendre la crise des missiles de Cuba.

*Finalité et objet d'analyse du réalisme classique
en matière de politique étrangère*

En retour, on peut identifier deux points sur lesquels les réalistes classiques tiennent à se démarquer de la FPA : la façon dont ils conçoivent la finalité de leur démarche, et le contenu de l'objet « politique étrangère » lui-même.

La FPA et les « classiques » ont d'abord des objectifs différents. Tandis que la recherche classique se déroulait dans un environnement où les praticiens et les observateurs de la politique étrangère partageaient le même langage et les mêmes expériences, la recherche issue de la FPA procède d'une observation largement externe. Alors que la FPA cherche des repères externes pour mieux saisir les « irrationalités » des décideurs (et de leurs administrations), la recherche classique s'efforce plutôt de former et d'informer les décideurs, et ce de deux manières : *a)* d'abord en supervisant leur socialisation dans le *Lebenswelt* de la diplomatie internationale ; et ensuite *b)* en proposant régulièrement des points de repère historiques pour une mise à jour des connaissances disponibles.

Concernant le premier objectif (la socialisation des diplomates), les réalistes classiques s'appuient sur le

principe initialement aristocratique de la « suprématie de la politique étrangère », clef de voûte de la diplomatie depuis le XIX^e siècle. Ce principe implique d'une part que la pratique des affaires internationales suit des règles qui ne sont pas celles de la politique intérieure et, d'autre part, que priorité doit être donnée à la première sur la seconde. Transcrire ce principe en règles théoriques justifie une approche de la politique étrangère qui parte d'une analyse des pratiques et des institutions de la « société internationale »¹. Afin de rendre le *Lebenswelt* de la diplomatie plus compréhensible, l'analyse doit mettre en rapport un observateur qui est de plus en plus socialisé dans la politique intérieure, avec des praticiens de l'international, qui donnent sens à leur propre action.

Le second objectif a donné lieu à deux pistes de recherche. Une première emprunte la voie d'une réflexion historico-philosophique, par laquelle les chercheurs envisagent les modifications de l'environnement historique qui demanderaient une réforme ou une adaptation de leurs postulats classiques. Une autre voie, plus analytique, leur permet d'améliorer leur compréhension de deux piliers de la réflexion théorique classique : l'anarchie (au niveau de l'international) et la typologie des motivations (à l'échelle de l'État).

Le premier historico-philosophique dérive de l'intérêt que les classiques portent aux conditions dans lesquelles le XIX^e siècle a permis d'éviter les conflits majeurs entre grandes puissances. À cet égard, les travaux de Morgenthau [47] sont représentatifs d'une tendance qui se méfiait des effets de la démocratisation sur la primauté de la poli-

1. En ce sens, la lecture effectuée par Bull de la société internationale est fondamentale pour le réalisme classique en général, et non seulement pour l'École anglaise [8].

tique étrangère, et qui doutait de la capacité des diplomates à restaurer l'équivalent de « l'Internationale aristocratique » passée. De même, Kissinger [37] s'est intéressé aux ressorts de l'ordre « légitime » qui, selon lui, ne devait pas nécessairement être juste, mais se fonder sur des principes acceptés par les principaux joueurs. C'est également à cette configuration que songeait Raymond Aron avec son « système homogène » [2] ¹. Le grand problème de politique étrangère de la dernière partie du ^{xx}e siècle consistait alors à trouver les conditions présentes pour faciliter la pratique de la diplomatie, et donc à trouver un langage commun aux différentes cultures, idéologies, références historiques ou formes d'État, porteuses d'une conceptualisation commune qui soit de l'ordre international [38].

Dans leur tentative de comprendre les différences historiques entre le concert européen et la période qui l'a vu disparaître au ^{xx}e siècle, les chercheurs ont tenté d'effectuer une mise à jour de leurs connaissances (voir plus loin). Ils avaient fini en effet par distinguer plusieurs types de sociétés internationales (homogènes ou hétérogènes, légitimes ou révolutionnaires...), qui présupposaient différents types de fins poursuivies par les États (par exemple les puissances impérialistes, et les partisans du *statu quo*) [47]. Mais ces distinctions posaient un certain nombre de questions. Est-ce la faute du système international si les États deviennent ou demeurent impérialistes (comme le suggérerait Carr pour l'entre-deux-guerres) ? Est-ce l'idéologie révolutionnaire de certains États qui les empêche d'accepter les règles établies du jeu

1. Un système hétérogène se caractérise par l'existence d'au moins une puissance révolutionnaire défiant la société internationale et où, en conséquence, la diplomatie est remplacée par la course aux armements.

international, comme plusieurs spécialistes de la guerre froide l'ont prétendu ?

Les réalistes hésitent depuis longtemps entre deux conceptions différentes de la société internationale, l'une axée sur le système et l'autre sur les acteurs étatiques, pour finalement les combiner souvent [28, chap. 3]. Il en résulte deux implications notables. D'un côté, il est déterminant de pouvoir distinguer entre deux types de systèmes internationaux : 1) les systèmes situés au « pôle de puissance », dans lesquels prévoir le pire et organiser l'endiguement de l'adversaire permettent d'imposer l'ordre ; et 2) les systèmes situés au « pôle d'indifférence », dans lesquels c'est cette attitude elle-même qui produirait le pire, en affaiblissant l'ordre international [72]. Cette distinction reflète les leçons doubles tirées d'une première guerre mondiale qui aurait pu être *évitée* par des mesures de confiance, et d'une seconde guerre mondiale qui semble à l'inverse plutôt *résulter* de stratégies fondées sur l'*appeasement* et destinées à rassurer, dans un contexte qui ne s'y prêtait pas. Mais d'un autre côté, si la politique étrangère est déterminée par la nature des États au moins autant que par le système international, alors il est important de retrouver les « sources de cette politique étrangère » [36] par un examen minutieux de l'histoire des grandes puissances, de leurs traditions diplomatiques et culturelles. Cela peut être accompli, bien sûr, dans le cadre strict d'une analyse historique classique, à la manière d'un Gaddis dans son analyse de la politique américaine depuis 1945¹. Mais la proximité de cette démarche avec celle d'un certain post-structuralisme doit être notée [73]. Citons à cet égard un passage de Kissinger qui a toujours été considéré par Ole Wæver comme capital pour comprendre la pensée de l'ancien secrétaire

1. Inspirée elle-même d'Alexander George.

d'État américain : « Il ne s'agit pas d'un problème mécanique [...] Un équilibre parfait est impossible [...] car si, vues de l'extérieur, les puissances apparaissent comme les facteurs permettant l'existence d'un dispositif de sécurité, elles apparaissent toujours, à l'intérieur, comme l'expression d'un parcours et d'une existence ancrés dans l'histoire. Et aucune puissance ne se soumettra jamais à un règlement, aussi équilibré et aussi porteur de sécurité soit-il, si ce règlement apparaît comme la négation totale de la vision qu'elle entretient d'elle-même. » [37, p. 147.]

Au bout du compte, ce double objectif de socialiser le décideur et de décrypter pour lui la scène mondiale mène tout droit à l'autre grande opposition entre le réalisme classique et la *Foreign Policy Analysis*, qui concerne la définition même de ce que doit être le sujet d'une analyse de la politique étrangère. Avec son statut explicite d'observateur extérieur, la FPA tend à regarder la politique étrangère en tant qu'ensemble de décisions concrètes *wie es wirklich gewesen*¹. Tandis que l'étude classique de la politique étrangère était, avant elle, plus ouvertement normative [6, 8]. Ce qui ne signifie pas que la FPA n'ait elle-même aucune implication normative : la connaissance des raisons bureaucratiques qui ont conduit à une décision donnée aide les États à reconsidérer les problèmes par une meilleure gestion des crises et un meilleur décryptage de certaines décisions des États rivaux. Les classiques, de leur côté, insisteraient plutôt sur le fait qu'il ne s'agit pas simplement de disséquer des décisions individuelles, mais également de comprendre le contexte historique et politique, c'est-à-dire l'évolution de la société internationale et celle des traditions diplomatiques nationales.

1. Telles que les choses se sont vraiment déroulées.

Les motivations des États

Aux yeux de l'observateur réaliste, c'est la confrontation entre les États partisans du *statu quo* et les États révisionnistes qui mit fin à l'ordre de Versailles. E.H. Carr notait en 1939 que l'ordre international avait refusé de voir que « la moralité était le produit de la puissance », et, à partir de là, qu'il n'était pas surprenant que les puissances « insatisfaites » déclarent la guerre « aux platitudes sentimentalistes et malhonnêtes des puissances satisfaites » [11, p. 83-84]. Les fins poursuivies par les États, leurs motivations sur la scène internationale, étaient donc un objet de préoccupation de premier ordre pour l'analyse réaliste.

Tout en proclamant que *tous les États* pratiquent la politique de puissance, les réalistes précisent cependant que certains de ces États la pratiquent différemment des autres. Morgenthau, par exemple, observait que la quête de puissance comme principale finalité des États pouvait donner lieu à trois types de politique étrangère : a) une « politique du *statu quo* », destinée à *conserver* sa puissance ; b) une « politique d'impérialisme », destinée à *augmenter* sa puissance ; c) et pour finir une « politique de prestige », destinée à *afficher* sa puissance [47, p. 39]¹. À partir de sa conception de la politique intérieure, l'analyse réaliste suggère que la puissance n'est pas une fin en soi (c'est-à-dire un objectif inhérent à la nature humaine), mais bien plutôt un *moyen* mis au service des valeurs dominantes d'une société donnée. Ces valeurs se retrouvent dans les « institutions socio-politiques » de cette société [66, p. 40-41] et, avec l'histoire et la géographie, donnent lieu à certaines « situations nationales » particulières [32]. Certains États peuvent ainsi entretenir la nostalgie de

1. On rencontre également ce type de distinction chez Arnold Wolfers [72, p. 106].

moments de gloire passés, et devenir révisionnistes ; d'autres se contentent de préserver le *statu quo*.

Morgenthau tirait encore ses hypothèses sur la politique étrangère de son observation selon laquelle la nature humaine serait assoiffée de pouvoir. Mais reconnaissant qu'une nature invariable explique mal une politique variable, les réalistes ont, depuis, pris l'anarchie et l'absence de gouvernement mondial comme fondements de leur théorisation. Selon cette perspective, l'anarchie rend impossible une confiance totale entre les États, quand bien même seraient-ils tous dotés de prétentions modestes. De là est né l'impératif, souligné par les réalistes, de rester « sur ses gardes ». Là commence également l'engrenage de la course aux armements, connue sous le terme de « dilemme de sécurité » [33].

Cela ne règle pas le lien entre le défi persistant à l'analyse que constitue l'influence de la politique internationale (avec ses rapports de puissance) et la politique intérieure. Soutenir qu'il n'y a pas de lien nécessaire entre les deux niveaux du fait que la politique étrangère résulte essentiellement de « situations nationales » par définition uniques est, pour les réalistes, exclu¹. Car si l'on admet que la politique étrangère est avant tout forgée par des « situations nationales » uniques et déconnectées de la configuration de puissance internationale, alors survient le constat d'échec : le réalisme est incapable d'appréhender la politique étrangère, puisque c'est justement cette politique internationale, avec ses rapports de puissance, qui est au cœur de son analyse. Pour que le réalisme puisse avoir une pertinence analytique dans le domaine de la politique étrangère, il doit donc d'abord démontrer que ce sont les rapports de puissance qui for-

1. On pourrait alors se contenter d'observer les différents États, afin de comprendre le révisionnisme et le *statu quo*.

gent la politique étrangère. Admettre le contraire reviendrait à admettre que la politique étrangère trouve d'abord ses origines dans une *Innenpolitik* libre des contraintes du système international, ce qui est l'antithèse même du réalisme [16, 50].

Les réalistes ont tenté de relever ces défis de plusieurs manières. Une première école néo-réaliste ou « défensive » utilise comme point de départ le postulat que les États ont fondamentalement pour motivation la *sécurité*. D'autres, qualifiés de réalistes néo-classiques, ou « offensifs », s'attachent plutôt à l'attitude des États révisionnistes, et partent du principe que les États sont avant tout en quête d'*influence*.

*Les finalités défensives et offensives
dans la théorie réaliste contemporaine*

L'argument du réalisme défensif consiste à dire que les États sont d'abord poussés à se préoccuper de leur *survie*. On songe d'abord ici à Kenneth Waltz et au réalisme structurel [67], mais surtout à l'élaboration plus récente de celui-ci [65, 22, 64]. Leur position est dite « défensive » parce que, selon eux, l'objectif prépondérant de la survie amène les États à se soucier de préserver ce qu'ils ont déjà, et donc à se positionner sur une ligne défensive, comme partisans du *statu quo*. Ils préféreront alors généralement les stratégies d'équilibre, afin de prévenir l'essor de puissances dominantes ¹.

1. Kenneth Waltz [67] estime que les États cherchent à équilibrer les puissances, tandis que, pour Stephen Walt [65], ils cherchent à équilibrer les menaces. Les implications sont fort différentes. Waltz ne verrait pas un État s'aligner sur un autre plus puissant, tandis que, pour Walt, cette pratique de *bandwagoning* est tout à fait naturelle s'il s'agit de contrebalancer une véritable menace ailleurs. Sur ce point, voir aussi Mouritzen [48].

Le réalisme « offensif » critique cette approche, qui fonctionne avec les « gendarmes » mais pas avec les « voleurs » [54, 55] ¹. Il souligne la nécessité d'intégrer dans l'analyse le révisionnisme et donc l'existence de politiques étrangères offensives. En d'autres termes, en ne tenant pas compte des États révisionnistes, on se retrouve dans un monde conflictuel... dans lequel il n'y a en fait aucun conflit. L'école de la défensive rétorque que le conflit peut tout à fait survenir entre deux États partisans du *statu quo*, puisque le dilemme de sécurité aura miné la confiance entre leurs politiques étrangères. Mais la critique reprend : dire que le conflit découle uniquement du dilemme de sécurité reviendrait à dire que tout conflit est irrationnel et/ou découle d'un malentendu. Cela bafouerait le credo réaliste le plus fondamental, selon lequel les conflits d'intérêts entre États sont bien structurels et profonds, et non éphémères, fortuits ou aisément traitables [55, p. 118]. Des analystes comme Schweller estiment donc que l'approche « défensive » a beaucoup trop mis l'accent sur le dilemme de sécurité (et sur le rôle des aléas de l'anarchie), en négligeant l'incompatibilité réelle qui existe entre les différentes finalités poursuivies par les États. En conséquence, l'école « offensif » postule que la politique de puissance incite les États à rechercher l'*influence* et non la seule *survie* ². Cela vaut pour les États révisionnistes comme pour les États tenants du *statu quo* même si, compte tenu de leurs motivations respectives, ils cherchent à atteindre cette influence par des voies différentes.

1. C'est-à-dire avec les États qui se donnent pour mission de maintenir l'ordre international établi, mais pas avec ceux qui le remettent en cause.

2. La quête d'influence doit être comprise comme une ambition de « conquête et d'expansion » [56, p. 21]. La puissance peut alors être définie comme un moyen de gagner de l'influence.

Dans cette perspective, Randall Schweller est sans doute le réaliste moderne qui traite le plus directement du révisionnisme en relations internationales. Révisionnisme et *statu quo*, explique-t-il, émergent tous deux du degré de satisfaction ou d'insatisfaction ressenti par rapport « au prestige, aux ressources, et aux principes du système international ». La distribution de la satisfaction et de l'insatisfaction donne naissance à des alliances fondées sur des « équilibres d'intérêts ». Quel prix les États partisans du *statu quo* sont-ils prêts à payer pour le maintien de l'ordre existant ? Quelle est la solidité de l'alliance en faveur du *statu quo*, par rapport à celle des révisionnistes ? Pour fournir des réponses, Schweller distingue plusieurs types d'intérêts étatiques, qui sont les prolongements des motivations déjà explorées par le réalisme classique : dans sa typologie, les « lions » sont les États partisans du *statu quo*, les « loups » sont les révisionnistes, et entre les deux se trouvent les « colombes, les autruches et les renards ». Il combine finalement ces motivations étatiques différentes pour aboutir à un « équilibre des intérêts » au niveau du système [56].

Le débat entre les approches offensive et défensive a essentiellement servi à montrer les excès de quelques généralisations qui avaient entaché le néo-réalisme [66] et son rival, le réalisme offensif [44, 45, 46] ¹. La plupart des réalistes s'accordent aujourd'hui à dire que les États ne recherchent pas toujours uniquement la survie ou l'influence. Il y a cependant quelque raison à maintenir la

1. Le débat finit par devenir caricatural. Schweller [56] présente Waltz comme le représentant de l'approche défensive, alors que ce dernier ne domine plus ce champ analytique. Taliaferro [61] met tous les réalistes « offensifs » dans le même panier que Mearsheimer, alors que la plupart d'entre eux préfèrent s'en dissocier, et parler de réalisme « néo-classique » en évoquant l'héritage de E.H. Carr et d'Arnold Wollers.

distinction. Les réalistes « défensifs » commencent leur analyse par le dilemme de sécurité, et les réalistes « offensifs » par la confrontation entre les tenants du *statu quo* et ceux du révisionnisme, ce qui génère souvent des hypothèses distinctes. Et comme il apparaîtra plus loin, les deux analyses abordent les processus de politique étrangère très différemment.

À ce stade de la discussion, nous nous contentons d'observer que les réalistes « défensifs » croient davantage au *statu quo*, et les réalistes « offensifs » au révisionnisme, comme objectifs prioritaires des politiques étrangères. Cela nous ramène à la question posée par le réalisme classique il y a un demi-siècle : comment relier une typologie des motivations étatiques à la politique internationale de puissance ? [voir aussi 14]. Si le débat est posé en termes d'approches défensive et offensive, la question qui se dégage est la suivante : le réalisme moderne est-il en mesure d'identifier les sources du révisionnisme et du soutien au *statu quo*, ainsi que d'éclairer les dynamiques qui peuvent transformer un révisionniste en partisan du *statu quo* ? Plus généralement, est-il possible de définir, dans une optique réaliste, un ensemble de conditions par lesquelles la distribution internationale de la puissance matérielle pourrait, combinée avec certains types de régimes, expliquer les motivations des États ? Le fait est que les réponses manquent, et que les réalistes doivent placer cette question au centre de leur futur agenda de recherche.

*De la possibilité d'une analyse réaliste
des motivations des États*

Illustrons ici, en reprenant la typologie de Schweller ¹, les difficultés auxquelles le réalisme se trouve confronté. Dans son interprétation des confrontations d'intérêts étatiques qui ont conduit à la seconde guerre mondiale, Schweller n'est pas parvenu à expliquer les sources du révisionnisme [50]. En particulier, il ne nous dit pas pourquoi certains États furent amenés à être plus ou moins satisfaits de l'ordre international. Il passe de l'hypothèse selon laquelle les États peuvent être plus ou moins satisfaits de ce système international, au constat que l'Allemagne des années 1930 était particulièrement insatisfaite, tandis que la Grande-Bretagne était très satisfaite. Nous « savons » tous qu'il en était ainsi, mais comment est-on passé de l'hypothèse théorique à l'exemple empirique ? Comment procéderions-nous, par exemple, pour appliquer aujourd'hui cette logique au Nigeria ou au Brésil ? En un mot, comment reconnaître un État révisionniste ? Schweller n'a donc pas répondu sur ce point à l'avertissement de Wolfers [72, p. 86] : faire varier les motivations de l'État « enlève à la théorie ce caractère déterminant qui semblait donner à l'hypothèse pure de la *power politic* sa valeur particulière ».

Certes il restera toujours largement impossible de *prédire* avec certitude les cas individuels de révisionnisme. Mais une recherche plus poussée pourrait améliorer notre compréhension des configurations dans lesquelles une politique étrangère révisionniste est susceptible d'émerger. Les « chocs » que peuvent subir les États dans leur détention de puissance relative (par exemple une perte de puissance plus ou moins forte et plus ou moins rapide), jouent notamment un rôle important.

1. Voir *supra*.

Les réalistes classiques avaient prévenu de l'impossibilité d'une analyse véritablement scientifique des relations internationales. Aron a ainsi critiqué l'analyse utilitariste de Morgenthau en faisant valoir que la puissance ne pouvait jouer en théorie des relations internationales le même rôle que l'argent dans la théorie économique [2, p. 100 et suiv.]. Toute mesure en termes de puissance reste approximative, et les relations de puissance sont comparables à un troc [3] ¹. Plutôt que de chercher à calquer les relations internationales sur la théorie économique, Aron proposait de « préciser les variables qu'il faut passer en revue pour comprendre une constellation ». Dans le même sens mais sur des bases plus herméneutiques, le réaliste néo-classique Colin Gray s'est opposé aux théories générales, et a rappelé qu'il y a « une dimension culturelle à tout ce que les êtres humains pensent et ressentent à propos de la guerre et de la stratégie » [23, p. 58-59].

Cette ouverture herméneutique a sans doute contribué à réduire le fossé entre le réalisme et les théories d'essence constructiviste, et Gray demeure une figure importante dans la mesure où il démontre clairement que le réalisme n'a jamais soutenu que la stratégie puisse être guidée uniquement par des contraintes matérielles. Il rejette ainsi les critiques d'Alastair Johnston [34], lequel a ensuite reconnu que le réalisme analyse bel et bien la culture [35]. Mais des constructivistes tels que Wendt signalent encore que lorsque les réalistes analysent les idées et les systèmes de croyance, il leur reste à reconnaître que ces idées et ces systèmes de croyance déterminent la puissance et les intérêts des agents (en l'occur-

1. Sur cet argument selon lequel le concept de puissance/pouvoir ne peut avoir le poids explicatif qui lui est accordé dans la théorie réaliste, voir Guzzini [26, 29].

rence des États)¹. Les réalistes rétorquent que les constructivistes ne s'aperçoivent pas que des normes sont régulièrement violées par des acteurs dotés de fortes capacités matérielles [40]. En un mot, les réalistes reprochent au constructivisme de confondre l'esprit et la matière.

Les processus de politique étrangère

Pendant la guerre du Péloponnèse, comme l'a relaté Thucydide, les Méliens ont refusé de s'allier à Athènes, subissant en conséquence la destruction et la colonisation. Pourquoi ne pas s'être inclinés devant cette puissance irrésistible ? Dans une perspective plus large, il apparaît que la décision fut prise parce que la puissance ne dicte pas la politique : elle est le *contexte* de la prise de décision, et la *marge de manœuvre* de certains décideurs. Ce processus décisionnel et sa relation avec le contexte plus large de la politique de puissance font l'objet d'analyses différentes de la part des réalistes « défensifs » et « offensifs ».

Réalisme défensif et (ir)rationalité du processus décisionnel

Les réalistes « défensifs » articulent leurs recherches autour du décalage qui existe entre la dynamique internationale de puissance (le dilemme de sécurité) et la dynamique interne. Dans leur perspective, on considérerait par exemple qu'il eût été rationnel pour les Méliens de se

1. Pour les constructivistes, aucun de ces concepts – puissance, intérêt... – n'est la chasse gardée du réalisme [69]. Sur le constructivisme de Wendt, voir [30, 40]. Voir aussi Alex McLeod (chap. 2).

plier aux exigences athéniennes, mais qu'ils ont en fait subi les conséquences tragiques des mauvais calculs générés par un « processus décisionnel » défaillant. Ce contraste entre l'environnement de la décision et le processus décisionnel lui-même est exploré plus avant par les réalistes « défensifs », qui tirent profit de la distinction effectuée par Robert Jervis [33] entre les « fines particules » de la puissance (*fine grains of power*) et la façon dont celles-ci produisent ou non des choix rationnels du point de vue instrumental.

L'environnement dans lequel la prise de décision a lieu serait en effet composé de « fines particules de puissance », qui comportent quatre dimensions [64, p. 10]. La première a trait à « l'avantage du premier tireur » : si des acteurs peuvent tirer profit du fait d'attaquer les premiers, alors le dilemme de sécurité s'en trouve *renforcé*. La seconde concerne l'équilibre global des puissances : des variations importantes et rapides de la distribution de la puissance *aggraveront* le dilemme de sécurité. Le troisième aspect porte sur les « ressources cumulatives » : le dilemme de sécurité est, là encore, *aggravé* si la conquête de certaines ressources facilite d'autres conquêtes ultérieures. Enfin, mentionnons l'importance de l'équilibre militaire qui existe entre les forces défensives et offensives : une prédominance des forces défensives *atténuera*, cette fois, le dilemme de sécurité. Les réalistes les plus « défensifs » estiment que ce sont aujourd'hui les armes défensives (c'est-à-dire les armes nucléaires) qui dominent, et que les ressources ne sont pas cumulatives¹ : le comportement modéré (ou non agressif) serait

1. De Jervis à Van Evera, cette dernière évolution de la théorie peut être perçue comme une réponse aux critiques soulignant que les ressources de puissance ne sont pas fongibles d'un secteur à l'autre, et ne s'agrègent pas aisément [3, 26]. Voir aussi [4].

rationnel dans le monde actuel, tandis que l'agression serait une « anomalie » réclamant une explication ¹.

Une fois le type de dilemme de sécurité établi, le réalisme défensif peut se consacrer à l'étude du processus interne de la formulation de la politique étrangère, afin de mettre en lumière les origines de la rationalité ou de l'irrationalité de celle-ci ². L'idéologie est par exemple une source importante d'irrationalité. Jack Snyder estime ainsi que les élites subissent la contrainte de leurs partis pris (*motivational biases*), handicap qui ne fait qu'augmenter si leurs motivations principales sont menacées et si l'origine de la menace extérieure est diffuse [57]. Snyder avance alors l'hypothèse qu'une polarisation du jeu politique interne (c'est-à-dire la confrontation entre les élites gouvernantes et leur opposition politique), en temps de paix ou d'absence de crise internationale, est une cause importante d'irrationalité. Dans une autre étude qui porte sur la surexpansion impérialiste, Snyder avance encore que des systèmes politiques fermés ³ favorisent une politique d'expansion, décidée à l'intérieur des cartels au pouvoir, et justifiée par la mobilisation de « mythes impériaux » qui empêcheront tout retour en arrière impossible, quand bien même cela s'imposerait du point de vue rationnel [58]. De même, Charles Kupchan

1. Pour des nuances apportées à ce jugement, voir [42, 22]. Voir aussi Grieco, qui va jusqu'à établir les conditions dans lesquelles la sensibilité des États aux gains relatifs peut décroître, et la coopération s'imposer [24, 25].

2. Par irrationalité, on entend ici toute action n'étant pas accordée aux signaux du système international.

3. Par système politique fermé, il entend un système qui concentre, sur certains enjeux, le pouvoir entre les mains de petits groupes. En revanche, il n'envisage pas que les démocraties, où le pouvoir fait l'objet d'une distribution, ni les États totalitaires, où il est au contraire extrêmement concentré, puissent connaître les effets pervers de tels systèmes de cartels.

reproche aux décideurs de cultiver les forces politiques mêmes qui restreindront leur capacité à « changer le cours de leur politique et à éviter les comportements autodestructeurs » [41, p. 92]. C'est également la conclusion de Stephen Van Evera dans son étude sur la relation entre nationalisme et conflit [63, p. 23-27].

Les États démocratiques sont-ils mieux lotis pour autant ? L'analyse se tourne ici vers les structures de l'intégration étatique et vers les différents types de régimes politiques. Telle est par exemple la démarche de Snyder et de Van Evera, qui mettent tout particulièrement l'accent sur les institutions dites ouvertes et sur la liberté de débattre. Et le bilan, à cet égard, est mitigé. Van Evera signale que dans les États démocratiques, « parler vrai à la puissance est rarement récompensé... et lourdement sanctionné » [64, p. 257]. Les stratégies de sécurité nationale des démocraties sont trop vagues et trop abstraites pour permettre à ces États de tirer suffisamment parti des opportunités de la politique internationale et de ses « fines particules de puissance ». En outre, plusieurs réalistes « défensifs » [49, 57, 62, 13] estiment que les militaires (et leurs bureaucraties) cherchent en général à imposer leurs doctrines « offensives » pour obtenir davantage de ressources et d'autonomie, et qu'ils peuvent d'autant mieux le faire que les démocraties sont des sociétés pluralistes.

*Réalisme néo-classique « offensif »,
et primauté de la puissance*

Les réalistes « offensifs » ou néo-classiques voient l'analyse du processus de politique étrangère différemment. Ils critiquent le réalisme défensif dans sa tendance à faire de la politique intérieure le dépotoir des facteurs irrationnels, négligeant ainsi le rôle de l'agression et des stratégies d'expansion délibérées [74, 50]. À partir de

leur hypothèse générale selon laquelle les États sont en quête d'influence, ils examinent la façon dont les décideurs répondent aux configurations de puissance et mobilisent dans cette perspective les ressources et les soutiens nécessaires sur le front domestique. Dans une perspective de politique étrangère, les réalistes « offensifs » se concentrent plus particulièrement sur la façon dont un changement de puissance (essor ou déclin) donne naissance à de nouvelles ambitions. Trois exemples de démarche intellectuelle illustrent leur logique :

1. Pour conduire leur analyse du processus de mobilisation, Thomas Christensen et Fareed Zakaria opèrent une distinction entre État et société. Pour Christensen, les décideurs peuvent percevoir correctement la nécessité d'un changement de politique, mais restent sous la contrainte des intérêts particuliers qui existent dans la société sur le plan interne. Ils doivent alors en quelque sorte « acheter » ces intérêts particuliers en prenant des décisions qui ne s'imposent pas mais qui sont populaires, dans des domaines de second ordre : cela revient à dire que les stratégies de sécurité à long terme se construisent en jouant sur des terrains périphériques, ou des conflits de basse intensité [12]. Zakaria, de son côté, lie la mobilisation de soutien en faveur de la politique étrangère au degré d'autonomie dont jouit l'État par rapport aux intérêts sociétaux, ainsi qu'à la capacité de cet État à entretenir une organisation *cohérente* du processus décisionnel¹. Plus le pouvoir central est fort et son autorité étendue, plus la connexion entre une augmentation de puissance et une augmentation des ambitions de politique étrangère sera rapide (encore qu'une

1. Zakaria invoque ici l'héritage de Otto Hintze et de Max Weber. Pour des écrits réalistes plus récents sur la théorie de l'État, voir [39, 43, 9].

idéologie libérale de « l'État minimal » peut retarder ce processus [75]).

2. Dans l'analyse que William Wohlforth propose de la guerre froide [71], le rôle clef revient plutôt à la *perception* que les décideurs ont des *changements* de configuration de puissance. Se fondant sur le réalisme de Gilpin [21], Wohlforth s'intéresse à la compétition hégémonique et aux dynamiques de puissance¹. Ce n'est pas tant la puissance relative qui importe pour comprendre la guerre et le changement dans la politique étrangère, que la perception d'un essor ou d'un déclin. Le déclin de la puissance soviétique a ainsi provoqué un changement de perception au sein des élites, aboutissant à un changement de la politique de sécurité soviétique. De la même manière, cette dernière s'est internationalisée à mesure de la prise de conscience par les élites de la globalisation croissante des relations économiques [5].

3. Enfin, dans son analyse sur la doctrine militaire française, Sten Rynning avance : a) que *l'étendue* du changement de politique étrangère dépend de l'intensité du changement de la configuration de puissance à *l'échelle internationale* ; mais aussi b) que *l'orientation* de ce changement de politique étrangère dépend du processus politique *interne*. Il introduit en outre une distinction entre les changements d'équilibre des puissances *déjà réels* et les changements imminents, afin de fournir un cadre d'analyse permettant de répondre à une autre question : quel est le degré d'ambition des projets formulés pour changer de politique étrangère ? Rynning s'inspire de la littérature organisationnelle pour expliquer comment, à partir des projets, on en arrive aux politiques effectives. Pour réussir, un nouveau projet doit se fonder sur un agenda stratégique défini par les décideurs, sous

1. Sur le réalisme de Gilpin voir [27].

protection institutionnelle des partisans de la réforme, mais aussi sur une alliance avec d'autres gouvernements qui partagent la même vision de l'ordre international, ce qui permet d'exercer une pression sur les opposants internes [52].

Ces analyses en deux temps – d'abord l'analyse structurelle de la configuration de puissance, puis l'analyse du processus décisionnel de politique étrangère – n'échappent pas à plusieurs questions difficiles. Comment justifier la priorité théorique accordée à la puissance, si les « menaces » aussi bien que les « opportunités » internationales sont le plus souvent ambiguës et si les processus politiques internes demeurent centraux pour expliquer la politique étrangère ? En outre, si ce sont bien des *perceptions* qui guident le processus décisionnel, et si l'évaluation de la configuration internationale de puissance est elle-même *construite* plutôt qu'objective – ce que les réalistes admettent désormais –, alors comment exclure que ce soient ces mêmes perceptions, et les comportements qui en découlent, qui deviennent prioritaires dans l'analyse ? Certes, la structure internationale de la puissance joue un rôle décisif dans le paramétrage de la politique étrangère. Mais, du fait de la richesse même de leurs études empiriques et de la variété des facteurs qu'ils mettent en scène, les réalistes éprouvent des difficultés croissantes à cerner ce rôle avec précision, voire même à définir en premier lieu la nature même de cette structure de puissance.



Le réalisme peut-il alors réussir à analyser la politique étrangère, ou bien va-t-il succomber, absorbé ou dépassé par d'autres théories ? Deux pistes de recherche permettent de répondre à ce défi. D'un côté, les réalistes défen-

sifs auraient tendance à lier leur étude des « fines particulières » à une analyse des dynamiques internes, pour en tirer ensuite des explications plus générales. De l'autre côté, les réalistes néo-classiques admettent que des mesures de la « puissance politique nationale relative » sont difficiles à établir dans l'abstrait, et préfèrent en conséquence s'attacher aux contextes particuliers, dans lesquels les politiques de sécurité sont formulées [12, 23, 24]. Au-delà de ces différences, les deux approches partagent deux idées essentielles : a) c'est l'interaction entre facteurs objectifs et subjectifs qui définit l'essence de la politique étrangère ; et b) les processus politiques internes sont bien mus et nourris par les dynamiques de puissance internationales. Ce lien entre le processus de puissance internationale et le processus politique interne continue de faire la grande force de l'école réaliste dans le débat sur la politique étrangère. Mais, n'étant pas encore précisé, comme nous l'avons vu dans ce chapitre, il constitue également son agenda de recherche futur, incitant par là même cette approche à prendre au sérieux les critiques qui lui sont adressées.

Stefano GUZZINI
Sten RYNNING

Bibliographie

1. Allison (Graham T.), *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Little Brown, 1971.
2. Aron (Raymond), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1984.
3. Baldwin (David), *Paradoxes of Power*, Oxford, Blackwell, 1989.

4. Betts (Richard K.), « Must War Find a Way ? », *International Security*, 24 (2), automne 1999.
5. Brooks (Stephen G.), Wohlforth (William C.), « Power, Globalization, and the End of the Cold War : Reevaluating a Landmark Case for Ideas », *International Security*, 25 (3), hiver 2000-2001.
- ✓ 6. Bull (Hedley), « International Theory : The Case for a Classical Approach », *World Politics*, 18 (3), avril 1966.
7. Bull (Hedley), « Society and Anarchy in International Relations », dans Herbert Butterfield, Martin Wight (eds), *Diplomatic Investigations*, Londres, Allen and Unwin, 1966.
8. Bull (Hedley), *The Anarchical Society*, Londres, Macmillan, 1977.
9. Buzan (Barry), *People, States and Fear : An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Londres, Pinter, 1991.
10. Carlsnaes (Walter), « On the Study of Foreign Policy », dans Walter Carlsnaes, Thomas Risse, Beth Simmons (eds), *Handbook of International Relations*, Londres, Sage, 2002.
11. Carr (Edward H.), *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, Londres, Macmillan, 1946.
12. Christensen (Thomas J.), *Useful Adversaries : Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
13. Desch (Michael C.), *Civilian Control of the Military : The Changing Security Environment*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
14. Donnelly (Jack), *Realism and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
15. Duffield (John S.), Farrell (Theo), Price (Richard), Desch (Michael C.), « Correspondence : Isms and Schisms : Culturalism Versus Realism in Security Studies », *International Security*, 24 (1), été 1999.
16. Elman (Colin), « Horses for Courses : Why Not Neorealist Theories of Foreign Policy ? », *Security Studies*, 6 (1), automne 1996.

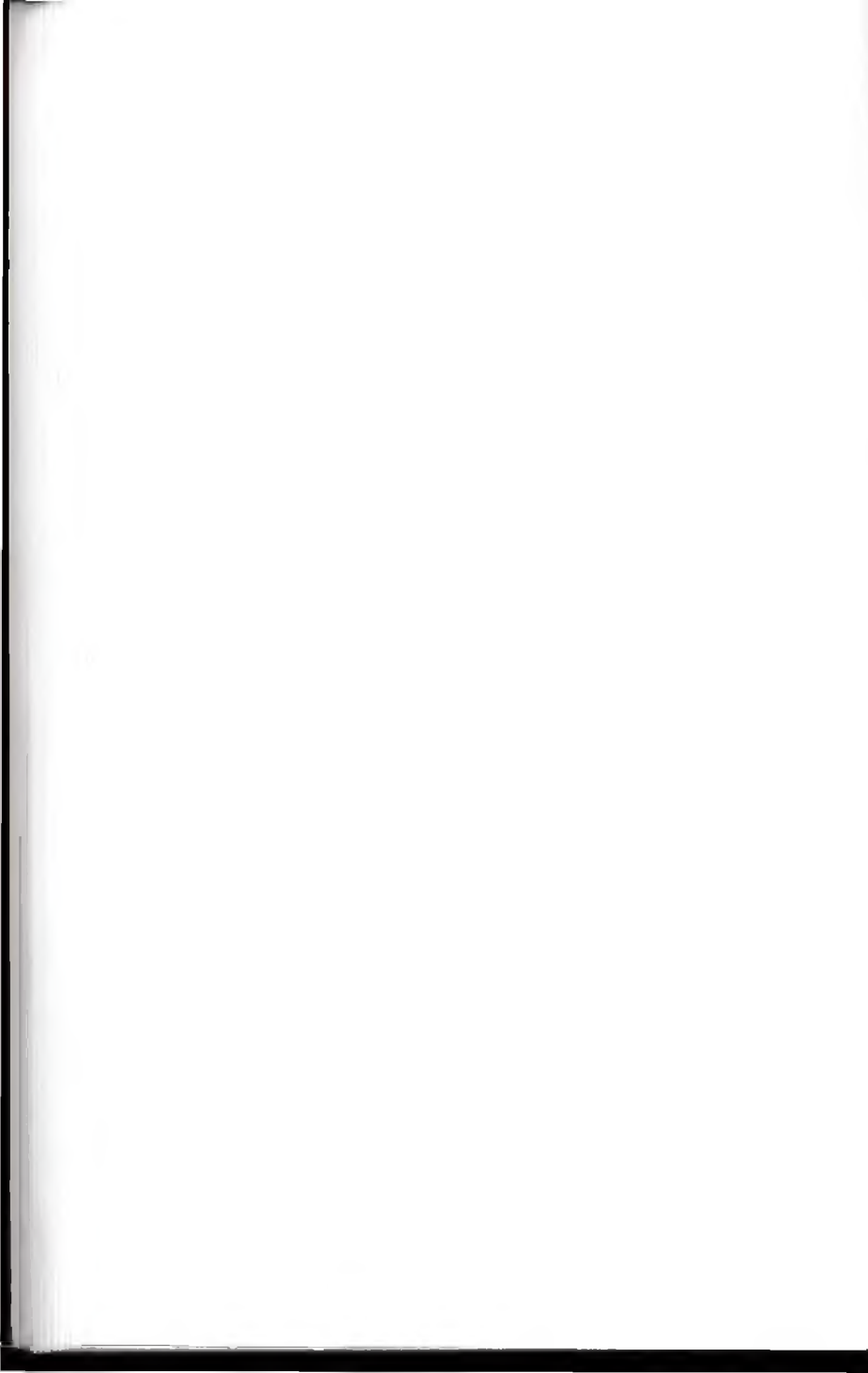
17. Gaddis (John Lewis), *Strategies of Containment a Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*, Oxford, Oxford University Press, 1982.
18. George (Alexander), « The Causal Nexus between Cognitive Beliefs and Decision-Making Behaviour : the "Operational Code" Belief System », dans Laurence Falkowski (ed.), *Psychological Models in International Politics*, Boulder, Westview, 1979.
19. George (Alexander) et al., *The Limits of Coercive Diplomacy : Laos-Cuba-Vietnam 1971*, Boston, Little Brown, 1971.
20. George (Alexander), Craig (Gordon A.), *Force and Statecraft : Diplomatic Problems of our Time*, Oxford, Oxford University Press, 1983.
21. Gilpin (Robert G.), *War and Change in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1981.
22. Glaser (Charles L.), « Realists as Optimists : Cooperation as Self-Help », dans Benjamin Frankel (ed.), *Realism : Restatements and Renewal*, Londres, Frank Cass, 1996.
23. Gray (Colin S.), « Strategic Culture as Context : the First Generation of Theory Strikes Back », *Review of International Studies*, 25 (1), janvier 1999.
24. Grieco (Joseph M.), « Understanding the Problem of International Cooperation : the Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory », dans David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism : The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, 1993.
25. Grieco (Joseph M.), « State Interests and Institutional Rule Trajectories : A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union », *Security Studies*, 5 (3), printemps 1996.
26. Guzzini (Stefano), « Structural Power », *International Organization*, 47 (3), été 1993.
27. Guzzini (Stefano), « Robert Gilpin, or : the Realist Quest for the Dynamics of Power », dans Iver Neumann, Ole Wæver (eds), *The Future of International Relations : Masters in the Making ?*, Londres, New York, Routledge, 1997.

28. Guzzini (Stefano), *Realism in International Relations and International Political Economy : The Continuing Story of a Death Foretold*, Londres, New York, Routledge, 1998.
29. Guzzini (Stefano), « The Use and Misuse of Power Analysis in International Theory », dans Ronen Palan (ed.), *Global Political Economy : Contemporary Theories*, Londres, New York, Routledge, 2000.
30. Guzzini (Stefano), Leander (Anna) (eds), « Alexander Wendt's Social Theory for International Relations », special issue of the *Journal of International Relations and Development*, 4 (4), décembre 2001.
31. Herz (John), *Political Realism and Political Idealism*, Chicago, Chicago University Press, 1951.
32. Hoffmann (Stanley), « Obstinate or Obsolete : the Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe », *Daedalus*, été 1966.
33. Jervis (Robert), « Cooperation under the Security Dilemma », *World Politics*, 30 (2), 1978.
34. Johnston (Alastair I.), *Cultural Realism : Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
35. Johnston (Alastair I.), « Strategic Cultures Revisited : Reply to Colin Gray », *Review of International Studies*, 25 (3), juillet 1999.
36. Kennan (George F.), « The Sources of Soviet Conduct », dans *American Diplomacy 1900-1950*, Chicago, The University of Chicago Press.
37. Kissinger (Henry A.), *A World Restored : the Politics of Conservatism in a Revolutionary Era*, Londres, Gollancz, 1957.
38. Kissinger (Henry A.), *American Foreign Policy : Three Essays*, New York, Norton & Co., 1969.
39. Krasner (Stephen), *Defending the National Interest : Raw Material Investments and US Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
40. Krasner (Stephen), « Wars, Hotel Fires, and Plane Crashes », *Review of International Studies*, 26 (1), 2000.

11. Kupchan (Charles A.), *The Vulnerability of Empire*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.
12. Kydd (Andrew), « Sheep in Sheep's Clothing : why Security Seekers do not Fight Each Other », *Security Studies*, 7 (1), automne 1997.
13. Mustanduno (Michael), Lake (David), Ikenberry (John G.), « Towards a Realist Theory of State Action », *International Studies Quarterly*, 33 (4), 1989.
14. Mearsheimer (John J.), « Back to the Future : Instability In Europe after the Cold War », *International Security*, 15 (1), été 1990.
15. Mearsheimer (John J.), « The False Promise of International Institutions », *International Security*, 19 (3), hiver 1994-1995.
16. Mearsheimer (John J.), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W.W. Norton & Co., 2001.
17. Morgenthau (Hans J.), *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, New York, Knopf, 1948.
18. Mouritzen (Hans), « Kenneth Waltz : a Critical Rationalist between International Politics and Foreign Policy », dans Iver Neumann, Ole Wæver (eds), *The Future of International Relations : Masters in the Making ?*, Londres, New York, Routledge, 1997.
19. Posen (Barry R.), *The Sources of Military Doctrine : France, Britain, and Germany between the World Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.
20. Rose (Gideon), « Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy », *World Politics*, 51 (1), octobre 1998.
21. Rosenau (James N.), *The Scientific Study of Foreign Policy*, Londres, Pinter, 1980.
22. Rynning (Sten), *Changing Military Doctrine : Presidents and Military Power in Fifth Republic France, 1958-2000*, New York, Praeger, 2001.
23. Schneider (Gerald), « Die bürokratische Politik der Außenpolitikanalyse. Das Erbe Allison's im Lichte der gegenwärtigen Forschungspraxis », *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 4 (1), juin 1997.

54. Schweller (Randall L.), « Bandwagoning for Profit : Bringing the Revisionist State Back in », *International Security*, 19 (1), été 1994.
55. Schweller (Randall L.), « Neorealism's Status-Quo Bias : What Security Dilemma ? », dans Benjamin Franklin (ed.), *Realism : Restatements and Renewal*, Londres, Frank Cass, 1996.
56. Schweller (Randall L.), *Deadly Imbalances : Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, New York, Columbia University Press, 1998.
57. Snyder (Jack), *The Ideology of the Offensive : Military Decisionmaking and the Disasters of 1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.
58. Snyder (Jack), *Myths of Empire : Domestic Politics and International Ambition*, Ithaca, Cornell University Press, 1991.
59. Snyder (Richard C.) et al., *Foreign Policy Decision-Making*, New York, Free Press, 1962.
60. Steinbruner (John D.), *The Cybernetic Theory of Decision*, Princeton, Princeton University Press, 1974.
61. Taliaferro (Jeffrey W.), « Security Seeking under Anarchy : Defensive Realism Revisited », *International Security*, 25 (3), hiver 2000-2001.
62. Van Evera (Stephen), « The Cult of the Offensive and the Origins of the First World War », *International Security*, 9 (3), printemps 1984.
63. Van Evera (Stephen), « Primed for Peace : Europe after the Cold War », *International Security*, 15 (3), hiver 1990-1991.
64. Van Evera (Stephen), *Causes of War : Power and the Roots of Conflict*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
65. Walt (Stephen M.), *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987.
66. Waltz (Kenneth H.), *Man, the State, and War : a Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press, 1954.
67. Waltz (Kenneth H.), *Theory of International Politics*, New York, Random House, 1979.
68. Welch (David), « The Organizational Process and Bureaucratic Politics Paradigm », *International Security*, 17 (2), automne 1992.

69. Wendt (Alexander), *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
70. Wight (Martin), « Why is There no International Theory ? », dans Herbert Butterfield, Martin Wight (eds), *Diplomatic Investigations*, Londres, Allen and Unwin, 1966.
71. Wohlforth (William C.), *The Elusive Balance : Power and Perceptions during the Cold War*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
72. Wolfers (Arnold), *Discord and Collaboration : Essays on International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962.
73. Wæver (Ole), « Resisting the Temptation of Post Foreign Policy Analysis », dans Walter Carlsnaes, Steve Smith (eds), *European Foreign Policy. The EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres, Sage, 1994.
74. Zakaria (Fareed), « Realism and Domestic Politics : a Review Essay », *International Security*, 17 (1), été 1992.
75. Zakaria (Fareed), *From Wealth to Power : The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, Princeton University Press, 1998.



Chapitre 2

L'approche constructiviste de la politique étrangère

Ouvert par le politologue américain Nicholas Onuf [17] en 1989, le débat constructiviste en relations internationales s'est rapidement installé comme l'un des principaux défis lancés aux deux paradigmes dominants de l'époque, le néo-réalisme et l'institutionnalisme néo-libéral¹. En voulant tout particulièrement approfondir la notion d'intérêt national, fondement de l'action de l'État selon les réalistes et les néo-réalistes, les constructivistes proposent les éléments d'une nouvelle approche théorique de la politique étrangère. Ce chapitre commencera par une brève définition du constructivisme, en revenant sur ses thèmes et ses concepts les plus importants. Nous examinerons ensuite ce que peut apporter cette approche à la compréhension de la politique étrangère, à la lumière notamment de l'étude de cas que constitue la politique étrangère de la France. Cela nous permettra de conclure

1. Il s'agit là bien sûr du sens anglo-saxon du terme « néo-libéral », c'est-à-dire un renouveau de l'approche libérale en relations internationales, qui met l'accent sur la possibilité de la coopération entre les acteurs principaux du système international, en opposition au réalisme, qui prétend que les relations entre ces acteurs sont essentiellement conflictuelles.

sur quelques réflexions critiques que l'on peut adresser à une approche déjà considérée par certains comme le nouveau paradigme dominant des relations internationales, non seulement aux États-Unis, mais aussi en Europe ¹.

Qu'est-ce que le constructivisme ?

Approche encore relativement jeune dans la discipline des relations internationales, le constructivisme s'est établi depuis plus longtemps en sociologie, notamment avec les travaux de Berger et Luckmann [5], ou encore ceux d'Anthony Giddens [10]. On peut aussi, avec John Ruggie [19], le relier à l'école anglaise des relations internationales qui a commencé à prendre son essor dans les années 1970. Mais c'est un article d'Alexander Wendt, paru en 1987 sur les enjeux du débat agence/structure, qui fut véritablement pionnier [25]. Avec si peu d'années derrière lui, le constructivisme est loin de constituer déjà une approche théorique cohérente, capable de fédérer tous ses partisans. Sans chercher à classer ses différents courants ², on peut relever un certain nombre de thèmes, de concepts et d'hypothèses qui permettent de distinguer cette école des autres approches de relations internationales. En outre, il semble possible de parler de l'émergence d'un constructivisme que l'on pourrait qualifier de *conventionnel* ou *majoritaire* ³, et qui commence à attirer

1. Le politologue danois Ole Wæver [22] a parlé du « potentiel ahurissant » de l'approche constructiviste, qualifié de « méta-théorie qui comprendrait toutes les autres ».

2. Pour des tentatives de typologie (plus ou moins heureuses) des approches constructivistes, voir Christiansen, Jørgensen et Wiener [8], Ruggie [19], Hopf [11] et Wendt [27].

3. Ce qui correspond au concept anglo-saxon de *mainstream constructivism*.

de plus en plus de chercheurs, au point de constituer peut-être la vision dominante de la « chapelle » constructivisme. C'est de celle-ci qu'il sera question, le plus souvent, dans ce chapitre.

Une « voie moyenne »

Il faut d'abord souligner que les tenants du constructivisme comme ses adversaires s'accordent sur le fait que celui-ci ne représente pas encore une véritable *théorie* des relations internationales au sens strict. Cela n'a pas empêché certains de ses animateurs (Adler [1], Christiansen, Jørgensen, Wiener [8]), de proclamer leur prétention à occuper le terrain entre d'une part le positivisme des néo-réalistes et des néo-libéraux, et d'autre part l'anti-positivisme ou le post-positivisme, des post-modernistes et de la théorie critique. Il s'agit en tout cas de bâtir un pont entre deux approches considérées jusqu'ici comme irréconciliables : Wendt parle à ce propos de *via media* [27]. En réalité, la plupart des constructivistes maintiennent leur soutien à une épistémologie positiviste, qui privilégie une conception de la recherche calquée sur celle des sciences naturelles. Ils n'innovent donc pas sur le plan épistémologique, mais plutôt sur celui de l'ontologie. L'ontologie néo-réaliste et néo-libérale postule un monde fait avant tout d'États, qui sont vus comme des acteurs unitaires et rationnels, évoluant dans un environnement anarchique¹ où prédominent soit le conflit, la concurrence et la quête de la sécurité (selon les néo-réalistes), soit la possibilité de coopération, facilitée par les institutions internationales (selon les néo-libéraux). Dans les deux cas, l'État est présenté comme une donnée natu-

1. *Anarchique*, mais non pas *chaotique*, comme nous le rappelle si opportunément Raymond Aron [4].

relle et incontournable de la vie internationale. Quelle que soit la nature de son régime interne, il agira face aux autres États selon une certaine conception de son intérêt national, qui s'assimile à la quête de sécurité pour les néo-réalistes, et plutôt à la quête du bien-être économique chez les néo-libéraux.

Les constructivistes rejettent cette vision simpliste de l'État, qui met l'accent sur les ressources matérielles, les capacités militaires et économiques de celui-ci, et qui donne à voir le système international et ses acteurs dans une relation fixe, aux fondements relativement immuables. À cette conception plutôt statique et objectiviste des relations internationales, ils opposent la notion d'un monde « socialement construit », postulant que « les gens font la société, et la société fait les gens » (Onuf [18]). Wendt [27] a résumé de la façon suivante le double impact de cette posture pour les relations internationales : « 1. Les structures de l'association humaine sont déterminées principalement par des idées partagées plutôt que par des forces matérielles. 2. Les identités et les intérêts des acteurs sont construits par ces idées partagées, ils ne sont pas donnés. » Cela ne signifie pas que le constructivisme doive être appréhendé comme une approche idéaliste, bien au contraire. Il rejette simplement les tendances les plus matérialistes du néo-réalisme et du néo-libéralisme qui réduisent le rôle des idées à un épiphénomène dans l'analyse des relations internationales. Or, par la clarification mentionnée ci-dessus, Wendt ¹ met en relief l'un des thèmes clefs du constructivisme : l'*intersubjectivité*. Les idées personnelles d'un chef d'État ou de gouvernement, dans le domaine des relations internationales, ne comptent, selon les constructivistes, que dans la

1. Qui est, rappelons-le, l'un des fondateurs de l'approche constructiviste en relations internationales.

mesure où leur signification est largement partagée par les membres d'un groupe, d'une société ou d'un État. Elles deviennent dès lors *intersubjectives*.

Les constructivistes reprochent aux néo-réalistes et aux néo-libéraux de proposer un cadre théorique qui met l'accent sur le rôle des acteurs aux dépens de celui des structures. Ils rejettent de la même manière le holisme de ceux qui, comme les marxistes ou les partisans du concept de système-monde de Wallerstein [23], n'accordent que peu de place aux acteurs dans l'évolution du système international. Ce faisant, les constructivistes resuscitent un vieux débat philosophique et sociologique : celui des rapports entre *agence* et *structure*. C'est la question de l'autonomie d'action de l'agent que l'on retrouve ici, en l'occurrence, pour la plupart des théories traditionnelles, celle de l'État par rapport aux structures internationales qui l'entourent. C'est également toute la question du libre arbitre et du déterminisme qui reparaît. Selon les constructivistes, les théoriciens réalistes et néo-réalistes, libéraux et néo-libéraux, partent tous de l'agent (l'État) pour établir la nature anarchique du système international, et sous-estiment l'importance du rôle joué par les structures de ce dernier. Quant aux holistes, il leur est reproché, à l'inverse, de voir toute action de la part des agents comme trop largement déterminée par les structures¹.

Les constructivistes veulent corriger ces deux visions excessives et unilatérales des relations internationales, et ce de deux façons. 1. En premier lieu, ils introduisent la notion d'une *co-constitution* ou d'une constitution mutuelle des comportements des acteurs : ces derniers jouissent d'une certaine autonomie d'action, qui est

1. Chez Wallerstein par exemple, ces structures équivalent au système économique dominant.

cependant conditionnée – plutôt que véritablement *déterminée* – par les structures du système international. S'il n'est donc pas question de prétendre que tout est possible dans le domaine des relations internationales, les États disposent néanmoins d'une certaine marge de manœuvre. Comme le proclame l'un des textes les plus célèbres de la littérature constructiviste, « l'anarchie est ce que les États veulent en faire » [26]. L'affaire est donc subtile, et mesurer le degré d'autonomie ou de contrainte d'un acteur donné nécessitera une recherche empirique minutieuse. 2. Ensuite, les constructivistes proposent d'élargir le concept même de structure. Comme le déclare Martha Finnemore [9] : « Des structures de connaissance partagée et de compréhensions intersubjectives peuvent aussi former et motiver des acteurs. Des règles socialement construites, des principes, des normes de comportement, et de croyances partagées peuvent fournir aux États, aux individus, et à d'autres acteurs une compréhension de ce qui est important ou précieux, et une idée sur les moyens les plus efficaces et/ou légitimes pour obtenir ces biens. Ces structures sociales peuvent fournir aux États à la fois des préférences et des stratégies pour poursuivre ces préférences. »

Les *normes* constituent ici l'un des éléments les plus importants de ces structures. La référence aux normes n'est certes pas le monopole de l'approche constructiviste : on la retrouve chez les institutionnalistes néo-libéraux, dans le sens d'un instrument de régulation du système international et du comportement des États à travers les institutions internationales. Mais, pour les tenants du constructivisme, elles représentent beaucoup plus. Dans l'esprit de Finnemore [9], les normes sont avant tout des « attentes partagées par une communauté d'acteurs au sujet du comportement le plus approprié ». Encore une fois, la notion d'intersubjectivité joue là un rôle fondamental.

Identité et identité nationale

Les constructivistes proposent donc des pistes novatrices, qui ne seront pas, comme nous le verrons, sans conséquence sur l'analyse de la politique étrangère. En particulier du fait de leur effort pour établir un lien entre d'une part ce concept de normes, et d'autre part une autre notion clef à leurs yeux : celle d'*identité nationale*¹. L'identité nationale, qui constitue « la communauté imaginaire » par excellence (Anderson [3]), demeure une idée complexe, sans doute évacuée trop rapidement par le néo-réalisme et le néo-libéralisme. Selon Ted Hopf [11], travailler sur l'identité exige « la lecture de milliers de pages, des mois d'interviews et de recherche d'archives ». C'est sans doute une conception excessive : on peut tout de même envisager des études empiriques plus modestes, qui se contenteraient de mettre l'accent sur certains aspects les plus pertinents de la politique internationale². La plupart des constructivistes ont donc préféré des définitions plus restreintes et plus faciles à opérationnaliser. Jutta Weldes [24] a ainsi limité l'analyse empirique de l'identité nationale aux représentants officiels de l'État, tout en reconnaissant que « d'autres » participent au processus. Marcussen et ses collègues [15] ont quant à eux mis l'accent sur les élites des partis politiques. En

1. Le concept d'*identité nationale* n'est pas totalement satisfaisant. Il soulève notamment la question de savoir ce qu'est une nation. Il serait plus juste de parler d'*identité étatique*. Nous avons toutefois préféré conserver le terme *identité nationale* du fait qu'il apparaît comme tel dans la littérature constructiviste, où il se trouve lié avec un autre concept tout aussi discutable : celui d' (voir plus loin).

2. Le thé fait ainsi incontestablement partie de l'identité nationale britannique, mais il n'entre probablement pas pour autant dans la catégorie des éléments politiquement significatifs du point de vue du comportement de la politique extérieure du Royaume-Uni dans le système international... (sauf à considérer la fermeture éventuelle de l'accès aux marchés de l'Asie du Sud ou du Kenya, bien sûr !).

fait, la définition de l'identité nationale, ou, pour parler plus juste, *des* identités nationales qui peuvent coexister, est le produit d'un débat qui se déroule au niveau de la société, au sein des médias¹, à l'intérieur des diverses forces politiques et sociales et entre elles, dans l'appareil de l'État et enfin parmi les membres du gouvernement.

Il serait sans doute intéressant d'analyser l'évolution de la signification de « l'identité » dans la société, comme le propose Hopf [11]. Mais du point de vue des relations internationales, il importe surtout de faire ressortir les aspects de l'identité nationale qui influent le plus directement sur le comportement de l'État, ou, pour être plus précis, sur celui des décideurs en matière de politique étrangère. La perception de cette identité nationale dans la société établit des paramètres que devront gérer les décideurs dans leur propre définition puis dans la poursuite de leur politique. Lorsque ceux-ci aboutissent à un consensus autour de certains éléments clefs de l'identité nationale, lorsqu'une grande partie de la société les accepte comme une donnée fondamentale et incontestable, alors ces décideurs disposent d'un instrument extraordinaire pour contrôler l'orientation de la politique étrangère. Il ne reste à l'opposition que peu de moyens pour porter la critique, et moins encore pour proposer une identité de rechange.

Les sources de l'identité nationale ne proviennent pas uniquement de l'intérieur de la société. Au sein d'un système international, cette identité s'affirme en se construisant par rapport à l'Autre, à partir de perceptions de l'identité des autres États. Identité et sens de l'altérité vont de pair. Ainsi, la présentation de l'Union soviétique

1. Aux États-Unis par exemple, le rôle joué par le cinéma et les programmes de télévision dans la définition (et le renforcement) de l'identité nationale, apparaît important.

comme « l'empire du mal » par le président Reagan dans les années 1980 affectait non seulement l'image de l'Union soviétique aux États-Unis et les attentes vis-à-vis de son comportement, mais elle dessinait aussi, en creux, une autoperception de l'Amérique comme « l'empire du bien ». Les transformations du système international peuvent également avoir un impact profond sur les perceptions de l'identité nationale. La décolonisation et l'émergence du « Tiers Monde », la prolifération nucléaire, la fin de la guerre froide et la globalisation représentent toutes autant de facteurs qui ont pesé et continuent de peser sur la définition de l'identité nationale de nombreux États du monde. Enfin, certaines normes internationales, dans la mesure où il arrive à des États de les adopter et de les intérioriser¹, peuvent devenir partie intégrante de l'identité nationale. C'est le cas notamment de normes établies depuis longtemps, telles que celle du respect de la « souveraineté des États ». Cette propagation des normes, émanant essentiellement d'institutions internationales par ailleurs de plus en plus nombreuses et faisant l'objet d'une forte légitimation, constitue l'un des aspects les plus fondamentaux de l'évolution du système international. À titre d'exemple, les « critères de Copenhague », adoptés par le Conseil européen en juin 1993, désignent non seulement les principes (donc les normes) que doit respecter tout pays candidat à l'Union européenne, mais aussi, implicitement, les principes qui régissent le comportement des membres déjà existants².

1. Inutile de préciser que ces formulations, retenues par souci de simplicité, ne doivent pas laisser penser que nous cherchons ici à réifier les États !

2. Ces critères comprennent notamment l'établissement d'institutions stables garantissant la démocratie, un État de droit, le respect des droits de l'homme et de la protection des minorités, l'existence d'une économie de marché, et l'acceptation de l'acquis communautaire.

L'identité nationale se construit à partir d'éléments multiples : de valeurs largement partagées à l'intérieur de la société, de visions de ce que l'État représente pour ses citoyens et/ou pour le monde extérieur, des rôles que les décideurs croient que leur État joue ou devrait jouer dans le système international... Rappelons encore une fois que les constructivistes adoptent ici une « voie moyenne » entre les néo-réalistes et les néo-libéraux qui voient dans l'identité une donnée fixe, et les post-modernistes qui la présentent comme un phénomène en évolution permanente. Ils la considèrent comme relativement stable mais susceptible d'évoluer, par exemple au fil des changements de gouvernement ou de génération de décideurs, ou encore avec les transformations du système international. Des changements plus brutaux peuvent néanmoins se produire à la suite de ce que Marcussen et ses collègues [15] appellent des *conjonctures critiques*, soit : « Des situations *perçues* comme des crises, résultant d'échecs politiques complets, mais déclenchées également par des événements externes. » Dans tous les cas de figure, le constructivisme donne à voir des décideurs luttant pour faire valoir leur propre conception de l'identité nationale, mais aussi et surtout pour que la société intériorise les valeurs ainsi proclamées.

Constructivisme et analyse de la politique étrangère

Le constructivisme (au moins sa version la plus répandue), tend à privilégier l'État comme acteur principal du système international, mais sans pour autant renoncer à le questionner ni à en expliciter la nature ¹. Il offre donc là

1. Et ce, contrairement aux deux approches qu'il cherche à dépasser : le néo-réalisme et le néo-libéralisme.

un cadre théorique fort pertinent pour l'étude de la politique étrangère, d'autant plus qu'il s'interroge également sur l'une des clefs de voûte de l'analyse traditionnelle de celle-ci : le concept d'intérêt national.

*Le concept d'intérêt national*¹

Selon Wendt [27], tout État poursuit quatre types d'intérêt national *objectifs*, c'est-à-dire indépendants des perceptions des décideurs. Il s'agirait : *a*) de la survie physique ; *b*) de l'autonomie – définie comme la capacité pour un État et pour sa société d'exercer le contrôle sur l'allocation des ressources et sur le choix du gouvernement ; *c*) du bien-être économique ; et *d*) de la valorisation collective de soi. Cette affirmation d'un des pionniers du constructivisme a de quoi étonner, car aucun de ces intérêts dits objectifs ne prend la même signification d'un État à l'autre : l'intérêt national « objectif » avait-il le même sens pour l'Union soviétique de Staline et celle de Gorbatchev, pour la France de Pétain et celle de de Gaulle ? Chacune des quatre composantes énoncées par Wendt peut faire l'objet d'interprétations contradictoires, et reste sujette à un processus de construction et de perception. Pourtant, comme d'autres tenants du constructivisme, Wendt avait souligné précédemment (en 1992) que « les identités sont le fondement des intérêts » [26]. Dans le texte de 1999 que nous venons de citer, il rappelle encore que les intérêts « présupposent des identités parce qu'un acteur ne peut savoir ce qu'il veut avant de savoir qui il est ». Pour mieux saisir ce qui peut alors apparaître comme une contradiction, il faut revenir à la relation établie par les constructivistes entre identité nationale et intérêt national, et à leur souci

1. Voir Dario Battistella (chap. 3).

d'explorer une « voie moyenne » entre positivisme et post-positivisme.

Pour les positivistes, l'intérêt national et l'identité nationale sont relativement fixes, et il n'y a donc pas lieu d'analyser l'un ou l'autre en détail. Ils sont une *donnée* de l'action de n'importe quel État. La politique étrangère se résume alors à la poursuite presque naturelle de l'intérêt national. Pour les post-modernistes, en revanche, l'identité nationale se trouve bien au cœur de la politique étrangère. Selon David Campbell [6], la politique étrangère est avant tout la « reproduction d'une identité instable au niveau de l'État, et l'endiguement des défis lancés à cette identité ». Les constructivistes ne vont pas aussi loin. Selon eux, l'identité nationale oriente les objectifs de la politique étrangère dans une certaine direction, et aide à en hiérarchiser les priorités. En même temps, elle est perçue comme une valeur à défendre ou à promouvoir. À ces deux titres, elle devient donc un élément essentiel de la compréhension de l'intérêt national. La défense de l'identité nationale n'est pas, comme le prétendent les post-modernistes, l'objectif ultime de la politique étrangère : des intérêts plus matériels constituent toujours un aspect fondamental de l'intérêt national, et c'est à ces intérêts « objectifs » que Wendt semble d'ailleurs se référer. Avec le constructivisme, on s'éloigne en fait du concept de l'*intérêt national* cher aux réalistes, pour se rapprocher de l'idée plus appropriée et plus ouverte d'*intérêts nationaux*. On reconnaît ainsi que de tels « intérêts nationaux » constituent un phénomène concret et non un seul principe abstrait, brandi pour borner, voire clore par avance, le débat sur la politique étrangère. On reconnaît également que ces intérêts nationaux peuvent évoluer, et surtout qu'ils sont le résultat d'un *processus* politique.

Dans l'une des études les plus complètes sur l'interprétation constructiviste de l'intérêt national, Jutta Weldes [24] nous propose un modèle où celui-ci se construit en trois étapes. 1. En premier lieu, les décideurs proposent une série de représentations ou d'identités de divers objets, y compris de l'État dont ils font partie. 2. Ensuite, ces représentations postulent des relations bien définies entre ces différents objets. 3. Enfin, « en fournissant une vision du monde [...] ces représentations ont *déjà* défini l'intérêt national ». La politique étrangère, fondée sur l'interprétation par les décideurs de ce qu'est l'intérêt national, est donc directement liée à la notion d'identité nationale : « L'identité de l'État rend possible la construction de problèmes de politique étrangère » et « l'existence de ces problèmes [ainsi construits] rend possible l'identité de l'État ». Car ces problèmes « sont un moyen important, même s'il en existe certainement d'autres, de permettre la production et la reproduction de l'identité étatique ». Dans la même veine, Bill McSweeney [16] souhaite que les constructivistes poussent leur analyse plus loin encore, et reconnaissent l'existence d'un processus de rétroaction entre intérêts et identité, puisque « intérêts et identité jouent un rôle mutuellement constitutif l'un de l'autre ».

Tout cela ne signifie pas que les décideurs de politique étrangère ont une vision du monde nécessairement opposée à celle formulée par l'école réaliste en termes d'intérêt national. Mais cette vision réaliste est elle-même construite par ces décideurs. Elle n'est en rien donnée ni incontournable. Si les dirigeants américains font souvent preuve d'une vision étroite de l'intérêt national des États-Unis (c'était notamment le cas à l'époque du tandem Nixon-Kissinger) ¹, aucune analyse de la poli-

1. Henry Kissinger reste, rappelons-le, l'une des figures de proue du réalisme américain.

tique étrangère de ce pays ne peut pour autant faire abstraction des tendances idéalistes qui existent depuis sa création, et qui ont pris la forme du wilsonisme, du carterisme ou du reaganisme ¹. Quant à l'unilatéralisme, qui semble caractériser depuis 2001 la présidence de George W. Bush, et qui se veut une stricte poursuite de l'intérêt national, il représente lui aussi une vision très particulière de cet intérêt national, fondée presque exclusivement sur les intérêts économiques ².

L'approche constructiviste apporte enfin un élément important à l'analyse de la politique étrangère, qui manque sans doute aux approches positivistes : elle permet de mieux envisager les notions de changement et d'évolution. Réalistes et néo-réalistes tendent à voir cette politique étrangère comme fondée sur l'existence d'un intérêt national permanent. Le système international peut certes changer à la suite d'une guerre, de l'essor ou de la disparition d'une puissance, mais, dans l'esprit des réalistes, c'est alors la marge de manœuvre de la politique étrangère, la capacité à la mener à bien, qui évoluent, et non ses ressorts profonds, lesquels restent liés à la défense de l'intérêt national. Le constructivisme propose une analyse plus dynamique, qui suggère des pistes de recherche et de réflexion plus subtiles et plus intéressantes. En postulant l'existence d'un lien étroit entre identité nationale, définition de l'intérêt national et formulation de la politique étrangère,

1. Pour ne mentionner que quelques tentatives américaines parmi les plus contemporaines de façonner le monde selon une certaine conception du Bien et du Mal...

2. Cela n'a pas empêché ce gouvernement de transformer la Chine (présentée comme *partenaire stratégique* par son prédécesseur) en *concurrent stratégique*, ni de renforcer la notion d'*États voyous* (*rogue states*) pour mieux justifier la promotion d'un système de défense antimissile (lui-même produit d'une conception très particulière de la défense nationale, et non pas donnée objective).

l'approche constructiviste permet en effet de proposer des hypothèses sur les possibilités de transformation de la politique étrangère, en fonction des évolutions qui peuvent survenir dans les perceptions de l'identité nationale. Il ne s'agit naturellement pas d'affirmer l'existence d'un quelconque déterminisme entre les deux, mais plutôt de signaler la création de conditions qui favoriseraient l'émergence de modifications tantôt mineures, tantôt majeures, dans la définition et la mise en œuvre de la politique étrangère. Ces modifications auront tendance à se produire à la suite de *conjonctures critiques*. L'exemple de l'évolution récente de la politique française nous permettra de mieux illustrer les pistes que pourrait explorer l'analyse constructiviste de la politique étrangère.

La politique étrangère de la France à la lumière de l'analyse constructiviste

L'arrivée du général de Gaulle au pouvoir en 1958 a incontestablement représenté une *conjoncture critique* de nature à transformer la politique étrangère de la France, probablement plus encore dans son style et dans sa cohérence que dans son contenu. Plusieurs éléments de cette politique, en effet, étaient déjà en place, comme la complexité des relations avec les États-Unis dans l'Alliance atlantique, la décision de développer une arme nucléaire indépendante, ou l'adhésion à la construction européenne. La fragilité des gouvernements précédents, l'existence de nombreux partis politiques, une forte opposition au régime lui-même et des clivages profonds sur la politique coloniale, rendaient difficile la définition consensuelle d'une identité nationale claire sous la Quatrième République. En plus de dix ans de pouvoir, de Gaulle a pu

imposer une certaine conception de l'identité nationale qui, malgré la contestation limitée de quelques-uns de ses aspects, a sous-tendu durablement la politique étrangère française.

✓ On y trouve trois grands thèmes prévalents : 1) la tradition républicaine, avec son insistance sur les valeurs d'autonomie et de souveraineté ; 2) la notion de rang, importante pour une puissance moyenne ayant des intérêts globaux ; 3) la notion de « mission civilisatrice » de la France enfin. À chacune de ces « identités » correspondait une série d'intérêts qui participaient clairement d'un intérêt national plus vaste, lequel comprenait également, bien entendu, des intérêts plus strictement matériels. La tradition républicaine impliquait ainsi la défense et la promotion des institutions internationales, et commandait le désengagement de la structure militaire intégrée de l'OTAN. L'idée de rang imposait plutôt le maintien de relations bilatérales de haut niveau – sinon de parité – avec les « grandes puissances », la prétention au *leadership* de la Communauté européenne, le renforcement des relations franco-allemandes, la promotion de la langue française comme langue internationale, et la défense de la position de la France comme principale puissance occidentale en Afrique francophone¹. Enfin, la notion de mission civilisatrice, qui remontait au moins à la Révolution française de 1789, sous-tendait un intérêt beaucoup plus diffus mais non moins présent : la promotion d'une conception française des valeurs internationales.

En dépit de quelques évolutions notables de la politique étrangère de la France au cours des vingt années de guerre froide qui ont suivi le départ du général de

1. Et plus largement comme leader de la francophonie dans le monde.

Gaulle (notamment dans le sens d'une européanisation plus marquée), l'essentiel du consensus en matière de politique étrangère demeura. Marcussen et ses collègues [15] n'ont sans doute pas entièrement tort lorsqu'ils voient une *conjoncture critique* dans les premiers mois de la présidence Mitterrand, et dans l'échec de celui-ci à mettre en place une politique économique de gauche, à contre-courant des autres gouvernements européens. Cependant, il est peu probable que cette expérience ait pu altérer suffisamment la perception générale de l'identité de la France pour susciter une réorientation de sa politique étrangère. Tout au plus a-t-elle précipité un soutien accru à l'intégration européenne, lequel était de toute façon souhaité par François Mitterrand. Pour le reste, ce dernier avait déjà exprimé son intention de ne pas remettre en cause l'essentiel de la tradition gaulleenne en matière de politique étrangère. ✓

La fin de la guerre froide, en revanche, a fortement ébranlé les points d'ancrage de l'identité nationale française. Deux de ses manifestations en particulier – la fin de la bipolarité qui a résulté de la disparition de l'URSS, et l'unification allemande –, ont constitué ensemble une véritable *conjoncture critique*. Celle-ci a déclenché un processus de reformulation partielle de l'identité nationale française. Sans qu'il soit question de remettre en cause les identités qui avaient présidé aux fondements de la politique étrangère de la Cinquième République, une mise à jour s'imposait, avec une nouvelle hiérarchisation des identités déjà existantes. Deux « valeurs identitaires » ont connu un essor particulier depuis 1989-1991 : 1) le soutien et la participation aux institutions internationales ; et 2) l'Europe. 17

Les institutions internationales sont désormais devenues un lieu de choix pour exercer l'influence française, au point que le multilatéralisme (et tout ce qui le pro- ✓

meut) est intégré dans la conception de l'identité nationale de la France. Ce penchant pour le multilatéral répond en partie au désir français d'équilibrer « l'hyperpuissance » américaine¹. Mais il reflète aussi une reconnaissance implicite des limites d'une politique fondée sur la notion de « tradition républicaine ». Un certain nombre d'intérêts en rapport avec le rôle des institutions internationales, peu évoqués pendant la guerre froide, sont désormais largement mis en avant. L'importance du respect du droit international, la défense de l'autorité du Conseil de sécurité de l'ONU et sa préséance sur les autres organisations internationales (comme l'OTAN), sont également soulignées. La promotion de la multipolarité, la participation active aux opérations de maintien de la paix, l'aide au développement, la notion d'« ingérence humanitaire » sont devenues autant d'intérêts de premier plan dans la rhétorique française de politique étrangère.

L'Europe, de son côté, a pris une dimension nouvelle, qui s'est imposée au cœur du débat sur la ratification du traité de Maastricht, et s'explique en partie par les craintes nées du renforcement de la position de la nouvelle Allemagne. La France se proclame toujours moteur politique de l'Union européenne, d'autant plus lorsque cette stature suscite le scepticisme de Berlin (et aussi de Londres). La vision française de l'Union européenne, jadis clairement intergouvernementale, laisse désormais plus de place à des concessions communautaires, dont la promotion de l'euro reste la meilleure illustration. Les intérêts français s'expriment aujourd'hui à travers un discours qui prône l'intégration euro-

1. Le terme est du ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine. Voir notamment son interview au *Nouvel Observateur*, numéro du 28 mai 1998.

pécenne, la mise sur pied d'une véritable politique étrangère et de sécurité commune, et le renforcement de l'influence de l'Union en tant qu'acteur international.

Il est possible, à partir de cette lecture constructive de l'évolution de la politique étrangère française, d'établir un lien entre identité et intérêts, et donc entre : a) transformation des valeurs liées à l'identité ; b) modifications des composantes de l'intérêt national ; et c) formulation de la politique étrangère. Tout indique l'existence d'un rapport étroit entre ces évolutions et l'avènement de certaines *conjonctures critiques*. La prudence s'impose néanmoins. On ne saurait prétendre qu'il y a eu bouleversement total de la politique étrangère de la France avec la fin de la guerre froide. Mais on peut parler, plus modestement, d'ajustements en profondeur de cette politique, ayant accompagné une remise en cause de certains aspects de l'identité nationale et une reformulation subséquente des intérêts nationaux.

Une approche à approfondir

Le constructivisme a sans doute mieux réussi sa traversée de l'Atlantique que le néo-réalisme et le néo-libéralisme. En Grande-Bretagne, en Allemagne et dans les pays scandinaves, il est en passe de s'établir comme approche dominante des relations internationales, à l'instar de ce qui se passe en Amérique du Nord. Il s'agit donc de le prendre au sérieux. Néanmoins, comme toute approche théorique des relations internationales, le constructivisme comporte un certain nombre de limites, que ses adversaires ont rapidement relevées. Cinq d'entre elles peuvent être soulignées ici.

1. La première tient évidemment à son manque de cohérence sur le plan théorique. Ses partisans les plus fer-

vents reconnaissent eux-mêmes qu'il ne constitue pas encore une véritable théorie des relations internationales, en dépit de l'existence, comme nous l'avons vu, d'une série de thèmes et de concepts clefs tout à fait identifiables.

2. Cela est dû en partie à un manque d'audace épistémologique : la plupart des constructivistes pourraient reprendre à leur compte l'affirmation de Martha Finnemore [9] selon laquelle le constructivisme est *complémentaire* et non pas *concurrent* du néo-réalisme et du néo-libéralisme. Il paraît alors difficile de se lancer dans l'innovation ontologique radicale. Le risque du conservatisme sur le plan épistémologique est donc réel¹. On ne doit pas s'étonner alors que Steve Smith [20], l'un de ses critiques d'essence plutôt post-positiviste, exprime ses doutes sur la capacité du constructivisme à jeter un pont entre positivisme et post-positivisme, jugeant une telle entreprise illusoire. Cet auteur prédit même une scission à l'intérieur du constructivisme entre courants positivistes et post-positivistes [21].

3. Ensuite, les concepts clefs du constructivisme ne semblent pas encore suffisamment achevés. La notion de co-constitution entre agence et structure en est un exemple. Selon Jeffrey Checkel [7], pourtant fervent partisan du constructivisme, celui-ci n'offre toujours pas d'approche satisfaisante de la manière dont les agents peuvent agir sur le système international. Nous avons déjà noté également qu'une autre notion fonda-

1. L'auteur d'un ouvrage de référence de la littérature constructiviste, Peter Katzenstein [13], s'est ainsi joint à un grand nom du néo-libéralisme (Robert Keohane) et à un autre du néo-réalisme (Stephen Krasner) -, pour plaider en faveur d'une convergence entre les trois approches, affirmant qu'aucun des projets ne serait complet sans les autres (Katzenstein, Keohane, Krasner [14]).

mentale, celle d'identité nationale, souffre d'imprécision. Elle reste probablement encore trop statique. La littérature constructiviste fournit peu d'indications sur la formation de cette identité ou sur son évolution. L'idée de *conjoncture critique*, pour intéressante qu'elle soit, reste insuffisante. Une analyse plus fine et plus nuancée est nécessaire, qui permettrait de suivre de plus près l'évolution de l'identité, beaucoup plus mouvante encore que ne le laissent croire les travaux d'inspiration constructiviste.

4. Plus graves (surtout pour une approche qui se réclame malgré tout du positivisme) les recherches constructivistes se sont contentées jusqu'alors de *suggerer* des liens entre divers phénomènes (par exemple entre identité nationale et intérêt national), davantage qu'elles n'ont réussi à les *établir* de manière convaincante ¹.

5. Une dernière série de critiques concerne enfin les sous-entendus normatifs du constructivisme. Malgré leurs prétentions positivistes, les constructivistes tendent à présenter... une nouvelle version de l'approche libérale américaine. Robert Jervis [12], adepte du réalisme, note ainsi que « les constructivistes accordent peu d'attention aux normes et aux idées qui [pourraient paraître] à la fois révolutionnaire et malfaisantes ». Deux constructivistes convaincus, Emanuel Adler et Michael Barnett, reconnaissent d'ailleurs avoir fait des recherches sur le concept de « communautés de sécurité » [2], en raison du « mélange d'*idéisme* [...] et de *réalisme* » que cela offrait. Cela ressemble beaucoup à la définition même du libéralisme américain...

1. Wendt reconnaît, dans son ouvrage le plus important sur le constructivisme [27], qu'« expliquer les identités et les intérêts étatiques n'est pas [son] objectif ».

Malgré ces critiques, l'approche constructiviste en relations internationales offre des pistes intéressantes pour l'analyse de la politique étrangère. Face au réalisme qui met l'accent sur la permanence de cette dernière orientation, et fonde cette permanence sur la notion trop vague d'un intérêt national qui serait « objectif » et indépendant de la volonté des décideurs, le constructivisme propose une analyse plus dynamique. En attirant notre attention sur l'importance de la définition de l'identité nationale dans la formulation des intérêts, il nous mène à une conception plus nuancée de l'intérêt national, et surtout à l'idée que celui-ci peut changer en fonction de l'évolution de la définition de l'identité. Entre le réalisme, qui permet tout au plus d'envisager des transformations à très long terme de la politique étrangère, et les approches post-modernes et post-structuralistes, qui entretiennent la perception d'une identité nationale en effervescence perpétuelle, le constructivisme offre à l'analyse de la politique étrangère des outils qui tiennent compte à la fois de la stabilité de celle-ci, et des modifications réelles que les décideurs lui imposent.

Alex McLEOD

Bibliographie

1. Adler (Emanuel), "Seizing the Middle Ground : Constructivism in World Politics", *European Journal of International Relations*, 3 (3), 1997.
2. Adler (Emanuel), Barnett (Michael), "Security communities in theoretical perspective", dans Emanuel Adler,

- Michael Barnett, *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.
3. Anderson (Benedict), *L'imaginaire national*, Paris, La Découverte, 1996.
4. Aron (Raymond), "L'ordre anarchique de la puissance", *Les désillusions du progrès*, Paris, Calmann-Lévy, 1972.
5. Berger (Peter), Luckmann (Thomas), *La construction sociale de la réalité*, Paris, Armand Colin, 2^e éd., 1996 (1^{re} éd. américaine, 1966).
6. Campbell (David), *Writing Security. United States Foreign Policy and the Politics of Identity*, Minneapolis, University of Minnesota Press, éd. révisée, 1998.
7. Checkel (Jeffrey T.), "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics*, 50 (2), 1998.
8. Christiansen (Thomas), Jørgensen (Knud Erik), Wiener (Antje), "Introduction", dans Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen, Antje Wiener, *The Social Construction of Europe*, Londres, Sage Publications, 2001.
9. Finnemore (Martha), *National Interests in International Society*, Ithaca et Londres, Cornell University Press, 1996.
10. Giddens (Anthony), *The Constitution of Society*, Berkeley, University of California Press, 1984.
11. Hopf (Ted), "The Promise of Constructivism in International Relations Theory", *International Security*, 23 (1), 1998.
12. Jervis (Robert), "Realism in the Study of World Politics", dans Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, Stephen D. Krasner, *Exploration and Contestation in the Study of World Politics*, Cambridge (Mass.) et Londres, The MIT Press, 1999.
13. Katzenstein (Peter J.), *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.
14. Katzenstein (Peter J.), Keohane (Robert O.), Krasner (Stephen D.), "International Organization and the Study of World Politics", dans Peter J. Katzenstein, Robert O. Keohane, Stephen D. Krasner, *Exploration and Contes-*

- tation in the Study of World Politics*, Cambridge (Mass.) et Londres, The MIT Press, 1999.
15. Marcussen (Martin) et al., "Constructing Europe ? The Evolution of Nation-State Identities", dans Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen, Antje Wiener, *The Social Construction of Europe*, Londres, Sage Publications, 2001.
 16. McSweeney (Bill), *Security, Identity and Interests. A Sociology of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
 17. Onuf (Nicholas G.), *World of Our Making : Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia (S.C.), University of South Carolina Press, 1989.
 18. Onuf (Nicholas G.), "Constructivism : A User's Manuel", dans Vendulka Kubáľková, Nicholas Onuf, Paul Kowert, *International Relations in a Constructed World*, Armonk, New York, M.E. Sharpe, 1998.
 19. Ruggie (John Gerard), *Constructing the World Polity. Essays on International Institutionalism*, Londres et New York, Routledge, 1998.
 20. Smith (Steve), "New Approaches to International Theories", dans John Bayliss et Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
 21. Smith (Steve), "Social Constructivism and European Studies", dans Thomas Christiansen, Knud Erik Jørgensen, Antje Wiener, *The Social Construction of Europe*, Londres, Sage Publications, 2001.
 22. Wæver (Ole), "Figures of International Thought : Introducing Persons not Paradigms", dans Iver B. Neumann, Ole Wæver, *The Future of International Relations. Masters in the Making*, Londres et New York, Routledge, 1997.
 23. Wallerstein (Immanuel), *The Modern World-System*, tome I, New York, Academic Press, 1974.
 24. Weldes (Jutta), *Constructing National Interests : The United States and the Cuban Missile Crisis*, Minneapolis et Londres, University of Minnesota Press, 1999.
 25. Wendt (Alexander), "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory", *International Organization*, 41 (3), 1987.

26. Wendt (Alexander), "Anarchy is What States Make of it : The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, 46 (2), 1992.
27. Wendt (Alexander), *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.



Chapitre 3

Le retour de la culture : l'analyse des politiques étrangères « périphériques » ?

La grande variété des aspects théoriques et pratiques liée à la politique étrangère, désormais explorée par de nombreux travaux, témoigne qu'il est devenu difficile d'extraire l'analyse de la politique extérieure du cadre plus vaste de l'ensemble des relations internationales. Par ailleurs, l'essor des études intégrant des facteurs de politique *intérieure* pour analyser la politique *étrangère* oblige à prendre ses distances par rapport aux écoles théoriques trop concentrées sur les seules relations entre les États. L'analyse actuelle de la politique étrangère doit être comprise davantage comme une tentative d'appréhender un objet politique dépassant les frontières, et nécessitant l'apport d'instruments conceptuels en provenance de plusieurs sous-disciplines des relations internationales mais aussi d'autres sciences sociales. Certains aspects des approches traditionnelles demeurent toutefois pertinents, et la présente contribution en tiendra compte.

Au centre de ces approches [51], se trouve encore l'État, compris comme un acteur rationnel agissant dans la poursuite de ses intérêts¹. Son action extérieure y est

1. Voir également la contribution de Stefano Guzzini et Sten Rynning (chap. 1).

considérée comme résultant de décisions prises dans un contexte d'anarchie internationale, dominé par la quête de puissance. En évoquant cette perspective, nous devons garder à l'esprit que l'analyse de l'État, celle de son « invention » [33], et l'interprétation réaliste des relations internationales participent en réalité d'un processus commun : celui qui est né avec la paix de Westphalie de 1648, qui a établi un ordre politique plus tard qualifié d'ordre étatique international, et qui a donné lieu au principal paradigme de la théorie des relations internationales.

L'État territorial moderne – et ajoutons ici « occidental » – est la clef de voûte de ce modèle idéal-typique de l'ordre westphalien. Au cœur de ce système, la domination de l'État se définit en interne par la détention légitime du monopole de la violence physique, et en externe par sa souveraineté par rapport aux autres États. Alors que la politique interne se caractérise par des attributs tels que la communauté sociale, l'autorité légitime ou l'ordre politique, la politique internationale se caractérise au contraire par l'anarchie, le règne du conflit, des alliances changeantes et des équilibres de pouvoir précaires [49]. Dans cette vision dichotomique – et toujours dans cette perspective classique et occidentale –, la politique étrangère est grossièrement comprise comme la poursuite de la puissance et de la sécurité militaire, par la guerre ou bien par les relations diplomatiques. Les rapports entre États donnent lieu à des combinaisons diverses, mais toutes interprétées de manière rationnelle : c'est par exemple le « dilemme de sécurité », les « jeux à somme nulle » ou encore l'équilibre des puissances. C'est bien du contexte historique *européen* de la formation des États et de la lutte pour la puissance impériale que la théorie réaliste a tiré l'essentiel de ses postulats relatifs aux relations inter-étatiques. Mais elle les a transformés en lois *transhisto-*

riques, et a tenté de transposer les leçons diplomatiques du XIX^e siècle européen dans un champ de sciences sociales désormais dominé par la théorie américaine. En concentrant son attention sur la sécurité militaire et sur la rivalité entre États, le réalisme a réduit la politique étrangère à des jeux de puissance et d'affrontement, la transformant ainsi en une pratique « pathologique » du politique [34].

Quelles sont les conséquences de cette situation initiale, et à quels défis l'analyse de la politique étrangère se trouve-t-elle confrontée désormais ? En premier lieu, il faut souligner que les insuffisances, puis les inadaptations de l'approche classique ont rendu celle-ci vulnérable au « virage culturel » (*cultural turn*) qui a affecté les sciences sociales, lorsque l'essor des approches constructivistes et interprétatives ont remis en question les postulats de base positivistes et rationalistes qui en constituaient les fondements [42]¹. Plus encore, les deux domaines de recherche privilégiés de ces modèles et en particulier de l'école réaliste, à savoir les dynamiques politiques du monde occidental et l'antagonisme Est/Ouest, sont devenus trop restreints. Les États dits « périphériques » d'Afrique, d'Asie ou d'Amérique latine, qui n'avaient occupé qu'une place marginale dans les analyses de politique internationale, doivent réapparaître. Aussi bien dans sa tentative d'universaliser une rationalité toute webérienne (en particulier dans sa composante *Zweckrationalität*) que dans sa négligence des États périphériques, l'approche dominante des relations internationales reflétait dans les débats académiques l'hégémonie à la fois politique, économique et culturelle des élites occi-

1. Ce concept de rationalité, qui repose sur l'idée d'utilitarisme, est commun à plusieurs écoles théoriques des relations internationales : réalisme, néo-réalisme, libéralisme, théorie des jeux...

dentales. Ce déficit intellectuel en termes de domaines de recherche était en outre accompagné d'une absence quasi totale d'autocritique et de remise en question scientifique.

Désormais, la confrontation des analyses de politique étrangère au « virage culturel » des sciences sociales, son application nouvelle aux États dits « périphériques », doivent permettre non seulement d'étendre l'étude de la *théorie* de la politique étrangère et de sa *pratique* à de nouveaux horizons, mais autorisent également une réflexion *critique* sur les dogmes qui prévalent toujours en la matière. C'est d'abord à ces implications du « virage culturel » pour la théorie de la politique étrangère que nous nous attacherons. Nous évoquerons ensuite les difficultés qui ne manquent pas de survenir dès lors que l'on cherche à transférer les théories classiques et stato-centrées aux politiques étrangères des États « périphériques ».

L'analyse de la politique étrangère à l'épreuve du virage culturel des sciences sociales

Au milieu des années 1950, une première remise en question des dogmes réalistes eut lieu. Elle s'est manifestée par l'ouverture de l'analyse de politique étrangère à des approches s'attachant au rôle des individus et des institutions bureaucratiques dans le processus décisionnel. Cette évolution est allée jusqu'à remettre en cause, dans une certaine mesure, l'approche stato-centrée [51]. Durant les deux décennies suivantes, les postulats réalistes se virent à nouveau défiés par des analyses cognitives, s'intéressant à la perception des décideurs ou à leurs systèmes de valeurs¹. La prise en compte de ces dimensions allait affecter les postulats à la fois réalistes et

1. On se souvient notamment des analyses de Robert Jervis [23, 24].

néo-libéraux (alors prévalents), de deux façons au moins. L'analyse cognitive, qui incluait les aspects psychologiques de la prise de décision, a d'abord remis les décideurs (en tant qu'individus) et les institutions nationales (en tant qu'environnement à la décision) au centre de la recherche. Cela a naturellement contribué à fissurer le postulat selon lequel la politique étrangère n'était qu'une affaire d'interactions inter-étatiques ¹. Par ailleurs, l'analyse des représentations et des idées a permis de découvrir le rôle de ces dernières dans la formulation des « intérêts nationaux » [46] ².

Ce « virage culturel » étant amorcé, les années 1990 ont pu constituer, plus amplement encore, une redécouverte des facteurs explicatifs de nature culturelle [35], retour par ailleurs encouragé ou facilité par la fin de la guerre froide. En premier lieu, et bien qu'ayant résulté moins d'un changement radical de la répartition de la puissance dans le système international que d'un processus interne aux États socialistes, la fin de la guerre froide a néanmoins marqué l'échec des modèles d'analyse réalistes et néo-réalistes. D'autres phénomènes, qui ont alors éclaté au grand jour, échappaient largement à ces mêmes modèles : l'intégration (en particulier le cas de la construction européenne) [49], les conflits ethniques, les nouveaux modes de violence internationale, l'essor des droits de l'homme ou la prise en compte des préoccupations environnementales, imposaient de nouvelles

1. Ou une simple affaire de « boules de billard », pour reprendre la métaphore d'Arnold Wolfers dans son *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1962.

2. Sur la pertinence des facteurs psychologiques et cognitifs dans l'explication des processus décisionnels de politique étrangère, voir encore les travaux de Jervis [23], [24] ou, plus récemment, ceux de Khong [29], de Larson [36], ou de Rosati [45].

approches. C'est dans ce contexte de profond changement international que le rôle des normes, des identités et des représentations culturelles a pris une importance considérable dans l'analyse des relations internationales [27, 28] ¹.

Il serait toutefois erroné de ne voir dans le « virage culturel » qu'un simple prolongement des théories cognitives ébauchées dans les années 1950. Alors que ces dernières développaient une approche psychologique *individualiste* du rôle des valeurs et des perceptions du monde affectant les processus décisionnels, les facteurs culturels sont désormais compris davantage comme des standards *holistes* – ou supra-individuels –, comme des symboliques globales et s'imposant collectivement [31, 32]. Cela ouvrirait la voie à une appréhension nouvelle de la politique étrangère, articulée autour du constat que les intérêts se construisent par des processus d'interaction sociale, et que les décideurs agissent sur la base de représentations soumises à des influences culturelles et symboliques communes [16, 27]. Désormais, des propositions théoriques constructivistes sont en mesure de contester une vision plus purement géopolitique des relations internationales, en prenant pour mot clef *l'identité*. À partir d'une ontologie idéaliste, les constructivistes critiquent la fixité des modèles néo-réalistes et néo-libéraux [50]. L'essor de ce paradigme en relations internationales participe d'un phénomène plus global dans les sciences sociales, qui accorde une place centrale aux systèmes de sens collectifs et aux ordres symboliques, à la fois comme objets d'étude en soi, et comme facteurs explicatifs du politique ². Cette nouvelle perspective, bien plus

1. Voir le numéro spécial de la revue *Millenium*, « Culture in international relations », 22 (3), hiver 1993.

2. Voir aussi Alex McLeod (chap. 2).

que ne le faisaient les premières approches cognitives de la politique étrangère, permet de décentraliser progressivement le sujet de l'analyse. Deux types d'analyse, en particulier, s'avèrent porteurs : les analyses empiriques et les analyses discursives [42].

Les premières, qui s'attachent à la *praxis* du social, s'efforcent de comprendre la relation entre des pratiques sociales tangibles et des systèmes de valeurs symboliques. Ce faisant, elles adoptent une position intermédiaire entre l'individualisme méthodologique (propre aux théories de provenance réaliste et néo-libérale) et le courant structuraliste ou post-structuraliste propre aux théories non positivistes, en particulier relativistes et interprétatives [1]. En ce qui concerne plus spécifiquement l'analyse des comportements en matière de politique étrangère, et outre l'approche par la structuration d'Anthony Giddens [14], le concept d'*habitus* tel qu'il est développé par Pierre Bourdieu ouvre des pistes nouvelles et intéressantes. Pierre Bourdieu [8], de même que Norbert Elias [13], définissent l'*habitus* social comme un système relativement stable de principes génériques issus d'une construction historique et sociale. Ceux-ci forment le cadre structurel dans lequel s'articulent les préférences d'action individuelles. En tant qu'interface entre société et individu, l'*habitus* social propose un réservoir de modes d'action normatifs et cognitifs acceptés collectivement, dans lesquels la formulation et la poursuite des intérêts rationnels est intégrée. En tant qu'instrument heuristique, l'*habitus* social offre ainsi la possibilité d'établir un lien entre, d'une part, les structures collectives construites historiquement et socialement et, d'autre part, les rationalités de décideurs individuels. Dans cette veine, et à titre d'exemple, un auteur tel que Klaus Schlichte s'est intéressé à la politique africaine de la France. Cette dernière ne peut, selon lui, se comprendre à l'aune des

seuls intérêts politiques et économiques (dans cette perspective, elle peut même paraître parfaitement absurde ou irrationnelle). En mobilisant le concept bourdieusien d'*habitus*, Schlichte tente plutôt dans son travail de cerner le *realtype* (type réel) de l'*habitus* post-colonial, qui aurait marqué l'action des élites politiques françaises. La continuité « irrationnelle » de la politique africaine française s'explique alors par cet héritage historique et par la forte valorisation du capital social dans la culture politique française, qui converge avec la personnalisation du politique dans les États néo-patrimoniaux d'Afrique [47] ¹.

De son côté, l'analyse discursive s'efforce de représenter des systèmes de rapports parlés relativement indépendants, constituant et reproduisant en permanence le savoir valable, les pratiques et les significations acceptées. La langue – et donc les textes – ne sont donc pas à comprendre comme de simples vecteurs, mais comme un rapport, un lien systémique en soi, qui peut être examiné comme la représentation d'une réalité sociale. C'est à travers des discours hégémoniques que les acteurs sont construits et autorisés, que des alternatives décisionnelles sont disqualifiées et que la sphère discursive du politique, dans laquelle les élites de politique étrangère définissent les buts et l'intérêt national, est construite. L'application de cette approche à l'analyse de la politique étrangère est particulièrement intéressante. Elle a pour but d'expliquer les structures signifiantes selon lesquelles la politique étrangère est articulée, et de mettre en avant son contexte d'origine et son processus de genèse grâce à des méthodes de généalogie et de déconstruction. Dans une

1. Dans la même perspective, et toujours à l'aide du concept d'*habitus* social de Bourdieu, Jung et Piccoli proposent une analyse de la politique étrangère turque [25].

perspective critique, elle analyse les mythes nationaux, les paradigmes et les valeurs collectives en fonction de leur héritage historique et culturel, et, ce faisant, montre comment les structures de pouvoir – et donc entre autres les décisions de politique étrangère – sont produites par les processus discursifs. Les analyses de discours s'inscrivent donc contre des structures préférentielles et des vérités toutes faites qui légitiment l'action des élites politiques aux yeux du public [38]. Dans l'analyse de l'intégration européenne, par exemple, des études discursives récentes ont profondément remis en cause les postulats des approches néo-fonctionnalistes ou des issus du *rational choice* [53]¹. Elles se penchent sur le rôle de l'identité, sur les différences historico-culturelles observables entre les politiques nationales, ou sur les différentes interprétations données, d'un pays à l'autre, à des termes comme ceux d'État ou de nation. Une étude comparée des politiques européennes du Danemark et de la Grande-Bretagne montre par exemple à quel point celles-ci sont marquées par le discours national sur la souveraineté populaire d'un côté et la souveraineté parlementaire de l'autre [37]. Pour une compréhension plus approfondie des politiques européennes, les explications proposées par les théories discursives semblent donc constituer une alternative pertinente.

Si le retour de la culture dans l'analyse (et plus généralement celui du social) est bénéfique à l'étude de la politique étrangère dans le contexte européen, il l'est peut-être plus encore dans le contexte des États périphériques, dans la mesure où il permet redécouvrir des dynamiques de politiques étrangères oubliées ou trop longtemps négligées.

1. Autre exemple : pour une étude discursive de la politique étrangère américaine, voir Doty [12].

Politique étrangère et État périphérique

Malgré l'énorme production scientifique suscitée en Occident par le « virage culturel », force est de constater que le nombre d'études sur la politique étrangère des États périphériques reste aujourd'hui très faible. Déjà lié dans le passé à l'inadéquation des appareils théoriques classiques de relations internationales [41], ce « déficit » scientifique peut être attribué désormais à un certain européocentrisme persistant. Le « virage culturel », en définitive, semble s'intéresser au Sud presque aussi peu que les approches qu'il contribue pourtant à remettre en cause. Et les auteurs travaillant à développer des instruments pour analyser les politiques étrangères des États dits périphériques ne sont que quelques-uns, à l'image d'Ayoob [2, 3], de Clapham et Wallace [9], de David [11], de Hey [18] ou de Korany [30]. Au premier plan de ces études, on trouve souvent des modèles dérivés de l'école de la dépendance [19]¹. Mais des études plus empiriques ont montré que certaines harmonies ou certaines coïncidences observables entre des politiques étrangères du centre et de la périphérie, ne provenaient pas nécessairement de la seule docilité ou du seul suivisme imposés par la dépendance économique. C'est là que l'on retrouve l'importance du discours des élites (il est fréquent de trouver un consensus relatif entre les élites décisionnelles du Nord et du Sud [39, 40]), ou le poids de l'habitus.

1. Les structures de pouvoir asymétriques du système international, établies dans le contexte de la domination coloniale, se seraient traduites par une dépendance économique, politique et culturelle à long terme des États périphériques par rapport aux pays du Nord. Le fossé économique entre le Nord et le Sud et l'éventuelle transformation de la relation de dépendance économique en soumission (*compliance*) politique, ont particulièrement attiré l'attention des théoriciens de la dépendance.

Que cela donne pour résultat l'observation d'un suivi des politiques étrangères du Sud, ou au contraire l'expression d'une volonté de rupture par rapport aux normes des États du Nord, la redécouverte du rôle de la culture, de la perception, demeure tout aussi pertinente. Le modèle de la dépendance, par exemple, dans son utilisation possible en matière d'analyse de la politique étrangère, se décline en quatre variantes. Aux deux premières qui sont les plus attendues – les modèles de l'*obéissance* et du *consensus* – s'en ajoutent deux autres : ceux de la contre-dépendance (*counterdependence*) et de la *compensation*. Celles-ci s'intéressent aux politiques étrangères des États périphériques qui s'éloignent des directions souhaitées par les États du Nord¹. Ces écarts de conduite sont alors interprétés soit comme le résultat d'une frustration des élites de l'État périphérique par rapport à leur propre situation de dépendance vis-à-vis du Nord, soit comme le résultat d'une stratégie élaborée par ces mêmes élites pour compenser leur déficit de légitimité politique interne [17]. Reste le risque de continuer à surévaluer les variables systémiques et de plaquer l'habituelle vision stato-centrée sur la politique étrangère des pays du Sud. Ce risque est d'autant plus dangereux que toute une série d'études consacrées aux États périphériques montre que l'État n'est pas l'acteur central du système, mais plutôt le principal problème de l'analyse². Là encore, l'application du « virage culturel » à l'analyse des politiques

1. Pour un exemple d'étude de comportements de politique étrangère « déviants » par rapport aux souhaits du Nord et en dépit d'une grande dépendance économique, on pourra consulter Biddle et Stephens sur la Jamaïque [7].

2. Beaucoup d'États post-coloniaux qui ont gagné leur indépendance après la seconde guerre mondiale sont ainsi qualifiés par la littérature contemporaine d'États « faibles » (*weak states*) ou « manqués » (*failed states*), dont la souveraineté n'est que nominale [20, 22].

étrangères des États du Sud s'avère précieuse, plus particulièrement dans son effort pour mettre fin au cloisonnement interne/externe hérité de l'analyse réaliste.

L'exemple de plusieurs politiques étrangères africaines illustre à quel point ce postulat classique d'une différenciation entre l'interne et l'externe peut s'avérer absurde. En effet, lorsque des élites qui peuvent être criminelles et/ou miliciennes se sont approprié les appareils d'État, dans un contexte où de violents conflits internes ont opposé la société aux représentants de l'État, et alors que la fiction de l'intégrité territoriale de l'État n'est parfois maintenue que par l'intervention de forces extérieures, la différence entre l'interne et l'externe semble tout particulièrement obsolète [6, 10, 43]. Même dans des États africains qui ne sont pas déchirés par des guerres intestines, la dichotomie entre l'action politique interne et externe fait souvent peu sens, lorsque leurs dirigeants se trouvent dans l'obligation à la fois de sacrifier à une culture globale de « bonne gouvernance », et d'observer des normes d'interaction sociale locales et régionales parfois incompatibles¹. Dans le monde musulman, pour évoquer un autre exemple, certaines institutions étatiques « importées » sont en conflit avec une culture politique traditionnelle dans laquelle les communautés politiques et religieuses ne sont pas strictement distinctes [4, 5]. La subdivision d'un État non monolithique en différentes unités y est alors en extrême contradiction avec l'idéal d'une nation arabe dans certains cas, d'une communauté de croyants transnationale dans d'autres, ce qui induit, en politique étrangère, de multiples conflits d'intérêt et de nombreuses dissonances.

1. Sur l'écartèlement des décideurs africains entre différentes cultures de négociation internationales, régionales, locales et patrimonialistes, voir Medar [39].

Ces observations sur les États périphériques nous ramènent à notre hypothèse initiale : la compréhension de la politique étrangère, au sens où on l'entend le plus souvent, est liée à l'émergence de l'État moderne occidental. Son analyse la plus répandue, fondée sur une séparation claire entre politique interne et politique extérieure, est bien liée à l'histoire de la formation des États européens, histoire qui donne toujours lieu à l'idéal type de référence lorsque l'on dit « l'État ». Or la logique sociale de développement qui a sous-tendu le processus d'étatisation à l'européenne n'est pas complètement universalisable, ni donc applicable dans le cadre d'une conceptualisation abstraite et générale de la politique internationale. L'État territorial et national, caractérisé par le monopole de la violence physique légitime ou celle de la levée de l'impôt, son caractère légal rationnel, ne sont que les produits tardifs d'un processus très précisément daté et localisé [48]. Pourtant, cela donne lieu à de nombreux malentendus, toujours vivaces lorsqu'il s'agit d'analyser la politique étrangère d'États non occidentaux.

Par exemple, le rôle central que joue la question de la sécurité dans l'analyse de la politique étrangère occidentale reste le produit de la formation conflictuelle et violente des États européens. Le processus de pacification des conflits sociaux internes et l'émergence d'un pouvoir politique démocratique y étaient accompagnés de conflits inter-étatiques répétés qui ont contribué non seulement à renforcer le pouvoir politique national mais aussi à consolider une nette séparation entre l'interne et l'externe. La pacification interne et la guerre externe menèrent à une dépendance mutuelle entre l'État et la société : la société exprimait un besoin de sécurité que seul l'État pouvait satisfaire, tandis que l'État justifiait son accès aux richesses économiques de la société par la production de sécurité. C'est ainsi que se développa un concept de sécu-

rité (*Sicherheitskonzept*) reposant en grande partie sur des besoins sécuritaires concordants exprimés par l'État et la société. Cette convergence manifeste, dans l'État national européen, de la nation, de l'État et de la société ne se retrouve pas nécessairement ailleurs [33]. En outre, le mécanisme des rentes politiques et économiques inhérentes au système international post-colonial a largement empêché que se développent dans les États périphériques des mécanismes de dépendance sociale mutuelle similaires à ceux qui caractérisent le modèle européen. Au contraire, la persistance de régimes autoritaires dans certains États périphériques peut être vue comme résultant du fait que dans bien des cas, l'État et la société se considèrent comme des menaces réciproques. La domination étatique et sa mainmise sur la politique étrangère sont donc souvent perçues moins comme un garant de la sécurité que comme une coercition [2].

Les particularités sociales et historiques du processus de formation étatique européen expliquent également l'émergence, la nature et la fonction du concept d'intérêt national, si populaire dans l'analyse des politiques étrangères occidentales. La projection de ce concept sur l'étude des États périphériques pose donc elle aussi problème, dans un Sud où la formation de l'État a connu des circonstances historiques si particulières. La formation des États post-coloniaux ne s'est pas faite dans un contexte anarchique de luttes entre États voisins, mais au contraire dans un ordre politique international préétabli par les puissances coloniales, caractérisé par des normes et des rapports de forces auxquels les élites régionales ont dû s'adapter. Il en résulte que l'ordre international post-colonial est caractérisé par des compromis entre les intérêts des grandes puissances et ceux des élites des anciennes colonies, avec des logiques d'interaction com-

plexes et très différentes du modèle d'interaction caractéristique des rapports entre États européens.

L'analyse de la politique étrangère des États périphériques doit prendre en compte la différence de ces trajectoires historiques et sociales particulières. La pratique de la politique étrangère est indissociablement liée, dans les pays du Sud, à un processus de formation de l'État encore largement en cours. Elle y est intrinsèquement liée aux conflits sociaux internes persistants, et interdit de ce fait toute approche en termes de cloisonnement interne-externe. Dans un grand nombre d'États dits périphériques, la domination étatique ne peut être dissociée des intérêts particuliers de groupes sociaux qui se sont appropriés les institutions étatiques officielles. Dans ce contexte, il semble presque impossible que le processus d'émergence de l'État suive le modèle européen, et dès lors, l'analyse de la politique étrangère y nécessite le recours à des approches nouvelles, qui échappent à la *Foreign Policy Analysis* anglo-saxonne, comme à bien des modèles d'analyse européens.

Opportunités et dangers d'un retour à l'analyse culturelle

Réintroduire la culture dans l'analyse de la politique étrangère permet de reconsidérer de manière critique la prétention à l'universalité du postulat du *rational choice*. Dans cette perspective, une redécouverte, par la recherche scientifique, de l'intérêt que présentent les politiques étrangères des États périphériques, serait de nature à faire progresser la discipline des relations internationales tout entière. En raison de sa concentration quasi exclusive sur l'espace européen et nord-américain, celle-ci a en effet perdu une bonne part de sa capacité à nuancer, affiner et

relativiser ses postulats. Il faut, néanmoins, veiller à ne pas remplacer un biais par un autre : une vision culturaliste, tout aussi simpliste – comme celle que propose notamment le célèbre *Clash des civilisations* de Samuel Huntington [21] – serait sans doute plus déplorable encore, en prétendant présenter des « systèmes culturels » unidimensionnels comme fondements de la politique étrangère des États du Sud. La politique étrangère de la République islamique d'Iran ne saurait ainsi être analysée à l'aune d'un antagonisme culturel entre l'Occident et l'Orient : les décideurs iraniens sont à la fois sensibles aux logiques de quête de puissance ou de recherche d'avantages économiques qui animent leurs homologues occidentaux, et liés par la nécessité de légitimer leur pouvoir par des symboles relevant de grammaires locales, comme celle de l'islam chiite. L'observateur a affaire, dans le cas de la politique étrangère iranienne, non pas à une culture « islamique » unidimensionnelle, mais plutôt à un amalgame complexe mêlant des éléments de rationalité d'origine occidentale, des éléments inhérents à la culture religieuse chiite, et d'autres encore participant d'une tradition du nationalisme iranien.

Dans ce contexte, la culture doit être appréhendée comme une composition pluridimensionnelle de symboles contingents d'événements historiques. Les approches de politique étrangère intégrant la culture ne s'inscrivent donc pas seulement en faux contre les théories du *rational choice*, mais dépassent celui-ci, pour l'intégrer même comme un élément culturel d'origine occidentale à prendre en compte. Il doit d'abord en résulter une analyse empirique capable de prendre en compte les particularismes propres aux développements historiques des différents États périphériques : il est fondamental que les États périphériques, en tant qu'acteurs de politique

étrangère, ne soient pas assimilés à l'idéal type de l'État occidental. Il doit en résulter ensuite que la variable culturelle, appliquée à l'État périphérique, ne se contente pas de réfuter les propositions classiques de l'analyse de la politique étrangère, mais permette au contraire d'en surmonter les impasses.

Dietrich JUNG

Bibliographie

1. Adler (Emanuel), « Seizing the Middle Ground : Constructivism in World Politics », *European Journal of International Relations*, 3 (3), 1997.
2. Ayoob (Mohammed), *The Third World Security Predicament. State Making, Regional Conflict, and the International System*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, 1995.
3. Ayoob (Mohammed), « Subaltern Realism : International Relations Theory Meets the Third World », dans Stephanie G. Neuman, *International Relations Theory and the Third World*, New York, St. Martin's Press, 1998.
4. Badie (Bertrand), *Les deux États. Pouvoir et société en Occident et en terre d'islam*, Paris, Fayard, 1986.
5. Badie (Bertrand), *L'État importé. Essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992.
6. Bayart (Jean-François), Ellies (Stephen), Hibou (Béatrice) *La criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Complexe, 1997.
7. Biddle (William J.), Stephens (John D.), « Dependent Development and Foreign Policy : The Case of Jamaica », *International Studies Quarterly*, 33, 1989.
8. Bourdieu (Pierre), *Le sens pratique*, Paris, Minuit, 1980.
9. Clapham (Christopher), Wallace (William) (eds), *Foreign Policy Making in Developing States*, Farnborough, Saxon House, 1977.

10. Clapham (Christopher), *Africa and the International System : The Politics of State Survival*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
11. David (Steven R.), « Explaining Third World Alignment », *World Politics*, 43 (2), 1991.
12. Doty (Roxanne Lynn), « Foreign Policy as Social Construction : a Post-Positivist Analysis of us Counterinsurgency Policy in the Philippines », *International Studies Quarterly*, 37, 1993.
13. Elias (Norbert), *Die Gesellschaft der Individuen*, Francfort, Suhrkamp, 1988.
14. Giddens (Anthony), *The Constitution of Society. Outline of a Theory of Structuration*, Cambridge, Polity Press, 1984.
15. Guzzini (Stefano), *Realism in International Relations and International Political Economy*, Londres, Routledge, 1998.
16. Guzzini (Stefano), « A Reconstruction of Constructivism in International Relations », *European Journal of International Relations*, 6 (2), 2000.
17. Hey (Jeanne A.K.), « Foreign Policy in Dependent States », dans Laura Neack et al., *Foreign Policy Analysis : Continuity and Change in Its Second Generation*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.
18. Hey (Jeanne A.K.), « Three Building Blocks of a Theory of Latin American Foreign Policy », *Third World Quarterly*, 18 (4), 1997.
19. Hill (Christopher), « Theories of Foreign Policy Making for the Developing Countries », dans Christopher Clapham, William Wallace, *Foreign Policy Making in Developing States*, Farnborough, Saxon House, 1977.
20. Holsti (Kalevi J.), *The State, War, and the State of War*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
21. Huntington (Samuel P.), *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997.
22. Jackson (Robert H.), *Quasi-States : Sovereignty, International Relations, and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
23. Jervis (Robert), *The Logic of Images in International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1970.

24. Jervis (Robert), *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.
25. Jung (Dietrich), Piccoli (Wolfgang), *Turkey at Crossroads : Ottoman Legacies and a Greater Middle East*, Londres, ZED Books, 2001.
26. Jung (Dietrich), « The Political Sociology of World Society », *European Journal of International Relations*, 7 (4), 2001.
27. Katzenstein (Peter J.) (ed.), *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.
28. Katzenstein (Peter J.), Introduction : « Alternative Perspectives on National Security », dans Peter J. Katzenstein, *The Culture of National Security : Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.
29. Khong (Yuen Foong), *Analogies at War : Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Vietnam Decisions of 1965*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
30. Korany (Bahgat), *Social Change, Charisma and International Behaviour : Toward a Theory of Foreign Policy-making in the Third World*, Leiden, Sijthoff, 1976.
31. Kratochwil (Friedrich), « The Embarrassment of Changes : Neo-realism as the Science of Realpolitik without Politics », *Review of International Studies*, 19, 1993.
32. Kratochwil (Friedrich), « Is the Ship of Culture at Sea or Returning ? », dans Yosef Lapid, Friedrich Kratochwil (eds), *The Return of Culture and Identity in IR Theory*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.
33. Krause (Keith), « Insecurity and State Formation in the Global Military Order : the Middle Eastern Case », *European Journal of International Relations*, 2 (3), 1996.
34. Krippendorff (Ekkehart), *Kritik der Aussenpolitik*, Frankfurt, Suhrkamp, 2000.
35. Lapid (Yosef), Kratochwil (Friedrich) (eds), *The Return of Culture and Identity in International Relations Theory*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.
36. Larson (Deborah Welch), *Anatomy of Mistrust : US-Soviet Relations during the Cold War*, Ithaca, Cornell University Press, 1997.

37. Larson (Henrik), « British and Danish European Policies in the 1990s : a Discourse Approach », *European Journal of International Relations*, 5 (4), 1999.
38. Milliken (Jennifer), « The Study of Discourse in International Relations : a Critique of Research and Methods », *European Journal of International Relations*, 5 (2), 1999.
39. Médard (Jean-François), « Le "Big Man" en Afrique : esquisse d'analyse du politicien entrepreneur », *L'Année sociologique*, 42, 1992.
40. Moon (Bruce E.), « Consensus or Compliance ? Foreign-Policy Change and External Dependence », *International Organization*, 39 (2), 1985.
41. Neuman (Stephanie G.), « International Relations Theory and the Third World : an Oxymoron ? », dans Stephanie G. Neuman (dir.), *International Relations Theory and the Third World*, New York, St. Martin's Press, 1998.
42. Reckwitz (Andreas), « Praxis – Autopoiesis – Text : Drei Versionen des Cultural Turn in der Sozialtheorie », dans Andreas Reckwitz, Holger Sievert, *Interpretation, Konstruktion, Kultur : Ein Paradigmenwechsel in den Sozialwissenschaften*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag, 1999.
43. Reno (William), *Warlord Politics and African States*, Boulder, Lynne Rienner, 1998.
44. Ripley (Brian), « Cognition, Culture, and Bureaucratic Politics », dans Laura Neack et al., *Foreign Policy Analysis : Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.
45. Rosati (Jerel A.), *The Carter Administration's Quest for Global Community : Beliefs and Their Impact on Behavior*, Columbia, University of South Carolina Press, 1987.
46. Rosati (Jerel A.), « A Cognitive Approach to the Study of Foreign Policy », dans Laura Neack et al., *Foreign Policy Analysis : Continuity and Change in its Second Generation*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.
47. Schlichte (Klaus), « La Francafrique – Postkolonialer Habitus und Klientelismus in der französischen Afrikapolitik », *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 5 (2), 1998.

48. Tilly (Charles), « *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990* », Oxford, Blackwell, 1990.
49. Walker (R.B.J.), « Security, Sovereignty, and the Challenge of World Politics », *Alternatives*, 15, 1990.
50. Wendt (Alexander), *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
51. White (Brian), « Analysing Foreign Policy : Problems and Approaches », dans Michael Clark, Brian White (eds), *Understanding Foreign Policy. The Foreign Policy Systems Approach*, Aldershot, Edward Elgar, 1989.
52. Wæver (Ole), « The Language of Foreign Policy », *Journal of Peace Research*, 27 (3), 1990.
53. Wæver (Ole), « Explaining Europe by Decoding Discourses », dans Anders Wivel, *Explaining European Integration*, Copenhagen, Copenhagen Political Studies Press, 1992.



Chapitre 4

L'éthique de la politique étrangère

« Nous » et les « barbares »
ou sauver l'Autre pour se sauver soi-même

Au moins dans une double perspective, l'éthique est une question classique de la guerre et de la paix ; elle est également une dimension incontournable de l'analyse de la politique étrangère. D'une part, valeurs, représentations et images jouent un rôle dans la mise en place des décisions au sein d'une bureaucratie, elles signifient des orientations qui conduisent à des choix. Comprendre cette incidence appartient en tout premier lieu à une sociologie des valeurs et des normes. Tout choix relèverait dès lors d'une axiologie. De l'autre, il est possible d'interpréter au nom d'une éthique les comportements internationaux. La conduite de la politique étrangère sera confrontée à des traditions instituées et des idéaux qui correspondent aux croyances de l'observateur et de l'analyste. Il y aurait dès lors des conduites éthiques et d'autres qui ne le seraient pas. Ce sont là deux registres bien distincts. Dans le premier cas, est privilégiée une sociologie politique et morale de l'international. Dans le deuxième, on considère la possibilité

d'une philosophie des relations internationales dont l'objet serait l'analyse de la politique étrangère.

Dans cette double perspective, il n'est de meilleure introduction à la question éthique que la référence aux classiques. Ces textes nous font comprendre la signification des valeurs et des représentations, à la fois en orientant une sociologie du rapport à la guerre et à la paix et également en proposant une conception du devoir-être international. Souvent organisés suivant la forme du récit, ces textes montrent des acteurs en situation de guerre ou de paix confrontés à leurs dilemmes. Par ailleurs, la dimension tragique et l'invocation des dieux traduisent bien souvent une vision idéale du rapport entre les peuples, les cités et les empires.

Nous avons choisi à dessein d'évoquer en guise d'introduction ces références anciennes en raison de l'écho de ces textes au sein de la discipline des relations internationales. La référence aux classiques correspond, en effet, à une polémique académique qui, depuis l'origine formelle de la discipline, divise l'étude des relations internationales, un clivage qui n'a fait aujourd'hui que s'accroître. En effet, traditionnellement, les politistes se réclamant du réalisme mobilisent leurs propres référentiels et chargent leur canon bibliographique en se tournant prioritairement vers une philosophie politique à la fois machiavélique-hobbesienne empreinte de références grecques¹. Cette anthropologie négative soutient une approche qui se veut scientifique, une analyse des affaires internationales et de la politique étrangère qui affiche ce principe en tant que dogme indépassable. Forts de ce postulat, certains représentants du réalisme stipulent que les considérations éthiques sont hors champ. En tant que déclaration de foi, elles auraient

1. Pour une discussion des différents modèles philosophiques implicites en relations internationales, Wight [51].

la vertu dormitive de l'opium. En tant que démarche analytique, elles seraient abusives et désigneraient une fausse route, un chemin qui ne mène nulle part ¹.

L'accès aux classiques et le primat des origines que cette démarche vient signifier correspondent à un enjeu décisif. En déclarant s'appuyer sur certains textes fondateurs, les réalistes soulèvent la question de l'éthique pour l'exclure du champ légitime de la discipline ². Rappelons brièvement la plus traditionnelle de ces querelles. Elle concerne un ancêtre de l'étude des relations internationales que les politistes prennent plaisir à citer, Thucydide [27]. À ce titre, le dialogue aux Méliens, un passage bien connu de *La guerre du Péloponnèse* où l'auteur narre les déboires des habitants de l'île de Mélos aux prises avec le siège athénien, fait l'objet de nombreuses reprises dans la littérature réaliste ³. La nature a-morale du chantage du fort au faible, la rigueur de l'exécution militaire, tout comme l'absence de compassion devant la souffrance infligée aux Méliens seraient autant de preuves destinées à valider une des règles d'or du dogme réaliste : la scène internationale est une arène où l'éthique est exclue, un enfer réfrigéré où la *speranza* n'a pas lieu d'être.

La lecture de Thucydide est à la fois centrale et stimulante, car elle montre bien comment se constitue une épistémologie des relations internationales fort contrastée. En effet, d'autres passages de la même œuvre incitent à

1. Il faut noter que la réflexion sur l'éthique est plus complexe qu'il n'y paraît chez les pères du réalisme, tout particulièrement chez Morgenthau [37]. Il faut relire les passages qui concernent la morale des nations dans *Politics among Nations*.

2. Voir également la contribution de Stefano Guzzini et de Sten Rynning (chap. 1).

3. Pour le dialogue aux Méliens, Thucydide [27, p. 1095-1105]. Pour une discussion sur les usages de Thucydide, voir Johnson Bagby [30], Doyle [18]. Voir également la référence à Thucydide chez Kenneth Waltz. Waltz [40, p. 159].

penser précisément le contraire et témoignent du rôle des valeurs dans la communication entre gouvernants et gouvernés, lorsque Thucydide évoque par exemple la mission civilisatrice d'Athènes¹. Ce même dialogue aux Méliens est aussi sujet à débat. Au cœur d'une telle polémique, certains auteurs n'hésitent pas à voir chez cet historien grec un des précurseurs d'une réflexion sur la normativité de l'international. Les valeurs attribuées à Athènes témoigneraient d'un idéal dans les relations entre les peuples.

Toujours soucieux de la nuance, Raymond Aron [2] avait lui-même interpellé Thucydide. Depuis un réalisme qui s'accommodait fort bien d'un versant libéral, Raymond Aron engage le dialogue avec Thucydide en convoquant un tiers, Tocqueville. Avec l'auteur de *La démocratie en Amérique*, Aron opte en faveur d'une sociologie des valeurs. Il considère une division de l'international où s'opposent l'un à l'autre deux blocs constitutifs. Il associe cette division à des traits sociaux qui nécessitent pour les comprendre de mobiliser une sociologie interprétative : d'un côté une puissance continentale austère et autoritaire, peuplée, selon Thucydide, « d'hommes qui conservent l'acquis et n'inventent rien », de l'autre une puissance maritime démocratique et créatrice qui rassemble des « hommes novateurs, vifs pour imaginer et pour réaliser leurs idées² ». Sparte est ainsi le contraire d'Athènes ; cette logique de système binaire suppose deux rapports distincts et antagonistes aux valeurs. Se pose alors la question des prolongements dans l'international d'une telle axiologie. Sparte serait jalouse de l'autonomie de sa puissance, elle craint l'intrusion

1. Voir tout particulièrement les discours de Périclès aux Athéniens, par exemple, Thucydide (II [35], [42, p. 810-816]).

2. Aron [156]. Le passage cité de Thucydide se trouve en I, 70, 2 [p. 735-736, éd. Pléiade].

d'Athènes chez elle et chez ses alliés, elle vit sur un repli que menace l'ouverture hégémonique des Athéniens. En effet, pour Athènes, la conduite des affaires internationales suppose à la fois la conscience de son propre rôle en tant que modèle au sein du monde grec et également une certaine rationalité dans la chose militaire.

Incontournable axiologie

La politique étrangère peut s'interpréter comme une construction sociale de la réalité, en témoigne la conduite des affaires internationales des cités grecques. Dans cette perspective, le rapport aux valeurs se révèle incontournable. La question des valeurs est dès lors le symptôme le plus manifeste d'une éthique de la politique étrangère. Il exprime à ce titre les formes et le contenu du rapport à l'Autre. On optera ici pour une démarche et une approche résolument constructivistes¹, telles qu'on les retrouve dans un certain nombre de travaux contemporains de science politique² ou bien, en amont, dans une interprétation deleuzienne [15] du spinozisme. Dans l'extension de cette conception aux relations internationales, l'historicité devient une des variables de la compréhension du phénomène qui se décline suivant diverses occurrences. Dans cette histoire de la construction de la politique étrangère, trois termes éthiques se dégagent alors avec une grande netteté.

Lorsqu'elle exprime le souci de l'éthique, la politique étrangère de la guerre est considérablement marquée par

1. Voir également la contribution d'Alex McLeod (chap. 2).

2. Voir le chapitre qui est consacré au constructivisme dans cet ouvrage. Audie Klotz [33] et Cecelia Lynch [35] ont amplement traité de la construction sociale de la réalité et son incidence internationale.

une tradition en provenance du christianisme, de son versant romain tout en bénéficiant plus tardivement de certains apports de la Réforme. La guerre juste correspond, à ce titre, à un des repères les plus traditionnels de la politique internationale. Celle-ci se constitue en tant que justification de la conduite belliqueuse, apportant la légitimité depuis la religion instituée. La nature des relations Église-État, la constitution d'une pensée chrétienne de l'international, les rivalités entre les théologiens ont donné vie à ces discours. En tant que tradition, la guerre juste invente l'accompagnement approprié du rapport à la guerre ¹. Elle conditionne une participation enthousiaste et permet la cohérence d'un geste sacrificiel. « Mourir pour la patrie », comme le souligne Kantorowicz [32], a valeur de référence dans un monde marqué par un droit empreint d'une « saine » théologie.

Dans la guerre, l'éthique de la politique étrangère révèle sa face sombre. En effet, la guerre juste apporte la preuve de l'impérieuse nécessité du sacrifice. Elle désigne la nécessaire mort de l'autre au nom d'une juste cause, elle conduit à l'acceptation du sacrifice et va même jusqu'à glorifier la mort de soi au nom de la défense d'une cause qui ne saurait avoir de prix trop élevé. Cette équation mortifère pose résolument question et a entraîné nombre d'auteurs à analyser les fondements d'une telle éthique. En amont de telles considérations, on rencontre Freud [21] dans son échange avec Einstein. *Warum Krieg* énonce une anthropologie sur le fait guerrier qui, paradoxalement, rejoint certains des postulats pessimistes de la tradition hobbesienne et

1. De nombreux ouvrages d'histoire, de science politique et de philosophie abordent cette question. On consultera avec profit Jean Bethke Elshtain, *Just War Theory*, Oxford, Blackwell, 1992. Voir également Draï et Thuan [19].

machiavélienne sans manquer toutefois de s'inscrire dans la perspective du pacifisme.

En temps de paix, la conduite de la politique étrangère s'inspire également de valeurs qui donnent corps à son discours et orientent parfois certaines de ses pratiques. À ce titre, les droits héritiers des diverses révolutions, tout particulièrement en provenance de la République, constituent une tradition importante. Celle-ci a marqué la conduite des gouvernants dans leur rapport aux affaires étrangères, elle continue de le faire aujourd'hui avec d'autant plus d'insistance. Les droits de l'homme s'étendent maintenant progressivement à des aires nouvelles et leur incidence actuelle représente une contrainte majeure sur la politique étrangère des États¹. Les droits deviennent un langage diplomatique, un horizon d'attente et s'instituent en critères à mi-chemin entre État et société à l'aune desquels est soupeséc la question du juste en politique.

Ce vœu et cet héritage des Lumières sont validés par l'expérience historique. En effet, comme le montrent de nombreux travaux dans le domaine de la « paix démocratique », les démocraties ne se font pas ou très peu la guerre². La commensurabilité entre les valeurs et les codes des États démocratiques constitue un frein aux passions belliqueuses. Ce refus de la guerre entre pairs, bien évidemment, encourage et renforce le discours sur les droits et la nécessité de leur extension au monde entier.

Si l'on considère la place de l'histoire et des cultures dans la définition des trajectoires de la politique étrangère, une des occurrences les plus significatives en termes

1. Une littérature aujourd'hui grandissante traite de cette question. Voir Forsythe [20], Baehr [3].

2. Pour un état des lieux d'un débat très fourni, Brown, Lynn-Jones et Miller [7].

d'éthique est très certainement le wilsonisme. Cette tradition qui marque tout le ^{xx}e siècle américain en se prolongeant depuis la présidence de Woodrow Wilson jusqu'à nos jours constitue une éthique bien spécifique. Celle-ci s'articule autour d'une responsabilité principale pour l'Amérique : éduquer le reste du monde à la démocratie. Elle procède d'une téléologie très nettement influencée par le protestantisme américain et ses franges les plus prophétiques, dont Wilson était lui-même originaire. Fruit d'une histoire nourrie d'une culture et d'une religion, cette rhétorique et cette orientation se perpétuent et vont même jusqu'à transcender les clivages des âges, des générations et des partis. Le wilsonisme devient alors une posture. Comme le souligne Tony Smith [47], il touche sans exception tous les présidents américains depuis Wilson, jusqu'à même concerner les plus républicains d'entre eux à l'image de Ronald Reagan.

*Nous et l'Autre dans la politique étrangère :
la barbarie à la question*

L'éthique de la politique étrangère renvoie à la traditionnelle question du choix. Si l'on suit l'affirmation sartrienne, « mon choix c'est mon image », la politique étrangère procède nécessairement d'un choix et d'un engagement. Celui-ci fait sens au regard de valeurs qu'il prolonge ou bien vis-à-vis des conséquences qu'il occasionne. Le choix dans l'international procède d'une logique de la décision, d'un processus, comme l'a fort bien montré Jervis [29], inévitablement associé à des images et des représentations. Ces représentations prennent place dans une axiologie et telle décision est susceptible d'être interprétée suivant le corps de valeurs attribuées au décideur.

La politique étrangère procède d'une relation entre deux instances, nous et l'Autre, nous et le monde, l'émetteur-décideur et le destinataire. Trois modes relationnels concernent ces protagonistes. C'est en tout premier lieu la distance entre l'ici et l'ailleurs qui caractérise l'éthique de la politique étrangère ; celle-ci est une politique qui vise le lointain. Bien évidemment, l'expansionnisme, la conquête procèdent d'un *ethos* de la maîtrise, d'un esprit de la conquête comme le souligne Benjamin Constant [13] en évoquant Napoléon. Un tel « esprit » renvoie à une éthique dont il faut nécessairement discuter les termes.

Dans la politique étrangère, la relation éthique se mesure également à la distance entre le décideur et le monde. Entre ces deux instances, l'être du décideur et la représentation que celui-ci se fait du théâtre mondial, s'élabore une vision du monde au sens d'une *Weltanschauung*. À cet égard, l'approche constructiviste est celle qui a le plus tenu à mettre l'accent sur cette dimension de la politique internationale.

Enfin, la politique étrangère est le signe même d'un nécessaire décalage entre celui qui l'énonce et celui qui en est le destinataire. Cette différence entre deux collectifs dans une relation inégale, « nous » et les « barbares », si précisément on reprend le fil d'une pensée antique, est cruciale. Elle est constitutive de nombre de questions aujourd'hui centrales, les rapports interculturels et la tension entre le relativisme et l'universalisme principalement.

Revenons une nouvelle fois aux classiques. Dans bon nombre d'auteurs à la fois grecs et latins, la problématique du « barbare » est posée bien souvent avec une grande acuité. Pour bénéficier de cet enseignement, il faut néanmoins faire fi du tropisme thucydidien qui, invariablement, caractérise les internationalistes. Dès lors, on

préfèrera Hérodote [27] à Thucydide et lira avec profit César [8] ¹. Ces textes nous éclairent au moins sur trois points fondamentaux. En premier lieu, ils font écho à une question que l'on retrouvera dans l'histoire moderne, notamment dans son versant libéral. L'Autre, le barbare, ne connaît pas le commerce. En conséquence – tel que César l'envisage dans *La guerre des Gaules* – son courage est sans bornes et il peut se consacrer corps et âme à la poursuite de ses activités guerrières. Deuxièmement, grecs et romains pensent la différence entre deux mondes aux capacités inégales. L'avantage du point de vue de *l'hégemon* tel que lui-même le perçoit tient à sa culture. En ce sens, le barbare est un « rustre » ², la distinction du grec et du romain provient de son effort sans cesse renouvelé de se maintenir à un niveau supérieur à celui de ceux qui vivent à l'extérieur du monde civilisé. Troisièmement, cette confrontation est nécessaire pour le dominant car elle comporte une dimension existentielle incontournable : la découverte de soi à travers l'Autre guide les conquêtes et les guerres. En reconnaissant le courage des Gaulois, César devine le barbare en lui en tant que propre de l'homme et pose la culture comme régulateur de passions et d'instincts qui demeurent néanmoins indispensables à son accomplissement de citoyen romain. Dans son épopée, Ulysse hésite à trouver le chemin du retour pour mieux se connaître lui-même [28]. Le meurtre du Cyclope révèle dès lors l'accomplissement d'un destin aventurier autant qu'il signifie une ontologie.

Un tel rapport à l'Autre est marqué par le sceau d'un universalisme conquérant. C'est dans cette perspective

1. Tous mes remerciements à Thomas Richard pour son aide dans le repérage dans les dédales de la littérature antique.

2. Philippe Borgeaud, « Le rustre », dans Jean-Pierre Vernant, *L'homme grec*, Paris, Seuil, 1993, p. 263-279.

aujourd'hui que l'universalisme de la politique étrangère des États occidentaux se voit critiqué. Quand bien même ils se prévalent d'une éthique, ces États dont la prétention universaliste repose sur une supériorité économique et politique sont confrontés à un front du refus de la part de nombre de leurs interlocuteurs soucieux de leur opposer leur particularité culturelle et la spécificité de leur histoire. De tels débats assez vifs se poursuivent depuis plusieurs décennies, notamment depuis la décolonisation. Pourtant, à la faveur des droits de l'homme et de leur renouveau, l'argument relativiste a récemment perdu de sa portée. On note au contraire l'usage, de la part des dominés, des réserves de sens fournies par le droit et la morale de l'Occident, pour venir à bout de l'intransigeance et des résistances des États du Nord ¹.

La prise en compte des inégalités économique et politique doit être le préalable à toute réflexion sur l'éthique. C'est depuis une telle asymétrie que se construit cette double distance entre nous et le monde et entre nous et les barbares. Fusse-t-il le plus vertueux, l'universalisme pose question. Dans un tel contexte, une éthique de la domination caractérise pleinement les rapports internationaux. Les jeux de puissance sur la scène internationale font écho, à ce titre, à une vision pleinement aristotélicienne suivant laquelle il ne saurait y avoir d'égalité entre inégaux [1]. Pourtant la progressive évolution des thématiques éthiques, leur montée en généralité dans la vie internationale, plus récemment les voies de leur globalisation nous incitent, depuis la situation de l'inégalité, à penser autrement la question éthique et à relever les spécificités du présent.

1. On songe aux mobilisations en faveur de l'annulation de la dette, à la promotion de la lutte contre le racisme aux Nations unies et aux demandes de compensation en raison de l'esclavage.

L'éthique de l'inégalité

Ce rapport entre nous et l'Autre a pour contexte une scène où règne une profonde et irréductible inégalité. L'Autre est ce barbare dont le sort est d'être corrigé ou dressé, éduqué dans le meilleur des cas. Une scène internationale marquée par de profondes disparités de puissance et de moyens est résolument propice à la conquête, à la domination et à l'accumulation, comme l'ont démontré les différentes sociologies critiques de l'international. Les politiques étrangères de l'expansion constituent bien évidemment un jalon dans l'histoire des guerres et des relations internationales. Dans un tel contexte, la politique étrangère du fort est inspirée par son sentiment de supériorité tout comme par l'exigence de voir le faible obtempérer face à ses exigences stratégiques, économiques et culturelles. Aussi, l'inégalité est-elle propice à la définition d'une éthique de la puissance justifiant le fort dans sa domination sur le faible et renforçant ainsi l'universalisme conquérant. La puissance culturelle qui accompagne en règle générale le projet impérial conçu militairement et économiquement donne un sens aux relations internationales de l'*hegemon*. On croise ici les conceptions néo-gramsciennes que Robert Cox [14] ou Susan Strange [48] ont développées dans leur interprétation du phénomène américain. Certes, les États-Unis ne souffrent d'aucune rivalité ni sur le plan économique, ni dans le domaine militaire. Par ailleurs, les talents et les efforts qu'ils déploient en matière de culture démontrent l'importance qu'ils attribuent eux-mêmes à ce facteur. Dans ces conditions, le primat du Nord sur le Sud se traduit par une domination sans entrave accompagnée de paternalisme. En amont, l'histoire de la colonisation se révèle, ici, tout à fait éclairante pour comprendre un fait social qui marque dans la continuité du XIX^e au XX^e siècle

une grande part des rapports internationaux. Dans ces conditions, prend forme une véritable politique étrangère de l'assujettissement.

La libre expression de la puissance est-elle, pour autant, la voie la plus adéquate dans la définition de la politique étrangère de l'*hegemon* ? Les expériences contemporaines de la puissance hégémonique nous incitent à prendre nos distances vis-à-vis des dénonciations de la dépendance qui se borneraient à renvoyer le fort devant son absence de considération pour le faible. Comment interpréter des politiques étrangères de la reconnaissance ? Pour les démocraties occidentales, la décolonisation d'abord, puis l'ère post-coloniale marquent l'émergence d'un tel souci intéressé. En effet, le progrès d'une construction de l'international en termes d'interdépendance encourage les diplomaties occidentales à concevoir – tout du moins formellement – une intégration par le multilatéral des autres nations au vu d'un projet commun. La politique étrangère retrouve ici une fonction traditionnelle, les civilités dans la société de cour, un éloge des formes et des pratiques d'adoubement aux vertus et à la théâtralité régulatrices. Pour mesurer l'effet de normes nouvelles, il faut également tenir compte de facteurs résolument internes. Ainsi, la montée en force du multiculturalisme dans la société américaine et la mobilisation des divers groupes ethniques qui œuvrent à exercer une influence dans le domaine de la politique étrangère donnent à voir un nouvel aspect de la politique étrangère des États-Unis ¹. Des entrepreneurs de

1. À la suite de plusieurs publications, un débat s'est constitué aux États-Unis sur l'influence du multiculturalisme dans la définition de la politique étrangère. Yossi Schain, *Marketing the American Creed Abroad : Diasporas in the US and their Homeland*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999. Tony Smith, *Foreign Attachments*, Cambridge, Harvard University Press, 2001.

normes se mobilisent en faveur d'une éthique et parviennent parfois à influencer lourdement des décisions de politique étrangère. Un exemple est ici tout particulièrement révélateur. Audie Klotz [33], dans son travail sur le renforcement des sanctions à l'encontre du régime sud-africain de l'apartheid montre le rôle du lobby afro-américain aux États-Unis et son incidence sur la politique étrangère de Reagan.

L'inégalité économique et politique est une source d'interrogation pour les diplomates. En effet, plusieurs exemples historiques sont là pour rappeler les inconvénients d'une trop grande sévérité à l'encontre d'États affaiblis, notamment en raison des méfaits qu'ils avaient ou auraient commis, ou bien simplement du fait de leur infériorité économique et politique. On reconnaît une des critiques les plus couramment adressées aux diplomaties occidentales lors du traité de Versailles. La détresse économique de l'Allemagne ainsi que le ressentiment d'un peuple n'auraient fait que s'aggraver en raison du traitement infligé au Reich. Cette conscience de la nécessaire prise en compte des intérêts du faible hante aujourd'hui nombre de décideurs qui appellent à l'aide économique pour soutenir des reconstructions à la suite d'une guerre et de la signature d'un traité de paix. Quelles sont les exigences qui s'imposent à la politique étrangère dans ce domaine ? Comment, d'une manière générale, se constituent les relations à l'inférieur également dans le cas où celui-ci n'est pas nécessairement un criminel ? En effet, la situation de l'inférieur en détresse constitue également un dilemme. L'anthropomorphisation du politique fait ici son œuvre et se trouve posée la traditionnelle question de la « non-assistance à personne en danger ». Certains auteurs comme McElroy [36] montrent que l'égoïsme des États est moins étroit qu'il n'y paraît, notamment lorsque le riche est confronté à la famine de l'autre. D'autres,

comme Shue [45], font valoir les devoirs incontournables qui pèsent sur la conduite de la politique étrangère au regard de l'impératif du vivant.

D'une manière plus générale, on veut désigner ici la question d'une responsabilité utilitaire. Depuis une vision contractualiste, les dirigeants des pays du Nord songent aux méfaits d'une politique étrangère intransigeante et autoritaire qui pourraient se retourner contre leurs propres intérêts. Il faut soutenir économiquement certains régimes de peur de voir un vide du pouvoir s'instaurer dans des régions turbulentes. Les Balkans et les récents soutiens au nouveau régime de Belgrade en témoignent. Dans un domaine sectoriel de la politique étrangère, la réforme des sanctions économiques ¹ – dans un premier temps leur multiplication après la chute du mur puis leur critique – témoignent pleinement du poids du critère de l'utile dans l'évaluation morale d'une politique étrangère.

L'éthique du recours

Depuis les années 1970, une série de réflexions appelle les décideurs à un plus grand souci du bien-être de leurs partenaires dans des domaines relevant bien souvent d'une grande technicité. On voit ainsi l'apparition d'une éthique du développement, d'une éthique nucléaire, d'une éthique de l'intervention militaire, d'une éthique environnementale, d'une éthique médicale... À bien des égards, les pressions éthiques sur la politique étrangère des États conduisent à un renouveau de bon nombre de débats moraux. Comme le souligne Ulrich Beck [5], la conscience d'un risque mondial est à l'origine d'une telle exigence. Si elles ne sont pas maîtrisées à temps, nombre

1. Colonomos [10].

de situations sont susceptibles d'avoir des conséquences désastreuses pour l'ensemble des acteurs internationaux confrontés au partage du risque. Aussi, à la faveur des travaux de Krasner [34], on désigne par régimes les systèmes de normes qui se mettent en place pour faire face à ces situations d'urgence. Une nouvelle étape semble aujourd'hui franchie. Le moteur de ce désir de régulation est, de nouveau, l'intérêt bien compris de chacun, désireux de préserver ses acquis. Aujourd'hui, s'exprime également avec davantage d'insistance un discours où s'agrègent des préoccupations formulées en termes de « biens communs de l'humanité », avec pour principales cibles la santé et la nature. Pour l'heure, si la politique étrangère n'a pas encore cédé au principe de précaution, les demandes sociales qui valident ce principe pourraient, en revanche, l'amener, un jour ou l'autre, à l'intégrer dans sa dynamique.

Cette éthique intéressée du recours universel se prolonge dans des universaux dont il faut souligner la portée. À cet égard, la question nucléaire se révèle tout à fait décisive pour comprendre une évolution dans le rapport à la mort au sein des sociétés occidentales¹. Les années 1970 et 1980 ont été considérablement marquées par des débats sur l'extension de l'arsenal des pays occidentaux et sur la possibilité d'ouverture du cercle des pays nucléarisés. Les rapports de force et les prises de position des différents intervenants, diplomates, experts, fonctionnaires, ont donné lieu à une confrontation entre deux positions éthiques. Un principe pragmatique affirme la nécessité du nucléaire comme dissuasion du conflit armé et de sa propre utilisation au nom d'une raison de l'homme et au vu de l'histoire de cette arme. S'oppose à cette vision un regard idéaliste et cosmopolite qui

1. Voir également la contribution de Pascal Vennesson (chap. 11).

dénonce la prise en otages des civils et prône le refus de voir l'homme traité comme un moyen en vue d'une fin. On aura reconnu ici le traditionnel clivage entre utilitarisme et kantisme tel que le discute notamment Joseph Nye [38] dans son ouvrage sur l'éthique nucléaire.

Au nom d'un principe de réalité et contre la position kantienne, les diplomaties des pays nucléarisés ont opté en faveur de la raison d'un homme calculateur et sage, doté d'une salubre mémoire des désastres. Tout en même temps, ces pays cautionnent et renforcent une éthique de l'inégalité en faisant obstacle à l'entrée de nouveaux membres au sein du club de l'atome. La différence entre les moyens dont ils disposent et ceux de leurs émules potentiels leur permet de maintenir ce monopole et de réguler cette arène politique et scientifique. L'éthique nucléaire suppose la différence entre la sagesse de la raison du fort et l'inconséquence de la déraison des faibles.

L'éthique du recours pose la question de l'universalisation des principes moraux. Force est de constater que les inquiétudes politiques au sujet des risques mondiaux sont propices à la montée en force d'une éthique globale. Celle-ci repose principalement sur un socle universel qui se consolide de jour en jour : le rapport au corps. La politique étrangère de la guerre et l'obsession du zéro mort ainsi que des frappes chirurgicales, les adresses auxquelles les États occidentaux sont confrontés au nom des mines anti-personnel ou des armes chimiques, au nom de la santé et des épidémies en tant que conséquences des bombardements ou des embargos, indiquent un souci jamais égalé dans les affaires internationales vis-à-vis du corps souffrant. De jour en jour avec toujours davantage de résonance, celui-ci se constitue en tant qu'universel à la faveur de sa connotation anxiogène au sein des démocraties occidentales ¹.

1. *Ibid.*

Dans un monde post-bipolaire qui célèbre avec ferveur l'avènement d'une ère nouvelle de la paix perpétuelle ¹, le rapport à la philosophie de Kant [31] a souvent fait office de bonne conscience et de façade. En effet, dans la pratique de la discussion et de la délibération éthique, il est difficile de trouver la moindre trace d'un réel questionnement transcendantal et d'une analyse qui évoque une interrogation sur les principes *a priori* d'une éthique universelle. Dans son droit des gens, John Rawls [40] ne nous éclaire pas davantage sur la conduite morale des États dans un monde qui pourtant foisonne d'injonctions éthiques. Dans cette phase de transition, l'innovation pourrait venir, en revanche, des demandes sociales qui s'adressent aux États depuis une anthropologie nouvelle. Cet espace public transnational de la critique, pour reprendre l'expression habermasienne sans pour autant adhérer à sa reprise kantienne, se compose principalement en référence au refus d'un corps meurtri ; la peur du morcellement devient le moteur de la critique adressée à l'État au nom de ce nouvel individualisme de la préservation.

L'universalisation de l'éthique par l'intertemporalité

Cette universalisation des principes prend son essor dans un phénomène d'une nature tout à fait contempo-

1. La vague kantienne dans la littérature de relations internationales constitue, à elle seule, un objet d'études. Depuis Habermas [22] jusqu'à David Held, Kant est devenu un point de ralliement pour les études internationales et un pont entre philosophie politique et science politique. Cette pensée a des fonctions heuristiques, il n'est pourtant pas assuré qu'elle soit la meilleure grille de lecture pour comprendre la nature des phénomènes contemporains. Elle reflète, en revanche, le point de vue de nombre d'acteurs qui s'exposent dans l'espace public.

mine. En effet, la fin de la guerre froide a provoqué une entrée dans l'ère de la repentance, comme l'ont fort bien remarqué à la fois politistes, juristes et philosophes ¹. Ce processus encourage une investigation dans le passé des nations, une réécriture de l'histoire des guerres, qui somment les gouvernants d'aujourd'hui de faire acte de repentir au vu des crimes commis dans le passé par leurs prédécesseurs ². Ce même mouvement touche également les dirigeants de la politique étrangère des principaux pays occidentaux qui ont eu à justifier leurs choix pendant la guerre froide, à l'image des décideurs américains vis-à-vis de l'Amérique latine, ou de la France au regard de la guerre d'Algérie. La présence de la mémoire dans la politique étrangère ne fait que consolider le poids de l'éthique du recours : elle est la preuve de l'extension au domaine du passé du respect du corps comme sanctuaire.

Des dynamiques nouvelles frappent les États occidentaux et mettent en question la conduite de leur politique étrangère, comme en témoigne la crise des *Holocaust Era Assets* qui a happé dans son sillage aussi bien les diplomates américaines et européennes que de nombreux acteurs économiques et financiers du secteur privé forcés de rendre des comptes auprès des différents plaignants qui réclamaient justice ³. D'une manière plus générale, en Europe, la question de la guerre et du rapport aux armées est au centre de polémiques qui contraignent, dans l'après-coup, gouvernement et état-major à justifier leurs décisions et à rendre des comptes. À ce titre, la première guerre mondiale est tout aussi concernée, comme en témoignent les débats à propos des fusillés de 1917 ⁴.

1. Barkan [4], Rosoux [43], Slaughter et Bosco [46], Ricoeur [41], Derrida [16].

2. Voir également Pierre Grosser (chap. 13).

3. Colonomos [11].

4. Offenstadt [39].

Dans le monde extra-occidental également, le Japon est toujours visé par des demandes de réparation aussi bien symboliques que financières en raison du comportement de son armée dans les pays occupés pendant la seconde guerre mondiale et au titre du traitement infligé aux prisonniers de guerre et de leur travail forcé.

Ces différents exemples attestent de la crise de sens de la décision dans l'après-coup. Les protagonistes d'aujourd'hui ne se reconnaissent pas dans les choix du passé et ce décalage suffit à faire plier les descendants des coupables. Aussi, si les relations internationales étaient scandées pendant la guerre froide par le couple du diplomate et du soldat, comme le soulignait Raymond Aron [2], si Pierre Hassner [26] indique la force nouvelle du barbare et du bourgeois, on peut considérer que la politique mondiale de la repentance est le résultat d'un nouveau mariage qui se prolonge dans une lune de miel planétaire, celui de l'avocat de l'historien. Un véritable espace public de litige se constitue, sous la forme d'une escalade que certains, comme Jean-Michel Chaumont [9], ont désigné par la métaphore de la « concurrence des victimes ».

La dépossession de la politique étrangère par l'éthique

Pour les dirigeants de la politique étrangère, l'incapacité à maîtriser le passé est d'autant plus délicate qu'elle sape la mainmise sur le présent. Ces critiques ont en effet pour conséquence de décentrer les critères de l'évaluation de l'État et du droit international public pour introduire une sphère privée de la contestation qui se compose principalement à la faveur de l'expression communautaire, des innovations du droit américain, enfin suivant les intérêts des entreprises économiques à obtempérer

aux éventuelles demandes qui lui sont adressées en matière de crimes de guerre. Cette nouvelle éthique intertemporelle suit le chemin de la privatisation des relations internationales, en phase avec des dynamiques de réseaux qui rendent possible la diffusion de la contestation. Elle est en prise sur la société américaine, caisse de résonance privilégiée pour les voix de ces redresseurs de torts et ces hérauts d'une justice planétaire.

Les conséquences pour l'éthique de la politique étrangère sont notables. La domination du fort sur le faible ne règle plus nécessairement les codes de cette normativité nouvelle. Par ailleurs, la sectorialisation et la délimitation des aires de compétences suivant la technicité ou même les valeurs des communautés n'est plus de mise. Un registre inédit de la morale par la globalisation voit le jour. L'interdépendance politique et économique permet l'interdépendance morale et chacun – individu, communauté, ONG, avocat, intellectuel – exige, à la mesure de ses capacités, ce qu'il considère être son dû. Aujourd'hui confrontés à cette nouvelle phase historique des relations internationales, nous ne pouvons plus échapper à la question de son évaluation. Cette globalisation a-t-elle pour résultante un progrès ? On retrouve ici la question déjà envisagée en son temps par Kant¹ à laquelle celui-ci avait répondu par l'affirmative. La transition du xx^e vers le xxi^e siècle est profondément marquée par une sensibilité accrue vis-à-vis de la cruauté qui n'est pas sans rappeler, dans sa dynamique, l'époque des Lumières. En tant que tels, le droit et ses usages moraux ont pour effet une protection plus

1. Kant, *Théorie et pratique*, Paris, Vrin, 1990, III, « Du rapport de la théorie et de la pratique dans le droit des gens considéré au point de vue philanthropique c'est-à-dire cosmopolitique. Contre Moses Mendelssohn », 309/310, p. 55.

large des individus et placent, corrélativement, les États et les responsables gouvernementaux en position d'éternels accusés.

Que reste-t-il aux décideurs de la politique étrangère dans de telles conditions ? Le réalisme ainsi que l'interprétation schmittienne [43] mettaient l'accent sur le primat de l'État et de son calcul dans la conduite des affaires étrangères, de la guerre et de la paix. Aujourd'hui, ces considérations sont fortement ébranlées avec la transformation de l'altérité, avec l'émiettement du « nous ». La politique étrangère s'est-elle adaptée ? On est raisonnablement enclin à en douter. Une fois le masque du stratège tombé, le roi est nu et il ne reste plus grand-chose aux figures de l'assurance du pouvoir ¹.

Lévinas plutôt que Carl Schmitt ? Doit-on considérer par là, comme semblent l'affirmer les anciens partisans de la post-modernité ², que l'éthique et ses auteurs sont les vainqueurs de ce tournant international ? Certes, les thèses de Carl Schmitt [44] sur le primat du politique et sur la décision sont infirmées par la réalité de l'après-guerre froide. À l'inverse, on pourrait aussi considérer que la montée en force du libéralisme économique, tout comme son accompagnement par les agents de la pacification des mœurs, un « marché de la vertu » dont les cœurs scandent l'ode à la globalisation, ne font que confirmer les peurs schmittiennes d'un monde où le politique serait en retrait.

Signe ultime d'un souci éthique dans les affaires internationales, les activistes ont de plus en plus tendance à

1. Très en vogue jusqu'aux années 1980, le cynisme kissingerrien n'a pas résisté à la chute du mur. La mise en accusation du personnage est aujourd'hui tout à fait symptomatique. Christopher Hitchens, *The Trial of Henry Kissinger*, New York, Verso, 2001.

2. David Campbell et Michael J. Shapiro (eds), *Moral Spaces : Rethinking Ethics and World Politics*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.

élire pour cible prioritaire de leur influence d'autres acteurs non étatiques. La politique étrangère des États demeure tout de même *in fine* digne d'intérêt, à l'image des campagnes en faveur des interventions pour des raisons humanitaires. Cependant, les réseaux éthiques ont compris que les entreprises économiques étaient des cibles beaucoup plus réactives que les États et que, par ailleurs, une campagne dirigée contre elles pouvait, dans un deuxième temps, faire réagir les États dont ces entreprises sont originaires ¹.

Se dessine alors la trame d'un système mondial où prime un espace public de la critique ; sa charpente est la publicité du scandale. D'un point de vue éthique, l'action ne s'inscrit pas dans la continuité d'un projet à long terme, comme pourrait le signifier, par exemple, une régularité dans le soutien à l'Afrique, mais elle répond bien davantage à des sollicitations ponctuelles au gré d'une capacité à s'émouvoir activée au son de la mesure des intérêts. Pour la réflexion, se profile un objet qu'il faut reconsidérer à l'aide de nouveaux paradigmes, la mesure de l'intéressement.

Ariel COLONOMOS

Bibliographie

1. Aristote, *La politique*, Paris, Vrin, 1987.
2. Aron (Raymond), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1984.
3. Bachr (Peter R.), *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, New York, St Martin's Press, 1994.

1. Colonomos [12].

4. Barkan (Elazar), *The Guilt of Nations*, New York, Norton, 2000.
5. Beck (Ulrich), *World Risk Society*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
6. Brown (Michael E.), Lynn-Jones (Sean M.), Miller (Steven E.) (eds.), *Debating the Democratic Peace*, Cambridge, The MIT Press, 1996.
7. Campbell (David), Shapiro (Michael J.) (eds), *Moral Spaces : Rethinking Ethics and World Politics*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.
8. César (Jules), *La guerre des Gaules*, Paris, Gallimard, 1981.
9. Chaumont (Jean-Michel), *La concurrence des victimes*, Paris, La Découverte, 1997.
10. Colonomos (Ariel), « "Injustes" sanctions : les constructions internationales de la dénonciation des embargos et l'escalade de la vertu abolitionniste », *Questions de Recherche CERI*, 2001.
11. Colonomos (Ariel), « L'exigence croissante de justice sans frontières : le cas de la demande de restitution de biens juifs spoliés », *Études du CERI*, 78, juillet 2001.
12. Colonomos (Ariel), « Ethics' Networks : a Transnational Perspective », dans Daphne Josselin, William Wallace, *Non State Actors in World Politics*, Londres, Macmillan. 2001.
13. Constant (Benjamin), *De l'esprit de conquête et de l'usurpation*, Paris, Flammarion, 1986.
14. Cox (Robert), *Production, Power and World Order*, New York, Columbia University Press, 1987.
15. Deleuze (Gilles), *Spinoza philosophie pratique*, Paris, Minuit, 1981.
16. Derrida (Jacques), « Le siècle et le pardon », *Le Monde des Débats*, décembre 1999, p. 10-17.
17. Doyle (Michael), « Thucydidean Realism », *Review of International Studies*, 16, 1990, p. 223-237.
18. Doyle (Michael), « Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs Part I », *Philosophy and Public Affairs*, 12 (3), été 1983, p. 205-235. Part II, numéro suivant.

19. Draï (Raphaël), Thuan (Cao-Huy), *Guerre, éthique et pensée stratégique à l'ère thermonucléaire*, Paris, L'Harmattan, 1988.
20. Forsythe (David) (ed.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, Tokyo, United Nations University Press, 2000.
21. Freud (Sigmund), « Why War ? (1933 [1932] [Einstein and Freud]) », *The Standard Edition of the Complete Psychological Works of Sigmund Freud*, Londres, Hogarth Press, vol. 22 [1932-1936], p. 195-215.
22. Habermas (Jürgen), *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998.
23. Habermas (Jürgen), *La paix perpétuelle. Le bicentenaire d'une idée kantienne*, Paris, Le Cerf, 1996.
24. Hassner (Pierre), « De la crise d'une discipline à celle d'une époque », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, p. 377-396.
25. Hassner (Pierre), *La violence et la paix. De la bombe atomique au nettoyage ethnique*, Paris, Seuil, 1995.
26. Hassner (Pierre), « Le Barbare et le Bourgeois », *Politique internationale*, 84, été 1999, p. 81-98.
27. Hérodote, Thucydide, *Œuvres complètes*, Paris, Gallimard, coll. « La Pléiade », 1964.
28. Homère, *L'Odyssée*, Paris, Le Livre de Poche, 1991.
29. Jervis (Robert), *The Logic of Images in International Relations*, New York, Columbia University Press, 1969.
30. Johnson Bagby (Laurie M.), « The Use and Abuse of Thucydides in International Relations », *International Organization*, 48 (1), hiver 1994, p. 131-153.
31. Kant (Emmanuel), *Projet de paix perpétuelle*, Paris, Hatier, 1988.
32. Kantorowicz (Ernst), *Mourir pour la patrie et autres textes*, Paris, PUF, 1984.
33. Klotz (Audie), *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Ithaca, Cornell University Press, 1995.

34. Krasner (Stephen) (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.
35. Lynch (Cecelia), *Beyond Appeasement. Interpreting Interwar Peace Movements in World Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1999.
36. McElroy (Robert W.), *Morality and American Foreign Policy – the Role of Ethics in International Affairs*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
37. Morgenthau (Hans), *Politics among Nations*, New York, McGraw-Hill, 1985.
38. Nye (Joseph), *Nuclear Ethics*, Londres, Macmillan, 1986.
39. Offenstadt (Nicolas), *Les fusillés de la grande guerre*, Paris, Odile Jacob, 1999.
40. Rawls (John), *Le droit des gens*, Paris, Seuil, 1996.
41. Ricœur (Paul), *La mémoire, l'histoire et l'oubli*, Paris, Seuil, 2000.
42. Rosoux (Valérie-Barbara), *Les usages de la mémoire dans les relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
43. Schmitt (Carl), *Le nomos de la terre*, Paris, PUF, 2000.
44. Schmitt (Carl), *La notion de politique*, Paris, Flammarion, coll. « Champs », 1992.
45. Shue (Henry), *Basic Rights – Subsistence, Affluence and us Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1980.
46. Slaughter (Anne-Marie), Bosco (David), « Plaintiff's Diplomacy », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2000, p. 102-117.
47. Smith (Tony), *America's Mission : the United States and the Worldwide Struggle for Democracy in the Twentieth Century*, Princeton, Princeton University Press, 1994.
48. Strange (Susan), *States and Markets*, Londres, Routledge, 1988.
49. Waltz (Kenneth), *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press, 1954.
50. Walzer (Michael), *Sphères de la justice*, Paris, Seuil, 1997.
51. Wight (Martin), *International Theory. The Three Traditions*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1996.

Chapitre 5

L'intérêt national. Une notion, trois discours

S'il existe une notion populaire en relations internationales, c'est bien celle d'intérêt national¹ : omniprésente dans les discours des praticiens de la politique étrangère, on la retrouve également dans les analyses savantes de la politique internationale.

Côté pratique politique, l'intérêt national est mis en avant par des responsables politiques lorsqu'ils exposent les raisons de leurs actions et de leurs décisions de politique étrangère : « Je le fais parce que je crois que c'est l'intérêt de la France² », a par exemple répondu François Mitterrand lorsque des journalistes lui ont reproché l'accueil du général Jaruzelski à l'Élysée en décembre 1985 ; quant à Jacques Chirac, à peine arrivé à l'Élysée en 1995, il justifie sa décision de reprendre les essais nucléaires français dans le Pacifique par les exigences de « la sécurité et des intérêts supérieurs de la nation³ ». De même, les diplomates se

1. Le terme « intérêt national » sera employé ici comme représentatif de l'ensemble de ses équivalents que sont, entre autres, l'intérêt vital, l'intérêt de tel ou tel pays, notre intérêt, l'intérieur supérieur, etc., au singulier comme au pluriel.

2. Propos tenus le 9 décembre 1985 sur *Europe 1*.

3. Propos tenus le 13 juin 1995.

persuadent volontiers que « la diplomatie exprime, défend et développe l'intérêt national ¹ », et le plus réputé d'entre eux, Henry Kissinger, n'hésite pas à attribuer le succès de la politique d'ouverture des États-Unis vers la Chine sous l'administration Nixon « à la priorité sans précédent accordée des deux côtés, et notamment du côté de Washington, à l'intérêt national » [14, p. 729].

L'intérêt national est également invoqué par les conseillers des princes. Régis Debray, membre de l'entourage de François Mitterrand au début des années 1980, fait ainsi un plaidoyer en faveur de l'intérêt national dont il dit « qu'il vaut mieux en parler, [...] qu'il existe, [...] qu'il est définissable ² ». De leur côté, les néo-conservateurs américains Irving Kristol, Owen Harries et Robert Tucker, désireux de contribuer à rendre la politique étrangère américaine plus « efficace et cohérente », lancent une revue de politique internationale appelée *The National Interest*, précisément parce que le « premier et principal objectif de la politique extérieure américaine doit être la défense et la promotion de l'intérêt national des États-Unis ³ ». C'est toujours par rapport à l'intérêt national que les commentateurs de l'actualité politique internationale évaluent et jugent la politique extérieure d'un gouvernement : ainsi, l'opération « Tempête du désert » a amené le *Nouvel Observateur* à se demander si la France, « en choisissant le Machrek des gouvernements contre le Maghreb des peuples, n'a pas compromis son image et ses intérêts ⁴ »,

1. Alain Plantey, *De la politique entre les États. Principes de diplomatie*, Paris, Pedone (2^e éd.), 1991, p. 96.

2. Régis Debray, *La puissance et les rêves*, Paris, Gallimard, 1984, p. 122 et suiv.

3. Voir l'éditorial de la revue *The National Interest*, 1, automne 1985, p. 3.

4. Question posée au ministre des Affaires étrangères Roland Dumas, dans le *Nouvel Observateur* du 1^{er} mai 1991.

alors qu'aux États-Unis, un débat a opposé partisans de l'intervention armée estimant que celle-ci avait « servi l'intérêt national des États-Unis », et leurs adversaires qui affirmaient que l'opération « Tempête du désert » était allée « à l'encontre de l'intérêt national américain ¹ ».

Enfin, la notion est omniprésente dans le champ universitaire des relations internationales : de Hans Morgenthau affirmant qu'en politique étrangère il n'y a qu'« un seul impératif catégorique, un seul critère de raisonnement, un seul principe d'action : l'intérêt national » [19, p. 242], à Alexander Wendt reconnaissant que « personne ne nie que les États agissent sur la base des intérêts tels qu'ils les perçoivent » [32, p. 113], en passant par Raymond Aron selon qui la politique étrangère peut se définir comme l'« art de gérer le commerce avec les autres États au mieux de l'intérêt national » [2, p. 37], pratiquement tous les théoriciens utilisent cette notion dans leurs tentatives d'explication de la conduite des États sur la scène internationale.

*

À première vue, cette ubiquité de l'expression « intérêt national », qui bien sûr, ne date pas d'aujourd'hui ², tend

1. Voir le débat entre J. Nye, « Why the Gulf War Served the National Interest », et C. Layne, « Why the Gulf War Was Not In the National Interest », *Atlantic Monthly*, juillet 1991, p. 54-63 et 55, 65-80.

2. Sans remonter jusqu'à Thucydide ou Kautilya, le premier ouvrage dans lequel la politique étrangère est analysée en termes d'intérêt date de l'époque de la guerre de Trente ans : en 1639, le duc Henri de Rohan, adversaire en politique intérieure de Richelieu mais partisan de la diplomatie de celui-ci, publie un essai intitulé *De l'intérêt des Princes et États de la Chrétienté*, dans lequel il plaide en faveur d'une politique extérieure menée sur la base de l'intérêt national. Depuis, cette idée a connu un succès qui est allé croissant ; citons pour mémoire l'aphorisme le plus célèbre, dû au Britannique Lord Palmerston : « L'Angleterre n'a ni amis, ni ennemis ; elle n'a que des intérêts. »

à accrédi-ter l'idée que cette notion est « susceptible de faire l'objet d'une compréhension rationnelle, d'une définition concrète, ainsi que d'un usage spécifique », et que donc ne saurait faire aucun doute « la suprématie de l'intérêt national comme guide de l'action politique extérieure d'un État-nation » [4, p. 22 et 26]. Reste à noter que le consensus relatif au recours universel à la notion d'intérêt national n'implique aucune unanimité quant à la signification substantielle de ce terme.

Déjà en 1952, Arnold Wolfers avait estimé que la popularité dont jouissent des « formules politiques telles que l'intérêt national ou la sécurité nationale [...] parmi les hommes d'État, essayistes et théoriciens réalistes » tendait plutôt à démontrer qu'elles peuvent « ne pas avoir la même signification pour tout le monde », qu'elles peuvent « même ne pas avoir de signification précise du tout », voire qu'elles sont susceptibles de « permettre à qui que ce soit de revêtir une politique quelconque d'un label attractif mais trompeur » [33, p. 147]. Un demi-siècle plus tard, ce jugement sceptique à l'encontre de l'expression « intérêt national » est plus que jamais d'actualité : même en laissant de côté le discours politique de la notion d'intérêt national ¹, l'« examen attentif » que Wolfers appelait de ses vœux permet de constater qu'à la conception réaliste sont venues s'ajouter, d'abord une vision libérale, et ensuite une approche constructiviste de l'intérêt national, ce qui augure mal de

1. Dans notre thèse, *Le discours de l'intérêt national. Politique étrangère et démocratie*, Université d'Amiens, 1995, nous avons étudié ces fonctions politiques, en essayant de montrer que la notion d'intérêt national est un exemple type de discours de pouvoir a-démocratique permettant aux gouvernants de mobiliser des soutiens en faveur de la politique étrangère qu'ils mènent et, ce faisant, de légitimer, voire de sacraliser, l'ordre existant, à la fois interne et international.

l'espoir de faire de cette notion un concept univoque susceptible d'améliorer notre compréhension de la politique étrangère des États.

La conception réaliste :

l'intérêt national défini en termes de puissance

Les premiers théoriciens à avoir vu dans l'intérêt national le facteur explicatif de la politique étrangère des États ont été les réalistes. Selon les réalistes, dont la doctrine remonte à Thucydide, Hobbes, et Rousseau, la politique internationale diffère de la politique interne par sa structure anarchique : tandis que la sphère politique interne se caractérise par l'existence d'un monopole de la violence physique légitime, il n'existe aucune autorité reconnue comme telle au-dessus des États souverains. Cette structure anarchique des relations interétatiques se double de leur nature conflictuelle. En effet, à cause de l'absence de tout Léviathan supra-étatique, le risque de guerre est en permanence suspendu telle une épée de Damoclès au-dessus des États : la guerre, dit Kenneth Waltz, existe « parce que rien ne l'empêche » [27, p. 188]. Or, si les relations entre les États se déroulent à l'ombre de la guerre, alors les États se sentent en permanence en insécurité les uns par rapport aux autres, et leur principal souci concerne leur sécurité. L'intérêt national d'un État, c'est-à-dire ce qui lui importe en premier¹, consiste alors à assurer sa sécurité : « Dire qu'un pays

1. Rappelons que le terme « intérêt » provient du latin *inter-esse*, littéralement « être entre » et, par extension, « être une différence entre », d'où la connotation « être important ». Dire qu'un État a un intérêt national, ou qu'il est dans l'intérêt national d'un État de faire quelque chose, signifie donc que la chose en question lui importe, qu'elle représente un enjeu pour lui.

agit conformément à son intérêt national signifie que, ayant examiné les exigences de sa sécurité, il essaie de les satisfaire. » [28, p. 134.]

Quelles sont alors concrètement les « exigences » en question ? D'après les réalistes, la sécurité d'un État, définie la plupart du temps dans un sens large et incluant donc, au-delà de la survie physique, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique, l'identité culturelle, dépend de la position occupée dans le système international relativement aux autres États. Cette position étant elle-même déterminée par la configuration générale des puissances, c'est-à-dire par la distribution des capacités essentiellement militaires dont dispose chaque État, l'intérêt national est *in fine* défini en termes de puissance, car la seule façon pour un État d'assurer sa sécurité est de disposer soi-même de suffisamment de puissance pour dissuader les autres États de tenter de lui imposer leur volonté. Écoutons à ce sujet Hans Morgenthau : « Le principal poteau indicateur qui aide le réalisme politique à trouver sa voie à travers le paysage de la politique internationale est le concept d'intérêt défini en termes de puissance. » [18, p. 5.]

Déduit de la structure anarchique des relations internationales, dérivé de leur nature conflictuelle, et s'imposant *ipso facto* aux décideurs à la tête des unités étatiques, en ce qu'il les contraint à pratiquer une politique étrangère synonyme de politique de puissance, l'intérêt national des réalistes implique deux dimensions substantielles.

Tout d'abord, l'intérêt national est nécessairement égoïste par rapport aux intérêts extra-nationaux. Dans la mesure où les États se trouvent dans un système du chacun pour soi (*self-help system*) synonyme de jeu à somme nulle, la satisfaction de l'intérêt national d'un État ne saurait tenir compte ni des intérêts nationaux des

autres États, ni *a fortiori* d'on ne sait quel intérêt commun de l'humanité : « L'intérêt national indique une politique mise en œuvre en vue de promouvoir les demandes nationales et non pas celles [...] de l'humanité tout entière. » [33, p. 147.] Ensuite, l'intérêt national transcende forcément les intérêts privés sub-nationaux. Étant donné que la satisfaction de l'intérêt national d'un État est synonyme de maintien de sa sécurité, et que cette sécurité est elle-même la condition *sine qua non* de la possibilité pour les particuliers membres de cet État de poursuivre leurs propres intérêts privés, la satisfaction de l'intérêt national ne se fait pas sans tenir compte de ces derniers : « L'intérêt national n'est pas réductible aux intérêts privés. » [2, p. 101.]

Ce sont ces deux dimensions concrètes de la conception réaliste de l'intérêt national qui constituent les points de départ des conceptions libérale et constructiviste.

À l'origine au moins indirecte de la vision libérale de l'intérêt national, qui refuse essentiellement le postulat de la différence de nature entre intérêt national et intérêts privés ou particuliers, se trouve la critique behaviouriste que la conception réaliste a subie dès les années 1950.

Adeptes de la méthode des sciences dures en sciences sociales, et notamment de la rupture épistémologique, les behaviouristes reprochent aux réalistes tels que Morgenthau d'accepter sans esprit critique l'expression « intérêt national », notion anté-scientifique par excellence. Cherchant à étudier non pas la politique étrangère de cet État reposant sur un hypothétique dessein, mais les décisions et actions concrètes d'un État sur la scène internationale, ils refusent de voir dans l'intérêt national le facteur permettant et à l'observateur et au praticien de saisir « l'étonnante continuité qui fait apparaître la politique extérieure américaine, britannique ou russe comme un

continuum rationnel et intelligible, quelles que soient les motivations, préférences et les qualités morales et intellectuelles des hommes d'État successifs » [18, p. 5], et affirment que l'intérêt national est constitué tout simplement par tout « ce que la nation, c'est-à-dire le décideur, décide qu'il est » [11, p. 5]. De leur conception subjective de l'intérêt national, ils déduisent logiquement que cette notion n'a « guère d'avenir en tant que concept analytique » [25] susceptible de permettre une meilleure compréhension de la politique étrangère, et ils finissent par l'abandonner : pour preuve, le meilleur spécialiste behaviouriste de la politique étrangère, Graham Allison, ignore complètement ce concept ¹.

Reste bien sûr que cette attitude de rejet de toute approche théorique de la notion d'intérêt national ne laisse pas sans réaction les réalistes non behaviouristes et, tout au long des années 1970 et 1980, se multiplient les tentatives visant à rendre le concept d'intérêt national scientifiquement opérationnel. Ainsi, Daniel Nuechterlein a-t-il distingué, par voie décroissante, quatre degrés d'intensité de l'intérêt national d'un pays – intérêt de survie, intérêt vital, intérêt majeur, intérêt périphérique –, en procédant à une étude de l'efficacité comparée de la politique menée en la matière par les présidents américains, depuis Wilson jusqu'à Carter [22, 23]. De son côté, Stephen Krasner a tenté de réfuter la conception subjective de l'intérêt national, en démontrant, à partir de plusieurs études de cas, dont une analyse comparative de la

1. Dans la première édition de son *Essence of Decision*, Graham Allison n'emploie pas une seule fois ce terme, alors que, dans la deuxième édition, une seule allusion apparaît dans une note de fin de chapitre. Voir Graham Allison, *Essence of Decision. Explaining the Missile Crisis*, Boston, Little Brown & Co., 1971 ; et Graham Allison, Philip Zelikow, *Essence of Decision. Explaining the Missile Crisis* (2^e éd.), New York, Longman, 1999.

politique d'investissement des firmes multinationales d'origine américaine au Chili et de la politique des États-Unis à l'égard de ce pays à l'époque du gouvernement Allende et de l'arrivée au pouvoir du général Pinochet, qu'il existe bel et bien un intérêt unitaire et à long terme des États-Unis, et que son contenu est déterminé par les autorités au pouvoir à Washington, indépendamment des intérêts particuliers et à court terme des grandes entreprises américaines [15]. Enfin, et s'inspirant des travaux de Charles Osgood [24] relatifs aux rapports délicats entre intérêt national et éthique internationale, David Clinton a entrepris une tentative de réhabilitation de la notion comme guide moralement acceptable d'un État sur la scène internationale [7, 8].

Mais ces efforts n'ont guère permis de faire oublier l'impression fâcheuse laissée aux non-réalistes par la querelle qui avait opposé, à la fin des années 1960, le plus illustre des théoriciens de l'intérêt national, Hans Morgenthau, au plus brillant des praticiens de l'intérêt national, Henry Kissinger : alors que le second défendait la politique qu'il menait au Viêt-nam au nom de l'intérêt national américain, le premier critiquait cette politique au nom de ce même intérêt national¹. En conséquence, les théoriciens qui ont le mieux tiré parti de la critique behavioriste sont les libéraux, qui affirment eux aussi que le propre de l'intérêt national, c'est d'être ce que la nation décide qu'il est.

1. Voir à ce sujet Hans J. Morgenthau, *A New Foreign Policy for the United States*, New York, Praeger, 1969 ; et Henry A. Kissinger, *American Foreign Policy. Three Essays*, New York, Norton, 1969.

*La vision libérale :
l'intérêt national issu des préférences sociétales*

Dans la littérature théorique des relations internationales, il n'existe à notre connaissance aucun exposé explicite de la vision libérale de l'intérêt national. Cette conception peut néanmoins être déduite de la théorie libérale générale des relations internationales, dont la meilleure présentation moderne est proposée par Andrew Moravcsik [17].

S'appuyant sur la philosophie politique de Locke, Smith et Kant, Moravcsik fait des individus, ontologiquement antérieurs aux États et agissant seuls ou agrégés en regroupements de nature privée, les acteurs fondamentaux de la politique en général et des relations internationales en particulier. Rationnels, au sens où ils sont capables d'effectuer dans le champ politique les choix les plus efficaces en termes de rapport coûts/bénéfices, les acteurs sociétaux cherchent, à travers l'action individuelle ou collective, à promouvoir leurs intérêts matériels ou spirituels (*ideational*), en vue d'atteindre le bien-être tel qu'ils le définissent. Lorsque la satisfaction de ces intérêts ne peut se faire au moindre coût par les seuls acteurs sociétaux, ils en confient la charge à l'État, qui a été érigé dans ce but par la société civile, et qui n'est donc pas un acteur autonome par rapport à la société civile comme chez les réalistes, mais le simple commis des intérêts particuliers. Ceci est notamment le cas sur la scène internationale, où l'État a pour mandat de promouvoir ceux des intérêts particuliers que les individus ne peuvent eux-mêmes défendre directement.

Le premier point qui différencie la conception libérale de l'intérêt national de la conception réaliste réside ainsi dans le fait que, pour les libéraux, l'intérêt national qu'un État cherche à défendre grâce à sa politique extérieure

n'est nullement transcendant par rapport aux intérêts privés ; tout au contraire, il leur est immanent : déterminé par les données sociétales internes d'un État et non par les données environnementales externes ¹, l'intérêt national reflète les demandes sociétales ; il est par là même non pas unitaire, mais pluraliste ².

Mais si, pour les libéraux – qui inversent en quelque sorte la définition behaviouriste –, l'intérêt national est ce que le décideur formule comme tel, ils n'assimilent pas pour autant cet intérêt national à la somme des intérêts privés de la société civile. Loin de là même, car au sein d'une société civile, il n'y a aucune harmonie spontanée entre intérêts privés. Comme les différents acteurs sociétaux ne disposent pas de ressources politiques équivalentes leur permettant d'espérer une satisfaction égale de leurs intérêts respectifs, l'État ne représente jamais que celui ou ceux des sous-ensembles, plus ou moins grands, de la société civile, capables d'accéder aux autorités politiques et de leur imposer comme leurs légitimes préférences : « La politique gouvernementale est contrainte par les identités, intérêts et pouvoirs des individus et groupes (à l'intérieur et à l'extérieur de l'appareil d'État) qui exercent en permanence des pressions sur les décideurs pour qu'ils adoptent des politiques conformes à leurs préférences. » [17.] Autrement dit, l'intérêt national des libéraux équivaut *in fine* à l'intérêt des acteurs sociétaux majoritaires ³.

1. À vrai dire, Moravcsik affirme dans un premier temps que « l'action politique est ancrée dans la société civile interne et transnationale » [17, p. 517], mais dans un second temps, il ne prend en compte que les facteurs domestiques, et délaisse dans l'ensemble les influences externes, qu'elles soient interétatiques ou transnationales.

2. D'ailleurs, Moravcsik n'emploie jamais le terme d'« intérêt national » au singulier, mais toujours « intérêts » au pluriel, sans le qualificatif « national ».

3. Le libéralisme rejoint ici le marxisme, dimension normative en moins, comme Moravcsik le reconnaît lui-même.

Selon l'idée que ces derniers se font de la façon la moins coûteuse de promouvoir leurs intérêts, l'intérêt national d'un État en politique extérieure peut alors être ou bien égoïste par rapport aux intérêts des autres États (ou plus exactement par rapport aux intérêts des autres sociétés civiles représentées par leurs États respectifs), ou bien compatible avec ces derniers. Ainsi, si par exemple au sein d'une société civile une majorité d'individus s'estime lésée par une politique économique libre-échangiste et parvient à imposer aux autorités étatiques l'adoption d'une politique économique protectionniste ou mercantiliste, l'intérêt national sera défini de façon égoïste dans le domaine des relations économiques internationales ; à l'inverse, si l'ouverture des frontières économiques est perçue comme bénéfique par la majorité des acteurs sociaux ou au moins par ceux capables de se faire entendre par les gouvernants, alors l'intérêt national sera défini d'une façon parfaitement compatible avec les intérêts nationaux des autres États, en l'occurrence sous forme d'une politique de réciprocité commerciale, de négociations multilatérales en vue de la résolution des conflits, etc.

Il s'ensuit que, dans la conception libérale, l'intérêt national n'est pas donné une fois pour toutes ; il évolue au contraire, selon les demandes sociétales qu'il exprime, c'est-à-dire selon les capacités elles-mêmes évolutives des différents acteurs sociétaux à faire prévaloir au sein de l'appareil étatique leurs préférences respectives. Et c'est là que vient se greffer la deuxième différence importante avec la conception réaliste. Alors que, pour les réalistes, le postulat de l'indifférenciation fonctionnelle d'États soumis aux contraintes d'un système international anarchique implique mécaniquement une définition égoïste de l'intérêt national en termes de puissance, chez les libéraux, l'intérêt national n'est pas *a priori* exclusif des inté-

rêts nationaux d'autrui : dans la mesure où il est ce que les individus et groupes sociaux veulent qu'il soit, il se traduit par des politiques étrangères poursuivant des combinaisons variables de puissance, de sécurité, de bien-être, ou même d'éthique, selon les demandes et valeurs exprimées par les groupes sociaux dominants. Davantage même, dans la mesure où les individus rationnels pour les libéraux se caractérisent par une aversion au risque, on peut s'attendre à ce que la définition de l'intérêt national évolue progressivement vers une prise en compte des intérêts nationaux d'autrui, étant donné que la défense d'un intérêt national égoïste se révèle de plus en plus coûteuse dans un monde caractérisé par une interdépendance complexe croissante.

Immanent aux intérêts privés sur le plan interne, l'intérêt national pour les libéraux n'exclut donc pas l'existence d'intérêts communs au niveau international. On retrouve cette idée dans la conception constructiviste, mais expliquée tout autrement.

***L'approche constructiviste :
l'intérêt national construit par la culture internationale***

Ayant, depuis la chute du mur de Berlin, succédé au marxisme comme troisième approche théorique principale des relations internationales, le constructivisme, qui est davantage une approche épistémologique et ontologique que substantielle¹, doit son succès à l'insatisfaction provoquée *a posteriori* au sein de la discipline par l'incapacité du (néo-) réalisme à prévoir la fin de la guerre froide et, au-delà de ce cas d'espèce, à son incapacité à penser le changement en général, voire même à son refus

1. Voir également Alec McLeod (chap. 2).

de vouloir penser le changement. Cette incapacité, les constructivistes l'attribuent aux préjugés des réalistes d'après qui « le monde étant ce qu'il est », il faut se contenter de l'étudier « tel qu'il est ¹ », alors que d'après eux le monde n'« est » pas, mais se construit socialement, c'est-à-dire « est » un processus en devenir, qui change et se transforme en permanence, surtout de façon pacifique donc, au gré des pratiques sociales les plus diverses – discours, idées, croyances, normes, règles, institutions, etc.

En ce qui concerne notre problématique, le projet des constructivistes, soucieux, comme le dit leur principal représentant, Alexander Wendt, de « problématiser ce que les communautés (scientifiques) ont naturalisé » [32, p. 89], consiste alors à vouloir « comprendre l'intérêt national comme une construction sociale » [29], ce qui les amène à proposer une explication originale à la fois des origines des intérêts des États et des conditions dans lesquelles ces intérêts peuvent se transformer ².

D'après les constructivistes, les intérêts des États trouvent leurs racines non pas dans la configuration des rapports de force comme chez les réalistes, ni davantage dans les demandes exprimées par les acteurs sociétaux comme chez les libéraux, mais dans l'identité des États, c'est-à-dire dans la représentation que les États se font d'eux-mêmes et d'autrui, du système international, et de leur propre place, ainsi que de celle des autres, au sein de ce système international. « Les identités sont à la base des

1. Ainsi, Morgenthau dénonce la tendance américaine (avant la seconde guerre mondiale) à ne pas « voir les problèmes de politique internationale tels qu'ils sont » [19, p. 7] ; alors que Aron décrit le monde comme « étant ce qu'il est » [2, p. 146].

2. Nous faisons dans cette analyse le pari de considérer comme complémentaires et compatibles les approches de l'intérêt national par trois auteurs ayant chacun ses spécificités, à savoir Wendt, Weldes et Finnemore.

intérêts », écrit Alexander Wendt [31] ; et dans son étude du comportement américain pendant la crise des fusées de Cuba, Jutta Weldes montre que si l'intérêt national américain a été considéré comme étant en jeu lors de cette crise, c'est parce que prévalait à la Maison-Blanche une représentation très précise des États-Unis eux-mêmes et de l'Union soviétique : se considérant comme les vainqueurs de la seconde guerre mondiale, et se devant, à ce titre, d'assumer le fardeau de la défense du monde libre et démocratique, les États-Unis ont vu dans le déploiement des missiles soviétiques à Cuba, qui venait de rejoindre le mouvement communiste international, la preuve de la volonté expansionniste du totalitarisme soviétique. Contrairement à ce qu'affirment les réalistes, les intérêts nationaux ne sont donc pas « des objets qu'il suffit simplement d'observer et découvrir (car...) ils émergent des représentations par l'intermédiaire desquelles les autorités étatiques donnent un sens au monde qui les entoure » [29] : dans le cas de la crise de Cuba, une représentation non orthodoxe, voyant dans ce déploiement une réaction de défense cubaine à l'égard de l'impérialisme américain, ou une tentative de rééquilibrage soviétique de la supériorité stratégique américaine, aurait conduit à construire un tout autre intérêt national américain.

Reste que l'identité d'un État n'est pas de nature subjective, car si elle est devenue un facteur structurant des intérêts, c'est qu'elle s'est inscrite dans la durée, dans la continuité, ce qui n'est possible que parce qu'elle est de nature intersubjective, c'est-à-dire parce qu'elle est la résultante de représentations élaborées à la fois par l'État lui-même et par les autres États. Si, dans l'exemple de Weldes, les États-Unis se représentent – avec succès – comme le défenseur de la démocratie, c'est parce qu'il s'agit là d'une identité reconnue comme telle par autrui (même chose pour ce qui est de l'image de l'URSS) ou,

mieux, parce qu'il existe, indépendamment des États eux-mêmes pris individuellement, un contexte normatif faisant apparaître, aux yeux de la majorité des États en tout cas ou de leurs responsables, les États-Unis comme patrie de la démocratie et défenseur du monde libre, l'URSS comme patrie du totalitarisme et promoteur de la révolution socialiste, et leurs relations comme intrinsèquement conflictuelles.

Or, si l'identité d'un État est fonction de l'ensemble des idées, croyances, valeurs, normes que partagent les États à un moment donné au sujet d'eux-mêmes et de leurs relations, alors les intérêts des États qui sont enchâssés (*embedded*) dans cette identité sont construits moins par les États eux-mêmes qu'ils ne sont « façonnés par les normes et valeurs qui, partagées internationalement, structurent la vie politique internationale et lui donnent signification » [9, p. 3]. La conclusion s'impose : si les intérêts nationaux sont co-constitués par les valeurs internationalement partagées, alors ils sont susceptibles d'être transformés par les changements qui se produisent au sein de ces valeurs internationales. C'est dans cette affirmation de la re-génération des intérêts des États par la structure sociale internationale que réside le deuxième point fort de la conception constructiviste de l'intérêt national.

Les constructivistes montrent tout d'abord comment les valeurs qui se diffusent au sein de la société transnationale, les normes que partage la société internationale, les règles que codifie le droit international, modifient le comportement des États. Ainsi, d'après Martha Finnemore [9], le fait que des États nombreux et aussi divers que possibles aient successivement et sans intérêt immédiat apparent été amenés à redéfinir leurs politiques scientifiques, leur conduite à l'égard des prisonniers de guerre, leurs stratégies de développement, prouve que des

organisations internationales intergouvernementales telles que l'UNESCO ou la Banque mondiale, ou même non-gouvernementales telles que le Comité international de la Croix-Rouge, changent les préférences des États. Il est vrai, et Finnemore le concède, que les domaines concernés par ces changements ne touchent pas à l'intérêt national *stricto sensu*. Mais les intérêts nationaux eux-mêmes sont affectés par la structure culturelle internationale, au point de ne plus être définis en termes exclusivement égoïstes de nos jours. C'est ce que montre Alexander Wendt.

Selon Wendt, qui fait sien le postulat réaliste de l'État acteur unitaire, les États sont « des acteurs dont le comportement est motivé par une variété d'intérêts enracinée dans des identités corporatives, de type, de rôle, et collective » [32, p. 233].

Par « identité corporative », Wendt entend les traits qui font de l'État une entité sociale à part entière, distincte des autres acteurs de la scène internationale : frontières délimitées, monopole de la violence physique légitime, etc. Par « identité de type », il entend les caractéristiques que partagent en commun certains États en matière de système économique, de régime politique, etc. Quant à la notion d'« identité de rôle », elle renvoie aux propriétés qui caractérisent un État dans la perception des autres, et qui font que les autres États s'attendent à ce qu'il se comporte d'une certaine façon à leur égard, qu'il adopte un certain rôle sur la scène internationale : un État peut ainsi, aux yeux d'un autre, avoir le rôle d'État ami, rival, ou ennemi, de puissance hégémonique ou d'État satellite, etc. Enfin, l'identité « collective » existe lorsqu'un État s'identifie à un autre, c'est-à-dire considère celui-ci non plus comme un autre, mais comme une part de lui-même, comme c'est le cas des États membres d'une commu-

nauté pluraliste de sécurité, au sens de Karl Deutsch dont Wendt se sent proche.

Ces identités sont alors à l'origine des intérêts nationaux d'un État que sont la survie physique, l'autonomie, le bien-être économique et l'auto-estime collective (*collective self-esteem*)¹, intérêts nationaux qui effectivement « posent des limites objectives à ce que les États peuvent faire dans leur politique étrangère » [32, p. 237] : ainsi, les États-Unis se doivent de défendre avec succès l'intégrité de leurs frontières mexicaine et canadienne sous peine de perdre leur identité corporative, c'est-à-dire de ne plus être un État ; ils se doivent de défendre le droit de propriété privé et de respecter les droits de l'homme de leurs ressortissants sous peine de perdre leur identité de type, c'est-à-dire de ne plus être (considérée comme) une économie de marché et une démocratie libérale ; ils se doivent de continuer d'apparaître comme un modèle sous peine de perdre leur identité de rôle, c'est-à-dire de ne plus apparaître comme une puissance hégémonique aux yeux de leurs alliés européens et japonais ; ils se doivent de ne pas sacrifier les intérêts de leurs alliés de l'Alliance atlantique, sous peine de perdre leur identité collective, c'est-à-dire de remettre en cause leur qualité d'État membre de la communauté de sécurité Nord-Atlantique.

Bien évidemment, ces identités – et les exemples relatifs aux États-Unis l'ont bien montré – ne sont pas définies par l'État lui-même, mais sont les résultantes de ses interactions sur la scène internationale. En effet, si à la rigueur l'identité corporative d'un État peut être consi-

1. A. Wendt s'inspire ici de l'article de A. George et R. Keohane, « The Concept of National Interest. Uses and Limitations », dans George (Alexander) (ed.), *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, Boulder (Col.), Westview, 1980, p. 217-238.

dérivée comme existant antérieurement au système international et à la structure culturelle internationale, même si un État se doit aussi d'être reconnu comme tel par ses pairs pour accéder à la vie internationale, les trois autres identités sont bien de nature intersubjective. Ainsi, un État est démocratique s'il fait preuve de pluralisme politique, mais il est aussi démocratique par rapport à et aux yeux d'un autre qui l'est ou ne l'est pas lui-même ou mieux, qui est perçu de la sorte ou non ; *a fortiori*, le rôle que joue un État sur la scène internationale dépend des attentes d'autrui à son égard et de ses capacités à se conformer à ses attentes ; quant à l'identité collective, qui renvoie au fait, pour un État, de s'identifier aux intérêts d'un autre, au point de les intégrer dans la définition de son propre intérêt national, elle présuppose par définition l'interaction sociale.

Or, du fait de cette nature intersubjective des identités à la base de l'intérêt national, ce dernier, bien qu'il « se réfère aux exigences de sécurité et de reproduction » d'un État [32, p. 234] ne saurait être nécessairement défini en termes égoïstes ¹. En effet, l'anarchie internationale au sein de laquelle évoluent les États à un moment donné et qui façonne les identités, et donc les intérêts, des États, « n'est jamais que ce que les États en font » [31], et n'est donc pas nécessairement synonyme d'état de guerre comme l'affirment les réalistes. Plus précisément,

– lorsque les États se conçoivent comme ennemis les uns des autres, la structure internationale est constitutive d'une anarchie hobbesienne ;

1. Pour des études empiriques montrant l'influence de l'identité sur les intérêts nationaux, dans le sens d'un moindre égoïsme de ces derniers, voir le recueil collectif de G. Chafetz et al., *The Origins of National Interests*, Londres, F. Cass, 1999.

– lorsque les États se conçoivent comme rivaux les uns des autres, la structure internationale est constitutive d'une anarchie lockienne ;

– lorsque les États se conçoivent comme amis les uns des autres, la structure internationale est constitutive d'une anarchie kantienne ¹.

Et d'après Wendt, il n'y a que dans une culture hobbesienne que l'intérêt est par nature défini de façon exclusive. En effet, lorsque les États se conçoivent les uns les autres comme des ennemis, ils ne se reconnaissent pas le droit d'exister en tant que tels, et il s'ensuit l'état de guerre de chacun contre chacun, la *Realpolitik* du chacun pour soi, et l'intérêt national égoïste défini en termes de puissance. Or, justement, cette culture hobbesienne, prédominante jusqu'au Moyen Âge, n'existe plus de nos jours, sinon de façon intermittente à l'échelle du système international, suite au comportement particulier d'un acteur hors normes (au sens constructiviste d'un État ne se comportant pas conformément aux attentes que l'on en a) tel que la France napoléonienne ou l'Allemagne hitlérienne, ou bien de façon ponctuelle au niveau régional, comme au Proche-Orient entre Israéliens et Palestiniens. De façon générale, la culture hobbesienne a été remplacée par la culture lockienne depuis que prévaut le sys-

1. Précisons que lorsque nous écrivons que « les États se conçoivent comme des ennemis, rivaux, ou amis les uns par rapport aux autres », il faut bien comprendre que ces conceptions, bien que partagées par les États individuellement, n'en sont pas moins d'abord des représentations collectives qui, une fois émises par les États, ou en tout cas un nombre important d'entre eux, s'émancipent par rapport à ces derniers, pour justement devenir une structure sociale, non pas matérielle mais mentale, intériorisée à des degrés divers par les États, et les reconstituant *ipso facto* en tant qu'acteurs, c'est-à-dire façonnant leurs identités et structurant leurs intérêts, et donc contraignant leur comportement. C'est le problème, au cœur de l'approche constructiviste, des rapports entre agents et structure (voir Alec McLeod, chap. 2).

l'ordre international westphalien. Les États sont de nos jours favorables au *statu quo* existant, et notamment reconnaissent la souveraineté des autres États, qui est l'institution centrale de cette culture lockienne (d'où la survie des petits États qui n'auraient pas les moyens de survivre si les grands ne les reconnaissaient pas) ¹, même si des définitions égoïstes de l'intérêt national ne sont pas exclues, comme le montre la persistance des recours à la force entre États. Reste cependant que ces recours à la force sont de moins en moins fréquents et, surtout, épargnent de plus en plus des régions entières. Voilà qui tend à prouver, toujours d'après Wendt, qu'est en train de se diffuser, au moins dans certaines régions du globe, une culture kantienne, avec des États se percevant et se traitant les uns les autres comme des amis. La culture de l'amitié, structure de rôle au sein de laquelle des États s'attendent à ce que chacun d'eux observe la règle du non-recours à la force (les conflits sont résolus de façon pacifique, par la négociation, le compromis, le dialogue) et celle de l'aide mutuelle (les États vont combattre ensemble lorsque l'un d'entre eux voit sa sécurité menacée par un État tiers), a ainsi été intériorisée par les États de la région de l'Atlantique Nord, avec pour conséquence l'émergence d'une communauté pluraliste de sécurité et d'un système de sécurité collective, synonyme de sentiment de solidarité, de *we-feeling*, entre États membres s'identifiant les uns aux autres, et donc définissant leur intérêt national en termes altruistes, c'est-à-dire conduisant une politique étrangère satisfaisant en même

1. L'analyse de Wendt, et il le reconnaît volontiers [32, p. 31-33], rejoint ici la conception de l'école anglaise des relations internationales, selon qui il existe une « société internationale » (H. Bull), une « anarchie mature » (B. Buzan). La distinction entre cultures hobbesienne, lockienne et kantienne rappelle d'ailleurs M. Wight. (Voir aussi Ben Tonra, chap. 12.)

temps l'intérêt national des autres États membres amis. Il est même possible, conclut Wendt, que l'interdépendance grandissante entre les États (tous les États dépendent pour leur bon fonctionnement du bon fonctionnement de tous les autres États), l'émergence d'une communauté de destin à laquelle doivent faire face les États (tous les États sont exposés aux mêmes défis communs), et l'homogénéité croissante caractérisant les États (tous les États partagent plus ou moins le même modèle socio-politico-économique), incitent ces États à pratiquer une politique d'auto-restriction, et à signifier ainsi aux autres États qu'ils s'identifient à eux ¹, ce qui permettrait l'émergence d'une identité collective globale, et donc la transformation des intérêts nationaux égoïstes en intérêts nationaux altruistes, à l'échelle planétaire dorénavant et non plus dans la seule région Nord-Atlantique.

*

En montrant que « le système international peut changer ce que les États veulent [...] et constituer, générer, de nouveaux intérêts et valeurs pour les acteurs » [9, p. 6], le projet constructiviste montre toute son originalité. Par rapport aux réalistes bien sûr, selon qui l'intérêt national s'impose une fois pour toutes aux États de par la structure anarchique et la nature conflictuelle des relations interétatiques (seuls changent les moyens mis en œuvre en vue de sa satisfaction) ; mais aussi par rapport aux libéraux : chez ces derniers, l'intérêt national n'est certes pas déterminé une fois pour toutes : il reflète

1. D'après Wendt, l'Allemagne et le Japon de l'après-seconde guerre mondiale, l'Égypte de Sadate, l'URSS de Gorbatchev, ont pratiqué de telles politiques d'autorestriction, et ils ont ce faisant permis les changements internationaux que les réalistes ne peuvent expliquer.

des combinaisons au moins potentiellement variables d'intérêts privés, mais les intérêts privés des acteurs sociaux sont eux fixes, car leurs préférences sont données une fois pour toutes. En quelque sorte, du point de vue constructiviste, la différence entre réalistes et libéraux est une différence non pas de nature, mais de degré : les deux paradigmes fétichisent l'intérêt en le considérant comme déjà donné, indépendamment de toute interaction intersubjective, et seul varie le titulaire ultime de cet intérêt réifié, à savoir l'État chez les réalistes, et la société civile désagrégée chez les libéraux.

Certes, à l'image des réalistes, les constructivistes sont majoritairement stato-centrés, en affirmant que l'État « est ontologiquement indépendant de la société » [32, p. 199] ¹, en reconnaissant que « l'intérêt national est, sinon exclusivement, du moins prioritairement, produit par les responsables de la politique extérieure » [29], et en situant les déterminants de l'intérêt national au niveau de la structure du système international, et non pas au niveau de la vie politique interne : « La politique interne peut jouer un rôle important, voire déterminant par moments, dans la définition des objectifs et intérêts nationaux, mais [...] la politique interne et les conditions locales ne peuvent guère expliquer l'articulation des intérêts et les choix politiques effectués. » [9, p. 2.] Mais comme, pour les constructivistes, les États sont eux-mêmes « socialisés par la société internationale » et « ancrés dans des réseaux denses de relations sociales qui façonnent leurs perceptions du monde et leur rôle dans ce

1. Rendons cependant justice à M. Finnemore [9, p. 145] qui reconnaît que les États sont « ancrés dans une fabrique sociale internationale qui s'étend du local au transnational », et qui refuse le stato-centrisme de Wendt, peu fidèle au projet constructiviste initial de Nicholas Onuf, *World of Our Making*, Lieu ?, University of South Carolina Press, 1989.

monde » [9, p. 2], et comme cette structure internationale qui façonne leurs intérêts est une « structure internationale non pas de puissance, mais de signification et de valeur sociale » [9, p. 2], leur intérêt national a une nature relationnelle, et non pas essentielle, comme chez les rationalistes réalistes ou libéraux.

À la fois holiste et idéaliste ¹, la conception constructiviste de l'intérêt national ne prétend cependant nullement se substituer aux conceptions réaliste et libérale de l'intérêt national : « La relation entre [...] constructivisme et réalisme et libéralisme [...] est une relation de complémentarité, et non pas de concurrence. Je ne dis pas que les normes comptent et que les intérêts ne comptent pas, ni même que les normes comptent davantage que les intérêts. Mais simplement les normes façonnent les intérêts. Par conséquent, les deux ne peuvent être logiquement opposés » [9, p. 27]. Exprimé autrement, les constructivistes concluent, en deçà de leurs proclamations implicites initiales, que l'intérêt national qui guide la politique extérieure est conditionné à la fois par l'identité sociale des États, les pressions qu'exercent leurs sociétés civiles, et les rapports de puissance matérielle entre les États.

Or, voilà qui, substantiellement, n'est pas sans rappeler la conception que se faisait de l'intérêt national Raymond Aron. Notant dans sa critique de la conception morgenthallienne de l'intérêt national que « certains théoriciens ont voulu trouver, pour les relations internationales, l'équivalent de la fin rationnelle de l'économie, [...] comme s'il suffisait d'accrocher l'adjectif national au concept intérêt pour rendre celui-ci univoque » [2, p. 28], Aron admettait que si l'intérêt national rappelle « aux

1. Holiste et idéaliste par opposition à la conception individualiste et matérialiste des réalistes et des libéraux.

gouvernants d'un jour que la sécurité et la grandeur de l'État doivent être les objectifs de l'homme diplomatique, quelle que soit l'idéologie qu'ils invoquent », il n'était pas pour autant possible de le définir « abstraction faite du régime intérieur, des aspirations propres aux différentes classes, de l'idéal politique de la cité » [2, p. 101]. Quand on sait que, chez Aron, la sécurité et la grandeur d'un État dépendent non pas de la seule configuration des rapports de force du système international, mais aussi de sa nature hétérogène ou homogène, selon que les valeurs dont se réclament les acteurs dominants sont ou non contradictoires [2, p. 108] ¹, alors on retrouve chez lui, bien avant les constructivistes donc, les trois facteurs dont, respectivement, les réalistes, les libéraux, et les constructivistes, disent qu'ils sont à l'origine de l'intérêt national : la configuration des rapports de force, les aspirations de la société civile, les valeurs partagées internationalement.

Les constructivistes n'ont rien inventé : croyant avoir révolutionné l'étude de l'intérêt national, ils ignorent tout simplement qu'ils n'ont pas lu Raymond Aron qui, sinon constructiviste avant la lettre, du moins sociologue, et à ce titre sceptique quant à la possibilité d'une définition univoque de l'intérêt national, avait déjà conclu que celui-ci est non pas « un critère d'action » susceptible « de dicter aux hommes d'État leur conduite au nom de la science », mais « le but d'une recherche » [2, p. 288] dans un contexte historico-politique particulier ².

DARIO BATTISTELLA

1. Voir Stefano Guzzini et Sten Rynning (chap. 1).

2. Obnubilé par la réfutation de Waltz, dont la critique définitive a pourtant déjà été faite par R. Ashley, R. Cox et R. Walker dès les années 1980, Wendt ne cite à aucun moment le nom de Raymond Aron, ni dans le texte, ni en bibliographie !

Bibliographie

1. Aron (Raymond), « Qu'est-ce qu'une théorie des relations internationales ? », *Revue française de science politique*, 17, octobre 1967.
2. Aron (Raymond), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy (8^e éd.), 1984.
3. Battistella (Dario), *Le discours de l'intérêt national. Politique étrangère et démocratie*, thèse de science politique, Université d'Amiens, 1995.
4. Beard (Charles), *The Idea of the National Interest. An Analytical Study in American Foreign Policy*, New York, Mac-Millan, 1934.
5. Cao-Huy (Thuan), « Intérêt national et politique internationale », dans Thuan Cao-Huy (dir.), *Actualité de la question nationale*, Paris, PUF, 1980, p. 133-87.
6. Chafetz (Glenn), Spirtas (Michael), Frankel (Benjamin) (eds), *The Origins of National Interests*, Londres, Frank Cass, 1999.
7. Clinton (David), « The National Interest. Normative Foundations », *Review of Politics*, 48, automne 1986.
8. Clinton (David), *The Two Faces of National Interest*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1994.
9. Finnemore (Martha), *National Interests in International Society*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
10. Frankel (Joseph), *The National Interest*, Londres, Pall Mall, 1970.
11. Furniss (Edgar), Snyder (Richard), *An Introduction to American Foreign Policy*, New York, Rinehart, 1955.
12. George (Alexander), Keohane (Robert), « The Concept of National Interest. Uses and Limitations », dans Alexander George (ed.), *Presidential Decisionmaking in Foreign Policy*, Boulder (Col.), Westview, 1980, p. 217-238.
13. Kautsky (John), « The National Interest. The Entomologist and the Beetle », *Midwest Journal of Political Science*, 10, mai 1966.

14. Kissinger (Henry), *Diplomacy*, New York, Simon & Schuster, 1994.
15. Krasner (Stephen), *Defending the National Interest. Raw Material Investments and us Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.
16. Kratochwil (Friedrich), « On the Notion of Interest in International Relations », *International Organization*, 34, hiver 1982.
17. Moravcsik (Andrew), « Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics », *International Organization*, 51, automne 1997.
18. Morgenthau (Hans), *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, McGrawHill (6^e éd.), 1993.
19. Morgenthau (Hans), *In Defense of the National Interest*, New York, Knopf, 1951.
20. Morgenthau (Hans), « Another Great Debate : the National Interest of the United States », *American Political Science Review*, 46, décembre 1952.
21. Nincic (Miroslav), « The National Interest and its Interpretation », *The Review of Politics*, 6, hiver 1999.
22. Nuechterlein (Daniel), *National Interests and Presidential Leadership. The Setting of Priorities*, Boulder (Col.), Westview, 1978.
23. Nuechterlein (Daniel), « The Concept of National Interest. A Time for New Approaches », *Orbis*, 23, printemps 1979.
24. Osgood (Robert), *Ideals and Self-Interest in America's Foreign Relations*, Chicago, University of Chicago Press, 1953.
25. Rosenau (James), « National Interest », dans D.L. Sills (ed.), *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. XI, New York, Free Press, 1968.
26. Sondermann (Fred), « The Concept of the National Interest », *Orbis*, 21, printemps 1977.
27. Waltz (Kenneth), *Man, the State and War*, New York, Columbia University Press, 1959.
28. Waltz (Kenneth), *Theory of International Politics*, New York, MacGrawHill, 1979.

29. Weldes (Jutta), « Constructing National Interests », *European Journal of International Relations*, 2, septembre 1996.
30. Weldes (Jutta), *Constructing National Interests. The US and Missiles in Cuba*, Minneapolis, Minnesota University Press, 1999.
31. Wendt (Alexander), « Anarchy is what States Make of it. The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, 46, printemps 1996.
32. Wendt (Alexander), *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
33. Wolfers (Arnold), *Discord and Collaboration. Essays on International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962.

Chapitre 6

La politique étrangère comme politique publique

La notion de politique publique est intervenue dans le champ de la science politique dans les années 1970 [28]. Elle a été largement utilisée pour des études de cas relevant des politiques de la santé, de l'environnement, de la famille, de l'immigration, des transports, de la sécurité, de la police... L'importation de ce paradigme dans le secteur de la politique étrangère est-elle possible ? Quels enseignements est-elle susceptible d'apporter ? La réponse est d'autant plus difficile à donner que la notion même de politique publique est devenue susceptible d'interprétations variables [18].

Deux pistes seront suivies. Dans un premier temps, ce sera le noyau dur des politiques publiques, c'est-à-dire leur définition de base, qui servira d'appui : les politiques publiques fournissent un socle appréciable de concepts grâce auxquels les analyses peuvent progresser. Elles donnent des instruments pour identifier les logiques de fonctionnement du pouvoir autour d'un noyau étatique de plus en plus enserré dans des réseaux d'intérêts divers. Mais elles ne débouchent pas sur une théorie précise : dans un second temps, nous nous interrogerons sur la portée épistémologique des politiques publiques. Elles se

situent en effet au carrefour d'un ensemble de théories qui les utilisent ponctuellement.

Le noyau dur des politiques publiques

La définition classique des politiques publiques

Une politique publique se présente sous la forme d'un ensemble de pratiques et de normes émanant d'un ou de plusieurs acteurs publics. Les caractéristiques qui lui sont attribuées sont les suivantes.

a) Elle a d'abord un contenu, c'est-à-dire que des ressources sont mobilisées pour obtenir des résultats. Elle ne se réduit pas à un acte ponctuel, isolé. Il y a un « programme », c'est-à-dire des articulations entre les actes, une structure relativement permanente de référence et d'orientation. Les décisions sont prises en fonction des préférences qui satisfont les différents acteurs et des intérêts particuliers. Il existe un facteur de coercition, dans la mesure où l'acteur gouvernemental possède une légitimité qui est celle de l'autorité légale. Une politique publique se définit également par son ressort social, c'est-à-dire par la prise en considération des attentes et des besoins des individus, groupes et institutions qui entrent dans le champ de l'action gouvernementale considérée [17].

b) Le concept de politique publique repose sur le postulat selon lequel il existe un rapport entre les contenus des politiques, et les acteurs et mécanismes qui les ont façonnés. L'idée de trouver les modes de fabrication d'une « bonne » politique est sous-jacente. On ne peut donc analyser le contenu des politiques sans se préoccuper de la façon dont elles ont été élaborées.

Rien dans ces définitions n'empêche *a priori* de considérer la politique étrangère comme une politique publique : la politique étrangère est l'activité par laquelle un État établit, définit et règle ses rapports avec les gouvernements étrangers. La politique étrangère fait tout d'abord intervenir des autorités publiques, ce qui n'exclut pas la présence d'autres forces et groupes de pression, mais donne une importance centrale à l'existence d'un noyau décisionnel politique et administratif. La politique étrangère, au niveau des institutions et des symboles, reste une politique régaliennne avec des acteurs politico-institutionnels forts, dont les prérogatives ont été revalorisées par les nouvelles pratiques internationales. Partout dans le monde, les chefs d'État ou de gouvernement sont présents sur la scène internationale. La multiplication des « sommets » et des conférences internationales variées confirme leurs prérogatives ainsi que celles des ministres et des ministères des Affaires étrangères. Tout pays a des ambassadeurs et des services à l'étranger qui sont une preuve de son existence en tant qu'État.

Les États ont généralement un programme d'action diplomatique, exprimé dans les déclarations des autorités officielles avant et après les conférences internationales, dans les discours et interventions devant les parlements, lors des visites à l'étranger ou lors de la réception des chefs d'États étrangers, des communiqués de presse émanant des porte-parole des gouvernements. Il ne faut pas se cacher le côté formel et solennel de ces exercices qui, néanmoins, existent, ne sont pas sans signification officielle et ont un sens diplomatique. Ces textes et écrits sont soutenus par un ensemble de principes et de valeurs qui sont la charpente stratégique et idéologique censée soutenir l'action et les relations diplomatiques du pays, c'est-à-dire les choix qui seront adoptés par les grands problèmes politiques et techniques internationaux comme

dans les objectifs à développer en direction de tels pays ou de telles zones, et de valeurs qui sont la charpente stratégique et idéologique censée soutenir l'action et les relations diplomatiques du pays. C'est ce que Pierre Muller a appelé le référentiel des politiques publiques : « Il existe des valeurs et des principes généraux qui définissent une vision du monde particulière. Il s'agit de principes abstraits, définissant le champ des possibles et du dicible dans une société donnée. » [18]

Les États ont également un budget identifiable voté au Parlement et consacré à leurs interventions à l'étranger. Une des conditions fondamentales de l'existence d'une politique est ainsi présente, même si ce budget est parfois dispersé entre plusieurs ministères. Une étude de ces crédits montre les sommes qui correspondent, pour les États, à ce qu'ils considèrent comme leur politique étrangère. Il existe un fort élément coercitif dans la politique étrangère, particulièrement sensible en cas de guerre mais aussi visible au jour le jour, au fil des traités et conventions qui constituent une partie de l'ordre juridique national dès lors qu'un certain nombre de conditions sont remplies [36].

La politique étrangère a également un ressort social qui peut être très large dans la mesure où certaines options s'imposent à tous les citoyens et donc à l'opinion publique, mais aussi plus particulier, dans la mesure où la plupart des politiques sectorielles comportent actuellement un volet international. De ce fait, des groupes spécifiques peuvent être concernés. De nombreuses professions sont régulées par des accords bilatéraux ou multilatéraux et encore bien plus par des directives ou règlements européens. La politique étrangère s'adresse également aux citoyens et aux gouvernements des autres États. Il en est ainsi de la politique de coopération au développement, destinée à soutenir des groupes sociaux à

l'étranger. Il existe de plus en plus d'organisations non gouvernementales internationales, voire une opinion publique internationale, qui interfèrent avec la politique étrangère. La réunion de Porto Alegre a réuni, en février 2002, un forum « antimondialiste » : dans la galaxie de l'antimondialisation, les différents groupes transnationaux mobilisés par cette cause sont par exemple : ATTAC, Jubilé Sud, FIDH, Via Campesino, les Amis de la Terre ¹.

Cette définition de base des politiques publiques peut être complétée par le schéma classique de Jones, qui souligne la nécessité d'une approche séquentielle en science politique [10]. Le schéma de Jones se présente comme la décomposition d'une politique en un certain nombre d'étapes qui ne se déroulent pas forcément dans un ordre fixe mais peuvent interférer entre elles. Le processus politique, selon lui, comporte cinq ou six types d'opérations. Il y a d'abord la constitution d'un problème en problème public, c'est-à-dire la prise de conscience par certains groupes ou individus de son importance pour la collectivité, sa mise à l'ordre du jour politique et administrative ou « mise sur agenda », l'élaboration d'une batterie de solutions, le choix de l'une d'elles et sa formulation officielle en décision, sa mise au point et sa mise en place, son exécution puis, enfin, son évaluation qui peut être suivie d'une rétroaction, c'est-à-dire de l'élaboration d'une seconde solution qui tienne compte des résultats et des échecs de la première.

1. Voir *Le Monde*, 27-28 janvier 2002.

*Les utilisations possibles de ces concepts
et instruments*

L'application des concepts tirés de la boîte à outils de l'analyse des politiques publiques est de nature à éclairer certaines des caractéristiques de la politique étrangère.

a) Elle amène, en premier lieu, à souligner qu'il existe une solution de continuité de plus en plus forte entre politique interne et politique externe. L'internationalisation de la quasi-totalité des politiques sectorielles, traditionnellement considérées comme intérieures, est observable dans tous les domaines, même les plus traditionnellement régaliens comme la police et la sécurité. Que dire de la politique agricole ou de la politique des transports, qui sont à chaque instant conditionnées par l'ordre international, subordonnées à des impératifs extérieurs et dont les responsables, s'ils veulent remplir leur mission, doivent acquérir une compétence et un pouvoir extranational ?

En sens inverse, l'application des concepts tirés de la boîte à outils des politiques publiques est de nature à éclairer certaines des caractéristiques de la politique étrangère par rapport à des politiques plus délibérément internes. Elle peut donc apporter des éléments au débat traditionnel sur la spécificité de la politique extérieure par rapport aux politiques dites « domestiques ». Ainsi, la mise sur agenda est souvent fonction de problèmes externes. Ceux-ci sont liés dans plusieurs cas à des crises, parfois violentes, orchestrées par des groupes ou personnalités étrangères, mises en scène par des télévisions et par des journalistes. La politique étrangère est essentiellement réactive dans beaucoup d'occasions. La création de cellules d'urgence, destinées à traiter des problèmes inattendus, en est une preuve. La mise sur agenda peut aussi

être fonction des grandes échéances internationales et donner à un pays une influence particulière, à un moment précis, comme c'est le cas pour la présidence de l'Union européenne qui donne l'initiative à un pays pour six mois. Parallèlement, les mises sur agendas échappent ainsi à l'initiative des autorités d'un pays ou de ses groupes de pression internes.

Des négociations internationales sont généralement au cœur de l'élaboration des décisions et obligent les acteurs intérieurs à des exercices de compromis présentant une complexité particulière. De nombreux travaux ont mis en évidence le caractère spécial de la décision internationale, issue d'une négociation qui présente des traits particuliers par rapport aux discussions dans le cadre national. L'exécution d'une décision se situant dans le cadre des politiques « intérieures » est déjà l'occasion de nombreuses modifications et transformations, voire de dysfonctions : ainsi dans des domaines comme ceux de la sécurité ou des transports routiers. Elle est encore plus délicate dans le domaine de la politique extérieure, faisant appel à des partenaires étrangers, se situant hors du territoire national par définition, et donc échappant à la coercition. Les politiques d'aide au développement donnent une illustration particulière de ce phénomène : les destinataires des financements se situent par principe à l'étranger. L'évaluation est extrêmement difficile également. Dans les cas les plus politiques, comme ceux de l'application des traités mettant fin à un conflit, un laps de temps considérable peut être nécessaire pour juger de l'échec ou de la réussite d'une solution. Dans des actions de coopération, des critères d'efficience et d'efficacité peuvent être appliqués. Mais l'évaluation se situe hors du territoire et implique des collaborations étrangères, des réticences particulièrement fortes et contraires aux amitiés diplomatiques officielles. Dans beaucoup de cas, une politique peut avoir

une visée purement symbolique et ne pas entrer dans le cadre d'une évaluation classique.

b) En second lieu, des études comparatives entre divers pays sont facilitées par les approches en termes de politiques publiques portant sur les systèmes de différents pays. Le processus de décision est un des facteurs de cette nécessaire comparaison. Il devrait mettre en lumière des variables dues au contexte économique et social du politique, en soulignant notamment l'inscription culturelle et institutionnelle des politiques publiques. Quelles sont les analogies et les différences qui se retrouvent entre différents pays dans la façon de traiter des politiques qui ont une dimension extérieure ? Comme le souligne Andy Smith, ce type de recherche correspond à une évolution des hypothèses de travail qui, essayant d'échapper au « culturalisme », tentent d'appliquer le même questionnement aux différents pays étudiés [23]. On a introduit plusieurs notions pour dégager des variables analytiques fines : ainsi l'analyse des réseaux d'actions publiques, des interdépendances institutionnelles, des styles d'action publique. L'idée de style politique se définit comme le recours à des « manières de faire standardisées » qui caractérisent les processus de formation et de mise en œuvre des politiques publiques dans des systèmes politiques différents [19].

c) En troisième lieu, l'idée selon laquelle une correspondance existe entre le contenu d'une politique et la façon dont elle est élaborée, alors même qu'elle est contestée théoriquement par l'école internationaliste américaine la plus forte, a fait l'objet d'applications didactiques et empiriques de plus en plus systématiques. Les manuels anglo-saxons, allemands, comportent systématiquement une analyse fine des appareils et des décideurs parallèlement à la description des politiques géostratégiques conduites dans les différentes régions du monde [11, 31, 32].

d) En quatrième lieu, l'analyse en termes de politique publique est inséparable d'une perspective en termes de processus de négociation et d'interaction, de la mise en lumière de nouveaux mécanismes de coordination sociale rendant possible l'action publique et complétant le cadre institutionnel dans lequel celle-ci s'inscrit. On se rapproche de la « gouvernance », telle que la dissèque Marie-Claude Smouts [25].

Les concepts dérivés des politiques publiques sont très utiles pour disséquer les mécanismes décisionnels de l'Union européenne, autant au niveau des relations entre États qu'à celui des rapports entre les États nationaux et leurs propres appareils administratifs et groupes de pression [15, 16]. On peut citer les réflexions d'Andrew Moravcsik, faites en termes d'*interstates bargaining*¹. Les politiques des États sont constituées par l'agrégation des demandes sociales intérieures. Les négociations entre États sont également des discussions entre les groupes sociaux qui les constituent. Dans une autre perspective, se multiplient les analyses se référant au paradigme de *multi level governance* (gouvernance à niveaux multiples). Cette notion reflète l'observation selon laquelle les États perdent leurs pouvoirs au profit des institutions européennes, tandis que les régions émergent comme acteurs à part entière [16].

Compatibilité des politiques publiques et des théories des relations internationales

À ce stade, on peut considérer l'approche par la politique publique comme heuristique. Mais l'idée même de politique publique n'entraîne-t-elle pas en elle-même un

1. Voir *Culture et conflits*, 38, hiver 1997.

substratum théorique ? Ne repose-t-elle pas sur un sous-bassement théorique exclusif de tout autre ? En fait, la réflexion amènerait plutôt à l'idée selon laquelle l'usage des politiques publiques est compatible, au contraire, avec le recours à plusieurs modèles théoriques complémentaires ou même opposés. Trois problèmes fondamentaux se posent et s'entrecroisent : celui de la nature de la décision, celui du poids des variables intérieures par rapport à celui des variables extérieures, celui du rapport à la réalité et de l'intervention des concepts et idées forgés par les acteurs.

La décision

Les études sur les politiques publiques ont comme point nodal le problème de la décision. Comme le montre le schéma de Jones précité, les processus au sein desquels les problèmes émergent se concrétisent, trouvent ou ne trouvent pas de solution, forment la trame d'une politique. Le problème crucial est celui du choix et de la façon dont il s'opère, ce qui pose la question de la rationalité de la décision. Cette approche n'exclut pas qu'aucune décision ne soit prise ou qu'elle soit si diluée dans la machine politico-administrative que l'on ne puisse l'identifier réellement.

La célèbre étude de Graham Allison sur la crise des missiles de Cuba montre que plusieurs interprétations théoriques de la même décision peuvent logiquement être envisagées de façon cohérente [1]. Il s'agissait en l'espèce d'analyser le processus de formulation et de mise en forme des décisions par lesquelles l'administration Kennedy avait réagi à l'installation de missiles nucléaires à Cuba, par les Soviétiques en 1962, puis obtenu leur retrait. Allison présente trois modèles de raisonnement, illustrant chacun une lecture particulière des

événements. La première lecture répondait à ce qu'il appelait le modèle de l'acteur rationnel. Il y montrait que, dans la perspective d'une analyse « coût-avantage », la solution choisie, c'est-à-dire le blocus naval, était une solution « rationnelle » : elle minimisait les risques et maximisait les avantages, en laissant notamment aux Soviétiques le temps de calculer de leur côté les dangers encourus dans cette aventure. Il se référait aux bases constituées par les travaux parallèles de plusieurs savants dans les disciplines mathématiques, économiques, sociologiques, managériales en élaborant un modèle rationnel classique de la décision.

Le modèle rationaliste classique vise à dégager les règles de la meilleure prise de décision, opérant une distinction entre les choix effectués en situation de certitude, de risque et d'incertitude. La théorie des jeux a permis de formaliser ces types de choix et a introduit la notion de stratégie, de gain minima ou maxima. Beaucoup d'études concernant la défense ou la politique étrangère se sont appuyées sur cette notion [9]. La référence de base est l'ouvrage de Schelling qui dissèque les mécanismes de la dissuasion, considérant les États comme des acteurs rationnels dont les comportements correspondent à un calcul conscient de leurs avantages en fonction d'un système cohérent de valeurs [21]. Dans le cas le plus simple, l'acteur est un État notionnel au sein du système international auquel on prête une rationalité pure (« l'État voulait que »). À mesure que des informations supplémentaires et des précisions contextuelles sont introduites, l'acteur peut devenir un État générique (classé selon son régime politique) ou un État identifié très précisément dans le temps et dans l'espace (« les États-Unis voulaient que... »). L'acteur peut enfin être personnifié (de Gaulle, Clinton...).

La seconde lecture était intitulée « modèle des processus organisationnels ». Elle tendait à montrer que ce sont les règles et modes opératoires standardisés qui fixent les possibilités d'action au sein des organisations. Il n'y a pas réellement de liberté pour les acteurs qui utilisent les différentes normes ou procédures comme des ressources ou ne font que les subir.

La troisième lecture est celle du « marchandage politique » : la décision y est le fruit d'une négociation entre des acteurs stables et indépendants.

On a surtout retenu de l'ouvrage d'Allison l'idée d'une rationalité limitée dans le domaine des décisions relevant de la négociation internationale, et donc des décisions relevant de la politique étrangère. En effet, après avoir examiné les différentes hypothèses, ses préférences et sa démonstration le conduisaient vers le schéma de la rationalité limitée. Allison montrait que, même dans le cas d'une crise brève, dramatique, réglée au sommet de l'État, toutes les alternatives n'avaient pas été examinées. Des erreurs et des lacunes dans l'information disponible existaient. Toutes les solutions possibles au problème n'avaient pas été envisagées, des rivalités entre agences de renseignements et entre les différentes administrations concernées et des inerties organisationnelles avaient profondément influencé le choix final. Enfin, les délibérations au sein du conseil exécutif, donc au niveau politique, ne pouvaient s'analyser comme la mise en œuvre d'un calcul rationnel. Elles avaient correspondu à un processus complexe de négociation.

La politique étrangère, dans cette perspective, n'est pas faite de décisions et d'actions présentant une rationalité absolue, c'est-à-dire optimales en fonction des rapports coûts et avantages qu'elles entraînent. Elle peut plutôt se caractériser par ce que Herbert Simon appelle une « rationalité limitée » [22]. En effet, le recours au concept

de « rationalité pure » aboutirait à postuler qu'un agent dispose d'une fonction majeure lui permettant de connaître toutes les données en présence, d'évaluer de façon cohérente toutes les alternatives auxquelles il est confronté et d'opter pour celle qui lui sera le plus utile. La rationalité pure suppose que l'agent connaisse toutes les alternatives possibles et qu'il choisisse la meilleure d'entre elles. Or les relations internationales se situent dans un contexte mouvant où les expertises peuvent être contradictoires, où les réactions et les informations des partenaires sont largement inconnues.

Il faut bien souligner que le travail d'Allison n'excluait pas totalement les autres hypothèses et que, par certains côtés, sa démonstration amenait à penser que les différentes interprétations pouvaient se cumuler. C'est ce que souligne Erhard Friedberg dans le commentaire qu'il a fait de la seconde édition du livre d'Allison, parue en 1999 [8]. Il y regrette qu'Allison ait, dans sa nouvelle version, largement abandonné l'approche en trois lectures du même événement qui faisait la trame de son premier ouvrage. Il le regrette en soulignant que, « dans la réalité, les dimensions sont inséparables et profondément imbriquées les unes dans les autres : le modèle des processus organisationnels inclut et présuppose celui du marchandage politique qui, lui-même, est impensable sans calcul, c'est-à-dire sans acteurs intentionnels et rationnels » [8, p. 158].

La notion de rationalité définie en termes proches du modèle classique n'a pas disparu du champ des théories des relations internationales, pas plus d'ailleurs que de celui des politiques publiques. Il faut souligner que le *public choice* est un volet important des politiques publiques et qu'il s'appuie sur l'idée d'une rationalisation maximum des choix [17, p. 68-76]. Certaines théories des relations internationales ont adopté la notion de rationalité

dans la décision en montrant que celle-ci était conditionnée non seulement par des normes, par le droit, mais également par des usages, par des pratiques institutionnelles, par la croyance en un même type de valeurs, par une crainte partagée à l'encontre de certaines menaces. Il en est ainsi de la théorie des régimes liés au courant néo-institutionnaliste libéral qui s'est développé dans les années 1980. Elle met l'accent sur les règles explicites et implicites qui constituent des structures encadrant la façon dont les acteurs formulent leurs attentes et intérêts et conduisent leurs stratégies les uns par rapport aux autres. Les « régimes » internationaux sont constitués par des principes, des normes et des procédures communément acceptés dans un système international donné [5, p. 211-213 ; 4, p. 245 et suiv. ; et surtout 13]. L'application de ces concepts a conduit paradoxalement, mais non sans une certaine logique, à une théorie renouvelée du choix rationnel.

Les acteurs opèrent dans un climat d'incertitude, mais à l'intérieur des contraintes créées par un jeu d'échanges réglé par des normes qui limitent leurs choix. Lorsque les États doivent se rencontrer régulièrement dans des lieux tels que l'OMC, le Conseil de sécurité de l'ONU, les instances de l'Union européenne, ils ont intérêt à renforcer leur coopération avec leurs divers partenaires. Les « régimes » créent, entretiennent cette forme de coopération. Ils rationalisent donc les stratégies et les choix au maximum.

Les publications d'Axelrod sont toujours citées pour illustrer cette démonstration. Selon cet auteur, trois caractéristiques influencent les dispositions des États : d'abord la compatibilité de leurs intérêts, qui explique les positions de chacun et les raisons pour lesquelles la coopération l'emporte le plus souvent sur la compétition ; ensuite, l'estimation des bénéfices escomptés des coopérations futures ; enfin, le nombre des joueurs car, plus ceux-ci sont nombreux, plus la coopération est diffi-

cile [2]. Comme le souligne Marie-Claude Smouts : « La théorie sous-jacente est celle du choix rationnel et de la satisfaction réciproque d'intérêts bien compris. Les participants sont des unités rationnelles, dotées d'attributs différents devant agir dans un contexte d'incertitude, à l'intérieur de contraintes qui façonnent leur choix. Le régime rend ce choix plus facile » [26, p. 146].

Variables internes et relations internationales

Une autre entrée possible pour examiner la compatibilité des paradigmes des politiques publiques avec les théories des relations internationales est l'analyse du sort réservé aux variables internes : les modes d'élaboration intérieurs de la politique étrangère sont, dans une perspective de politique publique, un facteur fondamental. Les règles constitutionnelles et leur mise en pratique, la répartition des pouvoirs entre les autorités politiques, les relations entre les administrations et la politique, le poids des élites administratives et des machines organisationnelles, leurs rapports avec les groupes de pression, avec l'opinion, représentent un socle incontournable et ne sont pas sans engendrer certains déterminismes.

Cette idée est largement récusée par toute une partie des politologues anglo-saxons, notamment américains. L'influence de Morgenthau, puis l'hégémonie du néo-réalisme autour de Kenneth Waltz, a pesé en ce sens [33]. En filigrane, apparaît la pensée de Carl Schmitt, pour lequel l'existence de l'État est liée à l'anarchie de la société internationale, où il n'y a pas de pouvoir majeur puisque la guerre est toujours possible. La hiérarchie des pouvoirs dans l'État est conditionnée par cette anarchie internationale et le pouvoir interne dans l'État est lié à cette menace. Les explications sociologiques internes

sont à éliminer en tant que facteurs secondaires. Comme l'écrit Putnam dans l'introduction d'un livre collectif datant de 1993, « la plupart de ces analyses donnent la priorité à l'explication internationale et emploient les théories des politiques intérieures seulement en cas de besoin pour expliquer les anomalies [7, p. 3-35] ». Dans sa théorie du *two level game*, Putnam tente une synthèse des apports des politiques publiques au double niveau des scènes politiques intérieure et extérieure : les stratégies de l'homme d'État reflètent simultanément un calcul à un double niveau des contraintes et des opportunités qui se présentent du côté intérieur comme du côté extérieur. L'approche en termes de *two level game* reconnaît que les préoccupations des politiques intérieures peuvent avoir un effet sur les résultats des négociations internationales et, à l'inverse, que les pressions internationales peuvent être utilisées pour poursuivre des buts internes. Les intérêts intérieurs et les négociations internationales se superposent. Ce sont des approches additives [7, p. 27].

La différence entre *home politics* et *foreign affairs* a une autre façon de disparaître. Elle peut se gommer en raison de l'effacement des frontières entre les États¹. On peut se demander ce qu'il advient de la notion de politiques publiques dans un champ théorique différent de celui du néo-réalisme, lorsque la différence entre politique intérieure et politique extérieure est en partie effacée par une vaste interpénétration d'acteurs variés, multinationaux, et intervenant dans un champ international où la notion de territoire national s'estompe. La réflexion a été largement ouverte par James Rosenau en 1990 dans un livre intitulé *Turbulences in World Politics* [20]. Des turbulences seraient engendrées par l'intervention de nouveaux acteurs concurrençant les États. Il y a un « système multicentré »

1. Voir Frédéric Charillon (chap. 14).

parallèle à celui des États, lequel subsiste. Y interviennent les entreprises, les banques, les diasporas, les mafias, les religions, les groupes terroristes, les organisations non gouvernementales... Dans leur ouvrage, *Le retournement du monde*, Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts ont également montré ce contournement de l'État par la montée des flux transnationaux [3].

La thèse de la disparition ou de l'effacement de l'État, relégué dans une position d'arbitre lointain et occasionnel, est incompatible avec la notion classique de politique publique. Celle-ci implique que l'État soit présent, qu'il s'engage dans un programme financé par des fonds publics, qu'il soit représenté par un noyau politico-administratif stable : si l'État ne peut être considéré comme une entité conceptuelle monolithique, cela ne signifie pas qu'il se désintègre et se désagrège pour autant. Il s'incarne dans une machine politico-administrative et dans les individus dotés de légitimité. Il existe un ensemble d'isolats bureaucratiques, autour desquels s'organisent des relations avec les hommes politiques, avec des groupes économiques, financiers, confessionnels, avec certains intérêts particuliers, avec des organisations non gouvernementales, avec une partie ou l'autre de l'opinion publique. La notion de « politiques publiques » s'accorderait plutôt avec une analyse au terme de laquelle l'État conserverait des prérogatives, telles les fonctions traditionnelles de sécurité de la nation, d'adaptation à l'environnement international, la préservation des grands équilibres politiques, géographiques et économiques.

La construction de l'objet et ses origines théoriques

En fait, la notion traditionnelle de politique publique telle qu'elle a été définie ci-dessus a été contestée et a évolué : la politique publique est apparue comme une

notion très mono-centrée et stato-centrée. Les évolutions survenues dans la conception des politiques publiques coïncident avec celles qui sont intervenues dans la sphère des relations internationales. Des convergences s'observant autour du concept d'action publique et de l'approche constructiviste. Très rapidement, on s'est aperçu qu'une politique publique n'avait pas de contours fixes : la politique de l'immigration se situe aux confins de la politique du logement, de la politique scolaire, de la politique de la ville, de la politique étrangère, de la politique de la sécurité... Des politiques peuvent aussi exister en dehors d'une structure ministérielle : les politiques de l'environnement existaient avant la création du ministère.

Les politiques publiques ont donc tendance à s'horizontaliser, recouvrant plusieurs domaines, impliquant des acteurs plus nombreux. Elles s'entrecroisent aux niveaux local et européen. La difficulté de l'analyse est particulièrement importante pour la politique étrangère qui, à vrai dire, ne constitue pas une seule politique publique. Elle a, par définition, un double objet : géographique et fonctionnel. Elle est d'abord ciblée sur un pays, voire sur une zone géographique, mais recouvre par ailleurs tous les secteurs des activités constitutives de la société et de l'État. On peut toujours considérer que son cœur est constitué par la *high diplomacy* consacrée à la défense des intérêts et de la sécurité du pays dans la géostratégie mondiale, mais les relations entre États sont de plus en plus larges. Elles touchent les domaines économiques, commerciaux, scientifiques, culturels, humanitaires...¹. La plupart des questions se sont internationalisées et sont traitées à un niveau trans-étatique : environnement, aviation, droits de l'homme, criminalité organisée...

1. Voir dans la seconde partie de ce volume, notamment Guillaume Devin (chap. 8).

Si cette extension est particulièrement visible depuis quelques années, la diplomatie a toujours eu plusieurs visages. Dès ses débuts, elle a été essentiellement commerciale et « culturelle », touchant les droits et intérêts des ressortissants d'un pays à l'étranger dans les domaines commerciaux et religieux. Il y aurait donc plutôt une multiplicité de politiques extérieures qu'une politique étrangère, et l'intérêt serait donc, tant au point de vue des relations internationales que de l'action publique, de s'interroger essentiellement sur leurs mécanismes de construction et d'application. Ceci d'autant plus que les analyses en termes de « politique publique » ont, au fil des années, de plus en plus laissé la place aux recherches sur l'action publique. Celles-ci s'intéressent aux interférences entre acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans le traitement des affaires publiques. L'État fournit des lieux et des procédures de négociation, mais les pouvoirs publics n'ont plus souvent l'occasion de lancer, de conduire une politique, de la structurer [29, p. 295-305].

La contestation de la notion de politique publique, sa substitution par le concept d'action publique organisée, s'appuie sur les mêmes sources intellectuelles que la vision dite « constructiviste » des relations internationales¹. Ces démarches prennent leurs racines dans la pensée de Jacques Derrida puis de Michel Foucault [24, p. 172-187 ; 30, p. 217-241]. Il y a une construction sociale du problème qui n'existe pas en lui-même. L'objet, la structure sont construits par l'esprit et par les interactions sociales. Les processus, les relations entre acteurs sont essentiels : ce sont eux qui sont constitutifs des intérêts et des idées.

La plupart des travaux récents sur l'action publique en France reposent sur l'idée selon laquelle un problème ne

1. Voir Alex McLeod (chap. 2).

devient un problème public que lorsque des individus le saisissent comme tel, en font un enjeu et réclament des solutions. C'est la problématique développée par Pierre Lascoumes [14]. On la trouve également en France dans le séminaire du programme du CNRS, « Risques collectifs et situation de crise ». Les risques dans le champ sanitaire ou dans celui de l'environnement n'existent que lorsqu'ils sont saisis comme tels par les acteurs qui réclament des solutions lorsqu'ils se sentent menacés pour des raisons diverses.

La perception que les acteurs ont des problèmes amène leur « mise sur agenda », forgent les enjeux et les solutions qui peuvent se modifier en cours de processus sous la pression des influences réciproques [12]. L'article le plus cité est celui d'Alexander Wendt, « *Anarchy is what states make of it* » [34 ; voir aussi 35]. L'auteur soutient que l'interaction entre les États conduit à la construction des intérêts ¹. Pour Wendt, il n'y a pas de structure mondiale d'anarchie, pas de logique d'anarchie en dehors des identités et des intérêts développés conjointement par les États dans leurs processus relationnels. Il braque le projecteur sur les États et le système interétatique. Mais d'autres constructivistes admettent que les acteurs pertinents peuvent être non seulement les États et les élites, mais aussi les communautés épistémiques, les mouvements sociaux, les réseaux d'organisations non gouvernementales. Les constructivistes aboutissent à une solution de continuité entre politique intérieure et politique internationale. Toutes sortes d'acteurs étatiques et non étatiques sont en concurrence pour faire prévaloir certaines normes et certains arrangements sociaux : il y a un processus itératif par lequel les acteurs redéfinissent sans cesse les normes par la pratique, tout en étant encadrés

1. *Ibid.*

par ces structures sociales. Par définition, les facteurs internationaux ne sont pas les facteurs explicatifs primordiaux. Parallèlement, dans la mesure où l'essentiel est dans le discours, on en arrive à une revalorisation du rôle des idées [23].

Ces systèmes d'idées peuvent comporter une dimension idéologique globale. On peut passer alors des analyses en termes de réseaux divers, de « communautés épistémiques », d'*advocacy coalitions*, soudées par des solidarités professionnelles, sociales, politiques, à une perspective plus générale, faite de références à des valeurs communes. On débouche sur une « approche cognitive » des politiques publiques. Le processus décisionnel va apparaître avant tout comme la construction progressive d'une représentation du problème, de ses solutions, de ses conséquences : « L'approche cognitive va au-delà de la prise en compte des mécanismes de perception de la réalité propre aux individus qui participent au processus de décision dans la mesure où elle cherche à prendre en compte les mécanismes globaux de sens qui déterminent la perception des acteurs, articulant ainsi une approche par les acteurs avec une approche par les structures cognitives » [18, p. 119] ¹.

*

Les politiques publiques sont un construit de la recherche, riche en méthodes et en instruments d'analyse. Les concepts qui ont été mis au point dans ce cadre peuvent être utilisés dans la sphère des relations internatio-

1. Dans le domaine de la politique étrangère, les études américaines mettent de plus en plus l'accent sur le rôle des institutions dans la création, la formulation, la pérennité des idées. Les idées sont encadrées dans les institutions [6].

nales et l'ont été *de facto* dans des travaux divers relevant de perspectives différentes, de théories variées.

Les limites rencontrées sont celles que rencontre toute analyse de politiques publiques : les instruments employés sont valables davantage pour des « micro-politiques » que pour des « macro-politiques », une politique publique étant en général constituée par un congrégat de sous-politiques sectorielles, difficiles à étudier globalement. Il semble que les politiques publiques, par leur démarche, s'harmonisent mieux avec les théories des relations internationales qui acceptent de prendre largement en compte les variables internes dans leurs analyses. Toutefois, la démarche intellectuelle qui conduirait à se servir des concepts des politiques publiques pour analyser un vaste système d'action international lié à un processus mondial de coopération et d'action n'est pas illogique.

Le questionnement lié aux politiques publiques peut amener à discerner l'existence d'un système d'action international neuf, lié aux nouvelles formes des relations internationales telles qu'elles se développent depuis quelques années. Peut-être existe-t-il des alliances, des coordinations qui se créent entre les grandes organisations internationales et les États qui y participent par l'intermédiaire des chefs d'État et de gouvernement, des ministres, des diplomates et experts divers ¹. Il existerait alors un nouveau mode de négociations et de décisions prenant en compte, au moins partiellement, d'un côté les grands intérêts économiques, de l'autre côté les pressions exercées par des ONG ou par des groupes activistes d'un

1. Par exemple à l'occasion des grandes réunions et sommets internationaux du type G7-G8, des conférences globales (sur l'environnement, les droits de l'homme, les nouvelles menaces internationales...), ou au sein des sommets bilatéraux.

nouveau style. Ceci accrédi terait l'idée d'une « gouvernance internationale », « processus continu de coopération et d'accommodement entre des intérêts divers et conflictuels. Cette gouvernance inclurait les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires, aussi bien que les arrangements informels [27, p. 150] ». Ceci rejoint le concept de plus en plus utilisé de *global politics*, signifiant que les interactions et les jeux de pouvoir se font à présent à l'échelle mondiale.

On le voit, les outils tirés de la problématique des politiques publiques et de l'action publique peuvent être largement utilisés dans les travaux portant sur les politiques extérieures. Ils l'ont été au reste largement, de façon directe ou indirecte, quelles qu'aient été les positions théoriques défendues par les différents auteurs.

Marie-Christine KESSLER

Bibliographie

1. Allison (Graham), Zelikow (Phillip), *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missiles Crisis*, Longman, Addison Wesley Publishers Inc., 1999.
2. Axelrod (Robert), *Donnant donnant. Théorie du comportement coopératif*, Paris, Odile Jacob, 1992.
3. Badie (Bertrand), Smouts (Marie-Claude), *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po-Dalioz, 1999 (3^e éd.).
4. Baylis (John), Smith (Steve) (eds), *The Globalisation of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001 (2^e éd.).
5. Booth (Ken), Smith (Steve) (eds), *International Relations Theory Today*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

6. Drezner (Daniel W.), « Ideas, Bureaucratic, Politics, and the Crafting of Foreign Policy », *American Journal of Political Science*, 44 (4), octobre 2000.
7. Evans (Peter B.), Jacobson (Harold K.), Putnam (Robert D.) (eds), *Double-edged Diplomacy, International Bargaining, Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.
8. Friedberg (Erhard), « Comment lire les décisions », *Cultures et conflits. Rationalités et relations internationales*, 1, 2000.
9. Grémion (Catherine), *Professions décideurs*, Paris, Gauthier-Villars, 1979.
10. Jones (C.O.), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Belmont, Duxbury Press, 1970.
11. Kegley (Charles), Wittkopf (Eugene), *American Foreign Policy, Pattern and Process*, New York, St Martin Press, 1995 (5^e éd.).
12. Klotz (Andie), Lych (Cecilia), « Le constructivisme en relations internationales », *Critique internationale*, 2, hiver 1999.
13. Krasner (Stephen D.) (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
14. Lascombes (Pierre), *L'éco-Pouvoir*, Paris, La Découverte, 1994.
15. Lequesne (Christian), *L'Europe bleue. À quoi sert une politique communautaire de la pêche ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2001.
16. Lequesne (Christian), Smith (Andy), « Union européenne et science politique : où en est le débat théorique ? », *Cultures et conflits*, 38, hiver 1997.
17. Mény (Yves), Thoenig (Jean-Claude), *Politiques publiques*, Paris, PUF, coll. « Thémis », 1989.
18. Muller (Pierre), Surel (Yves), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, coll. « Clefs », 1998.
19. Richardson (Jeremy J.), « Actors Based Model of National and EU Policy Making », dans Hussein Kassim, Anan Menon (eds), *The European Union and National Industrial Policy*, Londres, Routledge, 1996.

20. Rosenau (James), *Turbulences in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1990.
21. Schelling (Thomas C.), *Stratégie du conflit*, Paris, PUF, 1986.
22. Simon (Herbert A.), « Human Nature in Politics : The Dialogue of Psychology with Political Science », *American Political Science Review*, 79, 1985, p. 293-304.
23. Smith (Andy), « L'analyse comparée des politiques publiques : une démarche pour dépasser le tourisme intelligent », *Revue internationale de politique comparée*, 7 (1), été 2000.
24. Smith (Steve), « New Approaches to International Theory », dans John Baylis, Steve Smith (eds), *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2001 (2^e éd.).
25. Smouts (Marie-Claude), « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, mars 1998.
26. Smouts (Marie-Claude), « La coopération internationale de la coexistence de la gouvernance mondiale », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
27. Smouts (Marie-Claude) (dir.), *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
28. Thoenig (Jean-Claude), « Analyse des politiques publiques », dans Jean Leca, Madeleine Grawitz (dir.), *Traité de science politique*, tome IV, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 1985.
29. Thoenig (Jean-Claude), « Politiques publiques et action publique », *Revue internationale de politique comparée*, 5 (2), été 1998.
30. Vasquez (John), « The Postpositivist Debate », dans Ken Booth, Steve Smith (eds), *International Relations Theory Today*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
31. Wallace (Helen), Wallace (William) (eds), *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

32. Wallace (William), *The Foreign Policy Process*, Royal Institute of International Affairs, WJ Mackey, 1975.
33. Waltz (Kenneth), *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979.
34. Wendt (Alexander), « Anarchy is what States Make of it : the Social Construction of Power Politics », *International Organization*, 42 (2), printemps 1992.
35. Wendt (Alexander), Friedheim (Daniel), « Hierarchy under Anarchy : Informed Empire and the East German State », *International Organization*, 49 (4), automne 1995.
36. Zolier (Elizabeth), *Droit des relations extérieures*, Paris, PUF, 1992.

Chapitre 7

Opinion publique et politique étrangère : l'évolution d'un débat

Le débat sur la relation entre démocratie et politique extérieure est récurrent et resurgit avec une acuité particulière en période de crise. L'ancien secrétaire général des Nations unies, Boutros Boutros-Ghali, dira même, le 19 mars 1995, alors que le conflit en Bosnie-Herzégovine faisait rage, que : « Pendant deux siècles, la loi fut le fondement de l'autorité dans les régimes démocratiques. Aujourd'hui, il semblerait que la loi soit remplacée par l'opinion publique ¹. » Dans un article publié par *Le Monde diplomatique* en décembre 2000 sous le titre « Refonder la politique étrangère française », le ministre des Affaires étrangères, Hubert Védrine, laisse lui aussi entendre que la décision d'intervenir au Kosovo provient notamment « des téléspectateurs occidentaux bombardés d'images choquantes, imbus de leur puissance et sûrs de leur bon droit, intimant à leurs gouvernements l'ordre de faire cesser leurs souffrances de téléspectateurs ² ».

1. Propos tenus au Freedom Forum Media Studies Center, New York, le 19 mars 1995. Cité dans [26].

2. Sur le rôle des médias dans le conflit, voir Pascal Vennesson (chap. 11).

S'il apparaît de plus en plus d'actualité, ce débat n'est pourtant pas récent. La relation entre gouvernants et gouvernés en matière de politique extérieure est depuis longtemps au cœur des débats opposant deux approches théoriques différentes des relations internationales : une approche qualifiée d'« idéaliste » et une approche dite « réaliste ».

Les « idéalistes » placent l'opinion publique au centre de la vie publique. Ses partisans, s'appuyant sur une tradition remontant à Jeremy Bentham et Emmanuel Kant, défendent l'intégrité du rôle qu'ont à jouer les individus dans la politique et s'opposent à la volonté arbitraire du souverain. Le contrôle démocratique de la politique extérieure serait selon eux non seulement possible mais aussi souhaitable, car une politique étrangère « plus proche du citoyen » favoriserait le règlement pacifique des conflits.

À cette approche « démocratique », s'oppose l'approche « réaliste », héritée de philosophes tels que Hobbes, Locke et Tocqueville. Ils adoptent une attitude beaucoup plus sceptique quant à la contribution de l'opinion publique, et soulignent l'indispensable rattachement de la politique extérieure au chef de l'exécutif et la nécessaire indépendance de l'exécutif tant par rapport aux citoyens qu'à l'égard du pouvoir législatif. La démocratie serait incompatible avec la politique étrangère, d'une part, puisque cette dernière requiert un minimum de secret, et, d'autre part, parce que le public – indifférent, versatile et capable uniquement de réactions passionnelles – ignore tout des questions internationales. Bien que fervent admirateur de la démocratie en Amérique, Alexis de Tocqueville considère en effet que « la politique extérieure n'exige l'usage de presque aucune des qualités qui sont propres à la démocratie, et commande au contraire le développement de presque toutes celles qui

lui manquent ». C'est pourquoi il faut que la politique extérieure soit conduite « hors de l'influence directe et journalière du peuple » [27]. Hans Morgenthau, illustre représentant du réalisme ¹, soulignera plus tard qu'« un gouvernement doit [...] résister à la tentation de sacrifier sur l'autel de l'opinion publique ce qu'il considère être une bonne politique, car sinon il abdiquerait son leadership et substituerait un avantage précaire immédiat aux intérêts permanents du pays ² » [19].

Bien que passionnant, ce débat normatif s'appuie sur des postulats quelque peu fragiles. Premier postulat : les tenants de l'approche réaliste considèrent que seules les élites sont suffisamment informées pour faire preuve de consistance et de stabilité dans leurs jugements, le grand public étant, lui, de par son ignorance, son indifférence et sa versatilité, incompetent pour juger des questions de politique extérieure. C'est d'ailleurs ce que semble dire Hubert Védrine, toujours dans le même article, lorsqu'il parle de « l'émotion paroxysmique des téléspectateurs ». Deuxième postulat : si les uns s'en félicitent et les autres le déplorent, tant les « réalistes » que les « idéalistes » considèrent que l'opinion publique est tenue à l'écart du processus décisionnel en politique étrangère. Or les crises récentes semblent indiquer tout le contraire. Étudier la relation entre démocratie et politique extérieure exige de revenir sur ces deux postulats et d'analyser leur validité à l'aune du contexte actuel, caractérisé par une information considérable accessible au public, souvent en temps réel.

1. Voir Stefano Guzzini et Sten Rynning (chap. 1).

2. Sur les différentes interprétations théoriques de l'intérêt national, voir Dario Battistella (chap. 5).

Controverses autour des « compétences » du public

Dès le milieu des années 1920, l'éditorialiste américain Walter Lippmann [16,17] émettait des critiques sur la nature et la structure de l'opinion publique. Mais c'est dans l'immédiat après-guerre que ce débat s'est posé avec acuité, donnant lieu à une abondante littérature critique, à de nombreuses recherches et cristallisant ce que l'on a appelé la théorie minimaliste. Cette théorie est née de la crainte qu'un public « ignorant » et « versatile » ne porte un coup d'arrêt à l'engagement des États-Unis sur la scène internationale, perçu comme nécessaire pour le pays. L'ensemble de l'élite américaine sembla ensuite partager cette crainte avec le président Franklin D. Roosevelt au moment de la seconde guerre mondiale. Ce dernier était, en effet, le premier à considérer que ceux qui « pensent que l'isolationnisme est mort dans ce pays sont fous. Dès que cette guerre sera terminée, cet isolationnisme sera peut-être plus fort que jamais ¹ ». Renforcé dans son opinion par les propos tenus par Hadley Cantril – professeur de psychologie sociale, un des fondateurs américains de l'enquête par sondage d'opinion et conseiller personnel du président – juste avant son départ pour la conférence de Yalta, Franklin D. Roosevelt aurait prévenu ses alliés que son opinion publique ne permettrait pas aux troupes américaines de rester en Europe plus de deux ans après la fin de la guerre [4].

Les recherches scientifiques portant sur la nature et les structures de l'opinion publique américaine qui apparaissent alors, en apparence gratuites, correspondent en réalité à une véritable préoccupation des experts américains : est-ce que l'opinion publique allait imposer au gouvernement un retour vers l'isolationnisme ? Cette crainte, et ce malgré la ratifica-

1. Cité dans Arthur Jr. Schlesinger, « Back to the Womb », *Foreign Affairs*, 74, juillet-août 1995, p. 4.

tion quasi unanime par le Sénat de la charte de l'Organisation des Nations unies, est perceptible dans l'ensemble des travaux réalisés au cours de cette période, dont, en particulier ceux de Gabriel Almond [1], de Thomas Bailey [2] et de V.O. Key [14]. Si ces chercheurs n'étaient pas toujours en accord sur les orientations que devait prendre la politique étrangère des États-Unis, tous étaient unis par la crainte qu'un public versatile ne rende inefficaces les efforts fournis par l'élite visant à encourager une politique extérieure dynamique. Les titres des chapitres de l'ouvrage de Thomas Bailey en témoignent : « Les périls de l'apathie », « Le cauchemar de l'ignorance », « La malédiction du caprice » ou encore « Les conséquences de l'isolationnisme ».

Cette crainte explique aussi l'écrasante avancée de la recherche sur ce thème aux États-Unis par rapport aux autres pays occidentaux. En France, par exemple, et jusqu'à très récemment, fort peu d'études scientifiques ont cherché à élucider les liens entre opinion publique et politique étrangère. Aussi, et afin de démontrer leurs hypothèses, la plupart de ces chercheurs d'outre-Atlantique se sont appuyés sur les données de sondage récoltées par divers organismes tels que l'American Institute of Public Opinion, l'Office of Public Opinion Research de l'Université de Princeton, et le National Opinion Research Center de l'Université de Chicago. Leurs travaux les amenèrent à conclure en l'incapacité du peuple à disposer des qualités dont serait dotée une élite restreinte. Cette incapacité découlerait tout d'abord de son ignorance : censé se cantonner à ses seuls intérêts privés, le citoyen ordinaire ne saurait s'intéresser à la politique extérieure, celle-ci n'entrant pas dans le domaine de ses intérêts immédiats (Walter Lippmann [16, 17], Gabriel Almond [1]). Cette ignorance, voire cette indifférence, entraînerait dans le public des attitudes superficielles et versatiles face aux événements se produisant sur la scène

internationale, pour se traduire par des opinions instables puisque étrangères à tout système de valeur explicite (Philip Converse [9]).

Si la littérature sur ce sujet est en France beaucoup plus pauvre, il faut toutefois rattacher à ce courant minimaliste les travaux de différents sociologues français visant à dénoncer la dictature des sondages. L'approche critique du sondage d'opinion comme moyen d'objectivation statistique de cette opinion n'est en effet pas l'exclusivité de la recherche anglo-américaine. On la retrouve chez plusieurs sociologues français, notamment Pierre Bourdieu [3] et Patrick Champagne [6]. Constatant l'institutionnalisation de la technique du sondage d'opinion dans la société française, ces deux chercheurs consacrent chacun une analyse sociologique à ce phénomène et cherchent à déterminer si le sondage est un instrument fiable de mesure de l'opinion. L'un et l'autre contestent l'objectivité ou la scientificité des enquêtes d'opinion, leur déniaient toute valeur de représentation de l'opinion publique ¹.

1. En fait, il est possible d'avoir une image relativement claire de l'état de l'opinion, si l'on confronte plusieurs instruments de mesure. Si les détracteurs de l'enquête par sondage concluent à l'inadéquation de celle-ci comme instrument de mesure de l'opinion, les résultats d'enquêtes « sérieuses » (dont les questions sont précises, claires et directes, concrètes aussi bien qu'objectives et intelligibles pour quiconque) peuvent être de précieux indicateurs. Il faut certes faire preuve de prudence dans l'interprétation des résultats de sondages, croiser les données recueillies sur un même sujet et adopter une attitude de vigilance épistémologique pour déceler les biais des questionnaires (ambiguïté, complexité des questions, absence d'option de non-réponse), mais cet instrument permet de dégager les tendances lourdes de l'opinion. Cet indicateur gagne à être complété par des enquêtes qualitatives permettant de dépasser le caractère général des questions posées lors des sondages et de comprendre les motivations des enquêtés. Enfin, les médias, contribuant à la formation de l'opinion publique, et la reflétant partiellement, sont un troisième indicateur. C'est la confrontation de ces trois indicateurs qui permet d'avoir une image relativement fidèle de l'état de l'opinion publique.

Le paradigme minimaliste s'érige donc contre la définition de George Gallup [11], père fondateur de l'enquête par sondage, pour qui l'opinion publique « est ce que mesurent les sondages d'opinion ». Philip Converse, aux États-Unis, puis Pierre Bourdieu en France furent les représentants les plus actifs de cette tendance. Une enquête approfondie amène en effet le premier à conclure qu'un fort pourcentage de sujets ayant exprimé une opinion n'avait, de toute évidence, jamais réfléchi à la question mais s'était contenté de choisir, au hasard, l'une des réponses possibles pour satisfaire l'enquêteur ou pour s'épargner le désagrément d'avouer une ignorance. Tout en faisant le procès du sondage d'opinion comme instrument d'évaluation de l'opinion publique – les sondages requérant de la part des sondés une compétence politique particulière, c'est-à-dire la maîtrise des répertoires de la lexicologie politique qui peut être étrangère à des groupes sociaux –, tant Philip Converse que Pierre Bourdieu et Patrick Champagne expriment un jugement de valeur sur la nature même de l'opinion de masse et sur sa structure. Les conclusions de leurs réflexions convergent avec celles de Walter Lippmann, Thomas Bailey et Gabriel Almond pour qui l'opinion publique n'a pas de légitimité comme acteur majeur en politique internationale en raison de son manque d'information et d'intérêt pour les affaires internationales et de son très faible degré de stabilité et de cohérence.

La validité de ce paradigme minimaliste – largement dominant au cours des années 1950, 1960 et 1970 – a toutefois été remise en question depuis le début des années 1980. Un tel raisonnement, surtout à une époque où l'information du public n'a jamais été aussi rapide et diversifiée, n'est plus fondé. L'opinion publique n'est pas aussi inconstante, voire inconsistante, malléable et de surcroît passionnelle que le prétendent les tenants de

l'approche minimaliste. Les changements d'attitude du public peuvent en fait se justifier non pas par une réaction de versatilité mais au contraire être motivés par une réaction rationnelle face à un changement de situation se produisant sur la scène internationale.

Il faudra toutefois attendre le contrecoup de la guerre du Viêt-nam et la polémique autour du rôle de l'opinion dans la gestion de ce conflit pour que l'intérêt porté aux caractéristiques de l'opinion publique renaisse aux États-Unis. Les études menées alors s'inscriront dans un courant de réhabilitation de l'opinion publique. Le *new look* [25] dans la recherche sur l'opinion publique tendra non seulement à réhabiliter les sondages comme instrument de mesure des attitudes du public de masse, mais réfutera aussi l'idée d'un « minimalisme » pour lui préférer la notion de cohérence et de stabilité « minimales ». S'opposant à la *mood theory* de Gabriel Almond, les chercheurs démontreront l'existence d'une stabilité dans les opinions du public et la capacité du public de masse au discernement et à la différenciation. Les changements d'attitudes constatés ne relèveraient pas, à leurs yeux, du hasard, mais correspondraient à un changement de contexte, notamment à l'apparition d'informations nouvelles.

William Caspary [5] sera le premier à contester la *mood theory* et plus généralement la thèse de la volatilité de l'opinion publique. Mais de toutes les études qui infirment la théorie d'une volatilité de l'opinion publique, la plus complète est sans aucun doute celle que l'on doit à Benjamin Page et à Robert Shapiro [21]. Les auteurs montrent en effet que la stabilité de l'opinion est la règle et que, lorsque changement il y a, cela n'est jamais soudain, ni fréquent. Les conclusions de leurs travaux, effectués sur cinquante ans de sondages d'opinion, révèlent que les préférences collectives des Américains sont cohé-

rentes, identifiables et différenciées selon les problèmes abordés. L'opinion publique américaine a de véritables préférences, qui sont bien plus que des « non-attitudes » et qui demeurent stables. Aussi concluent-ils que leur réponse à la question de la volatilité du public est « sans équivoque : la notion d'un public capricieux est un mythe ». Ils démontrent en outre que lorsque le public change, c'est le plus souvent de manière rationnelle, c'est-à-dire en réponse à de nouvelles informations ou à une recomposition de la scène internationale. Certes, les préférences du public changent plus rapidement en matière de politique étrangère que sur des questions de politique intérieure, mais cela s'explique moins par une hypothétique volatilité de l'opinion que par une réaction du public aux rapides transformations de l'environnement international.

En particulier, la plupart des changements en politique extérieure sont en connexion avec des guerres, des confrontations ou des crises pour lesquels des changements dans l'attitude des États-Unis ou d'autres nations ont naturellement un effet sur les préférences politiques. Benjamin Page et Robert Shapiro insistent aussi sur la corrélation entre l'attitude du public et l'information mise à sa disposition. L'opinion publique reflète, selon eux, l'information et les choix politiques qui lui sont présentés. Si le public semble réagir de manière confuse vis-à-vis d'une question politique, c'est souvent le fait d'un manque d'information. Quand les leaders expliquent les réalités internationales clairement, le public réagit en général de manière raisonnée en se fondant sur des valeurs intrinsèques. Le caractère rationnel de l'opinion publique est donc souligné et les théories qui visent à en démontrer l'incohérence et l'inconsistance remises en cause. Le titre de Page et de Shapiro, *The Rational Public* (Le public rationnel), est d'ailleurs révélateur.

Plusieurs études menées récemment en France sur l'opinion publique et les interventions militaires confirment les conclusions de Benjamin Page et Robert Shapiro [8,15]. L'idée selon laquelle l'opinion publique française serait, de manière générale, indifférente aux questions de politique extérieure n'est pas fondée. Les résultats du baromètre annuel réalisé par la Délégation à l'Information et à la Communication du ministère de la Défense font apparaître, par exemple, un pourcentage conséquent de personnes interrogées affirmant s'intéresser à la situation internationale (68 % en 1999). Une étude commanditée par le Comité international de la Croix-Rouge, portant sur les perceptions de la guerre dans 17 pays, fait aussi apparaître que 78 % des Français (64 % des Britanniques et 60 % des Américains) se disent « plutôt » ou « très intéressés » par les informations sur les conflits armés¹. L'opinion publique française telle qu'elle apparaît à travers une longue série de sondages est aussi plus stable et cohérente qu'on ne l'affirme généralement. L'analyse de l'état de l'opinion publique française vis-à-vis des interventions militaires extérieures montre en effet que si le soutien du public varie selon les différents segments de la société (segments définis notamment selon des critères d'âge, de sexe, d'affinités politiques...), ce soutien reste stable tant au niveau collectif qu'au sein même des différents segments. L'opinion publique est enfin plus rationnelle qu'il n'y paraît de prime abord. Les variations dans les réponses du public de masse, loin de s'expliquer par l'indécision versatile ou la fantaisie, correspondent à des changements de contexte sur la scène internationale et coïncident souvent avec la diffusion d'informations nouvelles.

1. CICR, *People on War*, rapport de 1999.

L'opinion publique peut donc être qualifiée de « rationnelle », stable et capable d'émettre un jugement cohérent et différencié – jugement qui dépend en partie de l'information à sa disposition. Si de nombreux décideurs arguent encore aujourd'hui de la versatilité de l'opinion publique, c'est sans doute dans une certaine mesure afin de justifier leur approche « réaliste » de la politique étrangère, la nécessité, à leurs yeux, de maintenir la diplomatie « hors de l'influence directe et journalière du peuple ». Cela ne reste-t-il pas toutefois aujourd'hui un vœu pieux ? L'opinion est-elle encore tenue à l'écart du processus décisionnel en politique étrangère ?

Une contrainte démocratique « permissive »

Il est important de souligner que la politique étrangère n'est pas gérée selon un processus idéal-typique dans lequel se succèdent de manière purement linéaire les phases de conception, de délibération publique et de décision¹. La décision est en fait multirationnelle, d'où l'intérêt de comprendre l'importance respective des différents facteurs de la décision : les luttes d'influence, les débats internes mais aussi, justement, l'opinion publique.

Deux indices portant sur le cas des États-Unis semblent suggérer que le rôle de l'opinion publique dans la décision de politique extérieure n'est pas neutre. Premier indice : depuis Franklin D. Roosevelt, premier président à avoir fait un usage intensif des sondages d'opinion, quasiment tous les présidents des États-Unis se sont reposés sur cette technique, ils ont suivi les sondages d'opinion

1. Sur l'approche par la politique publique, voir Maric-Christine Kessler (chap. 6).

et les ont utilisés avec plus ou moins de succès dans le processus décisionnel en politique étrangère et de défense. Deuxième indice : bien qu'il n'y ait que peu de témoignages des conseillers spécialisés en communication sur la façon dont leur expertise était prise en compte dans le processus décisionnel, ceux qui existent tendent à souligner que l'opinion publique n'était pas totalement ignorée. Hadley Cantril, qui a analysé l'opinion publique pour les présidents Franklin D. Roosevelt, Dwight D. Eisenhower et John F. Kennedy, remarque : « Je ne prétends en aucun cas que les données et les suggestions que Lambert et moi-même fournissions au président (Roosevelt) étaient déterminantes dans les décisions, mais je remarque que les actions lancées étaient très souvent dans la lignée de nos recommandations. » [4] Plus récemment, qui contesterait que la décision d'intervenir puis de se retirer de la crise somalienne, tout comme le choix des modes opératoires en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo ont été, dans une large mesure, dictés par les perceptions de l'exécutif des réactions possibles de l'opinion américaine ?

Présumer de l'influence de l'opinion n'est toutefois pas suffisant. Les décideurs politiques renoncent-ils réellement à la mise en œuvre de certaines politiques parce qu'ils pensent que les chances de succès de celles-ci sont amoindries ou nulles du fait d'un manque de soutien de l'opinion publique ? Engagent-ils parfois une action de politique étrangère parce qu'ils pensent que l'opinion publique réclame une action ? Dans quelle mesure, si tant est que cela peut être observé, l'anticipation des réactions de l'opinion publique influence-t-elle le choix des décideurs politiques entre différentes options ? Peu d'analystes chercheront à répondre scientifiquement à ces questions car les difficultés méthodologiques permettant d'élucider les liens entre opinion publique et décision

politique sont de taille. Une fois encore, les quelques études scientifiques menées sur le sujet ont principalement été réalisées aux États-Unis.

La méthode quantitative, fondée sur l'étude des corrélations entre les résultats des sondages d'opinion et les décisions politiques correspondantes, permet de mettre en évidence, dès 1979, avec la parution d'une étude du politiste Alan Monroe [18], une certaine cohérence entre les préférences exprimées par le public américain et les politiques suivies en matière de politique extérieure. Mais il faudra attendre l'étude plus approfondie et plus complexe de Benjamin Page et Robert Shapiro [23], parue en 1983, pour que apparaisse l'idée selon laquelle les décideurs politiques peuvent être amenés à opérer une modification de leur politique en réponse aux souhaits de l'opinion publique. Les conclusions de Benjamin Page et Robert Shapiro font suite à d'importants travaux de recherche sur des centaines d'enquêtes d'opinion et sur l'évolution des politiques américaines de 1935 à 1979. Leurs travaux ne permettent toutefois pas de donner une indication précise sur le rapport de causalité entre opinion publique et décision politique ni de savoir si c'est effectivement l'opinion publique, ou un facteur extérieur, qui a entraîné une modification de la décision. En outre, il n'est pas possible d'exclure totalement l'hypothèse d'un effet de causalité inverse, c'est-à-dire une situation où ce sont les décideurs qui influencent l'opinion publique.

Finalement, la méthode la mieux à même de déceler l'interférence causale entre l'opinion et la décision politique est sans conteste l'approche dite « perceptionniste », fondée sur les témoignages d'acteurs, et qui s'appuie sur la vision subjective, ou les « perceptions », des décideurs. Cette méthode permet de déterminer comment les décideurs perçoivent l'opinion publique et dans quelles conditions ils intègrent cette variable dans l'élaboration et

dans la mise en œuvre de la politique extérieure. Elle sera utilisée dès les années 1960 par Bernard Cohen [7], précurseur des études sur l'influence de l'opinion publique sur la décision de politique extérieure, puis une vingtaine d'années plus tard par Philip Powlick [24]. Tous deux soulignent l'importance de l'intérêt accordé à l'opinion publique par la sphère décisionnelle américaine.

Si en France, plus encore que dans les autres pays, la relation entre démocratie et politique extérieure fait régulièrement l'objet de débats nourris, cela tient en grande partie à la structure du pouvoir sous la Cinquième République, qui confère à l'exécutif une influence déterminante sur les grandes orientations de politique extérieure, au détriment du Parlement. L'opinion publique est donc perçue comme tenue à l'écart de la conduite de la politique extérieure. Or, de récents travaux [15] ont permis de mettre en évidence que la « contrainte démocratique » joue aussi en France. Les décideurs ne sont pas imperméables aux influences extérieures, notamment celles de l'opinion publique, des médias et des intellectuels. L'étude des habitudes de travail et des comportements des décideurs politiques montre en effet que les responsables sont devenus plus attentifs à l'opinion publique et que le facteur « opinion publique » pèse sur leur comportement. Une majorité des décideurs interrogés reconnaît que les médias jouent, comme le dit un ancien secrétaire général de l'Élysée, « un rôle croissant et excessif depuis quelques années dans la vie politique de tous les pays démocratiques, en particulier en France ». En ce qui concerne les problèmes de politique internationale, un événement fortement médiatisé mobilise la communauté des décideurs politiques, sans doute de manière plus intense au cours des deux dernières décennies que du temps où le général de Gaulle occupait l'Élysée. Pour preuve, les dirigeants politiques peuvent être amenés à

adapter leur comportement par rapport à leur perception de l'opinion publique.

L'attitude de grande prudence de François Mitterrand lors de la guerre du Golfe en est d'ailleurs une bonne illustration. C'est parce qu'il a anticipé les réactions négatives possibles de l'opinion à un choix politique – celui de participer à la guerre du Golfe – qu'il a choisi de mobiliser le public en faveur de ce choix et a développé une stratégie de communication fondée sur une présence médiatique forte. Le choix de François Mitterrand de ne pas faire participer les appelés du contingent à l'époque s'explique aussi par l'anticipation d'une baisse du soutien de l'opinion, en cas de pertes humaines, baisse susceptible d'entraîner une réduction de sa marge de manœuvre personnelle. L'opinion publique peut donc peser de manière tant préventive que dissuasive. L'influence de l'opinion publique s'exerce en effet non seulement lorsque la personne influencée agit selon les souhaits de celui qui influence, mais aussi lorsqu'elle s'abstient de telle ou telle action en anticipation de réactions négatives de l'opinion.

L'opinion publique peut encore être un facteur déclenchant ou catalyseur de la décision. Ainsi, les interventions militaires humanitaires en Somalie et au Rwanda ont été décidées notamment pour éviter l'opprobre d'une opinion publique témoin d'une situation humanitaire difficile. S'il est très marqué dans le domaine des interventions militaires, ce phénomène est perceptible aussi dans bien d'autres secteurs de la politique étrangère, que ce soit sur la politique européenne, la politique économique ou encore les relations avec un pays tiers (Afrique, Russie, États-Unis...).

Pourtant, les décideurs politiques n'hésitent pas, parfois, à braver une opinion majoritaire. En effet, si l'exécutif ne peut s'affranchir totalement de l'opinion

publique, il ne se soumet pas pour autant à une sorte de dictature de l'opinion. Le refus de François Mitterrand de lever l'embargo sur les armes en ex-Yougoslavie, instauré le 26 septembre 1991, et son refus d'engager la France dans une intervention militaire offensive, et ce malgré les pressions réitérées des intellectuels français, en sont la preuve. Les décideurs politiques se contentent, parfois, d'effectuer des gestes symboliques afin de contenir l'opinion et peuvent faire acte de pédagogie afin d'informer le public et le préparer à des choix susceptibles de déclencher une opposition.

L'influence de l'opinion sur les décisions de politique extérieure peut donc être qualifiée de « contrainte démocratique permissive ». Que ce soit par anticipation ou par réaction, l'opinion publique est toujours une contrainte, parmi d'autres, qui s'impose aux décideurs politiques. Mais cette contrainte reste « permissive » dans la mesure où les décideurs conservent une certaine marge de manœuvre et peuvent pratiquer une pédagogie à l'égard de l'opinion afin de la convaincre, lorsque cela s'avère nécessaire, de la justesse de leur choix.

Sans pour autant chercher à prendre position au sein du débat normatif opposant ceux qui considèrent qu'il est souhaitable que l'opinion influence le processus décisionnel à ceux qui le déplorent, ces observations permettent de conclure sur une réflexion d'ordre général à propos du débat sur le rôle de l'opinion publique dans la politique extérieure. En effet, ce débat ne gagnerait-il pas à être formulé autrement que dans des termes qui stipulent, d'une part, un modèle démocratique *bottom-up* où les élus se contenteraient de mettre en œuvre les préférences de l'opinion telles qu'elles apparaissent dans le dernier sondage d'opinion ou transparaissent dans la presse et, d'autre part, un modèle où des élites éclairées débattraient des grandes questions de politique internatio-

nale indépendamment d'un public soi-disant passionnel et peu informé ? Ce discours normatif, que nous retrouvons chez de nombreux analystes des questions internationales, à l'image de George Kennan, est trop réducteur et fait paradoxalement abstraction des avancées scientifiques dans le domaine. Formuler les différentes alternatives de manière aussi rigide ôte finalement tout intérêt à une question malgré tout fondatrice de la théorie démocratique.

Natalie LA BALME

Bibliographie

1. Almond (Gabriel), *The American People and Foreign Policy*, 2^e éd., New York, Praeger, 1960.
2. Bailey (Thomas A.), *The Man in the Street : The Impact of American Public Opinion on Foreign Policy*, New York, Macmillan, 1948.
3. Bourdieu (Pierre), « L'opinion publique n'existe pas » dans Pierre Bourdieu (dir.), *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1980.
4. Cantril (Hadley), *The Human Dimension : Experiences in Policy Research*, New Brunswick (NJ), Rutgers University Press, 1967.
5. Caspary (William), « The Mood Theory : a Study of Public Opinion and Foreign Policy », *American Political Science Review*, 64, juin 1970.
6. Champagne (Patrick), *Faire l'opinion : le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990.
7. Cohen (Bernard), *The Public's Impact on Foreign Policy*, Boston, Little Brown & Co, 1973.
8. Cohen (Samy) (dir.), *L'opinion, l'humanitaire et la guerre : une perspective comparative*, Paris, Fondation pour les

- études de défense, La Documentation française, 1996, 111 p.
9. Converse (Philip E.), « The Nature of Belief Systems in Mass Publics », dans David E. Apter (dir.), *Ideology and Discontent*, New York, The Free Press, 1964.
 10. Everts (Philip), Isernia (Pierangelo) (eds), *Public Opinion and the International Use of Force*, Londres, Routledge, 2000.
 11. Gallup (George), *A Guide to Public Opinion*, Princeton, Princeton University Press, 1948.
 12. Holsti (Ole R.), *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1996.
 13. Jacobs (Laurence R.), Shapiro (Robert Y.), *Politicians don't Pander*, Chicago, The University of Chicago Press, 2000.
 14. Key (Valdimer Orlando), *Public Opinion and American Democracy*, New York, Alfred A. Knopf, 1961.
 15. La Balme (Natalie), *L'influence de l'opinion publique sur les décisions de politique extérieure en France : une « contrainte permissive »*, Thèse de doctorat, Université Paris I-Panthéon-Sorbonne, 1999.
 16. Lippmann (Walter), *The Phantom Public*, New York, Harcourt Brace, 1925.
 17. Lippmann (Walter), *Public Opinion*, New York, The Free Press, 1922.
 18. Monroe (Alan), « Consistency between Public Preferences and National Policy Decisions », *American Politics Quarterly*, 7, 1979.
 19. Morgenthau (Hans), *Politics among Nations : the Struggle for Power and Peace*, 6^e éd., New York, Alfred A. Knopf, 1985.
 20. Nacos (Brigitte L.), Shapiro (Robert Y.), Isernia (Pierangelo) (eds), *Decisionmaking in a Glass House : Mass Media, Public Opinion and American and European Foreign Policy in the 21st Century*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000.
 21. Page (Benjamin I.), Shapiro (Robert Y.), *The Rational Public : Fifty Years of Trends in American's Policy Preferences*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

22. Page (Benjamin I.), Shapiro (Robert Y.), « Foreign Policy and the Rational Public », *Journal of Conflict Resolution*, 32, juin 1988.
23. Page (Benjamin I.), Shapiro (Robert Y.), « Effects of Public Opinion on Policy », *American Political Science Review*, 77, 1983.
24. Powlick (Philip), *The American Foreign Policy Process and the Public*, doctoral dissertation, University of Pittsburg, 1990.
25. Sniderman (Paul M.), « The New Look in Public Opinion Research », dans Ada W. Finifter, *Political Science : The State of the Discipline II*. Washington D.C., American Political Science Association, 1993.
26. Strobel (Warren), *Late-Breaking Foreign Policy : The New's Media's Influence on Peace Operations*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1997.
27. Tocqueville (Alexis de), *De la démocratie en Amérique*, Paris, Garnier-Flammarion, 1981.



DEUXIÈME PARTIE

LES PRATIQUES



Chapitre 8

Les diplomaties de la politique étrangère

À en juger par les mémoires et les réflexions qu'ils lui consacrent, la diplomatie intéresse les diplomates. Pour sa part, la communauté académique montre beaucoup moins d'empressement. Les recherches sur la diplomatie demeurent en effet marginales dans le panorama des études politiques internationales (et plus encore en langue française). Les raisons de ce relatif délaissement d'un objet ancien mais toujours vivant des relations internationales ne sont pas très claires. Peut-être la place occupée par les diplomates ou les anciens diplomates dans les institutions qui dispensent de rares cours sur la question a-t-elle freiné la recherche universitaire. Peut-être le domaine est-il perçu comme faisant essentiellement appel à des connaissances de terrain que les non-professionnels ne maîtrisent pas, un peu à l'image de certains milieux fermés (ceux des services spéciaux par exemple) qui exposent l'analyste aux risques de l'amateurisme et des démentis. De manière un peu plus précise, il est également possible que « la diplomatie » comme objet d'étude souffre d'une trop grande proximité avec « la politique étrangère » sur laquelle l'abondance et la diversité des recherches ne se démentent pas. La diplomatie se donne en effet comme un sous-produit de la poli-

tique étrangère et apparaît souvent, dans de nombreux travaux, comme absorbée par elle.

Il y a d'abord une confusion notionnelle fréquente qui consiste à utiliser indifféremment les termes de diplomatie et de politique étrangère pour désigner la façon dont des acteurs (essentiellement les États) agissent, réagissent et interagissent sur la scène internationale, c'est-à-dire dans un environnement extérieur à celui sur lequel ils sont censés exercer une autorité souveraine. Il en résulte une présentation d'orientations et de négociations qui, à l'instar de « l'histoire diplomatique », est plus une histoire des relations internationales (essentiellement interétatique) qu'une histoire de la diplomatie en tant que telle [9]. Ensuite, et dans une perspective apparemment inverse mais qui ne laisse guère plus d'autonomie à la diplomatie, il existe une tendance à réduire l'activité diplomatique à une pure technique de conduite des relations interétatiques via des représentants accrédités [43, 8]. Cette conception instrumentale, dans laquelle se rangent également tous les développements sur la diplomatie comme « art » de la négociation [23], soulève au moins deux difficultés. D'une part, la distinction entre les objectifs et les moyens ainsi que la dépendance dans laquelle les seconds semblent être tenus vis-à-vis des premiers sont loin d'être aussi nettes en pratique. Il y a au contraire un constant va-et-vient entre les objectifs affichés et les moyens disponibles, et un mouvement continu de redéfinition et d'adaptation des uns aux autres. « L'instrument » n'est jamais passif : il a sa propre dynamique qui vient modifier les perceptions et les choix initiaux¹.

1. Il s'agit là d'une application particulière de l'idée selon laquelle le comportement des acteurs et le choix de leurs méthodes ne sont pas détachables de la structure du « jeu » auquel ils participent ; sur cette orientation de recherche, voir [Elias, 1991, spécialement le chapitre 3 « Modèles de jeux »].

D'autre part, la diplomatie comme méthode(s) pose un délicat problème de frontières. Faut-il s'en tenir, comme la majorité des auteurs, à des moyens pacifiques ou doit-on également englober, à l'instar de Thomas Schelling, l'usage partiel de la force [50] ? Et dans ce dernier cas, est-ce vraiment la diplomatie qui est « coercitive » (et à partir de quel seuil ?) ou la politique qui la sous-tend ?

Assurément, la définition de la diplomatie est « monstrueusement imprécise » [38, p. 7]. Entre une conception extensive qui assimile la diplomatie à la politique étrangère et une conception restrictive qui en fait un instrument de la politique étrangère, la ligne de partage est difficile à tracer. Mais ce n'est pas tout. Grandes ou étroites, les conceptions de la diplomatie restent, le plus souvent, prisonnières d'une approche exclusivement interétatique. Or cette approche est contestable à la fois parce que les relations interétatiques ne passent pas nécessairement par des représentants officiels, mais également parce que les États ne sont pas les seuls acteurs qui ont les moyens de s'affirmer vis-à-vis de l'extérieur et donc de mener une « politique étrangère ». En d'autres termes, des considérations bien plus générales sur le système international (essentiellement interétatique ou non) et sur l'État (plus ou moins différencié) pèsent sur les définitions retenues et qualifient préalablement ce qu'il s'agit précisément d'identifier. Dans ces conditions, une définition consensuelle de la diplomatie est probablement vaine. Mieux vaut partir de quelques constats sur un ensemble d'acteurs et de méthodes qui tout à la fois sert et façonne l'expression d'une politique étrangère donnée. On pointera ainsi le déplacement des frontières de l'activité dite diplomatique, l'élargissement de son contenu et ses évolutions possibles. Dans le cadre de ces observations, la politique nommée « politique étrangère » sera celle des États, ce qui n'épuise pas d'autres investigations sur les

diplomaties des politiques étrangères d'acteurs non étatiques. L'exemple des États occidentaux constituera une référence implicite sans préjuger du fait que les transformations seraient uniformes et généralisables à tous les autres États.

L'érosion d'un monopole

C'est seulement au terme d'un long processus historique que l'élaboration et la conduite des relations extérieures se sont concentrées entre les mains de l'État et d'une administration spécialisée. Jusqu'à la fin du XVIII^e siècle, de nombreux acteurs privés, bénéficiant ou non d'une délégation de pouvoir, étaient encore en mesure de se substituer à l'État et de le concurrencer. Acteurs religieux, compagnies commerciales, corsaires, peuplaient la scène internationale et furent progressivement réduits par des autorités politiques plus vastes et plus puissantes. Le monopole de l'État s'est imposé ici comme dans d'autres secteurs (fiscalité, justice, police) [22]. Bénéficiant de ce mouvement de centralisation au profit de l'État, l'administration des relations extérieures s'est spécialisée et professionnalisée en renforçant le rôle d'un ministère spécifique (appelé ici, par commodité, ministère des Affaires étrangères). Rétrospectivement, la période du XIX^e et du XX^e siècle apparaît comme « l'âge d'or » de ce ministère exerçant une autorité sans partage sur la définition des orientations politiques extérieures et sur leur mise en œuvre à travers un corps d'agents bien contrôlés. En réalité, cette image de « gardien » (*gate-keeper*) des relations extérieures est simplificatrice. Le contrôle du ministère des Affaires étrangères (MAE) sur la politique étrangère et sur la diplomatie n'a jamais été exclusif. Le trait permanent a plutôt été celui d'un conflit

de rivalités entre les MAE et d'autres administrations également soucieuses d'affirmer leurs prérogatives dans le domaine extérieur : Trésor, Défense, Affaires commerciales, notamment [25]. À la conférence de paix de Versailles, en 1919, le personnel du MAE ne constituait que le quart de la délégation française [1, p. 134]. De larges pans de l'action internationale échappaient déjà aux diplomates professionnels. Toutefois, cette diffusion de l'activité diplomatique demeurait circonscrite aux pouvoirs publics : ni les collectivités subnationales ni les personnes privées ne pouvaient y participer de leur propre chef. Officiellement, ce principe d'exclusion s'appuyait sur certains textes d'interdiction toujours en vigueur tel que le *Logan Act* de 1799 aux États-Unis (parfois réactivé pour rappeler à certains citoyens américains qu'ils ne peuvent entretenir des relations avec un gouvernement étranger sans autorisation préalable du gouvernement des États-Unis, mais au nom duquel aucune personne privée n'a jamais été condamnée) [6]. En fait, les évolutions sont bien plus significatives. Du point de vue de l'histoire de la diplomatie, il est en effet frappant de constater que, parallèlement à la consolidation d'un monopole public des relations extérieures – lui-même intrinsèquement concurrentiel –, les activités diplomatiques ont pénétré un nombre croissant de secteurs et mobilisé de plus en plus d'acteurs. L'internationalisation des sociétés [17] ainsi que le développement des moyens d'information et de communication y ont largement contribué.

La fragmentation publique

Rares sont aujourd'hui les administrations qui n'ont pas à gérer « leurs » relations internationales. Outre les ministères déjà cités, avec lesquels les MAE doivent com-

poser de longue date, ce sont désormais l'Intérieur, la Justice, l'Industrie, l'Équipement, l'Éducation, la Culture ou l'Environnement qui participent à l'action diplomatique à travers de multiples programmes et des équipes de « diplomates » aux statuts fort divers. Sur le terrain, nombre d'ambassades se transforment en agences de coopération et d'information dont le chef de mission n'est, au mieux, que le coordinateur. En 1997, 63 % des personnels travaillant officiellement sous l'autorité des ambassadeurs des États-Unis ou assimilés n'étaient pas employés par le Département d'État [55]. En pratique, ils rendaient donc compte, directement ou indirectement, à d'autres autorités de tutelle [32].

Parallèlement à cette concurrence interministérielle accrue, la position des MAE est doublement entamée. Par le haut d'abord, à travers la diplomatie de sommets et les échanges directs entre les chefs d'État et de gouvernement. Cette forme de relations interétatiques favorise la concentration des pouvoirs de négociation et de décision entre des groupes restreints de conseillers sous l'autorité directe du chef de l'exécutif. Les diplomates professionnels ne sont pas systématiquement écartés, mais ils ne sont pas nécessairement associés au plus haut niveau. En d'autres termes, le développement de la diplomatie de sommet ne s'explique pas seulement par des raisons « techniques » liées aux facilités du transport et de la communication modernes. Les responsables politiques en revendiquent l'intérêt à la fois pour contourner ce qu'ils perçoivent comme des lourdeurs bureaucratiques ou des résistances et pour réaffirmer leur légitimité et leur pouvoir [45, 20]. Cette tendance à la centralisation de l'action diplomatique entre les mains de l'exécutif s'illustre également par la collaboration d'envoyés spéciaux qui « doublent » les diplomates professionnels avec l'appui

de « cellules diplomatiques » particulières dépendant directement du chef de l'État ou du gouvernement.

Par le bas ensuite, ce sont les collectivités subnationales qui empiètent sur le territoire habituel des MAE. La crise économique des années 1970 et les déficits publics qui ont suivi avaient amorcé, selon des formes et dans des conditions différentes, un mouvement de partage des responsabilités avec l'État central (« nouveau fédéralisme », dévolution autonome ou décentralisation). Ce mouvement, amplifié par l'interdépendance et la régionalisation économiques, a accru l'autonomie des collectivités infra-étatiques, stimulé leurs initiatives pour attirer les investissements étrangers et, plus généralement, renforcé leur intérêt à toutes sortes de coopérations internationales. À titre d'exemple, en 1997, les cinquante États fédérés des États-Unis disposaient d'une représentation commerciale à l'étranger ; ils n'étaient que quatre en 1970 [39]. Variable selon les capacités des collectivités concernées (la Californie n'est pas la Lozère), cette nouvelle situation a contribué, pour les entités les plus richement dotées, au développement de « micro-diplomaties » [49], soit par lobbying auprès des instances centrales, soit par l'action internationale directe. Brouillant les frontières entre les intérêts fédéraux, nationaux et subnationaux, entre l'interne et l'externe, ces interventions locales à vocation internationale, dans des domaines aussi divers que l'économie, la formation, l'éducation, l'environnement ou l'aide au développement ne se substituent pas nécessairement aux contenus et aux procédures de la diplomatie centrale. Tantôt complémentaires, tantôt concurrentes, elles introduisent surtout un élément de complexité supplémentaire dans le rôle de pilotage officiellement dévolu aux MAE [27].

C'est dans le cadre de la diplomatie associative au sein d'une union d'États que les MAE semblent retrouver une

maîtrise plus complète de l'action. La coordination y est essentielle et favorable à la fonction de « tour de contrôle » (Hubert Védrine) que certains ministres des Affaires étrangères voudraient conférer à leur administration. La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne (UE) demeure ainsi un domaine réservé. Quant à la coordination interministérielle, dans la perspective des négociations entre les partenaires de l'Union, elle conforte le droit de regard horizontal des MAE ou des structures ministérielles chargées de suivre les Affaires européennes (suivant des modalités variables selon les pays membres) [37]. Néanmoins, dans un processus d'intégration poussé comme celui de l'Union européenne, la position des MAE est, là encore, concurrencée : soit par la négociation au sommet qui donne les impulsions essentielles (le Conseil européen des chefs d'État et de gouvernement), soit par la négociation quasi permanente du Conseil de l'Union dans laquelle dominent les ministères techniques ¹.

La fragmentation publique de la diplomatie d'État dans les pays développés est devenue une réalité massive peu contestable ². Les MAE tentent d'y faire face en revendiquant un rôle central de coordination entre les différentes structures gouvernementales [35]. Mais, en devant composer avec un agenda de plus en plus étendu et des ressources limitées, la tâche demeure nécessairement approximative.

1. Voir Frédéric Charillon (chap. 14).

2. En marge du rôle de l'exécutif, il faudrait ajouter le développement des activités internationales des autres organes constitutionnels de l'État (Parlements, cours constitutionnelles ou conseils économiques et sociaux). Sur le Parlement français, voir [2].

L'autonomie marchande

À l'heure où les États rivalisent d'initiatives pour soutenir la croissance et l'emploi, les diplomates n'échappent pas à la mobilisation. Celle-ci passe par un soutien et un accompagnement des entreprises nationales à l'étranger et par la promotion des avantages nationaux auprès des investisseurs étrangers potentiels¹. Chefs d'État et chefs de postes diplomatiques sont pareillement appelés à jouer les « VRP » des intérêts économiques nationaux. Cette situation n'est pas nouvelle, dans la mesure où la recherche d'opportunités commerciales a toujours eu partie liée avec l'activité diplomatique, de manière grandissante avec le développement de l'industrialisation occidentale et sous des formes institutionnelles qui se sont progressivement précisées à la fin du XIX^e siècle [1, p. 130-134 ; 56, p. 102-103].

Le mouvement n'a cessé de s'amplifier. D'une part, les entreprises sont devenues des acteurs de plus en plus courtisés ; en pesant sur les indices d'une « économie de bien-être » qui dominent désormais les compétitions électorales des régimes démocratiques, leurs performances sont l'objet de toutes les attentions. Pour des diplomates qui, traditionnellement, n'aimaient pas « servir les plats » [42, p. 170], il a fallu s'adapter. Les administrations diplomatiques se sont ainsi ouvertes à divers conseillers commerciaux, étrangers à « la Carrière », et parfois réorganisée de manière plus radicale (fusion des structures ministérielles du commerce international et des Affaires étrangères en Australie et au Canada). Parallèlement, les entreprises ont été également conviées à s'associer aux démonstrations de la diplomatie d'État (industriels accompagnant régulièrement les déplacements à l'étran-

1. Voir Guy Carron de la Carrière (chap. 9).

ger des représentants de l'État). On parle souvent de diplomatie économique pour désigner cette mobilisation diplomatique à des fins commerciales et, en ce sens, d'autres administrations peuvent paraître mieux préparées que les Affaires étrangères ¹.

D'autre part, les entreprises ont acquis des capacités accrues dès lors qu'elles ont pu se doter d'une organisation transnationale et jouer sur l'hétérogénéité du monde des États. À ce titre, le phénomène des entreprises dites multinationales (en fait, plus transnationales que multinationales) a introduit un élément de complexité supplémentaire dans la diplomatie des États. Conceptualisées sous le nom de « diplomatie triangulaire » [53], les relations interactives entre l'État d'origine des entreprises, l'État d'accueil et les entreprises elles-mêmes, soulignent surtout l'autonomie nouvelle des entreprises transnationales dans leurs relations avec les États. Des jeux d'influence, souvent facilités par la commune appartenance des décideurs avec l'élite du pouvoir, et des pressions diverses sont à l'œuvre pour obtenir tel ou tel avantage ou pour favoriser telle ou telle initiative. Mais l'autorité des entreprises ne se limite pas à ces marchandages d'autant que ceux-ci perdent en intérêt à mesure que les entreprises disposent de leurs propres contacts et de bureaux locaux pour la gestion courante de leurs affaires. Les postes diplomatiques ne sont plus des relais indispensables. Désormais, l'influence des entreprises transnationales sur le travail diplomatique se manifeste surtout à l'occasion de la préparation de négociations

1. La « diplomatie économique » n'a pas le même sens pour tous les auteurs. Certains la cantonnent pour l'essentiel à un effort de mobilisation économique de l'État et de ses administrations [Carron de la Carrière, 1998] tandis que d'autres y ajoutent le rôle actif, parfois concurrentiel, des acteurs économiques privés [Chavagneux, 1999]. Nous penchons pour la seconde orientation.

multilatérales (comme celles de l'Organisation mondiale du commerce) ou de conférences spécialisées (comme celles de l'Organisation mondiale de la santé) afin que les représentants de l'État reflètent au plus près les intérêts des principaux groupes concernés et défendent au mieux l'environnement normatif le plus favorable [15].

Qu'il s'agisse de valoriser les entreprises ou de composer avec leurs exigences, la diplomatie d'État est donc doublement contrainte par des impératifs économiques, politiquement plus sensibles, et des acteurs marchands, diplomatiquement plus actifs.

L'intrusion du social

La diplomatie d'État ne s'adapte pas seulement aux marchés, elle s'ouvre également aux sociétés. Avec plus ou moins de spontanéité selon les traditions administratives et le dynamisme des « sociétés civiles », le mouvement est général.

Bien que difficile à mesurer, l'influence des médias sur les orientations et les pratiques diplomatiques n'est pas nouvelle. Elle a suivi le développement des moyens d'information et de communication tout au long des deux derniers siècles et s'exprime à la fois de manière « horizontale » en fabriquant de « l'opinion publique » à partir d'opinions diverses, et de manière « verticale » en pesant, parmi d'autres facteurs, sur les processus décisionnels [12, 13]. Avec l'accélération de la transmission des données, le développement de réseaux de communication mondiaux et l'élargissement des audiences, c'est toute l'activité diplomatique de représentation et de négociation qui est pressée de s'adapter [24, 33]. La vitesse des événements, amorcée dans la deuxième moitié du XIX^e siècle avec le chemin de fer et le télégraphe, est

devenue une contrainte majeure de la « technodiplomatie » [16]. En ayant perdu le monopole de l'information, les diplomates sont en effet sommés de réagir rapidement, autrement que par la dénégation, et sous le regard d'observateurs qui sont parfois aussi bien sinon mieux renseignés qu'eux. Il ne s'agit pas seulement de journalistes ou de quelques personnalités autorisées, mais – la chose est plus nouvelle – d'organisations non gouvernementales (ONG) qui possèdent des capacités d'expertise propres à contredire les « vérités diplomatiques » [3].

Le monde des ONG n'est pas moins hétérogène que celui des États. Par la nature et l'étendue de leurs activités (coopération, développement, droits de l'homme, urgence humanitaire, environnement, protection de l'enfance, etc.), leur puissance financière et leur représentativité, les ONG du Nord présentent des profils variés [7]. Leurs relations avec les pouvoirs publics, et notamment avec les MAE, sont également variables, de la concurrence à l'association en passant par des collaborations ponctuelles [18]. Néanmoins, dans l'ensemble, ces organisations bénévoles exercent une forme de travail « para-diplomatique » (contacts, informations, soutiens) tantôt encouragé, tantôt freiné par les États, mais qui place les activités diplomatiques officielles en situation d'être toujours surveillées et, le cas échéant, relayées ou contestées. La reconnaissance et la valorisation du travail des ONG par les organisations intergouvernementales (OIG) accentuent la pression. Plus généralement, ce sont donc avec de nombreux acteurs et cette fois-ci avec des mouvements sociaux (ONG, partis, syndicats, associations, fondations, tiers secteur) que les diplomates doivent apprendre à agir tant au niveau des administrations centrales qu'à celui des postes diplomatiques et des organisations internationales. Si les pratiques changent plus ou moins rapidement devant ce que certains perçoivent comme de nouvelles

contraintes, la tonalité dominante des discours officiels indique clairement que la résistance à l'ouverture n'est plus de mise.

De manière difficilement réversible, le contenu et les méthodes diplomatiques n'appartiennent plus seulement aux diplomates professionnels. La concurrence intragouvernementale et l'immixtion d'acteurs non étatiques contraignent les administrations des Affaires étrangères à un effort permanent de collaboration et d'adaptation dont témoignent les multiples réformes de « modernisation » des MAE depuis les années 1970 [25]. À mesure que la diplomatie d'État s'ouvre et se diversifie, ce sont les frontières du public et du privé qui se brouillent, les intérêts nationaux et internationaux des acteurs impliqués qui se mêlent tandis que les orientations et les techniques se confondent au service d'une « diplomatie totale » [44, 24].

La diversification des méthodes

Plurielle quant à ses acteurs, la diplomatie est également diverse s'agissant de ses techniques. C'est là un point fréquemment relevé dans l'opposition classique entre « l'ancienne et la nouvelle diplomatie ». À grands traits, la première serait bilatérale, secrète et résidente tandis que la seconde serait multilatérale, publique et itinérante. La réalité est plus nuancée ; elle ne procède pas par exclusion mais plutôt par cumul. Ce qu'il faut retenir, au fil du temps, c'est moins une opposition qu'une addition de méthodes diplomatiques qui, prises une à une, présentent une nouveauté toute relative. Ainsi en va-t-il du multilatéralisme dont les alliances, les ligues, les coalitions ou les rencontres au sommet fournissent des exemples anciens. Si le recours aux négociations multila-

térales s'est développé en relation avec la croissance du nombre des acteurs étatiques et des organisations internationales, sa plus grande visibilité n'empêche pas les accords bilatéraux de demeurer quantitativement beaucoup plus importants dans les relations interétatiques : actuellement, la France est partie à plus de 6 000 traités et accords dont 80 % d'accords bilatéraux [14]. Ce que l'action diplomatique offre de plus nouveau, c'est donc moins telle ou telle méthode que la possibilité de les utiliser selon de multiples combinaisons.

La thèse de la complémentarité

Pour la plupart des auteurs, il n'y a pas d'opposition entre l'ancienne et la nouvelle diplomatie, mais seulement évolution et adaptation des outils et du style diplomatiques. C'est la complémentarité qui domine [52]. L'idée est communément acceptée s'agissant des relations entre la diplomatie multilatérale et la diplomatie bilatérale : les deux techniques sont perçues comme se renforçant mutuellement. La diplomatie multilatérale, entendue comme la négociation de positions entre trois acteurs ou plus ¹, profite des contacts bilatéraux et, réciproquement, le règlement de contentieux bilatéraux est largement facilité par la fréquentation prolongée ou répétée des forums internationaux [9, p. 74-76]. En parti-

1. Selon Ruggie, « What distinguishes the multilateral form from others is that it coordinates behavior among three or more *states on the basis of generalized principles of conduct* » (c'est nous qui soulignons). Cette définition nous paraît à la fois trop restrictive parce que les États ne sont pas les seuls acteurs à « coordonner » leurs positions de manière multilatérale et trop large parce que la définition de principes généraux de conduite est propre à de nombreuses négociations bilatérales ou multilatérales [48, p. 14].

culier, la participation à la diplomatie multilatérale des Nations unies, préparée, pour les mieux pourvus, par une série de consultations bilatérales, peut être aussi l'occasion de nouer ou de consolider certains contacts pour des pays qui disposent d'une représentation diplomatique bilatérale limitée [24, p. 200 ; 57, p. 173]. L'opposition diplomatie secrète-diplomatie publique n'est pas jugée plus pertinente par la majorité des auteurs. Dans un livre ancien mais toujours cité, Nicolson distinguait l'orientation politique qui pouvait être publique et les négociations qui devaient rester secrètes [43, p. 42]. Moins rétifs aux prétendus « caprices de l'opinion » ou contraints de s'en accommoder par la force des choses dans les démocraties libérales, les auteurs plaident aujourd'hui dans des termes relativement inchangés. Ni le secret ni la publicité n'ont de valeur absolue. Tout est affaire de proportion, de mesure ou de degré pour concilier les exigences de la transparence et les impératifs de l'efficacité [52, p. 203 ; 28, p. 131-136]. Il en va de même de cette catégorie un peu floue de la « diplomatie non officielle » qui vise des interventions tantôt purement privées tantôt officiellement soutenues par les pouvoirs publics et qui est globalement considérée comme une contribution à la diplomatie officielle plus que comme une alternative [6, 46]. Quant à la diplomatie itinérante, illustrée par les « navettes » (*shuttle diplomacy*) de certains diplomates ou envoyés spéciaux chargés de faciliter le règlement d'un conflit entre des parties qui n'ont pas de relations entre elles¹, elle contourne parfois provisoirement l'institution des diplomates résidents, mais ne remet pas en cause ses fonctions.

La liste des « complémentarités » pourrait être allongée : l'action diplomatique personnalisée de certains repré-

1. Voir I. William Zartman (chap. 10).

sentants peut se combiner avec la négociation diplomatique routinisée des administrations ; la diplomatie de sommets n'empêche pas le développement d'une diplomatie de conférences dans le cadre d'organisations et de forums internationaux¹. Au sein de l'Organisation des Nations unies, elle peut également s'accompagner d'une « diplomatie associative » entre des organisations régionales, etc.

La multiplication des méthodes diplomatiques pour se rencontrer et négocier n'est plus à établir. En revanche, l'idée selon laquelle ces méthodes formeraient un tout relativement neutre est plus contestable. Le thème de la complémentarité est une façon de suggérer la capacité d'adaptation de la diplomatie mais la démonstration n'est acquise qu'au prix d'une lecture étroitement fonctionnelle des activités diplomatiques.

L'extension des usages politiques

Tant que les méthodes demeuraient réduites à quelques usages partagés par un club restreint de dignitaires, les interventions diplomatiques n'offraient qu'un terrain de manœuvre limité. La diversification des techniques disponibles et l'accroissement du nombre des acteurs ont élargi les opportunités d'instrumentalisation des outils diplomatiques. Parce que les acteurs peuvent jouer alternativement ou concurremment sur plusieurs modes d'action, ils en calculent les coûts et les avantages, en

1. La notion de diplomatie de conférences s'est progressivement substituée à celle de « diplomatie parlementaire », plus étroite et ne couvrant que l'activité diplomatique des réunions officielles [31, p. 8]. Dans ce sens ancien, la « diplomatie parlementaire » n'est pas à confondre avec l'activité internationale des Parlements, voir *supra*, note 2.

font un foyer de ressources et politisent leurs usages. Le choix du bilatéralisme et/ou du multilatéralisme est une décision politique tout comme le recours aux négociations secrètes et/ou publiques. Il en va de même pour l'utilisation de telle ou telle forme de diplomatie (résidente, itinérante, de sommet ou administrative, etc.). Aucune technique diplomatique n'est neutre et leurs combinaisons le sont encore moins : elles donnent du jeu à l'action et augmentent proportionnellement le poids des calculs dans les engagements. Loin de la vision aseptisée d'une collection de méthodes complémentaires, les techniques diplomatiques se donnent ici comme un arsenal de moyens tactiques au service d'intérêts particuliers.

Le multilatéralisme n'est ainsi qu'un moyen parmi d'autres, même s'il n'est pas que cela. Encouragé par les États-Unis en 1945 pour reconstruire le monde d'après-guerre, il est également porteur d'une conception libérale de l'ordre international, à la fois ouverte et collective, destinée à faciliter le libre-échange et la démocratie politique. Mais, en pratique, c'est d'abord la coopération « minilatérale » des puissances occidentales (les États-Unis et leurs partenaires atlantiques) qui a constitué le contenu essentiel du multilatéralisme [30, p. 295-326]. Par la suite, lorsque le multilatéralisme est devenu « omnilatéral » en incluant tous les États du système international ou la plupart d'entre eux, son fonctionnement est devenu bien plus conflictuel. Les retraits unilatéraux ou les menaces de retrait des plus puissants, les pratiques de coalitions [36, p. 94-111] et les multiples marchandages ont politisé ses usages, réduit son efficacité et laissé une grande liberté aux États pour négocier bilatéralement dans le même temps. Lorsque Ruggie affirme que le multilatéralisme est une « forme organisationnelle exigeante » [48, p. 12] impliquant notamment de renoncer aux avantages temporaires ainsi qu'à une

conception étroite des intérêts nationaux ou à la constitution de coalitions, c'est une forme idéale de multilatéralisme qu'il désigne et non son fonctionnement réel. Celui-ci est beaucoup plus laborieux. Si les parties persistent à s'y associer, c'est à la fois par intérêt (avantages directs ou ralliement de participants à leur cause), par crainte de ce que les autres pourraient décider (mieux vaut être dans le jeu qu'à l'extérieur) et par routine (dont les agréments ne sont pas les dernières motivations des professionnels concernés) [54]. En d'autres termes, le cadre multilatéral doit servir : aux États pour qu'ils en usent [47, sur l'instrumentalisation des institutions internationales de sécurité par les États-Unis sous la présidence Clinton] et aux acteurs non étatiques pour qu'ils le perçoivent et le revendiquent comme un facteur de démocratisation des relations internationales [51]. La question du recours au multilatéralisme n'est donc pas seulement celle des ressources propres à cette technique diplomatique, mais celle de ses avantages et de ses inconvénients comparés à ceux du bilatéralisme. C'est le choix entre plusieurs méthodes qui accroît la part des calculs et de la politisation.

Des observations comparables peuvent être faites s'agissant des recours combinés au secret et à la publicité dans l'action diplomatique. L'augmentation du nombre des participants aux négociations internationales, l'extension de la couverture médiatique et la mobilisation potentielle de certains secteurs organisés de l'opinion publique ont fragilisé les pratiques du secret. Désormais, tôt ou tard, ce qui a été caché risque d'être dévoilé. Plus que jamais, il est donc nécessaire de « gérer » la communication pour éviter l'embarras de révélations non contrôlées ou, au contraire, pour provoquer des « fuites » qui donneront l'avantage [5]. Tant que le secret était le mode quasi exclusif des pratiques diplomatiques, l'*information* était

essentiellement celle recueillie sur les partenaires-adversaires. À cette information traditionnelle, s'est ajoutée, avec la publicisation des activités diplomatiques et notamment des négociations, *une politique de l'information* qui n'est autre que la gestion calculée du secret et de la publicité. Là encore, le choix entre plusieurs options accroît l'opportunité des « coups politiques ».

À en croire Barston, la diversification des méthodes diplomatiques serait caractéristique d'une « période de transition » pendant laquelle la communauté internationale chercherait à s'adapter au nombre et à la complexité [4, p. 120 et 252]. L'innovation diplomatique est assurément une affaire d'adaptation à la qualité et à la multiplication des acteurs, à l'état des moyens de communication et à l'étendue des objets de négociation. En ce sens, les techniques diplomatiques sont en état de perpétuel ajustement. Mais on peut également penser que l'enchevêtrement des méthodes et leur usage tantôt complémentaire, tantôt concurrent, est un trait structurel de la « nouvelle diplomatie ». Une autre expression de la « diplomatie totale ».

La diplomatie comme système

L'ensemble complexe constitué par une pluralité d'acteurs et de méthodes diplomatiques ne permet plus de définir la diplomatie comme « la conduite des relations entre États souverains par l'intermédiaire de représentants accrédités » [29, p. 936]. C'est à une conception plus globale qu'il faut désormais s'attacher en visant un système d'acteurs multiples disposant de méthodes diverses pour coordonner des positions d'intérêt commun dans un environnement compétitif et parfois hostile.

De l'angle d'ouverture retenu dépendent largement les réponses apportées à la sempiternelle question du « déclin de la diplomatie ». En effet, de deux choses l'une : soit la définition de la diplomatie demeure restrictive et il est inévitable de pointer des évolutions qui *relativisent* la part de la diplomatie traditionnellement étatique, résidente et bilatérale ; soit, l'approche est plus large et, dans ce cas, les nouveaux intervenants, leur mobilisation et leurs transactions avec les pouvoirs publics sont autant d'éléments qui témoignent du renouvellement de la diplomatie. En d'autres termes, la question du « déclin de la diplomatie » a toutes les apparences d'un faux débat dans la mesure où il convient d'abord de définir la diplomatie avant de statuer sur son éventuel « déclin ». Mieux vaut donc penser que si une forme de diplomatie essentiellement tournée vers la reconnaissance du système des États connaît un déclin *relatif*, c'est parce qu'elle s'est élargie à d'autres domaines que ceux de la « haute politique » et que d'un exercice réservé à quelques professionnels, elle s'est transformée en un système d'action à voies multiples. D'un âge à l'autre, la diplomatie reste active, mais ce n'est plus tout à fait la même.

L'essor de la diplomatie multiple

On ne compte plus les diverses conceptualisations qui tentent de saisir ce qui fait la spécificité de la diplomatie contemporaine : nouvelle, moderne, globale, totale, multi-niveaux, multi-multilatérale, etc. Parmi les plus récentes, la notion de « diplomatie catalytique », proposée par Hocking a l'intérêt de récapituler certaines tendances de la recherche en soulignant « la symbiose croissante entre les activités des représentants étatiques et non étatiques »

et l'émergence d'une véritable « communauté de politique étrangère » à travers les multiples interactions qui se déroulent entre les acteurs concernés par l'action extérieure de l'État [26]. Ce constat rejoint celui des nombreuses « invasions » recensées par Marshall et qui ont transformé la scène diplomatique : de « l'invasion économique » à « l'invasion sociale » en passant par « l'invasion » des nouveaux acteurs, des nouveaux domaines d'intervention et des nouveaux moyens d'information et de communication [38, p. 10-18]. L'inventaire est toujours perfectible [34], mais les adaptations de la diplomatie d'État s'imposent de toutes parts. Même lorsque certaines conjonctures de crise redonnent aux fonctions sécuritaires de l'État une place de premier plan et que les initiatives diplomatiques sont clairement recentrées autour des administrations spécialisées, celles-ci doivent toujours composer avec des mouvements d'opinion internes, des ONG sur le terrain ou d'éventuels intérêts économiques à ménager. En règle générale, les fils de l'action diplomatique se tissent donc, de plus en plus, par des voies multiples. C'est cette diplomatie à voies multiples (*multi-track diplomacy*), particulièrement bien identifiée dans le cas des missions de « maintien de la paix » [19], qui conduit à penser la diplomatie comme un système, c'est-à-dire comme un ensemble d'acteurs étatiques et non étatiques dans lequel l'action de chacun est plus ou moins dépendante de celle des autres. Tant que les processus de décloisonnement administratif et d'autonomisation des acteurs publics et privés, largement induits par les effets de l'internationalisation, se poursuivront, cette nouvelle configuration diplomatique risque d'être durable. Elle ouvre de nouveaux champs de recherche en interrogeant les relations intra-systémiques d'une « communauté diplomatique » qui ne se limite plus aux initiatives et aux personnels des ministères des Affaires

étrangères ou de leurs équivalents administratifs : relations horizontales pour saisir le degré de coopération entre tous les acteurs impliqués et relations verticales pour apprécier le degré de cohérence de l'ensemble.

L'unité systémique en question

C'est l'État qui signe les accords et les traités internationaux ; c'est lui qui représente et engage le pays au plan bilatéral et multilatéral ; c'est lui qui, le plus souvent, possède les ressources et les capacités les plus étendues et les plus diversifiées. L'État, à travers certains de ses acteurs, reste donc la pièce centrale du « système diplomatique ». L'exécutif, notamment, et les administrations spécialisées sont au cœur du dispositif : c'est autour d'eux que vont s'organiser les réactions et les initiatives ; c'est vis-à-vis d'eux que vont se définir les collaborations et les conflits. Dans le système de la diplomatie à voies multiples, l'État occupe la « piste » essentielle¹. Il est contraint par les effets du système auquel il appartient, mais il demeure la référence principale de ce système. C'est à lui que reviennent la coordination et le contrôle afin que le système conserve, sinon une unité d'action, du moins une certaine complémentarité entre ses composantes en évitant les contradictions et en canalisant les différends.

À ce titre, l'État est un interlocuteur central et contesté. Vers lui, convergent des demandes contradictoires : certaines réclament plus d'État pour assurer l'effectivité des

1. L'idée de voies multiples tire son origine de la distinction entre la voie officielle des relations intergouvernementales (*Track I*) et l'ensemble des méthodes diplomatiques informelles et non gouvernementales (*Track II*), voir [41, 1990].

engagements internationaux souscrits, mais d'autres, émanant parfois des mêmes acteurs, revendiquent moins d'État pour faire avancer la cause d'une justice internationale au détriment des arrangements politiques de nature interétatique. La diplomatie étatique n'échappe pas à ces tensions. Dans le premier cas, elle est perçue comme une condition de reproduction de la société des États et comme un gage de sa stabilité au moyen de règles fonctionnelles communément acceptées. Au fond, dans le monde tel qu'il est, il n'y aurait pas d'alternative à la diplomatie [57]. Dans le second cas, la diplomatie est considérée comme un mécanisme de perpétuation des inégalités sous couvert de règles formelles et comme un instrument des souverainetés étatiques qui fait obstacle à l'émergence d'une « société mondiale ». La diplomatie d'État serait devenue dysfonctionnelle ¹.

Ni l'une ni l'autre de ces conceptions n'est convaincante pour la simple raison que la diplomatie d'État n'est plus seule. Il faut sans doute s'en féliciter si la « diplomatie multiple » qui l'englobe désormais est une façon de rendre plus transparents le rôle des acteurs et le choix des méthodes qui concourent à la politique extérieure d'un État. En ce sens, les transformations de la diplomatie ne se déclinent pas sur un registre techniquement neutre ; elles ont une portée politique qui affecte directement la définition et les orientations de la politique étrangère. Mais il faut également s'inquiéter des risques d'une excessive dispersion de la « diplomatie multiple ». L'efficacité est aussi une condition de l'autorité de l'État.

1. Modelski a été l'un des auteurs les plus radicaux sur ce point. Jugeant la diplomatie comme « la part la plus scintillante (*glittering*) et spectaculaire du système des États-nations », il estime qu'« une réduction de son rôle pourrait être une condition nécessaire » à une meilleure prise en compte des « intérêts mondiaux » [40, p. 191-192 ; 204].

Il n'est pas sûr que son effacement profite à la démocratie et à un ordre international plus solidaire. Ici non plus, la diplomatie n'est pas un objet secondaire ; penser son évolution est une autre manière de penser celle de l'État dans les relations internationales.

Guillaume DEVIN

Bibliographie

1. Anderson (Matthew S.), *The Rise of Modern Diplomacy*, Londres, Longman, 1993.
2. Assemblée nationale et Sénat, *La diplomatie parlementaire*, Actes du colloque organisé par l'Assemblée nationale et le Sénat, Paris, 23 mai 2001.
3. Aviel (Jo-Ann F.), « Non Governmental Diplomacy », dans James P. Muldoon Jr, JoAnn F. Aviel, Richard Reitano, Earl Sullivan (eds), *Multilateral diplomacy and the United Nations Today*, Boulder (Col.), Westview Press, 1999.
4. Barston (Ronald P.), *Modern Diplomacy*, Londres, Longman, 2^e éd., 1997 (1988).
5. Berding (Andrew), « Quiet vs Unquiet Diplomacy », dans Elmer Plischke (ed.), *Modern Diplomacy. The Art and the Artisans*, Washington, American Enterprise Institute, 1979.
6. Berman (Maureen R.), Johnson (Joseph E.), « The Growing Role of Unofficial diplomacy », dans Maureen R. Berman, Joseph E. Johnson (eds), *Unofficial Diplomats*, New York, Columbia University Press, 1977.
7. Boli (John), Thomas (George, M.) (eds), *Constructing the World Culture : International non-governmental Organizations since 1875*, Stanford (Cal.), Stanford University Press, 1999.
8. Bull (Hedley), *The Anarchical Society*, Basingstoke, Macmillan Press, 2^e éd., 1995 (1977).

9. Calvet de Magalhaes (José), *The Pure Concept of Diplomacy*, New York, Greenwood Press, 1988.
10. Carron de la Carrière (Guy), *La diplomatie économique : le diplomate et le marché*, Paris, Economica, 1998.
11. Chavagneux (Christian), « La diplomatie économique : plus seulement une affaire d'États », *Pouvoirs*, 88, janvier 1999.
12. Cohen (Samy), « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
13. Cohen (Yoel), *Media Diplomacy. The Foreign Office in the Mass Communication Age*, Londres, Frank Cass, 1986.
14. Conseil d'État, *La norme internationale en droit français*, Paris, La Documentation française, 2000.
15. Cutler (A. Claire), Haufler (Virginia), Porter (Tony) (eds), *Private Authority and International Affairs*, Albany (NY), State University of New York Press, 1999.
16. Der Derian (James), *On Diplomacy : a Genealogy of Western Estrangement*, Oxford, Blackwell, 1987.
17. Devin (Guillaume), « L'internationalisation de la société française », *Annuaire français de relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2001.
18. Devin (Guillaume), « Les ONG et les pouvoirs publics : le cas de la coopération et du développement », *Pouvoirs*, 88, janvier 1999.
19. Diamond (Louise), Mac Donald (John), *Multi-Track Diplomacy. A System Approach to Peace*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press, 1996.
20. Dunn (David H.), « What is Summitry ? », dans David H. Dunn (ed.), *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Basingstoke, Macmillan, 1996.
21. Elias (Norbert), *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues, Les Éditions de l'Aube, 1991 (1970).
22. Elias (Norbert), *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975 (1939).

23. Freeman (Charles W.), *Arts of Power : Statecraft and Diplomacy*, United States Institute of Peace Press, 1997.
24. Hamilton (Keith), Langhorne (Richard), *The Practice of Diplomacy. It's evolution, theory and administration*, Londres et New York, Routledge, 1995.
25. Hocking (Brian), « Foreign Ministries : Redefining the Gatekeeper Role », dans Brian Hocking (ed.), *Foreign Ministries. Change and Adaptation*, Basingstoke, Macmillan Press, 1999.
26. Hocking (Brian), « Catalytic Diplomacy : Beyond "Newness" and "Decline" », dans Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, New York, Palgrave, 1999.
27. Hocking (Brian), *Localizing Foreign Policies. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Basingstoke, Macmillan Press, 1993.
28. Ikle (Fred Charles), *How Nations Negotiate*, New York, Harper and Row Publishers, 1964.
29. James (Alan), « Diplomacy and International Society », *International Relations*, 6 (6), novembre 1980.
30. Kahler (Miles), « Multilateralism with Small and Large Numbers », dans John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.
31. Kaufmann (Johan), *Conference Diplomacy. An Introductory Analysis*, Basingstoke, Macmillan Press, 3^e éd., 1996 (1968).
32. Kennan (George F.), « Diplomacy without Diplomats ? », *Foreign Affairs*, 76 (5), septembre-octobre 1997.
33. Kurbalija (Jovan), « Diplomacy in the Age of Information Technology » dans Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, New York, Palgrave, 1999.
34. Langhorne (Richard), « Current Developments in Diplomacy : Who are the Diplomats Now ? », *Diplomacy and Statecraft*, 8 (2), juillet 1997.
35. Langhorne (Richard), Wallace (William), « Diplomacy towards Twenty-first Century », dans Brian Hocking (ed.), *Foreign Ministries. Change and Adaptation*, Basingstoke, Macmillan Press, 1999.

36. Leigh-Phippard (Helen), « The Influence of Formal Groups in Multilateral Diplomacy », dans Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, New York, Palgrave, 1999, p. 94-110.
37. Lequesne (Christian), *Paris-Bruxelles. Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1993.
38. Marshall (Peter), *Positive Diplomacy*, Basingstoke, Macmillan Press, 1997.
39. Mathews (Jessica T.), « Power Shift », *Foreign Affairs*, 76 (1), 1997.
40. Modelski (George), *Principles of World Politics*, New York, The Free Press, 1972.
41. Montville (Joseph V.), « Transnationalism and the Role of Track Two Diplomacy », dans Kenneth M. Jensen, Willard S. Thompson et al., *Approaches to Peace : An Intellectual Map*, Washington DC, United States Institute of Peace, 1990.
42. Mowat (Robert Balmain), *Diplomacy and Peace*, Londres, Williams and Norgate Ltd, 1935.
43. Nicolson (Harold), *Diplomacy*, Washington DC, Institute for the Study of Diplomacy, nouvelle éd., 1988 (1939).
44. Plischke (Elmer), « The New Diplomacy », dans Elmer Plischke (ed.), *Modern Diplomacy. The Art and the Artisans*, American Enterprise Institute, Studies in Foreign Policy, 1979.
45. Putnam (Robert D.), Baynes (Nicholas), *Hanging Together. Cooperation and Conflict in the Seven-Power Summits*, Londres, Sage Publications, 1987.
46. Rouhana (Nadim N.), « Unofficial Intervention : Potential Contributions to Resolving Ethno-national Conflicts », dans Jan Melissen (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, New York, Palgrave, 1999.
47. Roy (Martin), David (Charles-Philippe), Racicot (Jean-Philippe), « Discours multilatéraliste, leadership réaliste : l'évolution de la conduite institutionnelle de sécurité des États-Unis sous Clinton », *Études internationales*, 30 (2), juin 1999.

48. Ruggie (John Gerard), « Ultilateralism : the Anatomy of an Institution », dans John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993.
49. Rutan (Gerard F.), « Micro-Diplomatic Relations in the Pacific Northwest : Washington State-British Columbia Interactions », dans Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche, Garth Stevenson (eds), *Perforated Sovereignties and International Relations*, New York, Greenwood Press, 1988.
50. Schelling (Thomas), *Arms and Influence*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1966.
51. Smouts (Marie-Claude), « Multilateralism from Below : a Prerequisite for Global Governance », dans Michael G. Schechter, *Future Multilateralism. The Political and Social Framework*, Tokyo, United Nations University Press, 1999.
52. Sofer (Sasson), « Old and New Diplomacy : a Debate Revisited », *Review of International Studies*, 14 (3), juillet 1988.
53. Stopford (John M.), Strange (Susan), Henley (John S.), *Rival States, Rival Firms : Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
54. Strange (Susan), « The Poverty of Multilateral Diplomacy », dans Geoffrey R. Berridge, A. Jennings (eds), *Diplomacy at the UN*, Basingstoke, Macmillan, 1985.
55. Talbott (Strobe), « Globalization and Diplomacy : a Practitioner's Perspective », *Foreign Policy*, 108, automne 1997.
56. Taylor (Jeremy), « Private-Sector Diplomats in the Global Economy : Skills for Survival », dans James P. Muldoon Jr, JoAnn F. Aviel, Richard Reitano, Earl Sullivan (eds), *Multilateral Diplomacy and the United Nations Today*, Boulder (Col.), Westview Press, 1999.
57. Watson (Adam), *Diplomacy. The Dialogue between States*, Londres, Eyre Methuen, 1982.

Chapitre 9

Omniprésente économie

La principale matière première des relations internationales est visiblement devenue économique. L'équilibre mondial, la puissance des nations, la prévention des crises, les facteurs de tension s'expriment avant tout en termes d'organisation des échanges, de système financier, de contrôle de l'inflation, de taux de croissance, d'inégalités du développement, d'endettement des uns ou d'excédent des autres, autant de dossiers économiques qui reviennent inlassablement à l'ordre du jour des grandes réunions internationales, que ce soit au G7-G8, aux assemblées des organisations internationales ou au forum de Davos [6, 7, 23]. Ce sont également les moyens de pression qui sont devenus économiques : des programmes d'aide sont lancés pour séduire ou des sanctions pour contraindre [12]. Enfin, les chefs d'entreprise font désormais partie intégrante du programme des voyages officiels. Dans le même temps, des guerres d'indépendance, des conflits ethniques, des débats sur les systèmes de défense, l'Afrique, la Yougoslavie ou la Palestine nous rappellent que tout ne peut être ramené à des calculs financiers ou commerciaux.

Il semble donc qu'une relation complexe s'établisse entre les composantes politiques et économiques de la vie internationale, et il est vraisemblable que cette relation s'équilibre différemment selon les niveaux où elle s'exerce. L'économie est bien omniprésente mais à quel titre ? Comme aspect inévitable des situations politiques parce que inhérente à toute activité humaine ? Comme horizon politique à atteindre puisque le bien-être et la richesse sont des aspirations universellement partagées ? Comme conséquence de toute décision politique ? Ou, tout simplement, comme habillage moderne des luttes pour la survie et pour le pouvoir, que l'histoire a toujours connues ? Où sont les apparences et où est la réalité ? La réponse ne peut émerger que du repérage des points d'application des facteurs économiques, et de l'évaluation de leur rôle (des données ? des moyens ? une contrainte ?) dans les finalités des politiques étrangères. Quel poids l'économie prend-elle dans la formulation de la diplomatie ? Est-il sage de s'y soumettre ? Est-il possible de la dominer ?

L'apparence du tout économique

Une lecture rapide de la vie internationale pourrait suggérer que l'économie accapare la scène internationale et supprime les volontés politiques. Le flux des échanges, les fluctuations de prix, les investissements et les mouvements de fonds, facteurs essentiels de croissance, de richesse, de puissance et d'autorité internationale, balaient la planète d'une extrémité à l'autre. L'impression domine alors d'un abaissement des États devant les marchés dont les lois, voire la « dictature » s'imposent aux autorités démocratiques. Ces dernières auraient d'ailleurs baissé les bras, convaincues que les

marchés sont les meilleurs décideurs, et que de moins en moins de domaines doivent faire l'objet de décisions politiques. Il s'ensuivrait une « marchandisation à l'échelle planétaire ¹ » et un déplacement de la diplomatie vers le démarchage commercial international, ses agents se transformant en commis voyageurs.

Dans la même ligne, la notion de « guerre économique » fait une belle carrière. Prenant acte du soutien que tous les pays accordent à leurs entreprises sur les marchés étrangers, d'aucuns y voient l'exutoire moderne du sentiment guerrier qui sommeille chez tous les peuples lorsque leurs intérêts sont menacés. Et, à défaut de conflits armés qui se font rares entre pays développés, ils décrivent l'histoire contemporaine avec un vocabulaire militaire appliqué aux relations économiques internationales : les services diplomatiques et les entreprises seraient des armées qui mobilisent leurs forces au service d'une stratégie, les États sont soupçonnés d'enfermer leurs marchés dans des forteresses...

Moins polémiques mais tout aussi convaincus du rôle moteur des forces économiques, des observateurs tels Paul Kennedy [13], Jeffrey Garten [8], Edward Luttwak [18] et Lester Thurow [25] ont annoncé, au tournant des années 1990, l'effacement de la géopolitique devant la géo-économie. Avec l'effondrement de l'URSS, ils voyaient la confrontation Est-Ouest faire place à celle de blocs économiques concurrents. Dans une optique plus conceptuelle, l'interpénétration de la conflictualité interétatique et de la concurrence économique globale fait, depuis quelques années, l'objet de travaux menés aussi bien par

1. Voir Susan George, « Le commerce avant les libertés, fuite en avant devant la "marchandisation" », *Le Monde diplomatique*, novembre 1999. Voir aussi George Ross, « Un seul objectif, faire des affaires », *Le Monde diplomatique*, août 1999.

des politologues qui cherchent à appréhender l'importance des données économiques que par des économistes qui tentent de réintégrer les phénomènes de puissance dans l'étude des relations économiques internationales. Après plusieurs précurseurs ¹ et après avoir enregistré l'influence croissante de certains analystes sur les décideurs eux-mêmes ², les recherches de Robert Gilpin [9], de Charles P. Kindleberger [16], de Robert Keohane et Joseph Nye [14] ou de Susan Strange [24] ont poursuivi cette problématique à la fin des années 1980 et dans les années 1990 ³.

De nombreux exemples pourraient confirmer la subordination des objectifs politiques aux impératifs économiques. Ainsi les relations des États-Unis avec la Chine. En dépit de la répression et des atteintes aux droits de l'homme, de programmes nucléaires suspects et d'un désaccord fondamental avec Pékin sur Taïwan, Washington ne peut se permettre de négliger la septième nation commerçante du globe, le second détenteur mondial de devises, et un pôle de croissance exceptionnel (7 % sur la longue période en dépit de la crise asiatique) qui, en ne dévaluant pas en 1997-1998, a évité l'effondrement complet de l'Asie. Les États-Unis lui avaient accordé la clause de la nation la plus favorisée dès 1979. Quelques années plus tard, Bill Clinton a d'abord lié son renouvellement à un meilleur respect des droits de l'homme, avant de les mettre au second plan et de qualifier ses relations

1. En France, voir François Perroux, *L'économie du xx^e siècle*, Paris, PUF, 1969 (3^e éd.).

2. Walt W. Rostow, *Eisenhower, Kennedy, and Foreign Aid*, Austin, Texas University Press, 1985. Ses travaux ont influencé la politique menée par Eisenhower (voir aussi [12]), Kennedy et Johnson vis-à-vis des pays en développement (voir aussi [21]).

3. Pour un ouvrage français, voir Maurice Byé, Gérard Destanne de Bernis, *Relations économiques internationales*, Paris, Dalloz, 1987 (5^e éd.).

avec la Chine d'« engagement constructif » pour un « partenariat stratégique ». Pendant sa campagne, George W. Bush a déclaré qu'il mettrait un terme à cette politique. Mais pourra-t-il négliger les 57 milliards de déficit des États-Unis vis-à-vis de ce pays, les capitaux qu'ils y investissent et qui les placent au premier rang des pourvoyeurs de fonds, enfin l'activisme des milieux d'affaires motivés par les débouchés potentiels de ce pays de 1,3 milliard d'habitants ? Pourra-t-il éviter de l'intégrer à part entière dans le jeu économique mondial, et de le faire participer à la régulation des marchés ? Dans cette optique, l'admission à l'OMC est un enjeu majeur à la fois pour Washington, pour l'Union européenne et pour Pékin qui, cherchant à attirer des capitaux, à développer ses exportations et à gagner en respectabilité, a entamé des négociations en vue de son adhésion dès 1985.

On pourrait cependant déchiffrer différemment les mobiles des deux protagonistes : les États-Unis seraient animés de la volonté de contrôler un concurrent dans un réseau d'interdépendances favorable à leur prééminence stratégique, et la Chine souhaiterait éliminer toute situation d'infériorité incompatible avec sa conception de l'indépendance. On discerne alors, derrière les méthodes et les objectifs bien évidents du tout économique, des finalités politiques déterminantes.

La permanence des finalités politiques

Dans tous les cas où des moyens économiques ne sont mis en œuvre que pour appuyer des initiatives diplomatiques, l'action économique est bien sous-tendue par un dessein politique. Ainsi, la multiplication depuis plusieurs années des sanctions commerciales et financières ne correspond pas à un développement de la diplomatie

économique, mais à la facilité d'emploi de mesures économiques pour faire pression sur un pays. Aisément modulables, elles sont moins encombrantes que les démonstrations militaires, et restent pénalisantes dans un monde d'interdépendances multiples où l'isolement constitue une lourde entrave. Mais leur efficacité reste incertaine. Leurs résultats sont parfois décevants, voire contre-productifs, au regard de leurs objectifs politiques : rien n'a changé à Cuba, Saddam Hussein et Muhammad Kadhafi sont encore au pouvoir, l'Inde n'a pas renoncé à son armement nucléaire et l'arme du pétrole maniée par les producteurs arabes n'a pas infléchi la politique occidentale vis-à-vis d'Israël. La résistance des forces politiques face aux contraintes économiques est donc forte. Paradoxalement, le sanctionneur peut même se sanctionner lui-même puisqu'il se ferme des débouchés et risque de voir ses entreprises supplantées par la concurrence.

La véritable diplomatie économique consiste en autre chose : c'est la poursuite d'objectifs économiques avec des moyens divers (économiques, militaires, juridiques...). Son développement récent tient à une certaine autonomie de la sphère économique par rapport à la politique pure, ainsi qu'à son extension au-delà des seules relations commerciales (pour englober les finances, l'écologie, etc.). Les négociations économiques ne sont plus l'accessoire de vastes transactions politiques ou militaires, mais existent par elles-mêmes. La construction européenne en est un bon exemple, dont la substance repose sur des accords d'ouverture des marchés, de convergence des politiques économiques, de normes communes, d'adoption d'une monnaie nouvelle... Cette autonomie de l'économie n'exclut pas toutefois une vision politique, certes à long terme, mais qui justifie en fin de compte toute la construction. L'euro n'est pas

qu'une affaire de financiers, c'est également un grand projet politique : construire l'Europe comme une grande puissance pour les uns, comme un espace d'échanges et de liberté pour les autres, ou encore comme un modèle civique au regard des normes de l'État de droit, de la coopération internationale et des droits de l'homme.

Notre époque, apparemment si sensible aux conditions économiques de son existence, ne manque pas de situations dans lesquelles la rationalité économique a été de peu de poids. De nombreux mouvements de décolonisation eurent des bases uniquement politiques : l'émancipation était placée davantage dans l'exercice d'une souveraineté ou dans l'accomplissement d'une fierté nationale, que dans une prospérité immédiate. En Europe, la Slovaquie n'a pas raisonné différemment lorsqu'elle s'est séparée de la République tchèque, de même que les mini-États issus de l'ex-Yougoslavie : la revendication d'une identité nationale a fait peu de cas des difficultés qui attendent les unités économiques trop petites. Dans les conflits africains aux dimensions ethniques ou religieuses, les facteurs économiques n'interviennent qu'en second plan, pour financer les opérations ou parce que les vainqueurs espèrent conquérir du même coup les moyens de s'enrichir. Sur d'autres enjeux comme la non-prolifération nucléaire, la lutte contre le terrorisme, le projet américain de bouclier antimissile, le réseau des alliances ou l'avenir de l'OTAN, la dimension économique ne prime pas non plus.

L'économie est donc loin de régner sans partage sur les finalités des diplomaties. Son importance semble même parfois cyclique ou fruit des circonstances. Sur le long terme, on constate des périodes d'intense activité politique entrecoupées de longues années consacrées à résoudre des problèmes économiques. La fin du XIX^e siècle en est un exemple, lorsque, sur fond de révolution indus-

trielle, la consolidation des empires coloniaux et l'instauration du libre-échange (dont le traité franco-anglais de 1860 avait donné le coup d'envoi) en étaient les enjeux principaux. Le premier quart du ^{xx}e siècle remit la politique au premier rang, en se jetant dans une guerre qui déstabilisa l'économie mondiale à un point tel que les années 1920 et 1930 se consacrèrent à tenter de la remettre en ordre. L'échec des efforts entrepris, le conflit mondial qui s'ensuivit et la guerre froide qui lui succéda ont remis la politique au premier rang, conduisant les diplomaties à se concentrer sur l'équilibre entre les deux superpuissances, sur la concurrence entre les modèles de gouvernement et sur les questions de sécurité internationale, d'alliance et de dispositifs militaires. Avec l'effondrement de l'URSS, la disparition de l'ennemi et de la menace militaire globale qu'il représentait, les relations internationales ont repris une tournure économique. Elles s'organisent autour de marchés ouverts et de transactions libres, gage d'une prospérité engageant les peuples, pense-t-on, sur la voie de la paix et de la démocratie.

Mais ce n'est pas seulement parce que les grandes confrontations politiques semblent s'être estompées (même l'opposition Nord-Sud !) : c'est aussi parce que la réorganisation des relations économiques devient urgente : la fin des accords de Bretton Woods n'est pas complètement digérée, le système financier international reste instable, la globalisation est en phase d'accélération, les politiques de déréglementation n'ont pas encore trouvé toutes leurs régulations internationales, les conséquences de la révolution des systèmes de transport et de télécommunications n'ont pas été entièrement tirées, enfin de nouveaux sujets de commerce international (services, techniques de l'information, biotechnologies) appellent des normes qui restent à définir. Comme dans

toutes les périodes de transition où les règles du jeu changent, l'économie est en première ligne dans les activités de la diplomatie jusqu'à ce qu'un nouvel équilibre soit trouvé¹. Mais elle n'est pas toujours première, et son poids dépend des circonstances.

Trois hypothèses à remettre en cause

On entend parfois que la poussée des forces économiques aurait privé les gouvernements de leurs pouvoirs, contraint la diplomatie à se mobiliser au service des entreprises et créé de nouveaux conflits économiques entre les États. À la lumière de ce qui précède, ces trois hypothèses, pourtant communément admises, méritent d'être réévaluées.

1. Première hypothèse : la perte des souverainetés politiques devant la montée des forces économiques. Jusqu'à présent, les États gouvernaient souverainement, leurs services administraient les entreprises, ils modulaient les flux qui traversaient leurs frontières grâce à un arsenal de droits de douane, de taxes ou de règlements, et ils convenaient avec les autres États du volume et de la nature des échanges. Mais les gouvernements ont dû abandonner leurs contrôles aux frontières et constater que leurs réglementations purement nationales étaient devenues inadéquates. Ils ont donc déréglementé. Quant aux entreprises, elles sont naturellement devenues plus attentives aux indications venues des marchés mondiaux et aux initiatives de leurs concurrents qu'aux recommandations de leur gouvernement, le marché national ne constituant qu'une partie de leur terrain d'activité.

1. Voir Rik Coolsaet, papier présenté à la Convention 2001 de l'International Studies Association, Chicago, 20-22 février 2001.

Tout cela est exact mais n'entraîne pas la disparition des souverainetés politiques. Cela signifie seulement que leur pouvoir s'est déplacé et s'exerce différemment. Dans quelque cadre qu'elle se situe, la vie économique a besoin de règles, et donc d'une autorité de nature politique, pour garantir la fluidité des échanges, la loyauté des transactions, leur sincérité, l'exercice de la concurrence et le respect des droits des partenaires sociaux. Comme l'a montré Karl Polanyi en s'appuyant sur l'histoire [22], ce sont les autorités politiques qui créent les marchés en les ouvrant, en définissant leurs conditions de fonctionnement et en remédiant à leurs imperfections. Ce sont elles également qui en fixent les limites géographiques, dans un choix politique lourd de conséquences : jusqu'où l'Europe peut-elle s'élargir ? L'Amérique du Sud doit-elle rallier l'ALENA ou s'organiser de manière autonome ? Faut-il en Asie se contenter du Sud-Est du continent ou rechercher des configurations plus larges et intégrant Japon, Chine ou même États-Unis ? Il s'agit là de choix éminemment politiques ¹. Un autre exemple pourrait être tiré de l'aide au développement : la décision de s'engager dans un programme, la fixation du niveau de celui-ci, le choix des moyens (ouverture du marché intérieur, préférences commerciales, financement de projets ou assistance budgétaire, transfert de techniques, voies bilatérales ou multilatérales, etc.), relèvent d'un volontarisme politique que l'existence des marchés n'a pas amoindri. Ils en sont seulement une donnée. Les responsabilités politiques demeurent donc indispensables. Elles n'ont pas disparu : elles ont été transférées.

De ce fait, les pouvoirs que les gouvernements ont reçus du suffrage universel ne sont plus entièrement autonomes ni suprêmes, ils doivent être exercés en conjonc-

1. Voir également Frédéric Charillon (chap. 14).

tion avec d'autres, dans une souveraineté partagée au sein de gouvernances multiples. Cette nouvelle réalité dérange d'autant plus qu'elle contraste avec deux héritages intellectuels. D'une part, celui d'une conception traditionnelle de la souveraineté comprise comme le pouvoir ultime qui ne peut être contraint (on retrouve là l'école française de Jean Bodin, des légistes royaux et de l'État-nation). D'autre part, l'expérience de soixante années d'interventionnisme tous azimuts, qui ont vu les États devenir non seulement administrateurs des marchés mais aussi industriels et banquiers. Leur repli éventuel sur les fonctions régaliennes peut apparaître comme un recul ou un déclin par rapport au passé récent. Mais c'est aussi renouer avec une conception plus politique du rôle des États, même si ce rôle n'est plus absolu (les citoyens, les consommateurs et les épargnants, les entrepreneurs ou les syndicats sont de plus en plus en mesure de le limiter).

2. La seconde hypothèse pose que la diplomatie est devenue l'instrument des entreprises pour assurer leur expansion à l'étranger. Outre la place des intérêts économiques dans la définition de la politique extérieure, ou l'efficacité du lobbying des entreprises, elle souligne que les politiques étrangères ne sont plus désormais que le *reflet* des stratégies des entreprises. Il existe, en effet, des politiques économiques extérieures qui s'identifient à des entreprises ou à un secteur d'activité : on les trouve dans des pays où l'économie d'un produit domine les autres préoccupations, ou dans ceux qui n'ont pas l'ambition d'une vaste politique étrangère. De même, certaines relations bilatérales se limitent pratiquement aux questions économiques, aux échanges commerciaux. Par ailleurs, il est vrai que la défense des entreprises est une mission essentielle des gouvernements, remplie parfois de manière offensive. Les subventions ou autres privilèges étant limitées par les règles internationales, il leur reste la

possibilité d'assurer des prestations de services (conseil, information, balisage logistique), en appui aux initiatives des entreprises. On voit aussi des chefs d'État ou de gouvernement en visite à l'étranger se faire accompagner de nombreux chefs d'entreprise. On voit le président Clinton presser Riyad d'acheter des Boeing, ou le président Chirac vanter les Airbus à Pékin.

Mais l'arbre ne doit pas cacher la forêt. L'identification d'une politique étrangère avec une entreprise ou un produit ne se pratique que dans les pays dont l'économie est peu diversifiée. Les interventions politiques au service du commerce extérieur se dispersent dans une multitude d'actions ponctuelles. Leur utilité devient incertaine, à l'heure où la nationalité des produits et des entreprises devient difficile à déterminer dans une économie globalisée. Surtout, les desseins à long terme ne peuvent se résumer à la somme des intérêts des entreprises, d'autant que ces derniers sont extrêmement éclatés : entre matières premières, biens intermédiaires et produits finis, entre producteurs et négociants, entre importateurs et exportateurs, les visées, les stratégies, les cibles ne sont pas les mêmes et peuvent même être concurrentes. Peu de pays ont d'ailleurs su définir des stratégies cohérentes en matière de soutien aux entreprises sur les marchés extérieurs : à l'exception de quelques initiatives volontaristes pour signaler un débouché négligé, promouvoir une technique ou améliorer l'efficacité de leurs services, on se contente d'actions ponctuelles.

À cet égard, les relations multilatérales, qui constituent progressivement la partie la plus substantielle des activités diplomatiques, confirment les observations faites à l'échelle bilatérales. Dans ces enceintes où s'élaborent les règles de l'économie globalisée, la diversité des intérêts représentés produit des solutions équilibrées. Certes, les pays riches sont plus particulièrement attentifs à l'uniformité

mise de la liberté des échanges, de la propriété intellectuelle et de la liberté des entreprises, tandis que les pays en voie de développement privilégient les dispositions d'exception¹ qui les protégeraient d'une concurrence trop brutale. Mais en définitive tous s'accordent à reconnaître l'importance du progrès économique, des marchés et des financements internationaux. Les efforts de certains pour construire un ordre économique international adapté uniquement à leurs propres intérêts trouvent vite leurs limites dans la négociation multilatérale. Ainsi en 1997, le projet d'Accord multilatéral sur les investissements internationaux négociés à l'OCDE a-t-il échoué parce qu'il était suspecté de favoriser les droits des entreprises par rapport à ceux des États. Bien qu'attentive aux intérêts des entreprises, la diplomatie économique n'est pas le décalque de leurs stratégies, et elle n'est d'ailleurs pas indispensable à leur succès : contrairement à beaucoup d'idées reçues, Tokyo n'a jamais eu de forte politique économique extérieure, faute de pouvoir identifier ses intérêts nationaux, et faute d'une bonne coordination entre les entreprises et les services publics. Son profil bas lors des grandes négociations ou dans les organisations internationales, en est une manifestation frappante.

3. Troisième idée reçue : l'économie pèse à tel point sur la vie internationale qu'elle a engendré une nouvelle forme de conflit, à savoir la guerre économique. La logique du marché est discriminante, les rivalités économiques sont violentes, et la conquête des marchés peut apparaître comme un jeu à somme nulle, comme l'était jadis la conquête territoriale. Mais là encore, la réalité est plus complexe. Si des États utilisent des moyens de pression considérables contre d'autres États pour ouvrir des marchés, exiger que des dettes soient honorées, ou

1. Voir Ben Tonra (chap. 12).

acquérir des positions privilégiées (l'accès aux ressources pétrolières ou le contrôle des grandes routes commerciales), il ne s'agit là que de conflits ponctuels, de portée limitée, et qui n'interfèrent que modérément avec les priorités politiques ou militaires.

Ainsi les nombreuses divergences économiques qui opposent l'Union européenne et les États-Unis (l'ordre du jour du prochain cycle de négociations multilatérales, l'agriculture, l'acier, le bœuf, le protocole de Kyoto, les Foreign Sales Corporations...) ne portent pas atteinte à l'alliance politico-militaire qui les unit, ce que l'après-11 septembre a encore confirmé. Nombre de ces différends sont d'ailleurs réglés par des procédures juridictionnelles, la prévention des conflits commerciaux étant beaucoup mieux assurée par l'OMC que celle des conflits politiques par l'ONU. Dans l'économie mondialisée, solidarités et rivalités sont entremêlées, pour les États comme pour les entreprises. Peut-on parler de guerre entre l'euro et le dollar alors que les deux rives de l'Atlantique sont partenaires pour la stabilité financière mondiale ? Existe-t-il une guerre entre les industries aéronautiques des deux continents, alors que chacune utilise des moteurs et des équipements fabriqués par l'autre, et que la disparition de l'un des protagonistes serait désastreuse pour le survivant, qui ne tarderait pas à tomber sous le coup d'une législation anti-monopole ? Omniprésente dans la diplomatie moderne, la dimension économique n'est ni la finalité ultime ni une composante secondaire. Quelle est alors exactement la place dans la formulation des politiques étrangères ?

La nouvelle force structurante de la dimension économique

La puissance des États a toujours été liée au niveau de leur économie. Mais la nature de cette relation a changé. Autrefois, c'est le potentiel économique qui était la conséquence du rang international et de la force des armées. Désormais, c'est la richesse qui conditionne la force militaire et qui appuie la diplomatie. Les critères de mesure de ce potentiel sont nouveaux également. La population, la superficie du territoire, les richesses naturelles, en ont longtemps été les fondements. Mais les distances ne sont plus un obstacle ; l'économie moderne n'est plus aussi dépendante des approvisionnements en matières premières ; ses débouchés ne reposent plus aussi étroitement sur l'existence d'un vaste marché intérieur¹. La puissance économique se mesure désormais à la capacité d'attirer des activités créatrices à forte valeur ajoutée. Cette capacité repose elle-même sur le niveau d'éducation d'une population, sur la qualité des infrastructures, sur l'efficacité du système de communications, sur la richesse du réseau de services aux entreprises, sur un environnement juridique, fiscal et financier propre à favoriser la dynamique du marché, etc. La République démocratique du Congo (Kinshasa) et la Russie (toutes deux dotées de ressources immenses), les cas de Singapour et de Taïwan (pauvres en richesses naturelles mais riches en connaissances et en savoir-faire), illustrent cette nouveauté : la puissance économique est de moins en moins un don du ciel, et de plus en plus une conquête. C'est le

1. Reste le cas particulier des dotations en ressources énergétiques, mal réparties à la surface du globe. Mais le pétrole et le gaz naturel n'ont pas suffi à faire de l'Arabie Saoudite, de l'Iran ou de l'Algérie des grandes puissances économiques.

fruit du travail... et d'une bonne utilisation de quelques moyens financiers. La puissance politique d'un pays va se jauger à l'activité générée sur son sol et au rayonnement de ses entreprises à l'extérieur. Des pôles d'excellence comme la City de Londres pour la finance, la Silicon Valley pour les nouvelles techniques de l'information et les districts industriels italiens pour nombre d'activités traditionnelles illustrent l'attractivité d'un territoire. La première – la City – n'est pas étrangère aux positions du gouvernement britannique en faveur de la liberté des mouvements de capitaux.

Rien ne se fait en politique étrangère, qui serait ouvertement mauvais économiquement. Rien ne se fait non plus sans un minimum de volet économique. Il s'agit là d'un lien incontournable, d'une interaction entre les deux dimensions politique et économique, plutôt que la dictature de l'une sur l'autre. Il est admis que tout règlement de conflit militaire doit être consolidé par un programme de reconstruction économique (on l'a vu au Cambodge comme dans l'ex-Yougoslavie). Il est admis également que l'économie est un instrument diplomatique : le plan Marshall en est un exemple illustre. En accordant à l'Europe 17 milliards de dollars sur quatre ans en 1947 (dont les cinq sixièmes sous forme de dons), les États-Unis avaient pour objectifs la lutte contre la misère, puis le relèvement économique du continent. En ajoutant une aide technique à la bonne gestion économique et aux méthodes modernes de la productivité, ils ont diffusé leur modèle et engendré une coopération transatlantique utile pour eux. Le plan Marshall fut alors un moyen efficace de lutter contre le communisme. Proposé à toute l'Europe, l'URSS et ses satellites compris, il a mis le bloc socialiste en demeure de choisir entre l'infiltration occidentale (Molotov y vit une ingérence), et l'isolement en cas de refus (c'est cette voie qui fut choisie). L'Allemagne de

l'Ouest adhéra au programme, ce qui permit de l'arrimer au monde occidental, d'en faire un avant-poste contre le communisme, protégé bientôt par le traité de l'Atlantique Nord. L'idée d'une Europe organisée était née, l'OCDE pouvait être créée, et la vision américaine du monde occidental s'imposa... à partir d'une initiative économique. L'exemple du plan Marshall montre que les facteurs économiques ne sont pas uniquement des moyens pour la politique étrangère, mais aussi un moteur potentiel des relations internationales. Leur seule action n'est pas pour autant déterminante en toutes circonstances : la fascination pour les dimensions économiques a longtemps fait penser que le développement des échanges avec l'Occident rendrait inéluctable l'avènement de la démocratie en URSS comme en Chine, or cette hypothèse n'a pas été scientifiquement vérifiée dans le premier cas (malgré son succès dans maintes chancelleries...), et elle reste à démontrer dans le second.

De quelques enjeux économiques incontournables

Quatre types d'enjeux économiques méritent une mention particulière aujourd'hui : les hydrocarbures, l'eau, les diamants et la drogue.

Le rôle du pétrole dans les relations internationales a occupé tout le ^{xx}e siècle et continue à peser. On se rappelle la conquête de positions privilégiées au Moyen-Orient par l'Anglo-Iranian et l'Irak Petroleum, les rivalités entre Anglais, Français et Américains, le rôle du pétrole dans les deux conflits mondiaux, le soutien américain à l'Arabie Saoudite, les tentatives américaines pour entraver la construction de gazoducs reliant l'Oural à l'Europe occidentale et pour brider le développement de l'industrie para-pétrolière soviétique en la privant des

technologies occidentales, ou les efforts de l'OPEP pour contrôler le marché. C'est aujourd'hui le Caucase qui est le théâtre des grandes manœuvres énergétiques. Dans la perspective d'un accord sur le partage des richesses pétrolières de la Caspienne, la tension diplomatique monte, assortie de manœuvres d'intimidation. Le tracé des oléoducs destinés à acheminer ces hydrocarbures est l'objet de vives luttes d'influence sur lesquelles pèsent les États-Unis, qui veulent contourner l'Iran ainsi que la Russie, par un parcours aboutissant en Turquie. La Russie, de son côté, ne se désintéresse pas de territoires qui faisaient partie de l'URSS. Enfin le pétrole n'est pas sans jouer de rôle dans les conflits de Tchétchénie, du Haut-Karabakh ou du Kurdistan, aux dimensions par ailleurs nombreuses.

L'eau a toujours été également un enjeu prioritaire des relations internationales, et pourrait devenir une question plus critique encore. Les ressources ne sont pas extensibles et les besoins ne cessent de croître, avec l'augmentation de la population, sa concentration dans les grandes villes, et la consommation accrue de l'industrie et de l'irrigation¹. C'est une source potentielle de conflits pour l'avenir, déjà visible dans certaines zones. L'Irak, la Syrie et la Turquie se disputent les eaux de l'Euphrate et, dans une moindre mesure celles du Tigre. Le Nil divise l'Égypte, le Soudan et l'Éthiopie. L'eau est enfin un enjeu capital du contentieux qui oppose Israël à ses voisins arabes, sur le Jourdain et son affluent le Yarmouk, ou sur le partage des nappes de Cisjordanie et de Gaza. L'État hébreu a proclamé l'eau ressource stratégique, l'a placée sous contrôle militaire, a édicté une législation stricte soumettant les forages à autorisation et instaurant un sys-

1. Voir les conclusions du second Forum mondial de l'eau organisé par le World Water Council à La Haye en mars 2000.

tème de répartition par quotas. En avantageant systématiquement les colonies juives dans ce partage, ces mesures limitent les droits de la population arabe, qui reçoit moins d'eau et la paie plus cher que la population juive. Le ressentiment est d'autant plus grand chez les Palestiniens qu'il s'agit pour l'essentiel d'eau provenant de « leurs » territoires. L'eau est ici une formidable carte dans le jeu d'Israël. Sous forme d'un engagement de fourniture (à peu près respecté) et d'une liste de projets d'aménagements hydrauliques (non suivie de réalisations à ce jour), l'eau constitue un élément du traité de paix signé en 1994 par Israël avec la Jordanie mais est pratiquement absente des accords d'Oslo et n'apparaît qu'en annexe lors du second cycle de négociations¹. La localisation des ressources, la dispersion des consommateurs, la nécessité d'alimenter les colonies, tout semble indiquer qu'Israël entendra conserver sa mainmise sur les eaux de Cisjordanie et du Golan, ce qui est un sérieux obstacle au règlement du conflit [2]. Si l'on ajoute l'exploitation excessive par Israël des nappes phréatiques, on comprend encore mieux le pronostic de Boutros Boutros-Ghali en 1992 : « Le prochain conflit du Proche-Orient portera sur la question de l'eau... qui deviendra plus précieuse que le pétrole. »

Le diamant n'est pas un produit stratégique au même titre que l'eau ou le pétrole [20]. Il ne joue qu'un rôle marginal dans l'économie de la planète et son commerce ne dépasse pas 10 milliards de dollars par an. Il est néanmoins central dans plusieurs conflits africains, et les « diamants sales » sont devenus un dossier clef de la poli-

1. Annexe B de l'accord du 28 septembre 1995, article 40 : « Israël reconnaît les droits à l'eau des Palestiniens en Cisjordanie »... mais ceux-ci ne seront définis que lors des négociations finales sur le statut des territoires palestiniens.

tique internationale. Sensibilisées par les campagnes de plusieurs ONG européennes, les Nations unies se sont saisies du problème en 1998. Le G8 s'en est inquiété lors de sa réunion d'Okinawa en juillet 2000. Ces diamants sont extraits de mines contrôlées par des mouvements opposés aux gouvernements légaux en Sierra Leone (Revolutionary United Front), en République démocratique du Congo (Rassemblement congolais pour la démocratie), et en Angola (Unita) [3]. Leur commerce permet l'achat d'armes par ces mouvements, alimente l'instabilité en Afrique, et encourage l'ingérence de certains États voisins des conflits. Il est connecté à des réseaux de contrebande, de blanchiment d'argent, de ventes illégales d'armements. Faute de pouvoir restaurer l'autorité des gouvernements légaux sur ces gisements, les Nations unies tentent de mettre hors la loi ces « diamants de guerre ¹ ». Plus qu'un progrès de la morale économique rejaillissant sur l'éthique des politiques étrangères, cette évolution marque surtout les difficultés de la régulation. Les autorités légales sont autant mêlées aux trafics que les rebelles ; des intérêts privés trouvent leur avantage dans cette situation (la De Beers renforce son monopole en faisant exclure certains concurrents du marché) ; des États extérieurs à la zone en profitent pour devenir des producteurs importants (le Canada). La « grande » politique étrangère côtoie là les affaires de pillage et d'affairisme politique.

Enfin, l'ampleur du commerce des drogues ne cesse de croître au point de devenir un véritable problème poli-

1. Par un système de certification internationale permettant de suivre les diamants non taillés depuis leur extraction jusqu'au client final, par l'exclusion du marché mondial des diamants d'origine douteuse, par un engagement de la part de la profession à respecter un code de déontologie, et par un accord intergouvernemental pour contrôler la régularité des transactions.

tique et économique. Politique par son effet déstabilisateur sur l'Amérique latine, l'ex-Yougoslavie, l'Asie centrale et l'Afrique, ainsi qu'en raison de la complaisance dont il bénéficie de la part de certains gouvernements. Économique parce qu'il conduit à la délinquance commerciale et financière ainsi qu'à toutes sortes de trafics qui font prospérer la corruption et le blanchiment de l'argent, faussent le fonctionnement des marchés et stérilisent les politiques de développement. La communauté internationale affiche en conséquence une ferme volonté de le combattre et, en décembre 2000, cent quarante-huit pays réunis à Palerme sous l'égide des Nations unies ont signé une convention contre la criminalité transnationale. Cette mobilisation des responsables politiques, appuyée par les États-Unis, est spectaculaire. Mais les problèmes de la narco-économie sont moins une donnée de politique étrangère qu'un enjeu de police internationale.

L'économie comme cadre des rapports de force

Certains facteurs économiques ne sont plus seulement des « ingrédients » de la politique internationale, mais de véritables déclencheurs d'événements. Événements majeurs de la scène internationale à la fin du xx^e siècle qui vont configurer pendant longtemps les relations internationales, l'effondrement de l'URSS et la dislocation du bloc soviétique sont de nature économique, même si d'autres facteurs y ont concouru (la sclérose du régime, sa stérilité idéologique, l'aspiration à une plus grande liberté en Europe de l'Est, etc.). C'est avant tout l'incapacité du régime à améliorer le niveau de vie de populations de mieux en mieux informées, son épuisement dans la course militaire avec les États-Unis, l'insatisfaction des jeunes dirigeants conscients de la rigidité excessive de

l'économie trop rigide, qui furent déterminants. L'histoire des pays d'Europe de l'Est s'inscrit dans la même dynamique, et ceux-ci veulent aujourd'hui rejoindre la prospérité économique incarnée par l'Union européenne. Et lorsque l'on constate dans ces pays un certain retour en grâce des anciens communistes, c'est essentiellement par crainte des risques de l'économie libre.

Les données économiques, on le voit, ne sont pas seulement des « composantes » des situations politiques : elles en sont parfois l'origine, et elles modèlent l'activité diplomatique. Elles ne sont pas qu'une « mesure » de la puissance internationale ou un « enjeu » des politiques étrangères : elles fixent un cadre, structurent des rapports de force, et balisent de ce fait le champ d'activité de la diplomatie. Les structures des relations internationales modernes se calquent principalement sur des configurations économiques, et réorientent ainsi les politiques étrangères.

De l'économie au politique

Elles fixent d'abord quelques grandes lignes de partage du monde contemporain : économie de marché contre économies étatisées, pays du Nord et pays du Sud, pays en voie de développement et pays les moins avancés... On voit également apparaître des grandes institutions publiques internationales, qui constitueront autant de contraintes pour les politiques étrangères : l'OCDE, le FMI et le groupe de la Banque mondiale, la Banque des règlements internationaux et, parmi les institutions issues des Nations unies, le PNUD et la CNUCED sont des piliers de la vie internationale. Leurs expertises sont incontournables, leurs assemblées générales sont des rendez-vous obligés des dirigeants publics comme privés du monde entier. Le

G7-G8 est devenu une institution. Il n'était à l'origine qu'une réunion informelle destinée à réfléchir sur les grandes questions financières (la fin du système de Bretton Woods, les implications du flottement des monnaies, etc.). Il a élargi ensuite ses ordres du jour : commerce international, coordination des politiques économiques, développement du Sud ou lutte contre le terrorisme sont maintenant sur l'agenda. Il a élargi également sa composition en intégrant la Russie et en devenant le G8. De même, la contestation d'abord économique dont il a fait l'objet (à propos des inégalités, des conséquences de la concurrence sur l'emploi, des mouvements de capitaux trop volatils...), a pris une tournure politique.

La construction européenne suit la même évolution. Si le dessein est initialement politique (sceller la réconciliation franco-allemande, puis unir les forces des Européens dans la guerre froide), les moyens ont toujours été d'abord économiques (politiques communes du commerce extérieur, de l'agriculture, de la concurrence, puis de tout ce qui a une incidence sur la fluidité du marché : transports, normes, règles sanitaires et de sécurité, marchés publics, monnaie...). Bien que les contours du projet politique soient encore flous, la méthode qui consiste à créer petit à petit une communauté d'intérêts s'est révélée efficace. *A contrario*, les projets plus directement politiques ou militaires ont connu l'échec ou des développements laborieux, comme la Communauté européenne de défense. Dans le même ordre d'idées, on voit combien il fut sage de ne pas attendre, pour mettre en place l'euro, l'instauration d'une autorité politique capable de replacer la monnaie unique dans une politique économique d'ensemble. Aujourd'hui, le choix de la démarche inverse permet d'espérer que le cadrage politique suivra. Ailleurs, d'autres regroupements régionaux suivent le même cheminement, avec des objectifs plus modestes. Les

alliances, les rapprochements et les accords de coopération sont maintenant de nature essentiellement économique. Les calculs stratégiques ou politiques n'en sont pas absents, mais la similitude des cultures économiques, l'osmose des pratiques, une parenté des réflexes dans la conduite des affaires, les entrelacs d'intérêts qui conduisent à travailler ensemble, jouent un rôle facilitateur déterminant. L'exemple des États-Unis et du Canada, notamment dans la région des Lacs est une illustration de ce rapprochement fusionnel. Le Mexique s'en rapproche, pour former avec eux l'ALENA.

C'est, au final, sur des critères économiques que se constitue le concert politique mondial. Depuis la chute du mur de Berlin et la profonde reconsidération de la gestion étatique centralisée, le libre-échange et l'économie de marché semblent adoptés par la communauté internationale. Ne font vraiment partie de celle-ci que ceux qui en professent tous les principes et en mettent en pratique toutes les règles. L'examen de passage des « nouveaux venus » possède une sorte de caractère initiatique, qui fait du nouvel élu un membre à part entière de la vie internationale. Dans cette perspective, on perçoit toute l'importance pour la Chine et la Russie de leur entrée à l'OMC. Mais on voit aussi les difficultés qu'elle soulève, car il leur faudra réformer leur économie en profondeur, l'ouvrir sur l'extérieur et desserrer les contraintes étatiques. L'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'Europe orientale se prépare sur des bases comparables. L'objectif est à la fois politique (stabilité du continent, devoir de solidarité envers des pays qui ont choisi la démocratie) et économique (donner à ces pays les moyens de se développer, et à l'Union une base plus large pour ses politiques économiques). Les principes d'admission, formulés en 1993 lors du Conseil européen de Copenhague, énoncent en conséquence des exigences en

matière politique, mais aussi en matière économique (l'existence d'une économie de marché compétitive au sein de l'Union et l'acceptation de l'acquis communautaire).

Les relations politiques internationales se déroulent dans un cadre de plus en plus dessiné par les facteurs économiques, devenus des paramètres prioritaires. Elles s'articulent aujourd'hui autour de deux thèmes clefs : liberté des échanges et mondialisation.

Un contexte de libre-échange et de mondialisation

La liberté des échanges de marchandises et de capitaux est le fruit du développement des entreprises et d'une révolution industrielle, celle des techniques de l'information, des transports et de la communication. Trois raisons imposent de travailler à l'échelle planétaire : *a*) les nouvelles technologies, qui irriguent toutes les activités, comportent une part très élevée de frais fixes (essentiellement en recherche et études) qui ne peuvent être amortis dans un espace trop restreint ; *b*) ces investissements de recherche sont devenus si lourds qu'ils ne peuvent être financés à partir des seuls marchés locaux de capitaux ; *c*) la technique, qui conduit les entreprises à se spécialiser plutôt qu'à se diversifier, les pousse à compenser l'étroitesse de leur marché par son extension géographique. La sophistication des techniques exige, en effet, des entreprises une maîtrise plus grande de leur métier, un recentrage sur ce qui en fait le cœur, une externalisation de ce qui est annexe, une spécialisation de plus en plus fine s'adressant à une clientèle de spécialistes nécessairement disséminés sur toute la surface du globe.

La liberté des échanges n'est donc pas une initiative politique, mais bien une contrainte économique qui se

renouvelle à chaque révolution industrielle. C'est aux États qu'il revient de l'organiser et d'en établir les règles, mais il n'est pas possible à un gouvernement de la refuser, sous peine de ne gêner que lui-même, ses entreprises et ses consommateurs. Cette donnée conduit à la constitution de grands ensembles régionaux, nécessaires pour parfaire le libre-échange international, inévitablement incomplet et conçu dans un cadre trop vaste pour traiter les particularités de tous les obstacles non tarifaires. L'échelle régionale offre en outre les dimensions idéales pour mener une politique d'attraction des investissements. Elle permet de regrouper dans un espace intéressant des économies *a priori* homogènes, et de procéder à l'élaboration de politiques communes améliorant l'environnement institutionnel et renforçant la stabilité macro-économique. C'est probablement sur cet aspect que se fera le développement des regroupements régionaux et à partir duquel s'articuleront les développements futurs des relations internationales.

La mondialisation, c'est-à-dire la liberté des échanges plus la nouvelle révolution technique, n'est pas non plus une option, c'est un fait dans lequel la diplomatie doit s'inscrire [19]. Elle est une contrainte nouvelle et de nature essentiellement économique, même si elle présente également des aspects culturels, scientifiques, stratégiques ou autres. Outre le double effet économique que l'on connaît (ouvrir de nouvelles perspectives et aviver la concurrence), elle bouleverse le paysage diplomatique aussi bien pour la plus grande puissance mondiale la mieux adaptée à la mondialisation (les États-Unis) [4, 5, 10, 17], que pour les États plus modestes [15]. Elle favorise en effet le rayonnement des premiers et offre aux seconds de nouvelles voies d'accès au concert international.

Quatre contraintes émergent alors pour les politiques étrangères. 1 – L'économie renforce une interdépendance qui s'impose à elles. La déstabilisation économique ou financière d'un État, des manifestations hostiles à l'OMC ou au G7/G8, la dette, la faim... obligent tous les gouvernements à prendre position. 2 – Cela suscite une nouvelle hiérarchie entre ceux qui savent tirer profit de cette nouvelle situation et les autres. 3 – Cette interdépendance renforce aussi la nécessité d'harmonisation : le bon fonctionnement de l'économie de marché est nécessaire à tous, chaque pays a désormais intérêt à ce que la liberté des échanges soit effective, à ce que la concurrence ne soit pas entravée, à ce que les risques de crise soient écartés et à ce que le maximum de pays soient intégrés au système économique mondial. Les cas des pays en voie de développement, de la Chine et de la Russie présentent à cet égard des enjeux significatifs. 4 – Une économie globale ne peut être régulée que par une entente entre toutes les parties prenantes. Les enceintes multilatérales et les institutions des regroupements régionaux jouent là un rôle essentiel. Les relations bilatérales, qui ont fait les beaux jours de la diplomatie d'autrefois, gardent une utilité, mais ne servent plus qu'à préparer ou suivre les travaux multilatéraux. Avec eux, une nouvelle diplomatie naît, qui n'est plus uniquement centrée sur la défense des intérêts nationaux et de la souveraineté, mais qui doit gérer la mondialisation avec un esprit de responsabilité. La nouvelle problématique qui s'impose aux relations internationales se trouve justement dans les biens communs internationaux. Ceux-ci apparaissent tous les jours plus nombreux : la qualité de l'environnement mais aussi l'équilibre de l'économie mondiale ou l'absence d'inflation, en font partie. Ils ont en commun de ne pas être rat-

tachés en particulier à un point déterminé du globe mais d'exprimer la solidarité de toutes ses parties, même les plus reculées, et de relever en conséquence d'une gestion collective. Ainsi, comme la crise asiatique de 1997 l'a montré (pour la première fois avec autant d'éclat), des perturbations dans le système bancaire thaïlandais ont entraîné dans des troubles économiques et politiques de grande ampleur, non seulement les pays voisins mais aussi le Brésil ou l'Argentine, mettant en cause, aux yeux des acteurs de l'économie mondiale, la gestion économique de l'ensemble des pays émergents [11].

Tout n'est pas économique dans les politiques étrangères puisque les finalités sont, en fin de compte, politiques. Mais tout paraît tourner autour de l'économie puisque ces finalités restent souvent peu visibles, lointaines, peu explicitées ou encore en devenir, comme c'est le cas dans l'Union européenne. C'est donc l'économie qui occupe le terrain : les critères de puissance, les instruments et les enjeux de la diplomatie, l'origine des événements, même politiques, le balisage et la dynamique des relations internationales, sans oublier la plupart des questions posées et des réponses apportées par les divers processus diplomatiques, sont de nature économique. La grande contrainte de l'économie est là : on ne peut se passer de références, de moyens d'action, de modèles d'organisation issus des disciplines économiques. Plus qu'une simple donnée, ils constituent une contrainte qui impose la recherche de l'efficacité¹. Certes, ils ne sont pas seuls, et les relations internationales sont traversées de nombreux autres courants : culturels, religieux, ethniques, stratégiques... Mais les facteurs économiques, à la diffé-

1. Voir à ce sujet Jean Coussy, « Économie politique internationale », dans Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

rence des autres, sont *toujours* présents. C'est le contenu économique des relations internationales qui est le plus visible aujourd'hui : il touche concrètement à la vie quotidienne, il a un fort impact sur l'opinion, il est devenu un sujet de débat public qui s'impose comme contrainte aux autorités publiques et aux diplomates, qui n'y sont pas nécessairement préparés [1]. Un important travail de sensibilisation et d'explication s'impose pour ces derniers : c'est là la dernière contrainte de l'économie.

Guy CARRON DE LA CARRIÈRE

Bibliographie

1. Carron de la Carrière (Guy), *La diplomatie économique : le diplomate et le marché*, Paris, Economica, 1998.
2. Chesnot (Christian), *La bataille de l'eau au Proche-Orient*, Paris, L'Harmattan, 1993.
3. Cilliers (Jakkie), Dietrich (Christian) (eds), *Angola's War Economy : the Role of Oil and Diamonds*, Pretoria, Institute for Security Studies, 2000.
4. Cohen (Stephen D.), Paul (Joel R.), Blecker (Robert A.) (eds), *Fundamentals of US Trade Policy*, Boulder (Col.), Westview Press, 1996.
5. Destler (Irving M.), *American Trade Politics*, Washington DC, Institute for International Economics, 1995 (3^e éd.).
6. Destler (Irving M.), *Making Foreign Economic Policy*, Washington DC, The Brookings Institution, 1980.
7. Frieden (Jeffrey A.), Lake (David A.) (eds), *International Political Economy : Perspectives on Global Power and Wealth*, Boston, St Martin's Press, 2000.
8. Garten (Jeffrey E.), *A Cold Peace : America, Japan, Germany and the Struggle for Supremacy*, New York, Times Books, 1992.

9. Gilpin (Robert), *The Political Economy of International Relations*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1987 (2^e éd. 1992).
10. Goldstein (Judith), *Ideas, Interests and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.
11. Horowitz (Shale A.), Heo (Uk) (eds), *The Political Economy of International Financial Crises : Interest Groups, Ideologies and Institutions*, Lanham (M.D.), Rowman and Littlefield, 2000.
12. Kaufman (Burton I.), *Trade and Aid : Eisenhower's Foreign Economic Policy*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 1982
13. Kennedy (Paul M.), *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York, Random House, 1987.
14. Keohane (Robert O.), Nye (Joseph S.), *Power and Interdependence : World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977 (2^e éd., Glenview [Ill.], Scott Foreman, 1989).
15. Kessler (Marie-Christine), *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
16. Kindleberger (Charles P.), *The International Economic Order : Essays on Financial Crisis and International Public Goods*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1988.
17. Kunz (Diane B.), *Butter and Guns : America's Cold War Economic Diplomacy*, New York, Free Press, 1997.
18. Luttwak (Edward), Blechman (Barry M.) (eds), *Global Security, a Review of Strategic and Economic Issues*, Boulder (Col.), Westview Press, 1987.
19. Masswood (Javed), *International Political Economy and Globalization*, Singapore River Edge (N.J.), World Scientific, 2000.
20. Misser (François), Vallée (Olivier), « Les diamants de la guerre », *Politique internationale*, 91, printemps 2001.
21. Pearce (Kimber C.), *Rostow, Kennedy and the Rhetorics of Foreign Aid*, East Lansing, Michigan State University Press, 2001.

22. Polanyi (Karl), *The Great Transformation. The Political and Economic Origins of our Time*, New York, Farrar and Rinehart, 1944 (traduction française, *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983).
23. Spero (Joan Edelman), Hart (Jeffrey), *The Politics of International Economic Relations*, New York, St Martin's Press, 1996.
24. Strange (Susan), *States and Markets*, Londres, Pinter Publishers, 1988.
25. Thurow (Lester C.), *Head to Head : the Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, New York, Warner Books, 1993.



Chapitre 10

La politique étrangère et le règlement des conflits

La politique étrangère d'un État vise, en principe, à assurer à la fois la sécurité de cet État, et la stabilité des autres États importants pour le maintien de celle-ci. Ce double souci de sécurité et de stabilité, aussi bien économiques que politiques, implique un intérêt dans la réduction des conflits *avec* et *dans* d'autres États. Mais c'est bien l'élément « sécurité » qui a le plus évolué et qui s'est le plus imposé depuis le milieu du xx^e siècle [34]. Le règlement des conflits a certes toujours préoccupé les politiques étrangères, tout particulièrement celles des principales puissances. Toutefois, la nouveauté de la situation actuelle réside dans la recherche plus active des conflits à contrôler, conflits que l'on cherche même à *prévenir* avant leur irruption qui ne manquerait pas de déclencher une crise. Dans de nombreuses régions du monde, la sécurité ne peut donc plus se réduire à la défense nationale. Elle implique au contraire le règlement de conflits extérieurs avant qu'ils ne deviennent des facteurs de déstabilisation ou de risque militaire. Cette tendance entraîne une évolution de la pratique mais aussi du concept même de politique étrangère.

De la diplomatie « normale »

Le conflit est le propre des rapports humains. Il signifie simplement une incompatibilité des intérêts en présence, des objectifs visés et/ou des actions entreprises [7]. Que deux voitures arrivent à un carrefour, que trois politiciens convoitent le même poste, ou que quatre pays proposent aux Nations unies des plans de paix différents, et le conflit est là, qui, dans chaque cas, doit faire l'objet d'une gestion par des procédures politiques ou administratives, c'est-à-dire par un *régime*. Ces procédures ont pour objet d'empêcher le conflit de dégénérer et de donner lieu à la violence. Il est donc important de souligner ici que tout conflit *n'est pas initialement violent*. Ne pas considérer comme conflit un différend réglé par des moyens pacifiques (politiques ou administratifs), empêchera de bien l'appréhender, de bien comprendre sa nature et son origine, au moment où il dégénérera. La gestion et le règlement de conflits participent d'un processus que l'on peut qualifier de « normal » dans les rapports humains, à l'échelle des individus comme à l'échelle des États, [41] ¹.

Les rapports entre États représentent, d'une certaine manière, l'idéal type de la diplomatie « normale », c'est-à-dire une communication continue entre parties égales, offrant la possibilité d'un règlement des conflits éventuels par le dialogue régulier. Quoique idéal typique, la diplomatie « normale » est pratiquée partout, d'une façon certes humaine et donc imparfaite, mettant en œuvre sa composante « règlement des conflits » d'autant plus activement que sa composante « dialogue continu » aura été

1. Sur l'approche du conflit comme processus humain normal et non pathologique, voir aussi les travaux importants de Georg Simmel. G. Simmel, *Le Conflit*, Strasbourg, Circé, 1992.

usée, négligée ou mal exploitée. La diplomatie « normale » est produite par les lieux diplomatiques permanents (les chancelleries, les ambassades) ou plus provisoires (les conférences internationales). Elle est pratiquée au moyen de discours, d'échanges de visites ou de simples correspondances. La diplomatie d'État « normale » prévoit, pour les aspects des rapports bilatéraux les plus susceptibles de produire des tensions – et lorsque ces aspects-là peuvent être identifiés –, des mesures et des mécanismes régulateurs : commissions frontalières, missions techniques, accords commerciaux... Les pays européens sont ainsi arrivés progressivement à instaurer entre eux une communauté de sécurité dans laquelle la guerre est devenue impensable, et où les différends sont réglés institutionnellement, soit par des contacts bilatéraux, soit dans les instances européennes [6, 21]. Les États membres ont également instauré ce type de régulation dans leur rapport avec l'extérieur, par exemple (pour prendre un cas délicat), dans leurs rapports commerciaux avec les États-Unis, qui sont gérés par les ambassades mais aussi, si nécessaire, à l'échelle des ministères du Commerce extérieur, des Affaires étrangères, voire de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) [32].

La diplomatie « normale » fonctionne dans la plupart des cas, et d'innombrables conflits potentiels ont été gérés pacifiquement. Restent les autres. Ce sont les événements qui attirent l'attention à la fois des médias et de l'opinion publique, des analystes de science politique et des chancelleries. Dans leur forme la plus extrême, ils donnent lieu à des crises, c'est-à-dire à des manifestations conflictuelles violentes, intenses, et le plus souvent inattendues. L'absence d'information ou d'analyse adéquate prend alors de court les politiques étrangères, qui ne peuvent qu'espérer réduire l'intensité du conflit et éviter une guerre totale : c'est la *gestion des*

crises. Mais après deux guerres mondiales et une longue période de guerre froide, les États ont cherché à développer autre chose qu'une seule politique étrangère réactive. Des postures plus « pro-actives » ont été explorées afin d'éviter d'être dans l'obligation de réagir hâtivement lorsque la tragédie survient [13, 33]. Pour tenter d'empêcher un conflit de dégénérer en crise, plusieurs pistes s'offrent à la politique étrangère, qui divisent les observateurs et les praticiens de la diplomatie quant à leurs valeurs respectives.

La *résolution des conflits*, c'est-à-dire l'obtention de la fin du litige, constitue la première d'entre elles [28]. La *régulation des conflits*, qui revient à réduire, avec le temps, un conflit violent à un désaccord politique [44], est considérée comme plus efficace par d'autres spécialistes. Toutefois, laissé à l'état de désaccord persistant, un conflit peut rebondir et redevenir violent. Une autre piste, la *transformation des conflits*, semble alors offrir plus de garantie. Elle consiste en l'élimination des causes profondes du conflit, et dans le remplacement des rapports conflictuels violents par des rapports d'interdépendance. Il s'agit là d'une voie étroite, parsemée d'obstacles fréquents, et où règne l'incertitude. Un quatrième type d'activité diplomatique émerge alors : la *prévention des conflits*. Selon la définition de l'ancien secrétaire général de l'ONU, Boutros Boutros-Ghali, il s'agit : *a*) d'empêcher les conflits politiques de devenir violents ; *b*) d'empêcher les conflits déjà violents de s'aggraver ou de tomber dans l'escalade ; et *c*) d'empêcher les conflits déjà traités par la négociation d'éclater à nouveau [4, 22, 45]. Cette politique de réconciliation par la médiation implique une vaste gamme d'instruments, et implique des efforts de conciliation, des bons offices, et l'interventionnisme diplomatique [1, 2, 3].

La gestion de crise constitue en principe une tâche exceptionnelle pour la politique étrangère, un moment provisoire de forte intensité dans la routine de cette politique étrangère, mais pas son activité quotidienne. Les crises peuvent d'ailleurs être ponctuelles, brèves, à l'exemple d'une attaque menée par des combattants pro-pakistanaïs contre un poste militaire indien. Mais, même dans un tel cas, leur signification s'appréhende à la lumière d'un contexte politique conflictuel plus large. En outre, les caractéristiques mêmes d'une crise – la précipitation, le manque de temps et d'information pour y réagir, la nécessité d'une réponse pressée sinon improvisée – rendent préférable le développement d'une attention soutenue, régulière et de longue haleine portée à certains conflits, à la manière d'un travail de veille [5]. Une réaction diplomatique très vive à un incident violent au Proche-Orient (entre Israël et l'Autorité palestinienne par exemple), aussi décisive et novatrice qu'elle puisse être, ne résoudra pas le conflit israélo-palestinien. Au mieux, elle renverra les acteurs concernés à une situation de *statu quo*, tandis que des mesures de plus long terme et de plus large visée resteront nécessaires.

Les exemples de conflits bilatéraux sont plutôt rares en Europe, mais les relations hispano-britanniques sur le dossier de Gibraltar en fournissent un particulièrement intéressant. Un incident lié à l'immigration ou au commerce peut se transformer en crise entre les deux États, avant de déborder sur d'autres aspects des rapports bilatéraux et nécessiter une prise de position de la part des autres pays de l'Union européenne. Dans le contexte européen, il est fort probable que la crise sera résolue, soit directement entre les deux pays concernés, soit par la médiation d'une instance européenne. Mais ce faisant, les parties ne résolvent aucunement la « question de Gibraltar », c'est-à-dire le problème du statut du « Rocher » qui continue d'enve-

nimer les rapports entre Londres et Madrid, et de poser la question de l'indépendance éventuelle de ce territoire. Pour aller au-delà du simple maintien d'un *statu quo* conflictuel, il faut donc aborder le conflit avec d'autres moyens. Résoudre le conflit de Gibraltar signifierait trancher une fois pour toutes la question du statut de ce territoire. Une commission bilatérale étudie actuellement le problème ainsi que les moyens de lui donner une solution définitive. Les Britanniques insistent sur la pertinence d'un référendum et comptent donc sur la décision de la population locale, tandis que les Espagnols traitent plutôt cette affaire comme un enjeu de décolonisation. Mais il faudrait, en attendant une décision finale, « gérer le conflit », au sens de mettre en œuvre des mesures destinées à rendre sa persistance moins coûteuse. Seul un tel accompagnement permettrait de réduire les risques de dérive violente qui ruineraient, s'ils survenaient, les efforts en cours. Plus profondément encore, il est clair que le conflit ne serait ni géré ni résolu sans un effort global pour transformer les rapports conflictuels en rapports d'interdépendance.

***Politique étrangère, gestion de conflit,
et système international***

Nous avons vu les rapports bilatéraux, et une situation où chaque État est lui-même impliqué dans un conflit qu'il s'agit de remporter, ou au moins de contrôler, en tout cas d'éviter de perdre. Car la plupart des conflits n'ont pas d'issue définitive : ils restent les objets de tous les efforts possibles et permanents, entrepris dans les cadres de mécanismes bilatéraux ou collectifs. Mais qu'en est-il maintenant des conflits *extérieurs*, qui surviennent dans un ou plusieurs États tiers ? Quelles atti-

tudes de politique étrangère ces conflits réclament-ils, et autorisent-ils ?

En principe, les choix possibles sont toujours les mêmes. Un État peut : *a*) soutenir un autre État dans le conflit qui engage celui-ci directement, ou *b*) rester neutre, soit en se tenant à l'écart, soit en participant à la recherche d'un règlement, d'une gestion ou d'une transformation équilibrés du conflit. Cette seconde attitude est la plus fréquente, et reflète la prudence toute bureaucratique des ministères des Affaires étrangères, aussi bien que la prudence plus politique des chefs de l'exécutif. Car s'engager aux côtés d'un État signifie également s'engager *contre* un autre et, sauf à faire partie d'une coalition claire et puissante, une diplomatie ne cherche jamais à la légère à se fabriquer de nouveaux ennemis ¹. Même pendant la guerre froide, alors que les grandes coalitions structurantes étaient relativement bien établies, le choix de s'engager en faveur d'États tiers ne fut pas toujours facile ². Ainsi, aucune des deux superpuissances n'offrit de soutien inconditionnel au Maroc ni à l'Algérie dans le conflit du Sahara occidental [18].

Dans la plupart des cas, en l'absence d'un choix facile, un État souhaitant intervenir dans un conflit qui ne le concerne pas directement se contente donc d'opter pour une politique de résolution du conflit. Deux catégories d'États sont susceptibles de poursuivre une telle poli-

1. Des exceptions existent, comme par exemple le soutien apporté par la France à l'Irak contre l'Iran, dans la première guerre du Golfe entre 1980 et 1988. Paris a d'ailleurs payé le prix de ce soutien, maintenu néanmoins comme choix politique stratégique.

2. Les conflits israélo-arabes de 1948, 1956, 1967, 1973 et 1982 ont surtout montré l'embarras des grandes puissances. Ce n'est qu'à partir de 1973 que les États-Unis sont apparus clairement comme les alliés indiscutables de l'État hébreu, dans une région où les conflits ont continué de comporter de nombreuses dynamiques autonomes des cadres de l'affrontement Est-Ouest.

tique : les États voisins de la zone de conflit d'une part, et les grandes puissances globales d'autre part [3, 35]. Deux éléments les désignent, qui sont déterminants pour se lancer dans la poursuite d'une telle politique : l'intérêt et le pouvoir. Les États riverains du conflit ou situés dans son environnement régional ont normalement intérêt, davantage que d'autres, à son apaisement, tandis que les plus grandes puissances ont, davantage que d'autres également, le pouvoir de le gérer. Il y a là un déséquilibre entre intérêt et pouvoir, répartis entre deux catégories d'États, qui peut mener soit à une collaboration entre les deux niveaux, soit au contraire à l'émergence d'un niveau de conflit supplémentaire – bien que secondaire – entre les médiateurs potentiels (régionaux et globaux).

En principe, l'intérêt porté à un conflit provient du fait que celui-ci peut troubler les rapports des États tiers avec l'une des deux parties en conflit ou les deux, chacune de ces dernières souhaitant voir sa cause soutenue par d'autres. Mais un État extérieur au conflit peut avoir un intérêt à ce que l'une des parties belligérantes ne s'effondre pas complètement, soit parce qu'il soutient la cause défendue par celle-ci, soit parce que celle-ci est un allié ou un pays ami, soit parce que son effondrement serait producteur d'une forte instabilité régionale, soit enfin parce que l'État extérieur au conflit porte lui-même une responsabilité dans l'irruption ou la prolongation de ce conflit. Les États voisins ont souvent le choix entre, d'une part, assister passivement à une guerre qui détruit la stabilité régionale (c'est par exemple le cas du conflit du Sahara occidental dans l'Union du Maghreb arabe) [23], et d'autre part, entreprendre un effort de politique étrangère pour contenir ou réduire le conflit. Tant bien que mal, les États membres de la Communauté économique des États de l'Afrique occidentale (CEDEAO) ont choisi la deuxième solution dans le conflit du Liberia, avant de

confirmer ce choix en Sierra Leone, essayant en outre d'éviter une scission entre ses membres francophones et les autres membres groupés autour du Nigeria [36].

Le pouvoir d'agir est l'autre déterminant qui peut amener un État extérieur à intervenir dans un conflit. Mais les moyens de jouer un rôle efficace restent le plus souvent maigres et illusoires, ce qui explique que cette option de politique étrangère soit moins fréquemment choisie qu'on ne pourrait le souhaiter. On surestime ainsi souvent la possibilité d'une médiation « musclée », où des États tiers pourraient utiliser tantôt la coercition, tantôt l'incitation (voire la corruption), pour imposer un accord aux parties en conflit. Dans le conflit important qui se déroule entre Israël et ses voisins arabes, l'utilisation de compensations ou de soutiens financiers a certainement pu jouer un rôle à plusieurs reprises, mais la mise en œuvre de la persuasion pour amener les dirigeants israéliens et arabes à adopter une politique de réconciliation s'est toujours révélée plus longue et plus complexe que prévu [26]. Ce ne fut que très tard, après plusieurs vagues de retraits des troupes engagées dans la guerre d'octobre 1973, qu'une aide financière à Israël et à l'Égypte put « acheter » un accord plus définitif. Quant à la coercition envers les parties engagées dans ce conflit, elle n'a été explicitement utilisée que trois fois, en 1956, en 1975, et 1991¹. Chacune de ces deux méthodes est porteuse d'effets pervers : un encouragement financier trop visible risque de donner l'image d'une caution donnée aux belligérants, tandis qu'une pression politique trop forte risque de susciter des réactions de résistance défiante [8].

1. Il s'agissait alors de prévenir une riposte israélienne à l'envoi de *Scuds* irakiens.

Combinée avec la nécessité d'aboutir à un règlement, l'existence de relations de proximité entre les parties en conflit et certains des médiateurs renforce le pouvoir de ces derniers. Persuader un État ami d'accepter une proposition de solution politique, le convaincre même d'accepter des propositions qui conviennent également à son adversaire, limiter dans le même temps (ou au moins coordonner) l'activité des autres États tiers pour empêcher toute surenchère ou tout dérapage, menacer au besoin de retirer ses médiateurs, sont autant d'armes entre les mains de la politique étrangère d'une puissance qui cherche à régler un conflit extérieur. Cela ne suffit pas pour autant à garantir le succès. Le seul exemple proche-oriental suffit déjà à montrer la diversité et la complexité des différents aspects de la gestion de conflit, qui mettent au défi les décideurs de politique étrangère.

Les processus de paix qui y ont été initiés – pour le meilleur et pour le pire... – provenaient régulièrement des États-Unis, quels que soient les styles et les priorités des différentes administrations [25]. Sous l'administration Nixon, le secrétaire d'État Henry Kissinger a mené un interventionnisme énergique pour obtenir des accords de retrait israéliens, au Sinaï et sur les hauteurs de Golan. Ses efforts furent repris par le président Jimmy Carter, ce qui conduisit aux accords de Camp David puis au traité de paix de Washington entre Israël et l'Égypte. Après une période d'inaction américaine, et après la deuxième guerre du Golfe de 1990-1991, le secrétaire d'État James Baker III entreprit de ranimer le processus de paix avec la conférence de Madrid et les pourparlers multilatéraux. Son échec déboucha sur les négociations secrètes d'Oslo en 1993 puis sur les accords de Wye Plantation en 1996 [24]. On ne saurait dire pour autant que l'intervention américaine constitua systématiquement la méthode la plus efficace pour obtenir des résultats. Ainsi, l'intense

course contre la montre engagée par le président Bill Clinton à Camp David d'abord puis dans l'hiver 2000-2001 à la fin de son mandat, ne déboucha que sur l'impasse tragique que l'on sait.

Plusieurs leçons peuvent être tirées de cet exemple proche-oriental. En premier lieu, on observe que dans toute la série d'efforts entrepris pour la paix, seuls les accords d'Oslo et le traité de paix de 1994 entre la Jordanie et Israël furent les produits de négociations directes non assistées de l'extérieur. Ensuite, l'initiative norvégienne d'Oslo a démontré le rôle que peut jouer un État qui n'a pourtant ni pouvoir coercitif ni intérêt précis dans une région donnée. Mais surtout, le processus israélo-arabe indique, pour une puissance comme les États-Unis, les difficultés qu'il y a à combiner une politique étrangère qui soit à la fois favorable à l'un des États en conflit, avec une politique étrangère qui vise au règlement de ce même conflit. Dans le cas présent, le dilemme est renforcé par le fait qu'aussi bien le soutien à Israël que le règlement du conflit israélo-arabe et de bonnes relations avec les États pétroliers sont dans l'intérêt de l'Amérique. Cela illustre deux limites de la politique étrangère dans ce type de situation : a) les limites du pouvoir qu'une puissance médiatrice est supposée détenir pour régler un conflit extérieur ; et b) les limites du rôle que peuvent jouer les relations, même privilégiées, entre ce médiateur et les parties en conflit.

Le choix d'un type de négociation

En théorie, les moyens permettant de régler un conflit sont variés. En pratique, c'est la négociation qui se trouve être la seule voie possible, en tout cas la plus fréquemment empruntée, soit directement par les parties concer-

nées, soit lorsqu'elle est encouragée ou facilitée par une médiation [39, 10, 11]. La négociation peut être définie ici comme le processus consistant à rendre compatibles des positions initialement conflictuelles, et à rassembler ces dernières autour d'une position commune qui donnera lieu à une décision, prise selon la règle de l'unanimité ou au moins de l'accord général. À partir du moment où chaque partie possède un droit de veto sur le résultat obtenu, on considère que toutes les parties sont sur un pied d'égalité. Il persiste naturellement, le plus souvent, une inégalité de fait entre les différentes parties en présence. Mais le principe d'égalité reste néanmoins le fondement de l'*ethos de la négociation*. Pour obtenir les meilleurs résultats, cet *ethos* requiert que les parties pratiquent une égalité dynamique, c'est-à-dire une réciprocité des concessions octroyées. Mais si l'*ethos* de la négociation est fondé sur l'égalité, force est de constater que c'est l'asymétrie qui produit les résultats les plus efficaces. Lorsque les étiquettes de « plus fort » et de « plus faible » sont clairement attribuées dès le départ, les parties évitent de consacrer leurs efforts à l'imposition d'un rapport de force, dans un conflit de rang et de position qui nuit au règlement du conflit de fond [43] ¹. Le *réflexe* de politique étrangère qui consiste à jouer un rôle dans une négociation doit donc, par souci d'efficacité, s'effacer derrière l'*objectif* de politique étrangère, qui est la négociation elle-même.

Il y a deux sortes de processus de négociation potentiellement explorables par une politique étrangère : a) une première consistant à s'engager dans un processus de

1. On se souvient des États-Unis et de la Chine pendant la guerre de Corée au début des années 1950, consacrant chacun l'essentiel de son énergie à empêcher que l'autre ne puisse se positionner comme puissance supérieure.

concessions mutuelles jusqu'à ce que les positions convergent ; b) une seconde consistant à bâtir une base de discussion commune, susceptible d'être traduite ultérieurement en accord détaillé [15, 37]. La première méthode donne souvent lieu, au mieux, à des jeux à somme nulle ¹, tandis que la deuxième crée des accords à somme positive, où les différentes politiques étrangères peuvent sortir vainqueurs des négociations. La Syrie et Israël essaient ainsi de régler leurs désaccords sur le Golan par un jeu de concessions inégales, qui ne débouchent pour l'instant sur aucun accord. Avec l'Égypte, Israël est parvenu à un traité de paix en 1979, sur la base de la formule « territoire contre sécurité ». La Namibie, quant à elle, a obtenu son indépendance dix ans plus tard sur la base de la formule impliquant le retrait simultané des différentes troupes étrangères, appliqué simultanément et à l'Angola et à elle-même, permettant ainsi à toutes les parties d'avoir gain de cause.

Quand les parties n'arrivent pas à construire un accord entre elles, elles ont besoin d'un médiateur. Celui-ci peut avoir plusieurs fonctions. Il doit apporter la confiance qui manque aux adversaires pour conduire des négociations fiables, et/ou faciliter la communication, la transmission des messages diplomatiques plus ou moins explicites. En se faisant l'intermédiaire entre l'Argentine et le Chili dans l'affaire du canal de Beagle, le Vatican a ainsi joué le rôle de communicateur. Le médiateur peut également avoir pour fonction de suggérer des formules novatrices pour sortir de l'impasse entretenue par les politiques étrangères des belligérants. Ce fut le rôle (de formulateur) joué par les États-Unis dans les négociations entre la Namibie et l'Angola. Peuvent survenir enfin deux situations plus délicates encore. En premier lieu, lorsque

1. C'est-à-dire où tout ce qui est gagné par l'un est autant de perdu par l'autre.

l'obstacle aux négociations réside dans le fait que la poursuite du conflit offre aux protagonistes davantage de bénéfices que la négociation elle-même. Ensuite, lorsque la faiblesse de l'une des deux parties ne permet pas de respecter l'*ethos* d'égalité nécessaire à une négociation efficace. La politique étrangère du médiateur doit alors se faire manipulatrice, plus interventionniste et structurante encore, et assumer ainsi un rôle plus dangereux pour elle, afin d'aboutir à un accord. Les États-Unis ont joué ce rôle, en fournissant une importante aide financière à l'Égypte et à Israël.

Du règlement à la prévention

Le coût politique, l'hésitation des États tiers, la pénurie des moyens existant pour imposer un règlement, la difficulté de coordonner les efforts mis en œuvre : tout conduit à penser que de nombreuses politiques étrangères ont intérêt à prévenir les conflits plutôt que de les guérir. Ce n'est que récemment pourtant que la prévention est devenue un objectif prioritaire. Le concept de « diplomatie préventive » a été popularisé par les secrétaires généraux de l'ONU, Dag Hammarskjöld, d'abord en pleine guerre froide, pour appeler à réduire la possibilité d'une guerre ouverte entre l'Est et l'Ouest. Il fut repris trente ans plus tard par Boutros Boutros-Ghali, pour désigner cette fois une politique beaucoup plus intrusive. Pendant l'ère précédente, c'était les deux superpuissances qui œuvraient pour contenir leur propre conflit et éviter une guerre mondiale [18]. Désormais, les conflits sont plus locaux et prennent davantage l'allure de combats meurtriers *internes* à des États effondrés ou en voie d'effondrement [47]. C'est alors la communauté internationale, c'est-à-dire les grandes puissances opérant au sein du

Conseil de sécurité de l'ONU, qui a la mission d'établir la paix. Cela implique un effritement du principe de souveraineté : les États concernés sont de plus en plus contournés, affaiblis, sans pour autant être jamais remplacés dans leurs fonctions fondamentales [9]. Avec l'idée de diplomatie préventive, émerge alors la notion de souveraineté en tant que *responsabilité*, avec toutes les conséquences que cela peut impliquer sur la définition des politiques étrangères.

La prévention des conflits peut être pratiquée à deux moments distincts : tôt... ou tard. Tôt, elle nécessite un travail de veille et des instruments d'analyse et de prévision. Tard, elle consiste à réagir aux signaux annonciateurs d'une crise. Cela revient à faire de la prévention de crise plutôt que de la prévention de conflit proprement dit. Même si la notion d'« avertissement » a connu un certain succès, ce ne sont pas, en réalité, les signaux d'avertissement qui manquent, mais plutôt l'attention qui leur est portée. Des occasions multiples ont été ratées par manque de réceptivité : l'ONU, les États-Unis, la France l'ont illustré dramatiquement au Rwanda au début de 1994, tout comme la Communauté européenne et les États-Unis en Yougoslavie au début des années 1990, ou les mêmes États-Unis avec quelques pays arabes en Irak en 1990. Pour des exemples de succès, on citera en revanche la démarche inédite des États-Unis avec le groupe de contact au sein du Conseil de sécurité, initiée en 1979 pour le Sud-Ouest africain, avant qu'une guerre de libération nationale n'éclate en Namibie [46]. De même, après plusieurs avertissements sanglants, une initiative lancée par l'ancien président américain Jimmy Carter, reprise ensuite par l'ancien président Julius Nyerere puis par Nelson Mandela, a permis de mener au rétablissement de l'unité nationale du Burundi après 1996. Ces exemples montrent que la prévention des crises se

confond souvent avec la gestion des avant-cris. L'une comme l'autre exigent de transgresser le mur de souveraineté dont les États (souvent effondrés) s'entourent. Mais les politiques étrangères des États tiers hésitent, les membres du Conseil de sécurité tergiversent, les pays vulnérables (grands ou petits) protestent, et tous sont rendus de plus en plus responsables de ne pas avoir réagi à temps à des avertissements clairs qui annonçaient à la fois des catastrophes humanitaires et l'effondrement des États. Le monde, en quelque sorte, est en train de découvrir les dangers de la diplomatie préventive, et d'inventer les règles.

Une prévention plus précoce des conflits, bien qu'ayant des antécédents lointains, est en train de s'imposer actuellement. Elle renvoie à la construction de *régimes* dans les relations politiques et le droit international [14, 17]. Les régimes ont été définis comme des ensembles « de principes, de normes, de règlements et de procédures de décision [...] autour desquels convergent les attentes des acteurs sur un enjeu donné » [19, p. 1]. Il s'agirait donc d'une forme de « droit mou » destiné à gérer, dans une certaine mesure, les relations entre les États. Même s'il est difficile de les préciser et de les dater, il est notable que ces régimes, depuis la deuxième guerre mondiale, ont crû en nombre et traitent de sujets toujours plus vastes. Un régime est établi lorsque les transactions sur un enjeu donné deviennent si conflictuelles qu'elles en deviennent coûteuses, et qu'il faut créer des règles génériques pour gérer l'activité concernée. Les États font alors disparaître les conflits potentiels en s'accordant par avance, soit sur la façon d'agir en général, soit sur la façon d'agir en cas de problème spécifique.

Ainsi, en révisant le droit de la mer à l'issue d'une conférence qui dura de 1967 à 1982, les États ont voulu répondre à une situation de plus en plus conflictuelle où le

droit, édicté il y a longtemps en prenant pour critère la portée des canons de défense (20 miles), ne correspondait plus aux nouvelles réalités [12, 30]. Plutôt que de gérer chaque contestation au cas par cas par des négociations spécifiques, les politiques étrangères impliquées ont décidé, non sans heurts, de changer les règles et d'adapter le droit ¹. Des conflits interétatiques furent ainsi évités par avance. Les régimes peuvent également être plus spécifiques si nécessaire. L'accord de 1959 sur les eaux du Nil règle (en principe) les conflits potentiels liés à la répartition des eaux du fleuve [38]. L'accord s'inspirait d'autres règlements du même type, sans pour autant qu'il existe un régime généralisé pour tous les fleuves ². Peu à peu, de véritables « réseaux de régimes » sont en train de s'étendre sur différents aspects des relations interétatiques, dont les politiques étrangères doivent tenir compte. Ces régimes permettent aux États de dialoguer, mais créent également de nouvelles incompatibilités : la combinaison du régime sur le droit de la mer et de celui sur la protection de l'environnement a créé un conflit sur la pêche entre les États-Unis et le Mexique, chacun des deux pays s'appuyant sur un régime différent. Ces situations nécessitent davantage de concertation encore pour régler ces différends de second ordre, mais également des compétences précises, juridiques, techniques. Les politiques étrangères sont-elles en mesure de suivre ces évolutions ?

1. Parmi les innovations, on trouve le libre passage des détroits (qui serait autrement interdit par l'extension des eaux territoriales), et l'attribution des ressources des fonds marins nouvellement accessibles aux activités minières grâce aux nouvelles technologies.

2. Régime qui semble encore impossible au vu de la diversité des situations d'un fleuve à l'autre.

*Du conflit aux régimes :
des politiques étrangères poreuses et assistées*

Une autre nouveauté de taille émerge : les États n'ont plus le monopole de la pratique de la politique étrangère. Des agences nombreuses et diverses s'investissent dans les relations internationales, à la fois par leur contribution à de multiples débats [29] et par le développement de véritables politiques étrangères propres, ou *privées*. Les relations interétatiques, en plus de leurs thèmes traditionnels, doivent intégrer des dimensions aussi variées que les relations commerciales privées, les relations culturelles, les relations entre les médias, ou même les relations touristiques. En un sens, il est naturellement plus facile de conduire des relations diplomatiques lorsque les pays sont liés par une telle densité de réseaux, que dans une situation de conflit. Mais dans le même temps, les ambassades sont amenées à développer des relations qui vont bien au-delà du circuit diplomatique classique, pour aborder des volets commerciaux, culturels ou autres. Cela nécessite un personnel spécialisé (les attachés par exemple), ainsi que des instruments d'analyse et d'action nouveaux.

L'irruption du secteur privé dans la pratique de la politique étrangère apporte sans doute l'élément de changement le plus profond et le plus significatif en matière de règlement des conflits. On a vu plus haut les difficultés éprouvées par des États extérieurs lorsqu'il s'agit d'apporter leur aide au règlement d'un conflit interne. Leur intervention même signifie déjà que le pays concerné n'a pas été capable de résoudre ses propres problèmes : ce dernier accepte mal ce verdict, et avec lui l'immixtion extérieure. En outre, une intervention *étatique* extérieure risque de conduire au renforcement de la rébellion. Dès lors, l'acteur le plus indiqué pour intervenir dans le règle-

ment d'une telle situation ne serait-il pas plutôt une organisation non gouvernementale (ONG), nettement moins menaçante qu'un autre État pour le pays en difficulté ? Même lorsqu'il s'agit d'un conflit interétatique, les ONG peuvent avoir un rôle à jouer, non plus directement dans sa résolution, mais en remplissant la fonction qui consiste à apporter des idées neuves et à bâtir une atmosphère de confiance plus propice aux efforts de paix en cours.

Les exemples de contributions d'acteurs privés venant au secours des politiques étrangères d'État dans la résolution de conflits abondent. La communauté catholique laïque de Sant'Egidio a ainsi joué un rôle important dans la résolution du conflit interne au Mozambique, épaulée dans sa médiation par une douzaine d'États entre 1990 et 1992, jusqu'aux élections de 1994 [16]. Elle a également permis de franchir un pas, qui ne fut certes pas décisif, dans l'apaisement du conflit algérien en 1994, en réunissant presque toute l'opposition (mais pas les représentants du gouvernement) [27]. Dans le règlement du conflit interne en Afrique du Sud, obtenu essentiellement par les parties concernées elles-mêmes, c'est tout de même un homme d'affaires kenyan qui a permis, par ses bons offices, de surmonter un problème qui aurait pu remettre en cause tous les progrès enregistrés jusqu'alors [31, 40]. Autre exemple : un groupe de travail supervisé par la Fondation Kettering qui a travaillé à l'évolution du conflit au Tadjikistan, dans la continuité d'une expérience connue sous le nom des « discussions de Dartmouth », et qui avait contribué à l'assouplissement des rapports entre l'Union soviétique et les États-Unis pendant la guerre froide [29]. De telles activités privées, parfois qualifiées de « Piste 2 » (pour les distinguer de la « Piste 1 » qui renvoie à la diplomatie officielle), apportent une contribution appréciable au règlement des conflits, lorsqu'elles sont coordonnées avec les politiques étrangères d'État.

Les deux « pistes » parallèles peuvent alors se compléter, et mener les négociations à bon port.

***Politique étrangère et règlement
des conflits à l'heure de la mondialisation***

La pratique de la politique étrangère a changé, tout en gardant certains de ses fondements traditionnels. Les États sont infiltrés par des logiques privées, et concurrencés par d'autres acteurs dans l'exercice de leurs propres fonctions. Les conflits, désormais, sont plus fréquemment civils qu'interétatiques. Toutes ces évolutions ont pour cadre un changement plus général qui affecte la scène mondiale : la mondialisation, par laquelle d'importants flux d'activités circulent sur la planète, ignorant les frontières, les contrôles et les restrictions imposés par les États, menaçant d'unifier le commerce et la culture dans un vaste creuset global. Néanmoins, il est à parier que les particularismes locaux persisteront, d'autant que les niveaux de vie, le respect des droits de l'homme et la démocratie continueront de constituer autant de lignes de partage entre les différents États.

Le nouveau siècle a débuté par une manifestation frappante des tendances contradictoires qui secouent la scène mondiale, à savoir : la guerre déclarée à l'Amérique par un réseau à la fois fondamentaliste, identitaire, mais aux ramifications mondiales, et dont les leaders ont longtemps vécu en Occident, sans pour autant en partager les valeurs. Les attaques perpétrées contre le World Trade Center (et contre les 80 nationalités qui y travaillaient), le 11 septembre 2001 incarnent d'une certaine manière la face noire de la mondialisation. Ses auteurs ont su instrumentaliser les atouts de la transnationalité, ceux de la mobilisation et de la symbolique religieuse (d'une reli-

gion dont les valeurs se sont trouvées par là même bafouées), pour proclamer une guerre culturelle marquée par la haine et l'intolérance. Ce phénomène illustre les immenses défis auxquels la politique étrangère d'État est aujourd'hui confrontée. La sécurité traditionnelle comme la sécurité préventive prennent un sens nouveau, et c'est aux politiques étrangères qu'il revient de trouver les réponses. La mise en place puis le maintien d'une coalition très disparate (de l'Occident à la Chine en passant par la Russie et le monde musulman) requièrent ainsi une haute habileté diplomatique sur le long terme. Mais également, le développement d'une sécurité plus préventive impose de s'attacher au règlement des conflits de longue durée qui pourraient alimenter les frustrations. Plus que jamais, le règlement de conflits prend donc une place prioritaire en haut de l'agenda de la politique étrangère, dans le souci constant de l'attachement aux droits de l'homme et à la dignité humaine.

En définitive, la politique étrangère n'est plus aujourd'hui ce qu'elle était il y a un demi-siècle. Après deux guerres mondiales et une guerre froide, le monde a changé. La quête de la sécurité par le règlement et la négociation plutôt que par la poursuite des conflits, le fait que l'on recherche les conflits à prévenir plutôt que ceux que l'on pourrait gagner, l'essor des régimes et des réseaux institutionnels transnationaux, la multiplication des centres de décision capables de produire de la diplomatie, l'interaction de forces globales sur une scène devenue mondiale, la soudaine irruption d'un conflit de type nouveau et imperméable au savoir-faire accumulé en matière de règlement : tels sont les éléments du nouveau contexte de l'exercice de la politique étrangère en ce début du XXI^e siècle.

I. William ZARTMAN

Bibliographie

1. Bercovitch (Jacob) (ed.), *Resolving International Conflicts*, Boulder, Lynne Rienner, 1996.
2. Bercovitch (Jacob) (ed.), *Studies in International Mediation*, Londres, Macmillan, 2002.
3. Bercovitch (Jacob), « Mediation », dans I. William Zartman (ed.), *Peacemaking in International Conflict*, Washington, US Institute of Peace, 2002.
4. Boutros Ghali (Boutros), *An Agenda for Peace*, New York, Nations unies, 1994.
5. Brecher (Michael), *Crises in World Politics : Theory and Reality*, Oxford, Pergamon, 1994.
6. Cede (Franz), Meeerts (Paul) (eds), *Negotiating in the European Union*, Luxembourg, International Institute of Applied Systems Analysis, 2002.
7. Coser (Lewis), *The Functions of Social Conflict*, New York, Free Press, 1956.
8. Crocker (Chester), Hampson (Fen Osler), Aall (Pamela) (eds), *Herding Cats : Multiparty Mediation in a complex World*, Washington, US Institute of Peace, 2000.
9. Deng (Francis), Kimaro (Sadiko), Lyons (Terrance), Rothchild (Donald), Zartman (I. William), *Sovereignty as Responsibility*, Washington, Brookings, 1996.
10. Dupont (Christophe), *La négociation : conduite, théorie, application*, Paris, Dalloz, 1994.
11. Faure (Guy Olivier), Mermet (Laurent), Touzard (Hubert), Dupont (Christophe), *La négociation : situations et problématiques*, Paris, Nathan, 1998.
12. Friedheim (Robert), *Negotiating the New Ocean Regime*, Columbia, University of South Carolina Press, 1993.
13. George (Alexander) (ed.), *Managing the US-Soviet Rivalry*, Boulder, Westview, 1983.
14. Hasenclever (Andres), Mayer (Peter), Rittberger (Volker), *Theories of International Regimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

15. Hopmann (P. Terrance), *The Negotiation Process and the Resolution of International Conflicts*, Columbia, University of South Carolina Press, 1996.
16. Hume (Cameron), *Peace in Mozambique*, Washington, US Institute of Peace, 1996.
17. Ikenberry (G. John), *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Orders after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
18. Kanet (Roger), Kolodziej (Edward), *Cold War as Cooperation*, Londres, Macmillan, 1991.
19. Krasner (Stephan) (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
20. Kremenyuk (Victor) (ed.), *International Negotiation : Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco, Jossey-Bass, 2002.
21. Lodge (Juliet), Pfetsch (Frank) (eds), « Negotiating the European Union », *International Negotiation*, numéro spécial, 3 (3), 1998.
22. Lund (Michael), *Preventing Violent Conflicts*, Washington, US Institute of Peace, 1996.
23. Mohsen-Finan (Khadija), *Le Sahara occidental : les enjeux d'un conflit régional*, Paris, CNRS, 1997.
24. Pruitt (Dean) (ed.), « Lessons Learned from the Middle East Peace Process », *International Negotiation*, numéro spécial, 2 (2), 1997.
25. Quandt (William), *Peace Process*, Washington & Berkeley, Brookings et University of California Press, 1993, 2001.
26. Rubin (Jeffrey Z.) (ed.), *Dynamics of Third-Party Intervention*, New York, Praeger, 1981.
27. Sant'Egidio, Impagliazzo (Marco), Giro (Marco), *Algeria in ostaggio : tra esercito e fondamentalismo, storia di una pace difficile*, Milan, Gerini e Associati, 1997.
28. Sandole (Dennis), Van de Merwe (Hugo) (eds), *Conflict Resolution in Theory and Practice*, Manchester, Manchester University Press, 1993.
29. Saunders (Harold), *A Public Peace Process*, New York, St Martin's Press, 2000.

30. Sebenius (James), *Negotiating the Law of the Sea*, Cambridge, Harvard University Press, 1984.
31. Sisk (Timothy), *Democratization in South Africa*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
32. Sjöstedt (Gunnar), « Trade Wars », dans I. William Zartman (ed.), *Preventive Negotiation*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.
33. Snyder (Glenn), Diesing (Paul), *Conflict among Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1977.
34. Spector (Bertram I.) (ed.), « Negotiating Security : New Goals, Changed Processes », *International Negotiation*, Numéro special (2), 2000.
35. Touval (Saadia), Zartman (I. William), « International Mediation in the Post-Cold War Era », dans Chester Crocker, Fen Olson Hampson, Pamela Aall (eds), *Turbulent Peace*, Washington, US Institute of Peace, 2001.
36. Vogt (Margaret) (ed.), *The Liberian Crisis and ECOMOG*, Lagos, Gabumo, 1992.
37. Walton (Richard), McKersie (Robert), *A Labor Theory of Negotiation*, New York, McGraw Hill, 1965.
38. Waterbury (John), *Hydropolitics of the Nile Valley*, Syracuse, Syracuse University Press, 1979.
39. Zartman (I. William), Berman (Maureen), *The Practical Negotiator*, New Haven, Yale University Press, 1982.
40. Zartman (I. William) (ed.), *Elusive Peace : Negotiating an End to Civil Wars*, Washington, Brookings, 1995.
41. Zartman (I. William) (ed.), *Governance as Conflict Management*, Washington, Brookings, 1996.
42. Zartman (I. William), « The Ups and Downs of Maghrib Unity », dans Michael Hudson (ed.), *Middle East Dilemma*, New York, Columbia University Press, 1999.
43. Zartman (I. William), Rubin (Jeffrey Z.) (eds), *Power and Negotiation*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000.
44. Zartman (I. William) (ed.), *Peacemaking in International Conflict*, Washington, US Institute of Peace, 2002.
45. Zartman (I. William) (ed.), *Preventive Negotiation*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

46. Zartman (I. William), *La résolution des conflits en Afrique*, Paris, L'Harmattan, 1989.
47. Zartman (I. William), *L'effondrement de l'État : désintégration et restauration du pouvoir légitime*, Paris, Nouveaux Horizons, 1997.



Chapitre 11

Force armée et politique étrangère : soldats et diplomates aujourd'hui

À quoi sert la force armée dans les relations internationales désormais ? Est-elle un instrument efficace de la politique étrangère ? Dans ses mémoires, Colin Powell rapporte la question que lui posa un jour Madeleine Albright : « À quoi bon disposer de ce superbe dispositif militaire dont vous parlez toujours, si nous ne pouvons en faire usage ? ». Il lui répondit que « les GI américains n'étaient pas des soldats de plomb qu'on déplace sur un échiquier géant », qu'au cours des trois dernières années, les États-Unis avaient « plus de vingt fois chargé les forces armées d'opérations de guerre, de maintien de la paix, de secours pour des catastrophes, et d'assistance humanitaire », et rappela « à Madame l'ambassadrice que les militaires américains mèneraient à bien toute mission qui leur serait confiée, mais [...] qu'il convenait d'abord de fixer des objectifs politiques précis » [56, p. 502].

Les annonces de la disparition de « l'ordre militaire » avec la fin de la guerre froide, celles de l'obsolescence de la pensée stratégique et du déclin de la force armée dans la politique étrangère, sont restées dans les livres. Au cours des années 1990 et au début des années 2000, de la guerre du Golfe aux combats contre les talibans en

Afghanistan, les actions internationales de nombreux États ont été et demeurent marquées par les rôles et les influences de la force armée, par les perceptions divergentes et les débats sur ce que cette force armée peut accomplir ou non. Les désaccords sur les modalités concrètes de l'action militaire n'ont pas manqué, de Srebrenica à l'intervention américaine en Haïti en passant par le Rwanda. La « révolution dans les affaires militaires », les effets contrastés de la puissance aérienne, la transformation des relations entre décideurs civils et militaires, la professionnalisation des armées en France, la construction complexe d'une Europe de la défense ont montré que les débats stratégiques étaient plus vivants que jamais. Ces débats sont passés par plusieurs cycles successifs, de l'annonce de l'obsolescence de la force armée au constat de son retour. Plutôt que de postuler l'effacement progressif ou la disparition prochaine de la force armée, il est préférable de partir d'une hypothèse inspirée par Clausewitz : chaque époque a « ses propres formes de guerre, ses propres conditions restrictives et ses propres préjugés (ainsi que) sa propre théorie de la guerre » [11, p. 689]. Ce sont ces pratiques qu'il convient de prendre au sérieux et d'examiner ici.

L'objectif du présent chapitre, sans espérer épuiser un domaine très riche [34, 9, 8], est de faire le point sur la place de la force armée dans les théories et les pratiques de la politique étrangère au cours de ces dix dernières années, en prenant pour référence principale les États-Unis et les pays de l'Union européenne qui consacrent une part significative de leurs budgets à la défense. Nous proposerons ici un panorama d'ensemble, même si la force armée n'occupe évidemment pas la même place dans la politique étrangère de tous les États, et ne joue pas les mêmes rôles selon qu'elle est perçue et analysée par des chefs d'État et de gouvernement, par des ministres,

des hauts fonctionnaires, des diplomates, des militaires des différentes armées, des journalistes, des membres d'ONG, etc. Nous fournirons d'abord des éléments de définition, suivis d'une présentation des traditions intellectuelles réaliste, libérale et constructiviste aujourd'hui, au regard de la force armée. Nous évoquerons ensuite les débats actuels sur les emplois de la force dans l'action internationale des États. Enfin, les articulations entre expertise militaire et choix politique dans les processus de prise de décision en politique étrangère seront évoquées¹.

Puissance militaire, force armée et politique étrangère : définitions et problématiques

Le problème de la force armée dans la politique étrangère est un aspect du problème plus global de la puissance (et de ses transformations) dans les relations internationales. En dépit de discours qui présentent périodiquement le concept de puissance comme dépassé dans l'étude de la politique étrangère, ni les analystes ni les praticiens n'ont manifesté la volonté d'écarter une notion aussi centrale, quelles que soient les difficultés à l'appréhender. Bien qu'ambiguë, la notion ne peut être ignorée, sauf à ignorer les comportements et les représentations des acteurs dans la fabrication des politiques étrangères. Si l'on admet que la force militaire « n'est pas susceptible d'une pesée exacte » [1, p. 65], les praticiens estiment indispensable d'évaluer leurs propres capacités militaires et celles de leurs adversaires potentiels. L'évaluation de la puissance et de sa transformation, celle de son propre État et celle

1. Sur les pistes de recherche en la matière en France, voir aussi [69, 71].

des autres, l'analyse des capacités et des intentions des acteurs, fait partie des pratiques courantes des décideurs politiques et des administrations. Il s'agit donc là, pour ceux qui étudient la politique étrangère, d'une question empirique significative, même si elle demeure encore trop négligée [27, 74]. Qu'est-ce que la puissance militaire et la force armée ? Comment a-t-elle été analysée ces dix dernières années ?

Qu'est-ce que la force armée ?

En français, le mot « force », issu du bas latin *fortia* « acte de force ou de courage », substantif féminin de l'adjectif *fortis* « fort, courageux », désigne à l'origine (1080) la puissance d'action physique d'un individu, un ensemble d'énergies particulières (Rey (dir.), 2000). Par extension, le terme a été utilisé en référence à la puissance, au pouvoir d'un groupe (« être en force ») et, au pluriel, à un ensemble de troupes (1176). En dehors d'un individu ou d'un groupe, le mot « force » a été associé à l'intensité, au pouvoir d'action (vers 1200, « la force d'un sentiment »). Le vocabulaire scientifique, en physique, a intégré et fait évoluer ces notions pour assimiler aujourd'hui la force à « une cause qui déforme un corps, en modifie le mouvement », notamment en dynamique (« force vive », 1740 ; « force tangentielle », 1806 ; « force centrifuge »). Le verbe « forcer » (XI^e siècle, du latin populaire *fortiare*, dérivé de *fortia*) signifie généralement « faire céder (quelqu'un ou quelque chose) par la force » (vers 1200) une signification établie dans le domaine militaire vers 1230. Au XV^e siècle, le sens de forcer passe de « faire céder » à « soumettre à une pression » (en un sens militaire au XV^e siècle) et à « obtenir par la contrainte ou par son ascendant ». Dès l'origine, « force » s'emploie aussi pour désigner un « pouvoir de

contrainte » (1080) et c'est de cette acception que sont issues « force publique » et « force armée », dont l'origine est distincte des « forces », ainsi que plus tard en France « force de frappe » (1959).

Cette riche étymologie nous met sur la piste des questions épineuses liées à la définition de la force armée, à sa mesure et à ses rapports avec la politique étrangère [1, p. 58-80 ; 51, 63]. Concernant la nature même de la force, l'histoire du terme juxtapose des éléments physiques et moraux, individuels et collectifs : force physique et courage ne sont pas dissociés. On trouve ici l'une des sources des difficultés méthodologiques récurrentes sur l'identification et la mesure de la puissance militaire et de la performance des armées [63, p. 133-176]. De plus, ce pouvoir d'action et d'influence indique que la force caractérise une relation, une interaction stratégique. « La guerre, écrit Clausewitz, n'est pas l'action d'une force vive sur une masse morte, mais [...] elle est toujours la collision de deux forces vives. » [11, p. 54.] L'évaluation de la force armée et de ses effets dépend de cette dynamique propre de l'interaction. Enfin, le terme force est associé au développement de la physique : la force est donc aussi une cause, une variable indépendante. Cette signification est reprise par Lucien Poirier qui souligne qu'« est force toute cause d'un changement d'état de choses [...] une force est donc un opérateur de transformation – la cause efficiente de celle-ci » [53, p. 86]. La force armée produit des effets de transformation sur des réalités internationales. Ces effets, physiques et psychologiques, sont tangibles et mesurables, « leur impact sur la réalité matérielle peut être évalué ». Ces transformations sont produites par des « forces » : « Ce qui assure le passage de la puissance à l'acte transformateur d'une réalité préexistante. » [53, p. 86.] La force armée actualise en pouvoirs effectifs la puissance militaire. Il s'agit donc de

l'un des moyens qui permet de passer des finalités de la politique étrangère à l'action [53, p. 85-89]. En définitive, on peut résumer les principales questions associées à la force armée dans ses rapports à la politique étrangère : quelles sont la nature et la composition de cette force armée ? Quelle est son efficacité probable, sur qui et à quels coûts ? Cause-t-elle un changement d'état des réalités internationales ? Jusqu'à quel point et à quel prix ? Dans quelle mesure ce changement est-il bien celui qui était visé ?

*Puissance militaire et force armée
dans les théories des relations internationales*

Comment les principales traditions intellectuelles de l'étude des relations internationales conçoivent-elles aujourd'hui la puissance militaire et la force armée ? On n'offrira ici que des éléments de réponse, en insistant sur les difficultés qu'a fait surgir le problème de la force armée depuis la fin de la guerre froide et la disparition de l'Union soviétique. Les débats sur la nature, l'influence et les limites de la puissance militaire dans l'action extérieure des États sont récurrents. À partir des années 1950, en particulier aux États-Unis, l'une des grandes controverses stratégiques a pris pour objet le rôle des forces conventionnelles dans un contexte profondément marqué par les armes nucléaires et spécifiquement par la doctrine des représailles massives (le *New Look* de John Foster Dulles). Si certains observateurs expliquaient alors que l'âge nucléaire ferait disparaître à terme les forces conventionnelles (et les guerres entre puissances dotées de l'arme nucléaire), d'autres critiquaient ce *New Look* et soulignaient que l'emploi de la force armée restait possible voire indispensable, mais que les armes nucléaires contraignaient les adversaires à confiner l'affrontement

sur le plan géographique et à limiter leurs objectifs et leurs armements.

Les pratiques et les débats d'aujourd'hui sont, dans une large mesure, liés aux idées développées à partir des années 1950 sur la guerre limitée, notamment par William Kaufman, Bernard Brodie, Robert Osgood, Henry Kissinger, Thomas Schelling et Herman Kahn [36, 47, 29 ; pour des évaluations critiques voir 32 ; 65, p. 1-15, p. 375-420]. La fin de la guerre froide a suscité une nouvelle vague de controverses sur le rôle de la force armée dans la politique étrangère, moins marquée par les armes nucléaires tout en restant proche des controverses des années 1950-1960, et parfois d'ailleurs avec les mêmes protagonistes (ou leurs élèves) [28, 14]. Ces débats ne sont pas que théoriques. Les analyses et les décisions des dirigeants politiques et militaires sont affectées par des conceptions concurrentes des relations internationales qui accordent des rôles divers à la force armée (et, dans certains cas, aucune, ce qui est une autre manière d'aborder le problème). Il est indispensable de mettre au jour quelques-unes de ces visions de la force armée par les principales théories des relations internationales (réaliste, libérale et constructiviste).

*Les réalistes : importance de la puissance militaire
et réticences devant l'emploi de la force*

Les traditions de pensée « réalistes » – celles de Edward H. Carr, Hans Morgenthau, Raymond Aron ou Kenneth Waltz – accordent toutes une grande importance à la puissance militaire¹. La capacité des États à mobiliser leurs ressources et à les convertir en puissance militaire est jugée déterminante. Pour Morgenthau, les capa-

1. Voir Stefano Guzzini et Sten Rynning (chap. 1).

cités d'innovation technologique dans le domaine militaire, l'excellence de l'élite militaire, ainsi que la quantité et la qualité des forces armées sont déterminantes. Toutefois, la puissance militaire n'est pour lui que l'un des aspects de la puissance et il critique le réductionnisme militariste qui assimilerait la puissance à la seule force militaire conçue en termes quantitatifs. Les dynamiques de l'offensive et de la défensive, le dilemme de la sécurité continuent à jouer un rôle de premier plan [5, 70].

L'importance de la puissance en général et la centralité de la force armée (particulièrement des forces terrestres) demeure aujourd'hui vigoureusement défendue par les réalistes « offensifs » [43, p. 83-137]. Pour John Mearsheimer, les praticiens de la politique étrangère, civils et militaires, continuent à vivre dans un univers compétitif où la force armée demeure centrale. Les autres instruments de pression et de coercition, comme un blocus naval ou une opération coercitive fondée sur la puissance aérienne, sont dans l'ensemble moins efficaces que les forces terrestres. La force armée reste alors l'*ultima ratio* de la politique internationale et l'équilibre de la puissance est d'abord un équilibre de la puissance militaire. Même s'ils ne partagent pas tous une telle conception de la puissance, les réalistes s'accordent pour dire qu'en général la menace de guerre est toujours présente et que la force armée est une composante essentielle de la politique étrangère des États.

Depuis le début des années 1990, le contexte international a fait ressurgir une difficulté ancienne pour les penseurs réalistes : concilier leur conception de la puissance militaire et les emplois effectifs de la force armée, notamment lorsqu'il s'agit d'interventions limitées, ou de conflits qui ne remettent pas en cause directement les intérêts vitaux de la puissance considérée [39]. S'ils estiment que la puissance militaire reste essentielle, ils ont

souvent jugé les interventions « militaro-humanitaires » de l'après-guerre froide dangereuses et inefficaces. De George Kennan à Kenneth Waltz ou Barry Posen, ils ont dénoncé leurs effets pervers dans certains cas, leur inefficacité dans d'autres, ou encore leur tendance à mettre en péril des situations positives établies antérieurement [73]. Critiquant l'intervention humanitaire à outrance, certains réalistes comme Barry Posen ont souligné la difficulté d'employer la force pour régler le problème des réfugiés, par exemple [55]. L'emploi de la force à des fins humanitaires demeure en effet un acte stratégique de grande ampleur qui peut se transformer en une guerre de haute intensité. En règle générale, pour de telles opérations, il ne s'agit pas de dissuader un adversaire mais de le contraindre, de mener à son encontre une action de coercition, ce qui est plus difficile et plus incertain. Les réalistes ont donc été souvent critiques de la manière dont les grandes puissances ont employé la force depuis la fin de la guerre froide, et réservés sur le niveau des dépenses budgétaires dans le domaine de la défense. En somme, la puissance militaire est importante mais pas pour n'importe quelle fin, ni à n'importe quel prix.

*Les libéraux : critique de la puissance militaire
et force pour le bien*

Depuis la fin de la guerre froide, les penseurs et analystes libéraux ont été confrontés à des dilemmes tout aussi sérieux que les « réalistes ». Considérant souvent la guerre comme une dangereuse aberration, ils ne cessent d'annoncer la disparition progressive des conflits armés et l'obsolescence inéluctable de la force armée. L'idée selon laquelle l'armée est une institution anachronique, incompatible avec l'industrie et le progrès, a été défendue avec une belle régularité par les penseurs libéraux, qu'ils

privilégient la dynamique pacificatrice du commerce, celle de la démocratie, du droit, des institutions internationales ou encore de l'évolution des mœurs [33]. Du XVIII^e au XX^e siècle, on retrouve cette idée chez Ferguson, Montesquieu, Condorcet, Saint-Simon, Comte et Spencer. Frappés par la révolution industrielle mais, notamment pour Condorcet et Comte, écrivant aussi en réaction aux guerres de la Révolution et surtout de l'Empire, ils soulignent que l'activité militaire, autrefois prépondérante, doit s'effacer graduellement pour faire place à l'activité industrielle. Ceux qui ont annoncé, à la fin des années 1980, la fin de l'histoire, des idéologies et du politique ont retrouvé spontanément cet évolutionnisme. Ils rangent les militaires, avec les décideurs politiques, au rayon des antiquités : « [...] Il n'y a plus ni lutte ni conflit à propos de "grands" problèmes et, par conséquent, il n'y a plus besoin de généraux ou d'hommes d'État : ce qui demeure, c'est, essentiellement, l'activité économique. » (Fukuyama, 1989.) Rien de plus choquant alors que de vouloir « donner une chance à la guerre » [41]. Certains analystes plus modérés ont souligné que les évolutions technologiques et la transformation des normes internationales finissaient par modifier peu à peu les principaux critères de la puissance, et faire décliner la puissance militaire (sans pour autant la faire disparaître totalement) [44].

Pourtant, la diffusion des valeurs libérales, l'intensification des communications globales, l'affaiblissement des conflits d'intérêt entre puissances démocratiques et l'existence de capacités militaires sophistiquées (notamment aux États-Unis) ont conduit les citoyens, les activistes et les dirigeants politiques à plaider pour l'interventionnisme – y compris armé – dans des situations où les intérêts vitaux des États n'étaient pas nécessairement menacés directement. Ceux qui avaient tendance à refuser

l'emploi de la force armée et à souligner sa dévaluation normative ont souvent soutenu la multiplication des interventions militaires ou l'emploi massif de la puissance aérienne, et souligné la nécessité de la projection de la puissance militaire à des fins humanitaires. Ils ont été contraints de réévaluer leurs diagnostics antérieurs et d'admettre, par exemple, que la « guerre de l'information » – aspect crucial de la « révolution dans les affaires militaires » – pouvait redonner un rôle significatif à la force militaire [45]. Des organisations non gouvernementales et des groupes de réflexion sur la prévention des conflits armés, comme la commission Carnegie, ont explicitement recommandé un recours immédiat à la force armée (et non en dernier ressort) pour résoudre certaines crises humanitaires [10, 25] ¹. (Re) découvrant que « les lois internationales ne vaudraient rien sans troupes » [20, p. 146], les penseurs et praticiens d'inspiration libérale ont encouru, paradoxalement, le risque de tomber dans l'excès inverse en réclamant des actions militaires aussi fréquentes.

*Les constructivistes : dévaluation normative
de la force armée et nouvelles formes de sécurité*

Les analyses inspirées par des perspectives « constructivistes » ont, pour leur part, interrogé certaines transformations importantes de la puissance militaire en aboutissant, même s'il existe des exceptions importantes, à un

1. Dressant le bilan de dix ans d'opérations de la paix de l'ONU, et avançant des propositions, le rapport dirigé par Lakhdar Brahimi pour les Nations unies semble plaider pour que les idées de Clausewitz jouent un rôle accru : élaboration d'une doctrine et d'une stratégie, rigueur dans le processus de prise de décision, exigence de performance et de rapidité dans le déploiement des forces, nécessité d'un véritable travail d'état-major et d'une planification opérationnelle, etc. [7].

constat général d'effacement de la « sécurité militaire » et d'affirmation de la « sécurité humaine » mettant au premier plan les sécurités économique, sociétale et environnementale [19]. Les analystes « constructivistes » examinent le contexte institutionnel et culturel des politiques de défense et les identités construites des États et des acteurs politiques [35] ¹. Les armes chimiques et nucléaires ou bien encore les mines antipersonnel [57] sont délégitimées, la sécurité coopérative et la sécurité commune deviennent la norme tandis que des « stratégies de paix » et de prévention des conflits permettent de fonder une « gouvernance sécuritaire » dans le nouveau millénaire.

À quoi sert la force armée aujourd'hui ?

Pour identifier les principales modalités actuelles des influences internationales de la force armée, on distinguera trois enjeux : les diplomaties de la défense, les missions liées au maintien et au rétablissement de la paix, et les débats sur la « révolution dans les affaires militaires ».

Les diplomaties de la défense

Les institutions de défense sont à l'articulation de « l'interne » et de « l'externe » et leur rôle dans la politique étrangère, entendue au sens large et non administratif, ne se limite pas aux aspects « opérationnels » liés à l'emploi (ou non) de la force armée. Les ministères de la Défense, les armées, disposent souvent de leur propre expertise internationale, de leurs actions internationales, voire de leur propre diplomatie ². Cette « politique étran-

1. Voir Alex McLeod (chap. 2).

2. Les exportations d'armement et la construction de systèmes d'armes en coopération en constituent des aspects importants.

gère de défense », dont certains aspects sont anciens (comme le rôle des attachés de défense), devrait faire l'objet d'études empiriques plus nombreuses et systématiques.

Les armées conduisent, en effet, de nombreuses actions de coopération : formation, échanges, exercices communs, participation à des réunions multilatérales, soutien aux exportations d'armement, animation de réseaux d'officiers de liaison, relations avec les attachés de défense, etc. En France, le chef d'état-major des armées est chargé des relations avec les armées étrangères et organise la participation des armées à la coopération militaire avec les pays alliés ¹. C'est également lui qui suit les négociations internationales pouvant avoir des incidences sur l'emploi ou la nature des forces armées. Les différentes armées mènent également des actions internationales. Au sein de l'état-major de l'armée de terre, le sous-chef des opérations logistiques a sous ses ordres un « bureau relations internationales ». La Direction de la coopération militaire et de défense (DCMD), créée en 1999 au sein du ministère des Affaires étrangères, intervient, notamment, dans le domaine de la formation des militaires en France et à l'étranger, dans celui de l'audit et dans l'enseignement du français en milieu militaire. La délégation aux Affaires stratégiques, créée en 1992 et qui relève directement du ministre de la Défense, conduit une réflexion prospective dans les domaines stratégiques intéressant le ministre, et assiste le ministre pour l'élaboration des positions françaises dans les négociations et les coopérations internationales intéressant la défense ². En participant à ces actions diplomatiques, les militaires peuvent constituer, avec leurs

1. Décret du 8 février 1982, fixant les attributions des chefs d'état-major.

2. Décret du 16 juin 1992, portant création de la délégation aux affaires stratégiques.

homologues, une « communauté épistémique » disposant d'une expertise dans différents domaines d'action internationale : armes nucléaires, bactériologiques et chimiques, vérification des accords de désarmement, formation, etc.

Les institutions de défense contribuent également à la diffusion de normes et de pratiques spécifiques visant à instaurer ou à préserver, dans certains pays, le contrôle civil des militaires ou le respect des procédures parlementaires dans l'élaboration du budget de la défense. Créé en 1993 par le Secrétariat à la défense américain et financé par le Congrès, le Centre européen pour les études de sécurité George C. Marshall s'efforce de développer, dans les pays d'Europe centrale et orientale, des institutions militaires qui reflètent les normes et les pratiques démocratiques. Ce centre forme des officiers, conduit des recherches, organise des conférences et vise à contribuer à la stabilité de l'Europe de l'après-guerre froide. Des actions de coopération comparables sont conduites par les militaires américains dans d'autres régions du monde, comme l'Afrique subsaharienne ou l'Asie du Sud-Est. Les logiques de ces politiques étrangères des ministères de la Défense et des Armées affectent, parfois profondément, les relations internationales. Il s'agit d'un domaine de l'action de l'État qui, sur le plan de la recherche, reste aujourd'hui une *terra incognita* qu'il convient d'explorer.

*Petites guerres, interventions humanitaires
et « maîtrise de l'espace des crises » :
quelles missions pour les armées ?*

Guerres civiles et génocides ont provoqué un regain du militarisme dans certaines régions du monde moins développées et/ou marquées par certaines formes de nationalisme : milices armées, seigneurs de la guerre, attaques suicides, etc. Parallèlement, les pays démocratiques et

développés semblaient, de leur côté, s'éloigner définitivement du militarisme, au point que des observateurs ont diagnostiqué l'avènement de sociétés « post-militaires » [40], au sentiment national déclinant, où l'enseignement d'une histoire « nationaliste » serait en retrait. En dehors de quelques cas particuliers comme Israël, la démilitarisation des politiques extérieures (comme en Allemagne ou au Japon) semblait devenue la règle [35]. Pourtant, libéré de certaines contraintes (comme le risque d'escalade pendant la guerre froide) et favorisé par l'évolution de nouvelles normes internationales (comme le droit d'ingérence humanitaire), l'emploi de la force armée a continué, parfois sous des formes renouvelées, à marquer l'action extérieure des États. Avec les interventions « humanitaires », les soldats sont redevenus les acteurs qu'ils n'étaient plus au cours de la guerre froide, lorsque l'équilibre de la terreur impliquait le quasi-non-emploi des forces conventionnelles terrestres, et dominait les pensées et les pratiques [21, p. 270].

La disparition de l'Union soviétique, la diminution des risques d'escalade associés à l'affrontement Est-Ouest, une situation de paix entre des puissances pour la plupart démocratiques et satisfaites du *statu quo*, ont considérablement diminué certaines des contraintes qui pesaient sur l'emploi de la force armée. Simultanément, famines, réfugiés, urgences humanitaires ont contribué à transformer les normes internationales définissant les possibilités d'interventions militaires à but humanitaire. La fin de la guerre froide a donc favorisé à nouveau les emplois de la force armée. Maintien de la paix, intervention humanitaire, restauration de la paix, « nouvelles » missions, « contrôle des foules », « actions civilo-militaires », « maîtrise de la violence » : les missions des armées dans les années 1990 ont vu coexister le combat de haute intensité (comme la guerre du Golfe) et sa prépa-

ration, avec d'autres missions qui, si elles n'étaient pas toutes inédites, sont devenues plus fréquentes [6, 30, 52]. Les armées des principaux pays européens et des États-Unis se sont efforcées de « maîtriser des espaces de crise » dans des combinaisons souvent complexes et multinationales, mêlant la force armée et l'action politique : établissement de plans de paix, surveillance d'une zone, approvisionnement d'une population, protection de « zones de sécurité », organisation d'élections ou désarmement de groupes rivaux [26, 17].

La crise de certains États, les flux de réfugiés, les situations de famine ont conduit les forces armées à participer à des opérations que les Américains appellent « autres que la guerre ». À la fin du XIX^e siècle, le colonel britannique Charles E. Callwell (1859-1928) codifiait les pratiques de ce que l'on a qualifié au début des années 1980 de « conflits de basse intensité ». Ces missions dans lesquelles la force armée peut produire des effets sans nécessairement user de violence (sa seule présence conduisant à des formes de dissuasion) ont replacé au premier plan des modes d'action que certaines armées avaient déjà pratiquées par le passé¹. Certaines de ces missions, comme les opérations de « maintien de la paix », inscrites dans le cadre des dispositions de la charte des Nations unies (chap. VI) étaient classiques : il s'agissait de maintenir la paix après la cessation des hostilités avec le consentement des parties en présence, comme au Cambodge (autorité provisoire des Nations unies, 1992-1993). L'opération « d'imposition de la paix » (chap. VII) vise quant à elle à s'opposer par la force à un agresseur identifié (guerre du

1. Comme la France ou la Grande-Bretagne dans leurs empires coloniaux ou, pour ce qui concerne les interventions « humanitaires », comme l'armée française en Syrie (1860-1861), en Turquie et en Grèce (1920-1923), ou bien encore en Haute-Silésie (1920-1922) [66].

Golfe, 1990-1991). La doctrine française a ajouté la « restauration de la paix », c'est-à-dire une intervention destinée à favoriser le retour à la paix dans un pays en guerre civile où la sécurité des populations est menacée mais où, en théorie, aucun agresseur n'est désigné (Force de réaction rapide en Bosnie-Herzégovine ou opération Turquoise au Rwanda, juin-août 1994).

De telles opérations ne conduisent pas à un effacement des caractéristiques classiques du métier des armes, comme le combat proprement dit, mais à un certain élargissement des savoir-faire des militaires en opération et surtout à des transitions rapides à des types d'action et de comportements différents, du combat à la négociation par exemple [23]. Les interventions internationales en Somalie en 1993, l'intervention et l'occupation de Haïti par les troupes américaines en 1994 et plus encore l'action de la Force de protection des Nations unies en ex-Yougoslavie de 1991 à 1995, ont révélé les apports mais également les ambiguïtés voire les impasses dans lesquelles pouvaient se trouver les militaires lorsque les objectifs politiques et militaires n'étaient pas accordés [59, 62, 4]. Dans un tel contexte, la puissance aérienne a connu une utilisation intensive, notamment par les États-Unis : dans la guerre du Golfe et en Bosnie, en Somalie, en août 1998 au Soudan et simultanément en Afghanistan, contre l'Irak sous la forme d'une surveillance aérienne mais aussi de frappes ininterrompues sur le potentiel militaire irakien à partir de décembre 1998. Même s'il n'est pas inédit, l'usage de l'arme aérienne s'est banalisé depuis la fin de la guerre froide¹. Son emploi au Kosovo a montré certaines de ses limites comme instrument de diplomatie coercitive [70].

1. Les forces spéciales jouent également un rôle de plus en plus important, comme on le voit en France (création en 1992 du commandement des opérations spéciales - COS), ou aux États-Unis [42].

*Révolution dans les affaires militaires,
guerre « zéro mort », « effet CNN » :
quelle réalité, quel impact sur la politique étrangère ?*

Ces dix dernières années, la révolution dans les affaires militaires, le souci des pertes humaines et l'influence des médias (notamment télévisuels) sur la guerre ont suscité de nombreux débats. Les enquêtes empiriques ont permis de dépasser les débats d'idées pour évaluer la réalité de ces dynamiques.

Au début des années 1990, on considérait encore qu'une guerre conventionnelle majeure reposerait sur un affrontement de blindés s'efforçant de réaliser une percée tandis que la puissance aérienne fournirait supériorité aérienne et soutien aux forces terrestres. La disparition de l'affrontement Est-Ouest et la guerre du Golfe ont, en apparence, bouleversé cette conception : une nouvelle forme de guerre était en train de s'imposer, où des frappes aériennes de précision à longue portée assureraient l'essentiel, tandis que les forces terrestres seraient réduites au rôle d'éclaireurs. La suprématie dans le domaine de l'information remplacerait peu à peu la réalisation de la percée décisive comme facteur déterminant. Dès lors, une transformation organisationnelle et doctrinale de grande ampleur au sein des armées serait nécessaire [2, 13, 14, 37, 64, 67], comme l'expliquent Alvin et Heidi Toffler : « Notre manière de faire la guerre est à l'image de notre manière de créer des richesses [...]. Une nouvelle économie révolutionnaire voit le jour, fondée sur le savoir, plutôt que sur les matières premières et le travail physique d'antan. Ce remarquable changement de l'économie mondiale s'accompagne d'une révolution parallèle touchant la nature même de la guerre. » [67, p. 12-13.]

Mais une telle révolution dans les affaires militaires entraînant une refonte complète des organisations mili-

taires, des technologies et des doctrines n'est que l'une des hypothèses possibles pour rendre compte des évolutions de la puissance militaire. Plusieurs observateurs ont montré que la force armée évolue plutôt de manière incrémentale (et non par ruptures successives), depuis le début du ^{xx}^e siècle, dans le sens d'une complexité accrue [5]. La capacité des militaires et des organisations militaires à s'adapter à la complexité et, en particulier, à diminuer leur vulnérabilité face aux progrès technologiques des armements est un facteur clef de performance opérationnelle. L'analogie entre l'évolution des armées et l'utilisation des technologies de l'information dans les entreprises [67] est une base d'analyse fragile, car les transformations des firmes ont été mineures et les gains de productivité modestes. L'hypothèse d'une innovation militaire soudaine et de grande ampleur sur les plans à la fois doctrinal et organisationnel, n'apparaît pas corroborée sur le plan des processus sociaux et politiques par lesquels les armées innovent. La doctrine de la guerre éclair, loin d'être une rupture, apparaît davantage comme une suite de modifications limitées introduites peu à peu, de 1917 à 1939 [5]. Les sources de la puissance militaires ne se transforment pas rapidement et l'évaluation des performances des armées varie considérablement en fonction des adversaires éventuels.

Le résultat des enquêtes empiriques sur la sensibilité de l'opinion publique aux pertes humaines et sur « l'effet CNN » a révélé des réalités profondément différentes des perceptions dominantes. Aux États-Unis, et dans de nombreux autres pays, les élites civiles et militaires sont convaincues que l'opinion publique n'acceptera pas de pertes humaines importantes lors d'opérations militaires, alors que les enquêtes réalisées montrent, dans cette opinion et chez les élites civiles, une plus grande volonté

d'accepter les pertes que chez les élites militaires [24]. L'existence même de cette croyance produit pourtant d'importants effets politiques. Il en va de même pour « l'effet CNN » : en communiquant la « réalité » des horreurs de la guerre, les médias inciteraient le public à exiger la fin rapide de l'opération en cours, comme semblent l'illustrer la guerre du Viêt-nam et l'exemple somalien. Là encore, les enquêtes empiriques actuelles et les travaux des historiens sur la guerre du Viêt-nam ont profondément remis en cause ces conceptions. Concernant la guerre du Viêt-nam, les images rétrospectives de la fin du conflit ont fait oublier que les journalistes étaient restés largement favorables à la guerre jusqu'à l'offensive du Têt en 1968 et, même à ce moment-là, l'opinion publique américaine exprimait majoritairement une volonté d'escalade. Dans les crises de l'après-guerre froide, les images télévisuelles n'ont pas contraint les leaders politiques à intervenir lorsque les intérêts vitaux n'étaient pas en cause [61]. Ce sont rarement les médias seuls qui définissent le contexte général de l'emploi de la force armée et le public, comme les décideurs, est de moins en moins sensible aux images télévisées qui se banalisent. Enfin, les effets des médias sont étroitement dépendants des enjeux et des possibilités de succès [38, 18]. Au total, « l'effet CNN » apparaît avant tout comme un effet de croyance.

Qui commande ? Expertise militaire et choix politiques dans les processus de prise de décision en politique étrangère

Les textes constitutionnels et les normes démocratiques règlent en un sens très général la question des rapports entre responsables politiques et militaires, ins-

tituant la subordination des seconds aux premiers. Les emplois actuels de la force ont conduit à une interaction forte entre les logiques politiques et militaires et à des divergences dans les conceptions du commandement et du contrôle politique de la force armée, en somme à des conflits sur les rapports entre le soldat et le politique, et sur leurs responsabilités réciproques [15, 22, 68].

Logiques politiques et logiques militaires

Dans de nombreuses crises internationales depuis le début des années 1990, la nature même des crises et parfois leur localisation géographique ont fait que les intérêts vitaux des grandes puissances n'étaient pas directement en cause. De ce fait, les logiques politiques (électorales ou symboliques, par exemple) ont exercé une influence sur l'emploi de la force armée dans la politique étrangère. Ces dynamiques internes étaient notamment de deux types. La première provenait de la nécessité perçue par les dirigeants politiques de répondre à des crises humanitaires largement publicisées, en fondant cette réponse sur les valeurs de la démocratie et des droits de l'homme. Ne pas répondre revenait à prendre le risque d'être accusé, sur le plan interne et international, de négliger les valeurs fondamentales de la république et de la démocratie, ou de rester insensible à une tragédie humaine. La seconde exigence était de ne pas initier une guerre conventionnelle majeure (en particulier terrestre), pour éviter de se voir accuser de sacrifier la vie de soldats sans raison valable. Entre ces deux contraintes fortes et contradictoires, les dirigeants politiques occidentaux ont souvent tenté de recourir à la force pour montrer qu'ils « géraient » la crise, mais avec suffisamment de modération pour ne pas entraîner une guerre conventionnelle de grande ampleur. Or, rétrospectivement, un emploi plus

déterminé de la force armée – qui n'avait pas nécessairement à être massif – aurait pu dans certains cas apporter les résultats escomptés (comme on a pu le souligner à propos du Rwanda ou de la Bosnie). Mais un tel emploi de la force, plus précoce et fondé sur une véritable opération de guerre, semblait plus difficile encore à envisager au tout début d'une crise.

Conseiller ou exiger ?

Les enquêtes existantes, notamment sur le cas des États-Unis, révèlent que la conception de l'obéissance chez les officiers, et plus globalement leurs relations avec les décideurs politiques, semblent connaître une évolution importante qui laisse présager des frictions plus nombreuses. Nombre d'officiers semblent partager la conception des rapports politiques-militaires résumée au début du siècle par le général Jean Colin (1864-1917) : « Une fois la guerre décidée, il est absolument nécessaire que le général reste libre de la conduire à son gré, quitte à se voir retirer son commandement s'il l'exerce avec peu d'énergie ou de compétence » [16, p. 241]. Or, depuis la première guerre mondiale, cette conception a fait l'objet de vifs désaccords. Au cours de la seconde guerre mondiale, par exemple, Winston Churchill est ainsi intervenu constamment dans la conduite des opérations. Il a d'ailleurs dénoncé « la [croyance] selon laquelle les généraux et les amiraux étaient plus compétents [que d'autres] pour traiter les grandes questions relatives à la guerre. [Ils] sont sans aucun doute des experts dans l'art de manier la troupe ou de mener les navires à la bataille [...]. Mais en dehors du domaine technique, ils ne sont que des arbitres impuissants et sujets à caution, pour régler des problèmes dont la solution exige également l'intervention de l'homme d'État, du financier, du fabricant, de l'inventeur

et du psychologue¹ ». Les militaires américains attribuent toujours la défaite du Viêt-nam aux stratégies d'échec et au « micromanagement » des civils, acceptés par certains chefs militaires². Ils sont convaincus que les dirigeants politiques ont menti aux chefs d'état-major et ont mal représenté leurs avis au Congrès et au public. En acceptant cette situation, les chefs d'état-major ont contribué à une stratégie militaire désastreuse. Au cours de la crise du Golfe, le président américain George Bush n'a cessé de répéter que, contrairement à ce qui s'est passé au Viêt-nam, il laisserait les militaires conduire les opérations. En réalité, les décideurs politiques n'ont cessé d'intervenir dans la conduite de la guerre (par exemple dans la sélection des cibles des bombardements). Le Secrétaire à la Défense Richard Cheney, qui s'était rapidement formé aux aspects fondamentaux de l'art opératif, a exercé un strict contrôle des opérations militaires³.

Cette situation n'est pas sans conséquence. Une enquête réalisée en 1999-2000 montre qu'une majorité d'officiers américains pense que les chefs d'état-major peuvent, légitimement, non plus seulement conseiller mais aussi exiger que les civils adoptent certaines options sur des questions clefs concernant l'emploi de la force (par exemple fixer les règles d'engagement, développer une stratégie de sortie, décider quels types d'unités militaires seront utilisés). Si leurs exigences n'étaient pas suivies d'effet, ils devraient démissionner. Les officiers de grades intermédiaires reprennent cette thèse et expriment une frustration vis-à-vis de leurs supérieurs qui, à

1. Winston S. Churchill, *La crise mondiale*, tome III, 1916-1918, Paris, Payot, 1930, p. 280.

2. Et ce, en dépit d'une historiographie diverse et nuancée.

3. Voir Gordon, M.R., E. Trainor, Bernard, *The General's War. The Inside Story of the Conflict in the Gulf*, Boston, Little Brown, 1995. Woodward, Bob, *Chefs de guerre*, Paris, Calmann-Lévy, 1991.

leurs yeux, ne résistent pas assez vigoureusement à la pression politique, et à ce qu'ils perçoivent comme une mauvaise gestion par les civils. Les officiers généraux, en revanche, sont en désaccord avec cette vision et soulignent qu'une fois la décision prise, le devoir des militaires est d'exécuter la politique définie : si les décideurs politiques craignent l'épreuve de force avec les militaires, ils privilégieront la docilité et la conformité au détriment du professionnalisme.

Ces frictions sont accentuées par le développement des technologies de l'information, qui facilite la distribution de l'information et améliore le niveau de connaissance des leaders politiques et militaires à tous les niveaux de la hiérarchie [24]. On augmente ainsi le nombre des acteurs qui pensent disposer d'une vue globale de la situation, et être en mesure de prendre des décisions. En réalité, les conséquences de l'intervention du politique dans le militaire doivent être examinées de manière systématique. Mais il est permis de penser que l'utilisation intensive des technologies de l'information va exacerber cette interaction entre politiques et militaires, et donner une plus grande signification stratégique à des décisions tactiques, qui étaient jusqu'alors des éléments jugés plus subalternes dans l'organisation militaire. Si tel est le cas, il est inévitable qu'une compétition va s'instaurer pour le contrôle des opérations, exacerbant ainsi un peu plus la concurrence entre militaires et politiques.

Pascal VENNESSON

Bibliographie

1. Aron (Raymond), *Paix et guerre entre les nations* (1^{re} éd. 1962), Paris, Calmann-Lévy, 1984.
2. Arquilla (John), Ronfeldt (David) (eds), *In Athena's Camp. Preparing for Conflict in the Information Age*, Santa Monica (Cal.), Rand-National Defense Research Institute, 1997.
3. Aspen Strategy Group (eds), *The United States and the Use of Force in the Post-Cold War Era*, Queenstown (MD), The Aspen Institute, 1995.
4. Berdal (Mats), « Lessons Not Learned : The Use of Force in "Peace Operations" in the 1990s », *International Peace-keeping*, 7 (4), 2000.
5. Biddle (Stephen), « The Past as Prologue. Assessing Theories of Future Warfare », *Security Studies*, 8 (1), automne 1998.
6. Blechman (Barry M.), Cofman Wittes (Tamara), « Defining Moment : the Threat and Use of Force in American Foreign Policy », *Political Science Quarterly*, 114 (1), 1999.
7. Brahimi (Lakhdar) et al., *Rapport du panel sur les opérations de la paix des Nations unies*, New York, Nations unies, 2000.
8. Brands (H.W.) (ed.), *The Use of Force after the Cold War*, College Station (Texas), A & M University Press, 2000.
9. Caplow (Theodore), Vennesson (Pascal), *Sociologie militaire. Armées, guerre et paix*, Paris, Armand Colin, coll. « Sociologie », 2000.
10. *Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, Preventing Deadly Conflict. Final Report*, Washington DC, Carnegie Corporation of New York, 1997.
11. Clausewitz (Karl von), *Vom Krieg*, 1832-1834.
12. Cohen (Eliot), « Constraints on America's Conduct of Small Wars », *International Security*, 9 (2), automne 1984.
13. Cohen (Eliot), « A Revolution in Warfare », *Foreign Affairs*, 75 (2), mars-avril 1996.

14. Cohen (Eliot), « Military Power and International Order. Is Force Finished ? », dans Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson (avec Pamela Aall) (eds), *Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 1996.
15. Cohen (Samy), *La défaite des généraux. Le pouvoir politique et l'armée sous la V^e République*, Paris, Fayard, 1994.
16. Colin (Jean), *Les transformations de la guerre* (1^{re} éd. 1911), Paris, Economica-Bibliothèque stratégique, 1991.
17. CDES (Commandement de la doctrine et de l'enseignement supérieur de l'armée de terre), *L'action des forces terrestres au contact des réalités. Une nouvelle approche doctrinale*, Paris, CDES, 2000.
18. Dauber (Cori), « Image as Argument : the Impact of Mogadishu on US Military Intervention », *Armed Forces and Society*, 27 (2), hiver 2001.
19. David (Charles-Philippe), *La guerre et la paix. Approches contemporaines de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000.
20. De Gaulle (Charles), *Le fil de l'épée* (1^{re} éd. 1932), dans Charles de Gaulle, *Le fil de l'épée et autres écrits*, Paris, Plon, 1990.
21. De Gaulle (Charles), *Vers l'armée de métier* (1^{re} éd. 1934), dans Charles de Gaulle, *Le fil de l'épée et autres écrits*, Paris, Plon, 1990.
22. Desch (Michael C.), *Civilian Control of the Military. The Changing Security Environment*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
23. Efros (Dominique), Fouilleul (Nicole), *Les unités de combat en intervention humanitaire : une activité de travail particulière*, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la défense, 1999.
24. Feaver (Peter D.), « La guerre de l'information et le contrôle politique de la coercition », dans Bernard Boëne, Christopher Dandeker, *Les armées en Europe*, Paris, La Découverte, coll. « Recherches », 1998.

25. Feil (Scott R.), *Preventing Genocide. How the Early Use of Force Might Have Succeeded in Rwanda*. Washington DC, Carnegie Corporation of New York. A Report to the Carnegie Commission on Preventing Deadly Conflict, 1998.
26. Francart (Loup) (avec la collaboration de Jean-Jacques Patry), *Maîtriser la violence. Une option stratégique*, Paris, Economica, coll. « Bibliothèque stratégique », 1999.
27. Friedberg (Aaron L.), *The Weary Titan. Britain and the Experience of Relative Decline, 1895-1905*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1988.
28. Gacek (Christopher M.), *The Logic of Force. The Dilemma of Limited War in American Foreign Policy*, New York, Columbia University Press, 1994.
29. George (Alexander L.), Simons (W.E.) (dir.), *The Limits of Coercive Diplomacy* (1^{re} éd. 1971), Boulder (Col.), Westview Press, 1994.
30. Haass (Richard N.), *Intervention. The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*, Washington, The Carnegie Endowment for International Peace, 1994.
31. Hallin (Daniel), *The « Uncensored War ». The Media and Viêt-nam*, Berkeley, University of California Press, 1986.
32. Hassner (Pierre), « On ne badine pas avec la force », *Revue française de science politique*, 21 (6), décembre 1971.
33. Howard (Michael), *War and the Liberal Conscience*, New Brunswick (N.J.), Rutgers University Press, 1978.
34. Jean (Carlo), *L'uso della forza. Se vuoi la pace comprendi la guerra*, Rome, Saggi Tascabili Laterza, 1996.
35. Katzenstein (Peter J.) (ed.), *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, New York, Columbia University Press, 1996.
36. Kaufman (William W.), « Force and Foreign Policy », dans William W. Kaufman, (ed.), *Military Policy and National Security*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1956.
37. Khalilzad (Zalmay M.), White (John P.) (eds), *The Changing Role of Information in Warfare*, Santa Monica (Cal.), RAND-Project Air Force, 1999.
38. Kull (Steven), Destler (I.M.), *Misreading the Public. The*

Myth of a New Isolationism, Washington DC, Brookings Institution, 1999.

39. Levite (Ariel E.), Jentleson (Bruce W.), Berman (Larry) (eds), *Foreign Military Intervention. The Dynamics of Protracted Conflict*, New York, Columbia University Press, 1992.
40. Luttwak (Edward N.), « Toward Post-Heroic Warfare », *Foreign Affairs*, 74 (3), mai-juin 1995.
41. Luttwak (Edward N.), « Donnons une chance à la guerre ! », *La Revue internationale et stratégique*, 36, hiver 1999.
42. Marquis (Susan L.), *Unconventional Warfare. Rebuilding US Special Operations Force*, Washington DC, The Brookings Institution Press, 1997.
43. Mearsheimer (John J.), *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, W.W. Norton, 2001.
44. Nye (Joseph S., Jr.), *Le leadership américain. Quand les règles du jeu changent* (1^{re} éd. 1990), Nancy, Presses universitaires de Nancy, 1992.
45. Nye (Joseph S., Jr.), Owens (William A.), « America's Information Edge », *Foreign Affairs*, 75 (2), mars-avril 1996.
46. Orme (John), « The Utility of Force in a World of Scarcity », *International Security*, 22 (3), hiver 1997-1998.
47. Osgood (Robert E.), Tucker (Robert W.), *Force, Order, and Justice*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1967.
48. Pape (Robert A.), *Bombing to Win. Air Power and Coercion in War*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.
49. Pape (Robert A.), « The Air Force Strikes Back : a Reply to Barry Watts and John Warden », *Security Studies*, 7 (2), hiver 1997-1998.
50. Paret (Peter), « Military Power » (1^{re} éd. 1989), dans Peter Paret (ed.), *Understanding War. Essays on Clausewitz and the History of Military Power*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1992.
51. Paulmier (Thierry), *L'armée française et les opérations de maintien de la paix*, Paris, LGDJ, 1997.

52. Poirier (Lucien), *Stratégie théorique II*, Paris, Economica, coll. « Bibliothèque stratégique », 1987.
53. Poirier (Lucien), *La crise des fondements*, Economica, coll. « Bibliothèque stratégique », 1994.
54. Posen (Barry R.), « Military Responses to Refugee Disasters », *International Security*, 21 (1), été 1996.
55. Powell (Colin) (avec la collaboration de Joseph E. Persico), *Un enfant du Bronx*, Paris, Odile Jacob, 1995.
56. Price (Richard), « Reversing the Gun Sights : Transnational Civil Society Targets Land Mines », *International Organization*, 52 (3), été 1998.
57. Rey (Alain) (dir.), *Dictionnaire historique de la langue française*, Paris, Robert, 2000.
58. Shacochis (Bob), *The Immaculate Invasion* (1^{re} éd. 1999), New York, Penguin Books, 2000.
59. Schelling (Thomas C.), *Arms and Influence*, New Haven, Yale University Press, 1966.
60. Strobel (Warren P.), « The Media and US Policies Toward Intervention. A Closer Look at the "CNN Effect" », dans Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson (avec Pamela Aall) (eds.), *Managing Global Chaos. Sources of and Responses to International Conflict*, Washington DC, United States Institute of Peace Press, 1996.
61. Tardy (Thierry), *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995). Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
62. Tellis (Ashley J.), Bially (Janice), Layne (Christopher), McPherson (Melissa), *Measuring National Power in the Postindustrial Age*, Santa Monica, Rand, 2000.
63. Tertrais (Bruno), « Faut-il croire à la "révolution dans les affaires militaires" ? », *Politique étrangère*, 3, 1998.
64. Thies (Wallace J.), *When Governments Collide. Coercion and Diplomacy in the Viet-nam Conflict, 1964-1968*, Berkeley, University of California Press, 1980.
65. Thomas (Hubert Jean-Pierre) (dir.), *Métamorphose des missions ? Le soldat et les armées dans les nouveaux contextes d'interventions*, Paris, Centre d'études en sciences sociales de la défense, 2000.

66. Toffler (Alvin), Toffler (Heidi), *Guerre et contre-guerre. Survivre à l'aube du XXI^e siècle* (1^{re} éd. 1993), Paris, Hachette-Pluriel, 1996.
67. Vagts (Alfred), *Defense and Diplomacy. The Soldier and the Conduct of Foreign Relations*, New York, King's Crown Press, 1956.
68. Vennesson (Pascal), « Science politique et histoire militaire : comment (mieux) pratiquer l'interdisciplinarité ? », dans Laurent Henninger et al., *Histoire militaire et sciences humaines*, Bruxelles, Complexe, 1999.
69. Vennesson (Pascal), « Le dilemme de la sécurité : anciens et nouveaux usages », *Espaces-Temps*, 71, 72, 73, 1999.
70. Vennesson (Pascal), « Science politique et défense : perspectives de recherche », dans Pascal Vennesson (dir.), *Politiques de défense : innovation, institution, européanisation*. Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2000.
71. Vennesson (Pascal), « Bombarder pour convaincre ? Puissance aérienne, rationalité limitée et diplomatie coercitive au Kosovo », *Cultures et conflits*, 37, printemps 2000.
72. Vennesson (Pascal), « Les « réalistes » contre les interventions : arguments, délibérations et politique étrangère », *Annuaire français de relations internationales* (éd. 2001), Bruxelles, Bruylant, 2001.
73. Wohlforth (William Curti), *The Elusive Balance. Power and Perceptions during the Cold War*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

Chapitre 12

Les petits pays ont aussi une politique étrangère...

Avec l'historien grec Thucydide, une large part de la littérature scientifique de relations internationales fait sienne l'hypothèse selon laquelle « le fort fait ce qu'il veut, et le faible fait ce qu'il doit ». Cette maxime fournit aux observateurs une confortable justification pour concentrer leur attention sur quelques grandes puissances, dans un monde pourtant complexe et qui compte plus de 188 États. Or, cette hypothèse est erronée, les erreurs qu'elle entraîne, lourdes de conséquences.

Dans un discours prononcé le 28 juin 1963 devant le Parlement irlandais à Dublin, le président américain Kennedy s'interrogeait : « Comment une nation aussi petite que l'Irlande peut-elle jouer un tel rôle sur la scène mondiale ? » Sa réponse à sa propre question fut éloquente : « Le monde entier doit énormément aux petites nations "d'un mètre cinquante". L'art le plus grand a toujours résulté de l'œuvre des petites nations. La littérature la plus éternelle fut produite dans les petites nations. Les actes les plus héroïques, qui ont le plus ému l'humanité à travers des générations entières, étaient ceux des petites nations qui combattaient pour leur liberté. Ah, et... au

fait... le salut de l'humanité est venu d'une petite nation... »

La taille du pays qui produit des efforts pour la paix et pour la liberté importe peu : « La nation la plus humble du monde, parée de l'armure de la juste cause, est plus forte que les armées de l'Erreur. » Les petits États comptent dans les relations internationales, comme en témoigne une littérature scientifique croissante, dont l'obsession pour les superpuissances pendant toute la guerre froide commence seulement à s'estomper. L'étude des petits pays, importante et légitime en soi, est en outre porteuse de perspectives novatrices pour la discipline des relations internationales. Que l'on s'intéresse aux questions de développement, au processus d'intégration européenne ou à l'essor des droits de l'homme, les petits États donnent beaucoup à voir. Les questions environnementales l'illustrent tout particulièrement, et leur importance cruciale pour plusieurs micro-États insulaires¹ permet de mieux comprendre les enjeux existants.

Nous commencerons ici par une question épineuse : « À partir de quand peut-on parler d'un "petit État" ? ». Nous étudierons ensuite le parcours de ces « petits » États au xx^e siècle, et chercherons à comprendre pourquoi ils constituent désormais un élément important dans l'analyse des relations internationales. Leur place dans l'économie mondiale, l'obligation qui est faite aux principales organisations internationales de développer pour eux des approches nouvelles et spécifiques, seront à prendre en considération. Nous évoquerons pour finir le cas particulier des petits États de l'Union européenne, et leur adaptation aux exigences juridiques de l'intégration politique et économique. Notre fil conducteur ici sera que si les petits

1. Une élévation de quelques centimètres du niveau de la mer peut les rayer de la carte...

États ne sont pas *intrinsèquement* importants, leur analyse nous dévoile des éléments clefs, comme autant de *symptômes* de la nature du système international.

Les « petits États » : questions de définition

Reconnaissons d'abord que la notion même de taille dans le système étatique international est des plus contestées. Sur quels critères se fonder pour déterminer qu'un État est petit ou pas, en termes relatifs ou bien absolus ? S'agit-il de prendre en compte la population, la superficie du territoire, son PIB ou son PNB, son rayonnement culturel, sa puissance militaire, l'importance de ses ressources naturelles ? Si taille et puissance sont corrélées, doit-on alors développer des catégories d'analyse de type relationnel, fondées sur des indices prédéfinis de mesure de la puissance relative ? Nous entrons alors dans un autre débat : « Qu'est-ce que la puissance ? ». Ces problèmes de définition peuvent s'avérer remarquablement éclairants... et effrayants à la fois.

De nombreuses approches ont gardé la coutume d'ériger la « taille » de l'État en critère absolu, débouchant ainsi sur un classement par catégories définies en conséquence. Les spécialistes des politiques étrangères des petits États connaissent à cet égard les mêmes difficultés que leurs collègues plus généralistes, à savoir la difficulté de s'accorder sur des critères de base. Il existe par exemple toute une littérature sur la question de savoir « ce qui constitue un petit État » [3, 41].

Deux approches principales peuvent être identifiées ici. La première d'entre elles utilise des critères quantitatifs bruts pour mesurer des capacités absolues. Les États sont alors classés selon ces différents critères : la superficie territoriale, la population, le PIB, le PIB par habitant, les

dépenses militaires, les réserves d'énergie, la consommation d'énergie, la production industrielle, la part représentée dans le commerce mondial, les ressources stratégiques, éventuellement les armes nucléaires, etc. [38, 39, 57]. Les États sont ensuite regroupés en catégories de puissance : superpuissances, puissances globales, moyennes, petits États, micro-États... Il est relativement aisé de s'accorder sur les deux extrêmes de cette échelle. Il est plus complexe de s'entendre sur les multiples cas de figure qui se trouvent entre les superpuissances et les micro-États. Là où les critères de population produisent un certain classement [71, 7, 14, 9, 11, 74], d'autres critères comme le PIB ou la production industrielle le défont, ce qui pose naturellement la question de la combinaison de critères la plus pertinente à utiliser. Ces évaluations comportent inévitablement leurs biais et produisent leurs anomalies, dans leurs tentatives pour évaluer la capacité relative d'un État.

La barre, placée par la Banque mondiale à 1,5 million d'habitants, aboutit à une liste de 56 États qualifiés de « petits », accompagnés d'une centaine de territoires placés sous le contrôle d'autres autorités nationales. Une majorité substantielle des entités ainsi dégagées sont des îles (ou des fédérations d'îles, ou des archipels) [49, 64, 68], comme Fidji dans le Pacifique, ou la Barbade dans les Caraïbes [66, 74]. D'autres territoires sont en revanche ancrés à un continent, soit avec une façade maritime (Monaco, Brunei...), soit enclavés (le Swaziland, le Liechtenstein...) [64]. Un grand nombre de ces États ont été décolonisés récemment seulement (et se trouvent même encore, pour certains, sous une autorité de tutelle). Le Timor-Oriental n'a pu échapper à la main de fer indonésienne qu'en 1999 (en attendant son indépendance formelle prévue pour 2002), tandis que de nombreux territoires d'outre-mer appartiennent toujours à la France (la Martinique, par exemple) ou à la Grande-Bretagne. À

l'inverse, il existe quelques petits États qui bénéficient d'une identité politique propre depuis des siècles. San Marin proclame ainsi onze siècles d'indépendance, et Monaco a récemment fêté ses 700 ans de principauté.

La définition des petits États doit également prendre en compte des critères qualitatifs. Dans ses travaux, John Stoessinger propose de considérer les ressources matérielles des États à travers le prisme psychologique de la motivation à les employer, et ce afin de mieux mesurer les ressources d'une politique étrangère [62]. La qualité du leadership, sa capacité à entraîner l'opinion derrière une cause nationale, la nature du caractère national, le moral de la nation, sa confiance en elle, peuvent également être inclus dans cette perspective¹. Comment réconcilier alors ces paramètres qualitatifs et quantitatifs qui seraient à l'origine de la capacité des États à agir sur la scène mondiale ? La confusion, qui peut émerger des critères mentionnés ci-avant pour définir ce qu'est un petit État, a fait l'objet de l'ironie de Paul Goldhammer : « Le terme de "petit pays" semble réservé aux grands pays avec une petite population, aux petits pays avec une grande population, aux petits pays avec une petite population, et accessoirement aux pays de n'importe quelle taille pourvu qu'ils se contentent de s'occuper de leurs propres affaires » [32, p. 237]. Dans une veine plus poétique, le philosophe danois Piet Hein écrivait :

Denmark seen from foreign land
Looks but like a grain of sand.
Denmark as we Danes conceive it
Is so big you won't believe it.

1. Autant de notions scientifiquement fort discutables, mais combien d'« enquêtes d'opinion » ne voit-on pas paraître sur « le moral des Français », le « soutien de l'opinion publique » à une intervention militaire extérieure...

Why not let us compromise
About Denmark's proper size
Which will truly please us all
Since it's greater than it's small¹ !

De la vulnérabilité et de l'instabilité des petits États

Un groupe de travail sur les petits pays, coordonné par la Banque mondiale et le Commonwealth, propose des pistes intéressantes sur la *vulnérabilité* et l'*instabilité*, comme signes distinctifs des petits États, qui déterminent leur structure et leur comportement. La plupart des petits États sont en effet dotés de caractéristiques économiques très particulières [63], qui déterminent leur capacité à demeurer viables et à se développer. En premier lieu, leur sensibilité à l'impact des catastrophes climatiques les affecte tout particulièrement, puisque les répercussions de ces dernières se font sentir immédiatement à l'échelle du pays et de sa population tout entière (ce qui ne serait pas le cas de sociétés situées sur des territoires plus vastes). Leur dépendance à l'égard du commerce extérieur et de l'accès aux capitaux étrangers renforce également leur vulnérabilité aux chocs exogènes. Le peu de marge de manœuvre dont ils disposent en termes de diversification économique constitue une forte difficulté structurelle supplémentaire. Ils doivent gérer le problème lié aux coûts de transaction et de transport, rendus élevés par leur éloignement géographique, leur insularité, leur capacité de

1. Le Danemark vu de l'étranger/Paraît un grain de sable isolé/Le Danemark vu par les Danois/Est si grand que vous ne le croiriez pas/Pourquoi alors ne pas trancher/Et voir la taille appropriée/Qui réconciliera les avis/Il est plus grand qu'il n'est petit !

négociation institutionnelle très faible, et parfois les trois à la fois...

La vulnérabilité et l'instabilité ainsi engendrées importent d'autant plus qu'elles prédisposent ces petites sociétés à la pauvreté et à l'agitation sociale, indépendamment des efforts mis en œuvre par les politiques. Ces États sont dès lors obligés de suivre une voie de développement étroite, où les options sont peu nombreuses, mais l'éventail des échecs ou des catastrophes potentiels, particulièrement large. Si les conditions les plus favorables étaient réunies en permanence, les petits États pourraient non seulement survivre mais aussi probablement prospérer. Mais que des circonstances difficiles surviennent – ce qui est souvent le cas –, et les voilà plongés dans une incertitude durable voire permanente : à l'inverse des plus grands États, leur aptitude à influencer sur le contexte dans lequel ils évoluent ou à fixer les conditions de leur succès est extrêmement réduite.

À cet égard, des travaux contemporains ont réussi à mettre au point des indices de vulnérabilité et d'instabilité qui permettent de compléter les statistiques habituelles (le revenu par habitant et l'indice de développement humain). Ces nouveaux indices offrent des pistes pertinentes à la fois pour les observateurs et pour les décideurs. L'indice de vulnérabilité, qui mesure l'exposition aux risques extérieurs sur lesquels les sociétés n'ont aucun contrôle, confirme bien que les États que l'on peut considérer comme « petits » sont plus vulnérables que les autres pays en développement ou que les pays plus grands, quelles que soient leurs performances en termes de PIB ou de revenu par habitant. Pour être plus précis, cet indice de vulnérabilité, développé par le secrétariat du Commonwealth, montre que 26 des 28 pays considérés comme les plus vulnérables sont des petits pays. À l'inverse, les 28 pays les *moins* vulnérables sont tous des

grands pays. L'une des dimensions de cette vulnérabilité renvoie aux menaces environnementales et à la fragilité de l'écosystème. Des travaux effectués pour mettre au point un indice environnemental suffisamment performant ont cherché à prendre en compte, pour 106 pays, la déforestation, la pression démographique, les ressources en eau, le danger d'immersion marine, les menaces qui pèsent sur la biodiversité... Leur résultat montre qu'à cet égard aussi, et à l'exception du Bangladesh, les dix pays les plus vulnérables sont tous de petits pays. Même s'ils doivent encore être précisés, ces indices ont le mérite de montrer les conditions très particulières dans lesquelles évoluent les petits pays, et qui fixent en permanence les limites de leur action politique, en plus des difficultés auxquelles sont confrontés les autres États dits « normaux ».

Une situation structurellement difficile

Venons-en maintenant à la situation politique et économique des entités qualifiées de petits États. Leur gouvernement politique, en premier lieu, peut prendre des formes extrêmement variées. Certains de ces États sont pleinement souverains, même si leur petite taille les rend plus vulnérables à l'influence des politiques étrangères des grands États les plus proches, ou à celles des anciennes puissances coloniales [1, 20, 31, 58, 59, 65]. D'autres ne sont que « semi-souverains » : ils gouvernent leurs affaires intérieures mais leur politique étrangère, leur défense ou d'autres politiques publiques importantes sont déterminées par des États plus puissants. D'autres encore sont des territoires qui jouissent d'une autonomie substantielle, mais placés sous la souveraineté d'une autre puissance [53].

Certains territoires enfin n'ont aucune autonomie, un statut toujours colonial, et sont pleinement administrés par un État extérieur¹. Si certains restent attachés à la métropole, d'autres réclament l'indépendance.

Sur le plan économique, la petitesse de leur marché domestique constitue un handicap [6, 45, 46, 49, 52, 61]. Si quelques-uns ont pu bénéficier d'une industrialisation qui leur a apporté de hauts revenus, la plupart d'entre eux restent tout de même peu développés et dépendants d'exportations de produits miniers ou agricoles. Dans les quarante dernières années, le développement du transport aérien et du tourisme a pu apporter une bouffée d'oxygène à quelques destinations privilégiées, tandis que le pétrole a agi de même pour quelques autres. Puis, dans les années 1990, les avancées en matière d'électronique et de communication ont offert de nouvelles occasions de développer des services financiers. La révolution de l'information et les nouveaux types d'accès à celle-ci ont également contribué à les désenclaver. L'une des conséquences de ces évolutions est d'un type particulier : certains petits territoires sont alors devenus des centres bancaires *offshore*, voire des paradis fiscaux ou des plaques tournantes du blanchiment d'argent. Ils offrent à cet égard un environnement juridique et fiscal idéal, des garanties bancaires, un anonymat et des facilités administratives qui ont déjà attiré des milliards de dollars de capitaux *offshore*. Mais ceux-ci, injectés dans les économies locales, ont néanmoins été très inégalement répartis, favorisant essentiellement les banques expatriées, des avocats et des financiers internationaux. Sur la liste des États « non coopératifs » en matière de lutte contre ces

1. Ajoutons qu'il existe également nombre de statuts uniques, à l'exemple d'Andorre avec ses deux coprinces, dont l'un est le président de la République française.

dérives¹, neuf des treize États incriminés sont des petits pays.

Et surtout, la majorité des petits États n'a pas eu la chance de connaître ce type de *success story* fondée sur le tourisme de luxe ou l'émergence d'un paradis fiscal. La plupart continue de souffrir de problèmes économiques et d'une dépendance encore renforcés par la diminution de l'aide en provenance des anciennes puissances coloniales. Les règles de libre-échange développées par l'OMC ont également frappé de plein fouet beaucoup de petits États. On se souvient de l'un des premiers litiges importants portés devant cette institution et concernant l'avantage tarifaire offert par l'Union européenne sur les importations de bananes en provenance des Caraïbes. En arbitrant contre l'Union en 1999, l'OMC a provoqué la perte du marché européen pour les exportateurs caribéens, des pertes dévastatrices pour les économies concernées, et une attitude très critique des petits pays à l'égard de l'Organisation et de son obsession libéralisatrice.

Les petits États dans le nouveau contexte international

Au xx^e siècle, c'est en quatre vagues successives que les petits États ont fait leur apparition dans la communauté internationale : après la première puis la seconde guerre mondiale, après le processus de décolonisation, et après la fin de la guerre froide. Cette dernière période a vu la ré-émergence de petits États-nations européens, tandis que plusieurs fédérations, dotées généralement de régimes autoritaires, se sont désintégrées pour aboutir à l'indépendance des éléments qui les composaient. Cette

1. Liste publiée par un groupe de travail dirigé par la Banque des règlements internationaux (la BIS – ou Bank for International Settlements).

profusion de petits États nouveaux est riche d'enseignements : elle marque à la fois la force et la faiblesse de l'État-nation comme unité d'organisation sociale et politique [35, 43].

La naissance de nouveaux États a fait passer le nombre des acteurs représentés aux Nations unies de 51 en 1945 à 100 en 1961 (la Sierra Leone eut l'honneur d'être le centième), puis à 188 aujourd'hui. Mais la plupart d'entre eux sont dépourvus de capacités politiques, diplomatiques, économiques et militaires significatives. *Small is beautiful*, proclamait le slogan : en va-t-il de même lorsqu'il s'agit de développer une politique étrangère ? La vulnérabilité des petits États en la matière explique en partie leur foi en les Nations unies, qui leur fournissent – ou leur ont longtemps fourni – un forum international leur permettant de faire entendre leur voix, et de formuler ensemble des objectifs communs. Cette caractéristique ne touche pas que les États du Sud : les petits pays tiennent aux organisations internationales et aux garanties que celles-ci peuvent leur fournir. En Europe ¹, l'adhésion à l'une des nombreuses organisations de sécurité imbriquées ou concurrentes qui existent sur le continent (OSCE, Conseil de l'Europe, OTAN, UEO pendant longtemps, Union européenne aujourd'hui...) représente pour certains le « retour » dans le concert des États après la longue tutelle socialiste, pour d'autres certaines garanties en matière de droits et de sécurité, et pour d'autres encore les deux à la fois. Autre leçon tirée de l'observation des petits États, donc : la vulnérabilité engendre le soutien aux OIG comme ressources de politique étrangère ².

1. Voir *infra*.

2. Voir aussi J. Alford, « Security Dilemmas of Small States », *World Today*, 40 (8-9), 1984.

Mais les menaces politiques les plus immédiates, pour les petits pays, demeurent le plus souvent inhérentes à leur nature et à leur structure mêmes. Elles proviennent en effet des transitions économiques et politiques difficiles, de la configuration des minorités ethniques appelées à coexister, et de la fragilité des institutions démocratiques établies sur les fondements trop légers d'un nationalisme civique récent. Pour autant, les menaces extérieures existent également. Elles proviennent de deux sources : a) d'une part, des éventuelles nostalgies de grandeur développées par les anciennes puissances impériales ; et d'autre part, b) des remises en cause du principe même de souveraineté qui émanent des processus d'intégration régionale, et des forces plus globalement à l'œuvre dans le processus de mondialisation. Ces dernières sont sans conteste les plus importantes des deux, et ne sont pas, en soi, spécifiques aux petits pays. Mais en limitant les choix politiques possibles au respect de l'orthodoxie néo-libérale dominante et aux lois de l'économie de marché, elles restreignent particulièrement la marge de manœuvre d'États isolés géographiquement, et qui connaissent les problèmes spécifiques que nous avons déjà évoqués plus haut.

Les petits États dans la mondialisation

Le cas particulier des petits États en développement a fait l'objet d'une reconnaissance de la part de plusieurs organisations internationales dans les dernières années. Parmi les 54 États membres du Commonwealth, 32 entrent dans cette catégorie. Un groupe consultatif de cette institution a produit un rapport, en 1985, intitulé *Small States in the Global Society*, suivi dix ans plus tard d'un second rapport sur la vulnérabilité de ces États, rapport qui fut

présenté au sommet du Commonwealth à Édimbourg en 1997. Intitulé, *A future for small states. Overcoming Vulnerability*, il s'attachait précisément aux conséquences de la mondialisation, et proposait à ces États des voies possibles. Suivie de plusieurs missions ministérielles du Commonwealth dans les petits États, puis de discussions parallèles avec des institutions financières internationales à partir de 1998 (Banque mondiale, FMI, OMC, CNUCED, Commission européenne, secrétariat général du groupe ACP...), cette rencontre s'avéra fructueuse. Mais ce type de débat avait déjà été initié quelques années plus tôt au sein des Nations unies, notamment lors de la troisième CNUCED dans les années 1970. Il avait même continué dans les décennies suivantes, sans mettre fin au problème. Une réunion exceptionnelle tenue en 1990 tenta également de récapituler plusieurs propositions concrètes aux niveaux national (en matière de *monitoring* institutionnel, de développement des ressources humaines, etc.), régional (encouragement à la coopération régionale), et international (assistance donnée par la communauté internationale aux petits pays pour tenir compte de leur spécificité).

De leur côté, les petits pays ont tenté d'organiser leur propre regroupement afin d'être en mesure d'exercer des pressions efficaces à l'échelle internationale sur le thème du changement climatique et de ses conséquences pour certains d'entre eux. L'Alliance des petits États (AOSIS – Alliance of Small Island States) fut créée en 1990 pendant une conférence internationale sur le changement climatique, et s'avéra capable d'influer sur l'agenda de la conférence de Rio en 1992 : une partie de l'Agenda 21, qui y fut adopté, est le résultat de la pression des petits États insulaires : elle traitait du développement durable et fit l'objet d'une nouvelle conférence internationale séparée, deux ans plus tard à la Barbade. En février 2001,

une conférence globale s'est tenue à Londres sur le thème « Un agenda de développement pour les petits États ». Sponsorisée par la Banque mondiale et le Commonwealth, elle donna lieu à une série de recommandations auxquelles les institutions internationales financières et commerciales, l'Union européenne, la CNUCED et l'OCDE souscrivirent, de conserve avec les représentants nationaux des petits États. Au printemps suivant, un rapport sur les petits États fut encore rendu public par le Comité sur le développement de la Banque mondiale, avec le même objectif de définir des cadres d'actions pertinents.

À mesure que les petits États parviennent à exister et à s'organiser en tant que tels sur la scène mondiale, ils arrivent à mieux mesurer l'impact des mouvements globaux comme contrainte sur les choix politiques domestiques. Ce qui ne signifie pas qu'ils soient pour autant en mesure d'y échapper : comme l'a souligné Kofi Annan, les petits États en développement sont et demeureront la « ligne de front » sur laquelle se concentrent (et continueront de se concentrer dans un avenir prévisible) les enjeux de l'environnement et du développement. Mais ils ont appris à se regrouper, à sensibiliser, et à maîtriser certaines des règles du multilatéralisme.

C'est bien dans ce contexte international global que les enjeux relatifs au développement des petits États et à leur marge de manœuvre prennent tout leur sens. Ces États constituent des exceptions dans la communauté internationale. La donne de départ en termes de ressources leur est défavorable. Plus souvent qu'à leur tour, ils furent les victimes collectives des méthodes prescriptives et brutales des institutions financières et commerciales internationales, qui les mettaient tous « dans le même bain ». Ils furent également écartelés entre deux formules extrêmes, qui opposaient d'une part les tenants d'une assistance

paternaliste dispensée quels que soient les résultats obtenus, et d'autre part les tenants d'un darwinisme social persuadé que, comme toute autre espèce, celle des petits États devait être laissée à son sort et placée devant ses responsabilités. Or le développement réussi de certains de ces petits États semble montrer que l'exception est possible, et qu'en dépit de la faiblesse de leurs faibles ressources de départ ou de l'échec de leurs stratégies passées, la voie du succès peut désormais être trouvée.

S'adapter, communiquer, techniciser

La carte de l'*adaptation* est importante ici. La communauté internationale a cherché, dans une certaine mesure au moins, à protéger la plupart de ces États des conséquences de la compétition mondiale, en leur octroyant un accès préférentiel aux marchés développés, doublé de concessions financières et d'une aide destinée à les aider à diversifier leur économie. Les petits États, qui sont prêts à entreprendre le repositionnement stratégique nécessaire pour assurer leur survie politique et économique, s'orientent essentiellement vers quelques créneaux particulièrement lucratifs, à l'image de l'exportation de services haut de gamme. Certains ont déjà réalisé les investissements nécessaires en termes d'infrastructures et de capacités institutionnelles, notamment dans la perspective de leur entrée dans l'ère de l'information.

Il ne fait aucun doute, cependant, que les défis à relever demeurent impressionnants. Une *communication* des petits États sur la prise en compte nécessaire de leur *spécificité* doit donc faire partie intégrante de leur politique étrangère. Les régimes et les régulations établis en matière de commerce international ne sont acceptables pour eux qu'à partir du moment où ils tiennent compte de leurs intérêts et de la spécificité de leur cas. Or la ten-

dance actuelle, en éliminant progressivement quasiment tous les vestiges des traitements différenciés et autres régimes spéciaux, pose aux États les plus démunis des problèmes d'autant plus redoutables qu'ils sont à la fois immédiats dans leurs conséquences concrètes, et différés dans leurs conséquences visibles : toutes leurs dimensions et toutes les conséquences ne sont traitées qu'ultérieurement, par une communauté internationale qui n'en prend que tardivement conscience. Il leur faut donc faire passer le message que les effets pervers d'une globalisation rapide entraînent des difficultés socio-économiques immédiates, qui doivent être appréciées et prises en compte au cas par cas, plutôt que dans une approche trop globale imposée au nom du dogme libéral. Sans quoi les petits États subiront des perturbations majeures de par leur intégration même dans le nouveau commerce mondial.

Les politiques et les mécanismes pour réduire l'instabilité et leur vulnérabilité aux catastrophes naturelles comme à l'impact du marché, tiennent une place prioritaire sur l'agenda du développement. D'où l'accent mis sur les mesures d'aide financière destinées à gérer les catastrophes, sur les mécanismes incitant les compagnies d'assurances privées à s'impliquer dans cette gestion, et sur le soutien aux actions collectives de gestion du risque. L'étude de nouveaux instruments de gestion de l'après catastrophe (en termes de reconstruction notamment) est également à l'ordre du jour. Ce type d'initiatives, initialement conçues pour être appliquées par la Banque mondiale dans les Caraïbes, est destiné à être étendu à d'autres régions où les problèmes spécifiques aux petits États peuvent se rencontrer. Le nouveau cadre d'action de l'agenda sur le développement reconnaît également l'importance qu'il y a à traiter la question de la transition vers un régime commercial mondial en pleine évolution,

par des mesures à la fois internes et externes qui permettraient d'en minimiser les coûts et d'en maximiser les opportunités. Il s'agit là de mesures le plus souvent *techniques*, mais qui n'en constituent pas moins, pour les petits États, de véritables enjeux de politique étrangère. La maîtrise de ces enjeux suppose donc des compétences adéquates. La politique étrangère prend alors la tournure d'une défense très technique de ce qui apparaît comme aux antipodes de la « grande politique » mais qui prend pourtant l'allure de ce qu'il faut bien appeler des intérêts nationaux ¹.

Le cas des petits États dans l'Union européenne

Loin des Caraïbes ou d'autres zones tropicales, enclavées dans un continent européen riche et qui développe des mécanismes de solidarité économique pour ses membres les plus démunis, les petits États de l'Union européenne ne connaissent pas les affres de beaucoup de leurs semblables situés ailleurs dans le monde. On retrouve tout de même – et c'est là le point intéressant – certaines tendances identiques en matière de politique étrangère, comme la tendance à jouer la carte du multilatéralisme pour se protéger. On retrouve aussi des contraintes spécifiques à l'étrange entité politique qu'est l'Union européenne, et qu'il faut bien gérer.

Les plus petits des États membres de l'Union européenne se distinguent souvent par une stratégie de soutien à des institutions communes fortes et efficaces, qui leur permettent de défendre leurs intérêts dans un cadre politique dominé par des puissances plus importantes ². Mais

1. Et même d'intérêts vitaux au sens fort du terme, lorsque par exemple, sur des enjeux environnementaux, c'est la survie même de l'État qui est menacée.

2. Comme le fameux « axe franco-allemand », par exemple.

bénéficier des avantages d'institutions fortes signifie également être prêt à en subir les contraintes, notamment en abandonnant des aspects de sa souveraineté. Les petits États ont la plupart du temps accepté cette règle du jeu, jouant ainsi les institutions contre l'hégémonie (réelle ou ressentie) des « grands » États. Les institutions en général, et celles de l'Union européenne en particulier, offrent aux petits États un forum dans lequel ils peuvent en outre bénéficier d'informations émanant d'autres États membres. Elles leur offrent également la possibilité d'exercer une influence (même si elle est parfois faible) sur la conduite des États plus importants, en vérifiant notamment que ces derniers se plient aux règles et aux décisions communautaires. Elles leur permettent enfin de faire entendre leur propre différence sur certains projets communs.

Le poids des petits États de l'Union dans ce processus européen repose sur leur nombre : dix États membres sur les quinze actuels peuvent être considérés comme des petits États ¹. Ce facteur « nombre » joue un rôle important, à la fois lorsqu'il s'agit de prendre une décision à l'unanimité (les « petits » ont alors le même droit de veto que les « grands »), et lorsqu'il s'agit d'un vote à la majorité qualifiée faisant intervenir le jeu complexe de la pondération des voix (des coalitions peuvent alors se former, pour ou contre une décision, auxquelles peuvent participer des petits États). Dans les deux cas, les « petits » ont la possibilité d'empêcher des « grands » d'utiliser l'Union comme leur instrument, dans la poursuite de leurs seuls intérêts nationaux. L'égalité des droits et des statuts reste à cet égard l'un des principes fondamentaux de l'Union européenne.

1. Il s'agit, en Europe, d'une échelle toute relative. Les poids politique, économique, démographique de ces États les placent dans une catégorie différente des « grands » que sont l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et l'Espagne.

La représentation de chacun, dans les institutions comme dans la prise de décision, sur les bases combinées de la représentation nationale et de la représentation des populations, constitue sans doute le point culminant de cet esprit européen, surtout si on le compare au reste du monde et aux autres organisations internationales.

Pour autant, les petits États ne forment pas, dans l'Union, un groupe constitué : la taille n'est ni le facteur décisif ni la ligne de partage établie dans les coalitions qui peuvent se dégager au sein du processus décisionnel européen sur des enjeux précis. Ces États entretiennent par ailleurs en leur sein même des visions distinctes de ce que doit être la finalité de l'intégration européenne, et appliquent en conséquence des stratégies différentes les unes des autres. On peut distinguer trois groupes.

1. À une extrémité de l'échelle, on trouve l'euro-scepticisme marqué de la Suède et du Danemark. Ces deux pays développent une vision *intergouvernementale* de l'Union, qu'ils tiennent pour la meilleure garantie des intérêts des « petits ». C'est à leurs yeux cette méthode intergouvernementale qui permet, dans les négociations, de défendre ses intérêts vitaux, de préserver sa souveraineté, au besoin par le droit de veto. Stockholm et Copenhague demeurent donc pour l'essentiel des Européens réticents, qui abordent les négociations *en fonction du type d'enjeu abordé*.

2. À l'autre extrémité, se trouvent la Belgique, le Luxembourg, le Portugal et la Finlande. Leur approche est clairement communautaire, et privilégie des institutions européennes fortes, au point d'envisager une nouvelle répartition des tâches dans une perspective fédéraliste. Bien plus que la méthode intergouvernementale, c'est la supranationalité qui est perçue par eux comme la meilleure garantie permettant aux « petits » d'exercer une influence, grâce à des structures et des règles formelles observées indépendamment de la taille et de la puissance.

Plutôt que de raisonner, comme la Suède et le Danemark, en fonction des types d'enjeux abordés, ces pays, qui sont parmi les Européens les plus convaincus, raisonnent *en fonction des institutions sollicitées*.

3. Entre ces deux pôles, les autres États membres se montrent moins précis ou moins catégoriques. Ils raisonnent en partie en fonction des enjeux abordés, dans la mesure où ils privilégient certains thèmes représentant pour eux des intérêts importants. L'Irlande, par exemple, est particulièrement active sur le thème des politiques structurelles et sur celui de la neutralité. Les Pays-Bas, qui comptent avec l'Allemagne parmi les contributeurs nets les plus importants ¹, sont particulièrement soucieux de ne pas voir trop augmenter le budget communautaire. La Grèce se préoccupe essentiellement des questions budgétaires et de la politique étrangère et de sécurité commune ². L'Autriche se soucie de l'élargissement.

Davantage que la relation de puissance (à laquelle on peut toutefois assister au moment du vote lors des conseils des ministres...), c'est la question du principe d'égalité entre les États membres qui est en jeu aujourd'hui, notamment à travers les débats sur le maintien de la présidence tournante, sur le choix des langues officielles de l'Union ³, ou encore sur l'égalité citoyenne

1. Ce pays a d'ailleurs obtenu, lors du traité de Nice, un « décrochage » par rapport à la Belgique en termes de pondération des voix au conseil, et cherche – sans pour le moment véritablement l'obtenir – à être considéré comme un État « moyen » plutôt que « petit ».

2. La position de l'Union vis-à-vis de la Macédoine l'inquiète tout particulièrement.

3. Cette question est cruciale pour les États membres dont la langue est peu diffusée. Le maintien du droit pour chaque citoyen européen d'avoir accès aux institutions et aux textes dans n'importe quelle langue de l'Union (plutôt que la désignation de quelques langues officielles seulement), est une question qui va devenir plus complexe encore avec l'élargissement.

en Europe et son statut dans les institutions ¹. La première question – celle de la présidence tournante – est particulièrement capitale pour les petits États. Au-delà des droits qui sont les leurs au quotidien dans la routine communautaire, ce mécanisme leur permet d'accéder régulièrement, pour six mois, à une visibilité politique importante qui constitue une ressource à la fois pour leur politique étrangère et sur la scène intérieure, dans la mesure où il permet d'arborer un « profil haut ». En exerçant la présidence de l'Union, un petit État peut également optimiser une autre ressource de politique étrangère qui est souvent le propre des États de sa catégorie : celle qui confère l'image d'un intermédiaire impartial et honnête, capable d'arbitrer. À cet égard, les petits États apparaissent parfois plus aptes à assurer la présidence que les grands...

L'agenda européen, après le conseil de Nice de décembre 2000, est porteur de nouveaux défis. La déclaration finale mentionne notamment quatre éléments importants : la simplification des traités, le futur statut de la Charte des droits fondamentaux, la répartition des pouvoirs entre les institutions européennes et les États, et enfin le rôle des parlements nationaux dans la structure décisionnelle. Cet agenda prévoit d'impliquer dans les discussions à venir des acteurs différents, y compris le Parlement européen et des acteurs de la société civile ². Cela fournit un cadre propice au débat d'idées, et non seulement à un affrontement articulé autour des notions

1. Si la population d'un petit État perçoit une diminution continue de son statut et des prérogatives de son pays dans l'Union, il risque de prendre ses distances vis-à-vis de la construction européenne. Le résultat du référendum irlandais du 7 juin 2001 sur la ratification du traité de Nice l'a illustré de façon particulièrement alarmante.

2. En cela, il diffère largement de la façon dont les débats ont été conduits à Nice, et qui donnait surtout à voir des rapports de puissance entre États.

de rang et de prestige, ou de la question de la pondération des voix. En discutant des modalités de la gouvernance en Europe, les États membres en viendront nécessairement au problème des équilibres institutionnels. Cela débouchera-t-il sur un renforcement des petits États, qui ont eu tendance, dans le passé, à considérer la Commission comme leur alliée¹ ?

En définitive, tandis que les intérêts politiques des petits États diffèrent les uns des autres autant que ceux des grands, les premiers ont pour eux de partager une certaine conception de l'Europe, fondée sur la force de la loi plutôt que sur la loi du plus fort, et axée sur l'institutionnalisme multilatéral, plutôt que sur un intergouvernementalisme de circonstance.

*

L'objectif de ce chapitre était d'étudier la position, les perspectives et les intérêts d'une « classe » particulière d'États dans le système international. Pendant trop longtemps, les petits pays ont été considérés comme la cinquième roue du carrosse qu'est la scène mondiale, sacrifiée sur l'autel de l'obsession bipolaire. Ce prisme ayant disparu, l'intérêt qu'ils présentent apparaît en pleine lumière : plus que jamais, ils constituent peut-être les meilleurs symptômes – ou le meilleur indicateur météorologique... – des relations internationales. Le succès des régimes globaux, notamment en matière d'environnement, le succès de l'Union européenne, notamment en matière d'élargissement, s'enregistreront d'abord (ou pas...) à l'échelle des petits États.

1. Même si celle-ci a souffert d'une perte de crédibilité – et d'influence effective – dans les dernières années, tendance dont les « petits » ont pris acte.

Jadis au pays de Galles, dans les villages de mineurs du début de la révolution industrielle, on plaçait des oiseaux dans les galeries. Et si leur chant s'arrêtait, cela signifiait qu'un gaz mortel avait envahi les lieux, sans que les hommes l'aient encore détecté. De la même manière, la santé du système international se mesure par anticipation à celle des petits États...

Dans *Les Lois* de Platon, la nouvelle Utopie devait s'appeler Magnésie. Elle devait être un petit État de pas plus de 5040 habitants, à neuf ou dix milles au large des côtes, avec un niveau de vie décent, sans être luxueux. Sa petite taille devait encourager la confiance et l'amitié au sein de ses habitants ; sa vie modeste, garantir la sobriété et la modération tout en décourageant excès et débauche ; et son éloignement géographique relatif, la protéger des sources de perturbations extérieures, et donc de la discorde. Les petits États ne sont pas encore les Utopies du système international. Mais ils comptent parmi les citoyens de notre République globale. Espérons que la communauté académique continuera à étudier leur rôle et leur statut, plutôt que de négliger encore leur valeur ou leur existence même.

Ben TONRA

Bibliographie

1. Alalkim (H.H.), Nonneman (Gerd), « The GCC States in an Unstable World. Foreign Policy Dilemmas of Small States », *International Affairs*, 71 (2), avril 1995.
2. Alford (Jonathan), « Security Dilemmas of Small States », *World Today*, 40 (8-9), 1984.

3. Amstrup (Neil), « The Perennial Problem of Small States : a Survey of Research Efforts », *Cooperation and Conflict*, 11 (3), 1976.
4. Anckar (Dag), « Homogeneity and Smallness : Dahl and Tufte Revisited », *Scandinavian Political Studies*, 22 (1), mars 1999.
5. Anderson (Benedict R.), *Imagined Communities : Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1991.
6. Armstrong (H.W.), Read (R.), « Trade and Growth in Small States : the Impact of Global Trade Liberalisation », *World Economy*, 21 (4), juin 1998.
7. Barston (Ronald P.), *The Other Powers. Studies in the Foreign Policy of Small States*, Londres, Allen Unwin, 1973.
8. Barston (Ronald P.), *Modern Diplomacy*, Londres, Longman, 1988.
9. Bello (Walden F.), « What is the IMF's Agenda for Asia ? », *Focus on the Global South*, 22, janvier 1998.
10. Bray (Mark), Packer (Stever), *Education in Small States : Concepts, Challenges and Strategies*, Oxford, Pergamon Press, 1993.
11. Brunn (Stanley D.), « Small States and Cyberboosterism », *Geographical Review*, 87 (2), avril 1997.
12. Calingurt (Michael), *European Integration Revisited*, Boulder (Col.), Westview Press, 1996.
13. Checchio (Regan), Clarson (Kevin), « Presidential Agenda Setting in the EU Council », papier préparé pour le *European Consortium for Political Research (ECPR)*, Berne, 1997.
14. Christmas-Möller (Wilhelm), « Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept : a Research History and Discussion », dans Otmar Hüll (ed.), *Small States in Europe and Dependence*, Vienne, Wilhelm Braumüller, 1983.
15. Clarke (Colin), Payne (Anthony), *Politics, Security and Development in Small States*, Londres, Allen and Unwin, 1987.

16. Cohen (Sam A.), « Small States and their Armies : Restructuring the Militia Framework of the Israel Defense Force », *Journal of Strategic Studies*, 18 (4), décembre 1995.
17. Cooper (Robert), *The Post-Modern State and the World Order*, Londres, Demos, 1996.
18. Cropsey (Seth), « The Only Credible Deterrent », *Foreign Affairs*, 73 (2), mars-avril 1994.
19. Dahl (Robert A), Tufte (Edward R.), *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973.
20. De Silva (Kim), « Sri Lanka : the Security Problems of a Small State », *Defence And Peace Economics*, 10 (4), 1999.
21. Diamond (Larry), Tsalik (Svetlana), « Size and Democracy : the Case for Decentralization », dans Larry Diamond (ed.), *Developing Democracy Toward Consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1999.
22. *Economist*, « The United States, Globalisation and the Pokemon », 20 novembre 1999.
23. Egeland (Jan), *Impotent Superpower, Potent Small State*, Oslo, Norwegian University Press, 1988.
24. Elman (Miriam F.), « The Foreign Policies of Small States : Challenging Neorealism in its Own Back Yard », *British Journal of Political Science*, 25, 1995.
25. Espindola (Roberto), « Security Dilemmas », dans Colin Clarke, Anthony Payne, *Politics, Security and Development in Small States*, Londres, Allen and Unwin, 1987.
26. Falk (Richard), « The Cruelty of Geopolitics. The Fate of Nation and State in the Middle-East », *Millennium-Journal Of International Studies*, 20 (3), hiver 1991.
27. Feltham (Ralph G.) (ed.), *Diplomatic Handbook*, New York, Longman, 2^e éd., 1994.
28. Fox (Anette B.), « The Small States in the International System, 1919-1969 », *International Journal*, 24 (4), 1969.
29. Fox (Anette B.), « The Small States of Western Europe in the United Nations », *International Organization*, 19, 1965.
30. Frei (Daniel), « Introduction – The Problem of Dependence in The Security Policies of Small States », *Issues and Studies*, 19 (3), 1983.

31. Gitelson (S.A.), « Policy Options for Small States. Kenya and Tanzania Reconsidered », *Studies in Comparative International Development*, 12 (2), 1977.
32. Goldhammer (Paul), *The Foreign Powers in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1972.
33. Good (David F.), « The Economic Lag of Central and Eastern-Europe. Income Estimates for the Habsburg Successor States, 1870-1910 », *Journal of Economic History*, 54 (4), décembre 1994.
34. Gourevitch (Philippe), *Nous avons le plaisir de vous informer que, demain, nous serons tués avec nos familles : chroniques rwandaises*, Paris, Denoël, 1999.
35. Griswold (A.), « Press Concentration and Media Policy in Small Countries – Austria and Ireland Compared », *European Journal of Communication*, 11 (4), décembre 1996.
36. Haas (Peter M.), Keohane (Robert O.), Levy (Marc), *Institutions for the Earth : Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 1994.
37. Hakan (Wiberg), « Small Nations' Strategies », *World Futures*, 24, p. 199-225.
38. Handel (Michael I.), *Weak States in the International System*, Londres, Frank Cass, 1990.
39. Hirsch (M.), « Influence Without Power. Small States in European Politics », *World Today*, 32 (3), 1976.
40. Hoadley (J.S.), « Small States as Aid Donors », *International Organization*, 34 (1), 1980.
41. Holl (Otmar) (ed.), *Small States in Europe*, Laxenburg, Austrian Institute for International Affairs, 1983.
42. Hong (M.), « Small States in the United-Nations », *International Journal of Social Science*, 47 (2), juin 1995.
43. Horsman (Matthew), Marshall (Andrew), *After the Nation State : Citizens, Tribalism and the New World Disorder*, Glasgow, Harper Collins, 1994.
44. Hüll (Otmar) (ed.), *Small States in Europe and Dependence*, Vienne, Wilhelm Braumüller, 1983.
45. Jalan (Bimal), *Problems and Policies in Small Economies*, New York, St. Martin's Press, 1982.

46. Katzenstein (Peter J.), *Small States in World Markets : Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.
47. Klöti (Ulrich), Vondosenrode (S.), « Adaptation To European Integration. Changes in the Administration of Four Small States », *Australian Journal of Public Administration*, 54 (2), juin 1995.
48. Keohane (Robert O.), « Lilliputians' Dilemmas : Small States in International Politics », *International Organization*, 23 (2), 1969.
49. Lockhart (Douglas G.) (ed.), *The Development Process in Small Island States*, Londres, Routledge, 1993.
50. Lowenthal (David), « Social Features », dans Colin Clarke, Anthony Payne (eds), *Politics, Security and Development in Small States*, Londres, Allen and Unwin, 1987.
51. Matlosa (Khabele), « Democracy and Conflict in Post-Apartheid Southern Africa : Dilemmas of Social Change in Small States », *International Affairs*, 74 (2), avril 1998.
52. McKee (David L.) (ed.), *External Linkages and Growth in Small Economies*, Westport (Conn.), Praeger, 1994.
53. Newman (D.), Falah (G.), « Small State Behaviour : on the Formation of a Palestinian State in the West Bank and Gaza Strip », *Canadian Geographer*, 39 (3), automne 1995.
54. Papadakis (Maria), Starr (Harvey), « Opportunity, Willingness and Small States : The Relations between Environment and Foreign Policy », dans Charles Hermann, Charles Kegley Jr., James N. Rosenau, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen and Unwin, 1987.
55. Park (C.J.), « Influence of Small States Upon Superpowers – United-States South-Korean Relations as a Case Study, 1950-1953 », *World Politics*, 28 (1), 1979.
56. Raker (R.), « Small, Isolated States in a Rapidly Reconfiguring World : Challenge, Threat or Incentive ? », *Public Administration and Development*, 18 (2), mai 1998.
57. Rothstein (Robert L.), *Alliances and Small States*, New York, Columbia University Press, 1968.

58. Schwartz (Herman), « Small States in Big Trouble. State Reorganization in Australia, Denmark, New-Zealand, and Sweden in the 1980s », *World Politics*, 46 (4), juillet 1994.
59. Sieber (Margret), « Dimensions of Small States' Dependence : the Case of Switzerland », dans Otmar Hüll (ed.), *Small States in Europe and Dependence*, Vienne, 1983.
60. Steiner (Zara), *The Times Survey of Foreign Ministries of the World*, Londres, Times Books, 1982.
61. Stiglitz (Joseph Eugene), « The Insider : What I learned at the World Economic Crisis », *The New Republic*, 17, avril, 2000.
62. Stoessinger (John), *The Might of Nations*, New York, Random House (4^e éd.), 1973.
63. Streeten (Paul), « The Special Problems of Small Countries », *World Development*, 21 (2), février 1993.
64. Sutton (Paul), Payne (Anthony), « A Lilliput under Threat : the Security Problems of Small Island and Enclave Developing States », *Political Studies*, 16, 1993.
65. Tarkka (Jukka), *Neither Stalin Nor Hitler : Finland During the Second World War*, Helsinki, Otava, 1991.
66. Thomas (Clive Y.), *The Poor and the Powerless : Economic Policy and Change in the Caribbean*, New York, UN Latin American Bureau, 1988.
67. Trygve (Mathisen), *The Functions of Small States in the Strategies of the Great Powers*, Oslo, Scandinavian University Books, 1971.
68. United Nations, *Small Islands, Big Issues : Crucial Issues In The Sustainable Development of Small Developing Islands*, Helsinki, UNO - World Institute for Development Economics Research, 1995.
69. Vital (David) (ed.), *The Survival of Small States : Studies in Small Power-Great Power Conflict*, Londres, Oxford University Press, 1971.
70. Vital (David), « The Small Power in Conflict », dans David Vital (ed.), *The Survival of Small States : Studies in Small Power-Great Power Conflict*, Londres, Oxford University Press, 1971.

71. Vital (David), *The Inequality of States*, Oxford, Oxford University Press, 1967.
72. Wallis (Roger), Malm (Krister), *Big Sounds From Small Peoples : the Music Industry in Small Countries*, Londres, Constable, 1984.
73. Westlake (Martin), *The Council of the European Union*, Londres, Cartermill Publishing, 1995.
74. Worrell (Delisle), Bourne (Compton) (eds), *Economic Adjustment Policies for Small Nations : Theory and Experience in the English-Speaking Caribbean*, New York, Praeger, 1989.



Chapitre 13

De l'usage de l'Histoire dans les politiques étrangères

Bien des jugements portés *a posteriori* sur des décisions de politique internationale font état soit d'une ignorance de l'Histoire, soit d'utilisations maladroites ou abusives de celle-ci. L'engagement américain au Viêt-nam témoignerait ainsi d'une part de la méconnaissance de l'histoire vietnamienne, et d'autre part d'une lecture des événements d'Asie excessivement marquée par ceux de la seconde guerre mondiale (« capitulation » des démocraties à Munich, avancée japonaise en Asie du Sud-Est...) et de la guerre de Corée [32]. De la sorte, l'utilisation de l'histoire serait à la fois indispensable et dangereuse. L'histoire est pourtant très présente dans le discours public sur les politiques étrangères et dans le discours officiel légitimant celles-ci. Elle irrigue également bien des raisonnements à l'amont, ce dont témoignent les archives.

Il n'est pas question ici de relever, dans les commentaires qui sont faits sur la situation internationale, les insuffisances du recours à l'histoire, ou au contraire les innombrables biais lors de son utilisation ; pourtant, les logorrhées médiatiques qui accompagnent chaque crise mériteraient un traitement systématique, et du contenu et

de la méthode. Il n'est pas possible non plus de remonter au statut de l'histoire dans les sociétés, ou à celui de l'expérience dans la formation de la psychologie, ni de s'interroger plus largement sur tous les usages politiques du passé [23]. Enfin, il ne s'agit pas de traiter des enjeux de la mémoire et du passé dans les relations internationales, que ce soit dans leur dimension politique ou juridique. L'objectif est plus modeste : montrer, à partir d'exemples concrets, un certain nombre de manières de se référer à l'histoire, voir comment elles peuvent évoluer, et s'interroger sur les conceptions de l'histoire qu'elles véhiculent.

Dans son ouvrage sur les usages de la mémoire dans les relations franco-allemandes et franco-algériennes, Valérie-Barbara Rosoux [57] propose de distinguer entre « le poids de l'histoire » et « le choix de l'histoire », si tant est que tout poids supposé de l'histoire n'est pas en réalité un choix ou une volonté de ne pas choisir. Cette distinction sera reprise, en y ajoutant deux usages du passé : les « lois de l'histoire » et la « foi en l'histoire ». Cette classification ne prétendant à rien d'autre qu'à la commodité.

Le « poids de l'histoire »

Le poids de l'histoire est l'héritage accumulé, soit sous forme d'expérience individuelle (la trajectoire personnelle, comme il l'est souvent rappelé pour de Gaulle ou Mitterrand) ou collective (phénomène de génération ou de promotion, comme celle de l'entourage du président Eisenhower marquée par l'expérience de la guerre), soit sous forme de références transmises au sein d'une organisation, des institutions, d'un groupe social ou national... Cet héritage peut être ravivé par le discours : Hitler a

voulu recréer l'« esprit de 1914 » et a contribué à mythifier cette expérience collective de la nation allemande [65].

Invoquer le poids de l'histoire chez l'autre est souvent prouver qu'il existe chez soi. C'est ce qu'a pu montrer, parfois sans nuances, l'« orientalisme » : parler de « pou-drière balkanique », de « Chine immobile » ou d'un « Proche-Orient chargé d'histoire, berceau des trois religions monothéistes » renseigne moins sur l'histoire de la région qualifiée que sur le poids des représentations et la vision statique et sélective de ceux qui véhiculent ces expressions [64]. C'est ainsi que l'histoire, comme la géographie, peut être considérée comme une contrainte et comme un patrimoine. Ainsi du discours allemand sur la position centrale de l'Allemagne, qui permettait autant la victimisation que l'ambition, et qui redevient un lieu commun de la pensée sur la place de l'Allemagne en Europe. Ainsi du discours occidental, sur la géopolitique russe, vieux de plus de deux siècles, mettant en exergue une prétendue quête d'une ouverture sur les mers chaudes, la création d'un nouvel empire à Constantinople [55], ou un messianisme anti-occidental, qu'il soit panslaviste ou eurasien. La géopolitique critique a déconstruit ces discours déterministes [52]. Ainsi enfin des multiples « obligations » à l'égard du passé (préserver des territoires ou un rang), ou à l'égard d'autres pays, en vertu de liens « historiques » qui peuvent être également marqués d'événements traumatiques (l'Allemagne et Israël, le Japon et la Chine, la France et l'Algérie...).

La gestion des relations bilatérales permet en effet d'innombrables références au poids de l'histoire. Amitiés et inimitiés « historiques » pèsent sur les relations internationales : rivalités « historiques » entre grandes puissances, alliances qui reflètent souvent plus des intérêts que des relations sentimentales (c'est toute la question de

la « relation spéciale » anglo-américaine), liens historiques d'amitié, dont la France s'est fait une spécialité malgré des histoires mouvementées (Pologne, Serbie, Liban...). Au-delà, c'est l'approche même de l'ordre international qui amène, de manière plus ou moins implicite, à se référer à un héritage, lequel permet de revendiquer une place privilégiée (la France qui ne pourrait pas, à cause de son passé, connaître de déchéance en terme de statut, la Chine qui devrait retrouver une place digne de son rayonnement traditionnel...), ou de se plaindre d'une place subordonnée (« victimisation » des petites nations d'Europe centrale, ou des États du Moyen-Orient à l'égard de l'impérialisme occidental).

Ces réifications historiques des politiques, des relations et des structures, qui provoquent dans les raisonnements bien des déterminismes, sont le résultat de multiples reconstructions, érigeant en réalité et en contrainte permanente ce qui parfois ne relève que de l'événement, voire de la coïncidence. Mais elles sont le résultat également de grandes narrations et de pratiques à l'effet cumulatif. La neutralité autrichienne s'est construite ainsi, au-delà du traité fondateur de 1955. Les relations franco-allemandes sont légitimées par leur propre histoire, à savoir des discours historiques, des cérémonies et des gestes symboliques, et le flux des échanges de toute nature et les formes multiples de coopération. Pour la France, parler de tout et partout dans le monde permet de prétendre continuer à participer à la gestion de l'ordre mondial. Le discours des acteurs de la construction européenne témoigne d'un double rapport à l'histoire : le rappel de la densité croissante de ce qui a été fait, et la certitude qu'il est indispensable de poursuivre une œuvre jamais achevée mais dont le sens ne fait aucun doute. L'institutionnalisme et le constructivisme ont tous deux montré l'importance des pratiques dans la durée.

Que la référence à l'histoire puisse s'inscrire dans une nébuleuse d'événements symboliques, de microdécisions, d'images sans cesse réitérées, lui donne certes plus de légitimité, mais modèle également les positions présentes et futures. L'action politique crée des narrations historiques qui sont cristallisées dans des organisations administratives et politiques et dans l'opinion, et qui sont donc difficiles à modifier : ainsi des jugements sans nuances sur les responsabilités dans le déclenchement des guerres ou sur la nature de l'adversaire en temps de guerre. D'où la difficulté de changer de politique, et plus encore d'opérer des « révolutions diplomatiques » : ainsi des États-Unis dans leurs relations avec la Chine communiste, de l'Égypte et de la Jordanie dans leurs relations avec Israël. La Marine française a longtemps eu un rapport particulier à l'empire colonial et à la Grande-Bretagne. Eden a dû contourner un Foreign Office pro-arabe lors de la crise de Suez...

Le travail diplomatique, quant à lui, est un travail d'accumulation et d'autocitation, qui seul assure une certaine permanence des positions, et donc une certaine crédibilité : instructions, gestion des dossiers et des contentieux font se multiplier les rappels chronologiques et les synthèses « historiques ». Or, tout gouvernement qui s'installe est héritier des décisions antérieures, lesquelles contraignent sa propre action. Mendès France l'a bien affirmé en prenant en main les négociations de la conférence de Genève. Les historiens américains continuent à s'affronter pour savoir quelle est, en cette même région, la décision qui aurait entraîné inexorablement les présidents suivants sur la pente de la guerre. Le président Mitterrand a rapidement vu, au lendemain de son élection, l'utilité du dialogue institutionnalisé franco-allemand, et constaté qu'on ne pouvait changer complètement les règles du dialogue franco-soviétique.

Ainsi, tenir compte de l'effet cumulatif des actes et paroles passées, et donc du poids de l'histoire, c'est parfois savoir s'en servir pour consolider une relation, une négociation ou une institution, et parfois savoir s'en émanciper en en reconnaissant le caractère largement construit et discursif.

Les « lois de l'histoire »

Si le poids de l'histoire semble s'imposer à un seul acteur ou à un groupe précis d'acteurs de la scène internationale, les lois de l'histoire devraient s'imposer à tous, car elles relèveraient, sinon d'une science, du moins de constats prétendument objectifs. La discipline des relations internationales en science politique a eu la prétention, en particulier lorsqu'elle a utilisé des méthodes quantitatives, d'aboutir à ces lois qui permettraient aux décideurs de réduire l'incertitude dans laquelle ils se débattent au quotidien. Reste à se demander en quoi le fait de savoir que deux États frontaliers ont plus de chances de se faire la guerre, ou que deux démocraties ne se seraient jamais fait la guerre, a pu modeler les comportements, si ce n'est en cherchant à minimiser les questions territoriales et à étendre la démocratie de marché.

Les historiens sont souvent restés sceptiques face à ces projets qui concassent les réalités et opèrent certains choix d'indice et de classification qui laissent pantois : ainsi des cycles hégémoniques ou de la distribution de la puissance comme causes des guerres [13]. Mais eux-mêmes manient aisément l'analogie, et s'ils évitent de parler de lois, ils essaient de mettre en exergue des récurrences, non sans espérer parfois qu'elles auront valeur prédictive [12]. Ainsi, de Paul Kennedy sur le déclin de l'Empire américain, ou des spécialistes de la Russie

prompts à mettre en valeur des « cycles » de l'histoire russe. Ces prédictions sont souvent simplistes, modulées sur le thème du déclin, tout ce qui était construit ayant tendance à se défaire (les empires, l'État, la nation, l'occidentalisation...). Devant l'incertitude, il semble préférable de chercher des références dans le passé : l'Empire romain pour l'Empire américain, le Saint-Empire romain germanique pour la construction européenne, le « nouveau Moyen Âge » pour un monde dit « post-westphalien ».

Mais au-delà de ces paris sur la durée, qui connaissent des inflexions à chaque fois que les apparences d'immuabilité sont remises en cause (c'est le discours sur la « rupture », sur le « tournant », sur l'« événement historique »...), des historiens ont la prétention d'enseigner aux décideurs à utiliser l'histoire, afin de faire de bonnes analogies, qui permettraient de disposer de bons *road maps*, et ainsi de tirer les bonnes leçons de l'histoire. Ainsi, l'un des plus réputés parmi eux a livré plusieurs fois ses conseils, et critiqué l'étroitesse de l'éventail des analogies des décideurs, ainsi que la manière dont ceux-ci se focalisent excessivement sur les ressemblances, au risque d'oublier les dissemblances [41, 42]. Il a entrepris une analyse très documentée de la défaite française en 1940, dans le but de démontrer *in fine* que les États-Unis ne devraient pas, comme la France des années 1930, relâcher leur vigilance, après leur victoire dans la guerre froide, et surtout devraient, eux, bien utiliser leurs services de renseignement [43]. L'étude de la décision fait apparaître les individus ou les institutions qui utilisent en amont d'une séquence décisionnelle des raisonnements analogiques pour représenter un problème, et comment ces analogies font l'objet de débats [25].

La politique utilise des référents durs, dont le sens est fixé une fois pour toutes, et qui, sans être des mythes, per-

mettent de donner signification et valeur à la complexité des événements et aux incertitudes de l'action politique. Cédistes et anticédistes en France s'accusaient mutuellement d'être des Munichois. La référence à Yalta a permis de donner aux options politiques des républicains américains, des gaullistes français, des pacifistes allemands, ou des dissidents d'Europe centrale une clarté apparente. Au-delà de ces références souvent dé-historicisées, se trouvait la question récurrente, au choix des possibles en définitive restreint, de l'attitude à adopter à l'encontre d'une ou de puissance(s) considérée(s) comme expansionniste(s). La mise en valeur d'un référent en fonction duquel tout est jaugé et étalonné pose d'autant plus de problèmes qu'à la fois le référent lui-même et le fait d'utiliser un tel référent sont des choix biaisés et des constructions artificielles.

Or, le référent sert également à montrer que l'histoire peut se répéter (le Maine, Pearl Harbor, le World Trade Center...), et à faire en sorte qu'elle ne se répète pas. Les États-Unis ont, durant la guerre froide, considéré que bien des socialistes qui accédaient au pouvoir étaient des Kerensky en puissance. Les *appeasers* étaient persuadés que, comme lors de la guerre de 1914-1918, la révolution et le communisme progresseraient suite aux contrecoups d'un nouveau conflit : l'extension du communisme en Europe orientale et sur le continent asiatique leur a, en quelque sorte, donné raison. Les anti-interventionnistes de 1940 puis les critiques du maccarthysme, s'appuyant sur le précédent de 1917-1918 et sur les contre-exemples nazis et bolcheviques, ont considéré que la guerre allait transformer la démocratie américaine en régime totalitaire. Les leçons de 1918 ont poussé à exiger de l'Allemagne nazie une capitulation sans condition, les tensions nées des dettes de guerre ont amené Washington à édicter la clause *cash and carry*, puis à choisir la formule du

« prêt-bail ». Si Weimar a donné naissance au nazisme et à la seconde guerre mondiale, il faut éviter après 1991 que la Russie se « weimarise » [22] ; si l'irruption de la puissance allemande a bouleversé l'équilibre international au début du siècle, il faut éviter que la Chine joue le même rôle un siècle plus tard ; si la France puis l'Allemagne, et enfin la Russie, ont provoqué contre eux des coalitions d'États, les États-Unis doivent veiller à ne pas provoquer ce type de réaction d'ici vingt ou trente ans. Les méfiances franco-allemandes ont longtemps été vues par le prisme du cauchemar de l'alliance franco-russe (la loi de l'équilibre et de l'encerclement), et du cauchemar de Rapallo (la loi de la complémentarité économique et stratégique).

Le référent n'est pas toujours un repoussoir. La démocratisation de l'Allemagne et du Japon peut justifier que les États-Unis essayent de réitérer à travers le monde cette expérience. *State-building*, *conflict resolution*, *peace-building* et autres projets, comme le développementalisme des années 1960, cherchent à tirer, si ce n'est des lois, du moins des recettes, à partir des expériences historiques – mais souvent aussi en fonction de présupposés idéologiques ou culturels. La « méthode Monnet » est régulièrement invoquée à chaque fois que la dynamique politique européenne semble se bloquer. La socialisation diplomatique justifie elle-même, par la formation professionnelle et l'expérience, l'hypothèse qu'il existe une science molle de la technique diplomatique. Il ne manque pas de professionnels de la négociation pour définir les règles qui permettent d'obtenir un résultat optimal : il apparaît en particulier que l'histoire des relations entre les négociateurs durant la négociation pèse dans ses résultats et dans le suivi de l'accord obtenu. Comme le remarque William Quandt à propos de l'investissement américain dans le processus de paix au Proche-

Orient depuis trente-cinq ans, « des leçons de l'histoire sont inévitablement tirées, mais elles impliquent des jugements extrêmement subjectifs. Pourtant, elles servent de lignes directrices très structurées dans les discussions intra-bureaucratiques » ; lui-même, par les multiples comparaisons et évaluations des bilans des différentes administrations, utilise des jauges peu fiables et en même temps indispensables [54, p. 391].

Dès lors, parler de lois de l'histoire revient à trouver les moyens de décrypter la réalité à travers des options claires et déjà balisées, puis à utiliser un ensemble de techniques dont l'efficacité est affinée avec l'expérience. La mémoire historique (l'expertise) et les techniques diplomatiques (l'expérience et la pratique) permettent dès lors de justifier la direction des Affaires étrangères par les diplomates professionnels.

Le « choix de l'histoire »

Instrumentalisation de l'histoire, complicité des historiens dans les politiques expansionnistes voire dans les « nettoyages ethniques », conflits d'historiens cherchant à légitimer les revendications territoriales, utilisation des traitements nationaux de la mémoire... L'histoire semble une arme, d'autant plus importante que les médias font écho à toutes sortes de discours, y compris très marginaux. Eric Hobsbawm prétend avoir pensé que « la profession d'historien, à la différence, par exemple, de physicien nucléaire, ne pouvait pas, au moins, faire de mal », mais se dit désormais persuadé du contraire¹. Si l'histoire est une arme, le discours sur l'histoire devient straté-

1. Voir « The New Threat of History », *The New York Review of Books*, 16 décembre 1993, p. 63.

gique, comme en Asie orientale, entre Chine et Corée, Corée et Japon, ou Corée et États-Unis [19]. Bien des régimes cherchent, par la distribution des postes et des crédits de recherche, à contrôler l'histoire. Certains historiens réclament aussi d'un régime qu'il utilise leurs travaux : le national-socialisme fut une opportunité pour des historiens, et les professionnels de l'*Ostforschung* sont devenus des opérateurs actifs des plans de remodelage de l'Europe orientale [8]. Les régimes communistes avaient montré à quel point le passé pouvait être retravaillé, et leur chute n'a en rien mis un terme à ces manipulations, comme le montre par exemple le tournant nationaliste extrémiste de Milosevic s'appuyant (entre autres) sur un Mémorandum rédigé par des historiens [6]. Mais ces manipulations étaient, par rapport aux autres formes d'utilisation de l'histoire par les États, une question de degré plus que de nature. Toute chronologie est en effet une manipulation : commencer une chronologie sur la question israélo-palestinienne par la destruction du Temple ou la déclaration Balfour n'est pas neutre ; dater la réconciliation franco-allemande de 1963, c'est jeter sciemment aux oubliettes toute l'œuvre de la Quatrième République.

L'histoire peut servir de justification : conflits territoriaux et revendications territoriales révèlent le choix d'utiliser l'histoire, et la nécessité de choisir dans l'histoire. Elle contribue à sacraliser un rapport aux ancêtres et à des territoires, et privilégie donc un jeu à somme nulle : au nom d'une histoire reconstruite devenue texte sacré d'une religion identitaire, il paraît sacrilège d'accepter une reconstruction historique alternative qui donnerait des droits à l'autre partie. Les conflits entraînent des réécritures de l'histoire dans chacun des camps : les manuels scolaires sont devenus nationalistes dans les Républiques de l'ex-Yougoslavie [24]. Les profession-

nels de la consolidation de la paix et de la réconciliation savent qu'il faut notamment faire porter les efforts sur la révision des manuels scolaires et de leurs grandes narrations exclusives, au bénéfice d'une histoire « pluraliste ». Ils se heurtent au fait que ces histoires ne sont pas seulement des constructions artificielles, mais jouent sur des ressentiments et des référents historiques enfouis qui, en cas de conflit, n'ont qu'à être ravivés : la propagande de la première guerre mondiale s'est développée sur un terrain fertile [1, 59]. Les revendications territoriales sont d'autant plus explosives qu'elles trouvent écho dans un imaginaire alimenté par la culture populaire : ainsi des territoires de l'Est pour la Pologne [2], ou de la Transylvanie pour la Hongrie [33].

L'histoire est une arme diplomatique. Ce n'est pas seulement la possession de l'arme atomique et d'un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies qui a longtemps permis à la France de tenir la dragée haute à une Allemagne devenue plus puissante économiquement, mais aussi le rappel incessant du fait que le nazisme est une tache indélébile dans le passé allemand. Toute prétention internationale ou régionale du Japon est contrée aussitôt par la Chine, dans un rappel de crimes de guerre que Pékin juge insuffisamment reconnus par Tokyo : la question du massacre de Nankin est ainsi devenue une question internationale qui fluctue au gré des relations diplomatiques entre la Chine et le Japon [17]. Il faudrait étudier systématiquement comment un rapprochement entre deux pays modifie le discours sur l'histoire, que ce soit celui des dirigeants, des chercheurs ou des manuels scolaires.

L'histoire sert également d'excuse. Invoquer une oppression subie permet d'expliquer retards et déstructurations, à l'image de certains discours bulgares à propos de l'occupation ottomane, ou africains à propos de

l'esclavage et de la colonisation. Serbie et Pologne ont pu mettre en trame une histoire douloureuse qui devait valoir absolution pour certains comportements agressifs. Japonais et Allemands ont pu construire de la seconde guerre mondiale une histoire qui en faisait des victimes, ce qui permit, par substitution, d'occulter un temps les crimes commis [4, 51]. Les communistes chinois ont pu prétendre avoir libéré leur pays de l'impérialisme et utiliser cette thématique à des fins de mobilisation et de contrôle intérieur, alors que le régime nationaliste avait largement permis de retrouver indépendance et statut.

Si l'histoire est une arme, la contre-histoire et le révisionnisme servent à la désamorcer. Après le traité de Versailles, le pouvoir allemand a mobilisé des historiens pour démontrer que Berlin n'était pas responsable de la guerre, et a mené une propagande pour en convaincre les opinions et les dirigeants en Europe et aux États-Unis [67]. L'Autriche s'est présentée comme la première victime d'Hitler afin de se distinguer de l'Allemagne et d'occuper une place privilégiée durant la guerre froide. Pour défendre la serbophilie traditionnelle de la France face à la Croatie, les éditions L'Âge d'Homme ont publié un contre-ouvrage suite à la parution de l'influent *Vie et mort de la Yougoslavie* de Paul Garde [26]. Travailler à réviser les mythes fondateurs de l'État israélien, c'est proposer pour celui-ci une autre politique étrangère [9, 30, 35].

Pourtant, à s'en prendre aux mythes de l'histoire officielle, on court le risque de la paranoïa. Ainsi, de l'histoire « noire » de la colonisation européenne, qui répond à l'histoire « rose » officielle sans en éviter toujours les simplifications. Ainsi du révisionnisme américain des années 1970, qui tenait parfois de l'autoflagellation et de la démonologie, malgré les références aux archives qui donnaient la caution de l'objectivité : mise en trame, l'histoire des États-Unis devenait une ligne droite depuis

les massacres des populations indigènes jusqu'au Viêt-nam, aujourd'hui prolongée à la mort des enfants irakiens. Pour montrer que les États-Unis ne rêvent que de croisade contre l'islam, il suffit d'occulter les interventions au profit de musulmans dans les Balkans. Parce que les États-Unis seraient par nature impérialistes, on recherchera tous les indices pour montrer que, de Pearl Harbor au 11 septembre 2001, en passant par la guerre du Golfe, Washington a comploté pour provoquer des crises qui lui donneraient les mains libres afin de déployer sa puissance au nom d'intérêts sordides. L'utilisation de la thèse du complot est une forme de rationalisation de l'histoire en fonction d'un *a priori* souvent irrationnel qui rejette l'analyse historique officielle, et c'est la construction d'un récit linéaire à partir de quelques indices, systématisant l'imputation causale en fonction d'*a priori* essentialistes [44].

Sélectionner et déformer l'histoire n'est pas seulement un acte de gouvernements autoritaires ou de groupuscules extrémistes. Aucune construction nationale ne peut s'imaginer sans falsification de l'histoire, pour servir une grande narration nationalisante [3]. Depuis les années 1960-1970, un immense effort de déconstruction a été entrepris, en particulier en Occident. L'Europe, devenue « post-nationale », s'inquiète dès lors des nations qui prétendent écrire l'histoire nationaliste dont elles ont été privées, comme l'Ukraine [2]. Le discours sur l'histoire de la construction européenne est souvent téléologique, lui aussi, et amène à gommer bien des aspérités nationales. Pour montrer qu'elle ne pratique plus le révisionnisme territorial tout en montrant l'inanité du sort qui lui a été fait à Trianon puis à Paris, la Hongrie essaye de montrer qu'elle a toujours été partisane de la coopération danubienne. La justification du rôle des États-Unis comme « *hegemon* bienveillant » régnant sur un « empire par

invitation » (selon le terme de l'historien norvégien Gail Lundestad) nécessite de masquer certaines facettes de la politique américaine passée et présente.

Le choix dans l'histoire peut s'imposer aux États en quête d'une direction en politique extérieure. Il est difficile de construire une politique sans se référer à des traditions. Ce fut le travail « historique » de tous les nouveaux États. La Russie a montré récemment combien ce rapport aux passés était complexe, et combien il était difficile de trouver un passé « utilisable ». Le choix dans l'histoire peut en revanche être assumé lorsqu'il s'agit d'affirmer ou de valoriser une identité : si le Viêt-nam rappelle ostensiblement, dans ses discussions avec les États-Unis, les décennies de guerre qui l'ont marqué, celles-ci disparaissent presque dans les narrations destinées aux touristes [31]. La question de la place que doit prendre la Prusse, puis l'Allemagne, dans l'histoire des politiques étrangères, a montré les enjeux contemporains des choix effectués dans la « galerie des ancêtres » [4]. Dans la compétition pour attirer les investissements, l'histoire est lissée, et met en valeur certaines positions géographiques (centralité, interfacialité...), ou des expériences acquises. Enfin, l'histoire construite par les médias constitue une contrainte pour les gouvernants, puisqu'ils doivent tenir compte dans leur discours interne de simplifications mythologiques ou stratégiques qui façonnent la représentation des problèmes : ainsi des images populaires du Moyen-Orient ou du Tibet, produites aux États-Unis par l'industrie de l'*entertainment* [39, 11, 58].

L'histoire, loin d'être seulement une contrainte, est donc également une ressource politique. Par ce qu'on peut y puiser, par ses excès et par ses silences, elle est, comme toute ressource, un enjeu. Celui-ci porte prioritairement sur la légitimité de la parole qui dit l'histoire. En situation de conflit, délégitimer l'Autre passe par une

attaque sur sa manière de dire l'histoire ; les batailles de communiqués sont déjà des conflits sur l'histoire. En situation de consensus ou d'hégémonie, cette légitimité n'est pas remise en cause... cela ne rend toutefois pas l'histoire plus crédible.

La « foi en l'histoire »

Faire référence à l'histoire, analyser les événements en termes d'évolution historique, c'est non seulement avoir foi dans le pouvoir explicatif supposé de l'histoire, mais également avoir foi dans une histoire qui aurait un sens et, par là même, en donnerait un à l'écume des événements. Vouloir une guerre en 1914 plutôt qu'en 1916, tout en regrettant de ne pas l'avoir menée en 1905 ou 1911, c'était pour l'état-major allemand avoir une vision des relations internationales marquée par l'obsession du conflit (voire de la « guerre inévitable ») et de l'accumulation de puissance militaire. Parier au milieu des années 1950 sur une détente entre l'Ouest et l'Union soviétique, et sur une rupture sino-soviétique, se faisait pour beaucoup en France en fonction d'une certaine vision des rivalités raciales (la crainte du « péril jaune »), et d'une perception de la puissance démographique. Une approche spécifique de l'histoire irriguait l'analyse soviétique des rapports avec les États-Unis : tout progrès des « forces socialistes » et « progressistes » allait dans le sens de l'histoire, et cette vérification empirique de la théorie marxiste alimentait l'optimisme, mais elle entretenait aussi un pessimisme profond à cause de la réaction prévisible d'un camp « impérialiste » refusant cette évolution inéluctable. De la sorte, les périodes qui semblaient être les plus favorables à Moscou (lendemain de 1945, milieu des années 1960, fin des années 1970) furent celles qui y

provoquèrent le plus de méfiance. La réaction très vive des États-Unis à la répression de Tien Anmen ne peut se comprendre sans tenir compte de la place de la Chine dans la narration américaine de la modernisation politique [40]. D'une manière générale, au-delà du jeu des intérêts (et c'est ce qui en explique parfois l'apparente irrationalité), l'impérialisme est la projection d'un discours sur soi [50]. Que l'histoire des relations internationales paraisse se répéter, obéir à des lois immuables, évoluer ou progresser [62], ou bien s'accélérer, elle est mise en perspective.

Toute la littérature sur les « images » et les « codes », développée depuis la fin des années 1960 à l'intersection de la psychologie politique et de l'analyse du processus décisionnel, met directement ou indirectement en valeur des conceptions de l'histoire qui se situent en amont, que ces conceptions soient de l'ordre de la permanence (des structures, des défis, des acteurs...) de l'évolution, ou de la récurrence. L'historien peut en faire la généalogie. Le juriste international ne peut quant à lui s'abstraire des conceptions de l'histoire que ses pratiques véhiculent, en particulier lorsqu'il s'aventure du côté de la coutume. Déhistoriciser des pratiques internationales qui seraient le simple produit de la raison pose autant de problèmes que d'être persuadé que l'histoire détermine le présent et le futur. Il n'est pas impossible que cette conscience de l'histoire soit moins due à la culture ambiante ou à la formation professionnelle qu'à l'expérience personnelle : ce sont surtout les diplomates en fin de carrière ou à la retraite qui se plaignent de la prétendue ignorance historique des jeunes qui entrent dans la profession ; ce sont eux qui peuvent mettre en garde contre l'impression récurrente de l'accélération de l'histoire et de la nouveauté absolue du temps présent.

Le raisonnement ou la conscience historique ne relèvent pas seulement de la politique, mais également de la construction du lien social. La société internationale n'existe qu'en fonction d'une histoire perpétuellement reconstruite et en cela consolidée : le respect partagé des règles et des normes de comportement se justifie par une histoire commune, par la connaissance des conséquences, dans l'histoire, de leur violation, par le jugement implicite sur leur validité dans le temps, par la nécessité de ne pas créer un précédent qui hypothéquerait son propre avenir et celui de toute la société des États.

De la même manière, dans les alliances ou les institutions internationales, les notions de confiance, de loyauté [34] ou de crédibilité font référence à une histoire passée et à l'anticipation d'une future histoire commune. D'où le sentiment que les alliances sont contraignantes et potentiellement dangereuses, ce que le déclenchement de la première guerre mondiale aurait démontré. Nombre d'interventions américaines à la périphérie, durant la guerre froide, ont été justifiées par la nécessité d'être crédibles vis-à-vis des alliés, avec en filigrane la vision cauchemardesque d'une Amérique abandonnée par des États qui douteraient de la détermination des États-Unis. Tenir sa parole, ses engagements, et être prévisible entre donc dans une économie de la confiance et de la réputation, garante de la continuité historique. On peut avancer que le discours de la prévisibilité a même remplacé celui qui louait la liberté des Princes et des États.

Le rapport à l'histoire se situe également dans l'anticipation des conséquences d'une décision à l'égard de l'histoire, et de l'évaluation de cette décision *a posteriori* en fonction de ce même critère. Agir en tenant compte de ce que l'histoire retiendra et du statut historique qu'on obtiendra, se couler dans des figures historiques de référence (Pierre le Grand ou Alexandre I^{er} pour Staline par

exemple) ou bien se démarquer par rapport à des pratiques passées (les démocrates aux États-Unis soucieux de ne plus jamais subir l'accusation d'avoir « perdu » un pays, après l'accusation du *loss of China*), gérer la répartition des responsabilités lors d'un succès ou d'un échec (les coups bas entre civils et militaires pour ne pas endosser la responsabilité d'un armistice), orienter la narration future de l'histoire grâce à la falsification... bien des comportements témoignent d'un souci du jugement de l'histoire. La conscience de bâtir une trame historique semble indispensable à l'action politique. Une histoire permet de condamner, l'autre de triompher : porte-parole et propagande sont deux faces de la constitution d'une histoire autojustificatrice. La démocratie autorisant le débat historiographique sur une séquence chronologique, le jugement « historique » est immédiat, et les réhabilitations ultérieures ne sont que piètre compensation. La Quatrième République a connu cette injustice, elle qui a affronté des défis plus nombreux et complexes que ceux des prospères années 1960, dans une France débarrassée de la question coloniale et de la menace communiste interne.

À l'inverse, attaques et oppositions refont l'histoire avec des « si », bâtissant une histoire virtuelle à partir de choix qui auraient provoqué des occasions manquées : occasion manquée de ne pas commencer une guerre (en Indochine par exemple, avec les figures de Sainteny en France, et celle de Kennedy aux États-Unis qui ont suscité bien des controverses), de ne pas la poursuivre (pouvait-on mettre fin à la guerre froide et à la division de l'Europe et de l'Allemagne dès le milieu des années 1950 ?), ou de la terminer plus tôt, voire autrement ¹. Toutes les tech-

1. De nombreux ouvrages d'histoire militaire sont intitulés *What If... ?*, proposant des scénarios du type « victoire d'Hitler durant la seconde guerre mondiale ».

niques élaborées pour la diplomatie préventive analysent les conflits en ces termes, cherchant les points de bifurcation plausibles [27].

La conscience d'être acteur de l'histoire (de la sienne propre en particulier) induit donc un rapport particulier au temps, une appréciation particulière du rapport à l'environnement international, national et personnel, et une écriture démultipliée d'histoires auxquelles l'acteur participe, et qu'il pense avoir pu orienter. Les prétendus grands hommes ont résolu cette équation à multiples variables en identifiant leur propre destin à celui de leur nation, voire à celui de l'humanité tout entière.

La plasticité des références historiques

Comment évoluent les stocks de références historiques dont le sens semble établi et que les acteurs utilisent dans leur argumentation ? Le temps d'une part fait son œuvre : certaines références deviennent obsolètes puis disparaissent. Malgré quelques combats d'arrière-garde, la rhétorique anti-allemande ne semble en France plus guère rentable politiquement ; en revanche, il semble que le « complexe de Fachoda » pèse encore à Paris sur la politique africaine. Les « communautés de sécurité » reposent à la fois sur une survalorisation de l'histoire passée (« plus jamais de guerre ! »), et sur un décentrage de l'histoire, qui devient moins celle des États et des guerres que celle des peuples et du progrès. Il reste à analyser de manière complète le déclin de l'idée coloniale, et des références à l'« œuvre » coloniale de la France. L'effet de génération contribue à renouveler le rapport explicite à l'histoire, au-delà même des cultures historiques des organisations institutionnelles ou politiques. Que ce soit en Chine ou en Union soviétique, l'effet générationnel a

contribué à infléchir les politiques étrangères, même s'il ne faut pas en exagérer les effets mécaniques [37].

La narration historique de référence peut être bouleversée par un événement. Son « traitement » historique en fera un « modèle » (ce qui est courant dans l'institution militaire), un « complexe », ou un « syndrome ». L'identification de ces constructions intellectuelles se fait aisément, mais il est difficile de séparer l'utilisation instrumentale du marquage réel qui a pu se produire, de même que leur utilisation comme schème d'explication par les analystes ou commentateurs extérieurs n'est souvent qu'un passe-partout commode. Si l'impact du « syndrome de Langson » apparaît dans les raisonnements de la Quatrième République (une défaite militaire mineure qui entraîne la chute d'un régime alors même que la victoire est proche), les limites de l'utilisation de l'expression « syndrome vietnamien » pour les États-Unis sont évidentes, puisqu'elle a permis de tout expliquer et son contraire, les « leçons » tirées de la guerre étant étrangères, même s'il ne faut pas en exagérer les effets mécaniques [47].

Ces « tournants » créent des références historiques nouvelles tout en modifiant le sens des narrations antérieures. Ainsi, de tout le discours justificatif du pacifisme en France après Munich et la défaite de 1940, alors même qu'en Allemagne le discours pacifiste, ultra-minoritaire avant-guerre, connaît une légitimation considérable après 1945. Toute la narration de la marche à la première guerre mondiale dans les années 1920 montrait la course vers l'abîme produite par les politiques d'alliance et de course aux armements ; on ne peut comprendre l'*appeasement* et les hésitations devant la reconstitution d'une alliance avec la Russie si on occulte cette vision des causes du conflit précédent [21]. Un dernier exemple montre la frontière tenue entre rôle « pédagogique » de l'histoire, et utiliza-

tion de l'histoire pour justifier une volte-face politique : Clinton a expliqué son changement d'attitude dans la guerre en Bosnie en évoquant un changement de compréhension de l'histoire des Balkans. Il aurait été d'abord influencé par l'essayiste Robert Kaplan pour ne voir dans cette histoire que « haines ancestrales » productrices de chaos : une intervention américaine ne pouvait alors qu'être inutile. Il aurait lu ensuite le livre sur la Bosnie de Noël Malcolm, qui présente une histoire longue de cohabitation tolérante, troublée par l'irruption des nationalismes exclusifs et surtout par la manipulation des ressentiments opérée par des entrepreneurs politiques utilisant l'ethnicité comme ressource. Dès lors, il suffisait de mettre hors d'état de nuire ces dirigeants et de désintoxiquer les peuples pour retrouver les temps paisibles de l'Empire ottoman... Il est frappant de noter comment les narrations présentant les Empires comme les prisons des peuples ont cédé la place, devant la crainte de l'hypernationalisme et de la « balkanisation », à des discours de réhabilitation.

Au-delà des grandes évolutions des « mentalités », et des chocs qui bouleversent la perception de l'histoire, toute politique publique (et la politique extérieure en est une) fonctionne sur le mode de l'« incrémentalisme », par constitution au jour le jour d'un discours historique fondé sur l'accumulation de jugements à court terme, de perspectives fondées sur des raisonnements historiques, et d'évaluations rétrospectives qui sont avant tout des efforts d'histoire immédiate. Lorsque le processus est linéaire, on parle d'apprentissage (*learning*) [5, 36], provoquant une vraie transformation d'une politique.

Le décideur est ainsi historien de sa propre action, et doit en supporter toutes les incertitudes. Comment savoir si un résultat conforme à la position défendue est le produit de sa propre action ? Comment isoler des variables

aux effets reproductibles ? Au cœur de toute activité de politique étrangère, se trouve le pari osé de la maîtrise de l'interaction entre les États, et de la possibilité de modifier le comportement de l'autre. C'est toute l'interrogation sur le rôle de l'Ouest dans la fin de la guerre froide, et qui incite à la prudence : l'Ouest a-t-il eu un rôle, son rôle fut-il direct, est-ce la fermeté ou la réassurance qui ont permis de mettre un terme à la guerre froide... [20] ? Comment éviter que la corrélation soit abusivement considérée comme une causalité ? Comment atteindre le « Graal » de la hiérarchisation des causes sans risquer de s'enliser dans les raisonnements contrefactuels [49, 61], certes indispensables mais qui introduisent beaucoup de doute ? Comment accepter que ce qui est arrivé pouvait ne pas arriver, et donc relire les déroulements chronologiques sans qu'ils soient orientés par leur aboutissement (comme la lecture des années 1930 en France à la lumière de la défaite de 1940 [21]), et ne pas condamner des options alternatives que seul peut-être un « accident » a pu ne pas valider ? La conscience historique, même si le raisonnement qui lui a donné forme repose sur des évidences fragmentaires, prend très vite, créant des bâtisses sans guère de fondations mais dans lesquelles l'esprit se complait douillettement. Il faut ensuite beaucoup d'évidences pour en lézarder les façades, et plus encore pour les démolir.

L'histoire « rationaliste » subit actuellement une nouvelle vague d'attaques, qui ne font du récit historique qu'un récit littéraire, abusant des tropes et multipliant de discutables imputations causales mal masquées par une avalanche de références [46]. La transposition aux sciences de l'homme de la théorie du chaos, en entraînant l'affirmation de l'imprédictibilité, jette des doutes sur la possibilité d'un raisonnement historique enchaînant les causes, et dont l'analyse des systèmes complexes avait

déjà montré les limites [29]. Les manipulations de l'histoire, les abus de son utilisation, les utilisations multiples des mêmes « icônes » historiques dans les jeux politiques [7, 10, 63], les limites intrinsèques de tout raisonnement chronologiquement linéaire, pourraient condamner les usages de l'histoire. Toutefois, les risques de relativisation des discours historiques, de déconstruction à outrance, de pluralisme causal indistinct, voire de relativisme systématique sont considérables : le scepticisme absolu est aussi dangereux que le « fondamentalisme » historique [53]. Tendre vers une interprétation souple et vigilante de l'histoire et des usages de l'histoire est le travail modeste de l'historien [14], prévenu des innombrables chausse-trapes logiques [16] et des impératifs de prise de distance historiographique. Mais un Kissinger et un Bidault, munis de leur double casquette d'historiens et de praticiens (à la différence de maints diplomates qui se sont improvisés historiens) avaient-ils ce type de posture ? On en revient là aux conceptions générales de l'histoire et à la formation intellectuelle des décideurs...

Pierre GROSSER

Bibliographie

1. Audoin-Rouzeau (Stéphane), Becker (Annette), *14-18, Retrouver la guerre*. Paris, Gallimard, 2001.
2. Beauvois (Daniel), « Qui prétend que l'Ukraine n'a pas d'histoire ? », *Nouveaux Mondes*, automne 1999.
3. Berger (Stefan), Donovan (Mark), Passmore (eds), *Writing National Identities. Western Europe since 1800*, Londres, Routledge, 1999.

4. Berger (Stefan), « Prussia in History and Historiography from the Nineteenth to the Twentieth Century », dans Philip Dwyer (ed.), *Modern Prussian History, 1830-1947*, Londres, Longman, 2001.
5. Breslauer (George), Tetlock (Philip) (eds), *Learning in US and Soviet Foreign Policy*, Boulder (Col.), Westview Press, 1991.
6. Budding (Audrey), « Systemic Crisis and National Mobilization : the Case of the "Memorandum of the Serbian Academy" », dans Zvi Gitelman et al. (eds), *Cultures and Nations in Central and Eastern Europe. Essays in Honor of Roman Szporluk*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 2000.
7. Buffet (Cyril), Heuser (Beatrice) (eds), *Haunted by History. Myths in International Relations*, Providence, Berghahn Books, 1998.
8. Burleigh (Michael), *Germany Turns Eastwards : a Study of « Ostforschung » in the Third Reich*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
9. Caplan (Neil), « Zionism and the Arabs : Another Look at the "New" Historiography », *Journal of Contemporary History*, 36 (2), 2001.
10. Cohen (Shari), *Politics Without a Past. The Absence of History in Postcommunist Nationalism*, Durham, Duke University Press, 1999.
11. Dodin (Thierry), R  ther (Heinz) (eds), *Imagining Tibet Perceptions, Projections and Fantasies*, Boston, Wisdom, 2001.
12. Duroselle (Jean-Baptiste), *Tout empire p  rira. Th  orie des relations internationales*, Paris, Armand Colin, 1992.
13. Elman (Colin), Elman (Miriam) (eds), *Bridges and Boundaries. Historians, Political Scientists, and the Study of International Relations*, Cambridge (Mass.), MIT Press, 2001.
14. Evans (Richard), *In Defence of History*, Londres, Granta Books, 1997.
15. Ferguson (Nial) (ed.), *Virtual History. Alternatives and Counterfactuals*, Londres, Picador, 1997.

16. Fischer (David), *Historian Fallacies. Toward a Logic of Historical Thought*, Londres, Routledge, 1971.
17. Fogel (Joshua) (ed.), *The Nanjing Massacre in History and Historiography*, Berkeley, University of California Press, 2000.
18. Fry (Michael) (ed.), *History, the White House and the Kremlin : Statesmen as Historians*, Londres, Pinter, 1991.
19. Gong (Gerrit), « The Beginnig of History : Remembering and Forgetting as Strategic Issues », *The Washington Quarterly*, printemps 2001.
20. Grosser (Pierre), *Les temps de la guerre froide. Réflexions sur l'histoire de la guerre froide et les causes de sa fin*, Bruxelles, Complexe, 1995.
21. Grosser (Pierre), *Pourquoi la seconde guerre mondiale ?*, Bruxelles, Complexe, 1999.
22. Hanson (Stephen), Kopstein (Jeffrey), « The Weimar/Russia Comparison », *Post-Soviet Affairs*, 3, 1997.
23. Hartog (François), Revel (Jacques) (dir.), *Les usages politiques du passé*, Paris, EHESS, 2001.
24. Hoepken (Wolfgang), « War, Memory, and Education in a Fragmented Society : the Case of Yugoslavia », *East European Politics and Society*, 13 (1), hiver 1999.
25. Houghton (David), *us Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
26. Ivic (Pavle) et al., *De l'imprécision à la falsification. Analyses de « Vie et Mort de la Yougoslavie » de Paul Garde*, Paris, L'Âge d'Homme, 1992.
27. Jentleson (Bruce), *Opportunities Missed. Opportunities Seized. Preventive Diplomacy in the Post-Cold War World*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000.
28. Jervis (Robert), *Perceptions and Misperceptions in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976.
29. Jervis (Robert), *System Effects. Complexity in Political and Social Life*, Princeton, Princeton University Press, 1997.
30. Karsh (Efraïm), *Fabricating Israeli History. The « New Historians »*, Londres, Cass, 2000.
31. Kennedy (Laurel), Williams (Mary), « The Past without the Pain. The Manufacture of Nostalgia in Viêt-nam's Tourist

- Industry », dans Hue-Tam Ho Tai (ed.), *The Country of Memory. Remaking the Past in Late Socialist Việt-nam*, Berkeley, University of California Press, 2001.
32. Khong (Yuen Foong), *Analogies at War : Korea, Munich, Dien Bien Phu, and the Việt-nam Decisions of 1965*, Princeton, Princeton University Press, 1992.
 33. Kürti (Laszlo), *The Remote Borderland. Transylvania in the Hungarian Imagination*, Albany, State University of New York Press, 2001.
 34. Laroche (Josepha) (dir.), *La loyauté dans les relations internationales*, Paris, L'Harmattan, 2001.
 35. Laurens (Henry), « Palestine 1948. Les limites de l'interprétation historique », *Esprit*, 8-9, 2000.
 36. Levy (Jack), « Learning and Foreign Policy : Sweeping a Conceptual Minefield », *International Organization*, 48 (2), printemps 1994.
 37. Liu (Xiaohong), *Chinese Ambassadors. The Rise of Diplomatic Professionalism since 1949*, Seattle, University of Washington Press, 2001.
 38. Macdonald (Scot), *Rolling the Iron Dice. Historical Analogies and Decisions to Use Military Force in Regional Contingencies*, Westport, Greenwood Press, 2000.
 39. McAlister (Melani), *Epic Encounters. Culture, Media, and us Interests in the Middle East, 1945-2000*, Berkeley, University of California Press, 2001.
 40. Madsen (Richard), *China and the American Dream. A Moral Inquiry*, Berkeley, University of California Press, 1995.
 41. May (Ernest), « *Lessons of the Past* », *The Use and Misuse of History in American Foreign Polic*, Oxford, Oxford University Press, 1973.
 42. May (Ernest), Neustadt (Richard), *Thinking in Time. The Uses of History for Decision-Makers*, New York, Free Press, 1986.
 43. May (Ernest), *Strange Victory. Hitler's Conquest of France*, Londres, I.B. Tauris, 2000.
 44. Mertus (Julie), *Kosovo. How Myths and Truths Started A War*, Berkeley, University of California Press, 1999.

45. Moeller (Robert), « Remembering the War in a Nation of Victims : West German Pasts in the 1950s », dans Hanna Schissler (ed.), *The Miracle Years. A Cultural History of Western Germany, 1949-1968*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
46. Munslow (Alun), *The Routledge Companion to Historical Studies*, Londres, Routledge, 2000.
47. Neu (Charles) (ed.), *After Viêt-nam. Legacies of a Lost War*, Baltimore, The John Hopkins University Press, 2000.
48. Nielson (Jonathan), *Paths not Taken. Speculations on American Foreign Policy and Diplomatic History, Interests, Ideals and Power*, Westport, Praeger, 2000.
49. Nincic (Miroslav), Leggold (Joseph) (eds), *Being Useful. Policy Relevance and International Relations Theory*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 2000.
50. Ninkovich (Frank), *The United States and Imperialism*, Londres, Blackwell, 2001.
51. Orr (James), *The Victim as Hero. Ideologies of Peace and National Identity in Postwar Japan*, Honolulu, University of Hawaiï Press, 2001.
52. O'Thuathail (Gearoid), Dalby (Simon) (eds), *Rethinking Geopolitics*, Londres, Routledge, 1998.
53. *Political Psychology*, « Symposium on Good Judgment in International Politics », 13 (3), septembre 1992.
54. Quandt (William), *Peace Process. American Diplomacy and Arab-Israeli Conflict since 1967*, Washington, Brookings, 2001.
55. Resis (Albert), « Russophobia and the Testament of Peter the Great, 1812-1980 », *Slavic Review*, 44, 1985.
56. *Revue française de science politique*, « Les approches cognitives des politiques publiques », 50 (2), avril 2000.
57. Rosoux (Valérie-Barbara), *Les usages de la mémoire dans les relations internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2000.
58. Schell (Orville), *Virtual Tibet : Searching for Shangri-la from the Himalayas to Hollywood*, New York, Metropolitan Books, 2000.
59. Stibbe (Matthew), *German Anglophobia and the Great War, 1914-1918*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

60. Sylvan (Donald), Voss (James) (eds), *Problem Representation in Foreign Policy Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
61. Tetlock (Philip), Belkin (Aaron) (eds), *Counterfactual Thought in World Politics. Logical, Methodological and Psychological Perspectives*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
62. Thompson (William) (ed.), *Evolutionary Interpretations in World Politics*, Londres, Routledge, 2001.
63. Tismaneanu (Vladimir), *Fantasies of Salvation. Democracy, Nationalism and Myth in Post-Communist Europe*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
64. Todorova (Maria), *Imagining the Balkans*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
65. Verhey (Jeffrey), *The Spirit of 1914. Militarism, Myth and Mobilization in Germany*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
66. Vertzberger (Yaacov), « Foreign Policy Decisionmakers as Practical-Intuitive Historians: Applied History and Its Shortcomings », *International Studies Quarterly*, 30 (2), juin 1986.
67. Wilson (Keith) (ed.), *Forging the Collective Memory. Government and International Historians through Two World Wars*, Providence, Berghahn Books, 1996.



Chapitre 14

Vers la régionalisation de la politique étrangère ?

Peut-on communautariser la politique étrangère ? À l'heure des intégrations régionales triomphantes ¹, la question est légitime. Du continent américain ² à l'Afrique ³ ou à l'Asie, la régionalisation semble être devenue, depuis le début des années 1990, la solution politique pour des acteurs en quête d'une échelle d'action efficace. L'Union européenne, surtout, annonce depuis le traité de Maastricht la création d'une « politique étrangère et de sécurité commune qui inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune [...] qui pourrait conduire à une défense commune, si le Conseil européen en décide ainsi ⁴ ».

1. Le pluriel s'impose ici, tant les degrés des ambitions varient dans les textes constitutifs et tant les acteurs impliqués sont différents, de l'Europe à l'Amérique du Sud, de l'Asie du Sud-Est à l'Afrique [16, 18, 19].

2. Où l'on compte aujourd'hui près d'une centaine d'accords, dont l'ALENA, le MERCOSUR, le CARICOM, le Pacte andin, etc.

3. Où l'on envisage depuis 2001 une nouvelle régionalisation qui s'inspirerait du modèle européen.

4. Article 17 du traité de Nice. La formulation initialement adoptée à Maastricht (Titre V, article J.4 par. 1) était : « La politique étrangère

Le sens même de cette ambition européenne – la seule à être si explicite à ce jour – pose problème. Si l'on part du principe que la politique étrangère peut être définie, au sens où l'entendent certains réalistes¹, comme l'expression et la poursuite des intérêts nationaux d'un État², l'idée d'une politique étrangère *commune*, *communautarisée* ou *régionalisée*, fait figure d'hérésie. Il semble y avoir incompatibilité, par nature, entre le concept de politique étrangère et l'idée même de son éventuelle régionalisation. Plusieurs arguments viennent rapidement à l'esprit. En premier lieu, un conflit peut se régionaliser³, mais pas les politiques étrangères qui visent à le réduire : telle semble être la leçon des années de guerre froide, du Congo à Haïti en passant par Chypre, le Salvador, le Nicaragua ou le conflit israélo-arabe. Après même la fin de la bipolarité, le Zaïre, le Rwanda, la Somalie ou le Liberia ont encore témoigné de l'impuissance tragique des tentatives de règlement régionales : même l'urgence la plus dramatique n'amène pas les voisins à formuler une réponse commune [23, voir aussi 36]. Ensuite, les politiques étrangères peuvent s'allier, mais pas se fondre en une seule : telle semble être la leçon, cette fois, de dix années d'ambitions européennes, marquées par la persistance des « spécificités nationales » en lieu et place d'une grande diplomatie commune [9, 25, 37, 44].

Pourtant, l'hypothèse d'une régionalisation de la politique étrangère, en cours ou à venir, ne peut être balayée

et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune ».

1. Voir Stefano Guzzini et Sten Rynning (chap. 1).

2. Sur le concept d'intérêt national, voir Dario Battistella (chap. 5).

3. Au sens où il peut déborder du territoire qui l'a vu naître, et embraser les États voisins.

d'un revers de main. Avant de mieux définir ce que l'on entend par ce phénomène, rappelons que de nombreuses études montrent la corrélation entre proximité géographique et désignation des priorités nationales de politique étrangère : l'Allemagne reste une priorité pour la France et réciproquement ; les pays d'Europe centrale et orientale intéressent davantage Berlin que Paris ; la Grande-Bretagne reste incontournable pour la politique étrangère irlandaise ; la Turquie reste l'obsession des décideurs grecs. Ailleurs dans le monde, la Corée du Sud n'échappe pas au paramètre que constitue la Corée du Nord, ni le sud de l'Afrique à l'Afrique du Sud. Et il n'y a guère que l'Israël d'Ariel Sharon pour tenter de se soustraire à la géopolitique régionale (celle du Proche-Orient) au moyen d'un rattachement à la puissance globale (celle de l'Amérique).

Si la proximité régionale fait en partie la politique étrangère, ce sont aussi des préoccupations de politique étrangère qui sont à l'origine de nombreuses intégrations régionales [7, 45]. Il peut s'agir de fournir un cadre à une réconciliation, comme l'ont montré la France et l'Allemagne dans la construction européenne. Il peut s'agir également d'isoler un État : l'Afrique du Sud dans l'Organisation de l'unité africaine, puis dans les premières années de la SADC ¹ ; le Conseil de coopération du Golfe ² fut d'abord une réplique à la révolution iranienne de 1979 ; le Conseil de coopération arabe, créé en 1989,

1. Communauté de développement de l'Afrique australe, créée en 1979 à Lusaka et qui compte désormais 14 membres depuis l'entrée de l'Afrique du Sud, après la fin de l'Apartheid, en 1994, du Congo-Kinshasa et des Seychelles en 1997. Les autres étant : Angola, Botswana, Lesotho, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Swaziland, Tanzanie, Zambie, Zimbabwe.

2. Créé en 1981 et qui regroupe à ce jour de l'Arabie Saoudite, le Koweït, les Émirats arabes unis, Bahreïn, Qatar et Oman.

constitua une tentative éphémère de défier l'Arabie Saoudite ¹ ; c'est la peur du Viêt-nam qui joua un grand rôle dans la création de l'ASEAN ² [3, 15] ; Cuba fut la bête noire de l'Organisation des États américains ³. Si l'on peut être sceptique face à l'hypothèse de « nationalismes régionaux », comme le pan-arabisme ou le pan-africanisme [38], le lien entre politique étrangère et intégration régionale est difficile à nier. Reste à en explorer le contenu. S'agit-il simplement, pour les politiques étrangères de quelques États voisins, de prendre acte ensemble des contraintes de leur environnement ? S'agit-il, au-delà, de construire la paix par l'intégration ? S'agit-il encore de se protéger ? De se renforcer plutôt ? S'agit-il même de devenir, avec d'autres, un nouvel acteur aux prétentions globales ?

L'objet de cette contribution n'est pas de développer une approche normative (*faut-il régionaliser la politique étrangère ?*) ni même évaluative (les expériences existantes *marquent-elles ?*). Il s'agira bien plutôt de prendre acte d'une tendance, dont les modalités et les conséquences restent encore à préciser, mais qui voit les cadres d'interdépendance régionaux exercer une contrainte croissante sur l'exercice de la politique étrangère nationale, au point de redéfinir celle-ci. Quelques remarques s'imposent ici. En premier lieu, le fait d'envisager la régionalisation de la politique étrangère ne peut se

1. Créé en 1989 autour de l'Irak, avec également la Jordanie, l'Égypte et le Yémen Nord, le CCA fut presque immédiatement anéanti, par le déclenchement de la guerre du Golfe en août 1990.

2. Association des nations du Sud-Est asiatique, créée en 1967, et qui compte parmi ses membres : Birmanie, Brunei, Cambodge (depuis 1999), Indonésie, Malaisie, Laos, Philippines, Singapour, Thaïlande, Viêt-nam (depuis 1995). La Papouasie-Nouvelle Guinée est observateur, et la Corée du Sud a un statut spécial.

3. Créée en 1948, et qui regroupe les 34 États américains à l'exception de Cuba, expulsé en 1962.

confondre avec le fait de souscrire à la vision d'un « clash des civilisations » qui mettrait aux prises les politiques étrangères improbables de civilisations non définies. Il y a bien, dans la régionalisation de la politique étrangère, l'idée d'une redéfinition progressive du *Nous* et de l'*Autre*... Mais sans proclamer pour autant d'*hic sunt luncs*. Ensuite, nous ne pouvons réduire notre réflexion à une étude de l'objectif européen de bâtir une politique étrangère et de sécurité commune. Il nous faudra en revanche tirer les leçons de cette expérience qui reste la plus poussée en la matière, et sur laquelle porte l'essentiel de la littérature disponible ¹. Quelle est la spécificité de ce modèle européen et quels en sont les enseignements ? Est-il seulement applicable ailleurs ? Finalement, plutôt que de politiques étrangères *communes*, nous préférons parler de politiques étrangères *régionalisées*, afin de mieux prendre en compte la diversité du phénomène.

Nous reviendrons d'abord sur cette diversité, en montrant les différents degrés observables en matière de régionalisation de la politique étrangère, prenant soin notamment de distinguer le volontarisme européen des autres expériences d'harmonisation plus souples ou informelles. Il nous faudra ensuite poser la question du pourquoi : qui veut régionaliser sa politique étrangère, et à quelles fins ? Nous en arriverons alors aux conséquences de la régionalisation sur la politique étrangère, et aux hypothèses qui s'offrent à nous dans cette perspective.

1. Dans les principaux ouvrages sur l'intégration régionale comparée, on note surtout l'absence de développement spécifique à la politique étrangère hors de l'Union européenne [16, 18, 19].

De quoi parlons-nous ? Les degrés et échelles de la régionalisation de la politique étrangère

Seule l'Union européenne a érigé la régionalisation de la politique étrangère au rang d'*objectif politique prioritaire et explicite*. Ce ne fut pas sans mal, et le processus suivit plusieurs étapes [40]. L'originalité européenne provient d'abord du fait que la régionalisation de la politique étrangère y est *institutionnalisée*, et comporte de ce fait un certain nombre de contraintes :

« L'Union et ses États membres définissent et mettent en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune, [...] couvrant tous les domaines de la politique étrangère et de la sécurité ¹. »

« Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union [...] ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales ², [...] et veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes ³. »

Le traité sur l'Union européenne implique même une double obligation de cohérence : entre les États membres d'abord, entre les dimensions de l'action extérieure ensuite ⁴. Non seulement les unités nationales sont appelées à régionaliser ensemble leur politique étrangère, mais elles doivent réfléchir aux facettes multiples de l'action extérieure, et à la coordination de celles-ci. En proclamant qu'on ne saurait cloisonner la diplomatie, la

1. Article J.1. al.1 du traité de Maastricht, *Les traités de Rome et de Maastricht. Textes comparés*, Paris, La Documentation française, 1995, p. 207.

2. Article J.1. al.4 du traité de Maastricht, *ibid.*, p. 208.

3. Article J.2. al.2 du traité de Maastricht, *ibid.*, p. 209.

4. Voir notamment l'actuel article 13.3.

défense, le commerce extérieur, l'aide au développement, la coopération scientifique et technique, etc., on réinvente déjà la politique étrangère des réalistes, et on finit d'enterrer la distinction interne/externe qui leur est chère ¹. Si les résultats ont souvent été minces, l'ambition est réelle, et cela mérite déjà notre attention. On ne saurait en effet se contenter de commentaires de textes sur les traités, ni de commentaires acerbes sur les lacunes de la PESC sur le terrain. Une machine est lancée, qui change la marge de manœuvre des décideurs. Tel n'est pas le cas dans d'autres régions du monde, où pourtant, dans une certaine mesure, la politique étrangère se régionalise également.

On trouve d'abord le cas des intégrations régionales moins avancées que l'Union européenne et qui ne comportent pas les dispositions caractéristiques de cette dernière en matière de politique étrangère. Le *rapprochement diplomatique* y constitue pourtant un élément fort, soit posé à l'origine (l'Union du Maghreb arabe – ou UMA – au moins sur le papier ², ou la SADC ³) soit renforcé au fil du temps (le MERCOSUR ⁴). Dans le premier exemple (l'UMA), la régionalisation de la politique étrangère était implicitement proclamée, mais fut peu suivie d'effets. Dans le second (la SADC), elle fut en quelque sorte la cause qui a permis la création de l'organisation régionale (voir plus haut). Dans le troisième (le MERCOSUR), elle est plutôt la conséquence de l'existence de cette

1. Voir Stefano Guzzini et Sten Rynning (chap. 1).

2. Aujourd'hui en sommeil, l'UMA fut créée en 1989 par l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie.

3. Voir aussi Richard F. Weisfelder, « Collective Foreign Policy Decision-Making within SADC : do Regional Objectives Alter National Policies ? », *Africa Today*, 38 (1), 1991.

4. Entré en vigueur en 1995, le Marché commun du sud de l'Amérique est composé de l'Argentine, du Brésil, du Paraguay et de l'Uruguay, le Chili et la Bolivie étant membres associés.

organisation : les impératifs de rapprochement économique entre le Brésil et l'Argentine ont entraîné une atténuation des tensions et des incompatibilités diplomatiques entre les deux pays. Il y a, dans certains cas, une convergence réelle et progressive des politiques étrangères des États voisins. Dans d'autres, il y a simplement existence de paramètres communs à un sous-système régional, qui finissent par créer des enjeux communs aux États d'une même région, sans nécessairement qu'il y ait émergence d'une politique étrangère commune (c'est le cas du Proche-Orient, où le conflit israélo-arabe s'impose à tous [32]). C'est là le système régional, davantage que les volontés des acteurs, qui l'emporte. Mais l'on peut tout de même parler de régionalisation de la politique étrangère¹.

Restent les cas ambigus que sont les alliances et les groupes diplomatiques *ad hoc*. Doit-on considérer par exemple que l'OTAN est un cas de régionalisation de la politique étrangère ? Plusieurs éléments militent pour une réponse négative. Le caractère « régional » de l'Alliance atlantique concerne à la fois la situation géographique de ses membres et la délimitation de son domaine d'application, mais ne provient pas d'une intégration régionale ; l'Alliance concerne la défense plutôt que la diplomatie ; elle fonctionne davantage sous l'impulsion d'un *leadership* (américain), que par réelle harmonisation ; enfin la dépendance de certains est plus manifeste que l'inter-

1. Pour quelques travaux sur des régions différentes, on pourra consulter : Ishtiaq Hossein, « Regional Order in South Asia : Sine Qua Non for Indian Foreign Policy », *Asian Thought & Society*, 16 (47), mai-septembre 1991 ; John Calabrese, *Revolutionary Horizons : Regional foreign Policy in Post-Khomeini Iran*, Basingstoke, Macmillan, 1994 ; Leszek Buszynski, « Thailand's Foreign Policy : Management of a Regional Vision », *Asian Survey*, 34 (8), août 1994 ; Murad Esenov, « Turkmenistan's foreign policy and its impact on the regional security system », *Central Asia and the Caucasus*, 7, 2001.

dépendance de tous. On ne la considérera pas ici comme un exemple de régionalisation de la politique étrangère, même si l'on peut admettre qu'elle entraîne certains effets de rapprochement, et le sentiment d'une communauté de sécurité. Enfin, mentionnons le cas des groupes de travail, « de contact », ou autres combinaisons diplomatiques *ad hoc*. Le groupe de contact sur les Balkans [4] constitue un exemple de *concertation* de politiques étrangères nationales différentes, sur un enjeu régional précis. Mais si la cible est bien régionale, la composition du groupe ne l'est pas : en impliquant aussi bien les États-Unis que la Russie, avec la France, l'Allemagne, la Grande-Bretagne et plus tard l'Italie, le Groupe de contact ne fait que confronter des logiques différentes en vue de trouver une solution extérieure au conflit, sans pour autant harmoniser les politiques ni rapprocher les intérêts. Il ne s'agit donc pas non plus d'une réelle régionalisation de la politique étrangère.

On retrouve ces différents degrés dans les définitions de l'intégration régionale elle-même. Ainsi, Louise Fawcett et Andrew Hurrell proposent-ils l'échelle suivante, par ordre croissant : 1) le régionalisme souple, ou l'intégration informelle ; 2) la conscience d'une identité régionale partagée ; 3) la mise en œuvre d'une coopération inter-étatique ; 4) une intégration régionale promue par une politique volontariste des États ; 5) une cohésion régionale plus poussée, lorsque la région forme la base principale d'action et lorsque l'interdépendance rend même coûteuse toute sortie des politiques communes existantes [31].

Ces considérations nous permettent-elles de proposer une définition un peu plus précise de la « politique étrangère régionalisée » ? En parcourant la littérature consacrée à cette question, au moins cinq points méritent d'être gardés à l'esprit, pour parler de régionalisation de la poli-

tique étrangère. 1) En premier lieu, il apparaît clairement qu'une telle régionalisation implique au minimum l'existence d'un *certain multilatéralisme*, marqué par une concertation régulière, sinon permanente. 2) La régionalisation de la politique étrangère implique ensuite *une mise en commun par plusieurs États de leurs visions du monde*, qui, sans devenir identiques, doivent au moins être « coordonnées », selon l'expression de David Long [35]. 3) Cela nécessite que les *intérêts nationaux fassent l'objet d'une compatibilité*, voire d'une complémentarité réelle, et que l'intérêt *de milieu* ait déjà remplacé l'intérêt *de possession*¹. 4) Dans les cas les plus avancés, passer à l'étape supérieure dans la régionalisation de la politique étrangère implique l'installation de certaines *habitudes de coopération*, l'acceptation des avantages que peuvent procurer une information partagée, des réponses communes à des menaces communes, et une collaboration accrue permettant des économies sur les coûts de fonctionnement [26]. 5) Cela peut aller jusqu'à l'émergence d'un *agenda politique négocié*, selon les termes de Smith [43].

Pourquoi régionaliser ?

Les fonctions de la régionalisation de la politique étrangère

Pourquoi procéder à autant de « mises en commun » ? La régionalisation de la politique étrangère, dans ces conditions, est une entreprise longue et coûteuse dont les avantages n'apparaissent pas toujours évidents. Pourquoi

1. C'est-à-dire que l'intérêt de vivre dans un environnement régional prospère et pacifié soit plus fort que l'intérêt qu'il y aurait à envahir son voisin et à s'approprier ses ressources.

alors régionaliser la politique étrangère, ou – les réalistes préféreraient sans doute cette seconde formule... – *pour qui régionaliser la politique étrangère ?* Un tel processus, dont il importe de comprendre les ressorts, peut résulter de stratégies individuelles comme de stratégies collectives.

Les stratégies individuelles

La politique étrangère régionalisée apparaît d'abord comme l'instrument de *stratégies individuelles*, c'est-à-dire comme l'instrument de politiques étrangères nationales. Quelles peuvent en être les fonctions ? La réponse à cette question passe par une distinction que l'on doit à l'analyse de la politique étrangère commune européenne, entre les petits et les grands pays ¹.

Une ressource diplomatique pour les « petits » pays ?

Pour les petits pays, en effet, la régionalisation de la politique étrangère comporte un certain nombre d'avantages, lorsqu'elle est naturellement choisie, et lorsque cette régionalisation atteint un degré suffisamment poussé.

a) En premier lieu, elle permet aux petits pays d'accéder à *l'information* : la concertation avec les « grands », permet aux États dotés de ressources diplomatiques limitées ² de bénéficier d'éléments de connaissance qu'ils n'obtiendraient pas autrement. Le système des « correspondants européens » – dit COREU – permet par exemple cette communautarisation de l'information.

b) Ensuite, la régionalisation donne aux plus petits une *visibilité* qu'ils n'obtiendraient pas seuls. La concerta-

1. Voir aussi, sur ce point, Ben Tonra (chap. 12).

2. Aussi bien en moyens financiers qu'en personnel. Sur ces aspects voir [28].

tion, lorsqu'elle est institutionnalisée, donne la parole à des États que l'on écouterait peu autrement. Dans le cadre européen encore, ce trait est renforcé par le mécanisme de la présidence tournante, qui permet au Luxembourg, à la Grèce ou à la Belgique de devenir régulièrement et pour six mois, de la même manière que l'Allemagne ou la France, à la fois le porte-parole des autres partenaires, et l'organisateur des travaux. Pour un autre, le Mali a pu montrer, dans le cadre de la CEDEAO ¹, le dynamisme de sa politique étrangère en effectuant en 1997 des médiations dans les crises centrafricaine et congolaise, ou en envoyant la même année un bataillon à l'appui de l'ECOMOG (Force ouest-africaine d'interposition du CEDEAO) au Liberia ².

c) Régionaliser la politique étrangère permet aux « petits » d'éviter la domination des hégémons locaux, ou de sortir d'un tête-à-tête que l'histoire avait rendu difficile. Dans l'Union européenne, l'Irlande n'est plus seule face à la Grande-Bretagne, ni le Portugal face à l'Espagne.

d) La complémentarité éventuelle permet encore à ceux qui n'ont pas les moyens d'une diplomatie plus globale de jouer la carte de la *spécialisation*, au sein d'une division du travail. On redécouvre ainsi au Timor-Oriental l'intérêt de compter le Portugal dans ses rangs, et Lis-

1. Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (ECOWAS en anglais), entrée en vigueur en 1977, et qui regroupe désormais : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte-d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Mauritanie, Niger, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo.

2. Sans se situer dans le cadre d'aucune organisation régionale, d'autres exemples illustrent la même hypothèse. Ainsi, la visite du roi Abdallah II de Jordanie à Washington, le 1^{er} février 2002, avait-elle pour but d'avertir le président américain des conséquences éventuelles de sa politique moyen-orientale, au nom d'un groupe de pays arabes importants (l'Égypte, l'Arabie Saoudite et le Koweït). Cette mission a donné au « petit » royaume hachémite sur ce dossier une réelle visibilité, habituellement réservée au Caire ou à d'autres « grandes » capitales.

bonne retrouve ainsi un rôle important, financé de surcroît par le budget commun...

e) Enfin, la régionalisation entraîne *l'émulation*. Cela peut être vécu comme une contrainte, mais oblige aussi la politique étrangère à se mettre à jour, parfois à se réorganiser, éventuellement à recruter, en tout cas à entretenir son caractère opérationnel. On se souvient de présidences hollandaises ou luxembourgeoises de l'Union européenne, exercées dans des moments de forte actualité internationale, et qui ont obligé les pays concernés à mobiliser toutes leurs compétences diplomatiques (y compris parmi les diplomates retraités).

*Un « régime de politique étrangère »
pour les grands pays ?*

La régionalisation de la politique étrangère présente également plusieurs intérêts pour les diplomaties plus importantes.

a) Elle joue d'abord, pour certains États, la double fonction de *légitimation/normalisation*, après une période d'exclusion relative du concert diplomatique. La construction européenne a permis à l'Allemagne [34] ou, dans une moindre mesure, à l'Espagne [2], de se réinsérer dans le circuit régional, d'abord en contribuant aux débats, puis en y exprimant leurs différences.

b) Elle permet ensuite la *dilution*, dans l'origine floue d'une politique étrangère commune, de certaines prises de position que l'on partage avec ses voisins, mais que l'on hésite à assumer seul et clairement vis-à-vis d'autres puissances ou d'autres régions du monde. De peur de déplaire à Washington, il est plus confortable pour la Grande-Bretagne de faire passer ses critiques envers Israël par le biais de l'Union européenne, ce qui permet de concilier à la fois la *voice* dans un sens (à destination

du Moyen-Orient), et la *loyalty* dans l'autre (à destination de l'Amérique). La France agit de même, pour ne pas contrarier ses amis arabes, lorsqu'il s'agit de critiquer Yasser Arafat.

c) Agir dans un cadre commun offre naturellement un levier considérable, si l'on peut garder la même politique étrangère mais lui donner un label collectif qui lui assurera plus de poids, de visibilité, de crédibilité et de moyens financiers. La France s'efforce ainsi de rester l'une des inspiratrices principales de la politique étrangère européenne à destination de l'Afrique du Nord ou du Moyen-Orient. Ailleurs, le Nigeria constitue le poids dominant dans l'ECOMOG de la CEDEAO, qui est intervenue à plusieurs reprises dans le golfe de Guinée et en l'Afrique extrême occidentale dans les années 1990, notamment au Liberia et en Sierra Leone. Dans ce dernier cas, l'intervention de 1998 était décidée et conduite essentiellement par Abuja.

d) Enfin, les grands pays peuvent procéder à l'*institutionnalisation de leur domination*, lorsqu'une régionalisation de la politique étrangère, et plus largement lorsque les traités d'un processus d'intégration régionale, viennent entériner leur domination diplomatique de fait. L'Union européenne avalise ainsi le poids du moteur franco-allemand, l'ALENA celui des États-Unis, et le MERCOSUR celui du géant brésilien. La régionalisation de la politique étrangère viendrait-elle alors consacrer une hégémonie, ou renforcer les intérêts d'une ou de plusieurs puissances en particulier ? C'est là l'accusation de certains « petits » pays, et la conclusion tirée par certaines interprétations réalistes [29].

Les stratégies collectives

À l'opposé de cette vision réaliste, on peut dégager un certain nombre de fonctions remplies par la régionalisation de la politique étrangère, dans la perspective de stratégies, cette fois, collectives.

a) On songe d'abord, bien sûr, à la fonction de *paix* attendue plus généralement des processus d'intégration régionale [41], selon les théoriciens fonctionnalistes notamment. Atteindre cet objectif passe, par définition, par les politiques étrangères et leur rapprochement.

b) On songe ensuite à la fonction plus précise de *réconciliation* qui consiste, sinon à assurer la paix dans une région entière, du moins à éliminer les risques de conflits ou de tensions entre deux États le plus souvent voisins. La réconciliation franco-allemande était l'un des objectifs initiaux de la construction européenne, tandis que le rapprochement hispano-portugais en fut l'une des conséquences. Ailleurs, l'apaisement des tensions et des rivalités entre l'Argentine et le Brésil fut l'un des résultats du MERCOSUR.

c) Cette réduction des tensions, le plus souvent, s'installe durablement grâce au développement progressif d'une *culture de travail commune*, qui permet de rapprocher à la fois les différents styles et les différentes organisations des politiques étrangères nationales [44], pour mieux les combiner. Cette fonction est d'autant mieux remplie qu'elle est soutenue par une institutionnalisation constante, et par un régime imposé dans le cadre d'une organisation régionale. Mais elle peut exister également dans un cadre plus souple.

d) On en arrive ainsi à *éviter les dérives possibles* de certaines diplomaties ou leur tentation de l'*Alleingang*. On voit ainsi comment l'Union européenne peut aider l'Italie à combattre trois tentations qui, selon Gianni Bon-

vicini, taraudent régulièrement sa diplomatie : celle d'un néo-mercantilisme qui se désolidariserait des partenaires européens, celle d'un néo-neutralisme qui l'éloignerait de tout engagement extérieur, ou celle au contraire d'un néo-nationalisme, qui l'amènerait faire cavalier seul sur certains dossiers (la Slovénie, la Somalie ou la Libye), rouvrant ainsi de vieilles plaies [5]. Cette fonction de la politique étrangère régionalisée revient aussi à contrôler un géant à l'aide d'un cadre régional, ce qui fut la préoccupation de quelques États européens avec l'Allemagne, mais aussi des pays de l'ASEAN avec l'Indonésie, puis la Birmanie.

e) Reste enfin la fonction ultime d'une politique étrangère régionalisée, réalisable seulement lorsqu'un degré suffisant d'intégration est atteint : *la constitution collective d'un nouvel acteur diplomatique* sur la scène mondiale. Il ne s'agit plus seulement d'instrumentaliser une labellisation commune pour renforcer une politique étrangère nationale, mais bien de définir une stratégie collective visant à créer un « régime de décision » [44], pour avoir plus de poids en tant que tout. Cette stratégie vise également à « intégrer les politiques et les actions des États membres » [20] pour intensifier les capacités et la présence dans le monde d'un acteur nouveau [6], doté d'ambitions globales [6, 39], lorsque ces dernières ne sont plus à la portée des diplomaties nationales.

On note que sur ces cinq fonctions possibles, quatre d'entre elles répondent à des objectifs internes. Cela nous permet d'abord de relativiser singulièrement les jugements portés habituellement sur la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) européenne : son bilan extérieur, des Balkans au Proche-Orient en passant par le Rwanda, laisse peut-être à désirer, mais les fonctions énumérées ci-dessus sont plus ou moins remplies. Cela nous amène surtout à nous poser la question des conséquences

de la régionalisation sur la nature et la pratique de la politique étrangère.

Les conséquences d'une communautarisation

Le cas européen, et dans une moindre mesure d'autres expériences moins poussées, nous permettent d'abord de dresser plusieurs constats d'ensemble, relatifs à l'évolution des relations internationales lorsque la politique étrangère se régionalise. Nous pouvons ensuite dresser une liste des contraintes nouvelles, que la régionalisation du monde – institutionnalisée ou pas – fait peser sur *la pratique* de la politique étrangère. Nous avancerons enfin un certain nombre d'hypothèses sur l'évolution de *la nature* même de cette politique étrangère.

Les constats : réinvention de l'interdépendance, et nouveau fossé interne/externe

L'interdépendance n'est pas un constat nouveau dans les relations internationales. Mais la régionalisation de la politique étrangère en change les modalités, et nous invite à repenser le concept. Car vis-à-vis des pays les plus proches, c'est-à-dire de ceux avec lesquels l'interdépendance est la plus grande, la politique dite étrangère n'est plus tout à fait étrangère¹. Ce qui constituait jadis l'environnement de cette politique étrangère n'est plus véritablement un environnement [17]. À partir du moment où la politique étrangère se fait, se décide, se concerte, se pense avec d'autres, ces autres ne sont plus des paramètres extérieurs. Et s'il y a maintien de certaines contraintes issues de l'interdépen-

1. On comprend mieux alors les distinctions établies par Alfred Grosser entre politique étrangère et affaires extérieures [21].

dance, il s'agit d'interdépendances à la fois bureaucratiques, transgouvernementales, parfois supranationales.

Sur un autre point qui leur est cher, toutefois, les réalistes pourraient bien avoir raison malgré eux : avec la régionalisation de la politique étrangère, il semble que nous assistions à la reconstitution d'un nouveau type de fossé entre l'interne et l'externe. Il s'agit plus exactement, cette fois, d'un fossé entre les *attentes* externes que suscite une politique étrangère régionalisée, et les *capacités* internes à les satisfaire. Cette dissonance, théorisée par Christopher Hill en 1993 dans un article de référence sur l'*expectations-capabilities gap* [27], a été nuancée par d'autres auteurs, qui préfèrent parler d'« interactions », entre des attentes externes et des capacités internes [6] ¹. Elle nous semble néanmoins toujours pertinente : la régionalisation de la politique étrangère européenne, par exemple, suscite des attentes nombreuses dans les Balkans, au Proche-Orient ou Europe de l'Est, alors qu'elle semble essentiellement destinée à préserver des équilibres internes à l'Union. De la même manière, l'ECOMOG a permis au Nigeria d'imposer ses priorités, ou au Mali de faire connaître mieux ses initiatives diplomatiques, mais les situations du Liberia et de la Sierra Leone restent désespérées.

Les contraintes de la régionalisation sur la pratique de la politique étrangère

Chercher à définir puis mettre en œuvre une politique étrangère régionale commune, de façon permanente ou même provisoire, n'apporte pas que des ressources. Si les États qui participent à cette expérience peuvent attendre d'une politique étrangère régionalisée qu'elle remplisse

1. Christopher Hill est revenu lui-même sur ce débat en 1998 [24].

certaines fonctions (voir *supra*), ils doivent également en accepter les contraintes. On peut en discerner plusieurs ici.

a) En premier lieu, une politique étrangère régionalisée comporte *des limites*, qui sont celles que s'imposent les membres concernés à eux-mêmes. La règle du consensus et celle de la compartimentalisation de la politique étrangère en constituent les deux principales [42]. La première reste incontournable dans un domaine aussi délicat. Même l'Union européenne, qui s'efforce de communautariser la politique étrangère, n'a pu établir un processus décisionnel satisfaisant, permettant d'éviter la règle de l'unanimité avec son droit de veto. En d'autres termes, il n'y a de décision dans une politique étrangère régionalisée que lorsque tout le monde est d'accord... ce qui constitue l'exception plutôt que la règle. La compartimentalisation renvoie à un autre problème : les dimensions politiques, économiques, culturelles, militaires, d'aide au développement, etc., n'étant pas sujettes aux mêmes degrés de blocage ou de susceptibilité nationale, sont traitées avec des « régimes de décision » différents. C'est vrai naturellement dans l'Union européenne qui a communautarisé le commerce extérieur ou l'aide au développement mais pas entièrement la diplomatie ni encore moins les affaires militaires ; c'est vrai *a fortiori* dans le MERCOSUR, l'ALENA et ailleurs, où les affaires de commerce extérieur, d'échanges économiques, peuvent faire l'objet de décisions communes, mais pas la « grande politique ». Il en résulte une compartimentalisation de la politique étrangère en différentes dimensions traitées séparément alors qu'elles devraient faire l'objet de *linkages* ou tout au moins d'une certaine cohérence dictée par une vision d'ensemble ¹.

1. L'Union européenne appelle la cohérence de ses vœux, mais celle-ci reste difficile à mettre en œuvre. Ce *linkage* entre autorité politique, force militaire, présence commerciale et influence culturelle constitue au contraire la grande force des États-Unis.

b) Ensuite, la constitution d'un groupe de pays décidant de régionaliser au moins en partie leurs politiques étrangères exige, de la part de chacun, *un arbitrage entre différents cercles de priorités extérieures*. La Grande-Bretagne, célèbre par sa doctrine des trois cercles de priorités (Atlantique, Europe, Commonwealth), est aujourd'hui écartelée surtout entre les deux premiers. La France, qui compte également trois cercles de priorité (Europe et Atlantique comme les Britanniques, plus un troisième intitulé « cercle de la francophonie ¹ »), doit opérer des arbitrages difficiles. Tout comme le Danemark, qui hésite entre l'universalisme de sa philosophie de politique étrangère, son appartenance à l'Union européenne, ses relations avec l'OTAN, sa vision d'une Europe occidentale au-delà de l'Union, et son appartenance à un « sous-système » scandinave. On peut également imaginer, si la dimension « politique étrangère » venait à être explorée plus avant dans le cadre de l'ALENA, les dilemmes qui seraient ceux du Mexique.

c) On observe également, et plus directement, le développement d'une *rivalité entre diplomaties nationales*. Il importe à la fois d'être l'inspirateur principal des positions communes, et de se positionner comme une force « qui compte » en vue des éventuelles négociations relatives au régime décisionnel. Le contenu du message à envoyer et les modalités décisionnelles de sa mise au point sont des enjeux qui suscitent des rapports de force entre partenaires. La combinaison d'une crise internationale extérieure et d'une négociation interne sur la régionalisation de la politique étrangère, peut exacerber ces rivalités. Les crises du Golfe, du Kosovo, aujourd'hui celle de l'après-11 septembre, croisées avec les échéances

1. Il s'agit en réalité essentiellement de la Méditerranée et de l'Afrique francophone. Voir [10].

imposées par les conférences intergouvernementales et les traités européens, ont ainsi placé la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne dans une situation où il importait de montrer son poids diplomatique et sa capacité à réagir aux événements, à analyser, à proposer et à mettre en œuvre. La question de savoir qui peut se positionner comme leader peut également ruiner une expérience régionale.

d) Cette prétention à inspirer une politique étrangère commune implique en elle-même l'aptitude à *bâtir une coalition*. Nous touchons là sans doute à l'une des contraintes les plus fortes d'une politique étrangère régionalisée : le risque d'isolement. Rendre publique une position de politique étrangère dans un cadre non régionalisé permettrait encore de prendre le risque d'être désavoué par ses alliés : c'est ce que fit le général de Gaulle à plusieurs reprises, du « Québec libre » à la guerre des Six-Jours en passant par l'affaire de la candidature britannique à la CEE. Mais rendre publique une position, qui suscitera immédiatement la distanciation voire la condamnation de ses propres partenaires régionaux, revient à produire un discours mort-né, qui n'a plus aucune chance d'être entendu à l'extérieur du groupe, pour avoir été déjà décrédibilisé à l'intérieur. C'est ce qui arrive à la France lorsqu'elle ne parvient pas à entraîner ses partenaires dans une position européenne plus ferme au Proche-Orient, suscitant ainsi le mépris des États-Unis : « comment prendre vos propositions au sérieux, si vos partenaires eux-mêmes ne sont pas convaincus ? ». C'est là le manque cruel de ce que Hubert Védrine appelle « la capacité d'entraînement d'une diplomatie » [46].

e) Compte tenu des contraintes déjà énumérées, il apparaît logique que la *difficulté de la mise en œuvre* apparaisse comme une autre contrainte naturelle. Déjà inhérent à toute politique étrangère [14], cet aspect est

renforcé dans les cas qui nous intéressent ici. Si la formulation d'une politique et la définition de positions posent problème, que dire de la mise en œuvre et de l'action, avec ce qu'elles représentent de difficultés en termes de personnel, d'engagement, de financement, de prise de responsabilité ?

f) Le risque est grand, alors, qu'une politique étrangère régionalisée se réduise par nature à la *quête des plus petits dénominateurs communs*, qui permettront de conserver la cohérence interne du groupe sans pour autant répondre aux attentes extérieures. Ainsi Paris et Bonn ont-elles semblé satisfaites d'avoir simplement évité la rupture sur la reconnaissance de la Croatie et de la Slovénie au début des années 1990, sans pour autant régler le conflit des Balkans. Si l'accusation est quelque peu injuste ¹, il faut reconnaître que les deux pays ont illustré les difficultés qu'il y a à bâtir à plusieurs une réponse à des événements graves. La recherche de la solution satisfaisante plutôt qu'optimale, considérée par certains comme une constante en politique étrangère [13], marque sans doute plus encore les politiques étrangères régionalisées.

Les hypothèses sur la nature d'une politique étrangère régionalisée

Peut-on pour finir, à partir des éléments dégagés ci-dessus, tracer les contours plus généraux de ce que serait une politique étrangère régionalisée ? Si chaque cas reste particulier, et notamment si l'expérience européenne reste trop originale pour que l'on puisse en tirer des éléments d'analyse facilement applicables ailleurs, plusieurs propositions peuvent être avancées, qui visent simplement à

1. Dans son récit de cette période, Hubert Védrine montre à quel point les deux pays se sont impliqués dans la recherche d'une solution [47].

nourrir un agenda de recherche, davantage qu'à produire des certitudes.

a) En premier lieu, l'objectif qui consiste à régionaliser sa politique étrangère au sens où nous l'avons entendu, et quel que soit le degré d'ambition présenté (création d'un nouvel acteur global, harmonisation des positions, réponse commune *ad hoc* à une crise...), implique nécessairement des « glissements » par rapport à la politique étrangère telle qu'elle était pratiquée sans souci de coordination avec les voisins. On distingue, pour être plus précis, trois types de « glissements », qui s'assimilent à une triple régionalisation. 1) Une régionalisation du discours d'abord : celui-ci se « régionalise » au sens où la rhétorique nationale s'efface au profit d'une rhétorique commune, plus prudente, moins chargée en valeurs ou en positions tranchées, où les enjeux inter-régionaux apparaissent davantage que les questions bilatérales. La fameuse « politique arabe » de la France laisse ainsi place au plus consensuel « partenariat euro-méditerranéen ». Les questions relatives aux « initiatives pour les Amériques » ou autres dialogues inter-américains, remplacent peu à peu le discours brésilien critique sur les États-Unis. 2) *Régionalisation du processus décisionnel* ensuite, puisque des acteurs nouveaux sont créés, des canaux de communication apparaissent, qui utilisent de nouveaux types de documents, dans un organigramme aux hiérarchies bousculées. Les Correspondants européens (« COREU »), le Comité politique (« CoPo »), les « conseillers PESC », les représentants permanents, sont autant de nouvelles figures produites par la régionalisation de la politique étrangère européenne, et qui bouleversent les habitudes. Des acteurs, moins prestigieux que les Ambassadeurs classiques, tiennent des positions clefs dans des arcanes autrefois méconnues. Il est fait une part appréciable à ceux dont la mission consiste à effectuer des synthèses, à rapprocher des positions, à effectuer des navettes.

3) *Régionalisation des moyens* enfin, tant il est vrai que réunir des budgets est plus confortable que de les réduire isolément ¹... mais la difficulté réside ensuite dans le fait de savoir comment les utiliser.

b) Ce dernier trait nous amène à une deuxième hypothèse : régionalisée, une politique étrangère devient *plus axée sur l'économie*. Au sens d'abord où elle se préoccupe davantage d'économie, cédant ainsi à la nécessité imposée par le multilatéralisme croissant ², et s'efforçant de créer un « multilatéralisme dans le multilatéralisme », c'est-à-dire de défendre à plusieurs des intérêts identifiés comme communs au sein d'un monde marqué par la compétition. Les réunions de l'OMC ou du G7-G8, les rapports de force à la Banque mondiale, sont devenues les moments cruciaux de l'agenda politique international. Une politique étrangère plus économique au sens également où il est plus facile, à plusieurs, de payer que de combattre, plus facile de se faire bailleur de fonds que soldat ou mercenaire. L'Europe finance ainsi des processus politiques, électoraux ³, et de reconstruction. Dans les Balkans ou au Moyen-Orient, l'Europe finance, mais ne dirige pas. C'est toute la nature de la politique étrangère qui évolue alors, pour devenir de plus en plus du *monitoring*, ou une politique étrangère « de proximité ⁴ » [11], et de moins en moins du rapport de forces. Cette tendance s'explique par les évolutions déjà évoquées plus

1. Ce qui n'est d'ailleurs pas incompatible... voir [28].

2. Voir Guy Carron de la Carrière (chap. 9).

3. Parmi les réussites de l'Union en la matière, on se souvient du financement des élections en Afrique du Sud, des élections russes, ou des élections palestiniennes.

4. C'est-à-dire une politique étrangère qui, plutôt que de s'assimiler à de la « grande diplomatie » intergouvernementale, est marquée par un profil bas et consiste à financer des réalisations concrètes dans certaines régions données, destinées à améliorer la situation des populations sur le terrain.

haut : une plus grande facilité à rassembler de l'argent, mais une préférence pour des actes plus consensuels.

c) D'où une troisième hypothèse : une politique étrangère régionalisée est plus prompte à jouer la carte de la « carotte » que celle du « bâton » [33]. Parce qu'il est plus facile de décider d'aider que de sanctionner. Les timides sanctions prises dans les années 1990 par l'Union européenne contre l'Afrique du Sud, Haïti, le Nigeria ou le Zaïre, ne font pas oublier l'absence de sanctions contre la Russie sur l'affaire tchétchène, ou contre Israël pour sa colonisation maintenue ou ses « assassinats ciblés ». On ne peut que souligner, ailleurs, l'embarras de l'ASEAN vis-à-vis de la junte birmane.

d) Pour ces raisons enfin, une politique étrangère régionalisée ou en voie de régionalisation pourra se montrer plus pro-active que réactive. Il est plus simple d'imaginer les cadres d'un Pacte de stabilité en Europe ou d'un partenariat euro-méditerranéen, que de répondre à une crise balkanique. Il est également plus facile d'imaginer une Nouvelle Initiative pour l'Afrique¹, que d'intervenir dans les nombreux conflits du continent. Tandis qu'une politique réactive impose de posséder des instruments disponibles et de s'accorder sur la façon de s'en servir, une politique pro-active, qui insiste par exemple sur la diplomatie préventive, reste de l'ordre de la construction intellectuelle. Les résultats, en la matière, ont toujours été plus probants...

*

Une politique étrangère commune, ou au moins régionalisée, naît à partir d'intérêts communs, mais elle finit

1. Décrétée à Lusaka en juillet 2001, puis rebaptisée Nouveau Partenariat pour le développement africain.

par en produire d'autres elle-même [22]. Sans vouloir adhérer totalement aux préceptes constructivistes ¹, on pourrait ici les reformuler en disant que ce sont *les* acteurs (avec leurs identités) qui font les intérêts, puis les intérêts communs qui font à leur tour *l'acteur* régionalisé. Pour le chercheur, l'analyse est difficile. Car nous avons affaire ici non pas au remplacement pur et simple des politiques étrangères nationales par des politiques étrangères régionales, mais plutôt à la superposition de deux niveaux d'action, de deux agendas, de deux types de processus décisionnels qui coexistent dans une relation mouvante, avec des créneaux et des fonctions différents.

La question se pose naturellement de savoir avec quels outils conceptuels on peut encore analyser une telle politique étrangère régionalisée. Peut-on reprendre quelques-uns des outils déjà existants, ou sont-ils déjà caduques ? Faut-il en finir définitivement avec l'analyse d'origine américaine, d'essence toujours réaliste ou liée à la *Foreign Policy Analysis* ² ? Doit-on alors réinventer entièrement l'analyse de la politique étrangère, à mesure que la politique étrangère se réinvente elle-même, dans le sens de la régionalisation et notamment à partir de l'expérience européenne ? [49]. Ou sommes-nous victimes d'une illusion passagère, d'une mode éphémère : la régionalisation de la politique étrangère est-elle seulement possible ? Peut-elle vraiment produire autre chose que du simple « rapprochement » *ad hoc* entre des intérêts finalement toujours nationaux ?

L'agenda de recherche est particulièrement dense. Il doit néanmoins s'attacher à trois questions clefs, qui bloquent encore pour l'instant l'analyse des politiques étrangères régionalisées. 1) Une politique étrangère régiona-

1. Voir Alex McLeod (chap. 2).

2. Voir Stefano Guzzini et Sten Rynning (chap. 1).

lisée renforce-t-elle les États ou les affaiblit-elle ? Le bilan des apports et des contraintes de la régionalisation reste à explorer plus avant, sur une base plus transversale, et au-delà du seul continent européen¹. 2) Comment mesurer les performances d'une politique étrangère régionalisée ? Nous avons pu distinguer les fonctions internes et les attentes externes d'une telle politique. Comment alors se prononcer sur son succès ou sur son échec, et sur la base de quels critères ? 3) Enfin, comment mesurer la marge de manœuvre d'un État, en matière de politique étrangère, dans ce contexte de régionalisation ? Peut-il, sur des enjeux précis, résister au mouvement (et dans quelles conditions), s'il estime que ses intérêts individuels sont menacés ? L'inquiétude de l'Irlande sur sa neutralité, la résistance de la Grèce sur l'enjeu macédonien, semblent fournir des éléments de réponse différents.

L'hypothèse de l'émergence de politiques étrangères régionalisées suscite le scepticisme de bon nombre d'observateurs. Les limites de la PESC européenne, notamment, rendent peu crédible l'apparition ailleurs de « communautés imaginées de politique étrangère » [1]. C'est sans doute se méprendre sur le sens même du phénomène. Il ne s'agit pas de prétendre que les politiques étrangères pourraient, par libre choix des acteurs impliqués, chercher systématiquement et délibérément à se communautariser. Il s'agit plutôt de prendre acte d'un processus déjà bien réel : la régionalisation du monde. L'erreur alors, ou l'utopie, n'est pas tant d'envisager l'idée même de politique étrangère commune, que de croire que cette régionalisation du monde pourrait toucher tous les

1. L'essentiel des études existantes porte sur l'Union européenne, et propose des analyses empiriques, au cas par cas, des diplomaties nationales.

domaines... sauf celui de la politique étrangère. La rencontre de la politique étrangère et de la régionalisation amène les réalistes à juger la régionalisation impossible, car la nature de la politique étrangère, immuable¹. Nous estimons plutôt que c'est la politique étrangère qui évolue, car sa régionalisation est inéluctable.

Frédéric CHARILLON

Bibliographie

1. Adler (Emanuel), *Imagined Security Communities*, papier présenté à l'Association of Political Science, New York, 1994.
2. Barbé (Esther), « Spain », dans Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1996.
3. Boisseau du Rocher (Sophie), *L'ASEAN et la construction régionale en Asie du Sud-Est*, Paris, L'Harmattan, 1998.
4. Boidevaix (Francine), *Une diplomatie informelle pour l'Europe. Le Groupe de contact en Bosnie*, Paris, La Documentation française, 1997.
5. Bonvicini (Gianni), « Regional Reassertion : the Dilemmas of Italy », dans Christopher Hill (ed.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1996.
6. Bretherton (Charlotte), Vogler (John), *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge, 1999.
7. Cantori (I.J.), Spiegel (S.L.), *The International Relations of Regions : a Comparative Approach*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice Hall, 1970.

1. C'est là tout le discours qui ramène, par exemple, la PESG européenne à une politique de puissance franco-allemande, ou bien qui insiste sur l'inexistence de l'acteur « Union européenne » dans les grands dossiers internationaux actuels.

8. Carlsnaes (Walter), Smith (Steve), *European Foreign Policy : the EC and Changing Perspectives in Europe*, Londres, Sage, 1994.
9. Charillon (Frédéric), *Les politiques étrangères : ruptures et continuités*, Paris, La Documentation française, 2001.
10. Charillon (Frédéric), Kessler (Marie-Christine), « La politique étrangère de la France depuis la fin de la guerre froide : un rang à réinventer », dans Frédéric Charillon (dir.), *Les politiques étrangères : ruptures et continuités*, Paris, La Documentation française, 2001.
11. Charillon (Frédéric), « La stratégie européenne dans le processus de paix du Moyen-Orient : politique étrangère de proximité et diplomatie du créneau », dans Marie-Françoise Durand, Alvaro Vasconcelos (dir.), *La PESC : ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.
12. Clarke (Michael), White (Brian), *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989.
13. Clarke (Michael), « The Foreign Policy System : a Framework for Analysis », dans Michael Clarke, Brian White, *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989.
14. Clarke (Michael), Smith (Steve), « Perspectives in Foreign Policy Systems : Implementation Approaches », dans Michael Clarke, Brian White, *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989.
15. Clement (K.), *Peace and Security in the Asia Pacific Region*, Tokyo, United Nations, 1993.
16. De Melo (J.), Panagariya (A.) (eds), *New Dimensions in Regional Integration*,
17. Ferrands (Charles), « The Context of Foreign Policy Systems : Environment and Structure », dans Michael Clarke, Brian White, *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989.
18. Fawcett (Louise), Hurrell (Andrew) (eds), *Regionalism in World Politics. Regionalization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
19. Gamble (Andrew), Payne (Anthony), *Regionalism and World Order*, Basingstoke, Macmillan, 1996.

20. Ginsberg (Roy), *Foreign Policy Actions of the European Community*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, 1989.
21. Grosser (Alfred), *Affaires extérieures. La politique de la France 1944-1984*, Flammarion, Paris, 1984.
22. Guéhenno (Jean-Marie), « A Foreign Policy in Search of a Polity », dans Jan Zielonka, *Paradoxes of European Foreign Policy*, La Haye, Kluwer Law international, 1998.
23. Henrikson (A.K.), « The Growth of Regional Organizations and the Role of the UN », dans Louise Fawcett, Andrew Hurrell (eds), *Regionalism in World Politics. Regionalization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
24. Hill (Christopher), « Closing the Capability-Expectations Gap ? », dans John Peterson, Helen Sjursen, *A Common Foreign Policy for Europe ? Competing Visions of the CFSP*, Londres, Routledge, 1998.
25. Hill (Christopher) (dir.), *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Londres, Routledge, 1996.
26. Hill (Christopher), Wallace (William), « Common Foreign and Security Policy », dans William Wallace, Helen Wallace, *Policy Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
27. Hill (Christopher), « The Capabilities-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role », *Journal of Common Market Studies*, 31 (3), septembre 1993.
28. Hocking (Brian), *Foreign ministries : change and adaptation*, Macmillan, Basingstoke, 1999.
29. Hoffmann (Stanley), Keohane (Robert O.), *The New European Community : Decision Making and Institutional Change*, Boulder (Col.), Westview Press, 1991.
30. Holland (Martin) (ed.), *Common Foreign and Security Policy : The Record and Reform*, Pinter, Londres, 1997.
31. Hurrell (Andrew), « Regionalism in Theoretical Perspective », dans Louise Fawcett, Andrew Hurrell (eds), *Regionalism in World Politics. Regionalization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
32. Joffé (Georges), « Moyen-Orient et Afrique du Nord : une paix introuvable, une stabilité menacée », dans Frédéric

- Charillon (dir.), *Les politiques étrangères : ruptures et continuités*, Paris, La Documentation française, 2001.
33. Jørgensen (Knud Eric), *European Approaches to Crisis Management*, La Haye, Kluwer Law International, 1997.
 34. Katzenstein (Peter J.) (ed.), *Tamed Power : Germany in Europe*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press, 1997.
 35. Long (David), « Multilateralism in the CFSP », dans Martin Holland (ed.), *Common Foreign and Security Policy : The Record and Reform*, Pinter, Londres, 1997.
 36. McFarlane (S. Neil), Weiss (Thomas), « Regional Organizations and Regional Security », *Security Studies*, 2 (1), automne 1992.
 37. Manners (Ian J.), Whitman (Roger G.), *The foreign policy of EU member states*, Manchester, Manchester University Press, 2001.
 38. Mayall (James), « National Identity and the Revival of Regionalism », dans Louise Fawcett, Andrew Hurrell (eds), *Regionalism in World Politics. Regionalization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995.
 39. Piening (Christopher), *Global Europe : the European Union in World Affairs*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, 1997.
 40. Regelsberger (Elfriede), Schoutete de Tervarent (Philippe de), Wessels (Wolfgang), *Foreign Policy of the European Union. From EPC to CFSP and beyond*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, 1997.
 41. Rosamond (Ben), *Theories of European integration*, Basingstoke, Macmillan, 2000.
 42. Rummel (Reinhardt), « The CFSP's Conflict Prevention Policy », dans Martin Holland (ed.), *Common Foreign and Security Policy : The Record and Reform*, Pinter, Londres, 1997.
 43. Smith (Michael), « The Commission and External Relations », dans G. Edwards, D. Spence (eds), *Power and Policy Making*, Londres, Routledge, 1997.
 44. Soetendorp (Ben), *Foreign Policy in the European Union*, New York, Longman, 1999.

45. Tow (W.), *Subregional Security Cooperation in the Third World*, Boulder (Col.), Lynne Rienner, 1990.
46. Védérine (Hubert), *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Paris, Fayard, 2000.
47. Védérine (Hubert), *Les mondes de François Mitterrand. À l'Élysée. 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996.
48. White (Brian), *Understanding Foreign Policy*, Basingstoke, Palgrave, 2001.
49. White (Brian), « The European Challenge to Foreign Policy Analysis », *European Journal of International Relations*, 5 (1), 1999.
50. White (Brian), « Analyzing Foreign Policy. Problems of Approaches », dans Michael Clarke, Brian White, *Understanding Foreign Policy*, Aldershot, Elgar, 1989.

Index des noms de personnes

- Aall (Pamela) : 296, 298, 326, 329.
Abdallah II : 402.
Adler (Emanuel) : 67, 85, 86, 107, 418.
Alalkim (H.H.) : 353.
Albright (Madeleine) : 301.
Alford (Jonathan) : 341, 353.
Allison (Graham T.) : 27, 36, 57, 146, 176, 178, 179, 189.
Almond (Gabriel) : 197, 199, 200, 209.
Amstrup (Neil) : 354.
Anckar (Dag) : 354.
Anderson (Benedict R.) : 71, 87, 354.
Anderson (Matthew S.) : 238.
Annan (Kofi) : 344.
Apter (David E.) : 210.
Aristote : 135.
Armstrong (H.W.) : 354.
Aron (Raymond) : 19, 39, 49, 57, 67, 87, 116, 132, 135, 141, 152, 162, 163, 164, 307, 325.
Arquilla (John) : 325.
Ashley (R.) : 163.
Audoin-Rouzeau (Stéphane) : 384.
Aviel (JoAnn F.) : 238, 242.
Axelrod (Robert) : 180, 189.
Ayoob (Mohammed) : 100, 107.
Badie (Bertrand) : 27, 107, 183, 189.
Baehr (Peter R.) : 119, 135.
Bailey (Thomas A.) : 197, 199, 209.
Baldwin (David) : 57, 59.
Barbé (Esther) : 418.
Barkan (Elazar) : 131, 136.
Barnett (Michael) : 85, 86, 87.
Barston (Ronald P.) : 27, 233, 238, 354.
Battistella (Dario) : 16, 75, 164, 195, 392.
Bayart (Jean-François) : 107.
Baylis (John) : 88, 189, 191.
Baynes (Nicholas) : 241.
Beard (Charles) : 164.
Beasley (Ryan K.) : 27.
Beauvois (Daniel) : 384.
Beck (Ulrich) : 127, 136.
Becker (Annette) : 384.
Belkin (Aaron) : 389.
Bello (Walden F.) : 354.
Bentham (Jeremy) : 194.
Bercovitch (Jacob) : 296.
Berdal (Mats) : 325.

- Berding (Andrew) : 238.
 Berger (Peter) : 66, 87.
 Berger (Stefan) : 384, 385.
 Berman (Larry) : 328.
 Berman (Maureen R.) : 238, 298.
 Berridge (Geoffrey R.) : 242.
 Bethke Elstain (Jean) : 118.
 Betts (Richard K.) : 58.
 Bially (Janice) : 329.
 Bidault (Georges) : 384.
 Biddle (Stephen) : 325.
 Biddle (William J.) : 101, 107.
 Blechman (Barry M.) : 272, 325.
 Blecker (Robert A.) : 271.
 Blom (Amélie) : 27.
 Boëne (Bernard) : 326.
 Boidevaix (Francine) : 418.
 Boisseau du Rocher (Sophie) : 418.
 Boli (John) : 238.
 Bonvicini (Gianni) : 406, 418.
 Booth (Ken) : 189, 191.
 Borgeaud (Philippe) : 122.
 Bosco (David) : 131, 138.
 Bourdieu (Pierre) : 97, 98, 107, 198, 199, 209.
 Bourne (Compton) : 359.
 Boutros-Ghali (Boutros) : 193, 261, 278, 288, 296.
 Brahimi (Lakhdar) : 311, 325.
 Brands (H.W.) : 325.
 Bray (Mark) : 354.
 Brecher (Michael) : 296.
 Breslauer (George) : 385.
 Bretherton (Charlotte) : 418.
 Brodie (Bernard) : 307.
 Brooks (Stephen G.) : 58.
 Brown (Michael E.) : 119, 136.
 Browning (Chris) : 33.
 Bruck (H.W.) : 27.
 Brunn (Stanley D.) : 354.
 Budding (Audrey) : 385.
 Buffet (Cyril) : 385.
 Bull (Hedley) : 38, 58, 159, 238.
 Burleigh (Michael) : 385.
 Bush (George W.) : 78, 247, 323.
 Buszynski (Leszek) : 398.
 Butterfield (Herbert) : 58, 63.
 Buzan (Barry) : 33, 58, 159.
 Byé (Maurice) : 246.
 Calabrese (John) : 398.
 Calingurt (Michael) : 354.
 Callwell (Charles E.) : 316.
 Calvet de Magalhaes (José) : 239.
 Campbell (David) : 76, 87, 134, 136.
 Cantori (I.J.) : 418.
 Cantril (Hadley) : 196, 204, 209.
 Cao-Huy (Thuan) : 164.
 Caplan (Neil) : 385.
 Caplow (Theodore) : 325.
 Carlsnaes (Walter) : 27, 58, 63, 419.
 Carr (Edward H.) : 39, 42, 46, 58, 307.
 Carron de la Carrière (Guy) : 18, 223, 224, 239, 271, 414.
 Carter (Jimmy) : 284, 289.
 Caspary (William) : 200, 209.
 Cede (Franz) : 296.
 César (Jules) : 122, 136.
 Chafetz (Glenn) : 157, 164.
 Champagne (Patrick) : 198, 199, 209.
 Charillon (Frédéric) : 27, 182, 222, 252, 419, 421.
 Chaumont (Jean-Michel) : 132, 136.
 Chavagneux (Christian) : 224, 239.
 Checchio (Regan) : 354.
 Checkel (Jeffrey T.) : 84, 87.
 Cheney (Richard) : 323.
 Chesnot (Christian) : 271.
 Chirac (Jacques) : 139.
 Christensen (Thomas J.) : 54, 58.
 Christiansen (Thomas) : 66, 67, 87, 88.
 Christmas-Möller (Wilhelm) : 354.
 Churchill (Winston S.) : 322, 323.

- Cilliers (Jakkie) : 271.
 Clapham (Christopher) : 100, 107, 108.
 Clarke (Colin) : 354, 355, 357.
 Clarke (Michael) : 15, 27, 111, 419, 422.
 Clarson (Kevin) : 354.
 Clausewitz (Karl von) : 302, 305, 311, 325.
 Clement (K.) : 419.
 Clinton (David) : 147, 164.
 Clinton (William J.) : 177, 246, 254, 382.
 Cofman Wittes (Tamara) : 325.
 Cohen (Bernard) : 206, 209.
 Cohen (Eliot) : 325, 326.
 Cohen (Sam A.) : 355.
 Cohen (Samy) : 25, 27, 209, 239, 326.
 Cohen (Shari) : 385.
 Cohen (Stephen D.) : 271.
 Cohen (Yoel) : 239.
 Colin (Jean) : 322, 326, 329.
 Colonomos (Ariel) : 16, 27, 127, 131, 135, 136.
 Constant (Benjamin) : 121, 136.
 Converse (Philip E.) : 198, 199, 210.
 Coolsaet (Rik) : 251.
 Cooper (Andrew F.) : 27.
 Cooper (Robert) : 355.
 Coser (Lewis) : 296.
 Coussy (Jean) : 270.
 Cox (Robert) : 124, 136, 163.
 Craig (Gordon A.) : 59.
 Crocker (Chester A.) : 296, 298, 326, 329.
 Cronberg (Tarja) : 33.
 Cropsey (Seth) : 355.
 Cutler (A. Claire) : 239.
 Dahl (Robert A.) : 355.
 Dalby (Simon) : 388.
 Dandeker (Christopher) : 326.
 Dauber (Cori) : 326.
 David (Charles-Philippe) : 241, 326.
 David (Steven R.) : 100, 108.
 De melo (J.) : 419.
 De Silva (Kim) : 355.
 Debray (Régis) : 140.
 Deleuze (Gilles) : 136.
 Deng (Francis) : 296.
 Derrida (Jacques) : 131, 136, 185.
 Desch (Michael C.) : 58, 326.
 Destanne de Bernis (Gérard) : 246.
 Destler (Irving M.) : 271, 327.
 Deutsch (Karl) : 156.
 Devin (Guillaume) : 18, 28, 184, 239.
 Diamond (Larry) : 355.
 Diamond (Louise) : 239.
 Diesing (Paul) : 298.
 Dietrich (Christian) : 271.
 Dodin (Thierry) : 385.
 Donnelly (Jack) : 58.
 Donovan (Mark) : 384.
 Doty (Roxanne Lynn) : 99, 108.
 Doyle (Michael) : 115, 136.
 Draï (Raphaël) : 118, 137.
 Drezner (Daniel W.) : 190.
 Duchacek (Ivo D.) : 242.
 Duffield (John S.) : 58.
 Dumas (Roland) : 140.
 Dunn (David H.) : 239.
 Dupont (Christophe) : 296.
 Durand (Marie-Françoise) : 419.
 Duroselle (Jean-Baptiste) : 385.
 Dwyer (Philip) : 385.
 Edwards (G.) : 421.
 Efros (Dominique) : 326.
 Egeland (Jan) : 355.
 Einstein (Albert) : 118.
 Eisemann (Pierre-Michel) : 20.
 Eisenhower (Dwight D.) : 204, 362.
 Elias (Norbert) : 97, 108, 216, 239.

- Ellies (Stephen) : 107.
 Elman (Colin) : 58, 385.
 Elman (Miriam F.) : 355, 385.
 Escnov (Murad) : 398.
 Espindola (Roberto) : 355.
 Evans (Peter B.) : 29, 190.
 Evans (Richard) : 385.
 Everts (Philip) : 210.

 Falah (G.) : 357.
 Falk (Richard) : 355.
 Farrell (Theo) : 58.
 Faure (Guy Olivier) : 296.
 Fawcett (Louise) : 399, 419, 420, 421.
 Feaver (Peter D.) : 326.
 Feil (Scott R.) : 327.
 Feltham (Ralph G.) : 355.
 Ferguson (Nial) : 385.
 Ferrands (Charles) : 419.
 Finifter (Ada W.) : 211.
 Finnemore (Martha) : 70, 84, 87, 152, 154, 155, 161, 164.
 Fischer (David) : 386.
 Fogel (Joshua) : 386.
 Forsythe (David P.) : 28, 119, 137.
 Foucault (Michel) : 185.
 Fouilleul (Nicole) : 326.
 Fox (Anette B.) : 355.
 Francart (Loup) : 327.
 Frankel (Benjamin) : 164.
 Frankel (Joseph) : 164.
 Freeman (Charles W.) : 240.
 Frei (Daniel) : 355.
 Freud (Sigmund) : 118, 137.
 Friedberg (Aaron L.) : 327.
 Friedberg (Erhard) : 179, 190.
 Frieden (Jeffrey A.) : 271.
 Friedheim (Daniel) : 192.
 Friedheim (Robert) : 296.
 Fry (Michael) : 386.
 Furniss (Edgar) : 164.

 Gacek (Christopher M.) : 327.
 Gaddis (John Lewis) : 59.

 Gallup (George) : 199, 210.
 Gamble (Andrew) : 419.
 Garde (Paul) : 373, 386.
 Garten (Jeffrey E.) : 245, 271.
 Gaulle (Charles de) : 75, 79, 81, 177, 206, 326, 362.
 George (Alexander L.) : 40, 59, 156, 164, 296, 327.
 George (Susan) : 245.
 Giddens (Anthony) : 66, 87, 97, 108.
 Gilpin (Robert G.) : 55, 59, 246, 272.
 Ginsberg (Roy) : 420.
 Giro (Marco) : 297.
 Gitelman (Zvi) : 385.
 Gitelson (S.A.) : 356.
 Glaser (Charles L.) : 59.
 Goldhammer (Paul) : 335, 356.
 Goldstein (Judith) : 28, 272.
 Gong (Gerrit) : 386.
 Good (David F.) : 356.
 Gorbachev (Mikhail) : 75, 160.
 Gordon (M.R.) : 323.
 Gourevitch (Philippe) : 356.
 Grawitz (Madeleine) : 191.
 Gray (Colin S.) : 49, 59.
 Grieco (Joseph M.) : 52, 59.
 Griswold (A.) : 356.
 Grosser (Alfred) : 407, 420.
 Grosser (Pierre) : 19, 131, 386.
 Guéhenno (Jean-Marie) : 420.
 Guzzini (Stefano) : 15, 49, 59, 60, 91, 108, 115, 195, 307, 392, 397, 416.

 Haas (Peter M.) : 356.
 Haass (Richard N.) : 327.
 Habermas (Jürgen) : 130, 137.
 Hagan (Joe D.) : 29.
 Hakan (Wiberg) : 356.
 Hallin (Daniel) : 327.
 Halperin (Morton H.) : 28.
 Hamilton (Keith A.) : 28.
 Hamilton (Keith) : 240.
 Hammar skjöld (Dag) : 288.

- Hampson (Fen Olson) : 296, 298.
 Hampson (Fen Osler) : 326, 329.
 Handel (Michael L.) : 356.
 Hanev (Patrick J.) : 29.
 Hanson (Stephen) : 386.
 Harries (Owen) : 140.
 Hart (Jeffrey) : 273.
 Hartog (François) : 386.
 Hasenclever (Andres) : 296.
 Hassner (Pierre) : 132, 137, 327.
 Haufner (Virginia) : 239.
 Hein (Piet) : 335.
 Held (David) : 130.
 Henley (John S.) : 242.
 Henninger (Laurent) : 330.
 Henrikson (A.K.) : 420.
 Heo (Uk) : 272.
 Hermann (Charles) : 14, 28, 357.
 Hérodote : 122, 137.
 Herz (John) : 60.
 Heuser (Beatrice) : 385.
 Hey (Jeanne A.K.) : 29, 100, 108.
 Hibou (Béatrice) : 107.
 Hill (Christopher) : 108, 408, 418, 420.
 Hintze (Otto) : 54.
 Hirsch (M.) : 356.
 Hitchens (Christopher) : 134.
 Hitler (Adolf) : 362, 373, 379, 387.
 Hoadley (J.S.) : 356.
 Hobbes (Thomas) : 143, 194.
 Hocking (Brian) : 27, 28, 234, 240, 420.
 Hoepken (Wolfgang) : 386.
 Hoffmann (Stanley) : 60, 420.
 Holl (Otmar) : 356.
 Holland (Martin) : 420, 421.
 Holm (Ulla) : 33.
 Holsti (Kalevi J.) : 108.
 Holsti (Ole R.) : 210.
 Homère : 137.
 Hong (M.) : 356.
 Hopf (Ted) : 66, 71, 72, 87.
 Hopmann (P.Terrance) : 297.
 Horowitz (Shale A.) : 272.
 Horsman (Matthew) : 356.
 Hossein (Ishtiaq) : 398.
 Houghton (David) : 386.
 Howard (Michael) : 327.
 Hudson (Michael) : 298.
 Hudson (Valerie H.) : 28.
 Hüll (Otmar) : 354, 356, 358.
 Hume (Cameron) : 297.
 Huntington (Samuel P.) : 19, 20, 106, 108.
 Hurrell (Andrew) : 399, 419, 420, 421.
 Hussein (Saddam) : 248.
 Ikenberry (G.John) : 61, 297.
 Ikle (Fred Charles) : 240.
 Impagliazzo (Marco) : 297.
 Isernia (Pierangelo) : 210.
 Ivic (Pavle) : 386.
 Jackson ((Robert H.)) : 108.
 Jacobs (Laurence R.) : 210.
 Jacobson (Harold Karan) : 29, 190.
 Jalan (Bimal) : 356.
 James (Alan) : 238, 239, 240, 242.
 Jaruzelski (général) : 139.
 Jean (Carlo) : 327, 329.
 Jennings (A.) : 242.
 Jensen (Kenneth M.) : 241.
 Jentleson (Bruce W.) : 328, 386.
 Jervis (Robert) : 28, 51, 60, 85, 87, 94, 95, 108, 109, 120, 137, 386.
 Joffé (Georges) : 420.
 Johnson (Joseph E.) : 238.
 Johnston (Alastair I.) : 49, 60.
 Johnson Bagby (Laurie M.) : 115, 137.
 Jones (C.O.) : 171, 176, 190.
 Jørgensen (Knud Erik) : 66, 67, 87, 88, 421.
 Josselin (Daphne) : 28, 136.
 Jung (Dietrich) : 15, 98, 109.

- Kadhafi (Muhammad) : 248.
 Kahler (Miles) : 240.
 Kahn (Herman) : 307.
 Kanet (Roger) : 297.
 Kant (Emmanuel) : 130, 133, 136, 137, 148, 194.
 Kanter (Arnold) : 28.
 Kantorowicz (Ernst) : 118, 137.
 Kaplan (Robert) : 382.
 Karsh (Efraim) : 386.
 Kassim (Hussein) : 190.
 Katzenstein (Peter J.) : 84, 87, 109, 327, 357, 421.
 Kaufman (Burton I.) : 272.
 Kaufman (William W.) : 307, 327.
 Kaufmann (Johan) : 240.
 Kautilya : 141.
 Kautsky (John) : 164.
 Kegley (Charles Jr.) : 14, 28, 190, 357.
 Kennan (George F.) : 60, 209, 240, 309.
 Kennedy (John F.) : 204, 331.
 Kennedy (Laurel) : 379, 386.
 Kennedy (Paul M.) : 245, 272, 366.
 Keohane (Robert O.) : 28, 84, 87, 156, 164, 246, 272, 356, 357, 420.
 Kessler (Marie-Christine) : 17, 28, 203, 272, 419.
 Key (Valdimer Orlando) : 197, 210.
 Khalilzad (Zalmay M.) : 327.
 Khong (Yuen Foong) : 95, 109, 387.
 Kimaro (Sadiko) : 296.
 Kindleberger (Charles P.) : 246, 272.
 Kissinger (Henry A.) : 28, 39, 40, 60, 77, 140, 147, 165, 307, 384.
 Klöti (Ulrich) : 357.
 Klotz (Audie) : 117, 126, 137, 190.
 Kolodziej (Edward) : 297.
 Kopstein (Jeffrey) : 386.
 Korany (Bahgat) : 28, 100, 109.
 Kowert (Paul) : 88.
 Krasner (Stephan) : 297.
 Krasner (Stephen D.) : 60, 84, 87, 128, 138, 146, 165, 190.
 Kratochwil (Friedrich) : 109, 165.
 Krause (Keith) : 109.
 Kremenyuk (Victor) : 297.
 Krippendorff (Ekkehart) : 109.
 Kristol (Irving) : 140.
 Kubáľková (Vendulka) : 88.
 Kull (Steven) : 327.
 Kunz (Diane B.) : 272.
 Kupchan (Charles A.) : 52, 61.
 Kurbalija (Jovan) : 240.
 Kürti (László) : 387.
 Kydd (Andrew) : 61.
 La Balme (Natalie) : 17, 210.
 Lake (David A.) : 61, 271.
 Langhorne (Richard) : 28, 240.
 Lapid (Yosef) : 109.
 Laroche (Joseph) : 387.
 Larson (Deborah Welch) : 95, 109.
 Larson (Henrik) : 110.
 Lascoumes (Pierre) : 186, 190.
 Latouche (Daniel) : 242.
 Laurens (Henry) : 387.
 Layne (Christopher) : 141, 329.
 Le Prestre (Phillipe G.) : 28.
 Leander (Anna) : 33, 60.
 Leca (Jean) : 191.
 Leigh-Phippard (Helen) : 241.
 Leggold (Joseph) : 388.
 Lequesne (Christian) : 190, 241.
 Lévinas (Emmanuel) : 134.
 Levite (Ariel E.) : 328.
 Levy (Jack) : 387.
 Levy (Marc) : 356.
 Light (Margot) : 29.
 Lippmann (Walter) : 196, 197, 199, 210.

- Liu (Xiaohong) : 387.
 Locke (John) : 148, 194.
 Lockhart (Douglas G.) : 357.
 Lodge (Juliet) : 297.
 Long (David) : 400, 421.
 Lowenthal (David) : 357.
 Luckmann (Thomas) : 66, 87.
 Lund (Michael) : 297.
 Lundestad (Gail) : 375.
 Luttwak (Edward N.) : 245, 272, 328.
 Lych (Cecilia) : 190.
 Lynch (Cecelia) : 117, 138.
 Lynn-Jones (Scan M.) : 119, 136.
 Lyons (Terrance) : 296.

 Mac Donald (John) : 239.
 Macdonald Scot : 387.
 Madsen (Richard) : 387.
 Malcolm (Noël) : 382.
 Malm (Krister) : 359.
 Mandela (Nelson) : 289.
 Manners (Ian J.) : 421.
 Marcussen (Martin) : 71, 74, 81, 88.
 Marquis (Susan L.) : 328.
 Marshall (Andrew) : 356.
 Marshall (George C.) : 314.
 Marshall (Peter) : 235, 241.
 Masswood (Javed) : 272.
 Mastanduno (Michael) : 61.
 Mathews (Jessica T.) : 241.
 Matlosa (Khabele) : 357.
 May (Ernest) : 387.
 Mayall (James) : 421.
 Mayer (Peter) : 296.
 McAlister (Melani) : 387.
 McElroy (Robert W.) : 126, 138.
 McFarlane (S. Neil) : 421.
 McKee (David L.) : 357.
 McKersie (Robert) : 298.
 McLeod (Alex) : 15, 117, 185, 312, 416.
 McPherson (Melissa) : 329.
 McSweeney (Bill) : 77, 88.

 Mearsheimer (John J.) : 33, 46, 61, 308, 328.
 Médard (Jean-François) : 102, 110.
 Melissen (Jan) : 240, 241.
 Menon (Anan) : 190.
 Mény (Yves) : 190.
 Merle (Marcel) : 29.
 Mermet (Laurent) : 296.
 Mertus (Julie) : 387.
 Miller (Steven E.) : 119, 136.
 Milliken (Jennifer) : 110.
 Milosevic (Slobodan) : 371.
 Mintz (Alex) : 29.
 Misser (François) : 272.
 Mitterrand (François) : 81, 139, 140, 207, 208, 362, 365.
 Modelski (George) : 237, 241.
 Moeller (Robert) : 388.
 Mohsen-Finan (Khadija) : 297.
 Monroe (Alan) : 205, 210.
 Montville (Joseph V.) : 241.
 Moon (Bruce E.) : 110.
 Moravcsik (Andrew) : 148, 149, 165.
 Morgan (Roger) : 15, 29.
 Morgenthau (Hans J.) : 33, 38, 42, 43, 49, 61, 115, 138, 141, 144, 145, 147, 152, 165, 181, 195, 210, 307.
 Mouritzen (Hans) : 44, 61.
 Mowat (Robert Balmain) : 241.
 Mühlenhöyer (Emmanuelle A.C.) : 29.
 Muldoon Jr (James P.) : 238, 242.
 Muller (Pierre) : 170, 190.
 Munslow (Alun) : 388.

 Nacos (Brigitte L.) : 210.
 Neack (Laura) : 29, 108, 110.
 Neu (Charles) : 388.
 Neuman (Stephanie G.) : 107, 110.
 Neumann (Iver B.) : 59, 61, 88.
 Newman (D.) : 357.
 Nicolson (Harold) : 229, 241.

- Nielson (Jonathan) : 388.
 Nincic (Miroslav) : 165, 388.
 Ninkovich (Frank) : 388.
 Nixon (Richard) : 77.
 Nonneman (Gerd) : 353.
 Nuechterlein (Daniel) : 146, 165.
 Nye (Joseph S.) : 18, 129, 138, 141, 246, 272, 328.
 Nyerere (Julius) : 289.
 O'Thuathail (Gearoid) : 388.
 Offenstadt (Nicolas) : 131, 138.
 Onuf (Nicholas G.) : 65, 68, 88, 161.
 Orme (John) : 328.
 Orr (James) : 388.
 Osgood (Robert E.) : 147, 165, 307, 328.
 Owens (William A.) : 328.
 Packer (Steven) : 354.
 Page (Benjamin I.) : 200, 201, 202, 205, 210, 211.
 Palmerston (Lord) : 141.
 Panagariya (A.) : 419.
 Papadakis (Maria) : 357.
 Pape (Robert A.) : 328.
 Paret (Peter) : 328.
 Park (C.I.) : 357.
 Passmore : 384.
 Patry (Jean-Jacques) : 327.
 Paul (Joel R.) : 271.
 Paulmier (Thierry) : 328.
 Payne (Anthony) : 354, 355, 357, 358, 419.
 Pearce (Kimber C.) : 272.
 Perroux (François) : 246.
 Persico (Joseph E.) : 329.
 Pétain (Philippe) : 75.
 Peterson (John) : 420.
 Pfetsch (Frank) : 297.
 Piccoli (Wolfgang) : 98, 109.
 Piening (Christopher) : 421.
 Pinochet (général) : 147.
 Piper (D.C.) : 29.
 Plantey (Alain) : 140.
 Platon : 353.
 Plischke (Elmer) : 238, 241.
 Poirier (Lucien) : 305, 329.
 Polanyi ((Karl)) : 252, 273.
 Porter (Tony) : 239.
 Posen (Barry R.) : 61, 309, 329.
 Powell (Colin) : 301, 329.
 Powlick (Philip) : 206, 211.
 Price (Richard) : 58, 329.
 Pruitt (Dean) : 297.
 Putnam (Robert D.) : 29, 182, 190, 241.
 Quandt (William) : 297, 369, 388.
 Racicot (Jean-Philippe) : 241.
 Raker (R.) : 357.
 Räther (Heinz) : 385.
 Rawls (John) : 130, 138.
 Read (R.) : 354.
 Reagan (Ronald) : 120, 126.
 Reckwitz (Andreas) : 110.
 Regelsberger (Elfriede) : 421.
 Reitano (Richard) : 238, 242.
 Reno (William) : 110.
 Resis (Albert) : 388.
 Revel (Jacques) : 386.
 Rey (Alain) : 304, 329.
 Richard (Thomas) : 122.
 Richardson (Jeremy J.) : 190.
 Ricoeur (Paul) : 131, 138.
 Ripley (Brian) : 110.
 Rittberger (Volker) : 296.
 Roederer-Rynning (Christilla) : 33.
 Rohan (duc Henri de) : 141.
 Ronfeldt (David) : 325.
 Roosevelt (Franklin D.) : 196, 203, 204.
 Rosamond (Ben) : 421.
 Rosati (Jerel A.) : 29, 95, 110.
 Rose (Gideon) : 61.
 Rosenau (James N.) : 14, 28, 29, 61, 357.
 Rosenau (James) : 165, 182, 191.

- Rosoux (Valérie-Barbara) : 131, 138, 362, 388.
 Ross (George) : 245.
 Rostow (Walt W.) : 246, 272.
 Rothchild (Donald) : 296.
 Rothstein (Robert L.) : 357.
 Rouhana (Nadim N.) : 241.
 Roussseau (Jean-Jacques) : 143.
 Roy (Martin) : 241.
 Rubin (Jeffrey Z.) : 297, 298.
 Ruggie (John Gerard) : 66, 88, 228, 231, 240, 242.
 Rummel (Reinhardt) : 421.
 Rutan (Gerard F.) : 242.
 Rynning (Sten) : 15, 55, 61, 91, 115, 195, 307, 392, 397, 416.
 Sainteny : 379.
 Sandole (Dennis) : 297.
 Sapin (Burton M.) : 27.
 Saunders (Harold) : 297.
 Schain (Yossi) : 125.
 Schechter (Michael G.) : 242.
 Schell (Orville) : 388.
 Schelling (Thomas C.) : 177, 191, 217, 242, 307, 329.
 Schlesinger (Arthur Jr.) : 196.
 Schlichte (Klaus) : 97, 98, 110.
 Schmitt (Carl) : 134, 138, 181.
 Schneider (Gerald) : 61.
 Schoutheete de Tervarent (Philippe de) : 421.
 Schwartz (Herman) : 358.
 Schweller (Randall L.) : 45, 46, 48, 62.
 Sebenius (James) : 298.
 Shacochis (Bob) : 329.
 Shapiro (Michael J.) : 134, 136.
 Shapiro (Robert Y.) : 200, 201, 202, 205, 210, 211.
 Shue (Henry) : 127, 138.
 Sieber (Margret) : 358.
 Sievert (Holger) : 110.
 Simmel (Georg) : 276.
 Simon (Herbert A.) : 178, 191.
 Simons (W.E.) : 327.
 Simpson ((Martin W. III) : 29.
 Sisk (Timothy) : 298.
 Sjöstedt (Gunnar) : 298.
 Sjursen (Helen) : 420.
 Slaughter (Anne-Marie) : 131, 138.
 Smith (Andy) : 174, 190, 191.
 Smith (Karen E.) : 29.
 Smith (Michael) : 421.
 Smith (Steve) : 63, 84, 88, 189, 191, 400, 419.
 Smith (Tony) : 120, 125, 138.
 Smouts (Marie-Claude) : 27, 29, 137, 175, 181, 183, 189, 191, 239, 242, 270.
 Sniderman (Paul M.) : 211.
 Snyder (Glenn) : 298.
 Snyder (Jack) : 36, 52, 53, 62.
 Snyder (Richard C.) : 27, 62, 164.
 Soetendorp (Ben) : 421.
 Sofer (Sasson) : 242.
 Sondermann (Fred) : 165.
 Spector (Bertram I.) : 298.
 Spiegel (S.L.) : 418.
 Spence (D.) : 421.
 Spero (Joan Edelman) : 273.
 Spirtas (Michael) : 164.
 Staline (Josef) : 75.
 Starr (Harvey) : 357.
 Steinbruner (John D.) : 62.
 Steiner (Zara) : 358.
 Stephens (John D.) : 101, 107.
 Stevenson (Garth) : 242.
 Stibbe (Matthew) : 388.
 Stiglitz (Joseph Eugene) : 358.
 Stoessinger (John) : 335, 358.
 Stopford (John M.) : 242.
 Strange (Susan) : 124, 138, 242, 246, 273.
 Streeten (Paul) : 358.
 Strobel (Warren P.) : 211, 329.
 Sullivan (Earl) : 238, 242.
 Surel (Yves) : 190.
 Sutton (Paul) : 358.
 Sylvan (Donald) : 389.

- Tai (Hue-Tam Ho) : 387.
 Talbott (Strobe) : 242.
 Taliaferro (Jeffrey W.) : 46, 62.
 Tardy (Thierry) : 329.
 Tarkka (Jukka) : 358.
 Taylor (Jeremy) : 242.
 Tellis (Ashley J.) : 329.
 Terchek (R.J.) : 29.
 Tertrais (Bruno) : 329.
 Tetlock (Philip) : 385, 389.
 Thies (Wallace J.) : 329.
 Thoënis (Jean-Claude) : 190, 191.
 Thomas (Clive Y.) : 358.
 Thomas (George, M.) : 217, 238, 242.
 Thomas (Hubert Jean-Pierre) : 329.
 Thompson (Willard S.) : 241, 389.
 Thuan (Cao-Huy) : 118, 137.
 Thucydide (Hérodote) : 115, 116, 122, 137, 141, 143, 331.
 Thurow (Lester C.) : 245, 273.
 Tilly (Charles) : 111.
 Tismaneanu (Vladimir) : 389.
 Tocqueville (Alexis de) : 194, 211.
 Todorova (Maria) : 389.
 Toffler (Alvin) : 318, 330.
 Toffler (Heidi) : 318, 330.
 Tonra (Ben) : 19, 255, 401.
 Touval (Saadia) : 298.
 Touzard (Hubert) : 296.
 Tow (W.) : 422.
 Trainor (Bernard E.) : 323.
 Trygve (Mathisen) : 358.
 Tsalik (Svetlana) : 355.
 Tucker (Robert W.) : 140, 328.
 Tufte (Edward R.) : 355.
 Vagts (Alfred) : 330.
 Vallée (Olivier) : 272.
 Van de Merwe (Hugo) : 297.
 Van Evera (Stephen) : 51, 53, 62.
 Vasconcelos (Alvaro) : 419.
 Vasquez (John) : 191.
 Védrine (Hubert) : 82, 193, 195, 411, 412, 422.
 Vennesson (Pascal) : 19, 128, 193, 325, 330.
 Verhey (Jeffrey) : 389.
 Vernant (Jean-Pierre) : 122.
 Vertzberger (Yaacov) : 389.
 Vital (David) : 358, 359.
 Vogler (John) : 418.
 Vogt (Margaret) : 298.
 Vondosenrode (S.) : 357.
 Voss (James) : 389.
 Wæver (Ole) : 33, 40, 59, 61, 63, 66, 88, 111.
 Walker (R.B.J.) : 111, 163.
 Wallace (Helen) : 191, 420.
 Wallace (William) : 28, 100, 107, 108, 136, 191, 192, 240, 420.
 Wallerstein (Immanuel) : 69, 88.
 Wallis (Roger) : 359.
 Walt (Kenneth H.) : 33, 44, 46, 62.
 Walt (Stephen M.) : 44, 62.
 Walton (Richard) : 298.
 Waltz (Kenneth) : 115, 138, 143, 163, 165, 181, 192, 307, 309.
 Walzer (Michael) : 138.
 Waterbury (John) : 298.
 Watson (Adam) : 242.
 Weber (Max) : 54.
 Weisfelder (Richard F.) : 397.
 Weiss (Thomas) : 421.
 Welch (David) : 62.
 Weldes (Jutta) : 71, 77, 88, 152, 153, 166.
 Wendt (Alexander) : 49, 50, 63, 66, 67, 68, 75, 76, 85, 88, 89, 111, 141, 152, 153, 155, 156, 158, 159, 160, 161, 163, 166, 186, 192.
 Wessels (Wolfgang) : 421.
 Westlake (Martin) : 359.
 White (Brian) : 15, 27, 111, 419, 422.

White (John P.) : 327.
Whitman (Roger G.) : 421.
Wiener (Antje) : 66, 67, 87, 88.
Wight (Martin) : 58, 63, 114,
138, 159.
Williams (Mary) : 386.
Wilson (Keith) : 389.
Wilson (Woodrow) : 120.
Wittkopf (Eugene) : 190.
Wivel (Anders) : 111.
Wohlforth (William C.) : 55, 58,
63, 330.
Wolfers (Arnold) : 42, 46, 48, 63,
95, 142, 166.
Woodward (Bob) : 323.
Worrell (Delisle) : 359.
Zakaria (Fareed) : 54, 63.
Zartman (I. William) : 19, 229,
296, 298, 299.
Zelikow (Philip) : 146, 189.
Zielonka (Jan) : 420.
Zoller (Elizabeth) : 192.

Index des exemples

- Acteurs économiques privés : 135, 147, 183, 188, 218, 223-227, 243, 251, 253-255, 258, 292.
- Acteurs illégaux / criminels : 183, 218.
- Acteurs non étatiques : 18, 22-23, 133, 155, 171, 183, 206, 218, 226-227, 235, 292-293, 311.
- Acteurs religieux : 22, 183, 293.
- Acteurs sub-étatiques : 23, 188, 221.
- Afghanistan : 301-302, 317.
- Afrique : 80, 93, 97-98, 102, 135, 207, 243, 249, 263, 289, 312, 372, 380, 391, 393, 394.
- Afrique du Sud : 126, 293, 393, 415.
- ALENA : 252, 266, 391, 404, 409-410.
- Algérie : 257, 281, 293, 362-363.
- Allemagne : 48, 80-82, 126, 158, 160, 258, 265, 315, 350, 362-364, 369-376, 381, 392, 393, 399, 402-403, 405-406.
- Amérique latine : 20, 93, 252, 263.
- Andorre : 339.
- Angola : 262, 287, 393.
- Arabie Saoudite : 254, 257, 259, 402.
- Argentine : 270, 287, 398, 405.
- ASEAN (Association des Nations du Sud-Est asiatique) : 394, 406, 415.
- Asie : 23, 71, 93, 245, 252, 314, 374, 391.
- Asie centrale : 260.
- Attentats du 11 septembre 2001 : 294, 368, 374, 410.
- Australie : 223, 262.
- Autriche : 350, 364.
- Balkans / Europe balkanique : 17, 127, 363, 371, 382, 399, 406, 408, 412, 414-415.
- Bangladesh : 338.
- Banque mondiale : 155, 264, 334, 343-346, 414.
- Barbade : 334, 343.
- Belgique : 349-350, 402.
- Birmanie : 406, 415.
- Bosnie : 193, 204, 317, 322, 382.
- Brésil : 48, 270, 398, 404.
- Brunei : 334.
- Bulgarie : 372.
- Burundi : 289.
- Cambodge : 258, 316.

- Canada : 223, 262.
 Caraïbes : 334, 340, 346.
 CARICOM (Communauté des Caraïbes) : 391.
 CEDEAO (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest) : 282, 402, 404.
 Chili : 147, 287.
 Chine : 140, 246-259, 266, 269, 285, 295, 363-364, 371-376.
 Chypre : 392.
 CICR (Comité international de la Croix-Rouge) : 155, 202.
 Commonwealth : 202, 342-343.
 Conflit israélo-arabe : 281-287, 292, 369, 371, 398, 411.
 CCA (Conseil de Coopération Arabe) : 393.
 CCG (Conseil de Coopération du Golfe) : 393.
 Congo-Brazzaville : 392.
 Congo-Kinshasa : 257, 262, 393.
 Corée du Nord : 393.
 Corée du Sud : 393.
 Croatie : 373, 412.
 Cuba / crise des missiles : 37, 153, 176-177, 247-248, 335-336, 394.
 Danemark : 99, 335, 349, 410.
 ECOMOG (Force ouest africaine d'interposition) : 402-404, 408.
 Égypte : 160, 260, 284, 288, 365, 405.
 Entre-deux-guerres : 42, 369, 374.
 Espagne : 279, 338, 402-403.
 États-Unis : 40, 72-82, 120-125, 140-141, 145-147, 177, 201-205, 219-221, 231-232, 246-247, 252, 256-263, 268, 283-284, 286-287, 294, 301, 314-317, 323, 366-367, 373, 376-393, 403-404.
 États du Nord : 26, 100-103, 123-127.
 États occidentaux : 20, 93, 123, 125-131, 218, 248, 259, 374, 383.
 États du Sud / en développement : 15, 26, 73, 93-94, 99, 100-106, 124, 341.
 Éthiopie : 260.
 Europe de l'Est / Europe centrale et orientale : 17, 95, 263, 408.
 Europe occidentale : 95, 99, 103-104, 131, 258, 316, 363, 369, 373-374, 391.
 Fidji : 334.
 Fonds monétaire international (FMI) : 264, 343.
 France : 55, 65, 75-83, 97, 117, 131, 139-140, 158, 177, 202, 206-208, 219, 228, 250, 265, 281, 302, 313-317, 364-377, 393, 399, 402, 405, 411.
 G7/G8 : 188, 243, 263, 269, 412, 414.
 Gibraltar : 279.
 Grande-Bretagne : 48, 71, 99, 141, 145, 202, 250, 279, 364-365, 393, 399, 402-403.
 Grèce : 316, 350, 402, 417.
 Grèce Antique : 50, 115-117, 122.
 Groupe de contact : 289, 399.
 Guerre froide : 55, 82, 131, 151, 245, 263, 266, 306, 309, 376, 392.
 Guerre froide (fin) : 81-83, 93, 95, 127-134, 151, 245, 250, 263-266, 281, 288, 307, 309-310, 314, 318.
 Guerre d'Algérie : 131.
 Guerre de Corée : 286, 361.
 Guerre du Golfe : 140-141, 207, 284, 301, 318, 323, 410.
 Guerre Irak-Iran : 248, 281.
 Guerre mondiale (première) : 40, 278, 281, 368, 372-376.

Guerre mondiale (seconde) : 40.
 101, 152, 196, 278, 322, 367-
 369, 374, 381.
 Guerre du Péloponnèse : 50, 115-
 117, 331.
 Guerre du Viêt-nam : 323.
 Haïti : 302 : 317, 392, 415.
 Haut-Karabakh : 260.
 Hongrie : 372-374.
 Inde : 248, 279.
 Irak : 248, 260, 281, 317, 374.
 Iran : 106, 257, 260.
 Irlande : 331, 350, 402, 417.
 Israël : 158, 260, 281, 283, 287,
 315, 348, 373, 393.
 Italie : 399, 405.
 Jamaïque : 101.
 Japon : 20, 132, 160, 252, 255,
 315, 363, 372-373.
 Jordanie : 23, 260, 285, 365, 402.
 Kosovo : 193, 204, 317, 410.
 Koweït : 102.
 Kurdistan : 260.
 Liban : 364.
 Liberia : 282, 392, 402, 408.
 Liechtenstein : 334.
 Libye : 248, 406.
 Luxembourg : 349, 402-403.
 Macédoine : 350, 417.
 Maghreb : 140, 404.
 Malaisie : 23.
 Maroc : 281.
 Médias : 198, 225-226, 232-233,
 277, 292, 311, 319-320.
 Méditerranée : 23, 413-415.
 MERCOSUR : 397-405, 409.
 Mexique : 266, 291, 410.
 Monaco : 334-335.
 Monde musulman : 20, 102.
 Mozambique : 293.

Namibie : 287, 289.
 Nicaragua : 392.
 Nigeria : 48, 283, 404, 408, 415.
 OCDE (Organisation de coopéra-
 tion et de développement éco-
 nomique) : 255, 259, 264, 334.
 OIG (Organisations internationales
 gouvernementales) : 155, 225-
 226, 255, 259, 264, 341-344.
 OMC (Organisation mondiale du
 commerce) : 180, 225, 247,
 256, 263, 266, 269, 277, 340-
 343.
 ONG (Organisations non gouver-
 nementales) : 17, 133, 171,
 183, 226, 293, 311, 341.
 ONU (Organisation des Nations
 unies) : 82, 180, 193, 197, 229-
 230, 262-264, 276, 278, 288-
 289, 311, 317, 341-343.
 OSCE (Organisation pour la sécu-
 rité et la coopération en Eu-
 rope) : 341.
 OUA (Organisation de l'unité afri-
 caine) : 393.
 OTAN (Organisation du Traité de
 l'Atlantique Nord) : 79-80, 82,
 156, 249, 259-260, 341, 398.
 Pacte Andin : 391.
 Pakistan : 279.
 Palestine : 158, 243, 260-261,
 404, 414.
 Pays arabes : 248, 260, 283, 285,
 394, 403-404, 413.
 Pays-Bas : 350, 403.
 Pays occidentaux : 295, 312, 321.
 Pologne : 363, 373.
 Portugal : 349, 402, 405.
 Proche et Moyen-Orient : 140,
 158, 259-261, 279, 281, 284,
 287-288, 364-371, 393, 398,
 406, 408.
 Québec : 23, 410-411.

- République tchèque : 249.
 Rome Antique : 122, 367.
 Russie : 145, 207, 257, 378, 381, 399, 414.
 Rwanda : 207, 289, 302, 317, 322, 392, 406.
 SADC : 393, 397.
 Sahara occidental : 281-282.
 Saint Empire Romain Germanique : 367.
 Salvador : 392.
 San Marin : 334.
 Scandinavie : 410.
 Serbie : 363, 371-373.
 Sierra Leone : 260, 341, 404, 408.
 Singapour : 257.
 Slovaquie : 249.
 Slovénie : 406, 412.
 Somalie : 204, 207, 317, 320, 392, 406.
 Soudan : 260.
 Syrie : 260, 287, 316.
 Swaziland : 334.
 Tadjikistan : 293.
 Taïwan : 246, 257.
 Tchétchénie : 260, 415.
 Thaïlande : 270.
 Tibet : 375.
 Timor-Oriental : 334, 402.
 Traité de Versailles : 42, 186, 219, 373.
 Traités de Westphalie : 92, 141, 367.
 Turquie : 260, 316, 393.
 Ukraine : 374.
 Union européenne : 73, 82-83, 173-175, 180, 222, 247-248, 256, 265-266, 277, 279-280, 302, 332, 340, 347-349, 391-392, 395-397, 401-409, 414-417.
 UMA (Union du Maghreb arabe) : 282, 397.
 Union Soviétique : 55, 73-75, 81-83, 153-154, 160, 248, 258-259, 265-266, 269, 277-279, 302, 347-349, 365, 376, 392, 396-397, 401-408, 414-417.
 Vatican : 287.
 Viêt-nam : 147, 200, 320, 361, 374, 375, 381, 394.
 XIX^e siècle : 92, 218, 223, 249, 316.
 Yougoslavie / ex-Yougoslavie : 193, 208, 243, 249, 258, 263, 302, 317, 371.
 Zaïre : 392, 415.

*Transcodé et achevé d'imprimer
par l'Imprimerie Floch
à Mayenne, en avril 2002.
Dépôt légal : mai 2002.
Numéro d'imprimeur : 53948.
Imprimé en France.*

Qu'est-ce qu'une politique étrangère aujourd'hui ? Depuis la publication, dans les années 1970 et 1980, des travaux restés classiques de Graham Allison ou de James Rosenau sur cette question, de nombreuses évolutions sont intervenues. La fin de la guerre froide, la mondialisation des échanges, l'intégration régionale ou l'essor de la dimension éthique, entre autres, nous imposent une triple prise de conscience.

En premier lieu, la nécessité croissante de renouveler les approches : quels outils conceptuels mobiliser pour comprendre la politique étrangère au XXI^e siècle ?

La transformation des pratiques ensuite : où commence et où s'arrête la politique étrangère, à l'heure de la diplomatie commerciale, de la diplomatie des droits de l'homme, de la diplomatie de l'environnement, etc. ?

Enfin, la multiplication des contraintes qui pèsent sur les décideurs : la politique étrangère n'est pas libre, ni toujours « proactive ». Elle demeure plus que jamais cette politique publique si particulière, chargée de gérer dans le même temps des paramètres externes (rapports de force internationaux, stratégies déployées par des acteurs transnationaux...) et un « front domestique » composé de limitations institutionnelles ou culturelles, comme de pressions émanant de différents groupes sociaux.

Cet ouvrage présente un bilan de la recherche théorique en matière de politique étrangère, prend acte du renouveau de la réflexion et fournit un guide de réflexion aux praticiens.

ONT CONTRIBUÉ À L'OUVRAGE : Dario Battistella, Gwy Carron de La Carrière, Frédéric Charillon, Ariel Colonomos, Guillaume Devin, Pierre Grosser, Stefano Guzzini, Dietrich Jung, Marie-Christine Kessler, Natalie La Balme, Alex MacLeod, Sten Rynning, Ben Tonra, Pascal Vennesson, J. William Zartman.



9 782724 608663

mai 2002

Prix : 16 €

ISBN : 2-7246-0866-6



949 740.5