POLITIQUE INTERNATIONALE

Séance 1 : Théories et sociologie politique des relations internationales

Approche juridique et normative, et quelque peu naïve de la politique internationale car elle comprend que les relations internationales découlent des règles de droit, mais les acteurs des relations internationales ne respectent pas toujours les règles de droit
Droit international dit que tous les États sont souverains et égaux =/= les États sont plus ou moins des États, et il existe une hiérarchie internationale des États

Pas un cours d'histoire des relations internationales, ne s'intéresse pas au déroulement de l'Histoire
Pas un cours sur l'actualité des relations internationales

Objectif est de fournir des outils pour développer une analyse critique de l'actualité politique internationale
Il s'agit d'apprendre à appréhender de manière critique/problématique la politique internationale

1. Penser l'ordre politique international

On va chercher à **dégager des récurrences de la politique internationale** = ambition théorique
On va chercher **à rendre compte des contraintes sociales qui pèsent sur le cours des relations internationales, sur les acteurs de la politique internationale et sur leurs pratiques**
= qu'est-ce qui structure la politique internationale ?

Qu'est-ce que la politique internationale ?
Définition inspirée de Weber, *Le savant et le politique* : *« C'est l'ensemble des efforts faits en vue de participer au pouvoir ou d'influer sur sa répartition à l'extérieur des frontières nationales »*
Mot important est *pouvoir* = défini par Weber comme la **capacité à imposer sa volonté à autrui**, même contre des résistances
La domination est une modalité particulière du pouvoir, lorsqu'il est accepté et considéré comme légitime

Hans Morgenthau, considéré comme l'un des fondateurs de la discipline des relations internationales, auteur canonique des relations internationales, courant réaliste
"International politics, like all politics, is a struggle for power"

Etude des transformations de la guerre, du développement des acteurs et des flux transnationaux, lutte contre la prolifération des armes nucléaires, institutionnalisation d'une politique étrangère européenne, idée que la promotion de la démocratie est un facteur de paix
Dans quelle mesure les organisations internationales façonnent et influencent la politique internationale ?
Que reste-t-il de la puissance des États à l'heure de la mondialisation ?
Quels sont les fondements et les limites de la puissance militaire US ?
Le 11 septembre 2001 a-t-il changé le monde ?

Que veut dire ordre ? = vie politique internationale n'est pas totalement chaotique, en cela qu'il y a une certaine logique dans la manière dont les choses fonctionnent
Comment un monde d'États souverains peut être vu comme un système qui fonctionne de manière relativement organisée ?
A ne pas confondre avec société internationale : le développement d'une communauté internationale signifie que certaines limites sont placées dans la manière dont les conflits se déroulent (Conventions de Genève)
= une chose ordonnée n'est pas forcément une chose pacifique
= il peut y avoir une certaine logique dans la manière dont les choses fonctionnent, mais les forces à l'œuvre peuvent pousser les États à entrer en concurrence/conflit

L'espace politique international est un espace fortement inégalitaire et hiérarchisé, et que la communauté internationale n'existe pas
= structure même de l'espace international qui explique en partie la régularité des conflits entre les États

Autres acteurs certes (ONG, TNC, groupe terroriste), mais les États les plus puissants restent les acteurs les plus structurants/importants de l'espace international

2. Une sociologie politique de l'international

Les relations internationales recouvrent **une double dimension** : c'est d'abord un objet d'analyse, il renvoie à toutes les relations sociales qui se déroulent au-delà des frontières d'un État/d'un espace national
+ discipline universitaire et scientifique apparue au début du XX^{e} siècle

Réflexions sur la PI sont très anciennes
Existent tout au long de l'Histoire de la pensée politique
Un des premiers ouvrages est celui de Thucydide à la fin du V^{e} siècle avant JC : *La Guerre du Péloponnèse.*
On retrouve aussi des réflexions parmi les philosophes : Hobbes, Hume, Kant = l'international n'est pas au cœur de leur réflexion

Discipline est beaucoup plus récente, elle s'est plus ou moins institutionnalisée selon les pays
Lendemain de WW1, USA et UK, un savoir internationaliste s'est progressivement détaché de la philosophie, du droit ou de l'histoire
Dans les 1950s, notamment avec Morgenthau, aux USA, les Relations internationales se sont séparées de la science politique pour devenir une discipline autonome
= implique le développement d'outil et de méthodes spécifiques à l'étude des relations internationales
On considère que les outils ordinaires des sciences sociales sont inadaptés
= cette posture d'un savoir spécifique d'une discipline autonome est contre-productive
L'analyse des relations internationales a souffert de ce cloisonnement intellectuel
On peut dire que les relations internationales sont trop sérieuses pour être abandonnées aux seuls spécialistes des Relations internationales
= il faut ancrer l'étude des relations internationales dans la science politique et plus largement dans les sciences sociales (ce sont les mêmes problèmes qui se posent)

2.1. Les Relations internationales comme discipline

Le premier élément à retenir est de bien comprendre le principe qui justifie scientifiquement le développement d'une discipline autonome = pourquoi est-ce que ces relations sont très différentes des autres relations sociales ?
= il n'y a pas de Léviathan au niveau international, pas d'entité qui revendique avec succès le monopole de la violence physique légitime → état d'anarchie

Il n'y jamais eu qu'une seule théorie des relations internationales

- **Théorie réaliste**

Date des 1950s, considérée pendant longtemps comme l'approche largement dominante
Trois auteurs principaux : Morgenthau (*Politics among nations)*, Aron (*Paix et guerre entre les nations,* 1962), Waltz (*Theory of International Politics*)
Réalisme n'a jamais été une approche unifiée
Quatre propositions centrales :

- **Le stato-centrisme** : les États les plus puissants sont les acteurs principaux de la politique internationale

Souvent caricaturés, n'ont jamais dit qu'ils en étaient les seuls acteurs, les autres acteurs sont de simples instruments au sein des États les plus puissants (s'ils n'arrivent pas à les instrumentaliser, ces acteurs secondaires sont contournés)

- **L'hypothèse de l'acteur unitaire**, « l'État agit comme un seul homme »
- **L'égoïsme**
  État poursuit son propre intérêt national
- **Le rééquilibrage de la puissance, *balance of power* (Morgenthau)**
  Politique internationale est toujours marquée par des grandes inégalités de pouvoir et de puissance
  Idée d'un équilibre de la puissance est que les États vont essayer de rééquilibrer le/les État(s) dominant(s) pour éviter d'être dominé/envahi et de perdre en autonomie : augmenter sa puissance militaire ou faire des alliances avec d'autres États
  Idée qui s'illustre parfaitement par la Guerre froide, qui est une compétition économique/politique/militaire/culturelle/sportive/technologique entre deux États
  Les chefs d'État doivent passer des alliances pour assurer leur intérêt, indépendamment du régime politique ou du respect ou non des droits de l'Homme = ***realpolitik***
  Pour Waltz, la théorie de la politique internationale doit être une théorie de l'équilibre de la puissance : expliquer la récurrence dans le temps de l'équilibre de la puissance
  = politique étrangère de la France qui depuis DG cherche régulièrement à marquer sa différence avec les USA

- **Théorie libérale**

L'auteur central est Andrew Moravcsik
Les intérêts que les États défendent ne dépendent pas de la nature du système international mais des **intérêts/préférences des acteurs sociétaux infra-étatiques.**
= pour la théorie libérale, les lobbys, « l'opinion publique », les médias, les « experts » sont autant d'acteurs qui influent les relations internationales
= **la causalité va du national à l'international**

Article de Moravcsik qui porte sur la politique européenne de DG : politique ne s'explique pas par un désir de s'émanciper des USA et de se protéger de l'URSS (= hypothèses réalistes)
= politique européenne de la force qui s'explique par la mobilisation d'un groupe de pression particulier en France : les agriculteurs, qui constituaient pour DG une clientèle électorale importante
Les agriculteurs ont fait pression sur le gouvernement pour que la construction européenne soit liée à une PAC favorable aux intérêts des agriculteurs français
=/= pas une politique d'équilibre de la puissance

Distinction avec les réalistes sur trois points :

- **Acteurs principaux ne sont pas les acteurs les plus puissants** : ce sont les individus et les groupes privés les plus influents au sein des États les plus puissants
  États ne sont que des « courroies de transmission » des intérêts de la société civile
- Par conséquent, **l'État n'est pas un acteur unitaire doté d'un intérêt national**
  = les acteurs sociaux qui peuplent les États ont des intérêts/préférences différents, et sont en lutte pour imposer leurs intérêts à leur gouvernement
- Ce qui compte donc avant tout n'est pas les rapports de force entre les États ni leurs inégalités de puissance, mais **les préférences étatiques**, et donc in fine le régime politique des États compte.
  Hypothèse de la paix démocratique des libéraux

- **Approche constructiviste**

Approche qui connait un grand succès dans les 1990s
Constructivisme a été introduit par Nicholas Onuf, mais l'auteur qui a construit la théorie la plus solide est Alexander Wendt
Constructivisme est complexe, divers, pas facilement explicable

La politique internationale est déterminée, façonnée, contrainte, principalement par des idées partagées plutôt que par des forces matérielles
Les représentations sociales, les croyances, les perceptions et interprétations des acteurs de la politique internationale expliquent la politique internationale
= la réalité est socialement construite → la réalité est construite par les représentations des acteurs et par leurs catégories de pensée

"Anarchy is what states make of it", Wendt : ce qui compte ce n'est pas l'anarchie en elle-même, mais les idées qu'ont les acteurs de l'anarchie = si les acteurs changent d'idée sur l'anarchie, la politique internationale change

Les constructivistes ne s'intéressent pas aux idées strictement individuelles, ils s'intéressent aux idées socialement partagées = idées intersubjectives, qui se reproduisent dans le temps
Les intérêts des États ne doivent pas être une donnée de l'analyse, ce n'en est qu'un objet, il faut étudier les intérêts des États parce qu'ils peuvent changer
= idées partagées peuvent non seulement transformer les idées d'un État mais aussi leur identité

Exemple :
Constructivistes sont des **idéalistes**, au sens où ils considèrent que les idées sont causalement premières
= ce qui importe pour comprendre la politique internationale sont les idées qu'ont les États sur leurs rapports de force
Wendt constate que les USA se sentent moins menacés par les 500 armes nucléaires du UK que par les 5-10 armes nucléaires de la Corée du Nord : UK considéré comme des alliés/ennemis alors qu'une guerre est probable avec les nord-coréens ennemis/rivaux
Toute la question est de comprendre comme les États deviennent des amis ou des ennemis.

2.2 Les relations internationales comme objet d'étude sociologique

Depuis quelques années (fin 1990s) en France mais aussi dans les pays francophones (Belgique, Québec) mais aussi de plus en plus aux USA, au UK, des auteurs vont utiliser les outils/méthodes de l'Histoire et des sciences sociales pour expliquer les relations internationales
Ils vont renouveler l'analyse en sortant de la discipline.
On va aborder les relations internationales comme un objet d'étude et non pas comme une discipline
= sociologisation des relations internationales, il s'agit de s'appuyer sur les acquis des sciences sociales, et pas seulement sur le corpus des théories des Relations internationales

On fait des enquêtes empiriques, des enquêtes de terrain, des entretiens avec des acteurs privilégiés (diplomates, militaires)
= on va au plus près des acteurs et de leurs pratiques
= on s'intéresse aux individus qui font au quotidien la politique internationale : il faut s'intéresser à leur parcours, à leurs ressources, à leurs préférences, aux contraintes qui pèsent sur eux
= on va ainsi étudier la politique étrangère en s'appuyant sur les acquis de la sociologie de l'action publique, les organisations internationales en s'appuyant sur les acquis de la sociologie des organisations…
International souvent pensé en opposition au national, mais ces deux dimensions doivent être pensées ensemble : il faut s'intéresser à la compétition partisane interne ou au poids des groupes de pression pour comprendre la politique d'un État ; socialisation des militants pour comprendre leur action (voir comment leur trajectoire sociale est avant tout nationale)

Banalisation de l'étude des RI ne veut pas dire qu'on ignore complètement les théories traditionnelles des Relations internationales, mais on prolonge/renouvelle regard, on discute des concepts centraux de la discipline (État comme acteur, anarchie, équilibre de la puissance, intérêt national…)
On va voir aussi que cette démarche n'interdit pas de s'attaquer aux débats centraux de l'analyse des relations internationales : on va s'intéresser aux guerres, à la fabrication des politiques étrangères, à la « structure » de la politique internationale…

Cette approche se justifie en regardant les résultats + Morgenthau et Waltz eux-mêmes s'appuyaient sur Weber et Durkheim (piochent dans la sociologie)

Séance 2 : La fiction de l'intérêt national – Les déterminants de la politique extérieure

Il faut **mettre à distance deux concepts pour traiter des RI** :

- L'Etat comme acteur
- La notion d'intérêt national

Habituellement on explique la politique étrangère des Etats par l'action de l'Etat. Ou alors on réduit l'Etat de la personne de son dirigeant. On fait comme si l'Etat était doté d'intention, comme s'il calculait, comme s'il prenait des décisions, était doté de volontés. Ceci est la manière ordinaire d'expliquer les RI. On retrouve cela dans les médias, dans les discours, chez les « experts » et même les sociologues ont recours à cette simplification pour parler vite. Cette manière conduit à une **vision héroïque de la politique internationale**, réduite à un affrontement entre grands décideurs (ex : Kennedy contre Khrouchtchev). Cette manière routinière d'appréhender l'Etat, c'est aussi celle du droit international, qui considère l'Etat comme une personne morale, dotée d'un siège et d'une voix. Dans le prolongement de cette manière simple de faire, **on va considérer que la politique étrangère des Etats s'explique en termes d'intérêt national.** La France serait intervenue au Mali en 2013 parce qu'elle avait *intérêt* à sécuriser l'uranium au Niger/empêcher l'implantation de terroristes au Sahel.

Ces deux manières de faire sont de **redoutables obstacles à la compréhension de la politique étrangère des Etats**. Graham Allison Essence of Decision (1971).

1. L'intérêt de l'étude Allison de la crise des missiles de Cuba

La crise de missile apparait comme la première crise nucléaire de l'Histoire. Ce n'est pas la première fois qu'on utilise ou qu'on menace d'utiliser l'arme nucléaire (Japon + MacArthur en Corée en 1950). En 1962, E-U et URSS sont dotés de l'arme nucléaire et on crée des deux côtés une escalade nucléaire : c'est la première fois qu'on peut parler de « vulnérabilité réciproque ». C'est à la fin de cette crise qu'on va **commencer à penser à la fin de la prolifération des armes nucléaires**. Installation également du **téléphone rouge entre le Kremlin et la Maison Blanche**. La gestion de la crise apparait comme un modèle de rationalité. Graham Allison étudie en détail le processus de décision du côté américain et montre que ce n'est pas du tout rationnel. C'est une crise unique parce qu'extrêmement bien documentée. Le processus de décision est concentré à Washington et les décisions entre les décideurs américains ont été enregistrées, à leur insu. Le livre propose une dissection originelle, trois paradigmes différents. Il raconte la même histoire de trois points de vue différents.

- **Politique rationnelle (1)**
- **Politique organisationnelle (2)**
- **Politique bureaucratique (3)**

Son objectif est **de dynamiter, critiquer la plupart des travaux sur la politique étrangère des Etats de son époque**, qui repose sur le premier modèle d'analyse. (90% des travaux à l'époque parlent de l'intérêt général, il réfute cette préférence).

Contre l'idée de l'Etat comme acteur unitaire, il **montre que l'Etat n'est pas une entité monolithique**, il ne marche pas comme un seul homme, y compris lors de graves crises stratégiques. Derrière l'imagine unifiée de l'Etat, construite par les déclarations, les communiqués, se dissimulent **une multitude de conflits entre une multitude d'acteurs et de services bureaucratiques,** qui ont des intérêts différents, des idées différentes, des ressources différentes et des acteurs qui luttent pour imposer leurs solutions -> résultat de concurrence, alliance, compromis. L'Etat est un **espace de relations, un espace de lutte.** La **rupture de ce mythe de l'unicité de l'Etat** est la base de l'analyse des politiques publiques. Cela a une implication forte : les grands événements, comme les guerres, ne s'expliquent pas forcément par des grandes causes : petites luttes politiques et bureaucratiques. Ce que l'on dit sur l'Etat vaut aussi pour tous les collectifs (OI, ONG…)

L'intérêt national unifié n'existe pas. La politique étrangère ne s'explique pas en identifiant l'intérêt national en jeu. Même en période de crise, il est bien difficile de parler d'un intérêt national en dehors des perceptions, des intérêts, de la multitude d'acteurs engagés dans le processus de décision, dans la fabrication de la politique étrangère. L'intérêt national est un construit.

2. Récit chronologique des principaux éléments de la crise des missiles de Cuba (à connaitre mais pas forcément en détail)

Il faut remonter en amont. Comprendre l'Etat des relations entre les E-U/Cuba et E-U/URSS. Cuba était jusqu'à récemment une quasi-colonie des E-U et qu'il est tombé récemment dans la sphère d'influence de l'URSS. Le 1er janvier 1959, Fidel Castro prend le pouvoir au terme de 6 ans de révolution en reversant Batista, allié des E-U. Deux ans plus tard, rupture des relations diplomatiques entre les E-U et Cuba, à l'initiative du Président Kennedy qui vient d'entrer en fonction. En avril 1961, débarquement dans la baie des cochons. 1400 contre-révolutionnaires cubains, recrutés et formés par la CIA débarquent à Cuba. Echec retentissant, le régime est populaire et tient. En décembre 1961, Castro se rapproche de l'URSS en se proclamant marxiste-léniniste. En réaction, **les Etats-Unis décident d'un embargo sur les produits cubains**, qui est aujourd'hui toujours en vigueur. En septembre 1962, Moscou annonce un renforcement de son aide militaire à Cuba. Le 4 septembre 1962, dans une déclaration évoque cette aide militaire et indique que les armements offensifs ne seront pas tolérés. Dans un échange privé, Khrouchtchev assure que cette aide ne contient que des armes défensives. En octobre 1962, la crise (13 jours) éclate. Deux phases :

- La phase couverte (du 16 au 22 octobre)
    - Elle n'est pas présente sur la scène publique : à 8h45 du matin, Kennedy est informé par des photos prises par des avions-espions que les soviétiques sont en train d'installer des missiles nucléaires à Cuba. On devine sur ses photos des camions : ils savent que ce type de camions, disposés de telle manière, signifie rampe de lancement. Ils identifient 26 cargos soviétiques, qui peuvent transporter des ogives nucléaires. En laissant faire, le nombre de missiles pouvant atteindre la côte est des E-U devient de plus en plus important. Kennedy décide de garder cette information secrète. Pendant ce temps-là, il réunit ses conseillers au sein d'une cellule de crise *ad hoc,* l'exCom. 33 personnes y prendront part, tous du plus haut niveau de l'administration. Kennedy a retenu la leçon de l'échec du débarquement de la baie des cochons. Ce sont ces réunions qui ont été enregistrées.
- La crise ouverte (du 22 au 28 octobre)
    - Cette deuxième phase débute par une mise en scène du Président Kennedy. A 19h, à la télévision, le Président annonce l'installation de ces missiles et dénonce cette installation. Il exige le retrait des missiles et pour montrer sa fermeté, il ordonne un blocus militaire de l'île (« mise en quarantaine » car un blocus est considéré comme un acte de guerre en droit international). Ce discours surprend par s vigueur, par son contenu, les dirigeants soviétiques. Dans une lettre adressée à Kennedy, Nikita prévient que l'URSS ne respectera pas ce blocus et accuse les E-U de pousser l'humanité vers les abimes d'une guerre nucléaire mondiale. Le lendemain, les forces nucléaires américaines sont placées en alerte maximum et le blocus marin est en place : 183 navires dont 8 porte-avions. 34 navires et 4 sous-marins soviétiques sont en route pour Cuba. Ce sont aux Américains de décider de l'escalade ou non, en coulant les navires ou non. On ramène la ligne d'arraisonnement de 800 à 500 miles pour gagner du temps. Au même moment, certains navires soviétiques semblent tomber en panne, tandis que d'autres font demi-tour. Le 25 octobre, un diplomate soviétique rencontre un journaliste américain, correspondant à la Maison Blanche. Il lui demande si, à son avis, cette proposition serait acceptée : l'URSS retire ses missiles, en échange de quoi les E-U renoncent à l'invasion. Les autorités font savoir que ce serait acceptés, mais cela n'engage personne à rien. Nikita adresse le 26 octobre 2 lettres. La première confidentielle, reprend la proposition de la veille. La deuxième demande en plus le retrait des missiles US en Turquie. Les E-U acceptent la deuxième lettre, à la condition que le retrait des missiles en Turquie reste secret. Quatre à cinq mois plus tard, ils sont retirés pour des faux prétextes. Le 28 octobre, Nikita accepte de retirer les missiles en échange d'une promesse du président américain. Cela apparait comme une grande victoire du camp occidental, le blocus a payé. En fait, les Soviétiques ont obtenu des choses qu'ils n'avaient pas avant cette crise : sécurité de Cuba et retrait des missiles en Turquie.

Comment peut-on expliquer la politique extérieure des Etats-Unis ?

On va passer par les trois paradigmes d'Allison. **L'ambition d'Allison est de dire que le paradigme 1 (rationnel) ne tient pas et que les deux autres sont ceux qui fonctionnent, et qui peuvent se combiner**.

3. Le paradigme de la politique rationnelle

Le paradigme auquel se rattachent 90% des travaux à l'époque d'Allison, et c'est encore le paradigme dominant est celui de l'Etat comme acteur rational. L'Etat est un acteur rationnel et son comportement est analysé en termes **d'intérêt national**. Les **Etats sont censés choisir la meilleure ligne d'action qui maximise son intérêt** et qui présente le **meilleur rapport coût-avantage**. Il faut montrer en quoi la politique prise était la plus raisonnable, le meilleur coup à jouer**. L'unité d'analyse est le gouvernement, comme un bloc**, comme un tout, comme décideur unifié. Dans ce paradigme, l'action est choisie en réponse à un problème. Quelles étaient les options possibles ?

1. Ne rien faire : c'est la position du Secrétaire à la défense. Elle s'est écartée car on a peur que les Etats-Unis perdent en crédibilité, notamment vis-à-vis des alliés européens.
2. Exercer des pressions diplomatiques : trop long
3. Faire une offre secrète à Castro, séparer Cuba de l'URSS : trop long
4. L'invasion de Cuba : en profiter pour faire coup double, mais peur de l'escalade
5. Frappes chirurgicales sur les rampes de lancement : pas réalisable
6. Blocus de l'île.

On peut considérer que l'action suivie est la meilleure en fonction des informations que le décideur possédait. Celle-ci est toutefois imparfaite. Les informations des décideurs étaient toutefois erronées : les ogives nucléaires étaient déjà à Cuba, pas dans les bateaux. Malgré cette inflexion, cette démarche pose de nombreux problèmes dont deux problèmes majeurs :

- **Comment le chercheur peut évaluer les coûts et les avantages d'options qui n'ont pas été mises en œuvre ?** Raisonnements contrefactuels
- La faiblesse de cette démarche se situe paradoxalement dans la **facilité à trouver des intérêts à l'action**. Ce qu'on montre Allison, c'est qu'il y a deux autres manières de concevoir la politique étrangère, qui permettent de mieux expliquer l'action.

Allison montre donc que les **acteurs ne sont pas rationnels**. Selon le modèle de l'acteur rationnel, la guerre nucléaire ne peut avoir lieu, car nul chef d'Etat censé et rationnel ne peut décider de son propre suicide. Allison rend alors à nouveau pensable la guerre nucléaire.

4. Le paradigme de la politique organisationnelle

La politique étrangère est le **résultat de l'activité d'une multitude d'organisations administratives**. Les acteurs ici ne sont pas les Etats, ce sont des grandes organisations administratives (armée, département d'Etat, marine…) **L'intérêt national se retrouve dissous, chacun des acteurs ayant une vision différente, des moyens différents, des routines différentes…** Face à un même évènement, ces organisations vont avoir une vision différente de la situation, les problèmes ne sont pas identiques. En raison de routines organisationnelles, **l'action des organisations n'est jamais une réponse souple, flexible à la situation à ce qu'il se passe sur la scène internationale** : il y a de l'inertie, on propose ce que l'on sait faire, on évite l'incertitude, on évite de ramener toute situation nouvelle à une connue par voie d'analogies. **Ces organisations luttent entre elles pour imposer leurs priorités**, leur vision du problème, chacune voulant **augmenter son territoire administratif et ses ressources**.

Ce paradigme permet de voir deux choses non compréhensibles avec le paradigme 1 :

- voir et expliquer comment **l'éventail des réponses des options proposées par Kennedy a été restreint**, limité. La solution diplomatique avait été écartée, exclue car on aurait manqué de temps. Le délai était trop court parce que l'information de l'installation des missiles n'est pas parvenue à temps, en raison de luttes bureaucratiques. Le paradigme 2 permet d'expliquer l'échec du renseignement. **Pour le seul mois de septembre 1962, il y a 1600 rapports sur Cuba. Rapports fragmentaires, qui se contredisent et qui surtout se heurtent à la croyance des américains que Nikita soit assez fou pour installer des missiles à Cuba.** Pendant un moment, le **vol des avions U2 est suspendu car la CIA et l'Armée de l'Air** se disputent le contrôle des vols. Ils ne reprennent que le 14 octobre, une fois que la CIA prend le contrôle de ses vols, c'est dès ce jour-là qu'on voit les missiles.

On peut aussi voir qu'il existe un **gouffre entre ce que le décideur choisit et ce que les organisations bureaucratiques réalisent.** Il peut même en raison des routines bureaucratiques avoir des actions sans décision. Pendant la crise des missiles de Cuba, **les E-U essaient un missile intercontinental qui pourrait atteindre des E-U l'URSS**. On expliquerait avec le paradigme 1 cet essai par la volonté de Kennedy de montrer sa fermeté, et en quoi cette décision est courageuse et pertinente. Cet essai a en réalité était planifié depuis des mois et ce n'est pas Kennedy qui a décidé le moment de cet essai.

5. Le paradigme de la politique bureaucratique

Avec ce modèle, les **actions de politiques étrangères sont le résultat de conflits, d'alliance entre des responsables ayant des intérêts et des ressources inégales.** On ne parle plus d'organisations mais d'individus. Les responsabilités différentes des responsables les conduit à percevoir différemment la situation, et l'importance de la situation. Les positions dans le jeu de la politique étrangère définissent les prises de positions *(« where you stand depends on where you sit »*). Les positions occupées définissent les ressources, les avantages/désavantages de chaque joueur. **Ce paradigme est très proche de la sociologie des champs de Pierre Bourdieu**, lorsqu'elle est appliquée à l'action politique. Dans ce paradigme, il faut inscrire l'analyse sur un temps long pour connaitre l'Etat des différentes relations entre les acteurs. Il faut penser les prises de positions en termes de service rendu, des échanges de bons procédés… il y a aussi une part de hasard tellement les jeux sont complexes. Les responsables sont par exemple contraints de jouer plusieurs jeux au même moment : pris dans des contraintes multiples et contradictoires. Exemple : Le poste de Secrétaire d'Etat est à la fois le conseiller du Président, le chef d'une administration, le collègue des ministres, la représentation des affaires étrangères devant le Congrès, le négociateur en chef… Un même individu doit pouvoir gérer tout ça. **Ce paradigme permet de comprendre autrement la non-observation du transport et du déploiement des armes nucléaires à Cuba**. On n'envisage pas que la Russie puisse installer des missiles à Cuba, **sauf le chef de la CIA Malcolm**. On ne prend pas sa menace au sérieux car c'est un adversaire politique du Président Kennedy, et passe pour un « Hawk », faucon (fervent soutien des interventions militaires, un va-t-en-guerre). Il explique que **l'URSS n'ait jamais implanté dans les pays satellites car en cas de révolte populaire, les missiles pourraient se retourner contre eux.** Mais Cuba a une **assise populaire forte**, et trop courte portée des missiles pour atteindre l'URSS. De plus, il part en voyage de noce en août, ce qui décrédibilise sa menace. Allison dit que les acteurs sont en lutte pour imposer leur vision. Les chefs militaires soutiennent une invasion de l'île de Cuba, car c'est l'occasion ou jamais d'y aller. C'est un bon prétexte pour enfin envahir l'île. Dans l'analyse de la politique étrangère, il ne faut jamais la séparer de la politique intérieure, dit Allison. Robert McNamara, Secrétaire à la défense, a expliqué qu'on pouvait ne rien faire. Kennedy lui s'intéresse aux élections sénatoriales. Pour Kennedy, il ne peut pas ne pas réagir à la veille de ses élections et renforcerait les critiques sur son inexpérience. **La plupart du temps, la plupart des acteurs expliquent que la poursuite de l'intérêt national passe par la prospérité de leur position dans le jeu de la politique étrangère.** Quand l'armée prône une invasion, cela renforce cette administration : plus de ressources, plus de prestiges.

6. Les limites du travail d'Allison

Elle **est très exigeante empiriquement**. Il faut connaitre beaucoup de choses sur les acteurs de la politique étrangère. Il est difficile de réunir tout cela.

Un certain nombre d'auteurs ont souligné que le récit de la crise était inexact, erroné ou insuffisamment précis. Ce qui est important dans son travail est les hypothèses qu'il formule sur les faits.

L'approche d'Allison dévoile une action de politique étrangère faite de part en part. **Elle sous estimerait le chef de l'Etat, le Président, qui serait un acteur unique qui peut sélectionner les joueurs, modifier les règles du jeu**. Allison a reconnu cette faiblesse et a réhabilité le rôle du chef de l'Etat dans la deuxième édition. Il peut avec cette deuxième analyse expliquer le développement de la **diplomatie du sommet entre chefs d'Etat**, qui **concentre les processus de décision sur le chef de l'Etat** et ses proches conseillers.

Il a été souligné que le jeu où s'élabore la politique étrangère est plus étendu**. Allison ne s'intéresse qu'aux fonctionnaires, aux responsables politiques et bureaucratiques.** Il faut aussi prendre en compte les acteurs périphériques : « l'opinion publique », les parlementaires, les lobbys…

> C'est là que **l'approche libérale peut aider à compléter l'approche d'Allison**. On peut aller plus loin, en évoquer les transformations des pratiques diplomatiques. Ex : il faut prendre en compte l'UE dans la politique étrangère des Etats européens. Mais aussi des ONG, de la para-diplomatie pour les plus petits Etats pour les questions humanitaires/de climat. **Il faut s'intéresser aux acteurs infra-étatiques** : on parle par exemple de diplomatie des villes, qui mènent des actions pour attirer les investisseurs étrangers.

La critique la plus forte de cette approche est que pour Allison, **la politique étrangère est un simple prolongement de logiques internes, politiques et bureaucratiques nationales.** Les travaux qui se situent dans son sillage placent au centre de l'analyse les actions des décideurs nationaux. Dans cette approche, **le contexte international et ses effets sont réduits à ce que perçoivent les acteurs.** En faisant ça, on **s'interdit de saisir les effets du contexte international sur les propriétés des acteurs, sur leurs trajectoires, sur leurs pratiques.** C'est par exemple les effets non prévus des actions diplomatiques, de dynamiques internationales hors de contrôle peuvent transformer les pratiques des acteurs diplomatiques. Le ressort de la politique étrangère ne se situe pas dans les intentions des décideurs nationaux. Il y a des choses qui se jouent à l'international. Comme le dit Bourdieu : *« la vérité de l'interaction n'est pas dans l'interaction », car une relation à deux « est toujours en fait une relation à trois, les deux agents et l'espace social dans lequel ils sont insérés ».*

Séance 3 : Les propriétés du système international et la récurrence du « rééquilibrage de la puissance »

On considère deux niveaux d'analyse : le **niveau des unités** et le **niveau du système international**. Ainsi, la politique étrangère des Etats est expliquée à partir de deux perspectives, de deux points de vue généralement séparés et opposés. Le premier est l'analyse de la prise de décision au sein du gouvernement. Le deuxième point de vue est l'analyse des propriétés structurelles du système international.

➔ Quels sont les effets de contrainte du système international qui pèsent sur les individus ? Comment peut-il être conçu comme déterminant de la politique étrangère ?
Pour ce faire, on va discuter la théorie du néoréalisme de Kenneth Waltz, ou du réalisme structural. Son ouvrage majeur est Theory of International Politics. C'est l'ouvrage le plus cité dans le monde et pourtant en France, il est rarement lu et souvent mal compris. C'est dommage car c'est la théorie la plus ambitieuse :

Pour analyser la politique internationale, il faut s'intéresser à la structure du système international. La théorie de Waltz est une des tentatives majeures pour concevoir ce qu'est cette structure du système international. Pour lui, c'est la façon, la manière dont les Etats sont positionnés les uns par rapport aux autres. L'idée principale de Waltz est que les grandes régularités de la politique internationale s'expliquent par le fait que la structure du système international façonne, contraint et détermine les identités et les pratiques de ces acteurs. Autrement dit, les grandes régularités de la politique internationale ne s'expliquent pas par des caractéristiques internes aux Etats, elle s'explique par leurs positions dans le système international. Ce qui est stimulant chez Waltz est qu'il est capable de s'y intéresser indépendamment des intentions suivies par les acteurs. La structure du système international contraint les actions des acteurs quelles que soient leurs intentions, leurs représentations du contexte international.

1. Expliquer la récurrence de l'équilibre de la puissance

La récurrence de l'équilibre de la puissance désigne le fait que **les Etats agissent pour contrôler ou empêcher la concentration du pouvoir de la puissance** dans les mains d'un seul Etat, d'une seule entité politique. Cet équilibre de la puissance, *balance if power*, est à la fois une doctrine politique et un concept scientifique.

Pour les théoriciens réalistes, les Etats doivent se conformer à ce principe pour préserver leur sécurité et leur autonomie. Selon cette approche, **si un Etat devient trop puissant, les autres Etats vont presque automatiquement se coaliser contre lui pour parer à toute menace**. C'est à la fois une technique de conservation de la puissance, mais aussi une technique de distribution de la puissance, de façon qu'aucun ne devienne prépondérant. On retrouve cette idée déjà chez Thucydide dans La guerre du Péloponnèse, chez David Hume : *«il ne faut jamais que se trouve concentrée dans les mains d'un seul une force telle qu'elle rendrait les Etats voisins incapables de défendre leurs droits contre lui »* L'objectif est de **maintenir chaque Etat dans les limites de ses frontières afin d'assurer sa souveraineté**. La notion de rééquilibrage est alliée à l'idée de modération de pouvoir. On retrouve cette même théorie chez Montesquieu dans sa théorie d'équilibre des pouvoirs séparés *« il faudrait que par la force des choses le pouvoir arrête le pouvoir ».*

Morgenthau utilise lui la **métaphore de la balance**. Il identifie quatre méthodes différentes de l'équilibre de la puissance, quatre manières différentes de diminuer le poids du plateau le plus lourd, d'augmenter le poids du plateau le plus lourd.

- **Diviser ou maintenir divisé pour mieux régner** (ex : relations entre Etats-Unis et la Chine au début des années 1970. 1969 rupture sino-soviétique, les E-U divisent les deux anciens alliés en les séparant, dans le but d'affaiblir l'ennemi qu'est l'URSS en louant des liens avec l'ennemi de mes ennemis. Ce coup stratégique a valu à Henry Kissinger le prix Nobel de la paix en 1973).
- **La dissuasion par l'équilibre militaire** : explique la course nucléaire et l'équilibre de la terreur pendant la guerre froide
- **Les compensations territoriales** : on trace de nouvelles frontières pour équilibrer les ressources entre les Etats (ex : Congrès de Vienne de novembre 1814 à juin 1815 : les pays vainqueurs de Napoléon se réunissent pour définir de nouvelles frontières. Les monarques vont reconstruire une Europe prérévolutionnaire, fondée sur

l'idée d'équilibre de la puissance entre les Etats, qui est pour Kissinger le modèle de référence auquel il fera allusion tout au long de sa carrière

- **La constitution d'alliances pour augmenter ou préserver sa puissance** : OTAN, Pacte de Varsovie, l'UE…

Waltz résume tout cela en disant qu'il y a deux moyens principaux pour préserver sa puissance et éviter que les autres deviennent trop puissants :

- Efforts internes (économiques, technologiques)
- Efforts externes (alliances)

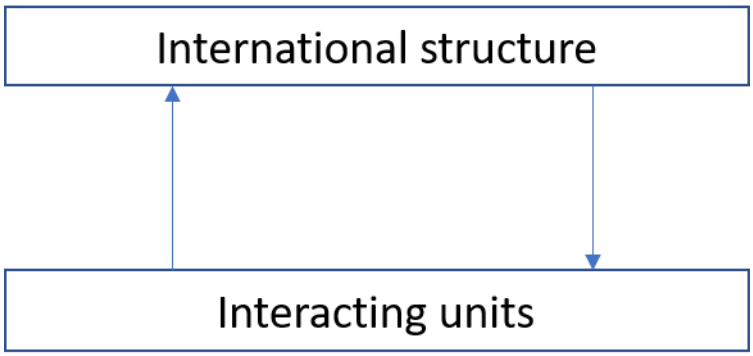
Morgenthau et Waltz ont **deux visions différentes de la puissance**.

- Pour Morgenthau, la puissance est une fin en soi et est un but immédiat de la politique internationale.
- Pour Waltz, la puissance est un moyen pour obtenir quelque chose d'autre. Ce quelque chose d'autre est la sécurité, l'indépendance, la survie en tant qu'entité autonome.

2. Le concept de structure du système international

Morgenthau et Waltz n'expliquent pas de la même manière la récurrence des conflits entre les Etats, l'équilibre de la puissance entre les Etats. Pour Morgenthau, et pour les autres réalistes (Aron), il faut **analyser les régularités de la politique internationales en examinant les d'interactions entre les Etats.** Pour eux, **les causes de la politique internationale sont donc localisées au niveau des unités en interaction.** Pour expliquer le fait que la politique internationale soit une lutte pour la puissance, Morgenthau recourt à la nature humaine.

Waltz propose une vision plus sociologique. La contribution majeure de **Waltz** à la théorie des RI est le **développement du concept de structure du système international.** C'est à partir de là qu'il va expliquer la théorie de la récurrence. Il considère que des causes systémiques et structurelles sont à l'œuvre dans l'espace international. Certaines causes de la politique internationale sont aussi localisées au niveau de la structure du système international, et non plus seulement au niveau des unités et de leurs interactions.



Penser en termes de structure les RI, c'est penser en termes de relations objectives entre des positions. Il s'agit de concevoir **comment les positions que les acteurs du système international occupent les uns envers les autres façonnent ce qu'ils sont et ce qu'ils font.** Il s'agit de considérer que les prises de position des Etats dépendent de leurs prises de positions (Bourdieu/Alisson).

Pour Waltz, les positions occupées incitent à des comportements types. **Les Etats qui occupent des positions dominantes sont enclins à des stratégies de conservation de leur pouvoir**. Tandis que **ceux qui sont moins bien placés sont enclins à des stratégies de subversion.** Il s'agit alors d'expliquer l'impérialisme américain, le communisme de l'URSS et l'antiaméricanisme français en termes de relations entre des positions et non plus en termes de « nature humaine ». Tout ou presque dans la théorie de Waltz se joue dans la façon dont on conçoit le système international.

Waltz a une définition en trois parties de la structure du système international :

- **L'anarchie** : il n'y a pas d'entité gouvernementale ou de centre de pouvoir en mesure d'imposer à tous sa domination.
- Il n'y a **pas de différenciation fonctionnelle** dans le système international : pas de spécialisation fonctionnelle, pas de division du travail. Chaque Etat en raison de l'anarchie est contraint de se conformer à l'impératif de l'auto-assistance : on ne peut compter que sur soi-même pour assurer sa sécurité et sa survie. *Self help system*. Supposons que la France se spécialise dans la vente de parfum et de haute couture et qu'elle arrête de produire l'industrie lourde. Elle se spécialise alors dans la mode et ne pourra plus être polyvalente et devra compter sur les autres pour mener une opération militaire extérieure, elle ne sera alors plus autonome, indépendante.
- La structure du système international est **définie par la distribution inégale des capacités d'agir entre les États**. C'est le seul élément qui change dans le temps. Il existe deux principales ressources selon les réalistes : militaires et économiques.

Selon Waltz et les néo-réalistes, l'état de la structure internationale varie selon le nombre de pôle (multi, bi ou unipolaire). Les Etats sout soumis au même impératif mais ils n'ont pas tous les mêmes moyens d'y parvenir. Le système international est un système fortement inégalitaire.

On était dans la guerre froide dans un système bipolaire car les ressources militaires, les plus importantes, étaient concentrés dans deux Etats (dépenses militaires URSS représentaient 90% du Pacte de Varsovie, 75% pour les E-U dans l'OTAN). Lorsqu'on veut expliquer la politique internationale, c'est que chacun des systèmes internationaux bi, multi polaire ont des contraintes et des effets différents. La structure contrait toujours les Etats, mais elles vont varier. Ce qui importe est la manière dont elles se rééquilibrent. Dans les systèmes bipolaires, le rééquilibrage de la puissance se fait par des efforts internes. Les grandes puissances sont condamnées à ne compter que sur elles-mêmes pour se rééquilibrer. Dans les systèmes bipolaires, les deux puissances définissent leurs stratégies par rapport à leurs propres intérêts et à leurs ressources. Les alliances existent mais elles se font entre des puissances inégales. Le retrait de la France de l'OTAN n'a pas modifié les rapports entre les deux grandes puissances. La séparation entre la Chine et l'URSS n'a pas non plus modifié la structure du système international. Les contraintes propres du système ne sont pas de gérer leurs relations avec leurs alliés, mais surtout de gérer leur rapport avec l'autre. Dans ce système bipolaire, la politique internationales est déchiffrée comme un jeu à somme nulle. Tous les événements tendent à concerner les deux grandes puissances.

Dans les systèmes multipolaires, le rééquilibrage de la puissance compte deux voix majeures : aux efforts internes s'ajoutent les efforts externes. Les grandes puissances sont contraintes de gérer les grandes puissances. Chaque puissance est condamnée à paraitre, à devenir attractive. Elle doit être capable de séduire mais cela est coûteux en termes de choix politiques. Cela limite les politiques possibles. Cette flexibilité des alliances rend le système beaucoup plus incertain que le système bipolaire. Ce qui amène Waltz à dire que le petit nombre de grandes puissances (2) tend à assurer la stabilité. Les systèmes bipolaires tendent à durer plus longtemps dans le temps.

3. Deux effets différenciés sur les acteurs et leurs pratiques

Comment la structure agit-elle pour façonner la politique internationale ?

La structure en soi n'existe pas, c'est une construction théorique, une abstraction. Elle n'existe que sur le papier, c'est un outil qui aide à penser. Or, comment quelque chose qui n'existe pas pourrait contraindre des pratiques ?

Waltz formule deux hypothèses sur la manière dont la « structure » du système international « agit » pour façonner, sélectionner, déterminer les comportements des acteurs.

- **Le système international façonne les représentations sociales des acteurs, façonne les dispositions**. Waltz suggère que les hommes d'Etat, les dirigeants politiques peuvent par un apprentissage pratique développer un sens du jeu sur les contraintes du système international. En développant ce sens du jeu, des limites, ils vont pouvoir éviter les coûts et se diriger vers les politiques les plus couronnées de succès : socialisation des acteurs au système international. Les acteurs de la politique internationale **intériorisent les contraintes**, ce qui les pousse à agir, à faire avec le monde tel qu'il est structuré. En cas d'erreur, « la structure se vengera » et cela

renforcer l'apprentissage des pratiques dans le système international. Les dirigeants français ont intériorisé le fait qu'il fallait s'allier à la puissance américaine pour garantir protection et sécurité.

- La structure du système international **transforme directement les pratiques**, indépendamment des habitus des acteurs, de la perception qu'ils ont de leur position et des contraintes du système. La structure joue alors le rôle **d'écran déformant qui s'interpose entre les Etats et le résultat de ces actions**.
  En 2003, au lendemain de la guerre en Irak, la France s'allie avec la G-B et l'Allemagne pour lancer des négociations avec l'Iran. On vient de découvrir des activités nucléaires non déclarées, sensibles du point de vue de la prolifération du nucléaire. Cette initiative a deux objectifs : empêcher l'Iran d'avoir l'arme nucléaire en l'incitant à suspendre ses activités. L'autre objectif est d'empêcher une nouvelle opération militaire menée par les Etats-Unis. De Villepin et Chirac parlent d'un nécessaire rééquilibrage de la puissance américaine, pour éviter les excès de l'hyperpuissance et mener au multilatéralisme. **Ce qui apparait comme une stratégie de subversion va se transformer en stratégie de reproduction du système international** : en 2005, les trois Etats souhaitent faire des offres concrètes à l'Iran, mais **leur éventail de solutions est limité par les sanctions américaines**. Cette initiative diplomatique est un échec, qui rappelle la place particulière des Etats-Unis : les européens ne peuvent pas agir sans les Etats-Unis.

La théorie de Waltz est utile pour expliquer la politique étrangère mais **n'est en aucun cas suffisante**. La théorie de la politique internationale n'est pas une théorie de la politique étrangère. Ce fameux concept de structure désigne un système de contrainte. Avec ce concept, on peut décrire les pressions qui existent sur les Etats et leurs comportements mais on ne peut pas expliquer comment les Etats vont réagir à ces contraintes**. Il faut cesser de considérer l'Etat comme un acteur unitaire et il faut s'intéresser au processus de décision, donc retourner vers Alisson**. Les politiques étrangères ne sont jamais une simple adaptation au système international et à ses transformations. Cela renvoie toujours à des luttes bureaucratiques et internes aux Etats. Il faut réunir, articuler, intégrer les points de vue d'Alisson et de Waltz. Ils divergent sur le fait que les deux auteurs ont des visions opposées de l'Etat. Pour Alisson, c'est un espace de conflits, de relations. **Pour Waltz, l'Etat est un acteur doté d'un intérêt national, ce que récuse Alisson**.

4. De la *balance* au *balancing*

La Guerre Froide illustre parfaitement la théorie de Waltz. Depuis la fin de la GF, la théorie de Waltz parait beaucoup moins pertinente. Un des pôles s'est effondré. On considère aujourd'hui qu'on est dans un système unipolaire, marqué par les Etats-Unis comme seule puissance restante. **Les E-U concentrent une part disproportionnée des ressources économiques et militaires**. Pour la théorie de Waltz, l'unipolarité est une anomalie (le terme n'apparait jamais dans son livre de 1971). Toute sa théorie vise à théoriser l'absence d'un Etat dominant. Il a dans un premier temps tardé à reconnaitre l'unipolarité. **Ce n'est pour lui que quelque chose de provisoire**. Ce n'est qu'un court moment destiné à disparaitre. Les Etats-Unis se verront rééquilibrés par l'émergence d'autres grandes puissances. Après 30 ans, le rééquilibrage prédit ne s'est pas produit.

On peut lire autrement la théorie de Waltz. Au lieu de compter le nombre de grandes puissances, on peut considérer qu'il est plus utile de **s'intéresser aux activités de rééquilibrage de la puissance**. Ce qui est désormais intéressant n'est pas l'existence d'un équilibre ou non (oublier l'image de Morgenthau), ce qui compte, ce sont les pratiques. Il ne suffit pas de compter le nombre de grandes puissances pour définir l'état du système international. On va cerner l'état de la structure du système internationale en regardant s'il y a des activités de rééquilibrage. Dans le domaine militaire, personne n'a défié l'armée américaine (peut-être protocole de Shangaï ?). Il existe pourtant le protocole de *soft balancing* : activités de rééquilibrage qui ne défient pas directement la prépondérance militaire américaine. Ce sont des activités non militaires qui visent à frustrer les politiques militaires agressives des USA = recours aux organisations internationales, au droit de veto, pour éviter certains excès de la politique américaine. On constate alors que **toutes les puissances moyennes ont tenté de rééquilibrer la puissance US** : refus de la guerre en Irak en 2003 en France, de la Russie et de l'Allemagne.

La théorie de Waltz peut aider à comprendre le comportement de Trump. En 2000, Waltz avait indiqué que dans un système unipolaire, la grande puissance pouvait avoir une politique capricieuse car il n'y a plus de politiques pour contrebalancer les décisions. Du coup, les pressions du système internationale sont réduites. Dans ce système

unipolaire, le comportement de la grande puissance est déterminé avant tout par des considérations d'ordre de politique internes.

> Waltz (2000) : *« Avec la disparition de l'Union soviétique, les Etats-Unis n'ont plus de menace majeure sur leur sécurité (…). La constance dans la menace produit de la constance dans la politique ; l'absence de menace permet à la politique de devenir capricieuse »*

Séance 4 : Instrumentalisation et logiques de réfraction des organisations multilatérales (OI)

Il faut aller au-delà des représentations classiques et naïves des OI pour les comprendre.

Les OI sont devenues un phénomène ordinaire de la politique internationale. On a assisté à une prolifération de leur nombre. On estime qu'au lendemain de la 2Gm, il y en a une centaine. **Elles seraient aujourd'hui plus de 300**. Surtout, parmi ces centaines d'organisations, l'activité multilatérale mobilise l'essentiel de la politique étrangère des Etats. Il y a une emprise croissante des OI dans la gestion de la politique internationale.

Le multilatéralisme est un projet d'organisation du monde. Il a pour ambition affichée de mettre de l'ordre entre des Etats censés être souverains**. Le discours sur le multilatéralisme reprend la fiction juridique de l'égale souveraineté des Etats**, de la fiction d'« un acteur = une voix ». Le multilatéralisme ne promeut pas une méthode ou un format, il est rattaché à des idéaux, la paix, la sécurité, le développement… des valeurs désirables qui sont rappelées dans les chartes et les statuts des OI.

Tout cela véhicule **l'idée d'une appartenance des Etats à une même communauté internationale**, l'idée que les Etats respectent les mêmes valeurs, les mêmes règles, l'idée que le bien commun peut prendre le dessus sur l'intérêt national.

Le discours des acteurs sur les vertus bénéfiques des OI est largement repris dans le milieu académique : le multilatéralisme transformerait le monde des Etats et les RI, en apportant de l'ordre et des réponses, en renforçant le sens d'une responsabilité commune, en contribuant aux processus de civilisation des RI, en apportant la paix.

Il faut rompre avec cette vision idéalisée, la vulgate selon laquelle les OI participeraient à un ordre international plus solidaire, selon lequel ils sont des instruments de la coopération des Etats qui ont pour fonction d'assurer la paix. Souvent, **les OI servent à faire la guerre, à imposer des sanctions, à contraindre**. C'est le cas du Conseil de Sécurité de l'UNO. La coopération peut recouvrir des logiques de concurrence, peut reproduire des hiérarchies. Le travail n'est ni harmonieux ni fonctionnel et il est naïf de penser les institutions internationales par opposition à la violence et à la guerre.

➔ *Qu'est-ce qu'une OI/organisation intergouvernementale ? (à ne pas confondre avec les acteurs transnationaux)*

Les acteurs transnationaux sont les acteurs non étatiques. Les organisations intergouvernementales **sont créées, organisées, investies par les Etats.**

Définition à double dimension : les OI sont **des organisations formelles** (sens juridiques) car elles sont dotées de la personnalité juridique. Elles possèdent des organes propres et édictent leurs propres actes. Dans ce sens, une **OI est constituée par un accord entre deux Etats ou plus** (charte, traité…). Les OI peuvent être universelles ou régionales, avoir un mandat général ou spécialisé. Leurs fonctions peuvent varier : forum de discussion, élaboration de règles, décision d'interventions militaires…). Dans un deuxième sens, on peut définir **les OI comme des univers de pratiques et de sens stabilisés et contraignants.** C'est un ensemble de pratique, de représentations qui contraignent les acteurs. Comment analyse-t-on la nature des OI ?

1. Les OI au prisme des théories des RI et de la sociologie des RI

Trois approches classiques des OI dans les RI :

- **Les réalistes** : Morgenthau et Waltz. Mettent l'accent sur l'instrumentalisation des OI par les Etats. Pour les réalistes, la **coopération entre les E est plus difficile que la coopération à l'intérieur des Etats en raison de l'anarchie de l'espace international**, en l'absence d'un centre de pouvoir central en mesure d'imposer des règles de comportements. Dans ce contexte, **les Etats préfèreraient faire cavalier seul plutôt que de risquer une éventuelle triche de leur partenaire.** Les réalistes pensent que les OI sont relativement insignifiantes, en soi qu'elles ne font que relayer les intérêts des Etats les plus puissants, qui les créent et qui les financent. Les OI sont réduites à de simples instruments aux mains des plus puissants. Ces Etats peuvent ignorer les OI quand

cela les arrange. Si les OI multilatérales n'ont qu'un intérêt minimal, on ne voit pas pourquoi ils en créent, ils s'y investissent.

- **Les néolibéraux** : approche en termes de régime international. Infléchit, amende l'approche réaliste, souligne que **les OI, que les normes internationales peuvent compter et affecter le comportement des Etats**, parce qu'elles constituent des instruments de réduction de l'incertitude et du risque du triche pointé par les réalistes. Les Etats créent et agissent au sein des OI pour leur propre intérêt et non pas sous la pression des Etats les plus puissants. Les Etats égoïstes y agissent parce que c'est un moyen de mieux assurer leurs intérêts et leurs préférences. C'est un moyen de mieux gérer les interdépendances qui existent avec les Etats et de régler des problèmes communs. Les OI ont des fonctions régulatrices. Renforcent la confiance mutuelle, diminuent ainsi les coûts de l'action collective. EN facilitant la coopération multilatérale, la coordination multilatérale, elle facilite la satisfaction de bénéfices mutuels dans un domaine d'action particulier.
- Ces deux approches sont critiquées par **l'approche constructiviste**. Les Etats ne coopèrent pas par contrainte (réalistes) ni par intérêt (libéraux) mais parce qu'ils partagent des idées, des normes communes. Les Etats se conforment/suivent les normes internationales et agissent au sein des OI parce qu'ils croient en ces normes et parce qu'ils adhérent aux règles du multilatéralisme. Ils suivent les normes internationales parce qu'elles sont fidèles à leurs idéaux, à leurs croyances.

Deux problèmes à ces approches : approches :

- **Tout cette passe comme si les OI ne pouvaient pas faire autre chose que ce pourquoi elles étaient créées**. On ignore l'autonomie et les intérêts propres des OI. Elles peuvent survivre pour des raisons différentes que celles qui ont justifiées leur création : ex, OTAN qui n'a pas disparu avec l'OTAN, s'est réinventé.
- Dans ces approches, **tout se passe comme-ci les Etats étaient des entités cohérentes avec des intérêts et des préférences stables au niveau international**. Or, il n'existe pas un intérêt national objectif, unifié et l'Etat ne marche pas comme un seul homme. Sur un même dossier, différents services vont avoir des intérêts différents.

Pour comprendre tout cela, il faut avoir une approche plus sociologique des OI, qui invite à ouvrir les boites noires des Etats à l'international. Il faut étudier les individus et les services bureaucratiques qui vont agir dans ces institutions. Cela implique de faire un travail d'enquête, par observation. On constate :

- Les OI sont des créatures des Etats, qui les financent et qui les dirigent. Il y a bien un rapport instrumental envers les OI. Elles sont créées, investies par les Etats parce qu'ils y attendent des effets bénéfiques. Des diplomates nationaux s'y engagent dans la durée car ils vont s'efforcer de se servir de ces OI pour satisfaire leurs intérêts, qui peuvent être éloignés des objectifs déclarés.
- Mais, les OI ne sauraient être réduites à de simples instruments aux mains des Etats les plus puissants, car elles échappent souvent au contrôle des acteurs en développant leur propre expertise, en provoquant le pouvoir de mise sur agenda ou en développant un contrôle du respect des engagements, en développant leur propre légitimé. Il faut les voir comme des bureaucraties internationales. Ses membres développent leur propre culture, leur propre routine.
- Par ailleurs, les OI sont des espaces de négociation entre les représentants des Etats. Le résultat est des compromis, qui ne satisfont aucun Etat. Un membre permanant par exemple peut poser son véto. Les fonctions que remplissent les OI ne sont pas celles prévues lors de leur créations ou investies d'un dossier

Ainsi, il est important de les étudier pour comprendre la politique internationale car les OI sont des lieux où quelque chose se joue.

On va souligner le fait que **les OI contribuent à reproduire des hiérarchies entre les Etats**. Vincent *Pouliot L'ordre international hiérarchique*. La diplomatie multilatérale se joue sur un terrain inégal. En dépit du principe de l'égalité souveraine, les ambassadeurs ne sont pas égaux. 30 vrais joueurs, les autres tentent de s'entrainer au golf : il n'y a réalité qu'une poignée de représentants participent au jeu multilatéral. Dès les négociations, concurrence pour établir leur rang, leur rôle : **les OI sont des lieux où se jouent des luttes de rôle**. Le multilatéralisme n'est pas l'outil égalisateur, mais il est empreint de rapports de forces, de faits de domination. La diplomatie multilatérale engendre également des inégalités entre les Etats.

2. L'institutionnalisation d'une hiérarchie internationale

Le système des NU peut apparaitre comme un phénomène qui institutionnalise une hiérarchie internationale. Ensemble des OI repose sur l'architecture institutionnel élaborée après la 2Gm. L'ONU est l'OI qui est la plus ambitieuse et la plus achevée. Elle regroupe 193 Etats membres, c'est l'OI la plus universelle.

L'ambition en 1945 est de taille : mettre en place des règles devant assurer une paix perpétuelle, du moins durable après deux guerres mondiales et l'échec de la SDN, première OI à vocation universelle.

Originalité : promeut approche multilatérale sur le plan politique, social, économique, juridique et de défense.

- Exécutif : conseil de sécurité
- Forum délibératif : AG
- Conseil économique et social
- Secrétaire général

14 programmes et fonds financés par des contributions des Etats : UNICEF, CNUD, HCR…

15 institutions spécialisées : UNESCO, OMS, FMI…

Le système des NU légalise et donc tend à inscrire dans l'ordre des choses des différences de statuts et de responsabilités entre les Etats : privilèges et droits spéciaux (le droit de véto) et **reconnait l'existence d'un club d'élite**. **L'existence du Conseil de sécurité légalise l'idée qu'un petit groupe d'Etat organise le reste du monde**. S'ils mettent d'accord, ils peuvent recourir à la coercition, à la violence, au nom du maintien de la paix, au nom de la sécurité internationale. FDR est à l'initiative du droit de véto :

- La paix dans le monde ne peut pas être assurée sans la collaboration des grandes puissances : « gendarmes du monde »
- Politique interne pour avoir l'accord du Sénat.

Les E-U ont constitué la force motrice du système des NU, c'est l'Etat le plus puissant. Le fait que l'ONU ait été créée à San Francisco et que le siège soit à New York n'est pas anodin, alors que la SDN avait son siège à Genève. Pourquoi les E-U acceptent de limiter leur puissance ? Pour John Ikenberry, **les E-U acceptent de s'autocontraindre pour créer un ordre politique légitime, donc pour assurer dans le temps l'exercice de leur domination**. Pour Ikenberry, ils agiraient comme un « hégémon bienveillant », qui limiterait son pouvoir en agissant par des OI contraignantes. Le problème de cette vision est la guerre en Irak qui représente une anomalie.

3. Les effets de la fin de la guerre froide sur le système des Nations unies

La fin de la GF dégage un espace de liberté pour l'ONU, qu'elle n'avait jamais connu. Redéfinition des règles interétatiques. On conditionne le principe de souveraineté des Etats, le principe d'intangibilité des frontières à des règles de fonctionnement de régime politique : souveraineté si régime démocratique, qui respecte les DH. Il y a une volonté de placer les NU au centre du système international, avec l'idée qu'il faut multiplier les interventions extérieures en faisant pression sur les régimes déviants. Multiplication des sanctions onusiennes. Pendant la GF, deux pays seront ciblés par des sanctions onusiennes : l'Afrique du Sud et son régime d'apartheid et la Rhodésie (actuel Zimbabwe). 14 régimes de sanction mis en place par le CS, qui ont des objectifs divers. Hausse du nb de résolutions du CS depuis la fin de la guerre froide. La première résolution date de janvier 1946 et porte sur la question des armes nucléaires. Au 31 décembre 1991, 791 résolutions. A la fin de l'année 2017, la résolution 2397 a été votée : 27 ans, 1606 textes, 60/an.

Depuis, **les NU apparaissent comme un lieu de rééquilibrage de la puissance américaine dans des institutions multilatérales qui confèrent de la légitimité**. L'expansion peut se voir en partie comme un moyen de contester la politique unilatérale des E-U et son arbitraire.

Voyons ça au travers du refus de l'opposition à la guerre en Irak. Entre novembre 2002 et mars 2003, comme allié avec les Allemands et les Russes, s'opposent à la guerre en Irak en s'appuyant sur la légitimité et le droit international. Le point de départ de ce conflit se situe en janvier 2002 quand GW Bush accuse certains pays arabes de l' « axe du mal » de chercher à se doter d'armes de destruction massive. A l'AG de l'ONU, Bush menace l'Irak d'une intervention armée si pas de destruction. Négociation pendant 8 semaines sur la négociation 1441 adoptée le 8 novembre 2002. On pèse

chaque mot pour autoriser le retour des inspecteurs internationaux en Irak mais sans rendre le recours à la force automatique si les autorités irakiennes ne coopèrent pas. Le risque de guerre se précise au début de l'année 2003 et le MAE De Villepin déclare que la France est prête à mettre son véto au CS pour s'opposer à une guerre en Irak. Le 7 mars 2003, les Etats-Unis déposent un projet de résolution aux NU, qui autorise l'usage de la force en laissant à l'Irak 10 jours pour faire preuve de coopération. 3 jours plus tard, le Président français confirme que la France s'y opposera en utilisant son droit de véto. Les diplomates français tentent en coulisse de ramener à leur cause les membres non permanents pour avoir une majorité et éviter d'utiliser le droit de véto. Les effets limités de ce refus sont connus : les Etats-Unis sont allés à la guerre comme ils le souhaitaient malgré le CS, malgré l'opposition de certains alliés. La résolution n'a jamais été soumise au vote, donc jamais de véto. Bush lance un ultimatum à Hussein et disqualifie les NU. 3 jours plus tard, les bombardements débutent. Démonstration de projeter leur force militaire, à renverser un gouvernement en 3 semaines, malgré l'opposition de certains alliés et de l'ONU.

4. Les effets politiques des négociations onusiennes

Essentiel des négociations dans les OI se joue en dehors de la table de négociation. Les prises de paroles sont donc des exercices rhétoriques pour justifier des positions, mais elles ne changent rien, ou très peu. C'est un problème de n'y accorder que si peu d'importance. Il existe un écart entre l'influence entre l'influence des Etats dans les OI et la répartition objective des ressources entre les Etats. Les négociations multilatérales ont des effets politiques propres. Les représentants français, britanniques, peuvent freiner des initiatives américaines en utilisant de façon habile les règles de procédure, en organisant des fuites dans la presse, en utilisant leur réputation, le sens de l'urgence…

L'argumentation peut entraver le recours à la puissance. Les négociations ne produisent des effets politiques que si elles existent. Pour qu'il se passe quelque chose dans les négociations, il faut qu'il y ait des instructions pour négocier, il faut que les capitales leur laissent des espaces de jeu. Les enjeux sont fortement politisés et très sensible.

5. Les reconfigurations de l'OTAN dans l'après-guerre froide

L'OTAN illustre l'idée comme quoi la genèse ne permet pas de comprendre sur la réalité présente de l'OI. Une fois créée, l'OI peut avoir une vie propre, et peut perdurer avec des enjeux qui ont changé. L'OTAN a perduré avec des enjeux différents de ceux lors de sa création. Au moment de la GF, l'OTAN est une alliance militaire entre occidentaux pour se prémunir face à la menace de l'URSS. ON peut aussi dire que c'est un vecteur de la domination des USA sur l'Europe : former un bouclier protecteur en Europe constitué de forces classiques qui ont pour mission de résister à une agression militaire « épée ».

On va s'assurer que les armées de l'OTAN ont les mêmes normes, qu'ils puissent communiquer et agir de manière commune.

La définition de ces normes est un enjeu de rivalités. En pratique, ce sont les USA qui imposent leurs normes. Enjeux économiques, ils favorisent leur technologie dans les marchés publics. Le GDG a voulu s'émanciper en 1966.

Kenneth Waltz avait prédit que l'OTAN disparaitrait. Or, il a survécu, mais il s'est étendu : 2 nouveaux membres et nouvelles missions. Engagement dans des opérations militaires : Bosnie, Afghanistan, Libye. Pour Waltz, les OI sont subordonnées à des préférences nationales, c'est pourquoi les E-U ont maintenu en vie l'OTAN. Plusieurs éléments peuvent étayer cette idée. On peut se demander si la réintégration de la France dans le commandement intégré en 2008 n'a pas enterré l'idée d'une défense européenne, donc autonome des Etats-Unis.

L'OTAN n'est-il pas devenu un moyen de limiter la sphère d'influence de la Russie ? Le changement le plus spectaculaire est l'élargissement aux nouveaux Etats membres, qui faisait partie de l'ancienne sphère de l'URSS. En 2008, Géorgie + Ukraine se sont vu reconnaitre le droit d'intégrer l'OTAN.

La doctrine de l'OTAN est toujours définie par les Etats-Unis.

Cependant, l'OTAN n'est pas simplement un relais des intérêts des grandes puissances. C'est un lieu où des choses se jouent, et c'est une bureaucratie. Pour une approche bureaucratique des OI, la survie de l'OTAN s'explique par les stratégies de ces membres (ici ces fonctionnaires). Leur revient la tâche de faire de l'OTAN un outil incontournable des Etats. Créent de nouveaux ennemis, de nouvelles missions pour le rendre incontournable. L'OTAN est devenu un

opérateur généraliste de sécurité. Elle sert à lutter contre la prolifération nucléaire, à lutter contre le terrorisme. EN 2005, après le passage de l'ouragan Katrina passage aux E-U.

Séance 5 – Ressorts et limites de l'européanisation des politiques étrangères

Introduction :

Européanisation : processus à double sens. Quand on parle d'européanisation des politiques publiques, on désigne les processus à travers lesquels les gouvernements européens cherchent ou modèlent les politiques de l'UE, comment ils essaient d'imposer leurs préférences à Bruxelles. Dans l'autre sens, l'européanisation désigne la manière dont les Etats membres s'adaptent ou résistent aux politiques de l'UE.

Remarques générales sur la politique étrangère de l'UE et sur les effets de la politique de l'UE sur ses membres :

L'UE a une politique étrangère, en ce sens que l'UE déploie dans une série de domaines et dans une diversité de zones géographiques des actions qui lui sont propres (indépendantes des actions de ses Etats membres) et qui produisent des effets au-delà de ses frontières. Ces pratiques diplomatiques sont des **déclarations publiques, des accords internationaux** (notamment commerciaux), des **aides financières et humanitaires**, des **démarches diplomatiques**, des **sanctions**…

Il faut noter qu'il est aujourd'hui difficile d'étudier les politiques étrangères des Etats membres de l'UE sans s'intéresser à leur degré d'inscription dans les dispositifs de l'UE et sans s'intéresser aux transformations que cela implique (transformation des appareils diplomatiques et de la conduite des politiques).

La politique étrangère fait partie des domaines d'action publique où le processus d'intégration européenne est le moins avancé. Sur les dossiers jugés les plus sensibles (par ex tout ce qui relève de la sécurité), l'unanimité prévaut (règle du consensus) et les gouvernements peuvent continuer à développer des politiques proprement nationales. Ils peuvent continuer à agir en-dehors de l'UE. Il est largement admis chez les observateurs, mais aussi chez les acteurs eux-mêmes que l'action extérieure de l'UE est faible et cette idée de faiblesse s'exprime par une formule célèbre **: l'UE au niveau mondial est un géant économique, mais c'est un nain politique**. C'est une faiblesse reconnue par les plus hauts dirigeants européens eux-mêmes et un des objectifs principaux du traité de Lisbonne de 2009 était de renforcer la politique internationale de l'UE, son efficacité et sa cohérence. Le traité de Lisbonne modifie en profondeur l'agencement institutionnel en matière de politique étrangère. Un poste de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité est créé. Ce poste a été occupé par deux femmes : Catherine Ashton et Federica Mogherini. Ce poste préside le Conseil des ministres des affaires étrangères et il remplit les fonctions diplomatiques qui étaient autrefois exercées par le Secrétaire Général du Conseil de l'UE et le commissaire aux affaires extérieures. De plus, le Haut Représentant de l'UE aux affaires étrangères et à la PESC (Mogherini) dirige le **Service Européen pour les Affaires Etrangères** (SEAE), un service mis en place en janvier 2011 qui constitue l'une des principales innovations du traité de Lisbonne ; c'est une espèce de ministère des affaires étrangères européen. Il regroupe des personnels issus de la Commission européenne (ancienne DG, Direction Générale pour les Affaires Extérieures) ; des diplomates nationaux et des personnels issus du secrétariat du Conseil. Aujourd'hui, le SEAE emploie environ 3500 personnes dont les deux tiers sont issus des Etats membres, pour un budget d'environ 500 000 000€ (soit l'équivalent du budget du ministère des affaires étrangères en Belgique ou au Danemark ; ce n'est pas beaucoup pour toute l'UE).

Ce SEAE **développe des stratégies communes pour toutes les questions internationales**. Il est chargé d'animer, d'assurer la cohérence des 140 délégations de l'UE à travers le monde (sortes d'ambassades de l'UE). Ces ambassades se voient confier des tâches techniques de gestion des instruments financiers de l'UE (aides extérieures, programmes réalisés à l'étranger) ; un rôle de représentation ; un rôle de coordination de l'action des différents services de l'UE dans les pays étrangers et enfin un rôle de négociation.

La littérature sur la politique étrangère de l'UE est considérable mais la plupart de ces travaux est peu satisfaisante car il y a très peu de travaux empiriques ; les travaux réalisés sont très éloignés des acteurs et de leurs pratiques. Ils ne font que reprendre des théories dominantes des RI. Les Etats et les institutions européennes y sont considérés comme des acteurs unitaires.

Depuis 10-15 ans, une autre littérature essaie de s'appuyer sur des démarches plus sociologiques pour s'intéresser aux personnes qui peuplent les institutions européennes, par des travaux de terrain (observation participante,

entretiens, travaux sur archives, etc) → Yves Buchêne-Neuilly. Sa spécificité : importer dans les études européennes le concept de champ de Bourdieu.

1. Panorama de la littérature sur l'UE comme acteur international

On s'accorde dans la littérature scientifique à considérer que dans le domaine économique et commercial, l'UE (1ère puissance économique mondiale et commerciale) a émergé depuis les 1960's comme un acteur central sur la scène internationale, en mesure de parler d'une seule voix et de rivaliser avec les USA par ex. Cependant, dans le domaine politique, de la diplomatie, de la défense, l'idée d'une faiblesse des performances de l'UE s'est largement imposée. On dresse souvent toute une **liste des échecs et occasions manquées dans des crises diplomatiques majeures**. Ex : l'incapacité de l'UE à mettre fin aux guerres dans l'ex Yougoslavie à la fin des années 1990; l'incapacité de l'UE à compter dans le conflit israélo-palestinien ; son incapacité à formuler une politique étrangère commune au moment de la guerre en Irak en 2003 ; plus récemment, l'incapacité au-delà de condamnations politiques de prendre une position claire sur le dossier syrien depuis 2011 ; l'incapacité à empêcher l'annexion d'une partie de la Crimée par la Russie (annexion qui rappelle que les frontières sont encore un enjeu de la politique internationale, y compris aux marges de l'UE).

Alors que l'UE pouvait apparaître comme un candidat potentiel au statut de grande puissance capable de contrebalancer les USA, l'UE (à en croire la littérature) est plutôt une petite puissance, càd un **acteur dépendant**, **marginal** et un acteur qui **promeut le multilatéralisme par nécessité**, faute de mieux, parce qu'il ne peut pas faire autrement. Il y a un décalage entre les attentes suscitées par le projet européen dans le domaine international et les réalisations effectives de l'UE, expliqué généralement par 2 grandes raisons :

- **Divisions internes entre Etats membres et entre institutions européennes** qui empêcheraient souvent l'UE de prendre des décisions fortes et cohérentes : tous les Etats membres partagent l'idée qu'une action commune est un formidable levier d'influence diplomatique et ils s'accordent donc tous sur le fait que l'UE doit jouer un rôle plus important sur la scène internationale. Mais en même temps, ils ont des intérêts et des préférences différents et ils entendent préserver, défendre leurs intérêts particuliers.
  Autrement dit, si la plupart des Etats membres souhaite avoir le poids des 27 autres Etats quand ils poursuivent une politique étrangère, ils rechignent aussi à l'idée de laisser définir leur politique et ligne d'action par 27 autres partenaires.
- **Faiblesse des ressources militaires** qui réduirait la portée et la crédibilité de ces actions

Selon Kenneth Waltz, pour que l'UE devienne une grande puissance, les conditions sont drastiques : les gouvernements français et britannique doivent décider de fusionner leurs forces nucléaires pour former le noyau d'une organisation militaire européenne.

Brexit : dans le domaine de la politique étrangère et de défense, beaucoup de choses se faisaient en-dehors des institutions européennes ; on peut donc s'attendre à ce que perdurent des relations fortes entre les Etats membres de l'UE qui pèsent sur ces questions et la GB.

Pour résumer, éliminer les guerres entre pays européens et recevoir un prix Nobel de la paix pour ça en 2012, c'est une chose ; éliminer les intérêts et les préférences distinctes en matière de politique étrangère entre les Etats européens en est une autre qui est visiblement plus difficile.

Ce constat pourrait démotiver de travailler sur/pour la politique internationale de l'UE. Pourtant, quel que soit le bilan que l'on tire de l'action extérieure de l'UE, qu'on le veuille ou non, une série de déterminants, de raisons sociales poussent des Etats à se lier et à agir au sein des institutions européennes. Des phénomènes diplomatiques se jouent à Bruxelles. On peut aussi mentionner un succès (même si on peut le relativiser) : l'action de l'UE sur le dossier du nucléaire iranien.

Par ailleurs, il ne faut pas être trop injuste **; tous les échecs mis en avant concernant l'UE peuvent s'appliquer aux Etats**. Par ex, la politique étrangère de la France est dénoncée comme étant uniquement déclaratoire. Même les USA, 1ère puis économique, politique, militaire mondiale connaissent des échecs. Les contradictions que l'on pointe concernant la politique étrangère de l'UE, c'est quelque chose d'habituel concernant les politiques étrangères. Il est illusoire d'attendre qu'un jour, l'UE poursuive une politique étrangère rationnelle et cohérente puisque ça n'existe

pas. La politique étrangère, comme toute politique publique, c'est le produit de luttes entre une multitude d'acteurs politiques et bureaucratiques qui cherchent chacun à avancer leurs intérêts ; c'est le résultat aléatoire de marchandages et de compromis ; le résultat de jeux multiples et ouverts**. Le travail d'Allison s'applique aux Etats mais aussi à l'UE**.

Enfin, on peut penser que l**es effets de la politique internationale de l'UE ne se produisent pas seulement en-dehors des frontières de l'UE**. Ça produit des effets aussi à l'intérieur de l'UE ; ça sert une série d'intérêts nationaux et bruxellois ; ça sert à des acteurs nationaux ou européens à asseoir des positions de pouvoir et à faire avancer leurs intérêts. Ça sert à légitimer le projet d'intégration européenne → ça sert beaucoup d'intérêts politiques et bureaucratiques.

Un autre moyen de réhabiliter le rôle de l'UE est de considérer la possibilité d'un pouvoir non militaire de l'UE. L'idée selon laquelle l'UE n'est pas une puissance internationale comme les autres est largement répandue. L'UE se distinguerait des grandes puissances traditionnelles par sa préférence pour la norme plutôt que la force ; par sa capacité à façonner les normes dans l'espace international ; on parle de « puissance normative ». L'UE incarne de belles normes : paix, démocratie, liberté, Etat de droit, droits de l'Homme ; protection de l'environnement. Elle incarne ces normes et vise à les exporter dans le monde, et donc à limiter l'arbitraire dans les RI. L'UE diffuse ou diffuserait ces normes à travers toute une série de politiques de promotion des droits de l'Homme ou de la démocratie (ex : mise en place de missions d'assistance électorale ; financement des ONG ; sanctions contre Etats ne respectant pas les droits de l'Homme ; aide au développement ; conditionnalité au respect de certaines valeurs de la signature d'accords par exemple).

Cette approche en termes de puissance normative est naïve. Il est facile de pointer les infidélités de l'UE à ses propres principes. Des travaux ont montré que **l'UE se comportait comme les autres puissances**, notamment en Afrique où elle poursuit des politiques néo-libérales dans son propre intérêt ; où elle sait avoir dans sa politique de conditionnalité démocratique une approche pragmatique envers certains gouvernements autoritaires. Dans le prolongement, des travaux ont montré que la **politique de voisinage de l'UE** (notamment envers les pays du Maghreb) **a contribué au renforcement de régimes autoritaires puisqu'on a fermé les yeux sur certaines pratiques de ces pays** parce que ces Etats nous aidaient à lutter contre le terrorisme, contre les flux migratoires ou nous permettaient d'accéder à des ressources énergétiques. Les agents qui définissent la politique étrangère de l'UE savent fermer les yeux sur certaines pratiques d'Etats étrangers quand ça les arrange. → UE : puissance pas différente des autres.

Mais on gagne à décaler le regard par rapport à toute cette littérature de l'UE comme acteur car ces travaux sont souvent très abstraits sur la nature du pouvoir de l'UE ; il est plus intéressant d'étudier en acte l'UE ; d'étudier ses pratiques et stratégies et voir les effets que ça a sur la politique étrangère internationale.

2. L'UE comme arène internationale : la politique européenne dans la crise syrienne

Fabrique de la politique étrangère de l'UE : ce n'est pas seulement un compromis entre les Etats membres ; pas que des logiques internationales. Autonomisation d'un centre de pouvoir européen qui joue un rôle dans le processus de définition de la politique étrangère de l'UE.

Pourquoi étudier la crise syrienne ?

➔ Moyen privilégié d'analyser le rôle concret de l'UE sur la scène internationale.

Etude de la politique de l'UE entre 2011 et 2013 (point culminant de la politique européenne qui se situe jusqu'en août/septembre 2013 avec l'attaque chimique dans la région de Damas).

UE directement concernée par cette crise internationale qui incarne 4 des principales menaces qui pèsent sur l'UE selon les acteurs eux-mêmes :

- Prolifération des armes de destruction massive
- Conflits régionaux dans un voisinage proche
- Flux de réfugiés : question de la crise migratoire
- Question du terrorisme : Syrie est devenue, avec Daech notamment, un foyer de recrutement de terroristes et de radicalisation, notamment de personnes venues d'Europe

Touche à des enjeux sécuritaires pour l'UE + elle est apparemment bien placée pour agir efficacement dans ce dossier.

Printemps arabe : protestations. Le gouvernement syrien fait l'objet de protestations : demande de réformes démocratiques. Le président Bachar al Assad va en réaction à ces mobilisations utiliser la force contre les manifestants (tirs dans foule ; hélicoptères, avions de chasse…). Répression sanglante qui va entraîner la militarisation du mouvement de protestation -> guerre civile en Syrie puis implication des pays de la région (Qatar, Arabie saoudite, Turquie + grandes puissances comme Russie USA France etc).

2013 : plus de 100 000 morts et des millions de réfugiés. Catastrophe humanitaire

L'UE est apparemment bien placée pour agir efficacement dans ce dossier puisqu'elle avait des relations politiques et économiques privilégiées avec la Syrie, alors même que les USA la sanctionnaient déjà. A priori, l'UE a les moyens de peser sur le gouvernement syrien, parce qu'il a une certaine dépendance envers elle (ex : UE achetait 90% du pétrole syrien).

Prendre au mot le discours tenu par les dirigeants de l'UE qui entretiennent l'idée d'un rôle important de l'UE dans le monde : *comment influence-t-elle la régulation internationale de la crise syrienne ?*

Ces dernières années, entre 2011 et 2013, Catherine Ashton était la Haute représentante pour la PESC. Beaucoup la critiquaient (fainéante et incompétente). Mais **la faiblesse de l'UE n'est pas une question de personne ; elle est plus liée à des déterminants structurels.** On va mettre au jour des contraintes sociales qui pèsent sur les acteurs européens de la politique étrangère et sur les conduites mêmes de l'UE. Pour cela, on dresse les hypothèses selon lesquelles l'UE est une arène internationale : un point d'appui où des ressources sont mobilisées et un lieu de compétition où des actions sont reconfigurées.

3 hypothèses :

- **L'UE constitue pour les acteurs nationaux un point d'appui où des ressources sont mobilisées**
  On en déduit donc qu'il existe une compétition entre Etats membres pour projeter et imposer leurs préférences au niveau européen et on peut en déduire que ce sont surtout les grands Etats membres qui parviennent à imposer leur politique quand ils en ont l'utilité.
  Il y a un usage stratégique de l'UE par les grands Etats membres.

- **L'UE n'est pas un simple instrument aux mains de ces grands Etats membres ; c'est un lieu de compétition où des pratiques sont reconfigurées.** Les politiques de l'UE dans le domaine des affaires étrangères (comme dans tous les autres domaines de son action) sont le résultat de compromis, de conflits politiques, de routines bureaucratiques et on s'attend donc à observer un décalage entre les préférences des gouvernements européens et les résultats auxquels ils parviennent. Des actions peuvent être retardées, des projets frustrés.

- L'UE n'agit pas dans un vide social. Elle **agit dans un espace international qui est structuré par les Etats** ; un espace international qui est fait d'interdépendances et de concurrences.

Dès le mois d'avril 2011, face aux comportements du gouvernement syrien, les diplomaties britannique et française promeuvent **l'adoption de sanctions contre la Syrie au sein du Conseil de sécurité**. Malgré toute une série de tactiques diplomatiques, les pays occidentaux se heurtent au **veto de la Russie et de la Chine**. Pour contourner ces vetos, les Britanniques et les Français se mobilisent au sein de l'UE pour adopter des **sanctions européennes contre les responsables syriens.** Les 1ères sanctions vont être mises en œuvre dès le mois de mai 2011 et elles seront régulièrement renforcées, les dernières datant de juin 2014 (39 trains de sanctions pour les renforcer).

L'adoption des sanctions est l'un des principaux instruments de politique étrangère de l'UE. C'est un outil jugé efficace et intelligent parce que **proportionnel et ciblé**. On a ainsi des sanctions individuelles qui (pour les 1ères engagées contre la Syrie) visaient 150 responsables politiques et militaires syriens, dont Bachar al Assad et sa famille (ex : interdiction de visa ou gel des avoirs financiers) ; sanctions commerciales (embargo sur les armes, interdiction de l'importation et de la vente de pétrole syrien, interdiction de tout nouvel investissement dans le secteur des hydrocarbures en Syrie, interdiction d'exporter des produits de luxe vers la Syrie) ; sanctions financières qui visent plusieurs entités économiques, industrielles et militaires de la Syrie (ex : début 2012 : banque centrale syrienne et 5

autres banques voient leurs avoirs gelés). L'arène euro est plus favorable que le Conseil de Sécurité pour les diplomates britanniques et français. Toutefois, l'adoption de ces sanctions provoque des conflits entre les Etats membres puisqu'ils ont des intérêts économiques différents en Syrie. Cela va obliger notamment la diplomatie française à faire toute une série d'efforts, à effectuer un travail d'explication (par ex : fournir des éléments de preuve issus des services de renseignements, négociations pour prendre en compte les intérêts particuliers de telle entreprise et prise de clauses d'exception). Ces négociations se font à tous les niveaux (ministres, ambassadeurs, Haute Autorité pour la PESC…). Lorsque ce travail en coulisses n'est pas suffisant, le ministre des affaires étrangères (MAE) Laurent Fabius a recouru à ce qui est considéré comme l'instrument diplomatique du dernier recours, arme de destruction massive diplomatique : ***naming and shaming*** « nommer et discréditer ». Ainsi, en juin 2012 devant la presse, L. Fabius accuse la Grèce et la Suède de bloquer l'adoption de sanctions en raison d'intérêts industriels. Mais les diplomates français et britanniques se heurtent aussi à des logiques propres à Bruxelles, comme la judiciarisation du domaine de la PESC. La CJUE joue désormais un rôle important dans ce domaine. Les juges se sont en effet opposés les années précédentes aux Etats concernant des listes antiterroristes européennes. Selon les juges, il faut apporter des éléments de preuve avant de mettre des noms sur ces listes. Les Français et les Britanniques sont donc obligés de fournir des éléments de preuve concernant l'implication des individus dans les violences en Syrie. Cela implique un intense travail de recherche d'information qui peut donner des éléments sur les sources et modalités de travail des services de renseignement britannique et français. On renonce donc à une série de sanctions en raison de cette contrainte juridique.

Cette contrainte juridique est d'autant plus lourde qu'on estime que les sanctions européennes ne sont pas si efficaces que ça. Dans les déclarations publiques, les autorités françaises et britanniques affirment que les sanctions prises par l'UE vont priver l'Etat syrien de ressources financières utiles, nécessaires à la répression (par l'affaiblissement de la rente pétrolière). En entretien (avec le prof), les diplomates européens sont beaucoup plus sceptiques sur l'efficacité de ces sanctions car elles ne s'appliquent pas aux alliés de la Syrie que sont l'Iran et la Russie. Le gouvernement syrien peut donc contourner l'effet de ces sanctions européennes en s'appuyant sur ses alliés.

Alors que les diplomates français et britanniques ont le sentiment d'avoir fait tout ce qui était en leur pouvoir pour prendre des mesures pertinentes, ils estiment que cette politique de sanctions européennes est avant tout symbolique. Le régime de sanction est considéré surtout comme un pis-aller ; on chercher surtout à travers les sanctions à éviter des critiques qui n'auraient pas manqué de survenir si l'UE (et à travers elle la France par ex) n'avait pas agi en mobilisant l'un de ces principaux instruments.

Divergences entre gouvernements européens concernant l'insurrection syrienne et le régime de Bachar Al Assad : **l'UE apparaît largement divisée en 2011 sur la stratégie à adopter face à ce conflit en Syrie**. Décalage existant entre la politique française (et la politique britannique) et la politique de l'UE. **Français et Britanniques soutiennent activement l'idée d'un changement de régime en Syrie, y compris par la menace de la force armée, tandis que l'action de l'UE se limite pour l'essentiel à une action humanitaire.** Depuis avril 2011, l'UE à travers une série de déclarations publiques condamne régulièrement les violences en Syrie, notamment via sa Haute Représentante ou par les conclusions des Conseils des ministres des affaires étrangères. La Haute Représentante pour la PESC parle au nom de l'UE et non en son nom propre ; toutes ses déclarations sont validées en amont par les 28 Etats membres. Il n'y a pas, au sein de l'UE, de politique commune envers le gouvernement syrien. La France comme la Grande-Bretagne rompent tous leurs liens diplomatiques avec la Syrie (fermeture des ambassades à Damas en 2012). D'autres Etats européens maintiennent leurs relations avec le gouvernement syrien.

A partir de l'été 2012**, le gouvernement français ne cesse de répéter que la transition politique en Syrie implique le départ du président Bachar al Assad qui doit être jugé devant la Cour pénale internationale**. En parallèle à leur politique de sanction, les autorités françaises cherchent en plus à consolider l'opposition, à construire une alternative crédible au régime de Bachar Al Assad. Pour cela, exfiltration de certains officiers de l'armée syrienne, apport d'une aide médicale, matérielle et financière à des groupes d'opposants. La France reconnaît en 2012 la coalition nationale syrienne qui regroupe des opposants internes et externes comme « le seul représentant du peuple syrien ». L'UE salue la formation de la coalition nationale syrienne en la désignant comme « des représentants légitimes des aspirations du peuple syrien » (différence entre la France qui y voit le SEUL représentant et l'UE, pour qui c'est un représentant parmi d'autres). D'autres pays européens ont toujours leur ambassade en Syrie et surtout, certains pays européens

veulent renforcer la présence de l'UE en Syrie en rouvrant la délégation de l'UE fermée en décembre 2012 pour raisons de sécurité. La France et la Grande-Bretagne s'y opposent.

Comment expliquer cette divergence d'approche ?

C'est en partie lié à des questions de sécurité. La présence en Syrie de plus d'un millier de djihadistes venus d'Europe inquiète sérieusement les pays européens dont ils sont originaires et les services de renseignement des pays européens voudraient reprendre leur collaboration avec les services de sécurité syriens pour gérer cette affaire. Ce clivage entre pays européens se retrouve aussi en France entre le Quai d'Orsay et le ministère de la Défense. L'action de l'UE, en raison de ces divergences, se limite au domaine humanitaire pour l'essentiel. On cherche avant tout à aider les populations civiles, même s'il y a des réflexions sur l'après Bachar al Assad.

L'UE en 2012-13 constitue le plus grand bailleur de fonds pour la région avec un total de près de 3 milliards d'aide humanitaire : 1,5 milliard pour l'UE et 1,25 milliard pour les Etats membres. La question est dès le départ celle de l'accueil des réfugiés syriens. On estime en 2013 à près de 3 millions le nombre de réfugiés syriens, principalement dans les pays voisins (Jordanie, Irak…)

Fin 2013 : les pays membres de l'UE n'ont ouvert leurs portes qu'à 2000 réfugiés.

3e point : la question de l'aide militaire aux opposants « une levée de l'embargo »

Depuis 2012, l'opposition au régime de Bachar al Assad et sa branche militaire, l'Armée Syrienne Libre qui était composée pour l'essentiel de déserteurs de l'armée syrienne, demande aux pays qui la soutienne des armements en mesure de détruire chars et avions de l'armée syrienne. Fr et GB ont obtenu à l'été 2013 une levée de l'embargo européen pour pouvoir livrer des armes à l'opposition. Les dirigeants français expliquent ce soutien militaire par l'idée que l'obtention d'une solution politique en Syrie implique au préalable un rééquilibrage des forces militaires sur le terrain (Bachar Al Assad est trop fort et l'opposition trop faible pour pouvoir négocier). Il faut menacer réellement son pouvoir pour le forcer à négocier. Obtenir l'autorisation de l'UE pour lever l'embargo a été très difficile. Beaucoup d'autres Etats membres étaient réticents ; il a fallu plus de 6 mois de négociations à Bruxelles.

Les diplomates français et britanniques ont utilisé toutes les ressources à leur disposition. Par ex, au nom du principe de souveraineté nationale, François Hollande et Laurent Fabius vont en mai 2013 jusqu'à menacer leurs partenaires de ne pas suivre la législation européenne s'ils n'obtenaient pas gain de cause. Cette menace a fonctionné. On voit donc que contrairement à ce qui est souvent dit dans les études européennes, l'action extérieure de l'UE ne répond pas toujours au plus petit dénominateur commun. En raison de la forte inégalité de ressources et de pouvoir entre les Etats membres, il y a un petit groupe d'Etats directoire qui arrive à imposer ses préférences.

Dans ses déclarations publiques, le gouvernement français indique limiter son aide militaire en Syrie à des équipements non létaux, càd des moyens qui ne peuvent pas donner la mort (gilets de protection, lunettes de vision nocturne, moyens de communication cryptés), y compris après la levée de l'embargo. Justification : il est risqué de fournir des armes, peuvent tomber entre les mauvaises mains. Pourtant, comme le reconnaîtra plus tard en août 2014 le chef de l'Etat français à travers la série d'entretiens qui a donné lieu à *Un président ne devrait pas dire ça*, François Hollande reconnaît avant même la décision européenne de lever l'embargo que la France a livré des armes létales (vraies armes) à l'opposition syrienne. **La France a donc agi discrètement en opposition à la législation européenne**. Les autorités françaises ne se sont pas senties contraintes par la législation européenne. Et pour cause, **il n'y a pas de sanctions prévues contre les Etats ne respectant pas positions de l'UE en matière de politique étrangère**. La fin de l'embargo vise simplement à mettre en conformité le droit de l'UE avec des pratiques qui sont déjà en œuvre.

Dernier point : « l'UE désunie face à l'attaque chimique du 21 août 2013 »

C'est un tournant dans la crise syrienne. 21 août 2013, des armes chimiques sont utilisées dans la banlieue de Damas, causant la mort de plus de 1200 personnes, dont des enfants. Il y a des vidéos/photos qui font la une des actualités et qui montrent ces cadavres au monde entier. Dans les jours qui suivent, les gouvernements britannique et français accusent le gouvernement de Bachar al Assad d'être responsable de ce « massacre chimique » et ils se disent prêts à mener des frappes militaires contre le régime syrien conjointement avec les USA, y compris en-dehors du Conseil de Sécurité de l'ONU (anticipation du veto russe). L'objectif côté français n'est pas seulement d'empêcher un nouvel

usage d'arme chimique et d'œuvrer pour le désarmement en Syrie, mais aussi et peut-être surtout un moyen d'affaiblir significativement l'appareil militaire syrien et d'enfin obtenir le rééquilibrage souhaité des forces sur le terrain.

Le 29 août, David Cameron n'obtient pas l'autorisation du parlement pour cette intervention militaire. GB se retire. France : seul pays européen à soutenir l'intervention militaire.

7 septembre : les Etats membres se contentent de signer une **déclaration commune condamnant le recours aux armes chimiques**, évoquant de fortes présomptions quant au fait que ce soit le régime syrien qui soit responsable de l'usage de ces armes, mais les Etats membres n'apportent pas de soutien explicite à des frappes contre la Syrie. La France n'a même pas cherché à obtenir ce soutien, le jugeant superflu dès lors qu'on menait une action avec les USA. Toutefois, l'intervention n'aura pas lieu.

30-31 août : Barack Obama appelle Hollande pour lui dire que les frappes vont être reportées car va demander l'autorisation du Congrès (ne pas reproduire les coûts politiques de l'intervention en Irak). Les Français attendent la décision des parlementaires américains alors qu'Hollande n'a pas demandé l'aval des parlementaires français. On estime qu'il est trop coûteux politiquement d'agir seul. Les responsables français constatent dans les jours qui suivent des négociations entre USA et Russie concernant le désarmement chimique en Syrie ; négociations bilatérales qui excluent la France.

Mi-septembre : accord conclu entre USA et Russie pour le désarmement chimique de la Syrie. Les opérations de démantèlement de l'arsenal chimique syrien se déroulent plutôt bien et la menace de frappe disparaît sans que les Français aient joué un rôle et soient parvenus à leur objectif.

En raison de cette division interne, l'UE n'a joué aucun rôle dans cet épisode particulier. Cela rappelle ce qui s'était passé au moment de la guerre en Irak en 2003. L'UE et ses Etats membres sont également écartés de fait de la gestion des négociations entre l'opposition et le gouvernement syrien qui prennent place en février 2014, visant à organiser la transition politique, mais ces négociations échouent. A partir de là, reprise en main sur le terrain de l'armée syrienne fortement aidée par les Iraniens et les Russes. Assad organise sa réélection triomphante le 4 juin (84%)

Emergence de ISIS : **le gouvernement syrien devient après les attentats de 2015 un allié objectif contre Daech**. Fabius qui avait dit qu'Al Assad ne méritait pas de vivre, dit maintenant que l'armée syrienne peut aider à lutter contre ISIS et que le départ de Bachar Al Assad n'est plus un préalable à une transition politique.

CONCLUSION

On constate qu'à travers une série d'initiatives diplomatiques, l'UE a existé dans la régulation internationale autour de la crise syrienne, mais elle n'a pas constitué un acteur autonome de 1er plan. Contrairement à ce qu'espéraient de nombreux observateurs, le traité de Lisbonne n'a pas modifié en profondeur les conditions d'élaboration de la politique étrangère de l'UE, pour 3 grandes raisons :

- Les grands Etats membres ne sont toujours pas prêts à déléguer complètement leur politique étrangère à une institution transnationale qui échappe en partie à leur contrôle.
  Ils continuent à agir en-dehors et parfois contre l'UE quand ils estiment devoir le faire.
- L'UE ne parvient toujours pas à adopter une ligne diplomatique claire en raison des intérêts contrastés de ses Etats membres. La création du SEAE censée créer une culture diplomatique commune n'a pas réduit les divergences entre les Etats.
- L'UE et ses Etats membres n'ont pas été capables de se substituer à la puis des USA, dominants dans la gestion d'affaires politiques jugées centrales. Les USA apparaissent comme le seul pays qui a des chances raisonnables d'intervenir efficacement, ne signifiant pas pour autant une grande chance.

Relations diplomatiques toujours pas rétablies entre France et Syrie.

Séance 6 : Les dynamiques transnationales : l'Etat est-il devenu impuissant ?

Les Etats ne sont pas et n'ont jamais été les seuls acteurs des RI : relations interétatiques mais aussi entre des acteurs privés. Ces acteurs privés peuvent être des entreprises, des media, des mafias, des ONG, des migrants, des mouvements religieux, des groupes terroristes… **Les acteurs sont donc hétérogènes**.

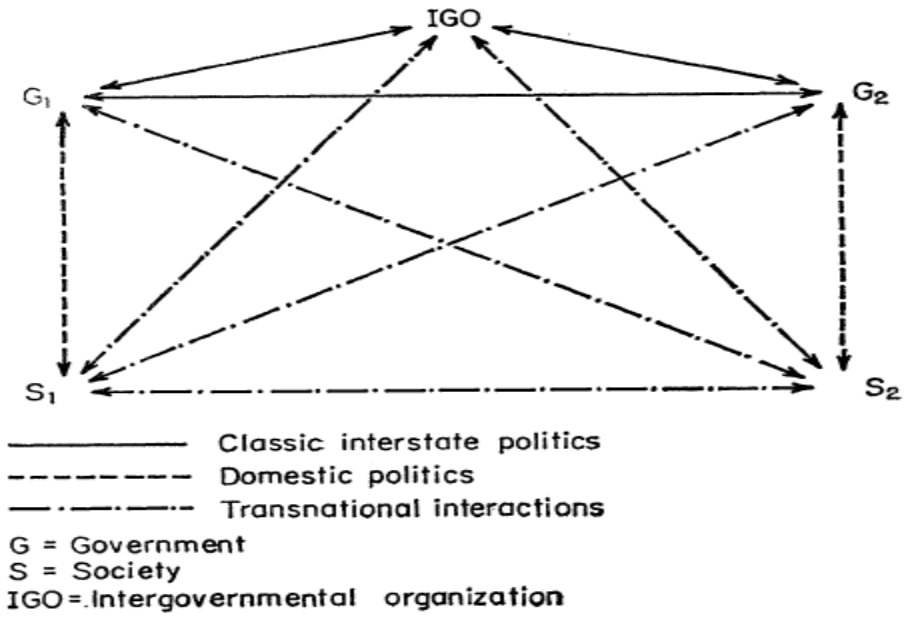
Le développement des acteurs a souvent fait penser à une perte d'influence des Etats, à une perte de souveraineté. Leur développement est souvent associé à un chamboulement, à un « retournement du monde » pour Bertrand Badie. Si on veut comprendre la politique internationale, il faut étudier avant tout les acteurs transnationaux. On cite par exemple pour comprendre le déclin des Etats le PIB de certains Etats et le chiffre d'affaires de certaines entreprises : CA Total = 10 x le PIB du Gabon. On peut aussi s'appuyer sur les chiffres de l'immigration illégale. 274 000 personnes qui sont entrées en Europe en 2014, alors que seulement 100 000 en 2013. Cela illustrerait l'incapacité des Etats à contrôler leurs frontières.

Le système international ne serait donc plus structurant. Cette vision est excessive. Il ne faut pas trop vite enterrer les Etats. **Le rapport de force entre les Etats et les acteurs transnationaux s'est modifié mais pas au point de provoquer ce retournement du monde**. Si l'Etat ne détient pas le monopole des relations extérieures, **il ne l'a jamais détenu**. Pour autant, on aurait du mal à le définir comme un acteur parmi les autres. Les Etats les plus puissants sont les acteurs les plus importants de la scène internationale, du système international.

Plus largement, un moyen de discuter une idée commune d'un déclin de l'Etat est de souligner que les Etats et les acteurs transnationaux ne constituent pas deux univers séparés et opposés. **Les acteurs transnationaux et les Etats entretiennent des relations constantes, étroites**. Elles peuvent être conflictuelles, mais sont surtout coopératives. Il serait abusif de considérer que les acteurs et les acteurs transnationaux contrarient les préférences et les intérêts des Etats. Les Etats savent les utiliser pour renforcer leur pouvoir, pour satisfaire leurs intérêts. Les flux transnationaux peuvent consolider la domination exercée par certains Etats. Les acteurs transnationaux peuvent contribuer à renforcer l'Etat.

1. Des acteurs et des phénomènes anciens qui se développent

Le **courant transnationaliste** est incarné par Robert Keohane et Joseph Nye. Pour eux, l'étude des RI doit s'éloigner de recherches uniquement consacrées à l'action des Etats dans le domaine politique et militaire. Il se détache de la vision d'Aron, pour qui les deux personnages qui incarnent les RI sont le soldat et le diplomate. Ils contestent cette vision en disant **qu'il faut s'intéresser aux acteurs privés, aux autres types d'OI et vont rebaptiser la politique internationale en politique transnationale.**



Etude des relations entre les acteurs privés et les OI, ou avec des Etats étrangers. **Le premier rapport de cette perspective est d'élargir le champ d'étude des RI.**

On s'intéresse à la circulation des idées, des flux financiers, des personnes, aux ONG, aux migrants, aux églises, aux fondations privées, mais aussi à des acteurs comme les mafias, les lobbys, les groupes criminels.

Keohane et Nye définissent les relations transnationales comme *l'ensemble des « mouvements transfrontaliers de biens tangibles ou intangibles mettant aux prises des acteurs dont l'un au moins n'est de nature ni gouvernementale ni intergouvernementale »*. Les relations entre un acteur privé et un Etat, ce sont des relations transnationales. Pour Badie, ce ne sont que les relations entre acteurs non gouvernementaux.

Toute une série de nouvelles questions se posent. *Comment par exemple les relations transnationales affectent les relations entre Etat ? A quelle cela modifie-t-il les hiérarchies entre les Etats ? La manière dont se fabrique la politique étrangère ?*

Souvent, on qualifie ces acteurs transnationaux de nouveaux acteurs des RI. C'est une erreur, ils sont anciens. **Les flux transnationaux sont des phénomènes anciens**. L'existence d'acteurs transnationaux, la mondialisation, ne sont pas des choses récentes. Des églises, des compagnies de marchands, des syndicats, des internationales politiques… cohabitent et rivalisent depuis des siècles avec les Etats. (DONC : NE PAS METTRE NOUVEAUX ACTEURS DANS UNE COPIE)

Ce qui est nouveau en revanche, c'est le développement de ces acteurs transnationaux. **Leur emprise est nouvelle**. Ce qui change, c'est que ces interactions se sont depuis les années 60/70, depuis les années 90, développer, intensifier, multiplier. Ce développement peut s'expliquer par différentes raisons.

- L'émergence du libéralisme économique : avec la révolution industrielle et les politiques néolibérales des années 80, développement des acteurs financiers et des transactions financières.
- Un processus de démocratisation des Etats. Cette démocratisation a permis à un certain nombre d'acteurs privés de se dégager du contrôle étatique, de s'associer, de s'organiser. Cela a contribué à la création d'une « société civile », puis « société civile internationale »
- Le progrès technique, technologique. Le développement des transports, des communications favorise la communication des idées, des modèles, des personnes…
  Ex : importance des réseaux sociaux dans les révolutions avortées dans les pays arabes en 2012-2013
- Les organisations internationales ont joué un rôle important en les légitimant et en les encourageant financièrement. Certaines OI associent des acteurs privés à leurs activités.

2. Clarifier le processus de mondialisation

On est forcément confronté à ce terme dans l'étude des RI, car ils sont censés participer pleinement au processus de mondialisation

La mondialisation est aussi un phénomène ancien. Patrick Bouchon, L'histoire mondiale de la France : la France est soumise depuis très longtemps à des influences extérieures. Certains empires étaient connectés entre eux, malgré la distance géographique.

C'est également un phénomène vague, c'est un « mot-valise ». Cela regroupe une variété considérable de phénomènes, globaux qui s'observent au niveau local. Le global est un phénomène quotidien. Il ne faut pas la penser comme quelque chose d'éloigné, de distant. On peut dire qu'elle renvoie à 5 dimensions différentes :

- **Economique** : la mondialisation recouvre le développement permanant de flux transnationaux, de structures de production, de main d'œuvre et de capitaux. On la comprend ici comme une interdépendance accrue des Etats, et une perte de contrôle des politiques économiques par les Etats.
- **Culturel** : homogénéisation des modes/des styles de vie. Cela recouvre le fait qu'on consomme le même type de biens sur toute l'étendue du globe.
- **Technologique** : rétrécissement des distances permis par le progrès des moyens de transport, de communication et le fait qu'un événement peut faire la une à l'autre bout du monde
- **Démographique** : l'intensification de la circulation des personnes (l'immigration)
- **Politique** : processus d'évidement de l'Etat-Nation. Perte de contrôle, de souveraineté, de sens d'Etats-nations face à la montée d'acteurs transnationaux, face aussi à l'émergence de problème globaux. Interdépendance politique aussi, des phénomènes qui se produisent à une partie du monde peut avoir des conséquences dans

une autre partie du monde. Cela apparait dans les scandes alimentaires : usine en République Tchèque qui a des problèmes de production, les produits se retrouvent partout en Europe.

Le terme de mondialisation pose une série de difficultés. Le terme renvoie en effet à une **dynamique d'intégration mondiale**. On associe le développement des acteurs et des flux transnationaux, l'homogénéisation des modes de vie, le rétrécissement des distances au partage des mêmes valeurs et mêmes références. Toute la planète vivrait au même rythme face à la diffusion rapide des événements.

Si la mondialisation est un phénomène général, elle touche de manière inégale les sociétés, pas tous les domaines de vie, pas tous les individus. L'hypothèse d'une société globalisée renvoie à l'hypothèse d'une société mondiale va trop loin ; elle gomme la diversité, la résistance mais aussi l'inégalité des individus et des sociétés face à cette « ouverture du monde » .

Le degré de globalisation d'une économie renvoie à sa taille. Lorsqu'on parle des migrations, il ne faut pas oublier que les migrants bougent dans leurs pays. Ce sont les habitants des pays les plus pauvres qui sont les moins mobiles. Plus fondamentalement, il ne faut pas ignorer que **de nombreux phénomènes internationaux recouvrent des phénomènes de désintégration plutôt que d'intégration**. Cela augmente les inégalités de richesses entre les gagnants et les perdants de la mondialisation. C'est visible en France dans le domaine des délocalisations. C'est vrai aussi pour le développement de tous les moyens de communication qui proposent de fait une marginalisation accrue de toutes les personnes qui n'y ont pas accès.

Elle peut également engendrer des mouvements de résistance et de réinvention des traditions, de construction de différences culturelles. Le retour du voile par exemple a été interprété comme un phénomène de résistance à l'uniformisation par la globalisation.

L'autre problème est **que le terme est présenté comme inéluctable, inévitable**. Il faudrait s'adapter à la mondialisation car c'est une force irréversible. Cette vision commune cache que la **mondialisation n'est pas le produit de forces naturelles, mais est un produit historique, résultat de programmes d'action mis en œuvre par des groupes et des institutions.** Cela renvoie par exemple à un programme de politique économique néolibérale portée par certains économistes et responsables politiques et administratifs. Cela souligne qu'il existe DES politiques de mondialisation, pas une seule. Elles peuvent être concurrentes, elles peuvent être antagonistes.

3. Concurrence, interdépendances et collusions entre les Etats et les multinationales (ETN)

Pour être considérée multinationale, une entreprise doit exercer une activité économique et qui est implantée dans plusieurs Etats. Le pays d'origine, celui du siège et série de filiales dans d'autres pays pour bénéficier d'avantages. Elles se sont multipliées depuis les années 60, 70. Aujourd'hui, il y a des filiales dans tous les pays. **Elles apparaissent comme la figure idéal-typique de l'acteur transnational qui remet en cause l'Etat, qui affaiblit l'Etat.** On souligne souvent le rôle des entreprises pour illustrer le déclassement des Etats. Dans un certain nombre de domaines, leurs relations sont antagonistes. C'est le cas lorsqu'une ETN développe des activités prédatrices dans les pays du Sud pour exploiter par exemple les ressources naturelles. On a vu récemment des groupes multinationaux échapper à l'impôt, ou forcer aux changements de normes et de règles (Monsanto). Les entreprises jouent de la concurrence fiscale entre les Etats et recherchent des situations de monopole. **Les Etats, au moins les Etats puissants, ne sont pas complétement démunis face aux grandes entreprises, notamment à travers l'UE qui s'est montré très active contre les activités des entreprises multinationales** : sanction contre Microsoft pour abus de position dominante à travers son logiciel de navigation internet. Apple en 2016 s'est vu infliger une amende de 13 Milliards d'€ pour avoir conclu des accords avec l'France que la commission a assimilé à une aide d'Etat et donc que la commission a jugé illégale. On observe une juridicisation de la sphère économique qui permet aux Etats qui le veulent d'exercer un contrôle par les Etats de l'activité des ETN.

Plus largement, il importe de ne pas voir une séparation nette entre les Etats et les ETN, c'est une illusion. L'idée ici est que **les entreprises ont besoin des Etats, et que les Etats ont besoin des entreprises**. Les ETN dépendent des Etats souvent pour promouvoir leurs intérêts auprès d'Etats tiers ou d'OI. Il y a aussi une dépendance pour essayer de promouvoir des régulations plus favorables, mise en place de protections réglementaires pour se prémunir de la concurrence étrangère. Les Etats sécurisent l'activité des ETN. Il existe de fait une collaboration étroite. **Les Etats ont**

toujours promu la réussite de leurs entreprises nationales à l'étranger : elles leurs confèrent des ressources fiscales et des emplois. Les diplomates aujourd'hui aident les entreprises à rentrer dans les marchés, ou à s'y maintenir. Ex : France intervient en Libye en 2011. Frappes aériennes avec la G-B, changement de régime. Débouche sur la mort de Kadafi en 2011. Le même mois, les responsables de 80 entreprises françaises se rendent en Libye : nouvelles coopérations avec le nouveau régime de transition sur les domaines de la communication, du gaz, du pétrole. La délégation est emmenée par Gilles Lellouche, secrétaire d'Etat chargé du commerce extérieur. Dans certains cas, les intérêts des ETN deviennent partie intégrante des intérêts de l'Etat. Le domaine des ventes d'armes illustre bien le cas. La France est un des principaux exportateurs d'armes dans le monde. 16 Milliards d'€ en 2015, deux fois plus qu'en 2014, 4 fois plus qu'en 2012. Les intérêts de l'Etat sont complétement convergents avec les intérêts des entreprises : ces exportations permettent de faire vivre des entreprises, ce qui a des conséquences sur l'emploi. L'industrie de l'armement allait passer de 150 000 emplois à plus de 200 000 en 2018. Ces ventes permettent aussi de conserver des éléments d'autonomie stratégique : permettent de pérenniser d'assurer aux autorités politiques une autonomie de la décision, d'autosuffisance. Ces programmes coûtent cher. Les commandes ne suffisent pas, il faut les exporter. C'est le cas pour l'avion Rafale. Ces exportations sont aussi un élément clé de la politique étrangère française. C'est un moyen de renforcer des alliances stratégiques. Les gouvernements acheteurs viennent aussi se procurer une protection du gouvernement français via ses contrats. Les entreprises américaines sont ainsi leaders sur le marché, car avec l'achat d'arme on renforce une alliance stratégique avec les E-U. Phénomène de « porte tournante » avec aller-retour de la sphère publique et de la sphère privée. Etroite connaissance entre les acteurs privés et publics de ce secteur.

Les responsables politiques peuvent aussi utiliser les multinationales étrangères comme des relais de leur politique étrangère. Au début de l'année 2006, il existe des sanctions financières et économiques de l'ONU contre l'Iran pour le forcer à suspendre des activités nucléaires jugées sensibles du point de vue de la prolifération nucléaire. La Chine et la Russie freinent dès 2006 le vote de sanctions. Le gouvernement américain demande aux alliés européens de contourner ce véto en adoptant des sanctions nationales. **La France s'y oppose au nom de la nécessaire unité de la communauté internationale (il s'agit de préserver les intérêts de Total en Iran)**. L'administration américaine prend une initiative diplomatique innovante pour obliger des banques étrangères pour appliquer des sanctions nationales. Une délégation du trésor américain se rend dans les grandes banques européennes pour leur dire que soit elles suivent les sanctions contre l'Iran, soit on empêche l'accès des banques au marché américain. C'est efficace car le marché américain est plus rentable que le marché iranien. On contourne par-là l'Etat français, mais aussi un blocage au Conseil de sécurité de l'ONU.

4. Un brouillage des frontières entre ONG et Etats

Il n'y a pas de définition juridique d'une ONG. En France, c'est simplement une association de loi 1901. L'image commune des ONG, notamment dans le domaine humanitaire, est l'image d'associations engagées dans une noble cause et autonomes des gouvernements. Dans l'image commune, ça évoque une association de solidarité internationale, apolitique, pétrie de valeur humaniste et indépendante des Etats et de leurs intérêts. Pour assurer leur indépendance politique, on veille à assurer leur indépendance financière en diversifiant leurs sources de financement mais certaines ONG refusent même les dons publics (Amnesty International). Mais **les ONG ont besoin des Etats**. Ces ONG prônent plus d'intervention des Etats pour promouvoir leur cause, elles cherchent à influencer les politiques de gouvernement. Elles **tendent à créer de l'interventionnisme étatique**. Elles cherchent à sensibiliser les Etats à un certain nombre de causes pour les conduire à intervenir. On observe ici un brouillage des frontières, de la distinction entre gouvernemental et non-gouvernemental sur le terrain de l'aide humanitaire. **La frontière entre acteur étatique et non étatique n'est pas si étanche** :

- ONG participent à la définition et à la mise en œuvre à l'échelle internationale de politiques publiques**. Dans les zones de conflit, les ONG prennent en charge des missions du ressort des Etats** (missions de soin, intervenir pour améliorer l'accès à l'eau, la nutrition…) Souvent ces projets sont présentés comme ponctuels, mais ils s'inscrivent souvent dans le temps. Il y a par ailleurs une logique d'enrôlement des ONG par les bailleurs de fonds. Les ONG sous désormais de plus en plus des sous-traitants des grands bailleurs de fonds comme l'ONU ou l'UE, car les ONG sont considérées comme des acteurs efficaces, avec une vraie expertise,

peuplées de personnes motivées. Cette sous-traitance confère aussi une visibilité aux bailleurs de fonds : les ONG peuvent donc être instrumentalisées par les bailleurs de fond.

- **Les ONG se heurtent souvent sur le terrain aux tentatives de réappropriation de leurs actions par les gouvernements d'accueil.** Les ONG ne déploient jamais leur action sans réaction des bénéficiaires et de leur gouvernement. Running Roman (ancien président de MCF) indique en 2017 que **l'aide humanitaire est toujours instrumentalisée par les pouvoirs en place.** Si l'action humanitaire n'est pas jugée utile par le pouvoir en place, elle ne pourra pas être mise en place. La réappropriation peut être symbolique, financière ou technique. Les Etats ont pour cela l'aide du cadre juridique d'intervention. Il y a toujours un cadre juridique de l'intervention et le gouvernement peut en jouer pour faire pression sur les ONG.
- **Les ONG ont besoin de la protection des Etats pour agir sur le terrain**, notamment dans les zones de conflit. Notamment le cas en Syrie pour le couloir humanitaire. Compte tenu de l'insécurité dans certaines zones du Nigéria, les interventions des ONG ne peuvent durer que quelques heures. L'aide d'Action contre la faim peut parfois seulement être parachutée par hélicoptère lorsque le danger est trop grand, ou bien être escorté par l'armée nigériane, voire par le pays d'origine en cas de conflit.
- **L'humanitaire subit une captation par les Etats**. Elle se joue à travers les activités civilo-militaires. Stratégie de contre-insurrections mises en place en Afghanistan et en Irak par les militaires pour gagner la confiance des civils, pour leur faire accepter la présence étrangère. Construire des puits, réparer des routes, réparer des boulangeries… les soldats mènent des opérations humanitaires. Il est commun que les ONG soient donc assimilées aux soldats, qui vont mener des petits projets à forte visibilité. Relation étroite sur le terrain entre ONG et militaires, qui passe par l'échange d'information sur le passage de checkpoint, sur la présence de forces hostiles, sur la situation sanitaire d'un territoire, mais qu'ils gardent secret pour ne pas être totalement assimilées aux armées.

Séance 7 : Les transformations de la guerre et la domination militaire américaine

Introduction

Personne n'aime les guerres, sauf au cinéma. C'est pour autant un phénomène ordinaire des relations internationales, un phénomène omniprésent dans la vie politique internationale.

La guerre est un acte de violence armée, organisée et collective. On écarte donc la guerre économique, ainsi que les cyberattaques. La guerre est dite **interétatique** lorsque l'affrontement oppose des forces militaires qui relèvent de deux ou plusieurs gouvernements. La guerre est dite **intraétatique** lorsqu'elle se voit affronter l'armée régulière d'un gouvernement et une force qui ne relève pas d'un Etat.

Certains auteurs ajoutent un critère qualitatif : nombre de blessés, nombre de morts… Une guerre doit provoquer la mort d'au moins 1000 personnes au cours d'une seule armée civile, ou pour certains durant toute la durée du conflit.

Ce critère est assez contestable.

- C'est une définition arbitraire qui fait peu sens analytiquement. Que se passe-t-il dans la réalité lorsqu'on passe de 999 à 1000 ?
- La portée politique d'une guerre ne dépend pas nécessairement du nombre de victimes.

La guerre est une question fondamentale des RI, même ce qui a fondé la discipline. C'est le sujet qui a le plus et le plus tôt suscité d'études en RI. De très nombreux travaux portent sur les causes de la guerre, sur les stratégies militaires, sur les doctrines, sur les techniques de résolution des conflits et sur les techniques de maintien de la paix. C'est étudié par la science politique, mais aussi l'histoire, la philosophie. C'est davantage étudié par les philosophes que par les politistes ou les sociologues alors qu'il a été montré par Elias, Tilly, Hobsbawm que **la guerre était une condition, sinon la condition, de naissance des Etats**.

Elias a montré que l'émergence de l'Etat en France et en Grande-Bretagne résultait de luttes éliminatrices entre souverains, qui a mené au monopole de la force physique, et fiscale. Hobsbawm montre comment on a demandé aux citoyens de mourir pour l'Etat, donc il fallait justifier ce sacrifice en créant l'idée de nation, patrie, citoyenneté.

Comment la fin de la Guerre Froide conduit-elle à une résurgence des phénomènes guerriers ? On s'interrogera sur les transformations des guerres après la GF.

1. Une mutation des formes de violence dans les relations internationales

L'idée commune d'une transformation des conflits armés est fondée sur trois constats empiriques :

- **Diminution permanente de la fréquence des guerres depuis 1945**. Cette diminution observable s'est accélérée depuis la fin de la guerre froide, elles deviennent de plus en plus rares, et font moins de victimes. Finalement, les guerres, constituent qu'une proportion minoritaire des victimes de la violence armée, qui passe après bien d'autres causes de mortalité dans le monde. Un des premiers moyens d'expliquer cette réduction, c'est le fait que les territoires et les frontières sont de moins en moins des causes de conflits entre les Etats. Il ne faut pas aller jusqu'à dire que les frontières ne sont plus un enjeu de conflit. L'annexion par la Russie d'une partie de l'Ukraine le montre.
- Parmi les conflits armés qui sévissent dans le monde, **la proportion des guerres interétatiques** (invasion de l'Irak, guerre en Afghanistan) **diminue** à mesure que la proportion des guerres intraétatiques augmente. Les Etats n'ont pas le monopole de la guerre et depuis les années 1990, on observe la multiplication des guerres civiles. Durant la GF, ces tensions étaient étouffées au réappropriés par l'affrontement Est-Ouest. Ces conflits apparaissent comme désidéologisés. On ne se bat plus pour le communisme par exemple, mais pour la conquête de ressources, l'accaparement de ressources rares. Les études de cas sur ces nouvelles guerres ont souligné leur caractère désinstitutionnalisé, de privatisation, au profit de la figure du seigneur de guerre. Cette absence d'idéologie apparente entraine une ethnicisation des conflits. On les légitime en trouvant un fondement ethnique, et on les explique en ayant recours à ce registre. Explication culturaliste est embêtante. Ces conflits sont accompagnés de différentes formes de criminalité, pillages, viols, enlèvements. Les pratiques

violentes sont déléguées à des enfants ou des adolescents, car manipulables et malléables. Dans ces conflits, les populations civiles sont en première ligne. Ce phénomène est accentué par les massacres de masse dirigés vers les communautés et certains groupes sociaux.

- **La confrontation directe entre grandes puissances pour la victoire absolue a totalement disparu depuis 1945**. *Comment peut-on l'expliquer ?* L'arme nucléaire apparait comme un argument. La paix entre puissances nucléaires reposerait sur le principe de dissuasion nucléaire, le principe de destruction mutuelle assurée. L'acteur rationnel ne peut donc décider de son propre suicide. D'autres auteurs insistent sur le caractère unipolaire du monde contemporains. La puissance militaire américaine est telle que toute autre puissance est dissuadée de relever le défi d'une confrontation directe avec les Etats-Unis. Certains auteurs réalistes, dont Mearscheimer, craignent que cette situation ne perdure pas dans le temps et il prédit un conflit entre les Etats-Unis et la Chine.

Les guerres sont, cela dit, encore là. Plus précisément, les guerres entre Etats sont encore là, mais sous de nouvelles formes. Il y a deux formes de nouvelles modalités depuis la fin de la Guerre Froide :

- **Les guerres asymétriques**, qui opposent des grandes puissances contre des Etats beaucoup plus faibles : Irak, Afghanistan, Libye… Volonté d'intervenir contre des régimes contestés, parce qu'ils commettent des crimes de masse, pactisent avec le terrorisme, violent la légalité internationale.
- **Les guerres contre-insurrectionnelles**. Elles surviennent pendant les périodes d'occupation consécutives aux guerres précédentes (Irak ou Afghanistan). Elles sont souvent meurtrières car elles se passent au milieu des populations civiles, et entrainent souvent des guerres en chaine.

Ces deux exemples relativisent l'idée d'une mutation des formes de violence dans les relations internationales. « les nouvelles formes de guerre ne modifient en rien l'organisation sociale de la violence, ni les usages de la violence ».

2. Faire la guerre au nom de principes moraux

On parle assez peu de guerre dans la communication politique, on les a remplacés par le mot « **interventions** », voire « **interventions humanitaires** ». On fait la guerre au nom de l'Humanité. La notion d'intervention humanitaire introduit un double renouvellement par rapport aux types de guerres classiques :

- L'usage de la force militaire est associé à des actions visant à soulager des souffrances.
- Renouvellement des principes avancées. Ce n'est plus une question de puissance, mais une manifestation de solidarité sous le registre de « noblesse oblige ».

Ces interventions dites humanitaires s'accompagnent d'une **évolution conceptuelle majeure** : érosion du principe de souveraineté des Etats. Elle est désormais, depuis les années 1990, conditionnée. Ce n'est plus un dû rattachable au droit international, la souveraineté se mérite et implique des obligations, notamment celle de respecter les droits de l'Homme sur son territoire. Les puissances étrangères gagnent le droit alors de s'ingérer dans vos affaires. Tout autour de la notion d'interventions, il y a un débat juridique, morale, philosophique sur la guerre juste.

Ce débat a trouvé une nouvelle vigueur en 2003 avec la guerre en Irak, qui avait été justifiée par le gouvernement américain par une nouvelle notion, celle de **guerre préventive**. Cela a été aussi réactivé par l'adoption en 2005 par l'ONU de la responsabilité de protéger les populations menacées de crime de masse : résolution 1973 du Conseil de Sécurité qui a servi de base aux bombardements sur la Libye de l'OTAN, E-U, R-U, France.

3. La reproduction d'une hiérarchie politique internationale

Est-ce que ces guerres sont le signe d'une réorganisation du système international autour des valeurs de la démocratie et des droits de l'Homme plutôt qu'autour des intérêts des Etats ? Ou bien l'humanitaire sert-il à camoufler devant les opinions publiques le maintien de tendances impérialistes et de logiques de puissance ? On retrouve la problématique du néocolonialisme. De nombreux travaux montrent le décalage entre les discours et les pratiques, dès lors qu'on considère que les discours sont des pratiques. Il est facile de montrer que les Etats interventionnistes sont libéraux en rhétorique mais réalistes en **pratique. La promotion des DH et de la démocratie est dicté par des principes de puissance**. On sait fermer les yeux sur des pratiques d'Etats autoritaires dès lors qu'il nous aide à lutter contre le terrorisme, nous procure des ressources naturelles, régule la vague migratoire.

On peut observer que les pratiques interventionnistes des pays occidentaux, loin de transformer l'organisation de la violence dans le monde, contribuent à **reproduire des inégalités politiques entre les Etats**. Les Etats sont plus ou moins actifs dans la gestion des affaires politiques mondiales et certains assurent des responsabilités spéciales**. Les guerres menées au nom de principes humanitaires contribuent au fait qu'un petit nombre d'Etats organisent les affaires du monde.** Les pratiques interventionnistes de cette poignée d'Etat reproduisent donc une hiérarchie entre les pays du Nord et les pays du Sud. On peut le voir avec l'épisode de la non-intervention par la France en Syrie en 2013. Le Président Hollande annonce qu'il est prêt à rentrer en guerre avec les Etats-Unis, sans l'aval du Conseil de Sécurité de l'ONU. Le 31 août, Barack Obama annonce qu'il doit reporter l'intervention en l'atteinte de l'aval du Congrès américain. La France attend donc, car elle n'est pas capable d'entrer sans l'accompagnement militaire et politique américain. Cela montre une certaine dépendance, comme on le voit aussi au Mali.

Ces interventions militaires contribuent donc plus précisément à la reproduction de la domination américaine, qui apparaissent alors comme les « gendarmes du monde », avec ou sans mandat de l'ONU parce qu'ils maintiennent l'armée la plus puissante du monde, avec les services de renseignement les plus puissants du monde et qui peuvent intervenir, de façon autonome, selon leurs intérêts. Depuis 1991, l'administration américaine a mené plus d'une centaine d'interventions militaires dans le monde : interventions militaires conventionnelles (Irak), recours aux forces spéciales (Colombie, Somalie, Yémen), dissuasion stratégique en utilisant la force aérienne (Libye, Serbie) ou assistance militaire (fournitures d'armes en Syrie, au Yémen). **Cette capacité d'intervention s'appuie sur un réseau de bases militaires qui couvrent le monde entier qui encerclent la Chine et la Russie**. Ces interventions impliquent la **contribution de firmes privées** : l'armée américaine s'est rendue compte qu'elle ne pouvait plus mener certaines interventions de manière autonome. Le Pentagone a créé le concept de **guerres asymétriques**, présentées comme rapides et peu couteuses. Elles sont acceptées par les populations occidentales dans la mesure où elles ne semblent pas affecter la vie quotidienne et n'engendre que très peu de pertes occidentales (exception : attentats après intervention en Syrie). Ces interventions ont causé la mort d'environ 4.500 militaires américains, alors que les pertes en face se comptent en centaine de milliers, voire en millions de victimes.

4. La guerre en Irak et les limites de la domination militaire américaine

La guerre en Irak est considérée comme une erreur dramatique en raison de ces coûts, et aussi de ces effets contreproductifs. Cela a mis à mal la crédibilité des Etats-Unis, leur image. Alors qu'elle ne devait durer que quelques mois**, les troupes américaines se sont retirées d'Irak en 2011, sans avoir réussi à stabiliser le pays**. Les coûts financiers sont estimés entre 2000 et 3000 Milliards $. Cette guerre a affaibli la puissance américaine et sa sécurité en développant le terrorisme transnational. Daech est un sous-produit de cette guerre de Irak.

Dès le lendemain du 11 septembre 2001, le Président GW Bush et ses conseillers néo-conservateurs dont son VP Dick Cheney et son secrétaire adjoint à la défense affichent leur intention de procéder à un changement de régime en Irak. Les attentats représentent une fenêtre d'opportunité d'achever le projet ancien. Les responsables vont tout mettre en œuvre pour rassembler le Congrès, l'administration, l'opinion publique et les pays étrangers autour d'une invasion de l'Irak. Ce qui est étonnant ce que selon les enquêtes, la réunion du Conseil de sécurité (?) du 15 septembre 2001 fut la seule occasion de débattre de la décision d'intervenir en Irak, de discuter des différentes options en présence du Président. Il n'y a pas eu par la suite de négociation possible avec le président.

L'administration américaine va énoncer les deux doctrines pour justifier l'intervention : changement de régime et guerre préventive contre les armes de destruction massive, en fait inexistantes. Les travaux soulignent comme réel volonté l'accès au pétrole, la réaffirmation de la puissance américaine, le besoin d'en finir avec la guerre inachevée de 1991, le poids d'un lobby néoconservateur, le lobby pro-israéliens, le lobby des irakiens, et la peur engendrée par le 11 septembre 2001, le rêve d'un Moyen-Orient démocratique qui serait la vraie raison pour beaucoup. Croyance aussi que la guerre de 2003 sera la répétition de la guerre de 1991, donc rapide et facile.

En somme, l'argument mis en valeur par l'administration américaine n'est pas la raison avancée par l'administration. C'était surtout un point fabriqué parce que toutes les administrations pouvaient s'accorder dessus. Les pressions des responsables politiques sur les services de renseignement ont contribué à ce que les rapports ne relayent que les éléments pouvant prouver la présence d'armes de destruction massive.

Dès décembre 2003, Saddam Hussein est arrêté. Mais les troupes américaines s'embourbent en Irak en faisant face à des oppositions américaines. La guerre n'est donc ni finie ni gagnée. Une occupation longue est dès lors nécessaire et inévitable. La résistance s'organise alors et les pertes américaines se multiplient jusqu'en 2007 (année la plus meurtrière pour les Américains, année d'envoyer 20 000 soldats de plus, décision qui contribue à rétablir la situation calme).

Cette guerre s'inscrit dans une **nouvelle doctrine de défense et sur la réduction des coûts**. Choix d'une guerre minimaliste, à l'économie. Les militaires estimaient qu'il fallait envoyer de 350 000 à 500 000 soldats pour une occupation efficace, les responsables politiques tournaient autour de 100 000 soldats, le compromis enverra 140 000 soldats. En raison de ces effectifs réduits, on ne peut pas parler d'une occupation complète puisque les frontières irakiennes et les villes n'étaient pas contrôlées.

Surtout, l'après-guerre n'a pas été planifié, parce que les responsables américains pensaient que les soldats allaient être accueillis en vainqueurs et que le pétrole irakien allait payer la reconstruction du pays. L'armée irakienne allait rallier les forces occupantes et que la communauté internationale prendrait le relais de l'intervention américaine après la chute d'Hussein.

5. Les origines coloniales des stratégies de contre-insurrection

L'une des évolutions les plus marquantes depuis la fin de la GF a eu lieu sur les terrains irakiens et afghans avec la doctrine de contre-insurrection. Article de Christian Olsson, 2007.

La doctrine part des constats suivants :

- **La stratégie initiale de bombardement par avion n'est pas efficace**.
- Les conflits contemporains qui impliquent des militaires occidentaux sont radicalement différents des guerres interétatiques traditionnelles car elle se fait maintenant parmi la population.
- Les guerres asymétriques opposent des armées régulières à des armées non-étatiques et le mode opératoire des groupes armées consiste à agir sous l'apparence de civils ou à les utiliser comme boucliers humains. Ils utilisent des femmes ou des adolescents comme auxiliaires et rendent donc toute la population suspecte. La guerre se passe donc au milieu de la population.

Dans ce contexte nouveau, l'armée américaine considère, en s'appuyant sur la stratégie française en Algérie, pour considérer que l'enjeu stratégique n'est plus l'épreuve de force mais l'adhésion de l'armée occupante par l'opinion civile, pour que l'ennemi ne puisse plus se multiplier, se ravitailler auprès de celle-ci. C'est devenu un lieu commun des interventions militaires. Les armées ont vocation à gagner dans la bataille pour les cœurs et les esprits de la population locale. Il faut la connaitre, la contrôler et obtenir son allégeance, voire sa soumission. Christian Olsson montre que ses stratégies trouvent leur origine dans le savoir-faire colonial. L'approche américaine ne fait que réactualiser de nouvelles recettes coloniales.

Deux principes : neutraliser les insurgés et contrôler les représentations et les allégeances des populations. Il s'agit d'emporter l'adhésion des populations en les détournant de l'emprise politique de l'ennemi. Pour atteindre ces deux principes, on met en œuvre 4 catégories :

1. **Identifier, localiser et détruire l'ennemi** (usage de drones pour reconnaissance voire neutralisation) : programme d'assassinat ciblé est dénoncé. Les frappes ne sont pas si chirurgicales que ça en raison aussi de la fiabilité des informations. Les campagnes de drone sont des « fabriques de terroristes ». La décapitation d'Al-Qaïda serait une preuve, avancée par les responsables politiques, de l'efficacité des attaques au drone.

   Film à ce sujet : Woodkill

2. **Persuader les populations de la légitimité et de l'efficacité des troupes coloniales** à travers actions psychologiques et autour d'activités civiles et de développement (institutionnalisation des actions civilo-militaires) : cooptation avec des seigneurs locaux.

3. **Dissuader la population de coopérer avec l'ennemi** (usage de la torture, punitions collectives) : montrer qu'il est plus couteux de coopérer avec l'ennemi qu'avec la puissance de sécurité.

4. **Contrôler et surveiller étroitement les populations** (construction de murs, recours à la biométrie)
Film à ce sujet : War machine

Séance 8 : Entrer en guerre au Mali et y rester

Introduction

Comprendre pourquoi la guerre de la France au Mali est si méconnue des citoyens français, alors qu'elle est parfois présentée comme la plus importante intervention militaire de la France depuis la guerre d'Algérie.

Le 11 janvier 2013, François Hollande annonce que la France va intervenir au Mali, en justifiant cette intervention par une agression terroriste venant du Nord. Quelques jours avant cette allocution, les médias s'étaient fait l'écho d'une colonne de djihadistes venant du Nord du Mali et se dirigeant vers le Sud, de façon présumée vers Bamako, capitale du Mali. Avec l'opération CERVAL, puis l'opération BARKHANE, c'est jusqu'à 4500 soldats français qui seront sur le sol malien, au Mali puis au Sahel.

Cette comparaison avec la guerre d'Algérie dramatise cette intervention, mais la comparaison est vite limitée : la guerre d'Algérie mobilisa jusqu'à 1,7 million de soldats français, appelés ou de carrière. Mais si on compare aux autres opérations depuis la fin de la GF, les seules opérations qui dépassent l'opération au Mali sont l'Irak en 1991 (jusqu'à 15 000 hommes mobilisés), la Bosnie en 1995 (1 500 soldats) et le Kosovo en 2000 (5 100 soldats).

Comprendre la décision d'intervenir

➔ S'intéresser au processus de décision et savoir qui sont les acteurs impliqués dans cette décision et articuler cette analyse interne à une analyse des relations avec les acteurs internationaux (négociations internationales autour de la crise malienne, relations avec USA, avec pays européens, avec ONU). Essayer de voir comment ces relations internationales sont réappropriées dans les luttes internes.

1. Des conditions de possibilité d'un revirement politique

Il y a un revirement à expliquer et on peut déjà pointer des conditions de possibilité à ce revirement en remarquant que la guerre au Mali ne commence pas par l'allocution de François Hollande en janvier 2013.

Arrivée au pouvoir d'Hollande en mai 2012 : passation de pouvoir – rencontre du président sortant et du président élu. Discussion Sarko/Hollande : le dossier malien est abordé. Au cabinet du MAE et de la Défense, les conseillers du Président Hollande ont tous au sommet de leur pile de dossiers la crise malienne. Il est constitué en priorité de la politique extérieure de la France. Le Mali est considéré comme un pays effondré car c'est un pays qui n'a plus d'armée à cause de débâcles face à la révolte des Touaregs et des groupes terroristes, dont AQMI au Maghreb islamique.

Dès juin 2012, une intervention militaire au Mali est prévue par les autorités françaises, mais c'est une intervention africaine qui est prévue. Les interventions françaises en Afrique sont souvent critiquées comme du néo-colonialisme (« France -Afrique »). Dans ce contexte, la posture des autorités françaises est de dire qu'il s'agit d'un problème africain devant être réglé par les Africains.

Le 12 juillet 2012, Laurent Fabius (MAE) déclare que l'usage de la force au Mali est probable, mais que la France, pour des raisons évidentes, ne peut pas être en première ligne. Cela est redit dans les discours publics. Même en coulisses, on considère que la France ne doit jouer qu'un rôle de facilitateur dans la recherche d'une solution politique et militaire.

Il s'agit tout d'abord de conforter les autorités politiques en place au Mali (coup d'Etat, un président échappe de peu à la mort…) et aider à obtenir des résolutions du CS ONU autorisant le recours à la force. Travail diplomatique pour constituer une force africaine. Mobiliser les pays européens, soit pour mener une intervention européenne, soit pour former les soldats maliens et les aider à résister.

Il est dit et redit que la France ne va pas se substituer aux Africains. Fabius : « Nous soutenons nos amis africains, mais c'est à eux seuls qu'il appartient d'agir ». Soutien logistique, renseignements… mais la décision et la responsabilité reviennent aux Africains.

ENJEU (pourquoi la France s'intéresse au dossier malien ?)

La principale préoccupation publiquement affichée est la lutte contre le terrorisme. Il s'agit d'éviter qu'au Sahel, au cœur de l'Afrique, apparaisse un foyer d'instabilité, un sanctuaire du terrorisme ; un nouvel Afghanistan. Il s'agit d'éviter la constitution d'une sorte de « Sahelistan » (Fabius), menaçant pour les Africains mais aussi pour les Français et les Européens.

Un intense travail diplomatique est réalisé auprès des Etats africains, des Etats de l'UE et au CS ONU. Ce travail vise à construire le dossier malien comme une priorité de la politique internationale, à sensibiliser les autres pays sur ce travail et donc rendre possible une intervention militaire. Ces efforts débouchent notamment sur 2 résolutions du CS :

- Résolution 2071 : donne 45 jours aux pays africains pour proposer un projet d'intervention militaire. En parallèle de cette résolution, Hollande redit que la France n'interviendra pas elle-même, mais qu'elle apportera son soutien logistique. Jean-Yves le Drian (ministre défense) dit que l'intervention sera l'affaire de quelques semaines
- Résolution 2085 : autorise le déploiement d'une force armée internationale (MISMA), mais cette résolution ne fixe pas de calendrier précis. En décembre, les autorités françaises redisent qu'il n'y aura pas de troupes françaises au sol.

L'allocution d'Hollande de janvier est un véritable revirement : la France intervient, il y a des troupes au sol et dès les premières heures de l'intervention, un soldat français est tué. Surtout, elle agit seule, et pas aux côtés de pays africains dans le cadre d'une résolution de l'ONU.

Ce revirement est justifié par l'urgence de la situation, comme une simple adaptation au contexte. Ce qui a justifié l'intervention, c'est que des groupes terroristes criminels du Nord du Mali se rendent vers le Sud et la capitale, avec comme objectif de contrôler tout le Mali. Il faut donc agir vite pour éviter que la capitale ne tombe aux mains de ces groupes terroristes. Décision grave mais présentée comme nécessaire au vu de la situation qui a évolué.

Même lorsque la France intervient seule, on redit que c'est aux Africains de gérer le problème et que la France n'a qu'un rôle de soutien logistique.

On sait aujourd'hui que cette colonne de terroristes n'a jamais existé ; c'était simplement un moyen de vendre l'idée d'une intervention militaire. Les renseignements ont simplement observé un rassemblement de pick-up.

La posture politique selon laquelle il n'y aura pas de soldat français au Mali n'est pas seulement un discours de façade. Ce discours est repris dans les réunions entre ministres et en conseil de défense, au moins jusqu'en novembre. Cependant, cela n'empêche pas l'armée et notamment le Centre de Planification et de Conduite des Opérations (CPCO) de planifier une opération. On se prépare à une intervention africaine, européenne et française en collectant des renseignements (survols en avion, imagerie satellitaire...). On se prépare également en achetant des armes plus adaptées au théâtre d'opération malien. On élabore des plans et on fabrique des dossiers d'objectifs (une cible avec ses coordonnées GPS et les détails pour détruire cette cible). Ce travail de planification est fait d'autant plus sérieusement que beaucoup au sein de l'appareil d'Etat se disent que les Africains ne vont jamais agir et que si on veut une intervention, ce sera donc à la France de le faire. On est persuadé que la France finira par être engagée.

Le revirement de janvier 2013 ne prend donc pas au dépourvu l'armée française → 1er élément qui rend possible l'intervention ; on s'y était déjà préparé.

11 décembre 2012 : JY le Drian dit à la presse qu'il n'est pas prévu que la France intervienne ; c'est vrai, mais cela n'empêche pas l'armée française de se préparer à une intervention. En Afrique, il y a déjà des troupes françaises (forces pré positionnées) au Burkina Faso et en Côte d'Ivoire. Depuis plusieurs années, les forces armées françaises (DGSE cf. Le bureau des légendes) sont déjà présentes au Mali pour recueillir des renseignements, mais aussi pour contenir les groupes djihadistes en neutralisant leurs responsables (= les tuer). Si on définit la guerre comme l'usage de la force organisée et collective, on peut dire que la guerre au Mali a commencé avant janvier 2013.

2. A la recherche d'une stratégie de sortie ?

La France n'a pas réussi à mobiliser les Européens comme elle entendait le faire dans sa guerre au Mali. On a planifié en France une intervention européenne mais on n'a pas impliqué d'autres pays européens dans ce travail de planification. La France a donc essuyé des refus. C'est donc bien la France (et non pas l'UE) qui se retrouvait en guerre au Mali. Il y a un soutien logistique de quelques pays européens (avions de transport) mais pas de soldats européens aux côtés des soldats français. Face au constat que si la France n'y allait pas, personne n'irait, les dirigeants français se sont résolus à supporter seuls les coûts humains, financiers et politiques de la guerre au Mali.

Mais une fois l'intervention enclenchée, on a cherché à partager les coûts de la guerre au Mali au niveau européen en essayant de convaincre les partenaires européens qu'il y a un intérêt sécuritaire commun et que tous sont concernés par la situation au Mali ; que l'UE doit donc prendre le relais des efforts français. Ce relai se fait notamment à travers la création et le développement d'une mission militaire de l'UE au Mali. EUTM est une formation des soldats maliens, lancée en 2013 et financée par le budget européen pour qu'ils puissent combattre les groupes djihadistes eux-mêmes. La France peut ainsi se désengager du travail de formation des soldats maliens. Cette mission mobilise aujourd'hui 600 personnels de l'UE, dont 12 Français. On délègue ainsi à l'UE cette mission jugée utile mais secondaire pour se concentrer sur l'essentiel : les combats. Mais cette délégation à l'UE a un prix : l'UE forme les soldats maliens, mais elle ne les équipe pas en armes et elle n'accompagne pas les soldats maliens au combat.

Cette mission militaire de l'UE a un impact limité, mais c'est autant d'efforts que l'armée française n'a plus à fournir ; cela permet d'alléger un peu les coûts financiers de l'opération et surtout, ça permet de légitimer l'intervention en montrant que l'UE est derrière la France. Ça permet un changement de posture politique : c'est un premier signe de désengagement de la France. EUTM est pensée comme une stratégie de sortie (idée que les Africains prennent à terme le relai).

Comment expliquer que cette opération militaire française, que cette dimension militaire de la lutte contre le terrorisme n'emporte pas l'adhésion de l'UE ?

Plusieurs raisons (hypothèses du prof pour ses recherches) :

- Incapacité des autres Etats membres de l'UE à faire la guerre. Peu d'armées européennes sont capables de se projeter dans des corps expéditionnaires.
- Question de volonté politique : les histoires et contextes politiques différents (Allemagne) font que certains gouvernements ne peuvent pas prendre le risque de perdre des hommes ou d'entrer en guerre
- D'autres pays (scandinaves) tiennent à l'image de l'UE comme puissance civile
- Idée qu'il y a des intérêts différents entre les Etats membres de l'UE, qui conduisent à une sorte de division européenne du travail politique. L'histoire coloniale contribue à ce que l'Afrique (notamment de l'Ouest) soit perçue à Bruxelles comme la sphère d'influence de la France ; comme son « pré-carré africain ». Il y a une tendance à laisser faire la France, la laisser supporter les coûts de l'intervention parce qu'on sait de toute façon que la France interviendra, qu'on l'aide ou pas (donc autant ne pas le faire).
  Le Mali est interprété moins comme un problème européen que comme une politique de puissance de la France ; comme du néo-colonialisme pour permettre à la France de maintenir son influence et sa puissance dans la région.
  L'histoire conduit à ce que les interventions de l'UE s'effectuent avec un pays leader, qui a toutes les chances d'être une ancienne puissance coloniale.

Dans ce contexte, on peut suggérer que la France va être au Mali pour quelques années, mais que ce n'est pas si « grave » du point de vue des militaires français. On peut en effet penser qu'il y a pour eux de bonnes raisons de rester en guerre au Mali. Ce ne sont pas des raisons stratégiques en termes d'intérêt national de sécurité et de lutte contre le terrorisme, mais de petites raisons bureaucratiques.

L'idée sous-jacente est que « la guerre est le prolongement de la politique par d'autres moyens » et « la guerre a ses propres lois qui sont celles de la montée aux extrêmes » : une fois déclenchée, la guerre a sa dynamique propre, qui fait qu'elle se développe quelles que soient les intentions de départ. Les acteurs (ici l'armée française) peuvent découvrir au cours même de l'action de bonnes raisons de faire la guerre.

Pendant la campagne électorale de Macron, 31 juillet 2017 : 71 000 mails de l'équipe de campagne d'Emmanuel Macron ont été rendus publics (Wikileaks). Les médias en ont peu parlé pour ne pas influencer les élections. Parmi ces mails, une note confidentielle concerne l'intervention de la France au Mali. C'est une note rédigée par des officiers, hauts fonctionnaires, etc (personnes qui connaissent bien les questions militaires).

« En dépit de conditions très difficiles et des coûts très élevés de l'opération, l'armée française n'a pas intérêt à se retirer du Sahel. Elle y trouve un terrain qui lui permet de développer et de maintenir ses capacités opérationnelles » (moyen de s'entraîner) et ça représente une « source de prestige » par rapport à ses homologues occidentaux. La France est fière de cette opération qu'elle a menée seule et qui a été un succès. « La présence française au Sahel procure en outre des avantages matériels aux militaires français » (soldes élevés, avancement de l'âge de la retraite, congés exceptionnels).

3. Construire l'opinion publique : l'analyse du traitement médiatique du conflit

La guerre au Mali est méconnue car elle n'a pas suscité de débat politique.

Les autorités françaises (ministère des armées et de la défense) ont un important service de communication et a cherché avec succès le soutien (ou du moins l'indifférence) de l'opinion publique en contrôlant les instances médiatiques qui fabriquent cette opinion publique ; on a surveillé étroitement le travail des journalistes et les images diffusées par les médias sur ce conflit. Il faut faire accepter de faire tuer des soldats, surtout dans un conflit « lointain » ; faire accepter des pertes civiles dans les bombardements. Le meilleur moyen de les faire accepter est d'abord de les limiter, puis de les dissimuler. Les images diffusées dans les médias sont étroitement choisies pour ne pas choquer les téléspectateurs. On ne verra pas d'images de blessés ou de cadavres. On met en scène un spectacle acceptable. De nombreux journalistes qui ont travaillé sur ce conflit ont l'impression d'avoir été habilement utilisés pour donner à ce conflit une image favorable, permettant à l'opinion publique d'être en faveur du conflit. On a l'image de soldats propres devant leurs équipements militaires, de foules en liesses…

Dès l'allocution de François Hollande, les médias ont fait la une sur cette intervention. A Bamako, débarquent en même temps que les soldats français des journalistes ; nombreux reporters qui vont traquer les témoignages des soldats, mettre en image le déploiement de l'armée française et donner un aperçu des affrontements avec les djihadistes. Mais l'armée s'emploie dès les premiers jours du conflit à limiter l'accès des journalistes aux zones de combat. Ceux-ci se retrouvent souvent cantonnés à Bamako ou dans les bases militaires avoisinantes ; ils sont loin des combats. Quelques journalistes sont embarqués dans des convois militaires, mais leurs images sont étroitement contrôlées. Les télévisions et les journaux ne diffusent donc que très peu d'images de cette guerre.

Comment mettre en scène une guerre sans images ?

Nombreuses cartes (ex des JT de Fr2) souvent vides de sens et extrêmement simplistes. Elles sont simplement là pour meubler les vides laissés par l'absence d'images de terrain. On voit souvent l'image d'un Mali coupé en deux, avec le Nord en rouge (menace des djihadistes). Les principales villes sont nommées et des flèches décrivent les mouvements de troupes. Des pastilles représentent les soldats ou les hélicoptères/avions : on tente de faire comprendre où et comment se déroulent les combats. Ces cartes imaginent le conflit plus qu'elles ne le montrent. Elles donnent à voir une vision très schématique et ordonnée du conflit. Fonction de remplissage ; on est obligé d'avoir des images à la TV.

On s'appuie également sur des expressions que les journalistes vont utiliser en plateau pour mettre en scène le conflit, pour le faire exister. Les images sont souvent tournées loin des combats ; ces expressions vont servir à rappeler qu'on n'est pas si loin que ça des conflits. Ex : « A moins de 500km au Nord, la France vient d'entrer en guerre » ; « Nous nous trouvons dans une zone que l'armée française ne contrôle que depuis 24h » (proximité géographique ou temporelle constamment évoquée).

On remarque que le discours journalistique emprunte largement au discours militaire. L'analyse de l'intervention française se fait à travers les cadrages du ministère de la défense. La parole des journalistes se substitue à la parole du soldat, comme s'ils s'en faisaient les porte-parole. Il y a un effet d'identification très fort (utilisation de « on » par les journalistes). Les villes sont désignées comme « bases », « zones », « secteurs ». Les commentateurs reprennent aussi les analyses tactiques de progression des troupes. A travers ce transfert de langage, le propos des journalistes se confond parfois avec le propos de l'institution qui crée une image très valorisante des soldats engagés sur le terrain et donc de l'intervention. Cela passe aussi par la **mise en scène** des images. Les soldats interrogés sont en plus des chargés

de communication qui savent tenir un discours d'institution ; ce ne sont pas des soldats choisis au hasard par le journaliste. Pas de cadrage au milieu : on met les interrogés sur le côté pour laisser une place à l'arrière-plan.

La mise en scène concerne aussi la manière de représenter l'ennemi : les djihadistes sont toujours mentionnés dans les reportages, sur le ton de l'inquiétude, parfois même on rajoute de la musique inquiétante (voire même musique orientale sur BFM TV). Il faut faire le lien entre ces groupes djihadistes et la menace terroriste venue du PMO.

L'armée française est toujours mise en valeur (sa force de frappe, sa capacité numérique…) parce que des familles de soldats français (notamment les épouses) vont dénoncer sur les réseaux sociaux les manques de moyens alloués aux soldats sur place et d'autres « petites » questions logistiques (pas assez à manger, chaussures abîmées pas remplacées…).

On peut aussi s'interroger sur ce qui n'est pas dit du côté des groupes djihadistes. On évoque toujours la menace qu'ils représentent, mais on ne dit jamais l'asymétrie des forces ; ils sont beaucoup moins équipés et la plupart du temps, ils évitent les combats. Ils vont se cacher, fuir en attendant le départ des troupes françaises. On ne dit pas cela ; on donne toujours une image héroïque de l'armée française.

On ne dit jamais qu'il y a en face des gens très aguerris prêts à mourir (attentats suicides), mais aussi d'autres très peu aguerris (« intermittents du spectacle » selon la qualification d'un soldat français). On ne questionne jamais les stratégies de négociation du gouvernement français pour mettre fin au conflit ; les stratégies de sortie.

Raisons de cette absence d'image : s'intéresser aux conditions du travail journalistique sur une zone de guerre

Pouvoir avoir un discours différent de celui de l'armée n'est pas si simple. Les journalistes qui ont tenu un discours différent ou un peu critique ont été blakclistés voire expulsés du Mali. Pour cela, il faut avoir accès à d'autres sources que les porte-paroles officiels de l'armée française : sources parmi la population malienne ou même au sein de l'armée française (ou malienne). Mais cela suppose d'avoir une connaissance du terrain et des relations de confiance au bon endroit (réseau de relations au sein de l'armée ou réseau local de relations). Il faut aussi avoir les ressources nécessaires pour passer outre les moyens de l'armée. Tout cela implique de s'être immergé, or la plupart des journalistes ne sont pas des spécialistes du Mali et ne sont sur place que pour un temps limité (*parachute journalists*).

Il faut aussi penser en termes de carrière : dans une carrière de journaliste, couvrir une guerre peut être un accélérateur. Plus on se rapproche des zones de conflit, plus ça va être intéressant pour les reportages et pour sa carrière ; c'est une possibilité de montrer son savoir-faire. Mais cela implique que l'on accompagne une unité militaire et qu'on tient le discours qu'on est autorisé à tenir. Renoncer à cette intégration militaire est coûteux en termes de carrière, il faut donc avoir déjà des ressources suffisantes pour ne pas dépendre de l'institution.

Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure les journalistes ont intériorisé les limites que pose l'institution militaire ; dans quelle mesure il y a de l'autocensure ; savoir s'il y a des discussions entre journalistes ou avec les sièges à Paris pour savoir s'ils peuvent dire telle ou telle chose. Il vaudrait mieux savoir ce qui est accepté par l'armée (quel genre de discours est considéré comme trop critique ? Qu'est-ce qui est possible de dire en off –anonymat- ?) ; savoir si certains journalistes écrivent sous pseudonyme…

Séance 9 : La lutte contre la prolifération nucléaire de la crise iranienne

Introduction

9 pays possèdent l'arme nucléaire : les 4 derniers à l'avoir acquise n'ont pas signé le TNP, la Corée du Nord s'en retire en 2003.
L'Irak, le Brésil, l'Afrique du Sud, entre autres, ont un temps été soupçonnés de posséder l'arme nucléaire.
On considère qu'il y a 15 000 armes nucléaires dans le monde, donc 90% sont possédés par les USA et la Russie. La France en compte entre 200 et 300. Premier essai français dans le Sahara en 1960.

Depuis la fin de la Guerre froide, la non-prolifération est une priorité des politiques étrangères et de défense des pays occidentaux. La non-prolifération est un ensemble de politiques de contrôle de la diffusion des armées nucléaires dans le monde, et des biens, technologies et connaissances permettant de les produire. Au nom de la non-prolifération, des États contrôlent le transfert de connaissances et de biens sujets sensibles (exportations de centrales nucléaires, uranium, logiciels informatiques), surveillance aussi de programmes nucléaires étrangers (programme iranien par l'AIEA, par des satellites, par le service de renseignement). On prend aussi un certain nombre de positions dans les arènes internationales, on impose des sanctions ont encore on détruit par la force armée des sites industriels (Israël en 1981 en Irak contre un réacteur construit par la France, idem en Syrie au milieu des 2000s). Opérations clandestines pour éliminer des ingénieurs, ou pour saboter des installations nucléaires par des virus informatiques.

Le « problème » de la diffusion des armements nucléaires dans le monde a été constitué à travers une succession de crises, à travers la découverte de programmes nucléaires clandestins, avec des essais de l'Inde ou du Pakistan en 1998, ou encore à travers des soupçons qui pèsent sur le programme iranien depuis 2003.

La crise iranienne dure désormais depuis 15 ans. Ce n'est que le 14 juillet 2015 qu'un accord est signé entre les membres permanents du Conseil de sécurité, l'Allemagne et l'Iran. Cet accord, considéré alors comme historique, prévoit des restrictions sur les capacités nucléaires de l'Iran en échange d'une levée des sanctions nationales et internationales. Cet accord n'était que provisoire, ces provisions ne duraient que 10 ou 15 ans, il était attendu que cette question se repose à l'avenir. Il s'est posé de façon plus rapide que prévu avec l'élection de Trump qui a annoncé le retrait des USA de cet accord contre l'avis de toutes les autres parties à l'accord.

Quelle est la position de la France sur ce dossier ? Dès 2003, la France a été en première ligne dans les négociations internationales.

L'objectif déclaré est d'empêcher l'Iran de se doter de l'arme nucléaire, en l'obligeant à suspendre certaines de ces activités nucléaires (enrichissement et retraitement de l'uranium), qui peuvent à la fois avoir des finalités civiles et militaires. La stratégie française est fondée sur le dialogue et la fermeté. On offre des coopérations qui se disent ambitieuses à l'Iran, en échange d'une suspension de ces activités sensibles. En parallèle de ces offres de coopération, on promeut au CS et dans l'UE l'adoption de sanctions de plus en plus dures contre l'Iran, pour contraindre les autorités à négocier.
Les autorités présentent cette double approche comme absolument nécessaire. Pourtant, longtemps, la France s'est opposée à l'idée de sanctions contre l'Iran, que les USA promeuvent dès 2003 (et la découverte d'activités non déclarées). Ce n'est qu'en 2007 que la diplomatie française se rallie à la politique américaine. Sous la présidence d'Obama, la France va même parfois se retrouver plus ferme que les USA.

On va essayer de comprendre les transformations de la politique de la France en articulant les approches d'Allison et de Waltz.

Place de l'arme nucléaire dans les relations internationales
Ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de guerre nucléaire que la distribution internationale de l'arme nucléaire ne contribue pas à l'organisation de la violence dans les relations internationales. L'arme nucléaire contribue à l'existence d'une division internationale du travail politique, ainsi qu'à l'existence d'un petit groupe d'États en mesure d'assurer des

responsabilités politiques. Un petit groupe dirige en s'appropriant des droits et des privilèges spéciaux. La politique de non-prolifération permet la reproduction de cette division internationale du travail politique, qui rentre en contradiction avec l'idée d'anarchie du système international et avec l'idée d'égale souveraineté des États.
Relations entre les États qui prétendent diriger les relations internationales : loin de se résumer à des efforts pour trouver une solution à la prolifération, ces États vont travailler par des rivalités, par des tensions, par la tentation de se refuser des compromis. Il y a une régularité des tensions, notamment sur le dossier iranien.

1. La logique de dissuasion nucléaire

A l'origine, les armes nucléaires sont conçues comme des armes comme les autres. Elle est vue comme une bombe traditionnelle, certes un peu plus puissante mais guère plus. Le bombardement d'Hiroshima le 6 août 1945, qui tue près de 100 000 personnes, et de Nagasaki le 9 août, qui fait 75 000 morts, sont la continuation de pratiques alors existantes : il s'agit de casser le potentiel économique et le moral de l'adversaire. Ces bombardements ne sont pas pensés comme une rupture absolue avec les bombardements de WW2. La seule différence avec les armes conventionnelles est dans la réduction des coûts : une bombe et un avion suffisent.
Toutefois rapidement, le fait que la bombe nucléaire dispose d'une puissance exceptionnelle va changer les règles du jeu : l'idée même d'une guerre nucléaire est quelque chose de contestable. Il y a une abolition du temps et de l'espace la guerre est réduite à un seul acte, il n'y a plus de durée ni de territoire dans le conflit, la défense est inutile et les capacités de destruction massives.
On va dans les 1950s créer la logique de la dissuasion nucléaire. Le risque ici est l'anéantissement total, le suicide mutuel. L'idée de la dissuasion est que les responsables politiques sont rationnels, et donc que la guerre nucléaire est impossible car nul chef d'État sensé n'est censé décider de son propre suicide en attaquant une autre puissance nucléaire, en déclenchant un conflit nucléaire avec une puissance nucléaire capable de riposter. La dissuasion repose paradoxalement sur des armes offensives : l'arme nucléaire devient alors différente des autres. La logique de la possession d'armes nucléaires est celle du non-emploi, c'est une arme de non-guerre. Sa finalité n'est pas de gagner un conflit mais de l'éviter. C'est une arme d'interdiction de s'attaquer au territoire national. Les autorités françaises justifient les couts énormes de l'arme nucléaire car c'est une assurance vie, qui permet une sanctuarisation du territoire national.
Selon la théorie de la dissuasion nucléaire, qui repose sur un modèle de rationalité des acteurs (qui pose un problème), l'arme nucléaire est un facteur de paix. La prolifération nucléaire est donc un facteur de stabilisation internationale.

Il y a des conditions à respecter pour que la dissuasion soit crédible, et donc efficace :

- Capacité à délivrer la bombe : il faut un outillage technique
- Capacité de seconde frappe : capacité à riposter après avoir subi une première frappe nucléaire.
  Missiles mobiles, missiles sous terres, missiles dans des avions, sous-marins nucléaires indétectables.
  On dit d'un pays qu'il a la capacité de première frappe s'il est capable de détruite la totalité de la capacité de réponse de son adversaire : la dissuasion du pays B ne fonctionne alors pas.
  Les USA et les URSS se sont mutuellement interdits de développer des missiles anti-missiles, pour empêcher l'un des deux d'avoir une capacité de première frappe : traité ABM de 1972. L'idée contre-intuitive est que la vulnérabilité réciproque est source de sagesse et de paix. Si on peut se protéger des représailles de l'adversaire, alors l'usage de l'arme nucléaire redevient possible
- Apparaitre comme ayant la volonté de riposter
  Il faut que l'adversaire soit persuadé qu'on va être suffisamment déterminé pour appuyer sur le bouton en cas d'attaque. Un des moyens de rendre la riposte crédible est de se lier les mains en offrant « sa population en otage » : l'idée est que les dégâts soient tels après une première frappe que la riposte ne fait plus de doute. C'est une des premières raisons d'être de la présence américaine en RFA pendant la Guerre froide : en cas d'attaque russe, il y aurait eu des victimes américaines, et donc la riposte était certaine.

2. La dynamique de la fermeture du club nucléaire

Avant même la production de la première arme nucléaire, le gouvernement américain a lutté contre la divulgation des connaissances et des savoir-faire en matière nucléaire pour réserver son avant : retrait de bibliothèques de certains ouvrages, interdictions de coopérer avec des pays étrangers.
Cet isolationnisme nucléaire est un échec : en août 1949 l'URSS procède à son premier essai nucléaire, UK en 1952, France en 1960 et Chine en 1964.
Dans les 1960s, URSS et USA mettent de côté leur antagonisme pour empêcher la multiplication nucléaire. Ils vont s'entendre pour mettre en place progressivement un ensemble de mécanismes internationaux permettant de lutter contre la prolifération des armes nucléaires.
TNP, Traité de non-prolifération nucléaire, est signé le 1 juillet 1968 et entré en vigueur en 1970. La France le considère discriminatoire pendant longtemps, on ne peut pas empêcher un pays déterminé d'acquérir l'arme nucléaire. Elle ne le ratifie qu'en 1992, et depuis la France se présente comme un défenseur fervent de ce traité.

Aujourd'hui, le TNP compte 192 États parties. Il reconnait comme puissance nucléaire les États ayant procédé à un premier essai nucléaire au 1 janvier 1967 : cela correspond aux 5 membres permanents du CS. Les autres signataires de ce traité s'engagent à ne pas chercher à acquérir des armes nucléaires ou à aider un État tiers à acquérir une arme nucléaire. En échange, les EDAN s'engagent à des efforts sincères de désarmement nucléaire. Aujourd'hui, les EDAN continuent pourtant à développer et moderniser leurs armes nucléaires.
Avec l'entrée en vigueur en 1970 du TNP, l'AIEA basée à Vienne, créée en 1957, chargé avant de promouvoir l'énergie nucléaire dans le monde, a désormais pour mission de garantir les utilisations exclusivement civiles des installations nucléaires de ses États membres. Pour ce faire, les inspecteurs de l'AIEA (environ 250) vérifient en se rendant sur le terrain la cohérence de la déclaration des États sur leurs activités nucléaires.

Cette politique de non-prolifération est souvent dénoncée comme injuste. L'ensemble des institutions et des pratiques mises en œuvre pour limiter l'accès à l'arme nucléaire constituent un moyen de reproduire des rapports de domination entre les États. Pour les EDAN, limiter la diffusion des armes nucléaires c'est maintenir des capacités d'intervention à l'étranger, et donc maintenir une certaine prédominance dans la régulation des affaires politiques mondiales. Si l'Iran détenait l'arme nucléaire, il serait moins facile pour les USA d'intervenir dans la région.
Cette politique passe par des sanctions, par l'usage la force armée. C'est un aspect central de la politique internationale, car il touche directement à l'organisation et à l'usage de la violence.
Pour justifier cette politique, on met en avant les risques posés par la prolifération : toujours par probabilité d'un accident, de malentendus, d'escalade et d'irrationalité.

3. L'évolution de « position de la France » dans la crise du nucléaire iranien

Début de l'année 2003, contexte international marqué par la Guerre en Irak. L'AIEA confirme ce qu'avait dit un groupe d'opposants iraniens à Washington, l'existence en Iran d'activités nucléaires non déclarées, qui peuvent avoir une finalité militaire puisqu'il s'agit d'activités d'enrichissement de l'uranium. L'administration américaine annonce immédiatement son intention de saisir le CS. Mais durant l'été 2003, l'Allemagne, le UK et la France s'allient pour offrir une alternative à la politique américaine. Ces trois États vont négocier avec le gouvernement iranien pendant près de 2 ans et demi, pour obtenir la suspension de certaines activités nucléaires. Deux accords sont conclus en 2003 et 2004 sans que les USA n'interviennent ou n'apportent leur soutien.
Côté français, l'objectif est double : il s'agit de lutter contre la prolifération nucléaire, mais c'est aussi l'occasion pour Chirac et de Villepin de rappeler que la France peut et doit compter dans la régulation des affaires politiques mondiales. C'est l'occasion de dénoncer l'unilatéralisme des USA, et d'appeler à un rééquilibrage de la puissance américaine.
Mais dès le début de l'année 2005, un soutien américain est recherché pour étendre les moyens d'action envers l'Iran. Face au refus du gouvernement iranien des offres européennes et la reprises d'activités nucléaires jugées dangereuses, les trois pays européens se rallient à la position américaine. Le Conseil de sécurité se réunit en janvier 2006, et les premières sanctions sont adoptées.
Pourquoi être allé chercher les USA ? Comment étudier le gouffre entre les intentions affichées par les autorités françaises et le résultat auquel elles parviennent ?

On fait ici l'hypothèse que cela s'explique par une répartition inégale des ressources entre les États (théorie de Waltz). Mais on va voir que cette contrainte issue de la structuration du système international n'agit pas de façon homogène sur l'appareil diplomatique français : le ministère des affaires étrangères est traversé par un conflit entre les diplomates en charge de la question nucléaire et les diplomates en charge des relations bilatérales avec l'Iran.
Les premiers insistent sur les dangers que fait reposer un Iran doté de l'arme nucléaire. Les seconds tendent à relativiser la menace et à promouvoir des négociations élargies. Les deux groupes ont une vision différente de l'intérêt national en jeu, et des stratégies à adopter pour les satisfaire. On va voir que le premier groupe va s'imposer en 2007.

3.1. Une prise de distance structurellement délimitée

On peut dire qu'il y a un contexte transatlantique doublement contraignant. Tout d'abord, il faut avoir en tête qu'en 2003 le programme nucléaire iranien constitue déjà un problème depuis plusieurs années. Les annonces de l'AIEA ne sont pas un « coup de tonnerre dans un ciel bleu ». Il y a déjà des routines mises en place. Ce premier élément rend possible une réaction rapide.
De plus, la Guerre en Irak pèse fortement sur les calculs et les anticipations des diplomates français. L'objectif est d'éviter une saisine du CS pour prévenir un nouveau blocage du CS et éviter que l'Irak ne devienne un précédent. On veut éviter une nouvelle guerre.
Encore de plus, l'UE est le premier partenaire commercial de l'Iran, alors que les USA ont adopté des sanctions commerciales en Iran depuis 1979. On estime que les relations privilégiées avec l'UE constituent un moyen de pression fort contre l'Iran. Et ce d'autant plus que les USA ne souhaitent pas négocier avec l'Iran.

L'enjeu dépasse l'enjeu le plus apparent de la non-prolifération. Il y a un jeu dans le jeu, qui peut être pensé comme une activité de rééquilibrage de la puissance américaine, comme du *soft balancing*. En 2003, le MAE, de Villepin, affirme publiquement que l'Iran a valeur de test : « L'Europe a vocation à définir et à protéger ses propres intérêts stratégiques ».
On rejoint l'idée de Waltz selon laquelle les puissances majeures sont rentrées dans les premières étapes d'un comportement de rééquilibrage.

Toutefois on constate rapidement que ces activités sont limitées. Le répertoire d'action des diplomaties européennes est structurellement délimité. Au début de l'année 2005, les trois pays négocient avec l'Iran. La manœuvre consiste à promettre des avantages économiques et politiques en échange de l'arrêt des activités nucléaires jugées dangereuses. Or il apparait vite que les options des États européens s'avèrent réduites sans la levée d'une partie des sanctions américaine contre le I 'Iran : elles empêchent les Européens de faire des promesses crédibles sur un certain nombre de points cruciaux. Cela est surtout vrai dans le domaine de l'aviation civile : le parc iranien est composé de Boeing, et ils n'ont pas reçu de pièces détachées depuis 1979. Mais ils ne peuvent pas acheter de Airbus à cause de pièces américaines dans le moteur, alors qu'il existe un embargo américain sur les pièces aéronautiques.
Cela est aussi visible dans le nucléaire civil : les Français envisagent de proposer à l'Iran un réacteur nucléaire. On se tourne vers Areva, à l'époque leader mondial du nucléaire, mais on refuse de crainte que Areva se soit sanctionnée sur le marché américain.
Chez les trois pays européens, on tombe d'accord sur le fait que pour infléchir vraiment la stratégie iranienne, il faut un soutien américain. On va alors discrètement négocier ce soutien, sans trop l'afficher.
En mars 2005, levée de l'embargo sur les pièces aéronautiques. En échange, les trois pays européens sont contraints de s'engager par écrit à soutenir une saisine du CS en cas de reprise par l'Iran d'activités liées à son cycle nucléaire. Pour rendre cet engagement encore plus crédible, on le rend public : l'agence *Reuters* « fuite » cette lettre des Européens.
En août 2005, les trois pays européens finalisent leur offre de coopération et l'envoient à l'Iran. Le gouvernement iranien refuse en trois jours ce paquet de propositions. Pour les acteurs européens, ces propositions avaient une faiblesse majeure : les garanties de sécurité proposées étaient peu crédibles. On proposait d'assurer sa sécurité si un État nucléaire le menaçait (peu crédible après l'Irak). C'est d'autant moins crédible qu'au moment même où les Européens adressent leur offre, Bush déclare à la presse que toutes les options sont sur la table sur le dossier iranien : l'option militaire est donc possible.

« Comment convaincre un pays de se débarrasser de son programme nucléaire si on travaille en même temps à sa perte ? ».
Le gouvernement iranien reprend ses activités, fin 2005 et saisine du CS.

Activités de rééquilibrage certes, mais les USA apparaissent comme le seul État capable de mener le jeu international. Ce sont eux qui ont les meilleures chances de succès dans les crises interactionnels, mais une meilleure chance ne veut pas une grande chance.

Comment ce contexte international contraignant pèse sur les acteurs de la diplomatie française et leurs pratiques ?

3.2. Un intérêt national multidimensionnel

Si les diplomates français souhaitaient tous que la France existe dans ce dossier, ces diplomates ont des visions différentes voire antagonistes, voire inconciliables, concernant la stratégie à adopter. Le clivage est très marqué entre la sous-direction du désarmement et de la non-prolifération nucléaire (ci-après Q1 d'après Florent) et la sous-direction du Moyen-Orient (ci-après SDMO d'après moi). Ces sous-directions ont des visions et des solutions différentes du dossier iranien, elles ont des définitions différentes de l'intérêt de France dans ce dossier.

Q1
Un Iran doté de l'arme nucléaire présente un risque majeur de déstabilisation régionale et internationale, aux conséquences désastreuses et tragiques. Le principal argument avancé est le risque de prolifération régionale : cela rouvrirait l'hypothèse d'un monde proliféré si un ENDAN du TNP acquière l'arme nucléaire, ce qui pousserait d'autres pays à faire de même (Brésil, Egypte, Arabie Saoudite...). Ce raisonnement est sous-tendu par l'idée que la prolifération est dangereuse.
Ils redoutent aussi le comportement des politiciens iraniens : discours du Président iranien sur la destruction d'Israël qui envisagerait une rupture avec la politique de dissuasion. Ils veulent l'arme nucléaire pour l'utiliser.
On peut aussi évoquer la dimension religieuse de ces dirigeants.
Dès l'été 2005 et le rejet de l'offre européenne, ces diplomates prônent l'adoption de sanctions, y compris en-dehors du CS, y compris dans le domaine des hydrocarbures. Ces acteurs sont même enclins à considérer qu'il ne pas écarter trop vite une option militaire.

Sous-direction du Moyen-Orient
Ils contestent cette dramatisation des enjeux. La critique la plus importante consiste à remettre en cause l'enjeu même de la prolifération, en questionnant les intentions des autorités iraniennes. Par ailleurs, le risque de prolifération régionale est écarté car il ne serait pas sérieux.
Il est expliqué que les discours concernant Israël ne doivent pas trop être pris au sérieux : ils sont tournés vers l'opinion publique iranienne, ce n'est pas le Président qui dirige la politique étrangère mais le Guide suprême. On va encore plus loin en reprenant une posture gaullienne sur la prolifération : on suggère qu'un Iran nucléarisé pourrait être bénéfique pour la stabilisation de la région en rééquilibrant Israël. Plus largement, ils soulignent que les enjeux du dossier ne se limitent pas à son aspect nucléaire : importance de l'Iran dans la résolution du dossier irakien et afghan, rappel des intérêts économiques en Iran (Total ou Peugeot). On explique que les sanctions seraient inefficaces, les iraniens sont fiers et cela ne ferait que souder la population autour au régime. Les sanctions seraient de plus contournées par les autorités et donc inefficaces. Pour eux, il faut négocier avec l'Iran, et éventuellement impliquer les USA.

- ⇨ Perception différente de ce qui est dangereux et de ce qui est important.

Ces deux groupes de diplomates font au quotidien un travail différent et ils ont des carrières séparées. Cela explique qu'ils aient des visions et des intérêts contrastés.

Q1
Ils sont convaincus de la nécessité de limiter la diffusion des armes nucléaires. Ils travaillent au quotidien avec l'administration américaine pour surveiller les échanges nucléaires. Ce groupe est considéré comme plus atlantiste que les autres. Ils ont intérêt à préserver de bonnes relations avec les USA pour assurer au mieux leur travail quotidien.

SDMO
Gèrent les relations bilatérales avec l'Iran, en étroite coopération avec l'ambassade française à Téhéran. Sa raison d'être est de préserver les meilleures relations possibles avec l'Iran. Si des sanctions sont adoptées, les relations bilatérales vont se réduire et leur rôle aussi. Au contraire, des négociations font appel à leurs compétences et leurs savoir-faire sur les équilibres politiques en Iran.

Ces 2 groupes ont donc des expériences différentes. Q1 a en tête le dossier nord-coréen : négociations ont mené au retrait du TNP et à des essais. La SDMO a en tête les effets désastreux des sanctions en Irak.

En raison de leurs intérêts et visions du dossier différents, ces diplomates luttent pour définir la position de la France. Chacun est convaincu que la poursuite de l'intérêt national passe par la prospérité de sa position.
En entretien, les diplomates Q1 sont qualifiées d'atlantistes, d'ayatollahs du nucléaire, ou de néoconservateurs à la botte de Bush. Réciproquement, le diplomate de la SDMO sont décrits comme étant la rue arabe, ou des munichois.

L'intensité de cette lutte est telle que les volontés du chef de l'État peuvent être contrariées.
Début 2007, Philippe Douste-Blazy (MAE) envoyé à Téhéran pour négocier sur l'assassinat du Premier ministre libanais. L'idée est que l'Iran soutienne un tribunal international sur cette assassinat (l'idée français). Cela fait craindre qu'on lâche du lest sur le dossier, et cela conforte les diplomates SDMO. Cette initiative présidentielle est empêchée par une fuite dans la presse, dans *Le Monde*. A la place, on envoie deux diplomates Q1 pour rappeler la fermeté de la position française.

Par ailleurs, pour faire avancer leurs positions, chacun des deux groupes s'appuie sur des forces externes au ministère, notamment sur des membres de *think tank* (surtout Q1), ou sur des universitaires.

La ligne dure Q1 va s'imposer. Cela s'explique par un changement de ligne politique. Les relations entre les diplomates Q1 et les SDMO sont relativement équilibrées tant que c'est un conseiller spécialiste du Moyen-Orient qui suit le dossier iranien à l'Élysée. Mais cela change en mai 2007 avec l'élection de Nicolas Sarkozy. Il a voulu se présenter comme le candidat de la rupture, et le dossier du nucléaire iranien est un moyen privilégié sa différence : il dit qu'il est en faveur de sanctions, qu'il ne se serait jamais opposé à la Guerre en Irak. Une fois élu, il garde le cap, il affiche une ligne politique claire, ce qui pousse les diplomates au conformisme par crainte d'être sanctionnés. Par ailleurs, l'influence de l'Élysée se fait aussi un par changement de personnel : cela conduit mécaniquement à un déclassement des diplomates SDMO. Avec l'arrivée du pouvoir de Sarkozy, les deux derniers responsables Q1 se voient nommés conseillers dans la cellule diplomatique de l'Élysée et dans le cabinet des affaires étrangères. Ils ont dans leur portefeuille le dossier du nucléaire iranien, sur lequel ils prennent le *lead*. A l'inverse, l'ancien conseiller de la SDMO est élevé dans le cabinet du ministère de la Justice.
Ces diplomates minoritaires peuvent toutefois encore s'appuyer de fait sur la réticence de la Russie et de Chine face à des sanctions, puis face à la réticence similaire des partenaires européens.

Séance 10 : Les transformations en cours de la politique anti-terroriste française – contre l'idée d'une simple adaptation

Manière dont la politique française menée au nom de l'anti-terrorisme a évolué depuis les attentats de 2012 et 2015. L'international, loin d'être nécessairement lointain, rassemble processus et phénomènes qui touchent nos vies quotidiennes.

Introduction

C'est après les attentats de 9/11 que le terrorisme international a été construit en priorité de la politique internationale : touchent les USA, qui sont le pays dominant en mesure de définir les problèmes internationaux qui importent et sur lesquels il faut concentrer les efforts. Dans ce contexte, la politique française s'est distinguée de la politique de la plupart des autres gouvernements occidentaux par sa grande stabilité. La politique antiterroriste française est présentée par ses acteurs aux ministères de l'intérieur et de la justice comme efficace et complète. La France n'a pas connu d'attentats depuis 1995, et il n'y a pas de modification après 2001 sauf en marge avec la création de la DCRI (ancêtre de la DGSI).
La France, qui connaissait la violence terroriste depuis le milieu des 1980s, se démarquait du modèle américain, qui était critiqué pour ces excès. Le modèle français privilégiait la réponse judiciaire et policière contre la voie militaire et la logique « exceptionnaliste » de la logique américaine post-2001.
Mais les choses ont changé après 2015 : la guerre contre le terrorisme a justifié en France la mise en place de dispositions exceptionnelles en matière judiciaire et policière. Mise en place de l'état d'urgence, puis son institutionnalisation, légalisation de techniques de renseignement. Il y a eu aussi des réformes administratives avec la création de ficher d'individus, création de nouveaux services de sécurité, nouveaux programmes d'action (lutte contre la radicalisation). Cette guerre doit être aussi prise au sens littéral : elle signifie des interventions militaires extérieures, au Mali, en Centrafrique, en Syrie et en Irak contre ISIS. Toutes ces évolutions ont des répercussions importantes sur l'organisation des pouvoirs publics et sur la vie quotidienne des citoyens.

Dans un contexte général marqué par un rétrécissement de l'État et une réduction de son champ d'intervention, la lutte contre le terrorisme a permis un formidable renforcement de la violence de l'État sur la société. Violence d'État puisque désormais François Hollande peut publiquement assumer l'assassinat à l'étranger de personnes, y compris de français (*Un Président ne devrait pas dire ça*), alors même que la France a supprimé la peine de mort.

Peut-on parler d'une importation tardive du modèle américain ?

Un autre enjeu de cette politique antiterroriste est qu'elle met en cause de manière très visible la distinction classique entre le national et l'international. Désormais, des militaires peuvent patrouiller sur le territoire su sol national pour assurer l'ordre public, tandis qu'à l'étranger des militaires effectuent un travail de police. Il y a un brouillage de cette frontière.
Un autre enjeu est que cette politique suscite des débats sur l'état de droit, sur l'équilibre entre sécurité et liberté. L'ensemble des instruments déployés a suscité des questions sur la capacité de l'État à prévenir les attentats, mais aussi à assurer l'exercice des droits et libertés individuelles. Des travaux soulignent que ces mesures mises en place au nom de la lutte contre le terrorisme affectent les conditions de la vie démocratique, en créant un climat de suspicion généralisée. Il y a aussi un phénomène de stigmatisation de certaines communautés. On peut se demander s'il n'y a pas une propension des citoyens de sacrifier la liberté des autres pour leur propre sécurité, en acceptant des écoutes téléphoniques, des assignations à résidence, des enfermements, des fichiers de données.

Prenons l'exemple de la question des revenants (Français ou Européens qui sont partis en Syrie ou en Iran et qui rentrent). Le sort des djihadistes arrêtés en Irak et en Syrie fait l'objet d'un débat : doivent-ils être jugés sur place ou rapatriés en France ? Que doit-on faire des femmes et des enfants ? Les autorités se sont contentées pendant un moment de parler d'un traitent au cas par cas. C'est seulement en février 2018 que le MAE Jean-Yves Le Drian a éclairé la position française : les combattants ne seront pas rapatriés. En octobre 2017, Florence Parly ministre de la Défense avait dit que si des djihadistes français mouraient en Syrie, c'était « tant mieux ». La question qu'il restait à trancher

était celle des enfants : eux seuls pourront être rapatriés. Mais en droit, il n'est pas possible de séparer les enfants de leurs parents.
Cette question a suscité peu de controverses publiques, il est difficile pour les familles de djihadistes de faire partager leurs préoccupations pour meurs proches.

Mais débat sécurité/liberté, et résistances y compris au sein même de l'État.

Les travaux sur le terrorisme sont surabondants, mais beaucoup moins s'intéressent aux politiques anti-terroristes. Ceux qui existent se concentrent sur leurs effets pour les critiquer (inefficaces ou attentatoires aux libertés). Les transformations observées sont donc finalement souvent inexpliquées. On sait peu de choses sur les conditions concrètes d'élaboration de ces politiques. Il y a deux explications opposées dans la littérature existante :

- Nécessité objective : la politique française et sa transformation sont présentées comme une simple adaptation à l'évolution de la menace. Les nouvelles lois, mais aussi les interventions extérieures, ne sont pas présentées comme des choix politiques mais comme des réponses nécessaires aux transformations du contexte.
  Mais une politique n'est jamais une réponse cohérente, homogène et rationnelle au contexte et à ses transformations. La fabrication d'une politique renvoie toujours aussi à d'autres processus relativement autonomes du contexte : routines organisationnelles, bricolage institutionnels, conflits entre acteurs... Donc le contexte ne produit ses effets qu'à travers les logiques nationales qui le retraduisent.
- La politique française est renvoyée à des intentions et à des calculs stratégiques.
  Travaux de Didier Bigo.
  Une série d'acteurs, de professionnels de l'anti-terrorisme (juge, policier, diplomate) ont construit le terrorisme en problème prioritaire pour satisfaire leurs intérêts, pour étendre le territoire administratif de leurs services, pour renforcer les ressources financières ou humaines de leur service. Pour comprendre la politique anti-terroriste françaises et ses transformations, il faut la considérer comme le résultat de luttes entre le personnel de cet anti-terrorisme. Cette perspective invite à questionner les bonnes raisons sociales qui poussent des acteurs à constituer le terrorisme comme une menace prioritaire. Elle invite à questionner comment les mesures décidées au nom de la lutte contre le terrorisme permettent d'asseoir des positions de pouvoir ?

Dans le prolongement de ces travaux, des universitaires estiment que la menace terroriste a été largement surestimée, et qu'elle a conduit à des politiques disproportionnés. Ils sont très critiques envers les gouvernements qu'ils accusent de manipuler le risque terroriste à des fins politiques. Certains vont même jusqu'à dire que la guerre contre le terrorisme n'est pas une solution au terrorisme, mais est devenu le problème.
Idée provocatrice selon laquelle ce n'est pas tant que le terrorisme qui mine les conditions de la vie démocratique que les politiques anti-terroristes elles-mêmes. Cela étant, on peut douter que les transformations observées soient entièrement voulues et maitrisées par les acteurs de la lutte contre le terrorisme. Une fois mise en place, il se pourrait que la politique antiterroriste ait une vie/dynamique propre, et qu'elle échappe ainsi au contrôle des acteurs.

Deux objectifs de la séance :

- Préambule pour montrer que le terrorisme est difficile à définir, et n'est en aucun cas un concept scientifique suffisamment rigoureux pour être utilisé comme un outil.
- Usages et effets de la politique antiterroriste pour en comprendre les transformations depuis 2015.

1. Qu'est-ce que le terrorisme ?

1.1. Des définitions multiples

Le mot terrorisme apparait pour la première fois dans le dictionnaire de l'Académie française en 1798, pour faire référence au régime politique de la Terreur. Donc le terrorisme renvoie au départ à des techniques de gouvernement par les partisans de Robespierre, par la crainte.
Ce n'est qu'au cours du siècle suivant que le mot va prendre le sens d'une stratégie violente dirigée contre l'État, au moyen d'assassinat et d'attentats, qui vise à créer un climat de terreur.

Cette définition permet de ne pas oublier que les États ont des pratiques similaires à celles des groupes terroristes : on parle alors de terrorisme d'État.

Cela reste un mot flou aux nombreuses définitions. Le Code pénal français ne fait pas du terrorisme une infraction autonome, il liste 39 délits qui deviennent terroristes qu'ils sont en relation avec une organisation individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur. Les définitions varient selon chaque État, et cela peut même varier en interne selon les institutions. Le *state department* des USA a une autre définition de celle du Code pénal : un acte terroriste est violent, exercé par un acteur non-étatique, qui cherche à atteindre un objectif politique, économie, religieux ou social ; qui inclue une intention de contraindre ou d'intimider une audience plus large que les victimes immédiates ; qui vise des non-combattants.
En accord avec cette définition du terrorisme, le *state department* affirme en 2016 qu'il y a eu cette année autour de 11 000 attaques terroristes dans le monde, qui ont tué plus de 25 000 personnes et blessés plus de 33 000 blessés, sans compter les personnes prises en otage ou kidnappés. Il retient 270 groupes terroristes, dont les deux principaux étaient en 2016 ISIS et les Talibans. Il y a eu 104 pays touchés par des attaques terroristes, mais plus de la moitié des attaques ont lieu dans 5 pays (Irak, Afghanistan, Inde, Pakistan, Philippines). Rien que pour l'Irak en 2016, il y a eu près de 2 900 attaques.
Les formes de violence dites terroristes apparaissent alors plutôt marginales par rapport aux maladies, aux accidents de la route, ou les violines des États contre les populations. Il y a un décalage ente l'importance politique du phénomène et son importance numérique.

Il n'y a pas une définition internationale juridique du terrorisme. L'UE a fait des efforts pour le définir. Ce qui se rapprocherait le plus d'une définition commune serait celle proposée par le CS dans la résolution 1566 de 2004, mais c'est une résolution non-contraignante. Le terrorisme sont les actes criminels commis dans le but de semer la terreur parmi la population ou de contraindre un gouvernement ou une OI à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire. Si on reprend cette définition, l'acte terroriste le plus meurtrier de l'histoire est le bombardement d'Hiroshima.

Dans le monde universitaire, il existe beaucoup de définitions. Un auteur en a dénombré plus de 200. Ces définitions ne diffèrent pas seulement à la marge, elles s'opposent aussi sur des questions fondamentales :

- Les États peuvent-ils être acteurs du terrorisme États ou est-ce qu'il ne concerne que des acteurs non-étatiques ?
- Est-il nécessairement injustifiable ?
- Vise-t-il nécessairement des civils ?
- Mais qu'est-ce qui différencie ensuite le terrorisme de la guérilla, des massacres de de masse, des assassinats politiques ?

On peut raisonnablement partir du principe selon lequel le terrorisme est une forme de violence politique.

On peut retenir deux grands moyens pour définir le terrorisme :

- Renvoyer non pas à l'acte criminel lui-même mais au but recherché : terroriser, effrayer. Plus qu'un meurtre ou une destruction, l'acte terrorisme est avant tout un moyen de semer l'effroi et la panique.
  Raymond Aron, dans *Paix et guerre entre les nations* : le terrorisme est une action de violence dont les effets psychologiques sont hors de proportions avec les résultats seulement physique.
  On considère souvent que le terrorisme vise à créer une instabilité politique. On a prêté à al-Qaïda ou ISIS La volonté de provoquer par leur violence un chaos social et politique, une division entre musulmans et non-musulmans.
  Ce qu'on peut dire du point de vue des sciences sociales, c'est qu'il n'est pas prouvé que l'utilisation de la violence terroriste la population. En tous cas, on peut constater que si le but est de créer du chaos, cela ne fonctionne pas car on observe à la place un puissant effet de légitimation du pouvoir en place.
- S'intéresser aux modalités de la violence
  Ce qui distingue le terrorisme des autres formes de violence politique c'est l'exercice d'une violence indiscriminée qui frappe les populations civiles, selon le principe d'une disjonction entre les victimes et les civils, les victimes ne sont qu'un instrument pour atteindre la véritable cible qui n'est autre que le pouvoir politique.

Avec ces deux définitions, le terrorisme implique un usage important des médias. Pour que l'action terroriste ait un impact fort sur la cible, il faut une répercussion médiatique maximale. Le terrorisme a besoin d'une caisse de résonance qu'il trouve facilement dans les médias. Dans ce qu'on appelle le terrorisme il y a donc un fort aspect publicitaire.
Exemple : film Munich sur la prise d'otages lors des JO de Munich de 1974 par des terroristes palestiniens.
Il y a souvent dans les actes terroristes un aspect fortement théâtralisée : vidéos de propagande de ISIS.

Pourquoi c'est un terme si difficile à utiliser dans une perspective scientifique ? Il est stigmatisant, il induit un jugement moral. En l'utilisant, on court de risque de participer aux luttes entre acteurs pour la définition de la réalité. On court le risque d'appliquer le stigmate terroriste à toute entreprise violente qui ne reçoit pas notre assentiment moral ou idéologique. A de rares exceptions près, aucun groupe ne s'est défini comme terroriste, mais plutôt comme des combattants, des soldats ou des libérateurs. Si les États peinent à s'entendre sur une définition commune, c'est souvent parce que les terroristes des uns sont souvent les résistants des autres.
Exemple : pendant la guerre d'Algérie, le FLN apparait comme terroriste au gouvernement français, mais comme un mouvement de libération pour les gouvernements arabes. Nelson Mandela, fondateur de l'aile militaire du Congrès national africain, suscite les mêmes questions. Le nom de Mandela n'est retiré de la liste terroriste du *state department* américain qu'en 2008.
De nombreux groupes ont été qualifiés de terroriste à un moment donné puis sont devenus ensuite politiquement fréquentables, voire ont été salués comme des héros. On oublie facilement que ceux qui ont gagné dans leur combat ont été des terroristes.
Ces fluctuations soulignent le caractère historiquement et politiquement construit du terme de terrorisme.

Par ailleurs, le terrorisme renvoie à une labellisation administrative, qui regroupe des faits qui n'ont pas la même signification sociale. Derrière le même mot, on va mettre des choses différentes : al-Qaïda, ISIS, Hezbollah, Hamas, Congrès national africain... La construction de cette catégorie repose ainsi sur une logique d'amalgame entre différents faits et groupes, et cela conduit à faire croire à l'existence d'un même phénomène là où il n'y a que regroupement arbitraire. En somme le terme terrorisme répond à une commodité de langage, mais il ne constitue pas un repère suffisamment précis pour servir de fondement à l'analyse.
On peut souligner aussi que l'accusation de terrorisme renvoie à une stratégie politique : on va constituer des listes d'entités terroristes qu'on va ensuite sanctionner, cela permet de mettre au ban des pays entiers. Cela renvoie à des pratiques concrètes de sanctions, d'interventions militaires, d'expulsions, de gel des avoirs.

Plutôt que de faire du terrorisme une catégorie sociologique solide, il s'agit plutôt d'étudier comment à un moment donné des processus ont été définis comme terroristes.

1.2. Le terrorisme comme label politique

Il s'agit de comprendre pourquoi ce terme se diffuse, quelles sont les logiques qui président à la construction du terrorisme comme problème public ?
Il faut renoncer à définir le terrorisme et s'intéresser aux usages du terme terroriste par les gouvernements et les acteurs liés.
Le terrorisme est donc ce qui est défini comme tel par les autorités politiques. Etudier la politique antiterroriste c'est donc étudier la politique présentée comme de la lutte contre le terrorisme.

2. L'importation d'un modèle américain en France ?

Dans les 1990s, les gouvernements américain et français analysaient le terrorisme sous l'angle du crime. Les attaques terroristes étaient considérées comme des actes criminels, comme un problème relevant de l'exécution de la loi. Les outils utilisés pour lutter contre le terrorisme étaient ceux de la lutte contre le crime (notamment contre le crime organisé). Les terroristes étaient jugés comme des criminels, on estimait que les outils ordinaires de la police et de la justice étaient suffisants pour prévenir le terrorisme. En France, les deux ministères dominants étaient celui de l'Intérieur et celui de la justice.

Aux USA, ce paradigme a changé après 9/11. Ces attentats ont comme premier effet un formidable retour de l'État dans un pays à forte tradition libérale. L'objectif de la sécurité intérieure a provoqué une expansion considérable des ressources mises à disposition des pouvoirs publics aux USA. Selon John Muller, si on laisse de côté les coûts des guerres en Afghanistan et en Irak, le total des dépenses pour la sécurité intérieure depuis 2001 (jusque 2011) dépasse les 1 000 milliards de dollars. L'antiterrorisme a justifié des mesures de surveillance de masse, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur, notamment *Patriot Act*, dénoncé par Edward Snowden. Bush parle dès le lendemain des attentats de guerre contre la terreur (*war on terror*), et ce n'est pas qu'une métaphore, ce n'est pas seulement de l'emphase politique. Cela a aussi une réalité politique et juridique : cela a permis de justifier les guerres en Iran et en Irak, de nouvelles formes de coercition avec la stratégie de contre-insurrection, le recours à la torture et aux drones. Désormais, les terroristes ne sont plus considérés comme des criminels ordinaires, mais comme des combattants. Le terrorisme est désormais abordé sous l'ordre de la guerre. L'administration américaine a recours aux outils militaires, les règles de droit adoptées relèvent du registre de l'exceptionnel, elles rompent avec le droit commun, elles proviennent d'un mélange entre droit interne et droit international, et certaines pratiques se font même hors droit (Guantanamo, assassinats ciblés). On fait appel aux arrestations certes mais aussi aux assassinats.

La politique française s'est rapprochée de ce modèle américain à partir de 2015. Ce qui permet peut-être encore de parler d'un modèle français c'est l'incrimination « d'associations de malfaiteurs » qui permet un usage préventif et l'arrestation de groupes terroristes avant qu'ils ne commettent leur acte.

3. Une exagération du risque ? Une solution devenue problème ?

John Muller fait partie des auteurs qui proposent une vision critique des politiques antiterroristes. Il souline le fait que le risque du terrorisme international a été exagéré. Pour cela, il relativise son importance en soulignant que les victimes ne sont pas si nombreuses par rapport au nombre de personnes qui meurent chaque année dans des guerres civile sou des accidents de la route. Le nombre de morts est donc insignifiant par rapport aux morts de la faim, des armes à feu ou du SIDA. Il cite des statistiques pour relativiser le risque terroriste : il y a statistiquement aux USA plus de chance de mourir dans sa baignoire que dans un attentat terroriste.
Dans le cas français, on constate que les violences labellisées terroristes demeurent incomparablement moins meurtrières que les infections nosocomiales ou les accidents de la route. Entre 1966 et 2005, on estime environ à un peu moins de 200 le nombre de morts dans des attentats. Pour la période actuelle, depuis 2012, ce nombre est autour de 250 personnes. Au même moment, pour la seule année 2015, il y a près de 3 500 morts dans les accidents de la route.
Pour Muller donc, la probabilité pour toute personne américaine le risque statistique de mourir dans un attentat terroriste est négligeable. Et donc juger la menace terroriste comme une menace existentielle est extravagant et absurde. A peu près tous les dommages que peuvent causer les terroristes sont susceptibles de pouvoir être facilement absorbés par les États occidentaux. Les USA et la France peuvent difficilement être renversés par les destruction terroriste. Muller écarte rapidement le risque de terrorisme nucléaire.

Selon Muller, la seule façon que les actes terroristes ont pour modifier notre mode de vie ont par notre réaction à ces actes : il considère qu'on fait face à deux risques :

- Risque que font courir les terroristes
- Risque de ce que nous pouvons faire à notre pays au nom de la lutte contre le terrorisme

Et donc quelle est la menace la plus grande ?

Pour Muller, le terrorisme est donc une menace qui est réelle mais susceptible d'être limitée, et qui a été gonflée pour produire une anxiété généralisée et injustifiée. Pour lui, la guerre contre le terrorisme est disproportionnée par rapport aux problèmes réels que pose le terrorisme. La lutte dans le cadre de la *war on terror* a engendré des dépenses inutiles et des surréactions politique qui ont fait plus de victimes que le terrorisme lui-même (surtout si on intègre le coût des guerres de 2001 et 2003).

Si on prend ce constat au sérieux, il reste à savoir comment expliquer cette exagération de la menace. Selon Muller, les fonctionnaires en charge de la lutte comme les hommes politiques ont intérêt à parler d'une menace vague et indéterminée pour se prémunir des critiques si une attaque survenait. Pour mieux comprendre ce mécanisme, il faut

se tourner vers les travaux de Ian Lustick. Il souligne le mécanisme du CYA : *cover your ass*. Ce mécanisme opère dans les ministères, dans la communauté du renseignement, dans l'armée, la justice, dans le milieu politique.

Les américains sont convaincus que leur société est menacée par une menacée terroriste imprévisible, et les agents de l'État sont tenus responsales de la protection des citoyens contre cette menace. La seule position défendable publiquement pour ces responsables c'est de prendre des mesures énergiques de lutte contre le terrorisme. Quelle que soit la menace, elle ne peut cependant être anticipée de manière systématique, on ne peut pas prévenir tous les attentats. Mais si une attaque survient, il sera facile après les faits de déterminer les responsabilités. Le cas du 9/11 est révélateur de ce point de vue. La faute est facilement attribuable après les faits, en oubliant combien la prédiction d'un tel acte est difficile. Cela conduit les responsables à tous les niveaux à choisir aussi prudemment que possible à chaque fois que l'opportunité se présente. Cela conduit à financer le plus possible et le plus longtemps possible le plus grand nombre de programmes ou de mesures contre le terrorisme. Aucun service bureaucratique ne peut prendre le risque de sous-évaluer le risque terroriste. Il y a donc en somme une surenchère sécuritaire pour ne pas être blâmé.
Cela conduit aussi un effet cliquet. Il est difficile de revenir en arrière, de retirer les militaires de la rue, de mettre fin à l'état d'urgence. S'il y a un attentat deux mois après avoir levé l'état d'urgence, le gouvernement va être accusé d'imprévoyance et de naïveté. Le plan sentinelle a été très critiqué, et donc on a progressivement réduit le nombre de soldats dans la rue, mais il n'y a pas eu d'annonce public de ce rétrécissement. C'est politiquement trop coûteux de revenir sur les politiques mises en place.

Deuxième explication possible : idée que la politique antiterroriste répond à une demande du public. C'est Franck Harvey qui souligne un paradoxe : plus on a de sécurité et plus on a besoin de sécurité. Cela veut dire que les énormes investissements dans la sécurité et les efforts demandés aux citoyens augmentent inévitablement les attentes du public, et amplifient le scandale politique quand l'attentat survient.
Harvey souligne aussi que les comparaisons statiques de Muller oublient un élément important : les morts ne se valent pas. Les morts du terrorisme sont plus sidérants pour le public et les élites.
Travaux qui proposent une sociologie des attentats, Jérôme Truc, *Sidérations. Une sociologie des attentats*.

On peut quand même souligner que cette manipulation politique de la menace terroriste se fait sous contrainte. Ces tentatives de manipulation peuvent se révéler contre-productives. C'est quelque chose que développe notamment Hollande dans son livre. Il est difficile de faire des coûts politiques avec le terrorisme parce que cela se voit, il n'est pas si facile d'utiliser le terrorisme à des fins électorales. Il faut à tout prix éviter le soupçon de manipulation des attentats à des fins de politique politicienne. Les citoyens et les médias questionnent la mobilisation derrière la mobilisation des symboles, derrière les mises en scène. On peut se demander si à trop souligner les effets néfastes des politiques antiterroristes on n'oublie pas les résistances qu'elles suscitent.

Vanessa Codaccioni, *Justice d'exception. L'État face aux crimes terroristes*, 2015 : le recours à l'exception ne date pas des attentats terroristes mais de la guerre d'Algérie. Elle dit que ces pratiques suscitent toujours en démocratie des résistances qui ont pour mérite de nous rappeler les limites des atteintes que l'on porter au droit. Il ne faut donc pas reprendre un discours trop alarmiste sur les abus de pouvoir et les violences gouvernementales. Il ne faut pas voir dans l'antiterrorisme le résultat d'une expansion inexorable des pouvoirs de l'exécutif et le fruit d'une radicalisation continue de la violence d'État. La France ne parait pas prête à aller plus loin de nos jours contre les « islamistes » qu'en Algérie contre le FLN.

Séance 11 : La promotion des droits de l'Homme et de la démocratie – Une source de paix ?

Introduction

La démocratie s'est imposée comme le régime politique le plus légitime et le plus répandu dans le monde occidental, et il est souvent utilisé comme un critère d'évaluation plus ou moins implicite de la progression historique des régimes politiques dans le monde. C'est aussi devenu un critère de légitimité des États, qui se mesure à travers le degré de mise en œuvre des principes démocratiques, la souveraineté des États est même conditionnée au respect des droits de l'Homme et de la démocratie. On comprend donc mieux l'enchantement qu'ont provoqué les démocratisations en Europe du Sud dans les 1970s, en Amérique Latine dans les 1980s, en Europe de l'Est dans les 1990s et récemment l'enthousiasme suscité par le Printemps arabe (malgré ses effets finalement mitigés). Avec la fin de la Guerre froide, les droits de l'Homme et les principes démocratiques apparaissent comme des principes qui organisent le nouvel ordre mondial. Ces idées sont au cœur des discours politiques. L'imposition des droits de l'Homme et de la démocratie est devenue un principe de la politique étrangère des États, et notamment des USA. Cette imposition peut aussi passer par la force. Une partie de ces interventions dites humanitaires trouvent leur fondement dans la doctrine de la paix démocratique. La promotion de la démocratie est justifiée par l'idée que la démocratie cause la paix. Et donc imposer la démocratie serait pacifier les relations internationales et renforcer la sécurité internationale, et donc la sécurité nationale. Ce qui est intriguant c'est que cette doctrine se fonde sur des travaux universitaires : l'idée que la démocratie cause la paix se retrouve dans un certain nombre de travaux universitaires qui vont décrire cette loi dans l'histoire (les démocraties ne se font pas la guerre) et tenter de l'expliquer.

1. Les droits de l'Homme et la démocratie comme outils de politique étrangère

Les droits de l'Homme et la démocratie ne sont pas des réalités figées, invariables, intemporelles ou atemporelles, ce sont des constructions historiques qui varient dans le temps et dans l'espace, ce sont des ensembles de pratiques. Ce qui nous intéresse ce sont les usages politiques de ces idées.
Exemple historique d'usage politique : la DUDH de 1948 se veut une norme universelle, mais aujourd'hui encore elle est accusée de porter l'hégémonie occidentale. Lors de la Guerre froide, les camps de l'Est et de l'Ouest s'affrontaient autour de l'interprétation de cette DUDH, chacun cherchant à disqualifier et à délégitimer l'adversaire. Le camp socialiste insistait sur les droits économiques et sociaux pour dénoncer le libéralisme et les inégalités du bloc occidental. En retour, le camp occidental pointait la violation des droits politiques. Par ailleurs, à plusieurs reprises des pays asiatiques ou africains ont mis en avant la spécificité de leur culture (bouddhiste, hindouiste, musulmane). Au début des années 1990, lors d'une conférence mondiale sur les droits de l'homme, les pays les moins développés ont appelé à une régionalisation des droits de l'Homme, et ont obtenu une déclaration politique insistant sur l'importance des particularismes régionaux des nations.

Il est intéressant de voir comment initialement les droits de l'Homme et la démocratie ont servi à renforcer la souveraineté des États, puis comment avec la fin de la Guerre froide c'est devenu un instrument pour contester la souveraineté de certains États.
Exemple des années 1970 aux USA, inscription de ces notions dans le cadre d'une politique de puissance. Premier tournant en 1975 quand le Congrès décide de subordonner l'aide du gouvernement à des pays tiers au respect de droits fondamentaux, et en même temps de pénaliser le États responsables de violations flagrantes des droits de l'Homme. Cette référence aux droits de l'Homme est poursuivie par l'administration Carter (fin de la guerre du Viêtnam), c'est l'idée qui émerge à ce moment d'un *soft power*, d'une puissance qui repose davantage sur une puissance culturelle/normative que sur le domaine militaire. A ce moment-là, l'invocation des droits de l'Homme sert à plaider le respect de la culture des autres, elle sert à plaider la solidarité envers tous les engagements religieux qui sont alors un moyen de s'opposer au matérialisme soviétique. On a l'idée d'une « *green belt* », l'idée que l'islam pouvait être un rempart contre le marxisme : cette idée marque pendant longtemps la politique étrangère américaine.

De plus, Nicolas Guilhot mentionne que les droits de l'Homme et plus largement la démocratie deviennent une affaire de droit international et une affaire de professionnels, de spécialistes. La politique des droits de l'Homme des USA,

notamment sous l'administration Carter, repose sur une politique de renforcement du droit international et des organisations internationales, parce que les organisations internationales sont censées appliquer le droit international. Cette politique change avec l'arrivée au pouvoir de Reagan et des néo-conservateurs. Le discours sur les droits de l'Homme ne se limite plus à un discours sur le droit international C'est à partir de ce moment que le discours sur les droits de l'Homme comment à devenir un discours pour délégitimer d'autres États. C'est à ce moment qu'on commence à promouvoir une démocratisation de certains pays, et cela s'inscrit dans un mouvement plus large qu'on retrouve à la Banque mondiale sur la « bonne gouvernance ».

A partir des 1980s, la démocratie et les droits de l'Homme justifient des changements de régime, y compris par la force. L'apogée de cette politique de changement de régime est sous l'administration de George W. Bush, avec l'invasion en Irak justifiée par la volonté d'une démocratisation du Moyen-Orient. Il s'agissait de remodeler cette région à travers la diffusion des valeurs démocratiques. Ce discours s'articule aussi la promotion du capitalisme, de l'économie de marché et du libre-échange.

Nicolas Guilhot, *The democracy makers, Human Rights Activists and the Politics of Global Order,* 2005.
Il analyse l'évolution du mouvement aux USA en faveur de la démocratie et des droits de l'Homme. Il va étudier les profils et le travail de professionnels de la démocratisation.
La première idée est la remise en cause l'idée commune selon laquelle l'adoption de la démocratisation et des droits de l'Homme comme politique étrangère est le résultat de campagnes menées par des ONG, par des activistes contre les États et les organisations internationales. Guilhot remet en cause la distinction classique entre *realpolitik* et l'action militante et solidaire des ONG. Il montre en effet que l'attitude qui se veut critique et progressiste des ONG, des militants des droits de l'Homme et de la démocratie recouvre/cache un alignement ave les intérêts et les préférences de la politique étrangère américaine. A Washington, la gestion des programmes internationaux de défense des droits de l'Homme et de la démocratie est devenue une industrie florissante. Un nombre important de fonds financiers ou de programmes d'action publique financiers servent à financer des missions d'observations électorales, à former des magistrats, à diffuser à l'étranger des écrits, des ouvrages politiques ou économiques, servent à organiser des formations ou des modules de formation auprès d'étudiants à travers le monde, à financer des organes de presse ou des ONG. Guilhot souligne que les bénéficiaires de ces programmes d'action sont aussi et peut-être principalement les nombreux sous-traitants qui se chargent de la mise en place de ces opérations : juristes, activistes politiques, ONG, universitaires, membres de *think tanks*, associations professionnelles, fondations ou syndicats. Tous ces professionnels promeuvent des réformes de l'État conformes aux intérêts de la politique étrangère américaine.
On peut montrer en quoi il y a des allers-retours entre les sphères privées et les sphères publiques à Washington : ces professionnels sont un temps salaires d'ONG puis fonctionnaires au *State department* (= phénomène de *revolving doors)*. Il y a donc une forte proximité entre la haute fonction publique et ces activistes. De fait, ces professionnels tendant à imposer une conception algo-américaine de l'État, ils contribuent à exporter des normes, des règles de droit, des modèles de l'action publique conçus et venus des USA, exportation de politiques néo-libérales à travers le monde.
L'hypothèse générale de Guilhot est qu'un mouvement en faveur de la démocratie et des droits de l'Homme, qui est initialement une arme contre les abus du pouvoir, et devenu un instrument au service du pouvoir dominant. Il avance aussi que l'offre d'émancipation recoupe une logique de domination : l'exercice du pouvoir a pris la forme de la libération. Cela rend plus difficile la critique de la domination américaine : s'il est facile de s'en prendre à l'impérialisme américain, il est moins évident de remettre en cause la démocratie et les droits de l'Homme.

2. L'hypothèse « scientifique » de la paix démocratique

Cette hypothèse s'inscrit dans la théorie libérale des relations internationales. Le libéralisme est un amendement de la théorie réaliste. Pour les libéraux, ce qui façonne la politique internationale et les politiques étrangères des États ce sont avant tout les intérêts et préférences des acteurs sociétaux à l'intérieur des États. Ces logiques nationales vont façonner les préférences étatiques. Autrement dit, pour comprendre les politiques étrangères d'un État, il faut s'intéresser avant tout au régime politique interne de cet État. La nature du régime politique exerce une influence prédominante sur son comportement international. Dans la théorie libérale il y a notamment une distinction faite entre les régimes démocratiques et les régimes non-démocratiques.

L'idée de la paix démocratique est une des idées centrales du libéralisme. Les États démocratiques sont différents des autres, ils sont plus pacifiques. Il y a une corrélation positive entre paix et démocratie. D'où possibilité de pacifier les relations internationales en diffusant la démocratie et ses valeurs dans le monde.
La proposition centrale est l'idée que les démocraties ne se font pas la guerre entre elles (ne veut pas dire qu'elles ne font pas la guerre). Cette idée a été très influente dans le champ académique des relations internationales des dernières années : elle est étayée par toute une série d'analyses statistiques qui attestent l'absence de guerres entre les démocraties depuis 1789. Il y aurait donc une loi dans l'Histoire qu'il faudrait expliquer. Ce serait même pour certains auteurs la seule loi empirique des relations internationales qu'on aurait réussi à démontrer. Les États démocratiques ont mené de nombreuses guerres contre les États non-démocratique, que ce soit des conflits offensifs ou défensifs. En revanche, les États démocratiques agissent différemment entre eux.

La première limite de cette approche est que ces travaux ont une définition restreinte de la guerre : c'est la guerre au sens de conflit inter-étatique, ce qui exclue les guerres civiles (Guerre de Sécession) ou les opérations violentes clandestines (opérations de la CIA contre le gouvernement de Allende).

Articulation avec deux grandes idées plus larges : l'hypothèse de la fin de l'histoire, et l'approche opposée du choc des civilisations.

A partir de ces travaux sur la paix démocratique, des auteurs ont considéré que la démocratisation du monde changeait ou changerait les relations internationales, avec l'universalisation de la démocratie on aurait une pacification des relations internationales, on atteindrait enfin l'idéal de la paix perpétuelle. Une des déclinaisons les plus élaborées est Francis Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, 1992.
Fukuyama annonce que la fin de la Guerre froide voit se réaliser ce que Hegel appelait la fin de l'histoire. Pour Hegel, les victoires de Napoléon à Iéna en 1806 constituaient le triomphe des idéaux de liberté et d'égalité des révolutions française et américaine. De la même manière, Fukuyama considère que l'effondrement de l'URSS et l'effondrement des États autoritaires d'Amérique du Sud apportaient la démonstration que le modèle occidental de la démocratie libérale, qu'il considère comme exempt de contradictions à terme, n'a pas d'alternative viable. Ce modèle politique représenterait le point final de l'idéologie humaine, plus rien de neuf ou de fondamental ne serait dit, et les valeurs de l'Occident sont vouées à s'étendre au reste du monde, et *in fine* à pacifier les relations internationales. Avec à terme l'universalisation de la démocratie, la fin de l'histoire serait une réalité pour tous, les relations internationales pacifiées connaitraient la paix perpétuelle.
Mais la victoire du libéralisme n'est pas complète : le monde contemporain est partagé en deux. D'un côté, une zone post-historique composée des grands États occidentaux (démocratie politique, économie de marché, absence de conflit miliaire). De l'autre une zone historique, composée d'États encore englués dans l'Histoire, en proie au nationalisme, aux divisions ethniques, aux intégrismes religieux, et extrémismes doctrinaux de toutes sortes ; une zone où les États sont toujours en guerre les uns contre les autres. Mais cette division du monde ne devrait pas perdurer, parce que tôt au tard la démocratie s'imposera dans le monde réel. La démocratie n'est plus présentée comme une idéologie ou le résultat de choix politiques, mais comme une nécessité, elle serait le seul moyen de faire fonctionner l'économie et la société de manière viable. Cette vision optimiste cohabite avec une vision pessimiste incarnée par Huntington.

Samuel Huntington, *Le choc des civilisations*, 1997 : il prend à rebours les idées de Fukuyama. C'est peut-être cette idée qui a connu le plus de succès. Pour Huntington, la croyance de l'Occident dans l'universalité de ses valeurs est fausse, puisque la modernisation n'est pas synonyme d'occidentalisation. Bien au contraire, les profonds changements sociaux entrainés par la mondialisation ont accru les besoins d'identité, de repères, et ont provoqué la résurgence d'identités culturelles, un renouveau des religions, et ont accru les réactions violentes contre l'Occident. Ainsi pour lui le monde bipolaire a laissé la place à un monde multipolaire et multi-civilisationnel, où les peuples et les pays qui ont une culture semblable se rapprochent autour d'un État-phare puissant qui assure leur cohérence, et où inversement les peuples de cultures différentes s'éloignent car leurs valeurs sont antagonistes. La question « dans quel camp êtes-vous ? » a été remplacée par « qui êtes-vous ? », et la réponse à cette question détermine amis/ennemis, et rend impossible les changements de camps et le non-alignement. Huntington distingue 7-8 blocs civilisationnels (on ne sait pas si l'Afrique en est un). Chacun des blocs incarne un système de valeur et est marqué par une religion :

- Occident mené par les USA

- Civilisation confucéenne autour de la Chine
- Civilisation islamique sans État phare.

Les conflits armés surviennent de part et d'autre des lignes de partage des civilisations, d'où le terme de choc des civilisations. Au niveau mondial ce choc est surtout marqué par le choc entre l'Occident et la reste du monde, et surtout avec l'islam et le confucianisme qui seraient alliés militairement. Pour Huntington, le premier conflit civilisationnel de l'après-Guerre froide est la Guerre du golfe, qui est apparue pour l'opinion publique musulmane et de nombreux gouvernements arabes comme une guerre de religion. Mais la meilleure illustration de ces nouveaux conflits serait la guerre en ex-Yougoslavie : serbes orthodoxes vs croates catholiques vs bosniaques musulmans.

Cette vision du monde est très contestable. Cette division entre 7-8 civilisations est excessivement simpliste. Elle ignore toutes les différences idéologiques, historiques, politiques, culturelles, économiques qu'il peut y avoir entre les États au sein d'un même bloc civilisationnel. Huntington semble par exemple ignorer que l'islam n'a jamais été une religion monolithique, et qu'il est traversé par de nombreux courants qui s'affrontent entre eux. Le premier pays musulman du monde, l'Indonésie, n'a rien à voir avec le Maroc, l'Iran ou l'Afghanistan. L'idée même de choc est contestable : la plupart des conflits ont aujourd'hui lieu à l'intérieur des civilisations.
La guerre du golfe est d'abord l'invasion du Koweït par l'Irak. Affrontement Corée du Nord/Corée du Sud, conflits dans les pays africains. L'idée d'une alliance militaire islamo-confucéenne qui s'illustrerait par la vente d'armes de la Chine à l'Irak ou à l'Iran n'a pas de fondements empiriques : les premiers vendeurs d'armes sont les pays occidentaux.

3. Critiques et limites de l'idée de paix démocratique

Une série de travaux remet en cause le fondement même de cette hypothèse en remettant en cause la corrélation qui existait entre démocratie et paix. Ces travaux soulignent que les statistiques seraient trompeuses. 99% des paires d'États dans le monde ont des relations pacifiques. Or il se trouve que jusqu'à récemment les États démocratiques étaient rares, et peut-être que la seule raison de la paix démocratique est qu'une guerre entre les pays démocratiques est statistiquement improbable. L'autre argument avancé est qu'en complément de ce biais statistique, jusqu'en 1939 les États démocratiques inclus dans ces statistiques sont géographiquement éloignés, ce qui réduit les probabilités d'un conflit entre eux.

Il y a un débat sur ce qu'est une démocratie : quelle définition de la démocratie retenir ? Mesure en termes d'élections, de libertés civiles ? C'est d'autant plus difficile que souvent quand une démocratie libérale se lance dans une guerre, il est peu probable que l'État adversaire soit qualifié de démocratie, donc le caractère démocratique ou non des belligérants est un enjeu de lutte.

On discute aussi de savoir s'il faut faire une distinction entre les démocraties matures/anciennes et les États en voie de démocratisation, parce que ces derniers seraient plus enclins à faire la guerre que les démocraties matures.

Enfin, plusieurs exceptions ont été apportées à l'observation empirique qui veut qu'il n'y ait pas eu de guerres entre deux pays démocratiques.
Exemple de la guerre entre la II^{e} République française et la République de Rome, en 1849. Guerre de 2008 entre Israël et le Liban. A la veille de la Première Guerre mondiale, l'Allemagne est présentée comme la démocratie par excellence par le professeur Woodrow Wilson.

Surtout le problème avec cette hypothèse est que cette paix démocratique est une régularité empirique (tendance lourde). Mais c'est une régularité empirique à la recherche d'une théorie. L'observation d'une corrélation n'est pas une explication. Une corrélation n'est pas une relation nécessairement causale (*spurrious correlations*). Une théorie est une explication de cette relation entre deux variables, elle va établir des liens de causalité. Il n'y a pas de théorie convaincante de la paix démocratique, les explications varient selon chaque acteur ou presque.

On peut dégager deux variables complémentaires :

- Impact des institutions représentatives sur la politique étrangère :
  - Poids de l'opinion publique, les gouvernements démocratiques seraient réticents à entrer en guerre car ils doivent répondre de leurs actes devant les citoyens (liberté de la presse, élections), et les citoyens ne seraient

pas prêts à supporter les coûts de la guerre. Idée que la démocratie est favorable à la paix car ceux qui décident de la guerre sont ceux qui en supportent les coûts. Moins de guerre car moins de chance de rester au pouvoir. Discutable : guerre du Mali et capacité à fabriquer l'opinion publique.

- Séparation des pouvoirs, responsabilité des gouvernements devant les représentants du peuple, pluralisme, compétition politique qui seraient des contraintes : moins de guerre car un conflit oblige de discuter et d'affronter les critiques de l'opposition.
- Explication normative : les démocraties partagent les mêmes valeurs de compromis, de respect mutuel, de liberté. Elles attendent alors des politiques justes, pacifiques, de la part des autres démocraties. Les États démocratiques développeraient donc des perceptions positives sur les autres démocraties et auraient une tradition de règlement pacifique des conflits.

Ces deux éléments selon Bruce Russet (*Grasping the Democratic Peace*) se cumulent, s'articulent en créant ce qu'il appelle une « attente pacifique réciproque » entre démocraties qui est favorable au travail des diplomates. La confiance dans le fait que son adversaire ne va pas recourir en premier à la force, et les discussions au Parlement ou avec l'opinion publique vont laisser u temps au travail diplomatique et à la recherche d'une résolution pacifique au conflit. Ce qui compte ce ne sont pas les propriétés en soi des régimes mais leurs interactions. On peut rajouter qu'il y a une forte interdépendance économique ente les pays démocratiques qui augmente le coût de la guerre + ils se connaissent via les organes de coopération internationale.

4. Un renversement du lien de causalité ?

Christopher Layne, "*Kant ou Cant: the myth of the Democratic Peace*" 1994
Études de cas où des démocraties sont en crise, au bord de la guerre : est-ce que ces crises n'ont pas débouché sur des guerres grâce à la seule qualité démocratique des États ?

Exemple de la crise franco-allemande de la Ruhr en 1923 : en janvier, 60 000 soldats français et belges occupent la Ruhr afin de contraindre le gouvernement allemand de verser les répartitions imposées. On a donc affaire à deux démocraties qui n'hésitent pas à utiliser la force contre une troisième démocratie pour des intérêts économiques. État de quasi guerre avec une répression des émeutes.
Pour l'auteur ce n'est pas la variable démocratique qui importe, mais le fait que les Allemands n'étaient pas à ce moment dans la capacité de résister militairement. Au lendemain de WW1, les dirigeants français perçoivent l'Allemagne comme une dangereuse menace même si c'est une démocratie il n'y a pas de confiance mutuelle basée sur des normes démocratiques communes.

Layne conclue qu'il faut renverser la causalité entre démocratie et paix : pour lui c'est la paix qui conduit à la démocratie plutôt que la démocratie qui mène à la paix. Il faut s'intéresser aux contraintes internationales qui pèsent sur les États : ceux avec un haut degré de sécurité sans menace extérieure immédiate ont plus de chance de devenir des démocraties, alors que ceux soumis à des menaces doivent mobiliser des ressources nationales importantes (humaines, fiscales, technologiques), ce qui conduit à un régime autoritaire (un chouïa simpliste).

Séance 12 : Conclusion générale

Waltz/Allison :

Allison : politique étrangère résultat de compromis/luttes entre diplomates, fonctionnaires, responsables politiques… tous ont des intérêts des ressources des perceptions différentes. L'apport de son approche est double : il rompt avec deux concepts centraux : celui d'Etat comme acteur unitaire, même lors de graves crises, l'Etat n'agit pas comme un seul homme. L'intérêt national objectif n'existe pas, ce n'est un moyen pour le chercheur d'expliquer la politique étrangère de l'Etat.

Waltz : réaliste. Ne cherche pas expliquer le détail de la politique étrangère. Il dédaigne et méprise les théories de la politique étrangère, ce qui l'intéresse, ce sont les grandes choses, les régularités des conflits : « activités de rééquilibrage de la puissance ». Pourquoi les Etats-Unis et l'URSS, que tout séparaient, avait une politique étrangère similaire ? Alisson ne peut pas expliquer ces régularités ; Waltz dit qu'il faut s'intéresser à la position des Etats dans le système international, en fonction de leur capacité d'action. Le système international évolue dans le temps en fonction du nombre de grandes puissances. Ces trois types de système international auront des contraintes qui vont peser sur les politiques extérieures des Etats, qu'ils le veuillent ou non. Il explique la récurrence de la *Realpolitik*, l'amélioration de leur position ou le maintien de leur position au sein du système international.

Pour expliquer le comportement d'un Etat, il faut articuler ces deux approches. Mais c'est compliqué parce que Waltz reprend la fiction de l'Etat comme acteur unitaire et l'idée d'intérêt national.

Mécanisme de sanctions extraterritoriales (Etats-Unis en Iran à la fin des années 2006) : l'administration américaine réussit à contraindre les entreprises françaises d'appliquer les sanctions : délégation du trésor se rend dans les capitales européennes ; soit vous appliquez les sanctions contre l'Iran soit on ferme l'accès au marché américain : les banques européennes ont préféré le marché américain au marché iranien. Donc malgré les contestations des diplomates français, les banques françaises se sont pliées aux menaces américaines.

Intérêts français au Mali : on ne peut raisonner en termes d'intérêt de la France, puisqu'il y a une multitude d'acteurs au sein des organes de décision :

- Intérêt pour la lutte contre le terrorisme
- Prestige de l'armée française
- Préserver une sphère d'influence dans le cadre de la volonté de maintenir sa position de puissance dans le système international.
- Préserver les intérêts des entreprises françaises (uranium au Niger)

Waltz, 2000 : *« avec la disparation de l'URSS, les Etats-Unis n'ont plus de menace majeure sur leur sécurité. La constance dans le menace produit de la constance dans la politique, l'absence de menace permet à la politique de devenir capricieuse ».*

Intérêt de la citation : qu'est ce que cela permet de penser de comprendre ?

- Waltz se contente de compter le nombres de grandes puissances.
- Passage d'un monde bipolaire à un monde unipolaire.

Condition de possibilité aux tweets de Trump par exemple : plus personne ne canalise ses actions. Ce qui détermine en premier les politiques étrangères, ce sont les aléas de politique interne. Cela permet une politique incohérente, car il n'y a plus de menace claire qui oriente tous les calculs, plus de contrepoids.

On reproche souvent aux réalistes d'être uniquement focalisés sur les domaines économiques et militaires des plus grandes puissances. Il existe une menace terroriste qui pèse sur les Etats Unis et sur les autres Etats, même si on peut nuancer l'ampleur de cette menace, et n'est en rien comparable avec la menace que faisait peser l'URSS. On peut parler de la menace environnementale, du changement climatique.

Même pendant la GF, la politique américaine a pu être capricieuse, sans répondre au rééquilibrage de la puissance. On peut faire remarquer à Waltz qu'il a critiqué la guerre au Vietnam, qui n'aurait eu aucun intérêt.

Obama en 2013 critiqué pour ne pas être intervenu en Syrie : dans un monde multipolaire ou bipolaire, cela aurait pu avoir des conséquences. Dans un monde bipolaire, souvent jeu à somme nulle (ce qui l'un gagne, l'autre le perd).

Examen :

2h

2 questions de cours parmi 3 au choix.

Pas de pièges, mais un minimum de réflexion.

Articuler les séances entre elles.

Reprendre les exemples du cours (c'est bien aussi d'avoir des connaissances personnelles) et les développer.

Clarté de la réponse à la question (il faut y répondre). Les dernières lignes doivent y répondre, de manière nuancée, mais il faut y répondre.

Pas besoin de reformuler en problématique, mais il est utile et valorisé de définir les termes importants et d'expliciter la question avant d'y répondre.

Organiser la réponse en grandes parties. Il faut voir une progression dans la réponse.

Réponses courtes, concises, denses. IL faut aller à l'essentiel. Il faut surtout être concis quand on n'a rien à dire.

(2 pages d'une écriture normale par question, donc 4 en 2h).