

POLITIQUE INTERNATIONALE

INTRODUCTION : Séance 1. Théories et sociologie politique des relations internationales.

La politique internationale pouvait paraître éloignée. Les représentations ont changé. Elle est partout, a des répercussions dans la vie quotidienne. C'est le terrorisme, les dérèglements climatiques, l'immigration qui ont des impacts sur la vie quotidienne des européens. La politique internationale a aussi une influence sur le prix du carburant mais aussi évidemment c'est aussi des crises sanitaires dont celle du covid.

1. Penser l'ordre politique international

Différent du droit international qui considère que tous les états sont égaux. On va voir que les **états** sont plus ou moins des états que **leur poids est différent et que la souveraineté de l'état est en fait conditionnée.**

Ce n'est pas un cours d'histoire des RI, ni un récit de toutes les crises internationales du moment ou celles qui structurent les conflits internationaux ; Il va nous fournir des outils et méthodes pour penser les RI et la politique internationale. Développer une analyse critique des relations internationales, prendre des distances vis-à-vis des différents discours.

On va s'intéresser aux contraintes sociales qui pèsent sur les acteurs, cela peut être lié à des conflits entre ministères, responsables politiques, actions de lobbying, poids des médias, activistes d'ONG. Cela peut être proprement international, des effets propres de négociations multilatérales. Cela peut aussi être lié à la hiérarchie entre les états, à la place qu'ils occupent. Qu'est-ce que ça change pour la France d'être une puissance moyenne et non plus une grande puissance et en quoi cela contribue à déterminer le comportement de la France et ceux qui la font agir.

Déterminer ce qui structure la politique internationale.

Définition de la politique internationale :

WEBER : « *ensemble des efforts faits en vue de participer au pouvoir ou d'influer sur sa répartition soit entre les états, soit entre les divers groupes à l'intérieur des états* » → définition de **Max Weber**, il ne fait pas de différence radicale entre politique et politique internationale. Pour Weber le **pouvoir ou la puissance est la capacité à imposer sa volonté à autrui même contre des résistances.**

Cette définition webérienne rejoint la définition d'**Hans Morgenthau** qui est l'un des fondateurs de la discipline des RI, du courant réaliste de l'étude des RI à la fin des années 1940. → **La politique internationale comme toute politique est une lutte pour le pouvoir** « *International politics, like all politics, is a struggle for power* ». Pour comprendre cette lutte, ces rapports de force, de domination entre états, on va étudier des éléments centraux de la politique inter, qui touchent directement à la question de la violence, aux guerres, à la lutte contre le terrorisme, prolifération des armes nucléaires...

Le monde est-il unipolaire depuis la chute de l'URSS ?

Dans quelle mesure les organisations inter influencent-elles les RI

Que reste-il des états avec l'influence de la mondialisation ?

Quels sont les fondements et les limites du pouvoir militaire des USA ?

Attentat de 2001 a changé le monde ?

Lutte contre le terrorisme a changé les guerres ? ou plus largement a changé l'État et l'exercice de sa violence ?

Existe-il un ordre international et si oui de quoi est-il fait ? Le **terme d'ordre** signifie que **ce n'est pas totalement chaotique, il y a une certaine logique, une certaine régularité**. On va se demander comment un monde d'état souverain peut être vu comme un système qui fonctionne de façon relativement ordonné. Cela est souvent associé à l'idée de société internationale, de norme internationale, d'institution internationale. Cela introduirait un certain élément de stabilité, de paix, de pacification des RI. C'est l'idée qu'il y a certaines limites qui sont posés au fonctionnement des états.

Il ne faut pas confondre l'idée d'ordre international à celui de société internationale. Une société ordonnée n'est pas forcément pacifique. Ces forces sociales peuvent pousser les états à entrer en conflit les uns avec les autres plutôt que de coopérer.

2. les Relations internationales comme discipline

Le terme RI recouvre 2 choses :

- D'abord c'est un **objet d'analyse**, d'étude, un domaine de la réalité empirique du monde social. **Renvoie aux processus sociaux qui se déroulent au-delà des frontières nationales**. Cela peut recouvrir tous les domaines.
- Cela désigne une **discipline académique**, scientifique apparue il y a environ 1 siècle au RU et aux USA. Les réflexions sur la PI sont toutes aussi anciennes que l'histoire de la pensée politique. **Auteur grec du 5^{ème} siècle avant JC , Thucydide** on retrouve les RI, on retrouve aussi chez **Hume, Kant**, un ensemble de réflexion sur la vie internationale mais c'est seulement une toute petite partie de leur réflexion.
Au lendemain de la PGM un savoir internationalisme s'est développé en **se détachant des autres disciplines**. Dans les années 50 aux USA, l'analyse des RI s'est détaché des sciences politiques = autonomie dans sa discipline.
Aujourd'hui la discipline des RI demeure **dominée par les auteurs américains**. « *Une science sociale américaine* » **Stanley Hoffmann**
Nicolas Guillot montre que la discipline des RI s'est développé **CONTRE la science politique de l'époque**, c'est un savoir appliqué et hostile aux sciences sociale qui se développe.

Parler d'une discipline autonome = il existe des départements consacrés à l'étude des RI, des diplômes, des revues scientifiques dédiées aux RI, des associations professionnelles... Elle développe ses propres outils et ses propres méthodes, elle se développe autour d'approche théoriques autonomes, distinctes. Idée de système internationale, équilibre des puissances, les États comme acteur...

DU point de vue de ces internationalismes les **démarches des sciences sociales sont considérées comme inadaptées** voir comme exotiques.

POURQUOI ? Pourquoi on considère que les outils en science sociale ne sont pas satisfaisant ?

➔ **Les relations entre les états sont très différentes des relations à l'intérieur des états.**

Les RI se déroulent dans un environnement anarchique. Ce n'est pas le désordre, ni l'absence de norme, ni la conflictualité. C'est l'absence d'entité gouvernementale en mesure d'imposer sa domination. **Absence d'état au-dessus des états.**

« *Absence d'entité qui revendique avec succès le monopole de la violence légitime* » Weber

Le **Conseil de Sécurité** contient 5 membres permanents qui ont le droit de veto (USA, Russie, Chine, RU, France) donc **aucune sanction ou usage de la force ne sera appliqué contre eux ou contre leur allié** (Israël pour les USA) = DONC pas d'entité gouvernementale capable de régler les conflits entre états. Pas d'entité en mesure de faire respecter les engagements qui ont été pris.

Même si discipline Américaine, il y a une pluralité de théorie des RI qui cherchent à expliquer différentes choses. Il y'en a 3 :

- **Le réalisme**
- **Le libéralisme**
- **Le constructivisme**

Malgré leurs différences elles partagent toute l'idée que le monde international est un monde anarchique mais n'en tire pas les mêmes conséquences.

(il y a aussi l'approche marxiste, le féminisme, post-colonialisme...)

• **Le Réalisme :**

Il a longtemps structuré l'analyse de la politique internationale et reste aujourd'hui dominant.

Hans Morgenthau en 1848 « *Politics among nations* » considéré comme le fondateur des RI.

Raymond Aron « *Paix et guerre entre les nations* »

Kenneth Waltz « *Theory of international politics* »

Le réalisme n'a jamais été une théorie unifiée. Il y a une divergence entre ces 3 auteurs.

Les points communs :

1) Le stato-centrisme

Les états les plus puissants qu'on le veuille ou non, sont **les acteurs centraux de la politique internationale**. Si on veut la comprendre il faut **s'intéresser aux pratiques des états les plus puissants**. Les états ne sont les seuls acteurs des RI, mais ils considèrent que les + puissants sont les acteurs centraux. Les ONG, firmes multinationales sont réduits à des instruments aux mains des organisations internationales.

2) L'hypothèse de l'acteur unitaire

Ils considèrent l'État comme un acteur unitaire. **R. Aron= l'état agit comme un seul homme**. Ils savent qu'il y a des conflits, des luttes bureaucratiques et politique, mais ils considèrent qu'il est utile et suffisant dans l'analyse de les considérer comme des acteurs unitaires.

3) L'égoïsme

Les états défendent leurs intérêts nationaux, leur sécurité et pas celle des voisins.

4) L'équilibre de la puissance

Pour les réalistes la PI, est marquée par **une grand inégalité de puissance**. Ils soulignent la récurrence de l'équilibre de la puissance pour limiter leur impuissance et assurer leur domination et limiter celle des autres. Cette idée est à la fois un outil, un concept scientifique mais aussi pour les réalistes un principe d'action que les hommes et femmes d'état doivent suivre : **Les états doivent suivre une politique de puissance ou une politique de l'équilibre.**

C'est ce qu'on appelle la « **Real Politik** » → **augmenter sa puissance sans se soucier du régime politique ou du respect des droits de l'homme**. C'est un principe qui apparaît au 18^{ème} autour du Congrès de Vienne, c'est un but avoué le retour à l'équilibre de la puissance, il s'agit de se préserver des excès de la puissance, pour empêcher qu'un état domine les autres et dicte ses droits. Travailler à l'équilibre de la puissance c'est travailler à la tranquillité de tous.

Montesquieu → principe de l'équilibre des pouvoirs séparés.

Ex :

- La guerre froide → compétition âpre entre USA et URSS dans tous les domaines possibles.
- Politique étrangère de la France, régularité de rééquilibrer la puissance américaine, tenir le rend mondial de la France (refus de la guerre en Irak en 2003)

Pour **Waltz** la théorie de la pol internationale doit être une théorie de la puissance, doit expliquer cette récurrence de l'équilibre de la puissance.

• Théorie libérale (Andrew Moravcsik)

Idée centrale= les **intérêts que défendent les états** ne dépend pas de la nature du système internationale, cela **dépend des intérêts des acteurs sociaux à l'intérieur de l'État**.

Les lobbys, l'opinion publique, les médias ou les experts sont autant d'acteurs sociaux qui influencent le comportement international de l'État.

Ainsi dans un de ses articles **A. Moravcsik** montre que la politique européenne de De Gaulle ne s'explique pas par la volonté de s'émanciper des USA mais par la mobilisation et l'influence d'un groupe particulier = les agriculteurs (clientèle électorale importante pour la droite qui a fait pression sur De Gaulle) → mise en place de la PAC.

Les libéraux se distinguent des réalistes sur 3 points :

- 1) Les **acteurs principaux** de la politique internationale ne sont **pas les états** mais **les individus et les groupes privés au sein des états les plus puissants** : les états ne sont qu'une simple courroie de transmission des intérêts des individus et des groupes privés.
- 2) **L'État n'est pas un acteur unitaire doté d'un intérêt national** car les acteurs sociaux qui luttent à l'intérieur de l'État, ont des intérêts différents.
- 3) Ce qui compte donc **pour expliquer la politique internationale** ne sont pas en dernier ressort les différences de pouvoir entre les états, les ressources inégales entre les états mais **ce qui importe sont les préférences des états**.
L'importance qu'elle accorde aux régimes politiques, à la nature des régimes pour expliquer le comportement des états sur la scène internationale

→ **Théorie de la paix démocratique** = régularité de la politique internationale, **les démocraties ne se font pas la guerre entre elles** (aucune guerre entre elles depuis 1789). **MAIS on peut voir des exceptions** comme la PGM, conflit entre Israël et le Liban en 2006.
On manque d'éléments pour expliquer cette absence de guerre entre les démocraties.

- **Approche constructivisme**

En RI le constructivisme n'est pas celui de la sociologie. Grand succès dans les années 90. Portée par **Nicholas Onuf** et **Alexander Wendt** qui ont porté l'approche la plus aboutie.

Pour eux, **la PI est déterminée** non pas par des forces matérielles mais **par des idées partagées**. Le monde est construit et construit par des idées, des conceptions des représentations partagées.

« *L'anarchie est ce qu'en font les états* » **Alexander Wendt**

Pour lui, si les USA et l'URSS décident qu'ils ne sont plus ennemis, alors la Guerre Froide est finie.

Attention ils s'intéressent **aux idées socialement partagées, les idées « intersubjectives »**.

L'intérêt des états ne doit pas être une donnée de l'analyse, c'est quelque chose qui évolue, qui est construit, **c'est donc un objet d'analyse qu'il faut expliquer**.

Par ailleurs, les constructivistes qui sont des idéalistes, l'idée que les états se font de leur rapport de force est plus important que le rapport de force objectif.

Ex : **Wendt** observe que les 500 armes nucléaires de la GB sont pour les USA bcp moins menaçantes que les 5 armes nucléaires coréennes. Les constructivistes expliquent cela car les GB sont perçus comme des amis, les Nord-Coréens ne le sont pas. Ainsi ils sont plus enclins à se comporter de manière agressive que les Britanniques.

Toute la question de cette théorie : **Comment les idées se transforment et comment elles circulent ?**

NOTRE APPROCHE : L'approche sociologique

3. Les relations internationales comme objet d'étude sociologique

Banalisation de l'étude des RI. L'idée est qu'on gagne à décroquer l'étude des RI, qu'elles sont trop sérieuses pour être laissées aux seuls internationalistes. **On utilise le corpus des sciences sociales pour expliquer les problématiques des RI**. Les problèmes des RI sont les mêmes que ceux des autres sciences sociales.

On va suivre au plus près les acteurs et leurs pratiques, on va regarder les individus qui peuplent ces états et qui les font agir. On va s'intéresser aux profils, aux ressources, aux représentations, aux calculs...**Cela implique de faire de l'enquête empirique**. Il faut faire des entretiens, travailler avec des archives...

Cette approche sociologique, se développe depuis les années 90 en France, au Québec mais aussi aux USA. Ce n'est plus une discipline mais un objet d'étude à part entière. On intègre la sociologie des champs de Pierre Bourdieu.

Prendre ses distances avec la discipline des RI, ne veut pas dire qu'on se tient éloigner des débats centraux de la discipline et que l'on ignore les concepts, les résultats des hypothèses traditionnelles des RI.

Cela ne veut pas dire qu'on dénie toute particularité aux RI. On peut s'appuyer aux fondateurs de la discipline pour consolider les démarches de la socialisation.

L'ambition de cette sociologie des RI est d'enrichir le regard sur la politique internationale. Cette sociologie des RI a aussi pour objectif de renouveler des questions classiques de la science politique et la sociologie **en s'attaquant à des objets qui jusque-là étaient abandonnés aux seuls internationalistes.**

La difficulté de ces sciences sociales de l'inter est l'accès au terrain qui est souvent jugé comme plus difficile. Il y a souvent un décalage entre les ambitions et les résultats.

Séance 2. La fiction de l' « intérêt national ». Les déterminants internes de la « politique étrangère » de l'État

On va discuter et remettre en cause 2 concepts fondamentaux :

- Le concept d'État comme acteur
- Le concept d'intérêt national.

Habituellement, on explique la Politique étrangère en **considérant les états comme des acteurs unitaires**, comme des personnes intelligentes, comme s'il était doté d'intention, de volonté. Ou alors on fait comme si la politique de l'état se réduisait au dirigeant.

Cette **manière simplificatrice** est partout (médias, travaux universitaires) elle **consiste à faire agir, croire, penser des états**. Cela conduit à une vision héroïque de la politique internationale.

La PI s'expliquerait facilement puisqu'il suffirait de s'intéresser aux croyances, intérêts calculs de quelques chefs d'état. **Cette manière d'appréhender l'état est conforté dans le droit international** (1 siège, 1 voix, 1 personnalité)

Dans le prolongement de l'état comme acteur unitaire on **pense la politique de l'état en terme d'intérêt national**. Les états comme acteur poursuivent leurs intérêts.

- ➔ L'apport majeur du travail de **Graham Allison** est qu'il faut se débarrasser de cette manière de penser :
- **L'État ne marche pas comme un seul homme** : L'État n'est pas une entité monolithique. Derrière cette image unifiée de l'institution se dissimule **des luttes entre une multitude d'acteur qui ont des intérêts des ressources contrastées** ; Chacun de ces individus ont des visions du monde, des intérêts, des ressources différentes.
Cette rupture = bas de toute la sociologie de l'action publique.
Cela a une implication forte = les grands événements de la PI ne s'expliquent pas forcément par des grandes causes mais par des petites luttes politiques ;
- **L'intérêt national unifié, objectif n'existe pas** : Il faut se débarrasser de cette idée. Il est très difficile de parler d'intérêt national en dehors des intérêts et de la perception de la multitude d'agents de la fabrication politique. Même en 1940 lorsque la France est envahie il y a différentes solutions et définitions du problème. C'est **le produit de luttes et compromis entre acteurs**, on doit pouvoir l'expliquer **pourquoi tel intérêt a été construit comme intérêt national**. En tant que chercheur on ne fait que prendre parti de la compétition entre acteurs de la définition alors que le job est de décrire et expliquer et pas juger et trancher.

1 : Récit chronologique des principaux éléments de la crise des missiles du Cuba

Considéré comme la crise la plus importante de la guerre froide. LES 2 grands ont pensé être au bord du gouffre, de la guerre nucléaire.

État des relations entre les protagonistes :

- Cuba qui était une colonie des USA est récemment tombée dans la sphère d'influence de l'URSS. **Fidel Castro** renverse le pouvoir en place allié des USA en **1959**. À ce moment il n'est pas communiste et ne veut pas rompre avec son voisin américain.
- **En janvier 1961** = **rupture des relations diplomatiques entre USA et Cuba** à l'initiative des Usa.
- **En avril 1961** = Puis **débarquement de la baie des cochons** en pour renverser le régime de Castro mais échec car régime soutenu par la pop.
- **En décembre 1961**= Castro se place sous la protection de l'URSS puis les USA décident un embargo sur les produits cubains en **1962** (notamment sur les cigares, d'ailleurs toujours en vigueur aujourd'hui).
- **En sept 1962**, **Moscou annonce le renforcement de l'aide militaire à Cuba**. **Kennedy** affirme que les USA n'accepteront pas les armements offensifs. Dans une lettre privée **Khrouchtchev** rassure son homologue américain. Dans ce contexte de tension alors que le gouvernement USA souhaite toujours renverser le régime de Castro, que survient cette crise des missiles de Cuba.

On distingue 3 phases de cette crise (on en retient que 2) :

- **16 au 22 octobre 1962** = **phase couverte**, pas présente sur la scène publique

16 octobre 1962, **Kennedy** est informé par les services de renseignement, grâce à des photos prises par des avions espions U2, que les soviétique sont en train d'installer des missiles nucléaires sur l'île de Cuba. On identifie aussi 26 navires soviétiques à destination de Cuba et ils peuvent emporter des missiles nucléaires. Le gouvernement américain garde l'info secrète, mais on a à faire à un modèle de politique rationnelle.

Kennedy garde l'info pour se préserver des agitations de l'opinion publique et il va demander une cellule de crise l'Ex Com pour le conseiller 15 personnes assistent à toutes les réunions 33 personnes en tout participent à ces réunions. Le président américain dit à ses conseillers « *soyez libres, ne vous censurez pas, réfléchissez à toutes les options possibles* » Et ce qui est formidable du point de vue de l'historien est que **Kennedy** avait enregistré en secret ces discussions.

- **22 au 28 octobre 1962**= **phase de la crise ouverte**, sur la scène publique

C'est à ce moment que l'échange de coups entre les 2 pays est la plus puissante.

- Le **22 octobre à 19h**, le président américain dans un discours TV **annonce publiquement l'installation de ces missiles soviétiques** et annonce que les USA refuseront cette installation, **exige le retrait de ces missiles**.
Pour montrer sa détermination, il ordonne un blocus militaire de Cuba. Il parle de quarantaine car en droit international un **blocus militaire est un acte de guerre**. Ce discours surprend par sa vigueur, la direction soviétique.
- Le **23 octobre Khrouchtchev** prévient que l'URSS ne respectera pas le blocus et accuse les USA de « *pousser l'humanité Vers une guerre nucléaire* ».
- Le **24 octobre** le **blocus est effectif**, il nécessite 183 navires de guerres dont 8 portes avions et en face 24 cargo soviétiques et 4 sous-marins. **Le poids difficile de la décision**

repose sur les USA. C'est à eux de décider ou non de l'escalade, coulant ou non les navires soviétiques. On essaie de gagner du temps. **Kennedy** va ordonner de rapprocher la ligne du blocus des côtes cubaines pour leur laisser du temps d'arriver. En face on remarque que des navires soviétiques sont soudainement tombés en panne.

- Le 26 octobre, **Khrouchtchev** fait **parvenir 2 lettres** à **Kennedy**. Dans la première, il veut **s'assurer de l'accord**. La deuxième **exige en plus le démantèlement de missiles américains en Turquie**. Les américains acceptent la proposition de la 2nd lettre à condition que cela reste secret. Et ça restera secret. On découvre l'existence de cet accord que des décennies plus tard et lorsque que les missiles sont retirés de Turquie c'est sous d'autres prétextes. Ainsi ils semblent avoir perdu, pour tous les commentateurs c'est Kennedy le grand vainqueur.
- Le 28 Octobre, **Khrouchtchev** accepte le retrait des missiles (**Kennedy** vainqueur).

Comment cette politique américaine et la décision du blocus qui est a priori rationnelle ?

Ouvrage **d'Allison** nous **raconte 3 fois la même histoire mais de 3 points de vues différents**.

Chaque récit correspond à un paradigme. Il faut bien comprendre que ces 3 paradigmes ne se valent pas. L'intérêt de son travail est de montrer que **le 1^{er} paradigme** (politique rationnelle) **est insatisfaisant et il faut mieux se tourner vers les 2 autres** pour mieux comprendre la politique étrangère de l'État. Les 2 derniers peuvent être combinés même si très différents.

1^{er} Paradigme = La Politique Rationnelle

- ➔ C'est le paradigme dans lequel se rattache 90% des travaux au moment où Allison écrit. C'est encore celui dominant de la politique étrangère.
- ➔ **On pense en terme d'intérêt national.** On considère la politique étrangère comme un choix délibéré, une réponse à un problème. On va considérer que **les états comme acteurs rationnels et qu'ils choisissent la meilleure ligne d'action possible**. Le travail du chercheur consiste à expliquer en quoi la solution du blocus était la meilleur (rapport cout / avantage le meilleur).
- ➔ Concrètement :
 - **1^{ère} option** : débattus de l'Ex Com était de **rien faire**. Mais cette option est écartée car cela *mettrait à mal l'idée que les USA sont là pour protéger les européens*.
 - **2nd option** : **Exercer des pressions diplomatiques**.
 - **3^{ème} option** : faire **une offre secrète à Castro**, séparer Cuba de l'URSS = *on considère qu'on n'a pas le temps*
 - **4^{ème} option** : **envahir Cuba** = prétexte *mais écarté car on tient l'escalade*
 - **5^{ème} option** : **frappes préventives, attaques aériennes dites chirurgicale** = *pas faisable irréalisable, on ne va pas reproduire Pearl Harbor et se comporter comme les japonais*.
 - **6^{ème} option** : **le blocus militaire**, la meilleure option possible, on se met à la place des décideurs
- ➔ **L'action suivie** est la **meilleure option** en fonction de **l'information disponible par les différents acteurs**. Mais on sait que **l'info** des décideurs est toujours **imparfaite et limitée**.

Ex : La CIA affirmait que les missiles n'étaient pas sur l'île de Cuba, or ils étaient déjà opérationnels et sur l'île.

➔ Cette approche pose une série de problème :

- **Comment évaluer les couts et les avantages d'options qui n'ont jamais été mise en œuvre ?**
Le chercheur est obligé d'avoir un raisonnement contre factuel. Cela peut être stimulant intellectuellement mais c'est du pif au mètre. **Les variables sont trop nombreuses et ignore la place du hasard dans l'histoire.**
- La faiblesse de cette démarche se situe paradoxalement dans **la facilité qu'il y a à trouver des intérêts à agir**. Les historiens débattent toujours pour savoir quelles étaient les intentions des soviétiques.

Mais surtout, les 2 autres modèles proposés par Allison remettent en cause le modèle de l'acteur rationnel.

2nd Paradigme = La Politique Organisationnelle

➔ La Politique étrangère est considérée comme **le résultat de l'activité de multiples organisations bureaucratiques qui composent l'état**. Des organisations bureaucratiques relativement autonomes les unes les autres et vis-à-vis du pouvoir politique.

Ex : Dans le cas de la crise des missiles ➔ le département d'état, de la défense, l'armée de terre de l'air, la CIA...

➔ **L'intérêt national se retrouve dissout dans la diversité des organisations bureaucratiques**. Chacune a des intérêts différents, des routines différentes, Allison dit qu'un **événement international ne devient un problème que lorsque les routines, la culture d'une organisation démocratique définit cela comme un problème**. Rien ne nous garantit que les problèmes sont identiques pour les différentes organisations.

➔ L'action dans ce modèle dépend de ce **qui se passe à l'intérieur de chaque organisation et du rapport entre chaque organisation**. La décision est prisonnière des structures de procédures et des répertoires d'actions existants. Les routines, procédures, les structures, les répertoires d'action préexistant à l'évènement, contribuent à définir l'action. **Les organisations tendent à ramener toute situation nouvelle à du connu, à se référer à des situations standardisées**. Il n'y a jamais une réponse souple et flexible aux événements, il y a toujours un gouffre entre ce que décide le chef de l'état et ce que mettent en œuvre les organisations bureaucratiques

On constate que lors **de la crise de Cuba**, le processus de recherche de solution **n'était pas un processus de rationalisation, pas optimal**.

➔ 2 résultats :

- **L'éventail des propositions** soumises à **Kennedy** sont très **restreintes**. Les outils bureaucratiques réduisent le nombre des options. **L'outil démocratique écarté** car manque de temps car on a découvert tardivement l'installation de missiles et cela en raison d'un conflit bureaucratique. Il y a 1500 rapports de renseignement pour le mois de dé 1962 sur l'île de Cuba. En plus de cela les vols de l'avion U2 ont été suspendus entre un conflit entre la CIA et

l'armée de l'air pour savoir l'autorité. Seulement lorsque le conflit interne est réglé on reprend.
Sans ce conflit bureaucratique on aurait pu élargir l'éventail des options.

⇒ **Il y a un échec du renseignement américain.**

- ***On peut avoir des actions sans décisions qui répondent à des routines bureaucratiques.***
 Pendant la crise, les américains organisent un essai de missile nucléaire, inter continental. On explique cela par la volonté de **Kennedy** de montrer sa puissance MAIS ce n'est pas comme cela que ça se passe, les acteurs travaillent comme d'habitude et le président **Kennedy** n'est pas au courant de cet essai.

Or cet essai aurait pu avoir des conséquences sur le déroulement de la crise : **Cela aurait pu être une provocation mais c'est juste le résultat d'une routine.**

Du côté Soviétique, ils n'ont pas camouflé les missiles. POURQUOI ? le poids des routines, on a fait comme d'habitude. Sur leur territoire ils ont l'habitude de créer des passes secrètes dans des zones boisées ; À Cuba c'est impossible, trop parsemé, on n'a pas adapté les comportements à la situation. On apprend plus tard que les soldats soviétiques avaient des skis alpins qui ne servent à rien sur Cuba = routine, ils respectent la procédure. Si les américains avaient été au courant qu'auraient-ils imaginé ?

⇒ **Gouffre entre ce que décide le chef de l'état, ce qui se passe vraiment dû au poids des routines**

3^{ème} Paradigme = le Paradigme de la Politique Bureaucratique

- ➔ Les **décisions** ne sont ni un choix, ni une réponse à un problème mais **le résultat** de conflit, de marchandage, d'alliance entre des responsables qui ont des intérêts, des ressources, des visions du monde différent ainsi que des ressources inégales pour imposer leur intérêt.
- ➔ On insiste sur la **diversité des objectifs poursuivies, la diversité de la conception de l'intérêt national.**
- ➔ **Allison** souligne que les **trajectoires différentes** conduisent ces responsables à **percevoir et juger différemment ce qui est important**. Les positions qu'on occupe définissent ce qu'on peut et ce qu'on doit faire. Elles définissent les ressources, les avantages, les handicaps de chaque joueur. Des questions donnent lieu à des divergences voir à des conflits. Chaque point important, décisions stratégiques ne sont **pas séparables des intérêts personnels**.
- ➔ Cela permet de **comprendre autrement la non observation de l'installation des missiles à Cuba** alors que les forces de renseignement existent. L'observation des missiles de Cuba = prouesse technique, innovation pour l'époque donc cette **détection est elle-même le produit de processus bureaucratique depuis des années**.
 - En 1962, un seul responsable américain conçoit la possibilité que les soviétiques puissent installer les missiles sur l'île de Cuba **mais personne ne le prend au sérieux**. Et cela **en raison de ce qu'il est socialement** (John McCoyne) il passe pour un faucon, un concurrent qui pourrait nuire au président des USA. De plus, il avertit la présidence au mois d'août avant de partir en voyage de noce ce qui le **décrédibilise**.

➔ **Allison** convient aussi qu'il ne faut **pas séparer la politique extérieure de la politique intérieure**.

Le secrétaire d'état **Robert McNamara** explique que l'installation des missiles ne changerait rien et qu'on ne pouvait rien faire.

MAIS **Kennedy** ne veut **pas apparaître faible** pour les élections sénatoriales = **enjeux électoraux** ➔ **Allison** nous dit que c'est ordinaire.

Calculs électoraux dans sa politique étrangère. De ce point de vue **Allison** dit qu'il ne faut pas succomber à l'hypothèse cynique.

La plupart du temps, **les acteurs sont persuadés que la poursuite de l'intérêt national passe par la prospérité de leur propre position dans le jeu national de la politique étrangère, par leur influence.**

- ⇒ *Les paradigmes 2 et 3 sont intéressants mais très exigeants et peu de travaux se sont lancés dans cette recherche.*
- ⇒ ***Allison** nous propose des outils pour expliquer et découper la réalité. Pour chaque crise ou des moments de non crise on gagne à l'expliquer en utilisant les paradigme 2 et 3.*
- ⇒ *Le travail d'**Allison** est très utile, il permet de poser une série de bonnes questions pour comprendre la politique étrangère.*

Mais Allison ne permet peut-être pas d'apporter les meilleures réponses.

Quelques critiques que l'on peut apporter à son travail :

1^{ère} critique :

Le récit d'Allison sur la crise de Cuba est sur certains points erronés. ON S'EN FICHE. Le récit n'est pas intéressant, c'est l'hypothèse et la démarche d'analyse, celles-ci gagnent à voyager et à être transposés sur d'autres terrains.

Ex d'erreur : **Présence des skis**, il explique cela par le poids des routines mais il se trompe. Un historien a montré que cela répond à une stratégie maligne des soviétiques car c'est le résultat d'une manœuvre d'intoxication des services secrets occidentaux américains. Pour dissimuler les intentions, on a indiqué aux troupes mobilisés qu'elles seront envoyés dans une région froide et on leur fourni des skis, des parkas et des bottes fourrées, on a voulu tromper l'ennemi. Ces hypothèses fonctionnent, elles gagnent à être testé sur d'autre terrains.

2nd critique :

Le rôle et le poids du chef de l'État

On reproche à **Allison** de sous-estimer le rôle du président américain le **considérant comme un simple acteur comme les autres**. D'avoir sous-estimé la capacité des responsables politiques à introduire du changement en changeant les procédures bureaucratiques ou en nommant tel ou tel membre. **Allison** reconnaît son erreur. On peut noter que le **développement de la diplomatie des sommets** (grandes rencontres entre chefs d'état) tend à **concentrer le pouvoir sur le chef d'état au détriment des diplomates** qui sont impliqués mais pas présents au moment du sommet.

Le jeu où s'élabore la politique étrangère **est plus étendu** que ne l'a suggéré **Allison**. On lui reproche de ne pas s'intéresser aux députés, aux groupes d'intérêt, aux lobbys, aux journalistes, à l'opinion publique... qu'il faut prendre en compte dans l'analyse.

Peut-on aujourd'hui étudier la politique étrangère de la France sans s'intéresser à ce qu'elle doit au jeu bureaucratique Bruxellois ?

3^{ème} critique :

Pour **Allison**, la politique étrangère est le simple prolongement de logiques nationales, internes aux états. Il va expliquer une course à l'armement entre les USA et l'URSS en soulignant l'accroissement des capacités militaires d'un état. **Mais il sous-estime le poids du contexte international. Approche interniste.** Dans cette approche, nombre de travaux prétendent expliquer la politique étrangère en plaçant les calculs, les représentations les actions des décideurs nationaux. Le problème de cette approche est **qu'on écarte l'idée de contrainte objective du contexte international**. On oublie de penser comment l'environnement international peut affecter les représentations des acteurs, leurs calculs et même leurs trajectoires. On s'interdit d'expliquer les effets non intentionnels des pratiques des acteurs qui peuvent s'expliquer par ce qui se passe dans les organisations multilatérales.

Le ressort de la politique étrangère ne se situe pas simplement par les seuls décideurs internationaux, d'autres choses se jouent à l'international et à la manière dont l'espace international est structuré.

Comme le dit **Bourdieu** « *la vérité de l'interaction n'est pas dans l'interaction* » car « *une relation à deux est toujours 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 »

Dans ce chapitre, on ne s'intéresse plus aux acteurs internationaux, mais au *système international dans lequel ces acteurs sont pris*.

On va chercher à déterminer ce qu'est le système international, et quelles contraintes pèsent sur lui. On va examiner comment le système international peut être conçu comme un déterminant, un facteur explicatif de la politique étrangère des États.

Pour aborder cette question, nous allons prendre pour point de référence **Kenneth N. Waltz** et son ouvrage réaliste ***Theory of International Politics*** (1979).

Avec **Waltz**, on va aborder un nouveau point de vue, une manière de faire complémentaire.

On s'intéresse à la **position de l'État dans l'espace international**. Il faut s'intéresser à la structure du système international, à la manière dont les états sont positionnés les uns par rapport aux autres. Les **grandes régularités** de la politique internationale s'expliquent par le fait qu'elles **modèlent les pratiques et identités des acteurs**.

Structure sociale : concept ordinaire de la sociologie, **Bourdieu** prétend que les liens sociaux sont comme les forces de gravitation, on ne les voit pas il faut les supposer. Cela permet d'expliquer des choses indépendamment des intentions des acteurs. **La structure agit indépendamment des décideurs**, on ne s'y intéresse pas comme le fait **Allison**.

La régularité de l'équilibre de la puissance, est le fait **que les États agissent pour contrôler ou éviter la concentration du pouvoir aux mains d'une seule entité politique**. C'est un outil d'analyse et une doctrine politique. Les hommes d'État doivent suivre le principe de la politique de puissance pour assurer sécurité et autonomie à leur État. Il faut toujours chercher à éviter la concentration du pouvoir et qu'un État puisse les dominer.

Si un état devient trop puissant, les autres vont s'allier pour limiter cette puissance.

1- Expliquer la récurrence de l'équilibre des puissances :

L'idée de « **balance of power** » est récurrente dans l'analyse des RI, mais aussi dans les discours politiques. L'équilibre de la puissance désigne le fait que les États agissent pour **contrôler/éviter la concentration de la puissance dans les mains d'une seule entité politique**.

C'est à la fois un concept scientifique, et une doctrine politique. Il s'agit, **en équilibrant la puissance des autres, de préserver son autonomie**. En réduisant la puissance chacun, on préserve celle de tous, de sorte qu'aucun acteur ne devienne prépondérant. L'équilibre de la puissance est censé assurer la stabilité, la sécurité des Etats

Cette idée de « **balance of power** » est une vieille idée :

→ Chez **Tussidy**, *la guerre du Péloponnèse*

→ Chez **Hume** le but de la politique internationale moderne est le suivant : « *Il ne faut jamais que se trouve concentrée dans les mains d'un seul une force telle qu'elle rendrait incapable...* »

Cette notion d'équilibre assimilée à la modération du pouvoir n'est pas propre aux RI.

Principe des démocraties et de l'équilibre des pouvoirs séparés chez **Montesquieu** « *il faut que par la force des choses, le pouvoir arrête le pouvoir* ».

Morgenthau utilise la **métaphore des plateaux d'une balance** et assimile **les États à des poids** sur le plateau d'une balance.

Pour lui, 4 méthodes pour équilibrer la puissance :

- ➔ **Diviser pour mieux régner**, appliqué en 1972 quand **les USA reconnaissent la Chine de Mao**. Il s'agit d'affaiblir l'ennemi en nouant les liens avec son ennemi à lui. Cela se fait indépendamment du régime politique chinois. C'est de la *Real Politik*. Ce coup stratégique a valu à son initiateur le prix Nobel de la paix en 1973
- ➔ **Logique de dissuasion à travers l'équilibre des forces militaires**, course à l'armement URSS-USA durant la GF.
- ➔ **Les compensations territoriales** : reconfigurer les territoires pour les ressources. Pour **Kissinger**, le congrès de Vienne illustre ce moyen
- ➔ **Constitution d'une alliance** comme l'UE pour être en mesure de contrebalancer une autre puissance. Pour **Waltz**, l'UE n'est pas une « **grande puissance** » à cause des divisions à termes entre les États-membres ainsi que le manque de ressources militaires de l'UE. La GB et la France devraient fusionner leurs défenses nucléaires pour en faire une européenne.

Waltz résume tout cela en parlant **d'efforts « internes »** : augmenter ses ressources économiques, et les ressources « externes », le jeu des alliances.

Cette récurrence de l'équilibre de la puissance illustre parfaitement la GF :

→ Compétition tout azimut dans le domaine politique économique militaire scientifique, technologique...

On le retrouve aussi dans la politique étrangère de la France sous la Vème république.

→ On a une tendance à se démarquer de la politique américaine, soucieux de maintenir son rang (récurrence des tensions transatlantiques). On peut parler du refus de la guerre en Irak ou encore des critiques de la politique de l'administration **Trump** dans le domaine du climat par exemple.

2/ Le concept de structure du système international

Waltz introduit une **série d'inflexions** par rapport à l'**approche réaliste traditionnelle**.

Pour **Morgenthau** → la puissance est une fin en soi.

Pour **Waltz** → c'est un outil pour que les États puissent maintenir leur survie en tant qu'entité autonome.

- ⇒ Ils n'expliquent pas de la même manière l'équilibre de la puissance. Pour les **réalistes traditionnels** les causes de la politique internationale sont **localisés au niveau des États en interaction, la récurrence de l'équilibre de la puissance s'expliquant par la nature humaine**.

Waltz propose une *vision plus sociologique*, un mode de pensée en termes de relation. Il va développer le **concept de structure du système international**, localisant les causes de la politique internationale au niveau du système international lui-même. **On va cette fois de l'externe à l'interne**.

Penser en termes de structure c'est penser en terme de relation, comment les positions des états les uns par rapport aux autres façonne ce qu'ils sont et ce qu'ils font. C'est considérer que **leurs prises de position dépendent de leur position dans l'espace international**. Cela rappelle **Allison**, mais on n'est plus à l'intérieur de l'État.

Les positions occupées dans le système international **incitent à des comportements types** pour **Waltz**. Ceux qui occupent les **positions dominantes** sont **enclins à des stratégies de conservation du pouvoir**, de reproduction, alors que les **états moins bien dotés** sont **incités à des stratégies de subversion**.

→ **On explique les tensions entre France et EUA en termes de position dans l'espace international**.

Dans cette théorie, tout se joue dans la manière dont on conçoit la structure du système international.

Il propose une **conception tripartite** de la structure du système international :

- **La structure du système international est anarchique**, sans entité intergouvernementale pour imposer sa position au-dessus des États.
- On est dans un monde du chacun pour soi. **Les états ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour assurer leur autonomie**, en respectant le principe de l'« *auto assistance* ». Il n'y a pas de division du travail politique entre les États, **pas de différenciation fonctionnelle**. Une puissance qui se spécialise deviendrait dépendante et ne serait plus autonome et puissante

- ➔ **Elle se définit par la distribution inégale des capacités d'agir, des capitaux entre les États.** Elles peuvent être militaires, économiques, politiques. **La structure du système international varie selon le nombre de grandes puissances.** On parle de **système unipolaire** (une grande puissance), **bipolaire, multipolaire**... Toutes ces configurations ont des effets de contraintes propres, vont contraindre les acteurs.

Ainsi chaque État doit faire face à la même tâche : assurer sa propre sécurité mais se distinguent dans leur capacité à assurer cette tâche. Ils se distinguent entre eux par leurs *inégaies ressources*. La **hiérarchie entre les États est définie par leurs ressources seules** (on ne tient pas compte du régime politique).

Plusieurs manières de définir cette hiérarchie : combinaison de critères immatériels ou matériels comme la stabilité des gouvernements...

- ⇒ In fine, pour **Waltz les dépenses militaires sont le critère déterminant.** En 1976, des dépenses américaines représentent 75% des dépenses totales des membres de l'OTAN tandis que celle de l'URSS représentent 90% du total de celles de membres du pacte de Varsovie.

3/ Deux effets différenciés sur les acteurs et leurs pratiques

Dans l'ouvrage de **Waltz**, il existe seulement 2 systèmes :

- ➔ Bipolaires et Multipolaire.

= Pour lui **un système unipolaire ne peut exister.**

Les systèmes bipolaires ont des contraintes spécifiques :

Les grandes puissances se rééquilibrent de manière interne, **elles sont condamnées à ne compter que sur elle-même pour rééquilibrer la puissance.**

Dans un **système multipolaire on est condamné à gérer les alliances**, condamné à devenir attractive pour ses alliés. Cela restreint les choix politique et conduit à de l'incertitude sur les positions des acteurs. *Sur qui compter ?*

Le système bipolaire est le + stable dans le temps.

Les 2 puissances définissent leurs stratégies par rapport à leur propre capacité d'agir. Les autres ne sont pas en mesure de modifier l'équilibre des puissances. Les alliances existent mais se font entre puissances inégales. Grande marge de manœuvre pour les grandes puissances.

Les contraintes majeures qui pèsent sur les grandes puissances = contrôler la puissance adverse.

La politique internationale est déchiffrée par les acteurs comme un jeu absolu. On va considérer que **ce que l'un gagne, l'autre le perd**. L'émergence d'un conflit partout dans le monde tend à concerner

les grandes puissances. **Tendance à l'ingérence sinon on laisse gagner l'ennemi** (pensée pour la GF). Il est aussi facile de s'accorder en cas d'intérêts communs.

Pour façonner la politique internationale, le structure du système n'existe pas en réalité → C'est une construction du chercheur pour expliquer la réalité.

Comment quelque chose qui n'existe pas peut produire des effets observables dans la réalité ?

Waltz formule 2 hypothèse sans les développer :

- 1) **L'international façonne les représentations sociales des acteurs**, produit des effets de socialisation. Elle serait incorporée dans les structures mentales, comme un *habitus*. Les hommes d'État pourraient développer un sens pratique sur la manière dont la politique internationale est organisée, en évitant des coups, en apprenant des échecs...
- 2) **La structure du système international transforme directement les pratiques des acteurs diplomatiques des États (effet de réfraction)** indépendamment des idées que les acteurs se font de leurs ressources et positions. La structure agirait à la manière d'un État déformant, en expliquant les effets non intentionnels des pratiques des États

Ces théories de **Waltz** sont nécessaires pour expliquer la politique étrangère, mais en aucun cas suffisante.

Il cherche à expliquer des régularités, et non pas « ce qu'a fait tel État jeudi dernier ».

Il est incapable de comprendre les modalités de ce rééquilibrage. Il faut comprendre que ce concept de structure internationale est un **ensemble de contraintes pesant sur les états, des forces**.

Mais cela ne permet pas de comprendre **comment les états vont réagir face à ces contraintes**.

→ Pour cela, il faut « **ouvrir la boîte noire de l'État** » et s'intéresser aux conceptions, au jeu bureaucratiques nationaux. Les définitions de l'intérêt national ne sont pas forcément les mêmes, comme les réponses. La politique étrangère n'est jamais la simple adaptation aux pression du système international

Il faudrait rendre cumulables les approches de **Waltz** et **Allison**. Mais beaucoup d'auteurs s'y sont aventurés et non pas trouvé de solution satisfaisante.

Articuler ces deux visions serait l'enjeu majeur de l'étude des RI.

4/ De la balance au balancing

Comment comprendre le monde de l'après GF avec la théorie de **Waltz ?**

→ La GF illustre parfaitement l'idée d'équilibre de la puissance. La disparition de l'URSS devrait normalement transformer un système bipolaire en système unipolaire. C'est du bon sens. Il est évident que les EUA contrôlent une part disproportionnée des ressources. Aujourd'hui encore les dépenses militaires américaines sont 50% des dépenses militaires mondiales.

Cela serait **une anomalie à la théorie** de **Waltz** qui explique la **récurrence de l'équilibre des puissances et n' imagine pas un État dominant**. Pour lui ce **système unipolaire n'est que temporaire**, il va pointer des candidats à un rééquilibrage de la puissance américaine. Force est de constater que ce n'est pas arrivé. **Que faire ?**

→ On pourrait considérer qu'il s'est trompé et mettre de côté sa théorie

→ On pourrait infléchir sa théorie, l'interpréter différemment, et sortir d'une logique comptable (2-1=1). Il ne suffirait pas de prendre en compte le nombre de grandes puissances pour définir l'état du système international. On va considérer que la structure du système international n'existe qu'à travers des pratiques. Les États ne sont pas des poids sur les plateaux d'une balance. Ce qui importe n'est pas l'équilibre de la puissance comme équilibre statique. Ce qui importe c'est de s'intéresser aux pratique de rééquilibrage.

Existe-t-il des activités de rééquilibrage de la puissance américaine ? Les scientifiques américains prétendent que non. On se focalise sur le terrain militaire.

Mais sur un plan, on peut considérer que **toutes les puissances intermédiaires se sont lancées dans une activité de rééquilibrage**. **Robert Pape** développe le concept de **« soft-balancing »**, des activités de rééquilibrage qui ne défient pas directement la prévalence américaine mais **essayent de saper les politiques agressives et unilatérales américaines**. Il utilise les institutions internationales, les règles de droit...

Ex : refus de la guerre en Irak en 2003, menace de droit de veto par la France, le projet est retiré du vote. Mais effets limités car les EUA sont allés à la guerre comme prévu finalement

Waltz parle de **politique capricieuse de l'administration américaine**. La disparition de l'URSS aurait provoqué l'absence d'une menace clairement identifiée, les EUA ayant le souci constant de rééquilibrer la puissance soviétique. *« La constance dans la menace produit de la constance dans la politique : l'absence de menace permet à la politique de devenir capricieuse. »*.

On reste dans la théorie classique de l'équilibre des pouvoir comme limitation des excès.

La politique étrangère d'un État devient capricieuse quand il n'y a plus de contrepoids. À partir de ce moment, la politique étrangère répond aux aléas de la politique intérieure. Il dégage des conditions de possibilité au comportement de **Trump**.

L'émergence de la puissance chinoise est un enjeu d'actualité objectivable, qui entrainerait à terme un **déclin de la puissance américaine**. Le sens commun veut que la domination américaine soit tôt ou tard remise en question par la montée en puissance de la Chine. Les journalistes parlent de « **nouvelle guerre froide** ». On l'accuse même d'avoir produit le covid-19. Mais ce conflit, à la différence de la GF, ne se situe pas sur le terrain militaire.

Mearsheimer dit que si la Chine continue de croître, les américains vont une nouvelle fois se mesurer à un compétiteur de niveau égal, et la politique d'équilibre de la puissance reviendrait en force. Mais cette montée en puissance ne peut se faire pacifiquement selon lui, il y aura **un conflit armé**.

Michael Beckley remet en cause le sens commun de **Mearsheimer** :

- Il soutient le fait que **la puissance américaine est durable** car ils profitent d'un **avantage comparatif conféré par leur position dominante avec la mondialisation**, qu'il peut exploiter à son profit. Les EUA supportent des coûts **mais obtiennent une grande part de bénéfices** selon lui. Il souligne que le gouvernement américain peut fournir, limiter l'accès à son marché, ses technologies, sa protection.... Il peut soutenir les initiatives des organisations internationales, et sa puissance militaire est telle qu'elle produit des effets sans qu'elle ne fasse rien. Tout cela dissuade et contraint les États à se plier aux exigences du gouvernement américain
 - Il pose la question de **la mesure de la puissance des États et donne 3 critères : la richesse économique, l'innovation et les forces militaires**. Il dit que dans ces 3 domaines, les **EUA n'ont pas décliné par rapport à la Chine**.
 - Le PIB américain est moins bon que celui de la Chine mais n'est pas synonyme de pouvoir national, ni de ressources. Il faut s'intéresser à la capacité de l'État à s'accaparer des ressources.
 - Le revenu/hab des chinois est toujours très faible.
 - Les plus grandes universités dans le monde sont américaines, tout comme les GAFA.
 - Les entreprises chinoises ne consacrent à la R&D qu'une faible part des ressources face aux EUA : on le voit au nombre de brevets.
 - Le taux de croissance est + élevé en Chine car le taux de départ était + bas.
 - Dernier élément, le budget militaire de la Chine a doublé entre 2005 et 2009 certes, mais il a décliné par rapport au budget américain ces 10 dernières années.
- ⇒ La Chine devra faire beaucoup d'efforts pour doubler les EUA. L'armée américain n'a plus à montrer sa capacité à projeter sa force / à agir en coalition. Le retard chinois est encore très important. Pourtant l'idée de déclin des EUA n'est pas nouvelle et se retrouvait déjà à la fin de la GF.

Séance 4 : l'emprise des organisations multilatérales

Introduction :

L'emprise des organisations multilatérales est un univers commun de la politique internationale, une politique de plus en plus multilatérale → il y a une prolifération du nombre des organisations internationale (organisation intergouvernementales et pas les ONG)

Le **multilatéralisme** est un projet d'organisation du monde.

L'activité multilatérale occupe une part essentielle du travail des diplomates → **Il n'y a pas de crises internationale qui ne soit pas géré par des OI**. Il est essentiel d'étudier ce qu'il se passe dans ces arènes.

Ce constat n'est pas un acquit → courant traditionnel d'hostilité américaine envers les OI.

Le rôle des OI = **enjeux de lutte entre les états et ceux qui les incarnent**.

De plus, il y a une **tendance à l'unilatéralisme**, chacun des états cherche à promouvoir les organisations internationales qui conforte leurs intérêts ou là où il pèse le plus.

Le multilatéralisme n'est pas qu'un mode d'action mais aussi un projet d'organisation du monde, l'ambition affichée du multilatéralisme est de **mettre de l'ordre dans les relations des états souverains** :

- **Garantir cette idée que le multilatéralisme peut reposer sur la fiction de l'état comme acteur = 1 voix = 1 siège.**

La Charte des NU reconnaît *l'égal souveraineté des états membre* = mais cela est une fiction. Mais les règles des OI respectent ce principe de souveraineté. En pratique dans la plupart des organisations c'est la règle du consensus qui prédomine.

- **Il y a des valeurs et idéaux désirables** : idée de société internationale, de communauté internationale, qu'on partage des buts, des valeurs, des idées communes et qu'on œuvre pour les assurer. Idée que le multilatéralisme pose un certain nombre de limite qui rend le monde plus pacifique. Ce sont des idéaux affichés dans les *Chartes des grandes organisations internationale*, idée que le bien commun peut l'emporter sur les intérêts particuliers

→ Cette vision se retrouve dans bon nombre de travaux sur les OI et le multilatéralisme.

Pour **Guillaume Devin** :

- Les OI constituent un apport essentiel au **processus de civilisation des RI**. Il y a plusieurs manières d'aborder la question des RI.
- Dans ce cours on va **rompre avec cette vision idéalisée des OI**, avec la vulgate selon laquelle les OI contribuent ou participent à la construction **d'un ordre international plus solidaire**.
- **Rompre** avec l'idée que les OI sont des **instruments de coopération entre les états avec pour fonction d'assurer la paix, la sécurité**.

- ➔ On va voir que la coopération peut en fait recouvrir des logiques de concurrence dans l'organisation entre les états, au sein des états.
- ➔ On va voir que la coopération peut reproduire des inégalités et des hiérarchies au sein des états, le travail des OI n'a rien d'harmonieux ou de fonctionnel.

Il est naïf de penser les institutions multilatérales par opposition à la violence et à la guerre.

Qu'est-ce qu'une Organisation Internationale ?

➔ Ce ne sont pas les ONG

➔ 2 sens :

- 1) Les OI comme **organisation formelle** avec personnalité juridique de droit international = organe propre et édicte leurs propres actes. Une OI est une **organisation constituée par des accords entre 2 états ou plus** et ces OI peuvent être à **dimension universelle ou régionale, mandat générale ou spécifique, leur fonction peuvent être variés** (forum de discussion, lieux d'élaboration des normes, lieux de diffusion de l'expertise, instance qui décide des interventions)
- 2) Les OI au sens **sociologique** : comme toute **institution** est constituée d'univers, de pratiques et de sens relativement stable dans le temps et relativement contraignantes.

Nous allons donc voir comment les OI sont traditionnellement étudiées et ce qu'apporte une approche sociologique dans les théories des RI.

I- Les OI au prisme des théories des RI et de la sociologie des RI

1) Approche réaliste :

Ils mettent l'accent sur **l'instrumentalisation des OI par les états dominants**.

Le point de départ de leur réflexion = **que la coopération entre les états est plus difficile que la coopération à l'intérieur des états**

En **l'absence d'un centre des pouvoirs au-dessus des états**, les états auraient toujours *la crainte de la tricherie* et préféreraient faire cavalier seul plutôt que de prendre le *risque de se voir perdre ou tromper dans la coopération*.

En PI les **organisations multilatérales** sont insignifiantes elles ne font que **relayer les intérêts des états dominants**.

On va expliquer l'existence des OI, leur importance, uniquement au **regard des intérêts des états dominants**.

Puisque que les OI sont de simple instruments → les états les plus puissant peuvent les ignorer quand ça les arrange
(Ex : guerre en Irak en 2003, on n'arrive pas à instrumentaliser les NU donc on agit en dehors).

⇒ Le problème avec cette approche est que si les OI ont un intérêt minimal pour les états, on a du mal à comprendre *pourquoi ils en créent autant, pourquoi ils investissent autant et pourquoi ils s'y affrontent si durement* = Approche pas totalement satisfaisante

2) Approche néo-libérale :

Concept de régime international.

C'est un amendement de l'approche réaliste.

Les normes internationales et les OI **peuvent compter en politique internationale** et elles **peuvent façonner, transformer le comportement des états**.

Elles peuvent affecter les politiques égoïstes des états car les OI constituent un **instrument de réduction de l'incertitude et donc du risque de triche**.

Cette démarche d'analyse développe d'abord *l'idée de choix et de conformation ou d'adhésion aux OI par choix, par intérêt*.

→ Un état va suivre une norme ou adhérer à une OI pour son propre intérêt, non pas obligé par un état plus puissant.

= Cela permet **de maximiser leur intérêt et faciliter la résolution de problème commun**.

Les OI assurent un certain nombre de fonction régulatrice, elles facilitent la communication, renforcent la confiance mutuelle et diminuent les coups de la conscience collective = **facilite l'insatisfaction de bénéfice commun mutuel** = Approche très instrumentale

3) Approche constructiviste :

Critique les 2 premières.

Les états coopèrent car ils partagent des normes communes.

On replace au centre les représentations partagées

On **se conforme aux règles de Droit International**, on participe aux politiques internationales parce **qu'on adhère aux règles**, on va obéir à la loi, aux organisations multilatérales car on considère cela **comme légitime et conforme à nos idéaux**.

2 problèmes :

- Tout se passe comme si les OI ne pouvaient pas faire autre chose que ce pour quoi elles ont été créées ou renégociées. Autrement dit dans ces 3 approches **on ignore l'autonomie et les intérêts propres des institutions internationales.**
- Tout se passe comme si les états étaient des entités cohérentes unifiées dans les OI. Comme si les états avaient des préférences unifiées, stables en une ligne d'action dans les OI. **Or il n'existe pas d'intérêt national unifié. L'État ne marche jamais comme un seul homme**

En quoi consiste une approche sociologique des OI ?

→ On va peupler les états, instit et OI, d'individus, d'agents et d'agentes. Ce ne sont pas des acteurs unifiés, on va voir qui sont les individus qui les peuplent, quelles sont leurs ressources, leurs moyens pour suivre au plus près qui sont les acteurs de la politique multilatérale et quels sont leurs pratiques

Pour résumé on constate:

- **Les OI sont des créatures**, des états et de ceux qui les incarnent ce sont les états qui les créent les finances et les dirige
- **Le rapport instrumental**, on ne fait pas ça par altruisme, les institutions multilatérales sont mobilisées, financées car à l'intérieur des états, **des acteurs considèrent que c'est dans leur intérêt.**
- **Les intérêts propres** poursuivies peuvent être **très éloignés des intérêts affichés par les OI.**
- Cela permet de comprendre **les limites qui existent dans le travail des OI, les limites calculées.** On reproche souvent aux OI d'avoir des mandats, des ressources, des résultats, des modes d'actions limités insuffisant.
- Mais il faut bien comprendre que ceux-là sont définis par les états et ce **sont les états qui limitent ces moyens et qu'ils ne sont pas prêts à déléguer.**

Ex : OMS et gestion du covid 19

- Il faut savoir que cette organisation est **sous financé** par les états depuis des années, les capacités d'actions sont limitées par les états.
- C'est une OI qui **fonctionne sur la base du consensus**, cela explique que le directeur a sur modifier la décision du gouvernement de la crise.
- Cela explique aussi pourquoi **l'OMS ne critique pas la gestion américaine de cette crise**, d'autant plus que Trump menace de se retirer de l'OMS (sauf que 1^{er} contributeur financier donc pose problème).

Ex : AIEA agence internationale de l'énergie atomique

- Elle est en charge du contrôle des usages pacifiques des énergies nucléaires dans le monde. Elle inspecte le programme nucléaire iranien depuis des années.
- Or on constate que cette organisation et ses membres sont **sous dotés financièrement**. Ils ont des capacités d'action limitées (technologie, mandat interdit de mettre en œuvre un certain nombre de pratique, n'ont pas de programme R et D pour mieux comprendre les programmes nucléaire).

- Cela créer une dépendance envers certains états membres.
- **Cette dépendance est voulue** : on sous dote cette OI pour la maintenir en position de dépendance et réduire son autonomie car c'est un moyen de la contrôler, de délimiter son action. Et cette dépendance est au fondement de collusion discrète entre fonctionnaire nationaux et fonctionnaire internationaux.
- Les **inspecteurs de l'AIEA récoltent des échantillons** et veulent comprendre ce que c'est mais n'ont **pas forcément les outils nécessaires** donc vont devoir faire appel à des laboratoires nationaux pour connaître la nature exacte de l'échantillon. Ils vont faire appel à plusieurs états pour éviter une dépendance trop accrue mais appel aussi à des experts nationaux. En échange de ce soutien ces experts vont demander des infos qui ne sont pas censé circuler (d'où vient cet échantillon, à quel moment récolté)
→ *Donc les états membres peuvent mieux connaître le programme nucléaire iranien*
- Certes il y a des logiques instrumentales mais les OI ne peuvent pas se voir réduite à de simple instruments aux mains des états les plus puissants, des acteurs nationaux. Les OI comme tout institution, toute bureaucratie, **peuvent échapper en partie au contrôle et aux préférences des acteurs politiques nationaux** en développant une expertise propre, pouvoir de mise sur agenda, se développe des intérêts propres, une culture, des procédures, des routines comme dans toute bureaucratie.
(« *Belle du Seigneur* » d'Albert Cohen -> vie de petit fonctionnaire international et bureaucratie internationale)

Les OI sont aussi des lieux de négociation où il y a aussi des compromis qui ne satisfont personne. On peut considérer les OI comme des arènes où **des ressources sont mobilisés** et où **des actions sont reconfigurés** → *Les actions ne sont pas celles initialement prévues et souhaitées par les acteurs internationaux*

Il faut étudier les OI car ce sont des lieux où quelque chose se jouent des luttes de rang :

Ex : Vincent Pouliot « *L'ordre international hiérarchique* », Paris, Presses de Science PO, 2017

→ Les négociations et les OI contribuent à reproduire les hiérarchies internationales, la diplomatie internationale se joue sur un terrain inégale. Certains ambassadeurs ont plus de poids que les autres. On les écoute plus car ils représentent un grand état.

EXTRAIT d'un entretien avec un ambassadeur → « *sur 190 ambassadeurs présents aux nations unies[...] trente sont de vrais joueurs, les autres se contentent de s'entraîner au golf* »

Le multilatéralisme n'est pas le grand outil égalisateur, la **pratique multilatérale est imprégnée de rapport de force**.

Mais Vincent Pouliot dit que la hiérarchie internationale ne fait pas que refléter les rapports de force entre les états mais elle les engendre, les reproduits.

II- L'institutionnalisation d'une hiérarchie internationale

Le système multilatéral qu'on connaît aujourd'hui est un **héritage de l'architecture institutionnelle mise en place au lendemain de la 2^{ème} GM.**

Le **système des Nations Unies** est évidemment **l'arrangement institutionnel le plus ambitieux et le plus développé.**

- ➔ L'ONU regroupe 193 états membres. Créer en 1945, avec l'ambition de mettre en œuvre des règles communes devant assurer la paix, tirer des leçons de l'échec de la SDN (qui était la 1^{ère} OI à dimension universelle)
- ➔ Mais elle prétend assurer aussi de la sécurité dans le domaine éco, social, juridique et mais seulement sécurité.

L'architecture du système des Nations Unies est assez complexe :

L'ONU comporte 5 éléments :

- 1) **Conseil de Sécurité** : 15 membres dont 5 permanents
- 2) **Assemblée générale** : qui se réunit 1 fois par an, tous les états membres sont représentés et tous ont une voix
- 3) Un corps juridique « **la Cour International de Justice** » : elle a pour mission de régler les litiges que les états portent devant elle pour donner son avis juridique.
- 4) Le **Conseil Économique et Social**. Cela devait être la même chose que le Conseil de Sécurité mais dans le domaine éco
- 5) Le **Secrétariat général** : qui réunit tous les fonctionnaires, la machines qui assure la permanence et la stabilité du fonctionnement de cette grands OI

Autour du centre de l'ONU il y a une quinzaine de programmes et de fonds financés par les états :

➔ **L'Unicef, HCR, le PNUD**

+ une quinzaine d'institutions spécialisées, avec large autonomie par rapport à l'ONU :

➔ **Unesco, FAO, OMS, FMI, Banque mondiale**

Ce qui va nous intéresser est que ce système tend à **institutionnaliser des différences de statut et de responsabilité entre les états.**

Exemple :

Le **Conseil de sécurité** qui accorde à ses membres permanents **des droits spéciaux** (droit de veto) et dont coexiste une **élite qui va réguler les affaires mondiales.**

➔ Il y a bien un processus de spécialisation des états.

➔ Il y a bien **une division internationale du travail politique** : un petit nombre d'état se reconnaissent des sphères d'influence, ils s'appuient sur la légitimité que confère les OI pour contraindre à l'obéissance et imposer ses préférences, et de fait maintenir cette position dominante.

L'action au sein du Conseil de Sécurité permet de **recourir à la coercition, à la violence au nom du maintien de la paix**, on autorise le recours à la violence, autorise-le recours à la sanction. C'est le Conseil de sécurité qui peut permettre la saisine.

= produit de l'histoire et de luttes passées.

Les 5 membres permanents du Conseil de Sécurité sont de fait **les vainqueurs de la 2^{ème} GM** et plus particulièrement les USA car c'était à ce moment-là l'état le plus puissant.

Le fait que la charte créant les Nations Unies ait été signé à San Francisco et que le siège se trouve à NY n'est pas un hasard = **illustration de l'équilibre de la puissance.**

Pourquoi les USA créent ce système d'organisation multilatérale ? Pourquoi ils acceptent de s'auto contraire dans des règles, des organisations multilatérales ? Pourquoi ils acceptent de se limiter dans l'exercice de leur puissance ?

- ➔ Ils veulent construire un ordre politique légitime et faire perdurer à moindre coût leur domination (thèse de **John Ikenberry** dans « *After Victory, 2001* »)
- ➔ Les USA sont un **hégémone bienveillant**, cela réduit les incitations au rééquilibrage à la puissance américaine. L'état dominant n'a pas besoin d'avoir recours à son pouvoir = **considéré comme légitime.**
- ➔ **L'acceptation de la domination des USA** passerait par le **respect des normes**, procédures des institutions internationales. Il ne tiendrait aux USA de continuer à jouer le jeu des OI pour préserver leur position internationale
- ➔ Cette **thèse** de 2002 a été **remise en cause avec guerre en Irak qui se déroule** en dehors du Conseil de sécurité des NU, donc en dehors d'une autorisation. **Cette guerre se fait contre la volonté d'une grande partie des alliés traditionnels des USA.** Il y a évidemment toutes les remises en cause du multilatéralisme par l'admin Trump.
- ➔ Cela est une hypothèse intéressante car si on veut comprendre cette emprise, **Ikenberry** considère ces OI comme collantes, car **c'est couteux politiquement dans les systèmes démocratiques d'agir en dehors des OI.**

Ex : La Syrie en 2011

Contexte des printemps arabes , révoltes pour réforme démocratique, guerre civile ➔ le Gouv français pousse pour un changement de régime et départ de Bachard El Assad. En aout-sept 2013, attaque chimique près de Damas, large couverture médiatique et dans les jours qui suivent les gouv français dit qu'il va intervenir militairement en Syrie pour le punir et éviter tout nouvel usage d'arme chimique (au final ça n'aura pas lieu). Ce qui est intéressant est que **cette action rompt avec la position traditionnelle de la France avec le multilatéralisme.** Ils n'essayent pas car ils considèrent que le conseil de sécurité est bloqué. On prétend faire comme les USA en Irak en 2003. On prétend agir au nom de droit, **on bricole des justifications aux yeux de l'OP national car couteux d'agir en dehors des règles de droit des OI.**

III- Les effets de la fin de la guerre froide sur le système des Nations Unies

Cela a largement transformé ce que sont et ce que font les grandes OI et notamment le système des NU.

Durant la guerre froide la bipolarité du système mondial est réglé par USA et URSS. L'effondrement de l'URSS va dégager un formidable espace de liberté pour les organisations au sein de l'ONU. L'effondrement de l'URSS s'accompagne d'une transformation des règles du jeu de la PI.

Après 1990 on ajoute une série de condition sur le fonctionnement interne des états → **la souveraineté des états est conditionnée au respect des droits de l'homme** → si pas respecté alors il perd sa souveraineté

Cette conditionnalité conduit à une modification du rôle des NU :

→ Idée de **placer au centre les NU dans les Organisations Internationales.**

→ Idée qu'on **multiplie les interventions militaires au nom des droits de l'homme** et elles vont se faire dans le cadre des NU. Pas dans le cadre de gardien de la paix et des interventions des casques bleus

→ On va assister à **une augmentation des sanctions Onusières**, notamment pour contraindre les états jugés déviants. Le Conseil de Sécurité était bloqué, au moment de la guerre froide, par l'affrontement entre les 2 grands. Que 2 régimes de sanctions de l'ONU vers la Rhodésie et l'Afrique du sud dans le cadre de l'apartheid.

Aujourd'hui il existe une **quinzaine de régime de sanction qui visent à pacifier des relations des états**, lutter contre le terrorisme et la prolifération des armes nucléaires. Cela touche un grand nombre d'état mais aussi des entités non étatique (états islamique ou Daech)

Au sein de l'ONU, on observe une augmentation du nombre de résolutions :

- La **première résolution** date de **janvier 1946**
- **Fin 1991** on dénombre près de **800 résolutions** (soit 17 par an)
- **De janvier 1992 à aujourd'hui (3000 résolutions** soit moyenne de 60 textes par an)

Au-delà de l'augmentation du nombre des sanctions, on observe **modification de la portée de ces sanctions** : **sanctions globale → sanctions ciblées** (banques , entreprises)

Cette question des sanctions ciblées ou dites « intelligente » fait suite aux critiques globale contre les sanctions économiques en Irak, Haïti et l'ex-Yougoslavie.

Critique double :

- Inefficacité : manque de précision et d'impact sur les acteurs politiques
- Conséquence humanitaires sur la population

Il s'agit donc pour les sanctions d'éviter que des événements potentiellement dommageables se produisent. Ces sanctions ne sont pas clairement définies, mais la **Charte des Nations Unies** dans son **article 41** mentionne que ce sont « *des mesures n'impliquant pas l'usage de la force* »

Ces sanctions ciblées peuvent prendre 3 formes :

- 1- **Les sanctions personnelles** : Elles prennent la forme d'une liste de personne avec nom, affiliation et dates de naissance : elles portent sur des interdictions de déplacement (interdiction de délivrance de visa) et gel des avoirs financiers.
- 2- **Les sanctions sélectives** : qui touchent des secteurs particuliers de l'économie : des embargos partiels : interdiction d'exporter du pétrole des armes, des pierres précieuses, des produits de luxe.
- 3- **Les sanctions diplomatiques** : la rupture des relations, la suspension d'une adhésion à une institution internationale, le rappel d'ambassadeurs.

Ce développement a aussi suscité de critiques et des réserves :

- ➔ On se pose la question de la compatibilité entre ce *processus d'inscription des personnes concernées* et le *principe de l'état de droit et du procès équitable*. = Il y a **aucune garantie procédurale prévue en matière de justice et de droit de l'homme**.
- ➔ Il y a une difficulté qui apparaît pour les état membre : **comment prouver la responsabilité d'une banque dans le développement du programme nucléaire iranien** (dire trop en dévoilant source ou pas assez et ne pas convaincre ?)

Ce qui contribue au développement de la place et du rôle des NU dans la Politique Internationale est que **le Conseil de sécurité et les grands OI apparaissent comme des lieux de rééquilibrage de la puissance américaine**. Ce sont des instruments de canalisation de la politique de la puissance dominante → **soft balancing** et idée selon laquelle les **OI sont collantes**)

- ⇒ L'expansion du multilatéralisme peut être un moyen de résister, contester et limiter l'arbitraire du dominant que sont les USA dans la PI.

IV- Les effets politiques des négociations onusiennes

Pour les réalistes cela ne sert à rien de l'étudier car il ne passe rien. Tout se joue en dehors de la table des négociations.

Dans cette perspective réaliste, la **prise de parole à l'Assemblée Générale ou au Conseil de sécurité**, n'est qu'un exercice rhétorique et ne sert qu'à justifier les préférences défendues. Cependant, c'est problématique d'accorder si peu d'attention à l'échange de coup au sein des NU.

On observe que parfois il y a un **écart** entre **les hiérarchies de la puissance des états** et **la hiérarchie d'influence dans les négociations**.

- ➔ Pour comprendre cet écart, il *faut comprendre qu'il se passe des choses dans le processus même de négociation diplomatique*.

L'argumentation est un moyen d'entraver le recours à la puissance dans les négociations :

David Ambrosetti « *s'opposer aux États-Unis au Conseil de Sécurité : l'argumentation contre la puissance dans les négociations multilatérales* »

- ➔ Il montre comment on a réussi à contrarier les préférences américaines, annuler la portée de la préférence américaine.

Exemple :

En **2002**, les USA soumettent au Conseil de Sécurité, **un projet de résolution qui vise à empêcher la Cour Pénale Internationale de poursuivre les responsables ou les personnels sous mandat Onusien.**

Si ce projet américain passé alors ils ne pourraient pas avoir de recours devant la CPI et donc mettre à mal la légitimité des NU. Mais on a réussi à amender ce projet après 15 jours de débat.

La résolution 1422 : reconnaît une immunité devant la CPI mais seulement devant les états qui ne sont pas membre de la CPI.

Pour les Français, cela mettrait à mal l'image des Nations Unies

Comment ça se passe ? On explique la manière dont les **ambassadeurs français et britanniques** s'y sont pris. Ainsi, il faut préserver la place des NU dans les OI et préserver les intérêts français car le Conseil de Sécurité octroie à la France une place considérable, donc elle a intérêt à ce que le Conseil de Sécurité ait une place centrale, pour avoir elle-même avoir une place internationale = un lieu d'égalisation des pouvoirs pour les Français.

Ils ne cherchent pas à convaincre les américains, **pas un débat d'idées**. On va, à travers des marchandages, échanges de bons procédés, mise en jeu de relations de bonne entente, **on va provoquer une réaction des autres membres du Conseil de Sécurité pour rendre la manœuvre USA plus couteuse et obligé la diplomatie américaine a augmenté ses promesses et menaces envers les autres membres.**

Les USA considèrent que ça en vaut pas le coût. Les politiques dans le champ politique français sont ratifiées non pas en raison de leur qualité intrinsèque mais de **la force que donne les groupes d'acteurs.**

- ➔ Le Conseil abouti à un compromis qui reconnaît une immunité pour les personnels ressortissants d'états non partie à la Cour Pénale Internationale dans des opérations sous mandat de l'ONU.

Ce qui fait **la force d'une idée en politique et en politique internationale n'est pas sa vérité mais sa capacité à mobiliser.**

Il ne faut **pas opposer une réfutation argumenté** mais **poser un autre idée forte capable de mobiliser une contre force**, une autre force.

Rebecca Adler-Nissen et **Vincent Pouliot** « *Power in Practice : Negotiation in the International Intervention in Lybia* »

- ➔ Ces résolutions ont été voté et mise en œuvre malgré les oppositions initiales des USA et de la Russie. Importance de l'usage habile de chute dans la presse, mise en cause de réfutation

- ➔ Importance des jeux de coulisses, tractation de couloir pour coincer les autres miner les arguments adverses et constituer des forces
- ➔ Ces travaux soulignent les effets politiques des négociations, il y a une dynamique propre des négociations
- ➔ Toutefois, il ne faut pas oublier que ces négociations diplomatiques et les effets politique qui en découlent ne sont possible que si les instructions des capitales laissent une marge de manœuvre aux diplomates (il faut pas que ça soit « en négocié pas »). Il faut relier ces négociations au jeux bureaucratique national

(Point sur l'OTAN qu'on abordera pas)

Séance 5- Les dynamiques transnationales : l'État est-il devenu impuissant ? Le cas des ONG

Introduction :

L'État n'a jamais eu le monopole des RI ou de la politique internationale.

Pour désigner les acteurs transnationaux on parle souvent de « *nouveaux acteurs* » → mais cela représente une idée fausse, ils sont anciens, tout comme la mondialisation qui est un processus anciens.

Cf : « *L'histoire mondiale de la France* » → montre bien que l'ouverture et la sensibilité de la France a bien existé depuis longtemps

Ce qui est nouveau est l'intensification des acteurs et des réseaux transnationaux. (Progrès technique qui favorise les échanges d'idées, de rencontre, la dérégulation du système financier...).

Les acteurs dits transnationaux sont très hétérogènes : les ONG, les firmes, les agences de notations, les médias, les syndicats, les migrants, des organisations terroristes, des mafias, des groupes criminels....

Autre banalité **il ne faut pas associer le développement des acteurs et des réseaux transnationaux à l'idée d'un déclin des états, de la puissance étatique.** → Pour étayer cette idée commune on se plaît à citer le chiffre d'affaire de total supérieur au PIB de certains pays africains ou bien on cite les chiffres de l'immigration illégale en Europe ou encore l'importance des arsenaux de certaines compagnies privées.

Cette idée commune se retrouve dans l'espace académique et certains auteurs dont **Bertrand Badie** dans « *Le retournement du monde* » :

- Il dit que pour comprendre la PI il faut plus **s'intéresser aux relations transnationales** plutôt qu'interétatique et des politiques des états.
- C'est une erreur dès lors qu'on étudie la PI, les états **les + puissants demeurent les acteurs les plus dominants, structurant de l'espace international.**

Surtout, un autre moyen de discuter l'idée commune de déclin de l'état c'est de souligner que **les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques transnationaux ne constituent pas 2 univers séparés et antagonistes.**

- Les acteurs transnationaux et les états entretiennent des relations constantes (les enf et la diplomatie : promotion des intérêts internationaux).
- Ces relations sont parfois conflictuelles mais souvent coopérative. Il serait faux de considérer que les flux transnationaux contrarient les préférences et els intérêts de ceux qui occupent l'État = intérêts en commun.

Les acteurs transnationaux peuvent fortifier l'État → les **ONG demandent plus d'interventions de l'état** pour régler les problèmes / les groupes terroristes et **renforcement du contrôle et des pouvoirs de l'état.**

I- Les ONG comme groupes d'intérêts à l'international

Qu'est-ce qu'une ONG ?

Pas facile de répondre à cette question. Tout le monde a des idées préconçues de ce qu'est une ONG.

Nos images sont tributaires des images véhiculées par les acteurs eux-mêmes. Il y a l'idée d'une organisation humanitaire, engagé dans une noble cause et complètement autonome des états.

Plus précisément dans sa définition commune : **une ONG évoque une association de solidarité internationale à but non lucratif, apolitique et pétrie de valeurs humanistes et indépendantes des États.**

Les ONG sont **non gouvernementales** par la composition de leur personnel, par l'origine de leur fonds, elles **revendiquent le fait que leur financement ne vient aucunement des états** (purement privé, assurant une indépendance politique). Non gouvernementale par leur prise de position qui critique, contrarie les politiques des états.

Les choses ne sont pas si simples, il y a des difficultés :

- **Il n'y a pas de définition consensuelle de ce qu'est une ONG** : Pas de définition juridique internationale, elle varie d'un état à l'autre. En France → « association de loi 1901 ». Et pas de définition scientifique qui fait consensus. Les ONG sont investies par différentes disciplines ce qui ne facilite pas la tâche pour la définir.
- **L'adjectif « non gouvernementale »** : les ONG sont des acteurs qui se positionnent comme neutre, indépendant des raisons et enjeux étatiques. Ils s'efforcent de diversifier leurs financements pour éviter dépendance politique. Mais pour agir notamment dans les situations conflictuelles, **les ONG ont besoin des états**. Pour construire des camps de réfugiés, acheminer de la nourriture ... il faut une **protection juridique des états**, un corridor humanitaire. Par ailleurs, les ONG ont besoins des états pour atteindre leurs objectifs. Ce que demandent la plupart des ONG c'est de **recréer de l'interventionnisme étatique**. C'est de d'influencer les politiques des états pour régler ou prévenir un problème. Sensibiliser les gouvernements, l'opinion public, et influencer les politiques gouvernementales en matière d'environnement...

En un sens, on peut appréhender de définir **les ONG** comme **des groupes d'intérêts à l'international, des entités qui cherchent à défendre des causes en vue d'influencer des processus politiques.**

Classiquement dans la sociologie des groupes d'intérêts on distingue :

- **Les stratégies internes** : elles visent à nouer des relations de confiance, de proximité avec les pouvoirs publics et apparaître comme interlocuteur privilégié. Elles passent par un travail de veille législative, création de réseaux, participation à des comités d'experts, organisation de déjeuners = ressemble à activités de lobbying
- **Stratégies externes** : elles cherchent à politiser un problème, faire pression sur des médias pour que ces acteurs, eux, agissent sur les pouvoir publics, on est plus dans la protestation (manifestations, pétitions, boycott...)

On observe que de plus en plus, **les ONG se tournent vers les stratégies internes**. Elles se transforment en centre d'expertise, elles se tournent vers des répertoires d'actions plus

proche du lobbying. Il est important pour les représentants d'ONG, représentants d'intérêts sans opposants, de garder cette image positive et se tenir à distance des lobbyistes. On parle plutôt de plaidoyer, de plaideur.

On observe que ces stratégies ont des effets sur les revendications des ONG, **l'adoption, le développement de ces stratégies apparaissent comme une source de modération de revendications**. Désormais la défense des intérêts des causes se fait sur un mode expert et neutralisé. Si on est amené à négocier directement avec des décideurs politiques, à nouer une relation durable, on est enclin à **adopter un langage acceptable pour les décideurs** → + d'expertise, de rencontre plutôt que vers des modes plus protestataires.

- **Les ONG ont une image très valorisée et positive.** Elles mènent des actions bénéfiques dans le souci de l'intérêt général. L'idée commune est que les ONG font une différence dans la PI, contribuent à rendre un monde meilleur.

Mais on observe **l'émergence d'un discours critique sur les ONG**, un décalage entre cette image positive et la réalité empirique :

- L'enquête sur les attentats de 2001, rôle des ONG dans le financement des attentats, des organisations caritatives islamistes qui soutenaient des militants islamistes.
- **On pointe un processus de professionnalisation des ONG** → Carrière → rémunération → collecte de fond → conquête de marché → gestion de marque = **rapprochement avec le monde de l'entreprise**. On observe l'émergence et l'impact de logique managériale dans la logique des ONG qui se remarque sur la représentation de ces membres. Contrôle hiérarchique plus important, rationalisation financière, standardisation des pratiques = **contredit l'image d'engagement militant altruiste**.
- **On sait qu'une des conditions du succès des actions humanitaires est la coordination.** Il faut éviter que les acteurs non étatiques fassent les choses dans leur coin pour éviter les redites mais dans la vraie vie les **ONG détestent la coordination**, ils sont en compétition pour les ressources budgétaires, attention des acteurs étatiques.
- **On évoque les effets pervers de l'aide**, aide alimentaire, aide en nature, elle est gratuite, entretient des prix bas et n'encourage pas les paysans des pays pauvres à investir et produire mieux : **cette aide en nature freine le développement d'une agriculture durable dans les pays pauvres étouffés par l'apport de denrées quasi – gratuite**. Une aide financière permettant d'acheter des denrées locales seraient plus efficace à long terme.
- **La corruption :** on souligne que l'aide extérieure fournie par les états, les bailleurs de fond, les ONG sont captées par un petit groupe de dirigeants corrompus et cela ne va pas aux populations qui en ont le plus besoin et ne sert pas à développer l'État, accaparement par un groupe de ressources étatiques
- **L'aide humanitaire s'accompagnerait d'une incompréhension de l'aide sur le terrain.** Loin des réalités concrètes du terrain et des besoins des populations locales, solutions

sur le terrain inadapté. Les centres sont placés à NY, Paris...= **Différence culturelle et donc difficulté à voir ces actions à être réappropriés** et donc à être durable lorsque l'ONG s'en va.

- **Néocolonialisme et l'impérialisme** : toute la rhétorique humanitaire a pour effet de **masquer les responsabilités des états dominants dans la reproduction des conflits et des inégalités entre les états**. Finalement cette action humanitaire reproduirait les inégalités entre états et le sous-développement. On observe une captation par les états de ces activités humanitaires.
- **La substitution aux pouvoirs publiques locaux**, les ONG se subsistent aux états en mettant en œuvre des fragments de politiques publiques.

Voir documentaire → « *Bienvenu aux réfugiés* » 2016

On en retire certains éléments :

- ➔ L'idée que les **ONG ou les acteurs du monde humanitaire tendent à se substituer aux états**. On observe un brouillage des frontières entre urgence et développement concernant la question des réfugiés.
- ➔ 17 millions de personnes dans le monde vivent dans des camps de réfugiés. La durée moyenne de séjour dans ces camps de réfugiés est en moyenne de 17 ans → au Kenya (le + grand du monde) le camp accueille 300 00 personnes et a été créé il y a 25 ans. Les réfugiés n'ont pas le droit de construire en dur , ils vivent sous des tentes → **situations d'urgence dure dans le temps**
- ➔ Les pays qui accueillent des **camps de réfugiés les utilisent comme outil de négociation pour que la communauté internationale donne plus de ressource**. C'est une rente pour les pays qui les accueillent. Les pays hôtes préfèrent garder les réfugiés dans les tentes car plus visible.
- ➔ **Le risque d'une aide humanitaire inadaptée aux besoins réels** : les camps construits à partir de kit prêts à installer, ils sont conçus dans les capitale occidentale, standardisés et sur le terrain cela s'avère parfois inadapté. Il aurait été plus efficace de faire ce que les gens font d'habitude et les aider à ce qu'ils font habituellement plutôt que d'arriver avec ses solutions standardisées, toutes faites.
- ➔ **On observe que l'action des humanitaire se fait dans une situation de forte insécurité** (prise otage , tuer) et les camps mêmes sont devenus dangereux pour les humanitaires → développement de mesures de protections du personnel et les humanitaires vivent entre eux séparés des réfugiés = distance physique entre humanitaires et réfugiés par des barbelés.

II- La professionnalisation des ONG

C'est un processus qui s'est renforcé depuis début 1990. **Le mot d'ordre des ONG est le professionnalisme** : capacité à gérer des fonds financiers, dans leur travail technique sur le terrain et médiatisation de leur action. Mais pas seulement un mot d'ordre → c'est une réalité concrète.

Loin le temps où les ONG étaient composées de bénévoles. On observe que **la salarisation s'est développée**. L'engagement est une activité comme une autre, perspective de promotion, de carrière, perspective de durée.

En France une vingtaine d'ONG captent 80% des ressources financières.

- Cette professionnalisation peut s'observer à **l'aube d'indicateurs financiers** → **augmentation constante de masse financière liée à l'augmentation de salariés** = augmente l'envie

En 1984 **Médecins du monde** avait 2 salariés → aujourd'hui 300 rien qu'en France

Médecin sans frontières : est passé de 19 euros en 1980 à près de 400 millions aujourd'hui.

Si les rémunérations ont tendance à augmenter en France, mais elle reste inférieure au secteur marchand, privé et à ce que propose les grandes ONG internationale et même les grandes ONG anglo-saxonne.

- Un autre indicateur de cette professionnalisation → **la spécialisation des activités** : **propres codes**, langages, acronymes, compétences et enjeux internes spécifiques. On peut objectiver cette spécialisation croissante par la **création de formations**, d'écoles qui préparent à l'action humanitaire, il y a aussi le développement d'une **littérature spécialisée** à la frontière entre le manuel et le travail universitaire, développement de règle de bonne conduite ou **de charte de bonne pratique au sein des ONG** (toutes les ONG en ont une). Ces chartes, qui se veulent exemplaires visent à promettre au donateur, l'absence de scandale, le bon usage de l'argent pour montrer le sérieux, l'efficacité de l'ONG.
- Pour étayer ce processus de professionnalisation on peut aussi parler du **développement d'un langage particulier**, un jargon que seul les initiés peuvent comprendre et ainsi mettre à l'écart les profanes (le desk, RM, hydro, log', nut', contrat-cadre, per diem, populations vulnérables, plastic sheeting...) Cette « **langue humanitaire** » comme le nomme **Johanna Siméant**, n'est **pas seulement un outil de communication** mais aussi un **symbole d'appartenance, de construire et légitimer ces groupes**.

Pour résumé, l'idée qu'on ne fait pas carrière dans les ONG quand on regarde les activités, les trajectoires de ces membres et ces cadres on observe **un processus croissant de professionnalisation** ce qui fait que **les modes de recrutement sont de plus en plus sélectifs**. La seule bonne volonté ne suffit plus. Désormais dans les entretiens d'embauche les responsables des ressources humaines des ONG mettent l'accent sur les compétences, les motivations altruistes sont devenues marginales. Mais cela ne veut pas dire que la compétence suffit. Il faut que les dispositions de la personne soient compatibles avec les réalités et les valeurs du travail = **idée de recruter les meilleurs**.

Ce développe aussi tout un ensemble de formation continue, des stages. Et alors, c'est tellement dure de décrocher un stage dans de grandes ONG, que se développent des ONG qui proposent à des étudiants de leur trouver une missions humanitaire (ils vont payer pour essayer de trouver une mission à l'ONG)

Comment expliquer cette professionnalisation ?

- **L'accroissement des fonctions dites de sièges (travail bureaucratique)** : implique de faire appel à des personnes qui maîtrisent des budgets, qui savent gérer la communication, gérer du personnel, développement, coordonner des missions = fonctionnement comme une entreprise.
- Cette professionnalisation et la bureaucratisation qui en découle, est lié à **la croissance des fonds alloués des grands bailleurs**, de fonds internationaux qui veulent s'assurer de la bonne utilisation de ces fonds. On établit des contrats où l'on demande aux ONG de rendre compte du bon usage et de l'efficacité de leurs actions. Les cadres de ces ONG rédigent donc des rapports, des tableaux = beaucoup d'exigence de ce travail exigé par les bailleurs de fond
- **Effet de concurrence** : exemple de **Médecin sans frontière** travaux **E. Rambaud** :

Les ONG sont des organisations prisent dans des relations de concurrence. Les acteurs luttent pour des ressources rares. Ils sont en concurrence même si intérêt en commun et s'aiment bien. Il faut bien voir que l'espace mondial de la solidarité international est un univers inégalitaire, asymétrique, hiérarchique et cet univers n'échappe pas aux relations de pouvoir, aux luttes d'influence, il y a des pôles et des clivages au sein des ONG. Ce qui nous intéresse est **comment une ONG est parvenue à se maintenir dans une position dominante dans le secteur de la solidarité internationale en France (Médecin sans frontière).**

- ⇒ MSF est en France la 1^{ère} ONG médicale au sens historique → **ils inventent un type d'entreprise humanitaire , basé sur le témoignage , la prise de positions** (pas la Croix rouge qui est neutre politiquement).
- ⇒ Elle est la 1^{ère} en terme de reconnaissance. La 1^{ère} aussi au niveau des ressources financières et du déploiement opérationnel. On pourrait résumer les 40 ans de MSF avec « **être les premiers et le rester** ». Cela fonctionne.
Le livre de **Rambaud** étudie **comment MSF a consolidé dans le temps cette position d'avant-garde.**

On retient 2 stratégie :

- 1) **Prise de positions marquante** : politique de coup médiatique. Elle développe un rapport particulier à la critique. À partir de 1985, **elle fait de la réflexibilité un signe distinctif dans l'univers des ONG**. Cela s'observe par les prises de positions à contre-courant des prises de positions des autres ONG.
Le 1^{er} exemple est en 1985 lors de la famine en Éthiopie → MSF entreprend en solitaire une dénonciation de l'instrumentalisation politique de l'aide humanitaire fournie, elle dénonce la corruption des humanitaire.

En 1994 au Rwanda, à l'appel d'un collectif d'ONG, MSF publie dans Le Monde une critique de l'incitation politique au Rwanda car on n' « arrête pas un génocide avec des médecins ».

En 2005, elle s'est démarquée des autres ONG pour avoir suspendu ses collectes de fonds après tsunami en Asie « par soucis d'honnêteté » elle arrête sa campagne de collecte de fond car ils considèrent qu'ils avaient trop d'argent.

Mais **l'activité critique de MSF** ne s'arrête pas là, elle , fait partie intégrante de MSF → Le **CRASH** (Centre de Réflexion sur l'Action et les Savoirs Humanitaires) est un **bureau dédié à la production d'une analyse critique de l'action de MSF** elle-même et de l'action des autres ONG. Il y a aussi des revues internes qui se font un devoir de publier les critiques, voir même de les stimuler. Il y a un rapport moral sur les ONG chaque année qui montre les faiblesses et les critiques. **MSF est une organisation qui bouscule les autres mais qui bouscule aussi les siens.**

- 2) **Ensemble de ressources organisationnelles distinctives** : 1^{ère} dans les années 80 qui s'inspire du monde de l'entreprise dans le travail de collectes de fond, technique de marketing. Elle propose des modèles d'action et se propose en modèle. Elle propose une codification de la logistique, invente un modèle de logistique MSF. Au début des années 80 cela est un **facteur d'efficacité opérationnel**. Entre 1983 et 1986 , MSF publie une quarantaine de guides graphiques qui vont s'affiner au fil des expériences → le plus connus guide pratique « **guide clinique et thérapeutique** » devient le guide de toute aide humanitaire. Elle élabore aussi des kits. **Cela s'affine au fil du temps.** Parallèlement elle accroît ses exigences en terme de recrutement et entreprend de former ses personnels (organise ses propres stages) elle veut toujours affirmer sa sup opérationnelle par rapport aux concurrents

III- Un brouillage des frontières entre ONG et États

Il y a un **brouillage sur le terrain** entre **logique gouvernementale** et **logique non gouvernementale**. Frontière poreuse entre ces 2 acteurs et leurs logiques. Il y a plusieurs phénomènes, processus à l'œuvre.

- **Les ONG participent à la définition et à la mise en œuvre à l'échelle internationale de certaines politiques publiques** : Domaine de la santé (campagne de vaccination, formation à l'hygiène.), domaine de la nutrition, domaine de l'accès à l'eau, domaine de l'éducation...

Cette **aide** toujours pensée comme ponctuelle devient souvent **massive et durable** = **brouillage entre logique de l'urgence et logique de développement.**

Cela pose un problème sur la question des effets pervers en se substituant aux états.

Les **ONG** se lancent de plus en plus dans **les activités économiques** (financement, soutien de microentreprises...)

Le fait que les ONG mettent en œuvre des fragments de politique publiques s'explique que les **grands bailleurs internationaux** enrôlent les ONG pour mettre en œuvre leur programme

d'action : elles sont composées de personnes + compétentes, moins corrompus, connaissances plus fine du terrain, plus légères et efficaces = **elles sont de + en + des sous-traitants à l'égard des grands bailleurs de fond internationaux.**

Mais ce soutien a des conséquences, elles sont obligées d'avoir quelques contrepartie → **instrumentalisation des ONG par les bailleurs de fonds et in fine par les États.** Cette logique d'implantation des ONG est tributaire des priorités des bailleurs de fonds.

- **Les ONG se heurtent aux tentatives de réappropriation de leurs actions par les autorités locales.** Les ONG ne déploient pas leur politique sans réaction de la part de leur bénéficiaire et de leur gouvernement. Comme le disait dans une interview **Brauman** « *l'aide humanitaire est toujours instrumentalisée par le pouvoir en place* » et donc **la question est de savoir si l'aide humanitaire est plus utile à la population ou au pouvoir en place.** Les autorités politiques, administratives, cherchent constamment à se réapproprier les actions des ONG. Cela peut être aussi une **réappropriation symbolique** (reprenre à son compte les actions des ONG). Cette emprise des pays d'accueil peut aussi être des pressions sur les ONG pour qu'elle rédigent des rapports alarmistes sur la situation. Le cadre juridique de l'intervention, les ONG doivent avoir l'accord du gouvernement en place pour agir, les gouvernements peuvent menacer de dénoncer cet accord si elles ne se plient pas aux préférences et négociations. Souvent donc discours neutre sur le gouvernement du pays d'accueil.

- **Il faut garder à l'esprit que les ONG**, même celles comme MSF qui ont beaucoup de ressources, elles **ont toutes besoins de la protection des états pour agir dans des zones de conflit.**

Exemple de **Brauman** → **Au Nigéria** il y a risque de famine pour plusieurs millions de personnes selon l'ONU et l'action des ONG est très difficile par la présence de Boko Haram (groupe terroriste). Il est très difficile de négocier avec ce groupe, donc les opérations d'ONG ne peuvent durer que quelques heures ou alors on ne peut pas avoir une présence physique sur le terrain (= utilisation donc d'hélicoptère pour larguer de l'aide avec des médicaments, de la nourriture).

- **On observe de plus en plus que l'humanitaire a subi une captation de la part des états.** L'armée française se lance dans des activités « civilo-militaire » pour rendre acceptable l'intervention militaire française (réhabilitation de puits, de routes... travail humanitaire). Ce sont des actions données par des militaires à destination de civils. On vise à multiplier les petits projets plutôt que les longs projets coûteux et cela est assez critiqué car les militaires ont en tête l'efficacité de leur action à court terme et non le développement à long terme. Il y a aussi l'escorte militaire de convoi humanitaire. Il y a une relation constante entre les 2 groupes pour prévenir des actions du terrain. Il est évidemment très délicat et dangereux pour les ONG d'afficher leur proximité avec les militaires de peur d'être assimilé aux militaires → on veille à maintenir une distance