

# *La politique étrangère*

*Le modèle classique  
à l'épreuve*

*Claude ROOSENS, Valérie ROSOUX &  
Tanguy de WILDE d'ESTMAEL (dir.)*



P.L.R. - Peter Lang

CECRI

# *La politique étrangère*

*Le modèle classique  
à l'épreuve*

*Claude ROOSENS, Valérie ROSOUX &  
Tanguy de WILDE d'ESTMAEL (dir.)*



P.L.R. - Peter Lang

CECRI

## Introduction

À la croisée de l'international et de l'interne, nul doute que la politique étrangère se présente aujourd'hui en pleine mutation. Habitée à un milieu strictement interétatique, elle est vouée à se développer et à s'adapter dans un environnement davantage diversifié, au sein duquel de nouveaux acteurs définissent une configuration originale la déviant peu ou prou de ses points de repère traditionnels. Ces transformations multiples affectent non seulement le nombre et la qualité des acteurs qui participent à son élaboration et à son application, mais concernent tout autant ses objets, ses préoccupations premières, ses références idéologiques ou les voies empruntées dans le cadre de sa formulation.

L'inquiétude conceptuelle surgit dès lors : où situer dorénavant la politique étrangère ? Quelle place, quel rôle, lui reconnaître entre les pratiques diplomatiques formalisées dites « classiques », au service de considérations géopolitiques et sécuritaires strictes, et les interventions multiples d'acteurs publics ou privés prétendant agir en faveur de l'intérêt général ? La simplicité de la distinction consacrée entre politique intérieure et politique étrangère s'atténue et appelle une approche plus nuancée. Politique publique parmi d'autres, la politique étrangère connaît une remise en question de ses privilèges et n'apparaît plus comme l'objet d'un monopole du Prince. La réalisation de ses objectifs n'est plus œuvre de l'État à l'abri des regards tiers. La politique étrangère fait pleinement partie du débat public et constitue, au même titre que les autres activités de l'État, un enjeu démocratique permanent.

Le dessein principal du présent ouvrage est de contribuer à la compréhension fine et à l'analyse renouvelée de la politique étrangère. Les auteurs entendent mettre à la fois en relief les éléments de permanence qui ont façonné les développements de la politique étrangère et les facteurs de changement qui la touchent aujourd'hui. Trois questionnements tissent la trame de la réflexion présentée ici : *quelle est l'essence de la politique étrangère ? Qui décide à son propos, de sa conception à son application ? Par quels facteurs est-elle particulièrement influencée et sur quels instruments peut-elle prendre appui ?*

La réponse à la première interrogation, celle de la définition de la politique étrangère, ne peut tenir en quelques lignes. Elle suppose le détour par des voies latérales, notamment celle des idées politiques et celle de l'évolution institutionnelle. Si les rapports avec l'« Autre », l'étranger,

naissent de concert avec la fondation même des sociétés, l'épanouissement d'une pensée systématique les concernant prit du temps. Son réel essor n'apparut qu'avec la figure de l'État-Nation et la formation de la politique étrangère en tant qu'attribut spécifique de celui-ci. Cette structuration intellectuelle des relations internationales accompagna autant qu'elle intégra l'émergence d'un *ius inter gentes*, considéré au fil du temps comme indispensable à leur organisation pratique. Parallèlement à cet ensemble d'idées, l'objet « Politique étrangère » fut progressivement saisi par les États dans une nature propre requérant une gestion séparée. Les instances politiques et administratives créées permirent de préparer et d'ordonner la mise en œuvre, la défense et la promotion de l'intérêt national de l'État, là où il se trouvait concerné dans cette part de l'action publique impliquant l'étranger. L'identification de la politique étrangère se précisa de la sorte à travers notamment l'instrument diplomatique. Apparu dès l'Antiquité, celui-ci ne reçut cependant ses formes distinctives et contemporaines qu'à partir du XIX<sup>e</sup> siècle. Les développements qui marquèrent la diplomatie par la suite reflètent parfaitement les transformations qu'a connues, jusqu'à aujourd'hui, la politique étrangère elle-même. Ces caractéristiques institutionnelles se joignent à d'autres qui singularisent l'action diplomatique et extérieure de l'État, participant à rendre plus nets les contours de la politique étrangère. Les rapports entre politique intérieure et politique étrangère ou entre politique étrangère et démocratie peuvent dès lors être perçus avec moins d'ambiguïté. La réalité de la politique étrangère demeure à couvert d'une théorisation qui la réduirait à quelques paradigmes posés comme définitifs.

Le tableau initial de cette publication en forme de triptyque porte ainsi sur la définition et l'évolution de la politique étrangère. Pour atteindre la substantifique moelle de cette dernière, la discussion s'ouvre par l'énonciation de repères introduisant à l'analyse de son envergure protéiforme. La réflexion se prolonge ensuite par une plongée dans la genèse philosophique de la politique étrangère et une étude politique de son processus traditionnel d'élaboration, de gestion et de prise de décision. Cette partie s'achève par l'évocation des mutations de la diplomatie consécutives aux bouleversements subis par l'ordre international à la charnière du nouveau millénaire.

La deuxième question, celle des acteurs diversifiés impliqués dans la préparation et la conduite des options de politique étrangère, découle précisément des changements qui secouent aujourd'hui la scène internationale. Le caractère de processus qui marque la politique étrangère s'y illustre à l'envi. S'inscrivant dans la durée, celle-ci s'enrichit, pour son contenu, de la substance que le temps fournit, perpétuellement placée dans le choix de la continuité ou de la rupture avec son propre passé. La

variété des acteurs, l'extension du champ des préoccupations, l'importance prise par l'opinion publique, la répartition des rôles au sein des mécanismes institutionnels représentent autant d'éléments d'interférence dans le déroulement du processus décisionnel. Le modèle classique qui confère à l'Exécutif le rôle moteur dans la décision, reléguant dans le même temps le Parlement dans une mission de contrôle limitée, se trouve aujourd'hui mis à l'épreuve. Le caractère autoritaire de certains régimes peut certes le renforcer dans cette priorité qu'il reconnaît au Prince. Ce schéma a pourtant dû intégrer depuis une série de paramètres inédits faisant la part belle à divers intervenants, jusque-là situés à l'extérieur du centre décisionnel. La concurrence se manifeste désormais au sein de la sphère de production de la politique étrangère : tantôt elle donne lieu à des mécanismes d'influence ou de concertation – que l'on pense à l'action et à l'association des entités fédérées –, tantôt elle en arrive à cantonner le décideur national dans un statut d'associé ou dans un rôle de simple consulté – que l'on envisage le rôle de plus en plus visible d'entités supranationales. L'étude de ce *decision making* constitue une part non négligeable de la recherche scientifique consacrée à la politique étrangère. Il importe, en effet, d'aller au-delà des seuls mécanismes institutionnels s'il est projeté de mettre en évidence la réalité effective et multiforme de la dynamique en jeu dans la genèse de toute position de politique étrangère. Modèles et cas d'application sont complémentaires en ce domaine. Ils s'enrichissent mutuellement, permettant d'approcher au mieux le cœur de la matière ici scrutée.

Si, dans sa première partie, le présent recueil évoque les principales réflexions relatives à l'analyse de la politique étrangère – singulièrement, celles de James Rosenau, Charles Kegley, Michaël Brecher, Jean-Baptiste Duroselle ou Baghat Korany –, il propose dans un deuxième temps une étude de cas plus ciblée. Par-delà l'horizon strict du cadre institutionnel interne, une telle entreprise permet de ne pas éluder les variables de l'environnement extérieur, du contexte sociétal, des rôles attribués aux décideurs ou encore de la personnalité de ceux-ci, afin d'en mesurer *in casu* l'impact sur la densité voire la complexité du processus de construction et d'exécution de la politique étrangère. Dans cette perspective, la réflexion concerne tout d'abord la conduite sur la scène internationale d'États démocratiques majeurs (France, États-Unis, Royaume-Uni, Russie, Allemagne, Japon) ou d'États issus de la décolonisation, choisis pour leurs spécificités (Liban, Algérie, Congo-Zaïre). Elle s'attache ensuite à rendre compte du phénomène post-moderne de diversification des acteurs de la politique étrangère, qu'il s'agisse des prérogatives internationales de l'Union européenne ou des entités fédérées au sein des États fédéraux.

Enfin, la présente publication consacre un troisième volet au repérage des déterminants et des instruments les plus saillants de la politique étrangère. La plupart d'entre eux ont une longue histoire. Il est dès lors pertinent de percevoir la permanence et les variations de leur effet ou de leur utilisation. Parmi les contraintes incontournables et anciennes, on range l'espace, le temps et la crise. L'exigence de démocratie est par contre plus récente. Les moyens passés en revue par la suite offrent une réflexion sur la pratique de la négociation internationale, les tenants et aboutissants de la coercition économique ainsi que l'instrument militaire dans la politique étrangère. En guise d'épilogue soucieux de s'inscrire dans la *disputatio* la plus contemporaine, il est proposé de passer au crible la formule, enthousiaste et serinée à tout propos, de « diplomatie éthique », dans l'esprit d'en décortiquer la substance réelle et d'en dénoncer les éventuelles apories.

Cet ouvrage est le fruit d'une entreprise collective menée au sein du Centre d'études des crises et des conflits internationaux de l'Université catholique de Louvain (CECRI-UCL), en collaboration avec la Chaire Interbrew-Baillet Latour UCL-KUL. Deux représentants de l'Université de Gand (UGent) y ont également été associés dans le prolongement d'une collaboration entretenue pour l'étude de la politique étrangère de la Belgique<sup>1</sup>. Pour mener à bien ce projet fédérateur et, en particulier, pour assurer une harmonie stylistique aux différentes contributions, les coordinateurs scientifiques de cet ouvrage ont bénéficié de l'assistance précieuse d'un secrétariat de rédaction. Avec une minutie industrielle, traquant inlassablement les aspérités susceptibles d'affecter la cohérence intellectuelle ou technique du livre, Christophe Dubois, épaulé par Annick Bacq, n'a pas peu contribué à la réussite de pareil assemblage. Tous les auteurs ici réunis leur en sont amicalement redevables.

Claude Roosens, Tanguy de Wilde d'Estmael et Valérie Rosoux

---

<sup>1</sup> Les deux universités ont notamment organisé conjointement deux Congrès sur la politique étrangère de la Belgique, le premier à Gand en mars 2002, le second à Louvain-la-Neuve en mars 2004. Les actes du premier Congrès ont paru sous la forme d'un numéro spécial de la revue *Studia diplomatica*, « Buitenlandse politiek in België. Politique étrangère en Belgique. Anno 2002 », sous la direction de R. Coolsaet, C. Franck et C. Roosens, publié en 2002 pour vol. LIV, 2001, n° 5-6.