

Marcel MERLE

LES ACTEURS DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Collection Politique comparée



POLITIOUE COMPARÉE Collection dirigée par Gérard CONAC et Bertrand BADIE

BADIE Bertrand

Culture et politique

Le développement politique (Prix de l'Académie des sciences morales et politiques), (3º éd.).

CHARLIER Robert

L'Etat et son Droit, leur logique et leurs inconséquences.

CHÉROT Jean-Yves (Préface de Charles Debbasch)

Le comportement parlementaire.

CONTE Francis/MARTRES Jean-Louis et alii

L'Union soviétique dans les relations internationales.

D'ARCY François et alii (sous la direction de) La représentation.

DECAUMONT Françoise La présidence de Georges Pompidou. Essai sur le régime présidentialiste français.

DION Stéphane

La politisation des mairies.

DOGAN Mattei/PELASSY Dominique

Sociologie politique comparative - Problèmes et perspectives.

DRAGANU Tudor

Structures et institutions constitutionnelles des pays socialistes européens,

GREWE-LEYMARIE Constance

Le Fédéralisme coopératif en République Fédérale d'Allemagne.

HAMON Léo et alii

Mort des dictatures.

En hommage à Léo Hammon - Itinéraires.

HERMET Guy (sous la direction de)

Totalitarismes.

HOFFMANN Stanley

Le dilemme américain : suprématie ou ordre mondial

KAZANCIGIL Ali (sous la direction de)

L'Etat au pluriel - Perspectives de sociologie historique.

de LAUBIER Patrick

La politique sociale dans les sociétés industrielles - 1800 à nos jours.

LAVIGNE Pierre et Marie

Regards sur la Constitution soviétique de 1977.

LECA Jean/PAPINI Roberto

Les démocraties sont-elles gouvernables ?

MASTIAS Jean

Le Sénat de la Ve République (Prix de l'Académie des Sciences morales et politiques).

MERLE Marcel

Forces et enjeux dans les relations internationales (2e éd.).

Les acteurs dans les relations internationales.

SCHONFELD William

L'Ethnographie du PS et du RPR.

SEILER Daniel-Louis

Comportement politique comparé.

SEURIN Jean-Louis (Textes réunis et présentés par)

La démocratie pluraliste.

SEURIN Jean-Louis/MARTRES Jean-Louis et alii

Le constitutionnalisme aujourd'hui.

THUILLIER Guy

Regards sur la Haute Administration en France.

VITALIS André

Informatique, pouvoir et libertés.

Collection Politique comparée dirigée par Gérard Conac et Bertrand Badie

= ISSN 0181 - 737X

32 47.48

LES ACTEURS DANS LES RELATIONS INTERNATIONALES

Marcel MERLE

Professeur au Département de science politique de l'Université de Paris-I

8° R 81735



ECONOMICA

49, rue Héricart, 75015 Paris

01-04-05-1987-14746

DU MEME AUTEUR :

- Le Procès de Nuremberg et le châtiment des grands criminels de guerre, Paris, Pédone, 1949.
- La vie internationale, 3e édition, 1970, Paris, A. Colin (traduction espagnole).
- Pacifisme et internationalisme XVIIe-XXe siècle, Paris, A. Colin, 1966, Collection «U», Idées politiques.
- L'anticolonialisme européen, de Las Casas à Karl Marx, Paris, A. Colin, 1969, Collection «U», Idées politiques (traductions espagnole et portugaise).
- Sociologie des relations internationales, 3^e édition, 1982, Paris, Dalloz, Collection «Etudes politiques, économiques et sociales», (traductions espagnole, portugaise, arabe et anglaise).
- En collaboration, Pour que l'Université ne meure..., Paris, Le Centurion, 1977 (traduction espagnole).
- En collaboration avec Albert Mabileau, Les partis politiques en Grande-Bretagne, 4^e édition, 1979, Paris, Presses Universitaires de France, Collection Que Sais-je?
- La politique étrangère, Paris, Presses Universitaires de France, 1984, Collection «Perspectives internationales».



© Ed. ÉCONOMICA, 1986

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution réservés pour tous les pays.

Présentation

« Vingt fois sur le métier remettez votre ouvrage, Polissez-le sans cesse et le repolissez »

Ce sage précepte ne vaut pas seulement pour le style; il s'applique aussi bien à l'activité scientifique. Contrairement à une opinion largement répandue chez les profanes et soigneusement entretenue par certains écrivains en mal de publicité, la recherche procède rarement d'illuminations brusques et définitives; elle progresse plutôt par une série de tâtonnements et d'ajustements. C'est pourquoi les travaux d'approche partiels et segmentaires, qui précèdent ou accompagnent la rédaction des ouvrages de synthèse, constituent des points de repère indispensables pour comprendre la démarche d'un auteur aux prises avec l'extraordinaire complexité de la réalité sociale.

Le choix des articles réunis dans un précédent recueil avait été dicté par un souci d'éclectisme qui a pu dérouter le lecteur. Il s'agissait, à travers une production étalée sur plus d'un quart de siècle, de montrer la diversité des facettes sous lesquelles pouvaient être appréhendés les phénomènes qualifiés de « relations internationales ». L'échantillon avait l'avantage de jalonner les étapes d'un itinéraire; il avait, en contrepartie, l'inconvénient de sacrifier la cohérence d'un projet scientifique qui n'a pris sa consistance qu'au fil des années.

Ce nouveau recueil présente deux caractéristiques différentes. La première tient à l'unité de temps, puisque les travaux qu'il rassemble ont été rédigés au cours des cinq dernières années. La seconde, plus importante, tient à l'unité d'inspiration qui les rattache les uns aux autres, malgré la diversité des sollicitations auxquelles chacun d'eux a répondu. Le hasard des circonstances ne peut être seul en cause : il s'agit bien d'une étape ou d'une phase nouvelle dans la réflexion.

^{1.} Forces et enjeux dans les relations internationales, Paris, Économica, 1980.

II PRÉSENTATION

Il est vrai que le mouvement des idées n'échappe pas aux caprices de la mode. Depuis quelques années, le « retour de l'acteur » est à l'honneur. Il paraît même qu'on est en train de redécouvrir aux Etats-Unis l'existence de cet étrange personnage que les Européens connaissent sous le nom d'État. Dans ce mouvement de balancier. on peut voir le reflet intellectuel des préoccupations suscitées dans tous les pays par ce qu'il est convenu d'appeler « la crise ». Face aux perturbations de la croissance, à la montée du chômage, aux dérèglements du système monétaire, les idéologies globalisantes semblent avoir été frappées d'obsolescence. Avec elles, se sont trouvées dévaluées les explications fondées sur le jeu des facteurs censés réguler sinon déterminer les comportements des acteurs sociaux. A la recherche de l'efficacité, les hommes d'État, les collectivités redécouvrent les vertus de l'initiative et le prestige de l'action. Chacun espère ainsi assurer au mieux la défense de ses intérêts, plutôt qu'en tablant sur le rétablissement automatique des équilibres compromis ou sur l'instauration magique de nouveaux équilibres. Bref, la société échapperait aux lois inexorables dictées par la combinaison des facteurs et ne pourrait trouver d'issue à ses maux que dans la réanimation des acteurs, chargés de prendre en mains le destin des hommes et des peuples.

Comme il arrive toujours en pareil cas, le changement de perspective risque d'occulter certaines données fondamentales. Le poids des « facteurs » n'a pas disparu mystérieusement du jour au lendemain: l'explosion démographique et les déséquilibres inscrits dans les courbes de population des différents pays n'ont pas fini de faire sentir leurs effets; l'inégalité des ressources inscrite dans les couches géologiques et dans la distribution des climats se trouve encore aggravée par les écarts dans la maîtrise de la technologie; les passions, plus que la raison, ne cessent de régner sur l'esprit des hommes. S'il est vrai, comme s'efforce de l'établir le premier texte reproduit ci-dessous (« Facteurs et acteurs dans les relations internationales »), qu'il n'existe pas de facteurs « en soi » et que la plupart d'entr'eux résultent d'initiatives humaines, il reste que la multiplicité des micro-décisions prises par les individus ou par les groupes sociaux à un moment donné place la génération suivante devant des contraintes qui s'imposent objectivement à elle et dont nul ne saurait faire abstraction s'il veut maîtriser l'avenir. Il suffit d'évoquer le mécanisme de la pression démographique pour en avoir la preuve.

Restaurer les acteurs ne doit donc pas conduire à éliminer les facteurs du champ de l'analyse scientifique.

L'approche privilégiant les acteurs comporte deux autres risques. Le premier serait de confondre le comportement de ces acteurs avec l'étude de ce comportement. Bien entendu, le chercheur doit fonder ses analyses sur l'observation minutieuse des

PRÉSENTATION

activités déployées par l'acteur; mais il ne saurait s'en tenir à l'enregistrement d'une série chronologique d'initiatives, sous peine de tomber dans la biographie individuelle ou collective. L'observateur doit garder une certaine distance par rapport à son objet s'il veut découvrir les lois d'un comportement qui échappent souvent à l'acteur lui-même. La médecine n'aurait pas progressé d'un pouce si elle s'était contentée de décrire les maladies. En amont des manitestations cliniques individuelles, elle a dû rechercher, soit dans l'organisme du patient, soit dans son environnement, les liens de causalité qui peuvent expliquer l'origine du mal et indiquer les remèdes appropriés pour le combattre. Ce qui vaut dans le domaine de la pathologie reste vrai dans celui de l'explication du comportement social. Sans mépriser les ressources offertes par les monographies, l'issue doit être cherchée et ne peut être trouvée que dans un recours intensif à la méthode comparative, appliquée aussi bien dans le temps que dans l'espace. Le lecteur en trouvera ci-dessous, quelques exemples.

Le second risque consiste à élaborer une théorie de l'action sans avoir, préalablement, désigné et situé les acteurs en présence. Or beaucoup d'études, notamment celles qui sont inspirées par la stratégie, se déployent dans un univers où les rôles semblent attribués d'avance à des personnages déterminés, entourés, pour la beauté du spectacle, par quelques figurants anonymes.

Dans les pages qui suivent, il n'est pas question d'une théorie de l'action, mais beaucoup plus simplement, d'un inventaire et d'une typologie des acteurs internationaux. Cette enquête peut sembler, au premier abord, triviale et anodine. Le lecteur ne tardera pas cependant à s'apercevoir — du moins on l'espère — qu'il s'agit là du fondement indispensable à toute étude des rapports internationaux. La confusion qui règne à ce sujet parmi les auteurs ne peut que jeter le trouble dans l'esprit de ceux qui cherchent à s'initier aux relations internationales: mais elle contribue aussi à stériliser les travaux de nombreux spécialistes.

Pour sortir de la nébuleuse, il a fallu utiliser un outillage conceptuel qui peut décontenancer les esprits rebelles à toute réflexion théorique. Si ces derniers veulent bien faire un effort pour surmonter leur prévention initiale, ils devraient reconnaître qu'il n'est rien de plus important que de s'entendre d'abord sur le sens des mots. Il y va d'abord du sort d'une discipline, la plus vaste et la plus complexe des sciences sociales puisqu'elle englobe, par définition, toutes les autres. Mais il y va peut-être aussi de l'avenir d'un monde où le génie des hommes n'est pas encore parvenu à vaincre la malédiction dont furent frappés les constructeurs de la Tour de Babel.

Facteurs et acteurs dans les relations internationales *

^{*} Contribution au Recueil d'études en l'honneur du Professeur Antonio Truyol y Serra: *Derecho, Estado y Sociedad Internacional,* Publications de la Universidad complutense de Madrid, Madrid, 1986, reproduit avec l'aimable autorisation de l'éditeur.

Facteurs et acteurs dans les relations internationales

Commission of the control of trustee on the commission of the following section of the control o

Dans le domaine des sciences sociales plus encore que dans celui des sciences de la nature, l'exploration des faits progresse plus vite que leur interprétation. Rien ne permet d'échapper à cette loi inexorable puisque les connaissances établies avec le plus de rigueur et d'exactitude conduisent souvent à remettre en question les postulats antérieurs et à reculer indéfiniment le champ des investigations à entreprendre pour vérifier de nouvelles hypothèses. A l'heure de l'« homme neuronal », où l'on compte six fois plus de cellules dans le cerveau d'un seul homme qu'il n'y a d'êtres humains à la surface du globe, les professions de foi des fondateurs du scientisme semblent quelque peu dérisoires: prendre la « nature » pour modèle de l'organisme social, c'est s'engager dans une voie où les esprits les plus exigeants ont rencontré et recontrent encore aujourd'hui autant de questions que de réponses.

Il ne faut donc pas s'étonner des confusions et des contradictions qui affectent l'interprétation des phénomènes sociaux particulièrement lorsqu'il s'agit de rendre compte de la complexité des relations internationales qui englobent, par définition, la totalité des autres phénomènes. Face à ces divergences d'interprétation qui s'accumulent au cours des âges, le refuge dans un positivisme à courte vue est pourtant illusoire. Certes l'étude rigoureuse des faits (événements ou phénomènes) demeure indispensable; mais celle-ci ne peut être entreprise utilement sans un minimum de jalons et de points de repère. Sous peine de s'égarer en pure perte dans les directions les plus variées, l'approche des relations internationales doit s'inscrire dans le cadre d'un certain nombre d'hypothèses de travail dont la recherche empirique devra tester le bien-fondé. Le mouvement dialectique entre l'investigation et l'explication demeure donc le ressort de toute démarche scientifique et, faute de pouvoir aborder directement la profusion du réel, l'exploration critique des hypothèses de travail demeure une étape indispensable à la compréhension des phénomènes internationaux.

I

Parmi ces hypothèses, il en est deux qui méritent de retenir particulièrement l'attention: non seulement parce que ce sont à la fois les plus classiques et les plus constantes, mais aussi parce qu'elles fournissent des éléments d'explication contradictoires.

La première de ces hypothèses met systématiquement en valeur le rôle des hommes et, plus spécialement, la responsabilité des dirigeants. C'est à travers la galerie des « hommes illustres » que Plutarque brosse la grande fresque de l'histoire; c'est à la personne du Prince que Machiavel prodigue ses conseils : c'est au Souverain que Hobbes et ses disciples confient le soin d'assurer la sécurité interne et externe des citoyens; et c'est encore à l'« intelligence de l'État personnifié »que Raymond Aron fait appel aujourd'hui pour réduire les tensions internationales. La mémoire collective des peuples apporte volontiers sa caution à ce type d'interprétation: les grands ébranlements internationaux sont imputés à l'action des héros ou à la défaillance de chefs incapables. Bref cette « lecture » des relations internationales place le pouvoir politique et ses desservants immédiats (le diplomate et le guerrier) au cœur du mouvement de l'histoire et incline par làmême le spécialiste à chercher l'explication des événements dans le comportement des responsables politiques.

A cette interprétation « volontariste » s'oppose pourtant, depuis fort longtemps, une version « déterministe » des relations internationales. Celle-ci met l'accent sur les « facteurs » qui commanderaient les initiatives des acteurs. Dès la fin du XVIIIe siècle, Malthus met l'humanité en garde contre les conséquences de la progression démographique. Un demi-siècle plus tard, Marx pose les lois du matérialisme historique et découvre que le mouvement des sociétés est commandé par l'état des rapports de production. Certes, ce sont des classes sociales, donc des hommes, qui s'affrontent à travers ces rapports de production; mais les unes et les autres ne peuvent prétendre abolir la violence dont l'humanité est victime qu'en retournant à leur profit le jeu impitoyable des lois économiques. Dès avant la fin du XIX° siècle, les géopoliticiens de Ratzel et de son École s'attachaient à mettre en relief une autre forme de déterminisme : la politique extérieure des États serait commandée par leur géographie, c'est-à-dire par leur dimension, leur configuration et leur situation. Ni la pression démographique, ni la violence des luttes de classes ni le talent des hommes d'État ne peuvent modifier fondamentalement, selon cette thèse, les données combinées de la topographie et de l'histoire. Plus récemment, ce sont les bouleversements introduits par le progrès technique qui ont retenu l'attention des experts : Hermann Kahn, Alvin Toffler, Zibigniew Brzezinski, Jean-Jacques Servan-Schreiber ont construit les scénarios de l'avenir à partir

du primat de la révolution technologique. Enfin, les auteurs d'inspiration « culturaliste » reviennent à la charge et se demandent, face aux étranges bouleversements de notre société, si le destin des peuples n'est pas inscrit avant toute chose dans leur histoire, c'est-à-dire dans leurs croyances, dans leur mentalité, qui résistent victorieusement à toutes les contraintes matérielles et à toutes les pressions sociales.

L'explorateur du système international qui prétendrait aborder sans préjugé l'objet de son étude trouverait donc à portée de main un outillage conceptuel aussi riche que varié. Mais il aurait aussi l'embarras du choix: choix entre l'explication par les acteurs et l'explication par les facteurs; choix délibéré entre les différents facteurs traités comme des variables indépendantes ou combinaisons multiples entre des facteurs dépendant les uns des autres. Personne ne peut éluder ces choix, sous peine de tâtonner à l'aveuglette à la recherche des faits dignes de retenir son attention. Il n'est donc pas indifférent de dévoiler, autant que faire se peut, la question sous-jacente à ces différentes hypothèses de travail qui sont souvent utilisées par les auteurs sans avoir été préalablement ni convenablement explicitées.

II

Pour simplifier la démarche, le procédé le plus expédient consiste à écarter provisoirement de la scène les acteurs pour concentrer son attention sur les facteurs. Cette exclusion pourrait être fondée sur les multiples analyses qui ont contribué à démystifier le rôle du personnel dirigeant dans la conduite de la politique étrangère. Contrairement à l'opinion longtemps dominante, la concentration du pouvoir de décision entre les mains du chef (réel) de l'Exécutif n'a plus grande signification à l'heure où le poids des contraintes extérieures vient contrarier la pression de plus en plus forte des demandes qui sont alimentées, de l'intérieur, par le jeu démocratique. Si la marge de manœuvre des gouvernants. en politique extérieure, se réduit à vue d'œil, il n'est plus aussi nécessaire qu'autrefois de se pencher sur le jeu des acteurs. Mais l'exclusion doit rester provisoire, car c'est précisément l'analyse des facteurs qui doit permettre de réintroduire en bonne place le jeu des véritables acteurs des relations internationales.

Si l'on décide d'isoler les « facteurs », on se trouve en face des cinq variables préalablement identifiées : démographique, économique, géo-politique, technologique et culturelle. Un tel découpage ne manque pas d'avantages sur le plan de la démonstration pédagogique ; mais sa portée heuristique est faible : non seulement il existe, à l'évidence, de nombreuses interactions entre ces facteurs, mais l'émergence de chacun d'eux s'inscrit dans une histoire qui n'est autre que celle du combat, éternel, entre l'homme

et la nature. Si l'on rétablit les données du problème international dans cette perspective, on découvrira sans peine qu'en face des multiples défis auxquels il est confronté, c'est l'homme qui reste l'élément déterminant.

Certes, la nature est une source de richesses et de puissance; mais elle est aussi à l'origine de nombreuses contraintes: physiques, climatiques, géologiques et autres. C'est d'ailleurs ce que les utopistes ont tendance à oublier quand ils construisent une société idéale sur un espace, un « ailleurs », supposé libre de toute entrave et de toute servitude, où le lait et le miel couleraient en abondance sous un ciel perpétuellement serein. Au sens propre du terme une u-topie est proprement un non-sens, et, quant à faire de rêver d'une société idéale, mieux vaudrait parler d'u-chronie que d'u-topie puisque nous pouvons plus raisonnablement espérer maîtriser le temps que dominer l'espace.

Mais le débat rebondit aussitôt puisque, comme l'a écrit fortement un géographe, Jean Gottmann « l'espace différencie ». Ce qui relève de l'évidence quand on s'attache aux propriétés physiques de l'espace (plaines fertiles ou montagnes arides, déserts ou glaciers) devient encore plus clair quand on admet que l'espace a été arbitrairement découpé par l'histoire. De là découle, pour les sociétés encloses dans les limites de leur territoire, la source de beaucoup d'inégalités dans les capacités d'influence ou dans les chances de développement. Le déterminisme des géopoliticiens aurait-il donc gain de cause? Non, parce que l'espace est, sauf accidents mineurs, inerte et que sa valorisation ne peut intervenir qu'en association avec d'autres facteurs, notamment le peuplement et le développement technique. Une population industrieuse et qualifiée peut tirer du sol des ressources que ses voisines n'auraient su exploiter. Un désert peut devenir un champ de pétrole avant de redevenir un désert. Le contrôle d'une base aérienne ou navale est précieux dans l'hypothèse d'une guerre conventionnelle, mais a-t-il encore un sens dans l'hypothèse d'une guerre nucléaire? Que l'espace reste un enjeu, certes; mais qu'il soit un facteur autonome et, surtout, déterminant, est déjà beaucoup moins sûr puisque son rôle dépend essentiellement d'autres facteurs dont l'homme est l'agent, l'initiateur ou le maître d'œuvre.

Inversement, les autres facteurs peuvent être traités, au moins dans un premier temps, comme des variables indépendantes. Chacune d'entre elles peut donner lieu à la construction d'indicateurs qui présentent même l'avantage de la quantification: on peut dénombrer les naissances, les décès, les mariages, les migrations de population à travers les frontières; mais on peut aussi chiffrer la production (industrielle ou agricole), les échanges commerciaux, les mouvements de capitaux; de même on peut

dater avec précision et évaluer les conséquences des différentes révolutions techniques qui se sont succédé dans l'histoire de l'humanité — depuis la maîtrise du feu jusqu'à la fission de l'atome en passant par l'invention de la boussole, de l'imprimerie et de la machine à vapeur. Les échanges culturels n'échappent pas eux-mêmes à l'approche quantitative: rien n'interdit de recenser les flux d'information, de les localiser, d'en analyser le contenu ni de mesurer l'audience des messages qui circulent à travers le monde.

Cependant, la prise en considération de ces variables ne suffit pas à fournir l'explication définitive des relations internationales ni de leur évolution dans le temps. En isolant chacun de ces facteurs, il est facile de construire une interprétation déterministe; mais ces déterminismes juxtaposés sont contradictoires, donc inopérants. Quant à la combinaison de ces variables, par le jeu de l'analyse multi-factorielle, c'est un exercice intellectuel stimulant, qui peut conduire à l'élaboration de multiples scénarios. Mais la pertinence de ceux-ci reste fonction du choix des données qui auront servi, initialement, à la construction du modèle. Or, l'expérience, notamment celle des travaux du Club de Rome et de tous ceux qui, à sa suite, se sont efforcés de construire des « modèles mondiaux », montre que l'entreprise bute sur une alternative insurmontable: ou bien le choix privilégié de certaines données biaise l'analyse et conduit à des résultats qui prêtent aussitôt le flanc à la critique: ou bien la matrice prétend intégrer une masse de données tellement importante qu'elle débouche sur une vision abstraite et caricaturale de la réalité internationale.

Quelle que soit l'utilité de l'éclairage qu'il projette sur certains aspects des relations internationales, le recours aux « facteurs » ne permet donc pas d'atteindre à l'essence ni à la totalité des phénomènes étudiés. Pour sortir de ce cercle vicieux, il faut renoncer à traiter les facteurs comme des forces autonomes qui exerceraient, de l'extérieur, une pression irrésistible sur le comportement des hommes. Mieux vaut renverser les termes du problème et se demander si, derrière le jeu des facteurs, ne se retrouve pas, immanquablement, l'initiative des individus et des collectivités qui constituent l'espèce humaine.

III

Face aux contraintes de la nature et au comportement de ses semblables, l'homme est un animal dont l'attitude peut être commandée, tour à tour, par l'intérêt, par la passion ou par la raison. Il en est ainsi depuis le début de l'histoire humaine. La Bible abonde en exemples de conflits engendrés par la convoitise des biens matériels; quand on examine les querelles de famille autour du moindre héritage ou la chronique de la délinquance dans une

région quelconque du monde à n'importe quelle période de l'histoire, on en vient même à se demander pourquoi les guerres entre les peuples ne sont pas plus fréquentes. L'histoire de la guerre de Troie fournit de son côté une sorte d'archétype, maintes fois reproduit par la suite, d'où il résulte que le déchaînement des passions est souvent le ressort des combats. Tout juste convient-il d'ajouter que la substitution des passions collectives aux passions privées n'a pas contribué à pacifier les esprits: aucun intérêt matériel n'oppose les États-Unis à l'Union Soviétique, l'Est à l'Ouest; à travers les idéologies rivales, ce sont deux conceptions de l'homme et de la société qui s'affrontent.

Il n'y a aucune raison de penser que cesse jamais le jeu des intérêts et des passions — sauf à envisager un changement bien improbable de la nature humaine. Certes, les formes d'affrontements que ce jeu suscite peuvent varier d'une époque à l'autre; mais ces transformations ne sont guère plus que des déguisements, en définitive secondaires. Faut-il compter sur l'empire de la raison pour contrebalancer les pulsions agressives qui résultent de la convoitise des biens matériels ou des égarements du cœur ? C'est à cette question capitale qu'il faut maintenant tenter de répondre.

A première vue, la raison peut être considérée, telle la langue d'Esope, comme la meilleure et la pire des choses : en introduisant le calcul dans les rapports entre les hommes, elle peut inciter à la modération, comme l'espéraient les gens du siècle des Lumières ; mais en fournissant des armes à la ruse, elle peut aussi nourrir toutes les ambitions et alimenter toutes les querelles. La quête de la rationalité est toujours chargée d'ambivalence.

A vrai dire, c'est moins dans le domaine des rapports humains et sociaux que dans celui des rapports entre l'homme et la nature que la raison a déployé et déploye encore sous nos yeux ses effets novateurs et perturbateurs. Sans céder à une interprétation matérialiste de l'évolution, force est d'admettre que les bouleversements des sociétés ont été, de tout temps, précédés par des découvertes scientifiques et scandés par le rythme de leurs applications techniques. Quand Saint-Just s'écrie, sous la Révolution française de 1789, que « le bonheur est une idée neuve en Europe », il ne célèbre pas seulement la découverte d'une liberté, dont nous mesurons mieux aujourd'hui la fragilité et les limites, mais aussi et surtout l'avènement de la première révolution industrielle qui devait changer la face du monde. C'est pourquoi l'infortuné Lapérouse cernait sans doute de plus près la vérité quand il écrivait dans son Journal de bord en août 1785, que « Les sciences, en adoucissant les mœurs, ont peut-être, plus que de bonnes lois, contribué au bonheur de la société ». Même s'il y a dans ces propos la marque d'un optimisme qui nous semble aujourd'hui un peu

naïf, personne ne peut nier que le phénomène de l'accélération de l'histoire, mis en lumière par Daniel Halévy, soit imputable aux découvertes scientifiques et à la dissémination de leurs applications techniques beaucoup plus qu'aux réformes introduites par le droit ou par la force dans les régimes politiques ou dans les institutions.

Or chacun sait qu'il y a eu plus de découvertes scientifiques au cours des cinquante dernières années qu'au long de tout le reste de l'histoire humaine. Les bouleversements qui en résultent affectent chacune de nos sociétés et atteignent jusqu'à notre vie privée; mais ils transforment aussi radicalement le milieu dans lequel se déroulent les relations internationales. Ce sont les « ruses de la raison », produits de l'ingéniosité humaine et inventions diaboliques d'un apprenti sorcier collectif, qui déterminent, plus que tout autre facteur, le cours et la substance des relations internationales.

IV

Cette hiérarchie, délibérément établie entre les facteurs, peut surprendre au premier abord. Elle est pourtant facile à vérifier dans les divers compartiments de l'activité internationale.

L'explosion démographique, prédite par Malthus, ne s'est produite qu'à partir du moment où la diffusion des progrès de la médecine et de l'hygiène a permis d'abaisser brutalement le taux de mortalité, notamment de la mortalité infantile. C'est la vulgarisation et la commercialisation des produits contraceptifs qui expliquent plus récemment, la stagnation de la population dans les pays industrialisés de l'hémisphère Nord. Même s'ils sont associés à d'autres facteurs (mentalités, croyances religieuses), les déséquilibres démographiques qui peuvent renverser le cours de l'histoire humaine sont d'abord imputables aux progrès de la connaissance biologique et médicale. Quant aux migrations de population (main-d'œuvre non qualifiée, exode des cerveaux), elles ont été provoquées par les différences de niveaux entre pays disposant de capacités de production inégales et facilitées par l'amélioration des conditions de transport: deux autres manifestations de l'importance du progrès technique.

Dans le domaine économique, la productivité s'est accrue de façon considérable, en industrie comme en agriculture. Depuis le début de la seconde guerre mondiale, la population a doublé, mais la consommation d'énergie par habitant a quadruplé, la production de pétrole a décuplé et celle du gaz a été multipliée par 17. Le volume des échanges s'est accru plus rapidement encore que celui de la production et a tissé, à travers les frontières, un réseau tellement serré d'interactions qu'aucun pays ne pourrait désormais, sauf à affronter le risque de la misère, se replier

sur l'autarcie. La volonté politique a été débordée par la rapidité de la révolution survenue dans les circuits de production, de transports et de communication. C'est précisément pour conserver leur marge de supériorité face à la concurrence des pays à bas salaires que les pays industrialisés s'efforcent de contrôler les « transferts de technologie ». La compétition internationale se joue désormais sur ce terrain plus que sur celui du contrôle des matières premières ou sur celui des débouchés commerciaux.

La stratégie n'a pas été moins bouleversée que l'économie par la révolution technique. Depuis 1945, l'humanité est entrée dans l'âge nucléaire, mais aussi dans celui des missiles balistiques intercontinentaux et de la conquête de l'espace. Au découpage traditionnel du théâtre des opérations militaires a succédé, de ce faït, un champ stratégique unifié à l'intérieur duquel tout objectif peut être atteint et détruit en quelques dizaines de minutes par un engin nucléaire lancé de n'importe quel autre point du globe. Si l'on ajoute que le coût des armements modernes atteint des sommes tellement élevées que sa « rentabilité » ne peut être assurée que par la commercialisation d'une partie de la production, la technique militaire est à l'origine d'une spirale de violence qu'aucun protagoniste ne peut rompre sans prendre le risque de concéder à son adversaire un avantage décisif.

Pour être moins dramatiques, les mutations imposées à la culture par le prodigieux développement des moyens de communication ne sont pas moins importantes, surtout à terme. Ici encore, un champ d'information unique, à l'intérieur duquel les informations circulent de façon instantanée, s'est superposé au cloisonnement ancestral dans lequel les sociétés particulières restaient le plus souvent enfermées. Bien entendu, le « village planétaire » cher à Mc Luhan reste une anticipation pour le moins lointaine. Pour l'heure, la multiplication des flux culturels à travers les frontières a provoqué, face à la menace de l'uniformisation imposée par les détenteurs des mass-médias, des réactions multiples qui vont de la désarticulation des sociétés traditionnelles à la révolte ouverte contre le modèle dominant (Iran). Nul ne peut prévoir le sort des cultures nationales ou religieuses, qui tiraient leur force de leurs particularités, dans un univers confronté à un défi dont l'ampleur dépasse de beaucoup celui que représenta, à la veille de la Renaissance, l'invention de l'imprimerie.

A travers ces quelques exemples, prélevés parmi les plus significatifs, on peut mesurer l'importance des bouleversements introduits dans les conditions de la vie internationale par les vagues successives de la révolution technique. Ce sont bien les initiatives introduites dans ce secteur, par les hommes, qui expliquent la transformation du rôle joué par les autres facteurs préalablement identifiés. Sans cette impulsion constamment

renouvelée, il n'y aurait eu ni l'explosion démographique, ni croissance économique, ni mutation stratégique ni révolution culturelle. Quand les dirigeants se heurtent à la contrainte du nombre, à celles qui résultent des inégalités de développement ou encore à l'aggravation des tensions idéologiques, ils sont en fait aux prises avec les retombées des initiatives prises, une génération ou une décennie plus tôt, par les scientifiques et par les techniciens qui mettent en œuvre leurs découvertes.

V

La hiérarchie délibérément introduite parmi les facteurs des relations internationales permet de réévaluer le rôle assigné aux acteurs.

Bien entendu, les dirigeants politiques et les collectivités qu'ils représentent demeurent des acteurs du système international. Mais les uns et les autres ont perdu, du fait de l'émergence de nouveaux facteurs dont le contrôle leur échappe, une partie de leur rôle traditionnel. La frontière n'est plus cette cloison étanche derrière laquelle l'État souverain pouvait se barricader commodément. Elle est transpercée à tout instant, dans les deux sens, par des flux de personnes, de capitaux, de marchandises et de messages, dont le passage érode ou exaspère selon les circonstances le sentiment de l'identité nationale. Au moins dans les pays démocratiques, la maîtrise de ces flux devient un exercice de plus en plus difficile.

Mais la position des décideurs officiels est encore affectée par la multiplication du nombre des acteurs qui se sentent de plus en plus directement concernés par le traitement des affaires internationales. Au fur et à mesure que les facteurs, autres que politicostratégiques, font sentir leur poids, les enjeux de la compétition internationale se diversifient et mettent en cause de nombreux groupes qui cantonnaient jusque là leurs ambitions à la scène politique intérieure. Les milieux économiques, les syndicats, les bureaucraties, les sociétés de pensée, les Églises, relayés dans les grandes circonstances par l'opinion publique, n'hésitent pas à défendre leurs intérêts ou à faire valoir leurs droits quand ceux-ci se trouvent menacés par les orientations de la politique étrangère. Chacun d'eux a en effet pris conscience du fait que le rétrécissement du monde ne les met plus à l'abri de la protection de la souveraineté étatique et que tous les choix effectués par les gouvernements pour régler leurs rapports avec leurs partenaires étrangers peuvent avoir une incidence sur leur niveau de vie, sur leurs convictions sinon même, à la limite, sur leur existence. La conduite de la politique étrangère ne s'en trouve pas simplifiée.

Mais l'effritement de la distinction classique entre l'interne et l'externe ne contribue pas seulement à susciter l'intervention de nombreux acteurs infra-nationaux; elle renforce quand elle ne provoque pas la formation des solidarités transnationales qui s'exercent par-dessus les frontières ou à travers les frontières. Au début du siècle, c'est par dizaines qu'on comptait les Organisations internationales non-gouvernementales; on en dénombre aujourd'hui plusieurs milliers, exerçant leurs activités dans tous les secteurs de l'activité internationale. Les firmes multinationales, dont on entend souvent dénoncer l'existence, ont des antécédents très anciens; mais c'est un fait incontesté que leur rôle s'est considérablement accru depuis un demi-siècle. Instrument de domination du système capitaliste pour les uns, facteur de croissance économique et de développement technologique pour les autres: peu importe ici. Il suffit de constater qu'une grande partie de l'activité économique internationale repose aujourd'hui sur les initiatives prises par des entrepreneurs privés qui déplacent avec habileté leurs pions sur l'échiquier dessiné à la surface du globe par les frontières des États. Même si la guête de la rationalité se confond trop souvent, en l'espèce, avec la recherche de la maximisation du profit l'exemple des firmes multinationales démontre que les leviers de commande de l'activité économique et financière échappent souvent au contrôle des gouvernements.

Enfin, la prolifération des Organisations intergouvernementales, dont le nombre est passé d'une dizaine avant 1914 à plus de 300 aujourd'hui, démontre que les États ne peuvent plus se satisfaire, pour résoudre les problèmes qui les concernent, du réseau diplomatique traditionnel et de quelques conférences épisodiques. Les solidarités régionales ont naturellement leur place dans ce réseau institutionnel; mais on y trouve aussi l'expression de solidarités linguistiques, culturelles ou confessionnelles, auxquelles certains gouvernements attachent beaucoup de prix; on y trouve aussi et surtout des organisations « techniques » ou « spécialisées », dont la création a été rendue nécessaire par le traitement collectif de problèmes (communications, transports, alimentation, santé, commerce, etc.) qui ne se posaient jusqu'alors qu'à l'intérieur des États.

En tous domaines et à tous les niveaux, la pression des facteurs, stimulée par le progrès technique, a donc conduit à la prolifération de nouveaux acteurs dont les initiatives viennent concurrencer, sur leur propre terrain, celles des acteurs traditionnels. Sur une scène beaucoup plus encombrée que par le passé, chacun des protagonistes cherche instinctivement à s'approprier le bénéfice de l'action de ces facteurs ou à en détourner le cours à son profit. Il en résulte une exaspération des tensions qui atteint naturellement son paroxysme quand les véritables instruments de la puissance que sont la maîtrise et le contrôle du progrès technique sont en jeu.

III. L'opinion publique et la paix

1º Retour sur le passé

Rien n'est plus dangereux que de traiter l'histoire sous forme de vastes fresques où les détails s'estompent au profit d'ensembles artificiellement composés pour les besoins de la démonstration. Ce type de démarche est pourtant nécessaire quand on veut mettre l'actualité en perspective : seul le rapport au passé permet de comprendre les évolutions et de mesurer la portée des innovations.

Pour simplifier les choses, on peut convenir, sans inconvénients, de concentrer l'attention sur ce qui s'est passé depuis la fin du XVIIIe siècle. Certes, il y eut, avant cette coupure historique, des mouvements populaires qui ne furent d'ailleurs pas spécialement pacifistes ni pacifiques, comme les croisades et les guerres de religion. Mais il est difficile de faire la part de la spontanéité populaire et de l'orchestration dirigée dans ces épisodes belliqueux. Pendant les deux siècles qui suivirent la double explosion de la Renaissance et de la Réforme, les gouvernants veillèrent à ce que le peuple ne se mêlat point des affaires étrangères. Si Machiavel conseille au Prince de ménager l'opinion, c'est pour mieux se la concilier et l'asservir à ses fins. Richelieu estime qu'il ne faut pas laisser les peuples « trop à leur aise » parce qu'ils ont « moins de connaissances que les autres ordres de l'État beaucoup plus cultivés ou plus instruits » et que, dès lors, « s'ils n'étaient retenus par quelque nécessité difficilement demeuraient-ils dans les règles qui leur soient prescrites par la Raison et par les Lois ». Un siècle plus tard, J.J. Rousseau, pourtant si audacieux en d'autres domaines, ne fera qu'exprimer l'opinion dominante à l'époque en écrivant que « la guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'État à État ». Autrement dit, c'est l'affaire des dirigeants et non point de l'opinion.

Cela ne veut pas dire que les thèses pacifistes aient été ignorées ou méconnues sous l'Ancien Régime. Mais elles étaient débattues au sein d'une élite intellectuelle très réduite et elles ne débouchaient pas sur autre chose que sur des conseils adressés à la conscience des Princes. Exemplaire, à tous les égards, doit être citée ici l'œuvre de Fénelon.

Mais le peuple restait tenu à l'écart du débat, dans une société où la conscience collective était identifiée à la production littéraire de l'intelligentsia et où l'opinion publique ne disposait d'aucun moyen ni de se former ni de s'exprimer.

L'opinion publique naît avec la démocratie qui fait entrer le peuple sur le scène politique: la liberté d'expression, le droit de vote sont des armes dont l'usage ne sera pas réservé à l'usage interne. Au fur et à mesure qu'ils prennent conscience de leurs droits, les gens porteront intérêt à la solution des problèmes internationaux dont l'issue les concerne. Par la suite, la diffusion de la presse populaire, les progrès fantastiques accomplis dans le domaine des transports et des communications fourniront à l'opinion le support matériel dont elle a besoin pour se constituer et s'extérioriser. Il y a deux siècles, chacun vivait à l'ombre de son clocher et il n'avait guère d'autre alternative que d'adopter ou de rejeter les idées de son curé; aujourd'hui, même dans les pays les plus pauvres, chacun est branché en permanence par la radio ou par la télévision sur le spectacle du monde. Notre rapport à l'univers s'en trouve bouleversé.

Les effets de cette révolution mentale se sont fait sentir dans la conduite des affaires extérieures beaucoup plus tôt qu'on ne l'imagine ordinairement. En Grande-Bretagne, des Premiers Ministres comme Canning et Palmerston se déclarent effrayés par la puissance de l'opinion publique. En France, des hommes d'État qui furent aussi écrivains, comme Chateaubriand ou Guizot, n'ont pas manqué de noter l'influence que les mouvements d'idées, les courants d'inspiration populaire, exerçaient sur le cours de la diplomatie; et si Tocquevielle évoquant sa propre expérience de Ministre des Affaires étrangères se plaint de ce que dans les démocraties on ne résout guère « les questions du dehors que par les raisons du dedans », il rend indirectement hommage à la force de l'opinion, même s'il conteste l'usage qui en est fait.

Mais les faits parlent aussi d'eux-mêmes: la vague de décolonisation qui secoue les empires espagnols et portugais d'Amérique au début du XIXº siècle, la poussée libérale qui ébranle les trônes en 1830, la poussée socialisante qui secoue l'Europe en 1848, le triomphe progressif du principe des nationalités, sont tous portés par des mouvements populaires où l'on peut voir des manifestations d'opinion d'autant plus intéressantes qu'elles paraissent synchronisées d'un pays à l'autre.

Dans ces mouvements quelle a été la part respective accordée à la paix et à la guerre ? Pour répondre à cette question, nous ne disposons pas de sondages et nous ne pouvons qu'interpréter avec prudence les résultats des consultations électorales. Mais il suffit de constater que, le plus souvent, les gens ont « voté avec leurs pieds », en soutenant telle ou telle des causes précédemment évoquées.

Même sans disposer d'instrument de mesure, il apparaît assez clairement que l'opinion a, dans son ensemble, plutôt incliné vers la guerre que vers la paix. Bien sûr, la paix demeure le plus souvent l'objectif affiché; mais le moyen d'y atteindre passe le plus souvent par le recours aux armes. L'Assemblée nationale « déclare la paix au monde » en 1790, mais, deux ans plus tard, la Convention charge ses généraux de porter « fraternité et secours