



POLITIQUE INTERNATIONALE

Cours de Florent POUPONNEAU

Prise de notes : Théo DA SILVA

Année universitaire 2020-2021

2^{ème} année – Sciences Po Strasbourg

POLITIQUE INTERNATIONALE

Examen : question de cours (1 question au choix sur 2 en 2h) avec clarté des idées, exemples (valorisés si extérieurs au cours). L'intérêt national est-il au fondement des politiques étrangères ? Les attentats du 11 septembre ont-ils changé le monde ? 2000 mots maximum. Réponse organisée avec petite intro et petite conclusion, titres apparents (si citation, expliciter son intérêt / sorte de problématique sans en être une).

La politique internationale pouvait encore sembler être quelque chose qui ne concerne pas le quotidien des individus. Or aujourd'hui, elle revêt une importance particulière : terrorisme, changement climatique, immigration, conflits régionaux, prix des carburants, crise sanitaire, etc. Le droit international considère que tous les Etats sont égaux et souverain ce qui n'est pas le cas en pratique. Il y a des hiérarchies et la souveraineté des Etats est parfois remise en cause. Ce cours n'est toutefois pas un cours d'histoire des relations internationales ni un récit des crises internationales en cours. Il s'agit d'un cours donnant des outils et des méthodes pour analyser et comprendre les relations internationales. L'enjeu est de savoir prendre une distance vis-à-vis du discours politique, militant, journalistique ou scientifique. Il ne faut pas pour autant prendre pour argent comptant le contenu de ce cours.

SOMMAIRE

SEANCE 1 – THEORIES ET SOCIOLOGIE POLITIQUE DES RELATIONS INTERNATIONALES4

SEANCE 2 – LA FICTION DE L’INTERET NATIONAL. LES DETERMINANTS INTERNES DE LA POLITIQUE ETRANGERE DE L’ETAT8

SEANCE 3 – LES PROPRIETES DU SYSTEME INTERNATIONAL ET LA RECURRENCE DU « REEQUILIBRAGE DES PUISSANCES »13

SEANCE 4 – L’EMPRISE DES ORGANISATIONS MULTILATERALES18

SEANCE 5 – LES DYNAMIQUES TRANSNATIONALES : L’ETAT EST-IL DEvenu IMPUISSANT ? LE CAS DES ONG23

SEANCE 6 – LES TRANSFORMATIONS DE LA GUERRE ET LA DOMINATION MILITAIRE AMERICAINE.....27

SEANCE 7 – ENTRER EN GUERRE AU MALI ET Y RESTER.....31

SEANCE 8 – LA « LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION NUCLEAIRE » ET LA « CRISE IRANIENNE ».....34

SEANCE 9 – LES RESSORTS ET LES EFFETS SOCIAUX DES POLITIQUES ANTI-TERRORISTES38

SEANCE 10 – LES NEGOCIATIONS MULTILATERALES SUR LE CLIMAT ET LEURS LIMITES42

SEANCE 1 – THEORIES ET SOCIOLOGIE POLITIQUE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Ici, on va chercher à dégager des lois dans l'histoire et des tendances dans la compétition entre Etats. Il faut donc voir les **contraintes sociales qui s'exercent dans les relations internationales** (conflit au sein des ministères, poids des médias, organisation internationale imposant des normes, effets propres de négociations, etc.). Les contraintes internationales sont aussi liées à la **place occupée par les Etats dans la sphère internationale**. Ce cours a une ambition théorique dont l'objectif est de déterminer ce qui structure la politique internationale.

I. Penser l'ordre politique international

Il existe une multitude de définitions de la « politique ». Ici, on retient la **définition de Max Weber**. La politique est donc « **l'ensemble des efforts faits en vue de participer au pouvoir ou d'influer sur sa répartition soit entre les Etats soit entre les divers groupes à l'intérieur d'un Etat** » (*Le savant et le politique*). La politique internationale est donc la politique selon Weber mais dont la portée est internationale. **La puissance** est quant à elle, la **capacité d'imposer à autrui sa volonté même contre des résistances**. Pour Hans Morgenthau, la politique internationale est une politique comme les autres, une lutte pour le pouvoir. Pour comprendre cette lutte et ces rapports de force, on va **étudier l'utilisation de la violence** (arme nucléaire, développement de la guerre, politique étrangère européenne).

On se pose donc des questions auxquelles on va essayer de donner des éléments de réponse. Le monde est-il devenu unipolaire ? Dans quelle mesure les organisations internationales influencent-elles la politique internationale ? Que reste-t-il de la puissance des Etats à l'heure de la mondialisation ? Quels sont les fondements de la puissance militaire américaine ? Les attentats du 11 septembre ont-ils changé le monde ? Ce cours réfléchit donc à l'existence d'un ordre international. Cela signifie que **la vie internationale ne serait pas totalement chaotique et répondrait à une certaine logique**. On se demande comment un monde d'Etats souverains peut être vu comme un système qui fonctionne de façon relativement ordonnée. Souvent on lie ordre international et développement des normes internationales voire avec une pacification des relations internationales. On va voir qu'**il ne faut pas confondre ordre international et société internationale : une façon ordonnée n'est pas forcément pacifique**. Il peut y avoir une logique dans la manière dont les choses fonctionnent mais ces forces sociales peuvent pousser les Etats à entrer en conflit les uns avec les autres.

II. Les Relations internationales comme discipline

Les relations internationales sont d'abord un objet d'analyse, un objet empirique qui renvoie aux **processus sociaux qui se déroulent au-delà des frontières étatiques**. L'autre sens des Relations internationales désigne une **discipline académique** qui s'est fortement institutionnalisée dans les pays anglo-saxons. Les réflexions sur la politique internationale ont existé tout au long de la pensée politique : de Thucydide à Hume ou Kant (quoique ce ne soit qu'une partie de leurs travaux et pas leur objet central de recherche).

Au terme de la Seconde guerre mondiale, **un savoir des relations internationales s'est détaché de l'histoire puis des sciences politiques dans les années 1950**. Cette discipline reste encore aujourd'hui largement dominée par les Etats-Unis. Elle s'est développée contre la science politique de

l'époque et souhaitait donner une alternative plus empirique. Dans les pays anglo-saxons, il existe des départements consacrés uniquement à l'étude des relations internationales, des revues, des diplômes dédiés à cette discipline. Elle a ses propres outils et ses propres méthodes et **se développe autour de théories autonomes et distinctes des autres disciplines.**

Du point de vue des internationalistes, les démarches des sciences sociales sont inadaptées à l'étude des relations internationales. **Les relations entre les Etats sont très différentes des relations au sein des Etats et donc des autres relations sociales ce qui nécessite d'autres outils d'analyse.** Cette différence s'explique par un **contexte anarchique au niveau international** : il n'y a pas un chaos ou une absence de normes ou encore une conflictualité mais plutôt une **absence d'entité gouvernementale en mesure d'imposer sa domination.** C'est l'absence d'entité qui revendique avec succès le monopole de la violence physique légitime (le Conseil de Sécurité des Nations Unies est contraint par les vetos des membres permanents).

Même si cette discipline est largement américaine, il existe une **pluralité de courants théoriques** dans les Relations internationales : le réalisme, le libéralisme et le constructivisme. Malgré leurs différences, ces approches partagent toutes l'idée que le monde international est un monde anarchique sans en tirer les mêmes conséquences :

- **La théorie réaliste (Hans Morgenthau, Raymond Aron, Kenneth Waltz)** : elle a longtemps structuré la discipline et reste aujourd'hui dominante. Il y a des sous-branches du réalisme mais on peut résumer l'approche réaliste autour de **4 propositions centrales** :
 - **Le stato-centrisme** : les **Etats** les plus puissants, qu'on le veuille ou non, sont les **acteurs centraux de la politique internationale.** Il faut donc s'intéresser à leurs pratiques pour comprendre les relations internationales ;
 - **L'hypothèse de l'acteur unitaire** : les réalistes **considèrent l'Etat comme un acteur unitaire** (i.e. il agit comme un seul homme). Ils savent que les choses ne fonctionnent pas comme cela en réalité mais considèrent qu'il est suffisant de considérer les Etats comme des acteurs uniques ;
 - **L'égoïsme** : les Etats défendent leurs intérêts nationaux et pas ceux de leurs voisins ;
 - **Le rééquilibrage de la puissance** : pour les réalistes, la politique internationale est marquée par une grande inégalité de puissances. Ils soulignent que **les Etats cherchent à équilibrer la puissance des Etats dominants pour éviter de devenir impuissants eux-mêmes.** C'est à la fois un concept scientifique mais aussi un principe d'action que les hommes et femmes d'Etat doivent suivre. C'est ce que l'on appelle la *realpolitik* qui s'effectue sans se soucier des droits de l'Homme ou des régimes politiques. C'est un but avoué du Congrès de Vienne par exemple. Il s'agit alors d'équilibrer la puissance pour se préserver de ses excès. Cette récurrence de l'équilibre de la puissance s'observe de façon particulièrement nette par le biais de la Guerre froide ou dans la politique étrangère de la France (souci de rééquilibrage de la puissance américaine). Pour Waltz, la théorie des relations internationales doit expliquer cette régularité de l'équilibre des puissances dans l'histoire.
- **La théorie libérale (Andrew Moravcsik)** : l'idée centrale est que **l'intérêt que défendent les Etats sur la scène internationale ne dépend pas de la nature du système international mais des intérêts des acteurs sociaux à l'intérieur de l'Etat.** Les groupes de pression, les médias ou les experts sont autant d'acteurs sociaux qui influent sur le comportement international de

l'Etat. Moravcsik montre que la politique européenne de Charles de Gaulle ne s'explique pas par la volonté du général de Gaulle mais par les agriculteurs qui étaient une clientèle électorale importante. **Les libéraux se distinguent des réalistes sur 3 points :**

- **Les acteurs principaux de la politique internationale sont les individus ou les groupes privés les plus influents au sein des Etats les plus puissants.** Les Etats sont une simple courroie de transmission des intérêts des individus des groupes privés sur la scène internationale ;
- **L'Etat n'est pas un acteur unitaire doté d'un intérêt national** car les acteurs qui luttent au sein des Etats ont des intérêts et des ressources différents ;
- **Ce qui compte pour expliquer la politique internationale sont donc les préférences des Etats.**

La théorie libérale donne une **grande importance à la nature des régime politiques des Etats qui influence le comportement international de ces derniers.** Ils estiment aussi que les démocraties ne se font pas la guerre entre elles. On constate néanmoins des exceptions comme la Première guerre mondiale ou le conflit entre Israël et le Liban en 2006. On manque surtout d'explications pour que cette assertion devienne une théorie à part entière.

- **L'approche constructiviste (Nicholas Onuf, Alexander Wendt) :** elle connaît un grand succès depuis les années 1990. Pour les constructivistes, **la politique internationale est déterminée par des idées, des représentations, des conceptions partagées.** D'où la célèbre citation d'Alexander Wendt : « l'anarchie est ce qu'en font les Etats ». Comme les libéraux, les constructivistes considèrent que l'intérêt des Etats ne doit pas être une donnée de l'analyse (car elle évolue) mais un objet d'analyse. Par ailleurs, pour eux qui sont des idéalistes (les idées sont premières causalement), **l'idée que les Etats se font de leur rapport de force est plus importante que le rapport de force objectif.** Par exemple, Wendt avance que les 500 armes nucléaires du Royaume-Uni sont bien moins menaçantes aux yeux des Etats-Unis que les 5 armes de la Corée du Nord. Dans le cadre de l'analyse constructiviste, l'explication est simple : les Nord-coréens sont plus enclins à se comporter d'une façon contraire aux intérêts américains que les Britanniques. Toute la question est de savoir comment les idées se transforment et circulent.

III. Les relations internationales comme objet d'étude sociologique

On gagne à décloisonner l'étude des relations internationales car elles sont trop sérieuses pour être laissées aux seuls internationalistes. On gagne donc à utiliser les autres sciences sociales. **Il ne faut pas postuler d'une différence d'essence entre les phénomènes sociaux nationaux et internationaux.** Faire une science sociale des relations sociales signifie que l'on va suivre au plus près les individus et les acteurs des relations internationales, analyser leurs profils et leurs trajectoires, etc. On essaie d'avoir une vision la plus précise possible. Cette approche sociologique des relations internationales se développe en France depuis les années 1990, dans les espaces de recherche francophones mais aussi aux Etats-Unis. **On apporte notamment les outils de la théorie des champs de Pierre Bourdieu.**

Prendre ses distances avec les Relations internationales ne veut pas dire que l'on se tient éloigné des débats centraux de la discipline. **Il doit y avoir un dialogue entre les deux approches.** On ne

POLITIQUE INTERNATIONALE

dénie pas toute spécificité aux relations internationales. On peut s'appuyer sur les fondateurs de la discipline pour consolider cette démarche. L'ambition de cette sociologie des relations internationales est d'enrichir l'étude des relations internationales. Cette sociologie a aussi pour objectif de renouveler des questions classiques de la science politique ou de la sociologie à des sujets jusqu'alors abandonnés aux seuls internationalistes. La difficulté de ces sciences sociales de l'internationale est l'accès au terrain qui est plus difficile.

SEANCE 2 – LA FICTION DE L’INTERET NATIONAL. LES DETERMINANTS INTERNES DE LA POLITIQUE ETRANGERE DE L’ETAT

On va discuter et remettre en cause 2 concepts fondamentaux : le concept de politique étrangère et d’intérêt national.

Habituellement, on explique la politique étrangère et de défense de l’Etat en évoquant l’Etat comme des personnes unitaires dotées d’intentions, de volontés et capables de décisions. On fait aussi **comme si les décisions d’un Etat se réduisaient à celles de son dirigeant**. Cette vision conduit à une **vision héroïque de la politique internationale**, réduite à un bras de fer entre dirigeants. La politique internationale serait facile à expliquer car il suffirait de s’intéresser aux représentations, intérêts de quelques chefs d’Etat. Il faut noter que cette façon de penser est confortée par le droit international qui considère qu’un Etat est un siège, un vote. **Dans le prolongement de cette approche de l’Etat comme acteur unitaire, on pense la politique de l’Etat en termes d’intérêt national**. Les Etats cherchent à satisfaire leur intérêt.

L’apport majeur du travail de Graham Allison est de montrer que ces notions sont des obstacles aux savoirs et à la connaissance. L’Etat ne marche jamais comme un seul homme. **Derrière l’image d’homogénéité se cache une multitude d’acteurs aux ressources et intérêts différents**. L’Etat est donc une alliance et des compromis entre des diplomates, des militaires, etc. Cette rupture avec le mythe de l’unicité de l’Etat est un acquis de la sociologie de l’action publique. Cela a une implication forte : **les grands événements de la politique internationale ne s’expliquent pas forcément par des grandes causes mais par des petites luttes bureaucratiques et politiques**.

Le second apport de Graham Allison est de montrer que l’intérêt national unifié est une fiction. La politique étrangère de l’Etat ne s’explique pas en cherchant un intérêt national unifié. **Même dans les crises majeures, il y a différentes définitions de l’intérêt national, du problème et des solutions**. L’intérêt national est un construit et est lui aussi le résultat de luttes et de compromis entre acteurs.

I. L’intérêt de l’étude de Graham Allison sur la crise des missiles de Cuba (1962)

A. Récit chronologique des principaux éléments de la crise des missiles de Cuba

Cuba est récemment tombé dans la sphère d’influence de l’URSS quand Fidel Castro renverse le pouvoir en place en janvier 1959. En janvier 1961, il y a une rupture des relations diplomatiques à l’initiative des Etats-Unis qui débarquent en avril 1961 dans la baie des cochons. En décembre 1961, Castro se déclare marxiste-léniniste et se place sous la protection de l’URSS. En janvier 1962, les Etats-Unis décident d’un embargo sur Cuba. En septembre 1962, Moscou annonce fournir de l’armement à Cuba. Kennedy informe par voie de presse que les Etats-Unis n’accepteraient pas d’armement offensif. C’est dans ce contexte de tension que la CIA est chargée de trouver une solution.

Du 16 au 22 octobre 1962, la crise est couverte : elle se déroule dans le secret. Kennedy apprend le 16 octobre que les Soviétiques sont en train d’installer des missiles nucléaires sur le sol cubain. On identifie également 26 navires soviétiques à destination de Cuba et susceptibles de transporter des têtes nucléaires. L’administration américaine garde l’information secrète. On a *a priori* affaire à un modèle de politique rationnelle pour se préserver de l’opinion publique et demande à l’ExCom (Comité exécutif du Conseil National de Sécurité) de se réunir pour explorer les options

possibles. Le Président américain dit à ses conseillers de ne pas se censurer. Kennedy avait enregistré en secret les discussions de l'ExCom.

Du 22 au 28 octobre, la crise est ouverte et se déroule pour partie en public. Cette phase débute par une mise en scène du Président Kennedy. Le 22 octobre à 19h, il exige le retrait des missiles et ordonne un blocus militaire de l'île, mis en place le 24 octobre 1962 (mais parle de « quarantaine » pour ne pas avoir de *casus belli*). Le 23 octobre, Khrouchtchev prévient que l'URSS ne respectera pas le blocus et accuse les Etats-Unis de pousser la population mondiale vers l'hiver nucléaire. Le 24 octobre, le blocus est en place. Le poids difficile de la décision repose sur les Etats-Unis qui doivent décider ou non de l'escalade en abattant les navires soviétiques. Kennedy rapproche la ligne d'arraisonnement des côtes cubaines pour laisser du temps aux soviétiques. Le 26 octobre, Khrouchtchev fait parvenir 2 lettres à Kennedy. Les Américains acceptent d'échanger les missiles de Cuba contre ceux de Turquie à condition que cela reste secret. Lorsque l'URSS accepte le 28 octobre de retirer les missiles de Cuba, les Soviétiques semblent être les perdants.

Comment expliquer la décision du blocus ? **L'ouvrage d'Allison propose un plan original : il raconte 3 fois la même histoire mais sous 3 points de vue précis.** A chaque récit correspond un paradigme. Néanmoins, il ne faut pas penser ces paradigmes comme étant équivalents. L'objectif d'Allison est de montrer que le premier, celui de la politique rationnelle, est inopérant et qu'il faut considérer les deux autres paradigmes (politique bureaucratique et organisationnelle).

B. Le paradigme de la politique rationnelle

C'est le paradigme auquel se rattachent la majorité des travaux de relations internationales. On considère la politique étrangère comme un choix délibéré et comme une réponse à un problème. On considère les Etats comme étant rationnels et comme choisissant la meilleure stratégie possible. Il s'agit de montrer pourquoi le choix du blocus était le meilleur choix.

L'ExCom proposait 6 solutions :

- **Ne rien faire** : on considère que quelques missiles soviétiques supplémentaires n'est pas très importante mais cette solution est écartée pour ne pas effrayer les Etats européens ;
- **Faire pression diplomatiquement sur l'URSS** mais cette solution est écartée par manque de temps ;
- **Proposer un accord à Castro** mais cette solution est aussi écartée par manque de temps ;
- **Envahir Cuba** mais cette solution est écartée par peur d'une escalade ;
- **Attaquer les sites par voie aérienne** mais cette solution est écartée car considérée comme irréalisable et parce que l'on ne veut pas se comporter comme les Japonais à Pearl Harbor ;
- **Effectuer un blocus militaire.**

On peut aussi considérer que l'on est dans une rationalité limitée et donc que l'action suivie est la meilleure en fonction des informations disponibles. La CIA affirmait que les missiles n'étaient pas encore à Cuba mais qu'ils étaient en chemin or ils étaient déjà opérationnels. Malgré cette inflexion utile, ce modèle de la rationalité est erroné :

- Comment évaluer les coûts et les avantages de solutions non mises en œuvre ? ;
- La seconde limite notable se trouve dans la facilité de trouver des intérêts pour l'action ;

C. Le paradigme de la politique organisationnelle

Ici, la politique étrangère est considérée comme le résultat de l'activité d'une multitude d'organisations bureaucratiques relativement autonomes les unes des autres et relativement autonomes du pouvoir politique qui composent l'Etat. **L'intérêt national se retrouve éclaté dans la diversité des intérêts des appareils bureaucratiques** puisqu'ils ont des routines et des intérêts différents. Un événement international ne devient un problème que lorsque qu'une organisation bureaucratique définit cela comme un problème. Rien ne nous dit que quelque chose constitue un problème pour toutes les organisations. **L'action, dans ce modèle, dépend de ce qui se passe dans chaque organisation et du rapport entre les organisations.** Les routines, les procédures, les structures, les répertoires d'action préexistants à l'événement vont contribuer à définir l'action. Les organisations tendent à éviter l'incertitude et à ramener toute situation à du connu. L'action des organisations ne constitue jamais une réponse souple à la situation. Il y a toujours un gouffre entre ce que veut le chef et ce que les organisations bureaucratiques mettent en œuvre.

Dans le cas de la crise des missiles de Cuba, on n'a pas eu de processus d'optimisation des solutions.

On observe que **l'éventail des propositions soumises à Kennedy est restreint.** Les conflits bureaucratiques et les routines ont réduit cet éventail. **On a écarté des solutions diplomatiques car on a observé tardivement les missiles du fait de conflits bureaucratiques.** Par exemple, un conflit entre la CIA et l'armée de l'air a suspendu le survol de Cuba par des U2 ce qui a possiblement retardé la détection des rampes de lancement des missiles sur l'île. Par ailleurs, on peut effectuer des actions sans décisions et qui répondent à des routines bureaucratiques. Ainsi les Etats-Unis décident d'un lancement de missile intercontinental pour un essai nucléaire sans savoir ce qui se passe à Cuba. Les Soviétiques auraient pu estimer qu'il s'agissait là d'une provocation.

Pourquoi les Soviétiques n'ont pas caché les missiles ? Par le poids des routines, on a voulu faire comme à l'accoutumée et donc de camoufler les missiles dans les bois mais les bois cubains sont plus clairsemés que les forêts d'Union Soviétique.

D. Le paradigme de la politique bureaucratique

C'est le résultat de conflits, d'alliances d'individus issus d'organisations bureaucratiques. Ici, on insiste sur les marchandages entre acteurs, sur la diversité de l'intérêt national en jeu. Allison souligne que **les trajectoires différentes conduisent les responsables à considérer différemment ce qui constitue l'intérêt national. Les positions occupées dans le jeu définissent les prises de positions.** Les décisions stratégiques ne sont pas séparables des enjeux personnels (carrière, réputation, élection, etc.). Cela permet de comprendre la non-observation des missiles cubains plus tôt : en 1962, il y a un seul responsable qui conçoit la possibilité que les Soviétiques puissent chercher à installer des missiles à Cuba, c'est le directeur de la CIA. Personne ne le croit du fait de son bagage : c'est un adversaire politique de l'administration Kennedy. Il essaie de dire que les Soviétiques n'ont jamais installé de missiles dans les pays satellites car ils craignaient qu'en cas de révolte populaire, ils ne se

retournent contre eux, ce qui est moins probable à Cuba puisque la révolution y a un fort soutien populaire.

Ce paradigme nous permet aussi de voir qu'il ne faut pas séparer politique extérieure et politique intérieure. Le Secrétaire d'Etat prônait que l'installation de missiles à Cuba était impossible à pallier et que cela ne changeait rien mais Kennedy avait en tête les élections sénatoriales à venir. Il ne faut pas trop vite succomber à l'hypothèse des acteurs cyniques. La plupart du temps, la plupart des acteurs sont persuadés que l'intérêt national passe par la prospérité de leur propre position dans le jeu de la politique étrangère.

II. Les limites de l'étude de Graham Allison

A. Complexifier l'analyse et réhabiliter le rôle du chef de l'Etat

Le travail d'Allison permet de poser de bonnes questions mais **les paradigmes 2 et 3 demandent de connaître finement la situation à étudier ainsi que les acteurs et leurs intérêts.** Il y a quelques erreurs factuelles dans les travaux de Allison. Ce qui est intéressant dans son travail ce sont surtout les hypothèses qu'il formule, la démarche d'analyse et cela gagne à être transposé à d'autres politiques étrangères. Un exemple d'erreur factuelle concerne l'usage des skis dans les paquets soviétiques. Au début des années 2000, on a pu montrer que c'était une stratégie pour intoxiquer les services de renseignement occidentaux mais aussi le haut commandement soviétique qui n'était pas toujours de confiance.

Une autre critique porte sur le rôle du chef de l'Etat. **On a accusé, à raison, Allison d'avoir sous-estimé l'autonomie du pouvoir politique par rapport aux administrations et la capacité des responsables politiques à changer les routines bureaucratiques.**

Le jeu où s'élabore la politique étrangère est plus étendu que ne l'a suggéré Allison. On lui a reproché de ne pas s'intéresser aux députés, aux journalistes, aux lobbies, aux experts, à l'opinion publique, etc. Peut-on aujourd'hui s'intéresser à la politique étrangère française sans prendre en compte le poids de Bruxelles ?

B. Dépasser une vision interactionniste des relations internationales

Pour Allison, la politique étrangère est simplement due à la logique interne des Etats. Et donc pour comprendre la politique extérieure, il faut comprendre le jeu interne aux Etats. Le comportement d'un pays A va influencer un pays B si les actions de l'Etat A influencent les luttes pouvoir internes à ce dernier.

Le problème dans cette approche, c'est qu'on écarte la contrainte objective de l'environnement international. On oublie de penser comment l'environnement international peut affecter la représentation des acteurs, leurs calculs, leurs trajectoires. De même, **on ignore le poids des dynamiques internationales hors du contrôle des acteurs nationaux.** Le ressort de l'action diplomatique ne se situe pas forcément dans les seules actions des décideurs nationaux. Les effets ne sont pas toujours intentionnels.

POLITIQUE INTERNATIONALE

Comme le dit Bourdieu : « **la vérité de l'action 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. »**

SEANCE 3 – LES PROPRIETES DU SYSTEME INTERNATIONAL ET LA RECURRENCE DU
« REEQUILIBRAGE DES PUISSANCES »

La théorie de Kenneth Waltz est une des plus ambitieuses dans le champ des relations internationales pourtant il est rarement lu en France (*Theory of International Politics*, 1979). On l'a vu la semaine dernière, une manière d'expliquer la politique étrangère des Etats est d'analyser la procédure de décision des Etats. **Avec Waltz, on s'intéresse à la position de l'Etat dans l'espace international.** Aujourd'hui, on se demande comment l'espace international peut influencer les décisions des Etats. **Pour comprendre les grandes régularités de l'espace international, il faut s'intéresser à sa structure.** C'est donc d'abord la manière dont sont positionnés les Etats les uns par rapport aux autres. Les grandes régularités de l'espace international s'expliquent par le fait que la structure du système international modèle les identités et les pratiques des acteurs. Cela façonne ce que sont et ce que font les acteurs de la structure internationale.

Bourdieu dit : « **les structures sociales sont comme une force de gravitation, personne ne les voit mais il faut supposer pour comprendre ce qui se passe** ». Cela permet d'expliquer les événements en s'affranchissant de la perception des acteurs.

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

L'équilibre de la puissance est le fait que les Etats font en sorte d'éviter la concentration de pouvoirs au sein d'une même entité pour éviter qu'un Etat domine les autres. Waltz prédit que si un Etat devient trop puissant, les autres Etats vont s'allier pour limiter cette puissance et limiter leur impuissance. Cette idée de balance des pouvoirs, on la retrouve chez Thucydide dans *La guerre du Péloponnèse* ou chez Hume : « **il ne faut jamais que se trouve concentrée dans les mains d'un seul une force qu'elle rendrait les Etats voisins incapables de défendre leurs droits contre lui** ». On la retrouve aussi dans les chancelleries européennes au Congrès de Vienne de 1815 : le but affiché est de restaurer l'équilibre de la puissance en Europe. On la retrouve aussi dans la théorie de la séparation des pouvoirs au niveau national (Montesquieu).

Morgenthau (réaliste traditionnel) identifie 4 méthodes différentes de l'équilibre de la puissance :

- **Diviser pour mieux régner** : on trouve une bonne illustration de ce principe dans les relations sino-américaines dans les années 1970 (reconnaissance de la Chine de Mao pour titiller l'URSS et le bloc soviétique). Les responsables américains ont seulement en tête la *realpolitik*. Ce coup stratégique a valu à Kissinger le Prix Nobel de la paix en 1973 ;
- **Logique de dissuasion par l'arsenal militaire** : on a pu observer ce phénomène avec la course à l'armement entre les Etats-Unis et l'URSS durant la guerre froide ;
- **Les compensations territoriales** : on reconfigure les territoires pour équilibrer les ressources. Pour Kissinger, le Congrès de Vienne illustre parfaitement ce 3^e moyen ;
- **La constitution d'alliances** : on peut penser à l'UE dont le but affiché est de devenir une grande puissance en vue de contrebalancer les autres grandes puissances mondiales. On s'accorde à dire que la réalisation de cet objectif est un échec du fait de division au sein de

l'UE et du fait qu'elle n'a pas de puissance militaire unifiée. Pour Waltz, il manquait une chose à l'UE pour devenir une grande puissance : il fallait que la Grande-Bretagne et la France fusionnent leur arsenal nucléaire pour travailler ensemble.

Pour Waltz, il y a donc **2 moyens pour conserver sa puissance : les efforts internes et les efforts externes**. Cette politique de puissance s'illustre parfaitement par l'épisode de la guerre froide. Celle-ci est une période de concurrence tous azimuts entre les Etats-Unis et l'Union Soviétique. Cette idée d'équilibre de puissance se retrouve aussi dans la politique étrangère de la France depuis la Ve République et particulièrement depuis les mandats de Charles de Gaulle qui ne s'alignait jamais sur la position des Etats-Unis (retrait du commandement intégré de l'OTAN, etc.).

Waltz introduit une série d'inflexions par rapport à l'approche réaliste traditionnelle. Pour Morgenthau, la puissance est une fin en soi tandis que pour Waltz, c'est un moyen et le but des Etats est de maintenir leur position dans l'espace international.

II. Le concept de structure du système international

Morgenthau et les réalistes traditionnels expliquent la politique internationale en examinant les Etats et leurs interactions. Les causes de la politique internationale sont donc localisées au niveau des Etats eux-mêmes. La récurrence de l'équilibre de la puissance s'explique donc par la nature humaine.

Waltz propose un mode de pensée relationnel. **Il explique la récurrence de l'équilibre de la puissance en développant la notion de structures. La relation de causalité ne va plus de l'interne à l'externe mais de l'externe à l'interne.** Penser en termes de structures des relations internationales, c'est penser relationnellement. C'est considérer que les prises de positions des Etats dépendent des positions qu'ils occupent dans l'espace international. **C'est le même principe que dans le paradigme 3 de Allison (« You stand where you sit »).** Ces positions occupées incitent à des comportements-types. Ceux qui occupent des positions dominantes sont enclins à des stratégies de reproduction ou de conservation du pouvoir tandis que les autres sont enclins à des stratégies de subversions.

Waltz propose une conception tripartite de la structure du système international :

1 – **L'anarchie** : il y a une absence d'unité gouvernementale en position d'assurer sa domination ;

2 – **Monde du chacun pour soi** : les Etats ne peuvent compter que sur eux-mêmes pour assurer leur survie. Chaque Etat respecte le principe d'auto-assistance. Il n'y a pas de spécialisation fonctionnelle des Etats, pas de division du travail politique entre les Etats. Par exemple, supposons que la France se spécialise dans la vente de parfum, de haute couture ou de vin et arrête de produire des avions, des ordinateurs, qu'elle n'ait plus d'industrie lourde. De fait, elle ne peut plus être polyvalente et cesse alors d'être une grande puissance et perd en autonomie ;

3 – **Distribution inégale des ressources, des capacités d'agir, des capitaux entre les Etats** : ces ressources peuvent être économiques, politiques ou militaires. La structure internationale varie selon le nombre de pôles (grandes puissances). Chacune des configurations (unipolaire, bipolaire, multipolaire) du système international va contraindre les acteurs. Chaque Etat fait face à la même tâche mais ils se distinguent par leurs ressources inégales pour y faire face.

Il y a **différentes manières de classer les Etats**. On le fait généralement par des critères matériels ou immatériels. **Waltz considère que les dépenses militaires sont le principal, si ce n'est le seul critère**. Pour dire que le monde est bipolaire, il note par exemple que les Etats-Unis dépensent, pour leur défense, 75% des dépenses des membres de l'OTAN et l'URSS dépense, pour sa défense, 90% des dépenses des membres du Pacte de Varsovie.

III. Deux effets différenciés sur les acteurs et leurs pratiques

Dans l'ouvrage de Kenneth Waltz, il n'y a que **2 systèmes internationaux à observer : le système bipolaire et le système multipolaire**. Ceux-ci ont 2 effets de contrainte spécifiques : **dans les systèmes bipolaires, le rééquilibrage de la puissance se fait par des efforts internes ; dans les systèmes multipolaires, le rééquilibrage se fait par les efforts internes et externes, on est donc condamnés à gérer les alliances et à être attractif pour les potentiels alliés**. Pour Waltz, le système bipolaire est le plus stable dans le temps ce qui ne signifie pas qu'il est le plus pacifique. Dans le système bipolaire, les deux puissances définissent leur stratégie avant tout par rapport à leurs propres intérêts puisque les autres puissances n'ont pas la capacité de modifier l'équilibre des puissances. La menace se situe uniquement dans la puissance adverse mais **cela signifie aussi que la politique internationale est déchiffrée par les acteurs comme un jeu à somme nulle** : ce que l'un gagne, l'autre le perd. Ainsi, **l'émergence d'un conflit tend à concerner chacune des deux puissances car si l'une n'agit pas, elle donne l'avantage à son adversaire**.

Pour Waltz, il y a 2 hypothèses pour appréhender les comportements :

- 1 – **L'international façonne les représentations sociales**. Les hommes d'Etat peuvent développer un sens pratique sur la manière dont la politique internationale est organisée à travers des échecs et des réussites ;
- 2 – **La structure du système international transforme directement les pratiques des acteurs diplomatiques indépendamment des ressources des acteurs**. C'est un effet de réfraction que l'on observe.

La théorie de Waltz est utile pour expliquer la politique étrangère des Etats mais n'est en aucun cas suffisante. Comme il le dit lui-même, l'analyse de la structure internationale n'est pas une théorie de la politique internationale. Il est donc incapable de comprendre les modalités du rééquilibrage. Il est important de comprendre que ce système désigne un ensemble de contraintes qui pèsent sur les Etats. **Avec ce concept on peut décrire des contraintes, des forces qui pèsent sur les Etats mais on ne peut comprendre comment les Etats et agences de l'Etat vont réagir à ces contraintes**. Il faut alors faire le travail de Allison (cf. Séance 2). Il faut comprendre que la politique étrangère n'est jamais la simple adaptation aux pressions du système international. **Pour comprendre pleinement les politiques étrangères il faut réussir à rendre cumulables les deux approches de Allison et Waltz**.

IV. De la balance au balancing

Waltz a élaboré sa théorie au moment de la guerre froide mais depuis 1991, la théorie réaliste apparaît beaucoup moins pertinente. En effet, avec la chute de l'URSS, on pourrait penser que l'on est passé à un système unipolaire. Enormément de spécialistes des relations internationales pensent cela et c'est même évident pour les chercheurs américains. Aujourd'hui encore, les dépenses

militaires américaines représentent 50% des dépenses militaires mondiales. **Ce système unipolaire est une anomalie pour la théorie de Waltz puisque toute sa théorie vise à montrer l'absence d'hégémon.** Il va dire, à la fin des années 1990, que cet unipolarité est temporaire et prédit des activités de rééquilibrage de la puissance. Force est de constater que ce n'est pas arrivé et que ce qui n'était qu'un moment dure dans le temps. Depuis les années 1990, en termes de répartition de la puissance, l'équilibre annoncé par Waltz ne s'est pas produit : personne n'a remplacé l'URSS. On peut alors considérer que Waltz s'est trompé que sa théorie doit être mise de côté ou alors on peut lire différemment la théorie de Waltz. **Il s'agit de sortir d'une logique comptable et de considérer qu'il ne suffit pas de compter le nombre de grandes puissances pour définir l'état du système international.** On va considérer que la structure du système international ne s'explique qu'à travers des pratiques et on va considérer que les Etats ne sont pas des poids sur une balance. Il faut étudier les pratiques de rééquilibrage donc on va se demander quel est l'état du système actuel. On passe du *balance of powers* au *balancing of powers*.

On constate que la plupart des puissances moyennes se sont adonnées à des pratiques de rééquilibrage et que cela ne passe pas toujours par des politiques en matière militaire. Elles utilisent les moyens du droit international, des recours au Conseil de Sécurité de l'ONU, l'habileté économique etc. C'est ce que l'on appelle le *soft-balancing* (Robert Pape). On pense alors à l'opposition française à la guerre en Irak en 2003. La France menace de mettre son veto à l'intervention américaine dans le cadre de l'ONU. Les Etats-Unis retirent le projet d'intervention du vote et interviennent hors du cadre de l'ONU. Cela montre les effets limités du *soft-balancing*.

Waltz dit en 2000 : « Avec la disparition de l'Union Soviétique, les Etats-Unis n'ont plus de menace majeure sur leur sécurité [...]. La constance dans la menace produit de la constance dans la politique ; l'absence de menace permet à la politique de devenir capricieuse ». **Ce que nous dit Waltz, c'est que dans un système unipolaire, la politique étrangère devient uniquement le fruit de la politique intérieure.** Pour le dire autrement, la théorie de Waltz dégage des conditions de possibilité au comportement de Trump et ses tweets.

La montée en puissance de la Chine est objectivable par la croissance économique de la République Populaire de Chine (RPC). **Le sens commun veut que tout ou tard, la puissance américaine soit remise en cause par la montée en puissance chinoise.** On a d'ailleurs déjà des signes de confrontations entre les deux entités : guerre économique, critiques sur la gestion du coronavirus. Toutefois ce conflit ne se situe pas encore sur le terrain militaire. **John Mearsheimer dit que si la Chine continue à croître, les Etats-Unis vont à nouveau se trouver face à un compétiteur à niveau égal et la politique d'équilibre de la puissance va revenir pour la France.** La thèse de l'auteur est que la montée en puissance de la Chine amènera forcément à un conflit armé.

Michael Beckley remet en cause le sens commun de Mearsheimer et soutient que la puissance américaine est durable car les Etats-Unis profitent de la mondialisation et profitent d'un avantage comparatif que leur confère leur position dominante. Le gouvernement américain peut exploiter les dynamiques de la mondialisation à son profit. Si les Etats-Unis paient un large coût dans la régulation des affaires mondiales, ils prennent aussi une part disproportionnée des bénéfices de ces responsabilités et ces bénéfices surpassent les coûts. La puissance américaine repose sur des ressources exceptionnelles et pousse les Etats à se soumettre à la position américaine.

Il remet aussi en cause l'idée d'un déclin américain. **Il pose 3 critères pour évaluer la position des Etats : richesse économique, innovation et forces militaires.** Selon ces critères, les Etats-Unis n'ont pas décliné face à la Chine.

POLITIQUE INTERNATIONALE

- **La richesse nationale** : le PIB n'est pas synonyme de pouvoir national ou étatique. Des pays avec des économies importantes n'ont pas forcément plus de ressources à leur disposition. La population chinoise est vieillissante et le PIB/hab. reste peu élevé. Finalement, il nous dit que si le taux de croissance est plus élevé en Chine, c'est que le point de départ est plus bas ;
- **Innovation** : les plus grandes universités du monde sont américaines, tout comme les GAFAM, les innovations militaires, etc. La Chine dépose moins de brevets que les Etats-Unis chaque année ;
- **La force militaire** : le budget militaire de la Chine a doublé entre 1989 et 1994, puis entre 1994 et 1999, puis entre 2005 et 2009. En 2018, la Chine occupait la 2^e place du classement des dépenses militaires alors qu'elle était 6^e en 2000. Toutefois le budget chinois pour la défense en 2018 ne représentait que 40% du budget alloué à la défense des Etats-Unis. La puissance militaire est le fruit d'investissements coûteux et les Etats-Unis disposent ainsi de nombreuses infrastructures au niveau mondial, à la différence de la Chine qui devra encore faire ces investissements (bases militaires à travers le monde). Par ailleurs, l'armée américaine n'a plus à montrer sa capacité à se déployer à l'étranger et n'a plus à démontrer sa capacité à agir en coalition alors que la Chine n'a pas encore pu faire tout cela.

SEANCE 4 – L’EMPRISE DES ORGANISATIONS MULTILATERALES

Le multilatéralisme est un projet d’organisation mondiale. La politique internationale est de plus-en-plus multilatérale en témoigne la prolifération des organisation internationales intergouvernementales (on ne parle pas des ONG). L’activité multilatérale occupe une part essentielle des diplomaties et aucune crise internationale ne fait pas l’objet d’une démarche multilatérale. Ce constat n’est pas un acquis, on le voit avec l’administration Trump. **Le rôle des organisations internationales est un enjeu de lutte entre les Etats et ceux qui les incarnent.** Le multilatéralisme n’est pas qu’un mode d’action, c’est aussi un projet d’organisation du monde. L’objectif affiché du multilatéralisme est de **mettre de l’ordre dans les relations interétatique.** C’est d’abord garantir l’idée de l’Etat comme acteur souverain dans les relations internationales, ce qui est une fiction. En pratique, dans la plupart des organisations multilatérales, c’est la règle du consensus qui domine. Le multilatéralisme ce sont aussi des **valeurs et des idéaux désirables comme l’idée d’une société internationale ou que l’intérêt commun l’emporte sur les intérêts individuels.** Il pose un certain nombre de limites qui rendent le monde plus pacifique. On retrouve cela dans bon nombre de travaux sur les organisations internationales et le multilatéralisme. Les organisations internationales transformeraient le monde des Etats en fournissant de l’ordre et une responsabilité commune. Elles seraient un maillon essentiel dans le processus de civilisation des relations internationales.

On va s’efforcer de rompre avec cette vision idéalisée des organisations internationales. On va rompre avec la vulgate qui veut qu’elles participent à la création d’un monde plus pacifique. **La coopération au sein des organisation internationales peut couvrir des logiques de concurrence et on va voir que la coopération peut reproduire des inégalités et des hiérarchies entre les Etats.** Le travail de ces organisations n’a rien d’harmonieux et de fonctionnel. On va voir qu’il est naïf de les penser par opposition à la violence et à la guerre.

Les organisations internationales ont 2 sens :

1. Le **sens formel** d’organisations multilatérales ayant une personnalité juridique et capables d’éditer leurs propres règles. En ce sens, une organisation internationale est constituée par un accord entre deux Etats ou plus et elles ont une dimension universelle et peuvent avoir un mandat spécifique ou des fonctions variées ;
2. Un **sens sociologique** qui veut que ce soient des institutions comme des univers de pratiques et de sens relativement stable dans le temps et ayant une dimension contraignante.

I. Les organisations internationales au prisme des théories des relations internationales et de la sociologie des relations internationales

Les **3 approches classiques des organisations internationales** dans les Relations internationales :

1. **Les réalistes mettent l’accent sur l’instrumentalisation des organisations internationales par les Etats dominants** qui préfèrent faire cavalier seul. Les organisations internationales sont les reflets des préférences et des intérêts des Etats dominants. Puisqu’elles sont réduites à de simples instruments, les Etats les plus puissants peuvent les ignorer quand cela les arrange (Irak, 2003). Si les organisations

POLITIQUE INTERNATIONALE

internationales ont si peu d'intérêt, on ne comprend pas pourquoi on en crée autant et pourquoi les Etats s'y affrontent si durement parfois ;

2. **Les néolibéraux développent le concept de régime international.** C'est un amendement de l'approche réaliste. Elle souligne que **les normes et organisations internationales peuvent compter et affecter les comportements des Etats car les organisations internationales constituent un instrument de réduction de l'incertitude et donc du risque de triche.** On développe d'abord l'idée de consentement aux normes et organisations internationales par choix. Les Etats égoïstes agissent via elles car cela maximise leurs intérêts et facilite la résolution de problèmes communs. On souligne que les organisations internationales remplissent certaines fonctions facilitatrices : elles assurent une communication, etc. On est donc encore dans une approche instrumentale ;
3. **L'approche constructiviste veut que les Etats n'agissent pas par contrainte dans les organisations internationales mais parce qu'ils partagent des valeurs communes.** On replace les idées partagées au centre de l'analyse. On participe aux politiques multilatérales parce qu'on y croit et qu'on adhère aux règles et aux principes multilatéraux. On les considère légitimes et conformes à nos idéaux.

Il y a **2 problèmes communs à ces 3 approches** :

- Tout se passe comme si les organisations internationales ne pouvaient pas faire autre chose que ce pour quoi elles ont été créées. **On nie l'autonomie et les intérêts propres des institutions multilatérales ;**
- Tout se passe comme si les Etats étaient des entités cohérentes et unifiées dans les relations internationales or **on sait qu'il n'existe pas d'intérêt national unifié.** Il y a toujours simultanément plusieurs lignes d'action.

Une approche sociologique des organisations internationales suppose que ce ne sont pas des acteurs unifiés. On regarde qui peuple ces institutions. On procède par observations et entretiens pour savoir quels sont les acteurs et quelles sont leurs pratiques. Pour résumer, **on peut dire qu'il y a 2 choses** :

- **Les organisations internationales sont des créatures des Etats et de ceux qui les incarnent.** Il y a bien un rapport instrumental entre acteurs nationaux et institutions multilatérales. **Elles sont mobilisées parce que des groupes d'acteurs nationaux estiment que c'est dans leur intérêt.** Ces intérêts peuvent être différents des intérêts défendus par ces organisations. Cela permet de rendre compte des limites qui existent dans le travail des organisations internationales. **On leur reproche souvent d'avoir des mandats, des ressources, des résultats et des modes d'actions limités mais il faut bien comprendre qu'ils sont définis par les Etats de façon parfois volontaire car ils ne sont pas prêts à tout déléguer à des institutions multilatérales.** Si on prend l'exemple de l'OMS durant la crise du covid-19 : c'est une organisation dont les capacités sont limitées par les Etats et qui fonctionne sur la base du consensus ce qui explique que son directeur n'a pas pu critiquer la gestion de la crise par la Chine populaire ni même la gestion américaine de la crise. L'Agence Internationale de l'Energie Atomique (AIEA) est en charge des usages pacifiques des technologies nucléaires dans le monde. Elle inspecte régulièrement les sites nucléaires iraniens or on constate que cette organisation et ses membres sont sous-dotés et ont des capacités d'action limitées. C'est un moyen de la

POLITIQUE INTERNATIONALE

contrôler, de délimiter son action et cette dépendance est à la base de collusions discrètes entre fonctionnaires nationaux et internationaux ;

- **Les organisations internationales ne peuvent être réduites à de simples instruments aux mains des acteurs nationaux.** On souligne que les institutions internationales, comme toutes les bureaucraties, peuvent échapper en partie au contrôle des acteurs nationaux en développant une expertise propre et des intérêts propres, etc. Ce sont également des espaces de négociation, de compromis qui ne satisfont personne. On peut considérer ces institutions comme des arènes où des ressources sont mobilisés et des actions reconsidérées et ce qui en sort n'est pas toujours ce que les Etats attendaient.

Ce sont des lieux où quelque chose se joue. Selon Vincent Pouliot, les institutions internationales participent à reproduire les hiérarchies internationales : **malgré l'égalité affichée, certains Etats dominant et leurs représentants à la table des négociations ont plus de poids.** Les règles sont tellement inégales que la plupart des joueurs ne jouent pas le jeu. Le multilatéralisme n'est pas le grand outil organisateur que l'on pourrait croire, il est imprégné de rapports de force et les engendre.

II. L'institutionnalisation d'une hiérarchie internationale

Le système multilatéral actuel est un héritage de l'architecture institutionnelle mise en place après la Seconde guerre mondiale. Le système des Nations Unies et l'arrangement institutionnel le plus ambitieux. Il regroupe aujourd'hui 193 Etats. Il s'agit de mettre en œuvre des règles communes devant assurer la paix. Elle promeut une approche multilatérale qui déborde largement le seul domaine de la sécurité collective sur le plan politique et militaire. Elle prétend aussi assurer une sécurité économique, sociale, etc.

L'ONU comporte 5 éléments : un exécutif restreint (**le Conseil de sécurité**), un forum délibératif (**l'Assemblée générale**), un corps juridique (**Cour internationale de justice** qui a pour mission de régler les litiges que les Etats portent devant elle pour donner son avis juridique à la demande des organes de l'ONU), un conseil économique (**Conseil EcoSoc**), une administration (**Secrétariat général**). On a aussi une **quinzaine de programmes et fonds financés par les contributions volontaires** des Etats (UNICEF, HCR, PNUD, etc.) et une **quinzaine d'institutions spécialisées** (UNESCO, FAO, OIT, OMS, FMI, Banque mondiale, etc.).

Ce qui nous intéresse, c'est que ce système **tend à naturaliser les différences de statuts et de responsabilités entre les Etats.** Le Conseil de sécurité accorde à certains de ses membres un droit de veto et reconnaît de fait une élite. **Un petit groupe d'Etat organisent le monde et s'arrangent des sphères d'influence, imposent leurs préférences et maintiennent leur position dominante.** L'action au sein du Conseil de sécurité permet de recourir à la coercition au nom du maintien de la paix et la sécurité. C'est lui qui autorise le recours à la force armée et le recours à des sanctions économiques et qui autorise la saisine de la justice pénale internationale. Cette naturalité est en fait le produit de luttes passées. **Les 5 membres permanents du Conseil de sécurité sont les vainqueurs de la Seconde guerre mondiale. Le fait que la Charte créant les Nations Unies ait été signée à San Francisco et que le siège de l'ONU soit à New York n'est pas le fruit du hasard.**

La question qui se pose est : pourquoi les Etats-Unis, alors au fait de leur puissance, créent ces institutions et acceptent de s'autocontraindre ? **La thèse de John Ikenberry est que les Etats-Unis se sont autocontraints pour construire un ordre hiérarchique légitime et faire perdurer à**

moindre coût leur domination. Pour Ikenberry, les Etats-Unis constituent un hégémon bienveillant ce qui réduit les incitations au rééquilibrage de la puissance américaine puisqu'elle n'est plus vue comme une menace par les autres Etats. **L'acceptation de cette domination depuis la fin de la guerre froide passerait par des normes, des règles d'ordre international.** C'est une hypothèse intéressante parce que Ikenberry considère que les institutions multilatérales sont collantes car c'est difficile de passer outre ces institutions étant donné qu'il est coûteux pour les démocraties de faire ainsi.

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

La fin de la guerre froide a largement transformé ce que sont et font les grandes organisations internationales. Les affaires mondiales étaient réglées par les Etats-Unis et l'URSS. L'effondrement de cette dernière dégage un espace de liberté pour les Nations Unies. Il s'accompagne en effet d'une **transformation des règles du jeu.** Après 1990, on ajoute à la souveraineté des Etats, une série de conditions sur le fonctionnement interne des Etats notamment les droits de l'Homme. **Un Etat qui ne respecte pas les droits de l'Homme perd la garantie de ne pas subir l'intervention d'un autre Etat dans ses affaires intérieures.** Il y a l'idée que l'on va assister à une multiplication des interventions militaires au nom des droits de l'Homme contre des « Etats voyous ». On assiste à une augmentation du nombre de sanctions onusiennes après la chute de l'URSS visant à condamner notamment le terrorisme (Syrie, Lybie, etc.). On observe une transformation de la portée des sanctions qui ne sont plus globales mais ciblées (banques, individus, entreprises, etc.). Cette question des sanctions dites « intelligentes » sont une réponse aux critiques concernant les sanctions prises contre l'Irak ou l'ex-Yougoslavie (touchaient plus la population que les dirigeants et posaient des problèmes d'ordre humanitaire). Le ciblage concerne d'abord des entités et des individus (listes actualisées régulièrement) mais ce peuvent aussi être des sanctions contre des secteurs ou des domaines spécifiques (interdictions de voyager, gel d'avoirs financiers, interdiction d'exporter des armes, etc.) voire être des sanctions d'ordre politique ou diplomatique. Ces sanctions ciblées ont aussi suscité des critiques : on se pose la question de la compatibilité de ces listes avec les principes d'Etats de droit et de droits de l'Homme (notamment en matière de droit à un procès équitable). Ce qui contribue aussi au développement du rôle de l'ONU au niveau des relations internationales est que le Conseil de sécurité apparaît comme un lieu de rééquilibrage de la puissance américaine (cf. Séance 3), comme des moyens d'éviter les excès de la puissance dominante. **L'expansion du multilatéralisme peut être interprétée comme un moyen de résister à la puissance américaine et à sa politique unilatérale.**

IV. Les effets politiques des négociations onusiennes

Pour les réalistes, il ne sert à rien d'étudier ce qui se passe dans les négociations car tout se joue dans les rapports de force entre Etats. Dans cette perspective, la prise de parole à l'Assemblée générale ou au Conseil de sécurité n'est qu'un exercice rhétorique. **Il est problématique d'accorder si peu d'attention à l'échange de coups au sein des Nations Unies.** Parfois, il existe un écart entre les hiérarchies de répartition des puissances et les hiérarchies d'influence dans les négociations. On peut comprendre cet écart par le fait qu'il se passe des choses lors des négociations qui ont des effets politiques.

David Ambrosetti montre que les délégations françaises, sur certains dossiers, ont réussi à limiter la portée de la puissance américaine. En 2002, les Etats-Unis soumettent un projet de résolution visant à empêcher la Cour pénale internationale de poursuivre les responsables d'opérations internationales menées sous mandat onusien. Les délégations française et britannique vont réussir à

amender cette résolution et aboutissent à un compromis (**résolution 1422**). Cette immunité n'est donc reconnue que pour les Etats non-membres de la Cour pénale internationale. **L'enjeu est de préserver la place des Nations Unies dans les relations internationales et donc préserver les intérêts français car le Conseil de sécurité octroie à la France une puissance importante** (qui a intérêt à ce que le Conseil de sécurité reste influent dans les relations internationales). **La France et le Royaume-Uni ne cherchent pas à convaincre les Etats-Unis de leur point de vue mais cherchent à provoquer une réaction des autres membres du Conseil de sécurité pour augmenter les coûts de l'initiative américaine.** Ce n'est pas la pertinence des idées qui prévalent mais la force de groupe que les acteurs peuvent mobiliser.

Rebecca Adler-Nissen et Vincent Pouliot étudient les résolutions 1870 et 1873 concernant la Lybie et votées malgré l'opposition initiale des Etats-Unis et de la Russie. Ils pointent l'importance de l'usage habile des règles des Nations Unies, des fuites dans la presse... Il faut donc retenir l'importance des actions de couloir qui visent à miner les positions adverses et à constituer des forces. On souligne alors les effets politiques des négociations qu'on ne peut comprendre en regardant seulement l'équilibre des puissances entre les Etats. Ces négociations diplomatiques et politiques ne sont possibles que si les Etats centraux donnent des instructions laissant une marge de manœuvre aux diplomates. Il faut relier ces négociations aux jeux bureaucratiques et politiques nationaux.

SEANCE 5 – LES DYNAMIQUES TRANSNATIONALES : L'ETAT EST-IL DEVENU IMPUISSANT ? LE CAS DES ONG

Il s'agit d'un vaste sujet que nous attaquerons à travers le prisme des ONG. **Les Etats n'ont jamais eu le monopole de la politique internationale.** Pour désigner les acteurs transnationaux, on parle souvent de « nouveaux acteurs » mais c'est une idée fautive. La mondialisation est processus ancien tout comme les acteurs internationaux. Ce qui est nouveau c'est l'intensification et le rôle croissant des acteurs internationaux et transnationaux. Par ailleurs, les acteurs transnationaux sont très hétérogènes : ONG, FTN, agences de notation, syndicats, grands médias, migrants mais aussi organisations terroristes, mafias, groupes criminels. Enfin, il ne faut pas associer le développement des acteurs et réseaux transnationaux à l'idée d'un déclin des Etats. Cette idée commune se retrouve dans les cercles académiques et certains auteurs comme Bertrand Badie indiquent qu'il faut désormais se concentrer sur les acteurs transnationaux. C'est une erreur : les Etats les plus puissants demeurent les acteurs les plus influents de l'espace international et il faut donc continuer à s'intéresser à ces acteurs. **Surtout, il faut souligner que les acteurs étatiques ou transnationaux ne constituent pas deux univers séparés et nécessairement antagonistes. Les acteurs transnationaux et les Etats entretiennent des relations parfois étroites.** Ces relations sont aussi **parfois conflictuelles**, il ne s'agit pas de le nier mais de montrer qu'elles peuvent aussi être coopérative. C'est aussi une erreur de dire que les flux transnationaux sont contraires aux intérêts des Etats. Loin de faire reculer les Etats, les acteurs transnationaux peuvent contribuer à fortifier l'Etat.

I. Les ONG comme groupes d'intérêt à l'international

Une ONG est difficile à définir. Il existe des idées préconçues des ONG qui sont tributaires des images véhiculées par les acteurs eux-mêmes. **L'idée commune est celle d'une association humanitaire engagée dans une bonne cause et indépendante des Etats.** Plus précisément, dans son acception commune, une ONG évoque une association de solidarité internationale à but non lucratif, apolitique et pétrie de valeurs humanistes et indépendantes des Etats (Cohen). Les ONG sont indépendantes par leurs financements et leurs membres ainsi que leurs prises de position. **Les choses ne sont pas si simples.**

D'abord, il n'y a pas de définition consensuelle de ce qu'est une ONG. Il n'y a pas de définition internationale de ce qu'est une ONG et cette **définition diffère selon les pays.** En France c'est une association de loi 1901. **Il n'y a pas non plus de définition scientifique des ONG d'autant plus qu'elle diffère selon la tradition théorique des différentes disciplines concernées.** L'adjectif « non-gouvernementale » pose aussi un problème. Les ONG se posent comme indépendantes et neutres envers la raison d'Etat. **Pour agir, les ONG ont besoin des Etats pour acheminer dans une zone de conflit des ressources ou pour construire des camps.**

Elles ont aussi besoin des Etats pour atteindre leurs objectifs. **Ce que demande la plupart des ONG est de recréer de l'interventionnisme étatique, d'influencer les politiques de l'Etat pour régler un problème.**

Du point de vue sociologique, **on peut définir une ONG comme un groupe d'intérêt, comme une organisation constituée qui cherche à influencer les pouvoirs publics et les processus politiques dans un sens favorable aux intérêts qu'elle représente.** Il y a deux types de stratégies :

- **Des stratégies internes visant à nouer des relations de confiance et de proximité avec les pouvoirs publics et d'apparaître comme des acteurs privilégiés dans un domaine.** Les ONG se tournent de plus-en-plus vers cette logique de lobbying. Elles abandonnent les activités protestataires. L'expertise est vue comme le moyen privilégié pour peser sur les pouvoirs publics ;
- **Des stratégies externes visant à politiser des questions pour que d'autres acteurs contraignent les pouvoirs publics** (logique protestataire).

Pour les représentants des ONG, **il est important de garder une image positive et de se démarquer pour rester fréquentables pour les décideurs politiques.**

Les ONG ont une image très valorisée : ce sont des personnes qui font le bien, qui mènent des actions bénéfiques, dans le souci de l'intérêt général. Les ONG font une différence dans la politique internationale. **On peut néanmoins observer l'émergence d'un discours critique sur les ONG. L'enquête sur les attentats du 11 septembre 2001 ont révélé que plusieurs ONG étaient impliquées dans le financement des activités terroristes.** On pointe aussi parfois du doigt la **professionnalisation des membres des ONG** (conquête de marchés, gestion de marque, etc.). On observe l'émergence de la **diffusion de logique managériales et gestionnaires dans les ONG**. On pointe aussi les **effets pervers des aides étatiques** qui faussent la compétition sur les marchés et fait baisser les prix. L'aide des ONG et de l'extérieur est captée par les dominants dans les pays en difficultés et cela **contribue à une corruption**. L'aide humanitaire s'accompagnerait aussi d'une **méconnaissance des réalités concrètes du terrain**. On pointe aussi du doigt une forme de **néo-colonialisme**.

II. La professionnalisation des ONG

C'est un processus qui s'est renforcé depuis les années 1990 et c'est devenu le mot d'ordre des ONG dans leur travail technique et dans leur capacité de médiatisation de leur action. C'est aussi une réalité concrète. Il est loin le temps où les ONG étaient principalement composées de bénévoles. On observe que la salarisation s'est développée avec des possibilités de carrière. Cette professionnalisation peut s'observer à l'aune **d'indicateurs financiers** : on observe une **augmentation constante des masses financières qui est associée à une augmentation du nombre de salariés**. Vivre pour l'humanitaire c'est de plus-en-plus vivre de l'humanitaire. **Médecins sans frontières avait un budget de 19 millions d'euros en 1980 et un budget avoisinant les 400 millions d'euros aujourd'hui.** L'activité des ONG est devenue une activité spécialisée. Il y a désormais des **formations universitaires spécialisées** (Paris I et IIX et Lyon), une **littérature spécialisée** à la frontière entre le manuel et le travail universitaire. Se développent aussi des chartes et des codes de bonne conduite. Enfin, il y a l'apparition d'un **langage particulier, d'un argot**. Cette langue humanitaire n'est pas seulement un outil de communication mais aussi un outil de reconnaissance mutuelle permettant la légitimation des groupes (Joanna Siméant).

La seule bonne volonté ne suffit plus pour devenir un humanitaire : **les motivations altruistes sont devenues marginales dans les stratégies de recrutement.** Les recruteurs mettent l'accent sur les **compétences techniques des individus**. On constate alors une dérive notamment en ce qui concerne l'accord pour les stages étudiants en ONG.

Cette professionnalisation s'explique par **l'accroissement des fonctions de « siège »** et donc nécessite de plus-en-plus de recruter des personnes qui ont des compétences techniques et des

compétences organisationnelles et administratives. **La bureaucratisation et la professionnalisation des ONG est liée aux exigences contractuelles des bailleurs institutionnels qui veulent s'assurer de la bonne utilisation des fonds alloués.** Les ONG doivent alors rendre compte quotidiennement de leur action. Enfin, il y a un effet de concurrence : les ONG évoluent dans un environnement fortement concurrentiel du fait de la rareté des ressources. **MSF a inventé la notion de french doctors** qui se fonde sur des **prises de positions et des dénonciations**. C'est la première dans beaucoup de domaines. **Leur stratégie est constituée :**

- **D'introduction constante de nouvelles politiques d'intervention.** On s'investit dans des lettres ou des courriers adressés aux décideurs ou publiquement. Elle propose aussi, par exemple, une codification de la logistique et propose un modèle d'organisation particulier. Elabore aussi une série de kits qui vont s'affiner au fil du temps. L'ONG va accroître ses exigences en termes de recrutement et va former son propre personnel. Il s'agit de rester à l'avant-garde et affirmer sa supériorité professionnelle ;
- **De coups médiatiques :** à partir de 1985, MSF fait de la réflexivité un de ses signes distinctifs au sein des ONG. En 1985, lors de la famine en Ethiopie, MSF entreprend, en solitaire, une dénonciation de l'instrumentalisation politique de l'aide humanitaire fournie par le pouvoir éthiopien. En 1994, au Rwanda, à rebours d'un appel des autres ONG à la générosité, MSF publie une critique des aveuglements intellectuels et de l'inaction occidentale en plein page du *Monde*. En 2005, MSF s'est démarquée pour avoir suspendu sa collecte de fonds au moment du tsunami en Asie. La critique occupe une place centrale dans le fonctionnement de MSF (CRASH dédié à la critique de l'action de MSF elle-même).

III. Un brouillage des frontières entre ONG et Etats

On observe un brouillage, sur le terrain, entre logique gouvernementale et logique non-gouvernementale. Il y a plusieurs **processus à l'œuvre** :

1. **Les ONG participent à la définition et à la mise en œuvre de certaines politiques au niveau internationales.** Elles **prennent parfois en charge des missions qui sont en principe du domaine de l'intervention de l'Etat** (campagnes de vaccination, construction d'hôpitaux, gestion de systèmes urbains, éducation). Cette aide, toujours pensée comme ponctuelle devient souvent massive et durable. Cela pose la question des effets pervers. Le fait que les ONG mettent en œuvre des fragments de politiques publiques s'explique aussi par le fait que **les grands bailleurs de fond s'appuient sur les ONG pour mettre en œuvre leur programme d'action**. Elles ont en somme plus confiance en les ONG qu'en les acteurs étatiques. Les ONG sont de plus-en-plus des sous-traitantes. Cela a une contrepartie : **les ONG sont contraintes de mentionner le soutien des bailleurs dans les interviews et reportages ce qui pose la question de l'instrumentalisation des ONG**. La logique d'implantation de celles-ci est largement tributaire des logiques des bailleurs ;
2. **Les ONG se heurtent, sur le terrain, aux tentatives de réappropriation de leur action par les autorités locales.** Les ONG ne déploient pas leur action sans réaction des bénéficiaires. Comme le disait Brauman dans une interview, **l'aide humanitaire est toujours instrumentalisée par les pouvoirs locaux ce qui est le symptôme de la nécessité de cette action**. Il s'agit alors de savoir si l'action est plus utile aux populations ou aux pouvoirs en place. L'emprise des pays d'accueil peut se faire via des pressions sur les ONG pour qu'elles

écrivent des rapports alarmistes. Les pouvoirs en place ont un pouvoir de pression sur les ONG via les statuts de l'action ;

3. Il faut garder à l'esprit que **les ONG ont besoin de la protection des Etats pour agir dans des zones de conflit**. Par exemple, au Nigéria, il y a un risque de famine pour plusieurs millions de personnes et la situation est rendue très difficile pour les ONG du fait de la présence de Boko Haram. Compte tenu de l'incertitude permanente, les interventions des ONG ne peuvent que durer quelques heures voire doivent se borner à larguer des denrées par les voies aériennes ;
4. **On observe que l'humanitaire subit une captation de la part des Etats : l'armée française au Mali se lance dans des actions civilo-militaires**. Les militaires français construisent des puits, réhabilitent des boulangeries, des centres de coutures, etc. Ces actions sont des actions menées par des militaires à destination de civils. On vise à multiplier les petits projets à forte visibilité médiatique mais cela est **assez critiqué par les acteurs humanitaires car les militaires ont en tête l'efficacité de leur opération à court-terme plutôt que le développement à long-terme**. En pratique, il y a des relations étroites entre les humanitaires et les militaires sur les théâtres d'opérations à l'étranger mais il est évidemment délicat pour les ONG d'afficher leur proximité avec les militaires de peur de leur être assimilés. On veille alors à maintenir une distance.

SEANCE 6 – LES TRANSFORMATIONS DE LA GUERRE ET LA DOMINATION MILITAIRE
AMERICAINE

La guerre et les conflits armés sont des phénomènes ordinaires dans la politique internationale. On parle de guerre à propos de beaucoup de choses. Nous optons donc pour une définition stricte de la guerre. Pour Hobbes, ce qui caractérise prioritairement la guerre est la volonté durable de s'affronter. **On définira plutôt la guerre comme un acte de violence armée, organisée et collective.**

On reprend donc la **conception de Clausewitz** (général prussien) qui a écrit un ouvrage sur la guerre (inachevé cependant) : **la guerre est un acte de violence destiné à contraindre l'adversaire à exécuter notre volonté.** Il faut retenir que la guerre est conçue comme un duel entre deux lutteurs essayant de soumettre l'autre à sa volonté au moyen de la force physique. **La violence est donc un moyen et le but est d'imposer notre volonté sur l'ennemi qu'il faut donc désarmer.** La guerre est « **la continuation de la politique par d'autres moyens** ». Les moyens de la guerre peuvent avoir un lien avec la défense, la dissuasion (empêcher l'adversaire de commettre un acte indésirable), la contrainte ou le renforcement du prestige d'un Etat ou d'un dirigeant.

Ce qui est le plus intéressant chez lui, c'est son idée d'une dynamique propre de la guerre : la guerre est causée par la politique mais une fois la guerre là, quelles que soient ses raisons d'être politiques, **Clausewitz nous dit que la guerre a une dynamique propre.** Quelle que soit les volontés des chefs politiques et militaires, **le moyen a ses propres effets qui s'imposent aux protagonistes.** La dynamique propre de la guerre est la **montée aux extrêmes.** Il n'y a pas de limites à la manifestation de la violence durant la guerre.

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

La guerre est une question fondamentale et fondatrice de l'étude des relations internationales mais elle a **peu été étudiée par la sociologie et la science politique quand bien même des sociologues comme Tilly ou Elias montrent qu'elle a une importance dans l'émergence de l'Etat moderne** notamment. Ici nous nous attarderons à la **transformation des guerres depuis la fin de la guerre froide.** Cette idée de transformation se fonde sur **3 constats empiriques sujets à débat** :

- **La guerre entre Etats est sur le déclin, la norme devient l'asymétrie des parties engagées.** La guerre oppose une partie forte contre une partie beaucoup plus faible qui doit alors utiliser des moyens non-conventionnels (utilisation de la terreur, de la communication). Dans le cas de la guerre au Mali, la Ministre des Armées française a déclaré que la France (opération Barkhane) avait neutralisé des djihadistes avec des équipements militaires de pointe (chars d'assaut, etc.) tandis que ces djihadistes sont embarqués sur des mobylettes ;
- **La violence des affrontements (mesurée par le nombre de décès) se révélerait moindre qu'auparavant.** Cela s'expliquerait par la disparition des modalités de guerre dites « industrielles » avec la diffusion de la démocratie dans le monde, les organismes internationaux ou encore l'importance de la dissuasion nucléaire. On retient aussi l'idée d'une révulsion des citoyens envers la guerre. On peut toutefois nuancer ce dernier point en évoquant le fait que dans les pays démocratiques, les dirigeants ont souvent réussi à obtenir l'augmentation des dépenses pour la défense en jouant notamment sur les sentiments des sociétés (intervention américaine en Irak en 2003) ;

- **Les guerres se déroulent désormais au milieu des populations.** Aujourd'hui, gagner des batailles devient moins urgent que de pacifier les populations, que de gagner la bataille des cœurs et des esprits. Dans ce contexte, la guerre implique aussi des actes de la gouvernance politique. Les opérations de combats ne visent plus seulement à combattre et désarmer les forces armées mais aussi à produire des effets sur l'opinion publique. Du fait de la privatisation de la guerre, les conflits donnent lieu à des criminalités (parfois déléguées à des enfants).

Depuis la fin de la guerre froide, on continue de faire la guerre mais de manière différente en somme.

Ce constat de nouvelle guerre peut être relativisé. Les conflits ressemblent aujourd'hui à des guerres civiles mais **impliquent souvent le soutien d'Etats voisins** voire de puissances mondiales comme c'est le cas dans le cas du conflit syrien. Par ailleurs, il n'y a **pas véritablement de preuve empirique pour affirmer que les conflits actuels sont plus violents ou atroces que par le passé.** Même durant la Première Guerre mondiale, on a vu des actes qui ciblaient délibérément les civils, on a recouru à la terreur ou à des techniques de guérilla donc ces stratégies ne sont pas nouvelles.

II. Faire la guerre au nom de principes moraux

Depuis les années 1990, on ne parle plus de guerre mais souvent d'intervention militaire. Celles-ci se font, le plus souvent, **sous prétexte d'intervention humanitaire.** Cette notion introduit un double renouvellement par rapport aux guerres classiques.

Dans les modalités, l'usage de la force militaire est engagé dans des opérations pour soulager la souffrance. Par ailleurs, il ne s'agit plus d'exercer sa puissance mais de montrer sa solidarité. Il y a **érosion du principe de souveraineté des Etats.** Elle se mérite, elle n'est plus un dû : celui qui ne respecte pas les droits de l'Homme perd le droit de ne pas subir d'intervention extérieure. Il y a une **résurgence du débat sur la guerre juste.**

III. La reproduction d'une hiérarchie politique internationale

Les interventions humanitaires sont-elles le signe d'une réorganisation des relations internationales ou ne répondent-elles qu'à une banale politique de puissance ? Les Etats européens par exemple, savent très bien fermer les yeux sur les régimes peu scrupuleux lorsqu'ils coopèrent ou fournissent des matières premières. **Loin de transformer la violence dans le monde, ce type d'intervention contribue à perpétuer des inégalités politiques mondiales et un petit nombre d'Etats dirigent les affaires du monde.** Ces interventions illustrent et contribuent à la reproduction de la domination américaine qui entretient la plus grande armée du monde à l'heure actuelle. Depuis la fin de la guerre froide, les Etats-Unis ont mené plus d'une centaine d'interventions dans le monde : cela va des interventions classiques au recours discret aux forces spéciales en passant par le recours à une seule arme (guerre aérienne en Libye ou en ex-Yougoslavie).

Le concept de guerre asymétrique est une invention du Pentagone qui les vendait comme rapides à mener et peu coûteuses dans le but de les légitimer. Les autorités s'appuient alors sur les chiffres des pertes officielles des Etats-Unis entre 1991 et 2007 qui tournent autour de 4500 contre plusieurs centaines de milliers de victimes côté irakien par exemple.

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

Cette guerre est **souvent considérée comme un fiasco du fait des pertes matérielles et humaines qu'elle a engendré mais aussi du fait de l'image des Etats-Unis qui a été écornée**. Les coûts de la guerre en Irak sont estimés entre 2000 et 3000 milliards de dollars. Cette guerre semble avoir mis à mal la sécurité des Etats-Unis avec le **développement du terrorisme transnational**. Dès les jours qui suivent les attentats du 11 septembre 2001, Bush et ses alliés néo-conservateurs se réunissent et cette réunion fut la seule et dernière occasion où toutes les options ont été débattues en présence du Président. Autrement dit, **le Président n'a jamais voulu mettre à l'épreuve les postulats de ses alliés conservateurs**. Bush, dans ses discours publics, justifie l'intervention américaine en avril et juin 2003 par deux moyens : l'argument de la démocratisation et celui de la guerre préventive. On sait aujourd'hui que l'administration Bush a énoncé 4 mensonges majeurs avant la guerre en Irak : sur la possession par l'Irak d'armes de destructions massives, sur l'alliance entre Hussein et Ben Laden, sur l'implication de Hussein dans les attentats du 11 septembre et sur leur ouverture à une solution pacifique.

Pourquoi l'invasion ? La volonté de finir un travail commencé avec les guerres du Golfe, avec l'influence du lobby israélien, le désir de frapper un grand coup après les attentats du 11 septembre. Il y a aussi une partie idéologique : le désir d'un Moyen-Orient démocratique a aussi joué. L'existence d'armes de destruction massive a plutôt permis de fédérer les intérêts bureaucratiques pour l'intervention. Les premières opérations militaires sont un succès et dès décembre 2003 Saddam Hussein est arrêté mais les troupes s'embourbent en faisant face à des insurrections. En 2004, les responsables américains se rendent compte que la guerre sera plus difficile et que l'on s'achemine vers une présence américaine sur le long terme. Il y a alors une multiplication des pertes côté américain : 2007 est l'année la plus meurtrière et c'est aussi l'année où l'on envoie le plus de soldats.

Bush et son entourage néo-conservateur ont cru que la transition en Irak serait simple et de courte durée. Les autorités militaires jugeaient qu'il fallait entre 300 000 et 500 000 soldats pour l'occupation de l'Irak mais le gouvernement a choisi de n'y envoyer que 140 000 soldats. Le pays n'a donc jamais été effectivement occupé car beaucoup de territoires ne pouvaient pas être contrôlés. De plus l'après-conflit n'était pas planifié, les autorités américaines étant convaincues que les soldats seraient accueillis en libérateurs en Irak et que le pétrole paierait la transition. Par ailleurs, on estimait que la communauté internationale prendrait le relais des forces d'occupation américaines.

V. Les origines coloniales des stratégies de contre-insurrection

Depuis la guerre froide, il y a l'émergence d'une stratégie de contre-insurrection (article de Christian Olsson sur Moodle) dans les armées américaines. Elle veut que les conflits contemporains impliquant les militaires occidentaux soient différents car la guerre se fait au sein des populations civiles. Les actions terroristes se font sous couverture civile. Toute la population est donc suspecte. Dans ce nouveau contexte, l'enjeu n'est plus le rapport de force sur le champ de bataille mais l'adhésion des populations locales afin que l'ennemi ne puisse plus se ravitailler et « travailler » au sein de la population. **Les militaires en opération extérieure ont vocation à gagner la bataille des cœurs et des esprits au sein des populations locales**. Cette approche ne fait, selon Olsson, que redynamiser de vieilles tactiques coloniales. **Les autorités militaires américaines en Afghanistan s'inspiraient de récits et comptes-rendus militaires de la guerre d'Algérie notamment**.

Dans le savoir-faire militaire colonial on retrouve donc des caractéristiques stratégiques qui sont utilisées aujourd'hui :

1. **Identifier, localiser et détruire l'ennemi via l'usage de drones** : l'objectif est de procéder à l'élimination de cibles à haute valeur ajoutée. Des documents viennent toutefois critiquer l'efficacité de telles stratégies ;
2. **Persuader les populations de la légitimité et de l'efficacité des troupes** : cela passe par l'institutionnalisation des actions civilo-militaires (reconstruction de puits, écoles, etc.) ;
3. **Dissuader la population de coopérer avec l'ennemi en usant parfois de la torture** par exemple ;
4. **Empêcher l'ennemi « d'infecter » les populations via de la surveillance** ce qui implique un quadrillage du territoire et le recourt à des regroupements forcés de populations.

SEANCE 7 – ENTRER EN GUERRE AU MALI ET Y RESTER

En 2013, la France annonce déployer des hommes au Mali contre les groupes terroristes. Se succèdent les opérations **Serval puis Barkhane (depuis le 1^{er} août 2014)**. Elles ont impliqué jusque 6000 hommes déployés au nom de cette lutte contre le terrorisme. La France reste sur le terrain, après avoir chassé les djihadistes, pour éviter qu'ils ne reviennent puisque l'armée malienne est sous-équipée et sous-entraînée et ne peut donc pas faire face seule. **Depuis 2014, la situation s'est internationalisée puisqu'il y a maintenant une intervention des Nations unies (MINUSMA), l'implication des Etats-Unis (forces spéciales et renseignement) et des forces du G5-Sahel.** Le Mali reste le théâtre d'opération prioritaire et la France conserve une position de lead.

L'objectif affiché de cette opération extérieure est le même depuis le début : **permettre à l'Etat malien de retrouver sa souveraineté sur tout son territoire en renforçant ses capacités et en mettant à bas les terroristes.** On mène donc une **stratégie de contre-insurrection** : il s'agit de conquérir « les cœurs et les esprits » de la population. On s'efforce donc de renforcer la gouvernance de l'Etat malien. Depuis 2015, la guerre contre le terrorisme est un sujet important en France et a de nombreuses conséquences dans les politiques françaises. Elle recouvre une réalité opérationnelle avec cette intervention au Mali. Cette intervention est d'ailleurs présentée comme la plus grande opération extérieure française hors-coalition depuis la guerre d'Algérie. Il faut garder à l'esprit la différence d'ampleur entre ces deux guerres : la première a mobilisé environ 1,7 million de soldats français contre les 6000 de Barkhane. L'intervention française au Mali est la principale intervention française en Afrique. **Avant cette opération, les autorités françaises ont critiqué la guerre globale contre le terrorisme que prétend mener l'armée américaine depuis 2001.** Les autorités françaises prennent alors leur part dans cette guerre globale contre le terrorisme.

La guerre au Mali, si on la compare aux opérations que les Etats-Unis ont mené en Irak et en Afghanistan, est peu de chose en termes de moyens déployés. Pourtant, c'est loin d'être un épiphénomène : c'est un moyen d'observer les transformations des interventions internationales contemporaines. Elle rappelle les rapports entre Etats du nord et du sud mais elle illustre aussi le rapport de force entre les Etats en concurrence pour le pouvoir de réguler l'ordre politique internationale. Cela se voit pour deux raisons : **elle donne à voir la capacité des Etats-Unis à définir les questions internationales qui importent et sur lesquelles il faut concentrer les efforts ; elle montre aussi les limites de la puissance de la France d'autant plus fortement que cette intervention prend place dans le « pré-carré » de la France,** ce qui renvoie au temps des colonies. Elle illustre les limites de la puissance française puisque les acteurs français s'accordent à dire que l'on est pris dans un piège à la manière des Etats-Unis en Afghanistan ou en Irak. C'est un borborygme depuis 2013 et le conflit s'étend maintenant aux pays limitrophes. Par ailleurs, il y a récemment eu un coup d'état (août 2020) dans le pays.

I. Des conditions de possibilité d'un revirement politique

Il faut bien comprendre qu'il faut prendre une démarche proche de celle d'Allison en n'oubliant pas de prendre en considération des rapports internationaux de la France. Il y a **3 choses à considérer** :

1. **La guerre ne commence pas en janvier 2013** : l'entrée en guerre de la France au Mali constitue une **rupture avec des discussions diplomatiques** visant à trouver une solution au problème africain du contrôle du territoire malien par des groupes terroristes (comme la ville

de Tombouctou). En mai 2012, le Mali est donc constitué en dossier prioritaire à l'Élysée, au Quai d'Orsay et au Ministère de la Défense. Le Mali est considéré comme effondré du fait de la faiblesse du gouvernement, de la révolte touareg et de la présence de terroristes dans le nord ;

2. **Une intervention militaire est donc prévue mais Paris souhaite une intervention africaine uniquement.** La France ne doit donc jouer qu'un **rôle de facilitateur** : elle ne doit qu'aider les pays de la région à trouver une solution politique et militaire à la situation. La France doit alors renforcer le pouvoir de Bamako et obtenir le soutien du Conseil de sécurité de l'ONU mais aussi réussir à concerner les dirigeants européens à Bruxelles. Il est dit et redit que la France ne se substituerait pas aux pays africains. Cette politique française est justifiée au nom de la lutte contre le terrorisme ;
3. **La décision d'intervention se prend le 9 ou 10 janvier 2013 pour une annonce publique le 11 janvier.** Comme souvent, ce revirement est **dépolitisé et présenté comme quelque chose de nécessaire et due à l'évolution du contexte**. C'est ainsi que le 11 janvier Laurent Fabius justifie l'intervention : cette intervention « est dictée par la modification de la situation induite par l'urgence » et argue qu'il faut arrêter les « colonnes djihadistes en route vers le sud du pays ». Si l'évolution du contexte peut justifier le départ de l'intervention, elle n'explique pas le fait de ne pas choisir une autre politique. Il y a donc un choix politique à expliquer.

Il faut donc analyser les **acteurs de la décision d'intervention**. Le lieu de décision central est le **Conseil de défense restreint**. La position politique disant qu'il n'y aurait pas de soldat au Mali n'empêche pas l'armée française de se préparer à une intervention. C'est la raison même de cet organe bureaucratique qu'est l'armée. Ce travail de planification implique de fabriquer des dossiers d'objectifs et de collecter des renseignements au cas où. Ce travail est réalisé d'autant plus sérieusement que de nombreux diplomates et militaires ne croient pas à la volonté et à la capacité des armées africaines de faire face aux terroristes. Cette offensive des djihadistes prend par surprise les acteurs français.

A ce travail bureaucratique s'ajoute le fait qu'on se trouve dans une **zone d'intervention de la France** (casernes en Côte d'Ivoire, au Burkina Faso, etc.). Il faut aussi souligner que la guerre au Mali ne commence pas en janvier 2013 : **les forces armées françaises (forces spéciales et DGSE) sont présentes pour recueillir des renseignements** sur les groupes djihadistes pour essayer de libérer les otages français. On connaît donc bien les groupes armés et leurs arsenaux ainsi que les aéroports disponibles pour poser des avions. Une autre condition de possibilité de cette intervention internationale est **liée à la place de la France dans l'espace international** : il y a une division internationale du travail politique et il est reconnu par les autres puissances que l'Afrique de l'ouest est la zone d'influence de la France (à la fois contrainte et opportunité).

Si l'on revient à Clausewitz, on comprend pourquoi l'on est resté au Mali : **les acteurs découvrent au cours de la guerre, de bonnes raisons de la faire**. Pour étayer ces hypothèses, on peut s'appuyer sur les Macron leaks. Il y a une note concernant l'opération Barkhane qui permet de comprendre l'enthousiasme des militaires pour cette guerre qui permet de justifier des budgets et de garder l'armée opérationnelle. De petites causes bureaucratiques peuvent provoquer de grands effets.

II. A la recherche d'une stratégie de sortie

Depuis quelques mois, la France pousse pour que les pays régionaux, les Nations unies et l'Union européenne interviennent.

La France n'a pas réussi à mobiliser les européens comme elle l'entendait dans la guerre au Mali. Au départ, une intervention européenne était envisagée mais c'est finalement la France qui s'est chargée de l'intervention. Depuis quelques temps, **elle cherche à faire reconnaître les enjeux européens en ce qui concerne la guerre au Mali** (enjeux de sécurité commune, de flux migratoires, etc.). Elle a notamment beaucoup poussé pour mettre en place une mission européenne militaire pour la formation des militaires maliens (EUTM Mali) pour qu'ils fassent eux-mêmes la guerre aux djihadistes. Cependant, cette délégation est limitée parce que l'Union européenne forme mais ne fournit pas les soldats maliens et ne les accompagne pas sur le terrain. Cela permet aussi de montrer que la France n'est pas seule et donc de **montrer un signe de désengagement militaire de la France** en termes politiques.

Comment expliquer que la France a des difficultés à européeniser son action ? Il faut d'abord souligner que **de nombreux Etats-membres ne peuvent pas projeter leurs forces à l'extérieur du continent** (contraintes politiques, bureaucratiques et tendance à laisser-faire la France car on pense qu'elle interviendra quoi qu'il arrive dans son pré-carré).

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

Il y a eu consensus au sein des responsables engagés dans la guerre au Mali. Il y a eu une **volonté forte de contrôler le travail des médias** et faire en sorte qu'il n'y ait pas d'images de combats et de victimes. Il s'agissait **d'obtenir l'adhésion ou l'indifférence de l'opinion publique**. Il faut éviter qu'elle s'indigne. Les images diffusées sont donc sous haute surveillance.

Il faut savoir qu'on compte plus d'une **centaine de journalistes** pour couvrir cette guerre mais que ceux-ci sont **largement surveillés par l'armée et une quinzaine d'officiers de presse sont chargés d'encadrer leur travail**. Il y a peu de combats au départ et aucune image de ces combats. Les chaînes de télévisions, en l'absence d'images des combats, ont recours à des **représentations cartographiques**. Elles sont souvent similaires d'une chaîne à l'autre. Il y a aussi un **emprunt du discours militaire** dans les analyses de l'intervention française au Mali : le discours du soldat se substitue à celui du journaliste. C'est l'exemple d'Oliver Ravanella devant Léa Salamé sur iTélé lorsqu'il utilise le pronom « on » et emprunte au vocabulaire militaire (« zone », « front », « cordon », « pilonner »). Cela influence la représentation que l'on a de la guerre au Mali : **cela finit par donner une image très valorisée de l'intervention au Mali**. On ne voit par ailleurs que les opérations logistiques de l'armée ce qui participe aussi à valoriser l'armée et son organisation. Il faut aussi voir tous les registres de la mise en valeur de l'armée française lors de son intervention au Mali.

Que ne dit pas le travail des journalistes ? **On ne dit pas qu'en face les opposants ne sont pas bien équipés ni même bien entraînés**. Certains militaires français estiment qu'il y a beaucoup « d'intermittents du spectacle en claquettes » parmi les djihadistes. Peu de militaires s'interrogent aussi sur l'après-guerre.

Les conditions d'exercice du métier de journaliste en temps de guerre sont différentes : **pour tenir un discours différent des militaires, il faut avoir accès à d'autres sources d'informations ce qui nécessite un réseau local**. Les journalistes trop critiques sont expulsés et les journalistes spécialistes des interventions armées doivent **s'autocensurer pour garder la confiance des militaires** et ne peuvent user librement du *off* et ne peuvent laisser passer trop de discours contredisant le discours officiel. Il ne faut pas imaginer que cette stratégie vise à éviter de mettre les journalistes en danger dans un pays en guerre (risque de prise d'otage ou danger de mort).

SEANCE 8 – LA « LUTTE CONTRE LA PROLIFERATION NUCLEAIRE » ET LA « CRISE
IRANIENNE »

Il y a actuellement 9 pays qui possèdent l'arme nucléaire : les Etats-Unis, la Russie, la France, le Royaume-Uni, la Chine, Israël, l'Inde, le Pakistan et la Corée du Nord.

La non-prolifération est un terme académique mais aussi politique. **La prolifération nucléaire renvoie à l'augmentation du nombre d'acteurs internationaux qui possèdent l'arme nucléaire** et est donc un phénomène de diffusion des savoirs, des matières, des équipements nécessaires à leur fabrication et leur utilisation. La découverte des programmes nucléaires clandestins en Irak et en Corée du Nord dans les années 1990 et les essais nucléaires en Inde et au Pakistan à la fin des années 1990, etc. sont autant d'événements qui ont été évoqués dans les discours publics et dans les argumentaires pour construire la prolifération nucléaire comme problème **politique pouvant venir mettre en danger la sécurité mondiale. Auparavant, l'arme nucléaire était vue comme une arme de dissuasion donc de paix.** La lutte contre la prolifération des armes nucléaires est devenue un problème central au niveau mondial depuis la chute de l'URSS. **La non-prolifération nucléaire est une politique internationale de régulation des arsenaux nucléaires et consiste à développer des mécanismes d'incitation, à formuler des menaces voire à user de la force pour contenir la diffusion des armes nucléaires et des matériaux associés.** C'est aussi une politique de puissance : limiter le nombre de puissances possédant des armes nucléaires permet aux Etats les possédant de maintenir leur puissance.

La crise du nucléaire iranien a fait l'objet de nombreuses négociations internationales et ce n'est qu'en juillet 2015 qu'a été signé un accord de non-prolifération entre le groupe des 6 (membres permanents du Conseil de sécurité plus l'Allemagne), l'UE et l'Iran. Cet accord vise à la levée des sanctions contre l'Iran. Cet accord de Vienne du 14 juillet 2015 n'est censé durer qu'une quinzaine d'années. Trump, en mai 2018, annonce le retrait de l'accord des Etats-Unis et relève les sanctions contre l'Iran au plus haut niveau. Les autres signataires de l'accord ont déploré cette décision. L'Iran a depuis repris une partie de ses activités nucléaires. Dès 2003, la France a été en première ligne sur ce dossier. Pour les autorités françaises, le dossier du nucléaire iranien était l'occasion d'afficher le fait que la France devait peser dans les affaires mondiales.

L'objectif de la France est alors d'empêcher l'Iran d'obtenir l'arme nucléaire en l'obligeant à stopper ses travaux de retraitement et d'enrichissement de l'uranium (travaux à la frontière entre civil et militaire). **La stratégie française est fondée à la fois sur le dialogue et la fermeté (double approche).** On offre d'un côté des coopérations ambitieuses à l'Iran en échange d'une suspension des activités nucléaires sensibles. Il y a en parallèle de cela une politique de coercition puisque l'on promet des sanctions de plus-en-plus dures pour contraindre l'Iran à négocier dans divers organismes internationaux (Conseil de sécurité, Union européenne). Les autorités politiques françaises ont vu cette stratégie comme nécessaire. Pourtant, longtemps, la France s'est opposée à une politique de sanctions. Ce n'est qu'à partir de 2007 que la diplomatie française se rallie à la diplomatie américaine. Il existe à l'internationale une différence d'activité des Etats dans la gestion des affaires internationales.

I. La logique de la dissuasion nucléaire

Tous les Etats qui possèdent l'arme nucléaire modernisent leur arsenal. **Le principe de dissuasion nucléaire ne va pas de soi**, c'est une construction intellectuelle et à l'origine, **les armes nucléaires sont conçues comme des armes comme les autres.** La bombe nucléaire est, au départ,

perçue comme une bombe traditionnelle. Les bombardements d'Hiroshima et de Nagasaki en août 1945 sont la continuation de pratiques existantes. La seule différence de l'arme nucléaire avec les autres armes est la réduction des coûts. Les stratèges militaires se rendent compte que la bombe dispose d'une puissance explosive telle qu'elle va changer radicalement les règles du jeu et de la dissuasion en particulier. **L'idée même de guerre devient quelque chose de contestable avec l'arme nucléaire puisque la survie même des Etats est en jeu.**

Émerge donc dans les années 1950 la **théorie de la dissuasion nucléaire**. L'arme nucléaire amène une dissuasion car le risque est alors l'anéantissement total. Cette théorie repose sur les théories de l'acteur rationnel dont on connaît les limites. Les théories de la dissuasion nucléaire s'articulent autour du **principe qui veut que la guerre nucléaire soit impossible car aucun dirigeant ne va signer son arrêt de mort en engageant en guerre avec une puissance capable de riposter**. La logique de la possession de l'arme nucléaire est celle du non-emploi. L'arme nucléaire se définit comme une arme de non-guerre puisque sa finalité est d'éviter le conflit ou une arme d'interdiction de s'attaquer au territoire national. Elle pose donc le problème de la sanctuarisation du territoire national. Paradoxalement, la paix repose alors sur des armes offensives.

Plusieurs conditions sont nécessaires pour que la dissuasion nucléaire soit crédible et efficace :

1. **L'existence d'une capacité à délivrer la bombe ;**
2. **L'existence d'une capacité de seconde frappe** : c'est-à-dire être capable de riposter après une première frappe de son ennemi en déplaçant les missiles constamment, en enfouissant les missiles, etc. Un pays a une capacité de première frappe s'il a les capacités de détruire les installations de son ennemi ;
3. **Le pouvoir d'apparaître comme ayant la volonté de riposter** : dans ce cadre, la présence de troupes américaines en Europe peut être vue comme une volonté de riposter contre une éventuelle attaque russe qui tuerait des soldats américains.

II. La dynamique de la fermeture du « club nucléaire »

Les politiques nationales et internationales de non-prolifération prennent forme avec l'organisation de règles de droits et de coordination des arsenaux à l'initiative des Etats-Unis. Avant même la création de l'arme nucléaire, l'administration américaine a tenté de ne pas faire fuiter le savoir-faire. Cet isolationnisme nucléaire est un échec puisque les Soviétiques se dotent de l'arme nucléaire en 1949, la Grande-Bretagne l'obtient en 1952 puis la France en 1964. **Dans les années 1960, les deux superpuissances parviennent à mettre à l'écart leur opposition autour d'un intérêt commun d'empêcher d'autres Etats de se doter de l'arme nucléaire.** On met ensuite progressivement en place des normes internationales pour la non-prolifération et la plus importante de cette norme est le **Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires de 1968 (TNP)** dans lequel les Etats non déjà détenteurs de l'arme nucléaire renonce au « droit » de développer un arsenal nucléaire et dans lequel sont reconnus comme puissances nucléaires les Etats ayant procédé à un essai nucléaire avant 1967 (soit les pays actuellement au Conseil de sécurité de l'ONU). **Une agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)** est aussi mise en place par la suite.

La politique de non-prolifération nucléaire touche directement au processus de monopolisation de la violence. **Limitier la diffusion des armes nucléaires, c'est maintenir ses capacités d'intervention à l'étranger et préserver une certaine prédominance dans la régulation des affaires politiques mondiales.**

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

Au moment de la guerre en Irak, l'AIEA confirme des activités nucléaires en Iran. L'administration américaine annonce tout de suite son intention de saisir le Conseil de sécurité de l'ONU. **La Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne s'allient alors et négocient avec le gouvernement iranien** pour obtenir la suspension des activités jugées dangereuses. **Deux accords** sont obtenus mais les Etats-Unis considèrent que c'est une perte de temps et continuent à promouvoir des sanctions. Il s'agit pour la France d'affirmer qu'elle peut et doit compter dans le règlement des différends internationaux. **Dès le début de 2005, un soutien des Etats-Unis est recherché.** Face au refus iranien de différentes offres et de la reprise du programme nucléaire iranien, **les trois pays européens se rallient à la position américaine à partir de 2006.**

Cet écart s'explique par la structure du système international. Cette contrainte issue du système international n'agit pas de façon homogène sur l'appareil diplomatique français : il y a un clivage entre les diplomates en charge des questions atomiques et ceux en charge des relations bilatérales avec l'Iran. Les premiers insistent sur le danger iranien et soutiennent les sanctions fortes. Le second groupe tente de relativiser la menace et de promouvoir des négociations élargies. Leurs relations sont asymétriques et les premiers vont réussir à prendre le pas sur les seconds.

A. Une prise de distance structurellement délimitée

On peut d'abord dire que l'on affaire à un contexte atlantique doublement contraignant en 2003. Il faut d'abord savoir que la confirmation par l'AIEA d'un programme nucléaire en Iran n'est pas un coup de tonnerre dans un ciel bleu : c'est déjà un problème connu depuis des années. On surveille donc déjà les Iraniens. **Le contexte est doublement contraignant car la crise irakienne pèse beaucoup sur les anticipations des diplomates français et car l'Union européenne est le premier partenaire commercial de l'Iran.** L'enjeu de cette initiative française dépasse l'enjeu de la non-prolifération nucléaire parce qu'il s'agit d'une politique de *soft-balancing* (cf. séance 3).

Toutefois, **le répertoire d'action européen est structurellement limité.** Une nouvelle série de négociations a lieu en 2005 : il s'agit de promettre à l'Iran des avantages économiques et politiques en contrepartie d'un arrêt du programme nucléaire. Il apparaît vite **que les options des européens sont limitées sans la coopération des Etats-Unis et la levée de leurs sanctions.** Dans le domaine de l'aviation civile, l'Iran n'a plus de pièces détachées pour ses Boeing et pense à Airbus or c'est impossible puisque des pièces américaines dans les avions Airbus. Par ailleurs, **toutes les entreprises internationales européennes ne peuvent se permettre de vendre en Iran sous peine de perdre le marché américain.** En mars 2005, les Etats-Unis annoncent la fin de leur embargo sur les pièces détachées aéronautiques. En échange de ce geste, les 3 pays européens se sont engagés à formuler une saisine du Conseil de sécurité en cas de reprise du programme iranien.

En août 2005, les dirigeants européens proposent leur offre d'accord à l'Iran. Le gouvernement iranien refuse tout de suite. Les diplomates français s'accordent à dire que la proposition d'accord n'était pas complètement crédible et en particulier les assurances sécuritaires. C'est d'autant moins crédible qu'au même moment, l'administration américaine réitère ses menaces contre le régime iranien. Les gouvernements européens finissent pas reprendre la politique de sanctions américaines. Les politiques de rééquilibrages sont limitées et les Etats-Unis, du fait de leurs ressources inégalées, apparaissent comme le seul pays capable de gouverner le système international.

B. Un intérêt national multidimensionnel

Il y a des définitions du problèmes et des solutions différentes au sein même du Ministère des affaires étrangères (MEAE). Le clivage le plus marqué est celui entre la sous-direction du désarmement et de la non-prolifération nucléaire et la sous-direction du Moyen-Orient. Pour les premiers, un Iran doté d'un arsenal nucléaire présenterait des dangers de déstabilisations régionales et internationales. Le principal argument avancé est celui de prolifération régionale. Plus spécifiquement les diplomates interrogés indiquent redouter le comportement particulier des dirigeants iraniens. En raison de cette vision du problème, dès l'été 2005, ils prônent l'adoption de sanctions y compris dans le domaine pétrolier et en-dehors du cadre multilatéral. Ils sont aussi enclins à trouver que l'intervention militaire est préférable à l'hypothèse d'un Iran comme puissance nucléaire. Les seconds remettent en cause la prolifération dans ce cas en mettant en jeu les volontés des dirigeants iraniens. On écarte le risque de prolifération régionale. Ils relativisent aussi la menace en disant que le comportement d'un Iran nucléarisé ne serait pas aussi terrible que les premiers le disaient. On constate que la vieille posture gaullienne survit dans les arguments et les esprits concernant la prolifération et suggère qu'un Iran doté de l'arme serait bénéfique pour la stabilisation de la région. Ils estiment aussi que les sanctions seraient inefficaces voire contreproductives puisque l'Iran pourra les transgresser et attiser le nationalisme. Ils poussent donc pour des négociations avec les Etats-Unis dans la danse.

Pour comprendre les points de divergence il faut s'intéresser aux **intérêts et positions contrastées des diplomates français**. Il faut comprendre que les deux groupes observés ont un **travail très différent et ont des carrières différentes**. Pour les diplomates des questions atomiques, ils sont spécialistes des questions stratégiques et spécifiquement des questions prolifération. Ils travaillent donc au quotidien avec les administrations américaines. A Paris, leur carrière se fait généralement dans les directions politiques et leur expérience en ambassade se fait dans les capitales occidentales ou dans les grands organismes internationaux. Ils sont socialisés aux questions de prolifération aux Etats-Unis. Cette trajectoire particulière façonne leur identité et ils sont connus pour être plus atlantistes que les autres diplomates. Ils ont donc en tête l'échec des négociations avec la Corée du nord. La sous-direction du Moyen-Orient a un travail qui consiste à gérer les relations bilatérales avec l'Iran en collaboration étroite avec l'ambassade à Téhéran et promeuvent donc la bonne entente avec les pays de la région. Ils font appel à leur connaissance de la politique iranienne. Ils ont des trajectoires différentes des premiers et sont issus, pour la plupart, des concours d'Orient et leur carrière est marquée par des postes en consulat ou en ambassade et dans les directions géographiques à Paris. Ils ont en tête les conséquences désastreuses des sanctions contre l'Irak dans les années 1990.

En raison de ces visions du problème différentes, il y a **des luttes bureaucratiques intenses entre ces deux groupes qui se trouvent mutuellement incompétents**. Les deux groupes estiment que le bien national passe par la défense de leur position. L'intensité de cette lutte est telle que les volontés du chef de l'Etat peuvent en être contrariées. Pour faire avancer leur vision, les deux groupes vont prendre appui sur des individus ou des groupes extérieurs au MEAE ou à l'administration. Il y a un changement de ligne politique avec l'élection de Nicolas Sarkozy qui avait annoncé être favorable à l'idée de sanctions et vouloir afficher sa proximité avec les Etats-Unis. Les diplomates sont donc contraints au conformisme pour ne pas apparaître comme de mauvais éléments. Il y aussi un changement de personnel : les deux derniers directeurs des questions atomiques sont nommés dans la cellule diplomatique de l'Elysée et dans les services du ministre des affaires étrangères. Les diplomates experts du Moyen-Orient sont ainsi mis à l'écart : un ancien directeur de ce service est réaffecté au service du Ministère de la justice.

SEANCE 9 – LES RESSORTS ET LES EFFETS SOCIAUX DES POLITIQUES ANTI-TERRORISTES

Depuis les attentats de 2001, les Etats-Unis constituent la lutte contre le terrorisme comme un objectif fondamental de politique internationale. Dans ce contexte, la politique française se démarque par sa grande stabilité. Elle est présentée comme complète et efficace. Non seulement elle n'évolue pas en France mais elle s'affiche et se démarque du modèle américain critiqué pour ses excès. On se félicite de privilégier une réponse judiciairo-policière et on critique la voie militaire emprunté par les Etats-Unis. Depuis 2015, la politique française a profondément changé. La guerre contre le terrorisme a justifié la mise en place de mesures exceptionnelles au niveau judiciaire et sécuritaire (état d'urgence, fiches S, etc.). Toutes ces évolutions ont eu des répercussions importantes sur la vie quotidienne des français et sur l'organisation des pouvoirs publics. Dans un contexte général de rétrécissement des ressources de l'Etat, on constate que la lutte contre le terrorisme a permis un large renforcement du contrôle de l'Etat sur la société.

On constate qu'il y a une propension des citoyens prêts à accepter la restriction de la liberté des autres pour leur sécurité. C'est particulièrement visible sur la question des « revenants », des citoyens français partis combattre dans les rangs de Daech et voulant revenir. Faut-il les rapatrier en France ? que faut-il faire des enfants ? Si ça a suscité assez peu de controverse publique, cette politique a suscité des résistances politiques au sein même de l'Etat et notamment du côté des instances judiciaires comme le Conseil constitutionnel ou au niveau européen avec la Cour de Justice de l'Union européenne. Comment concilier de façon pérenne impératif de sécurité et sauvegarde des libertés ? Les dirigeants politiques justifient les mesures en les présentant comme des adaptations à la menace. Parmi les personnalités, les universitaires qui soulignent les dérives actuelles en France, il y a Mireille Delmas-Marty, juriste et enseignant au Collège de France qui dénonce un élan sécuritaire qui date d'avant 2001.

I. Des définitions multiples du terrorisme

Il est difficile de définir ce qu'est le terrorisme. On peut déjà constater, en faisant l'étymologie de la notion, qu'il apparaît dans le dictionnaire de l'Académie française en 1798 et a alors un sens tout autre : il désigne un mode de gouvernement du type de celui qui prévalu pendant la Terreur. Il désigne donc une technique de gouvernement par la terreur, la crainte et plus particulièrement la répression du gouvernement menée contre ses ennemis. Ce n'est qu'au cours du siècle suivant qu'il a pris sa définition actuelle. Il faut garder à l'esprit que les Etats ont recours à des tactiques similaires à celles des groupes terroristes.

Il existe un grand nombre de définition du terrorisme d'abord parce qu'il n'y a pas de définition juridique internationale. Chaque Etat a sa propre définition du terrorisme. La loi française ne fait pas du terrorisme une infraction autonome et le lie à d'autres infractions. Il y a bien pourtant une définition proposée dans la résolution 1566 de 2004 du Conseil de sécurité mais celle-ci n'est pas contraignante. Elle définit le terrorisme comme les actes criminels commis dans le but de semer la terreur ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s'abstenir de le faire. Si on reprend cette définition, l'acte terroriste le plus meurtrier de l'histoire est le bombardement d'Hiroshima en 1945.

Il n'y a pas non plus de définition consensuelle du terrorisme dans le monde universitaire.

Ces définitions s'opposent aussi sur des questions fondamentales : le terrorisme peut-il être perpétré par des Etats ? est-il nécessairement injustifiable ? On peut s'accorder sur le fait que le terrorisme est une forme de violence politique. On peut identifier **2 grands moyens pour distinguer le terrorisme** :

- 1) **Un but de semer la terreur** : plus qu'un meurtre, l'acte terroriste est un moyen de semer la terreur. C'est ce que l'on peut retirer des travaux de Raymond Aron qui définit le terrorisme comme une action de violence dont les effets psychiques sont hors de proportions avec les effets physiques. Il a pour but de provoquer un chaos social et politique. Il a plutôt pour effet de renforcer l'Etat ;
- 2) **Des modalités de la violence** : les victimes ne sont qu'un instrument pour atteindre la véritable cible qui n'est autre que le pouvoir politique. Il y a une disjonction entre les victimes et les cibles. Ces deux moyens se rapprochent car elles impliquent un usage des médias par les terroristes. Si elle veut terroriser, l'action doit avoir une répercussion médiatique maximale. Dans les premiers détournements d'avions dans les années 1970, l'accès aux médias était l'une des premières revendications. Dans les années 1970, on a pu dire que le terrorisme cherche à ce que beaucoup de personnes regardent ;

Ces deux éléments font un effort de définition consensuelle du terrorisme. Il faut accepter l'idée qu'il faut abandonner l'idée de trouver une définition consensuelle du terrorisme.

II. Le terrorisme comme label politique

Il est difficile d'utiliser le terme de terrorisme dans une perspective scientifique car ce terme est stigmatisant et induit un jugement moral. A de rares exceptions près, aucun groupe ne se définit comme terroriste mais plutôt comme des combattants, des libérateurs, des patriotes, etc.

Si les Etats ne s'entendent pas à trouver une définition juridique au terrorisme, c'est que finalement le terrorisme est un enjeu de lutte entre les acteurs. Si, dans une perspective scientifique on qualifie un groupe de terroriste, on ne fait que prendre parti dans cette lutte. Si les Etats peinent à trouver une définition, c'est que les terroristes des uns sont souvent les résistants ou les combattants des autres. Par exemple, c'est le cas des combattants du FLN durant la guerre d'Algérie ou encore Mandela ou Arafat. **Ce terme renvoie à une catégorie administrative qui regroupe des faits qui n'ont pas la même signification sociale.** Il y a une logique d'amalgame : qu'y a-t-il de commun entre les actions du conseil national africain de Mandela ou les actions de Daech ? Le terme de terroriste est une commodité de langage mais n'est pas assez précis pour faire l'objet d'une analyse.

Il s'agit plutôt de définir le terrorisme comme un label politique qui permet de délégitimer et stigmatiser la violence de l'autre et de créer de l'adhésion. Cela change radicalement la recherche. Il s'agit d'étudier comment un phénomène a été construit en problème de terrorisme. Il faut se demander quels sont les bonnes raisons sociales qui poussent des acteurs à prendre au sérieux des actes terroristes et à reprendre ce terme à son compte.

III. Les transformations de la politique antiterroriste française : un rapprochement vers le modèle ?

Dans les années 1990, les attaques terroristes étaient considérées comme relevant des crimes. **On estimait que les moyens traditionnels pour punir le crime étaient tout aussi efficaces contre le terrorisme.** Cela a radicalement changé aux Etats-Unis après 2001 et les terroristes sont alors abordés sous l'ordre de la guerre. Cela a conduit au camp de Guantanamo, à l'usage de drones, de la torture, à la destruction, etc. **Longtemps, l'antiterrorisme français s'est distingué de cette vision américaine en refusant la logique exceptionnaliste :** on privilégiait toujours la réponse judiciaire et policière. Après 2015, on a parlé de guerre contre le terrorisme justifiant une opération militaire et des mesures comme l'état d'urgence.

Il y a d'innombrables travaux sur le terrorisme mais **assez peu de travaux qui s'intéressent aux politiques antiterroristes et la plupart de ces travaux s'intéressent plutôt aux effets de ces politiques ou à critiquer les effets des politiques antiterroristes sur le fonctionnement de la vie démocratique.** On laisse alors de côté les processus décisionnels, les rythmes bureaucratiques et politiques, etc. On peut identifier deux explications imposées aux transformations de la politique française. Les gouvernements ne feraient que s'adapter à la « nouveauté » de la menace ce qui dépolitise les politiques. Une politique publique renvoie toujours à d'autres processus comme des compromis bureaucratiques et politiques qui n'ont pas de rapport avec le contexte public. Il faut s'intéresser à la manière dont ce contexte est retravaillé par les acteurs de la politique de l'Etat considéré. Cette politique est aussi renvoyée à des choix stratégiques : les mesures permettent de satisfaire des intérêts corporatistes et d'asseoir des positions de pouvoir au sein de l'Etat. Cette démarche est utile jusqu'à un certain point car on peut douter que la politique publique peut ne pas être totalement maîtrisée par un ou des acteurs. Les acteurs sont, la plupart du temps, persuadés que l'intérêt national passe par la victoire de leur point de vue et de leurs intérêts.

IV. Une solution devenue problème ?

Un certain nombre d'hypothèses américaines posent l'idée que la politique antiterroriste a des effets politiques propres qui échappent à la volonté initiale de leurs auteurs et cela s'applique aussi au cas français. Pour un certain nombre d'universitaire, la menace politique a été surévaluée par les personnels politiques.

John E. Mueller (*Overblown: How Politicians and the Terrorisme Industry Inflate National Security Threats, and Why We Believe Them*, 2006) commence par montrer que **la menace est exagérée et que cela mène à des mesures disproportionnées.** Il montre que le terrorisme international fait quelques centaines de morts par an ce qui est peu comparé aux guerres civiles ou aux accidents de la route. Entre 1966 et 2005, on estime qu'il y a eu 190 morts par des attentats sur le territoire national. Depuis 2012, on estime que plus de 250 personnes ont perdu la vie dans des attentats en France. Si on compare avec les accidents de la route, on a, en 2015, plus de mille morts sur les routes. Pour Mueller il est donc absurde de définir la menace terroriste comme existentielle. Les Etats-Unis peuvent difficilement être renversés par les mouvements terroristes. Finalement, il se pose la question de savoir quelle est la source de dommage la plus importante entre le terrorisme ou les politiques antiterroristes ? Pour lui ce sont plus les politiques antiterroristes qui sont devenues plus coûteuses. Mueller écarte l'idée de terrorisme nucléaire et **ignore le fait que les attaques terroristes puissent créer des tensions, des violences au sein de la population.** Si on prend au sérieux cette exagération de la menace, il reste à l'expliquer. Il y a différentes logiques à l'œuvre. **Pour Mueller,**

les fonctionnaires ont intérêt à parler d'une menace vague et indéterminée pour se prémunir des critiques si une attaque survenait.

Ian S. Lustick (*Trapped in the War on Terror*, 2006) nous parle d'une **mécanique *cover your ass* qui opère à tous les niveaux dans les milieux politiques, militaires et administratifs**. Les citoyens américains sont convaincus que leur sécurité est menacée par un terrorisme insaisissable. Dans ce contexte, **la seule position défendable est de prendre des actions énergiques et de le faire savoir**. On ne peut déjouer tous les attentats terroristes mais si une attaque survient, il sera facile de définir après les faits qui n'a pas fait ce qu'il fallait pour l'éviter (ex. : cas des enquêtes parlementaires américaines qui ont montré qu'on aurait pu savoir ce qui se tramait). **Cela conduit les agents de l'Etat à choisir aussi prudemment que possible une opportunité dès qu'elle se présente**. Cela a conduit à financer le plus longtemps possible le plus grand nombre de mesures antiterroristes. En somme, il y a une **surenchère sécuritaire pour éviter d'être blâmé** ce qui conduit à des effets cliquets comme c'est le cas avec le plan Vigipirate ou le plan Sentinelle.

Frank Harvey (*The Homeland Security Dilemma. Fear, Failure and the Future of American Insecurity*, 2008) pointe le fait que **la politique antiterroriste est une demande du public et montre qu'il y a une forme de paradoxe puisque plus l'on a de sécurité, plus on a besoin de sécurité**. Les énormes investissements en sécurité fondent de grandes attentes du public et la critique est d'autant plus forte lorsqu'un attentat n'est pas déjoué. Pour lui, les estimations de Mueller sur les morts oublient que les morts ne sont pas égaux car **les morts du terrorisme sont plus inquiétantes que d'autres**.

Par ailleurs, une fois faite, la politique antiterroriste crée des opportunités pour des lobbies, des entreprises, des agences de l'Etat pour présenter leurs services, leurs actions comme étant cruciaux pour le succès dans la lutte contre le terrorisme. **Comme les électeurs demandent plus de sécurité et que l'on investit encore plus dans la lutte contre le terrorisme, de plus-en-plus d'acteurs sont liés à la politique antiterroriste**. Lustick nous dit que cette lutte contre le terrorisme s'accroît en n'étant guidée par personne : elle est alimentée par le fait que beaucoup de monde l'exploite.

V. Une manipulation politique sous contrainte

George Kassimeris (*Playings Politics with Terrorism. A User's Guide*, 2008) nous dit que **les responsables politiques tentent de manipuler la menace et la peur du terrorisme pour leur propres avantages politiques** en poussant pour des législations draconiennes, gagner des élections, dénoncer le laxisme du gouvernement, etc. On constate que **ces tentatives de manipulation peuvent être contreproductives**. Par exemple, le gouvernement espagnol a tenté de manipuler les attentats de Madrid de 2004 (3 jours avant une élection) et a dénoncé ETA comme étant le commanditaire alors qu'il s'agissait d'un groupe terroriste islamiste. Le gouvernement a été mal perçu et n'a finalement pas été réélu.

Laurie Boussaguet et Florence Faucher (« Mobiliser des symboles pour répondre au terrorisme. L'exécutif français face aux attentats de 2015 à Paris », 2016) ont montré que la politique antiterroriste française mobilise des symboles. François Hollande précise, dans son livre *Un président ne devrait pas dire ça*, qu'il savait les avantages politiques qu'il aurait pu tirer des symboles au moment des attentats mais il savait aussi que la manipulation, lorsqu'elle se sait, est très mal perçue.

SEANCE 10 – LES NEGOCIATIONS MULTILATERALES SUR LE CLIMAT ET LEURS
LIMITES

Lorsque l'on évoque cette question globale, **on parle désormais de « fin du monde »** comme le disent par exemple Aurélien Barraud ou Fred Vargas ainsi que les rapports des différentes ONG spécialisées. Les petits gestes quotidiens se développent donc (tri, baisse de la consommation de viande, etc.). On reconnaît que cette politique est **relativement dérisoire face à la crise écologique en cours. Il y a des leviers d'action importants au niveau national.** L'une des leçons de la crise sanitaire actuelle est que les Etats sont bien capables de prendre des mesures radicales face à ce que nous percevons comme un danger imminent. Ces mesures nationales semblent insuffisantes. **Il faut articuler des réponses nationales avec des réponses internationales.** Comment expliquer les difficultés de coopération internationale sur cette question climatique ?

Les négociations internationales sur le climat sont décevantes pour ne pas dire plus. Les acteurs eux-mêmes le reconnaissent. Pour faire mieux, il faut comprendre les raisons de cette déception, de cet échec des négociations internationales. Il serait naïf de croire que connaître ces difficultés suffirait pour les surmonter. Il s'agit d'un **problème de structure.** On peut souligner que le problème n'est pas un problème de désaccord sur ce qui devrait être fait : l'objectif est connu et partagé, il faut limiter la hausse des températures à 2°C. Plus largement, dans les discours de la plupart des Etats, le réchauffement climatique est présenté comme une priorité de la politique internationale et censé modifier nos comportements quotidiens. A cela se rajoute le fait que l'urgence de la situation s'est imposée dans les discours publics.

L'enjeu est aussi connu : l'avenir de la planète. Cela fait maintenant près de 25 ans qu'un processus de négociations multilatérale s'est mis en place. Les efforts internationaux sont donc anciens. On a assisté à la création d'un système complexe d'arènes et d'institutions multilatérale qui réunissent des acteurs de plus-en-plus nombreux et diversifiés : les représentants de tous les Etats, des scientifiques, des représentants d'ONG, de *think tanks*, des représentants des affaires, etc. Cet effort multilatéral est de plus-en-plus médiatisé. Chaque COP fait désormais l'objet d'intenses mobilisations populaires dans les rues.

Face à cet effort, un constat s'est imposé : une **incapacité à mettre en œuvre une solution à ce problème global.** Les négociateurs eux-mêmes reconnaissent cet échec. Ces négociations ont échoué à réduire les émissions de carbone. Elles ont été incapables d'infléchir la trajectoire du réchauffement climatique. Ces négociations internationales ont conduit à des changements de comportements et de politiques très limités. Le problème du changement climatique est qu'il est évolutif et que chaque année, les émissions de gaz à effet de serre continuent d'augmenter. Le problème s'aggrave donc chaque année et il est admis aujourd'hui que l'objectif affiché de ces négociations est une chimère.

On peut rajouter à cela que le problème du réchauffement climatique est injuste. Il n'existe aucun rapport entre les émissions de gaz à effet de serre d'un pays et les conséquences du réchauffement climatique que ce pays devra subir. **Les pays en développement vont être les plus durement touchés par le réchauffement climatique et notamment les pays africains alors que ce sont eux qui sont les moins grands contributeurs aux émissions mondiales de gaz à effet de serre.**

Ces négociations sont un échec alors même que la structure des négociations est favorable à la coopération et à la confiance mutuelle. L'opposition des lobbies industriel est assez limité dans le cadre de ces négociations. Comment expliquer cet échec de l'action collective ? Le problème

est simple à formuler mais ses conséquences sont importantes. On a affaire à un problème global et à un objectif global. Le problème est qu'intrinsèquement, limiter le réchauffement climatique requiert une large coopération internationale. Les conditions de possibilité de l'action collective ne semblent pas aujourd'hui réunies. Cela tient à des considérations structurelles.

On explique souvent l'échec des négociations par la défection des Etats-Unis avec Donald Trump et on accueille donc avec joie le projet de Joe Biden de revenir dans l'accord. Cette défection tient à des enjeux de politiques intérieures. La décision d'Obama de rentrer dans l'accord semble donc être une parenthèse dans la politique étrangère américaine.

Les Etats-Unis n'exercent pas un rôle de leadership sur le dossier climatique. **Il faut que les Etats-Unis participent mais qu'ils acceptent en plus les coûts politiques et économiques d'un rôle de gendarme sur cette question.** Cette contrainte est liée à la position occupée par les Etats-Unis sur la scène internationale. S'ils ne le font pas, l'action collective est rendue difficile voire empêchée. **Il faut que les Etats dominants acceptent de formuler des incitations et de mettre en œuvre des pratiques coercitives pour mettre en pratique les actions collectives.**

I. Des négociations sur le climat aux résultats limités

Comme tous les problèmes publics, le problème du réchauffement climatique s'est construit et imposé progressivement. **La reconnaissance du phénomène comme un problème politique est le résultat d'un travail social qui a engagé la mobilisation d'une multitude d'acteurs.** Certains scientifiques, politiques et lobbies contestent l'idée que le réchauffement climatique serait d'origine humaine. Ce problème est le résultat d'une alerte scientifique qui est **le fait du GIEC** (Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) créé en 1988 par l'ONU et qui publie régulièrement des rapports d'évaluation. Les rapports complets du GIEC font plusieurs milliers de pages et constituent un état de l'art de l'étude scientifique qui fait apparaître des incertitudes, doutes, etc. Il formule aussi des synthèses à l'attention des décideurs politiques et sont publics. Ils ont un statut différent et se situent dans le compromis.

Cela étant dit, on peut constater que **les messages des scientifiques convergent aujourd'hui** : il faut agir le plus vite possible et la réduction des émissions de gaz à effet de serre est essentielle. Les scientifiques **convergent aussi sur les conséquences du réchauffement climatique et qui s'observent à travers un dérèglement climatique** (tempêtes, inondations, vagues de chaleur et sécheresse). Les scientifiques soulignent les effets d'irréversibilité du changement climatique à l'échelle humaine. On souligne aussi les effets à long-terme du réchauffement climatique sur la fonte du permafrost et l'acidification des océans. On peut identifier **3 grands moments dans les négociations internationales sur le climat et inscrivant ce problème en priorité** :

1. **Le sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 (ou COP1)** : c'est lors de ce sommet que l'objectif des négociations multilatéral est fixé ;
2. **Le protocole de Kyoto en 1997 (entré en vigueur en 2005)** : il visait à réduire d'au moins 5% les émissions de 6 gaz à effet de serre d'ici 2012 (par rapport aux niveaux de 1990). Il a posé **2 principes** :
 - a. Le **partage de fardeau**, c'est-à-dire une définition d'un quota global de réduction partagé entre les Etats : on met en place un marché du carbone ;

- b. Le **respect du principe de la souveraineté nationale** : on laisse le choix aux Etats sur les moyens de parvenir aux objectifs.

Le problème est qu'il n'a **jamais été ratifié par les Etats-Unis** en raison de l'opposition du Sénat et des pays comme le Canada, la Russie ou l'Australie se sont retirés de l'accord sans subir aucune conséquence ;

3. **La COP21 en 2015** : pour la première fois, la Chine et les Etats-Unis avaient accepté cet accord. C'est ainsi un succès par rapport à Kyoto et la conférence de Copenhague de 2009. L'accord est signé par 180 Etats et porte sur :
 - a. La **réduction de la pollution atmosphérique** et la limitation de la hausse de température à 1,5°C ;
 - b. **Les aides aux pays en développement** : les pays développés s'engagent à fournir une aide de 100 milliards de \$ par an aux pays en développement. Cette aide a pour objectif de contribuer à la transition énergétique des pays pauvres. Les Etats devront faire des rapports réguliers sur les sommes versées et les politiques mises en œuvre. Le texte devait être ratifié par au moins 55 pays représentant au moins 55% des émissions de gaz à effet de serre.

Cet accord est toutefois un échec par rapport aux objectifs que se fixaient les dirigeants français. Si l'accord est global, il n'est pas contraignant. Il ne prévoit **pas de mécanisme de sanctions en cas de non-respect des engagements**.

Depuis cette COP21, il ne s'est pas passé grand-chose. La COP26 prévue en 2020 a été reportée *sine die* et on voit mal comment les objectifs qu'elle s'était fixé (hausse des objectifs par rapport à 2015) vont pouvoir être atteints compte tenu du contexte économique actuel.

II. Un processus de négociation permanente

La première convention cadre sur le changement climatique prévoit que les Etats signataires se réunissent une fois par an pour l'avancement de la mise en œuvre des objectifs. **La COP a donc lieu chaque année dans un pays différent et répond à des négociations particulières, segmentées en sujets traités par des groupes distincts.** Il y a donc **plusieurs négociations simultanées**. Ce n'est généralement qu'à la fin de la deuxième semaine qu'interviennent les chefs d'Etat qui font donc les derniers arbitrages ou avalisent les dispositions négociées. Ces grandes conférences étaient relativement méconnues jusqu'au milieu des années 2000. Par ailleurs, en parallèle de cette conférence des partis, il y a de **nombreuses sessions intermédiaires et préparatoires tout au long de l'année. Les négociations sont donc aussi permanentes et il y a une spécialisation des diplomates dans ce type de négociations.** Cela implique que la plupart des négociateurs se connaissent bien et depuis longtemps. Cette spécialisation et cet entre-soi favorise la construction d'un climat de confiance ce qui est censé faciliter le rapprochement des positions nationales et encourager les stratégies de coopération.

Cette spécialisation a aussi une face moins réjouissante : cela conduit aussi à une forte inégalité au sein du processus de négociation. Elles sont devenues au fil du temps d'une très haute technicité et finalement, seules quelques dizaines de négociateurs aguerris sont capables de maîtriser les enjeux des négociations et souhaitent conserver leur position. Ces négociations sont alors réservées à un petit cercle d'initiés. Il y a donc un processus d'exclusion pour **les délégués des pays en**

développement notamment qui sont incapables de suivre l'ensemble des négociations ou qui n'ont pas les compétences suffisantes pour faire des expertises faute de moyens. Ils sont alors contraints de s'appuyer sur l'expertise des ONG et les pays en développement peuvent aussi faire appel à des experts étrangers. On a affaire à des « **mercenaires-diplomates** » qui défendent les positions de Etats en développement. Un même négociateur peut alors représenter différents Etats dans des sessions différentes.

III. Le dilemme de l'action collective au niveau international et la place particulière des Etats-Unis

La défection des Etats-Unis apparaît comme une explication de l'échec de ces négociations. Même sous Obama, les Etats-Unis ne voulaient pas d'un traité contraignant.

En 2009, lors de la COP15 de Copenhague, la Chine est perçue comme le principal obstacle à la réussite des négociations. **A la COP21, c'est la Chine qui se trouve à jouer un rôle de facilitateur.** On peut expliquer par **3 éléments ce revirement** :

- 1) **La doctrine diplomatique de la Chine** : le gouvernement communiste chinois veut apparaître comme un partenaire fiable à l'échelle internationale et donc apparaître comme une grande puissance responsable. La question climatique paraît une bonne opportunité pour ce faire ;
- 2) **Le gouvernement chinois agit sous la pression des mobilisations sociales** importantes touchant à la question de la pollution de l'air notamment ;
- 3) **Les autorités chinoises ont perçu les énergies renouvelables comme un moteur important de croissance économique** et donc comme économiquement rentables.

Le retrait américain est expliqué par 3 éléments aussi :

- 1) **La réticence des Etats-Unis à signer des accords qui limiteraient leur souveraineté nationale** ;
- 2) **L'emprise du mouvement néoconservateur** qui bloque toute avancée politique significative sur le sujet en niant notamment les effets du changement climatique ;
- 3) **La structure énergétique de l'économie américaine** : elle repose sur un pétrole et un charbon bon marché et les groupes d'influence liés à l'énergie sont très influents dans ce domaine.

On explique généralement que **la participation des Etats-Unis est nécessaire aux négociations sur le climat en raison de leur responsabilité particulière** : une réduction efficace des émissions de gaz à effet de serre passe par la réduction de celles des Etats-Unis qui sont les plus gros émetteurs derrière la Chine (36% des émissions mondiales en 1992 et 25% des émissions en 1997 pour seulement 5% de la population mondiale). A eux deux, Etats-Unis et Chine représentent plus de 40% des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

On peut aussi estimer que les Etats-Unis sont importants pour les négociations car **ils sont une grande puissance en mesure de contraindre le comportement des autres**. Il faut s'intéresser au dilemme de l'action collective. La participation des Etats-Unis est nécessaire mais pas suffisante : ils doivent ne plus être une force de blocage et prendre un rôle de leadership sur le dossier climatique. **Les Etats-Unis et la Chine sont les seuls Etats en capacité de faire respecter les engagements**

internationaux à la communauté internationale. Il faut alors d'abord saisir les particularités du problème du réchauffement climatique : certaines questions internationales peuvent être réglées par un petit nombre d'Etats mais d'autres questions ont la particularité de nécessiter la concertation d'un groupe d'Etats dans lequel la présence des grandes puissances est nécessaire mais insuffisante.

Le dilemme de l'action collective est issu des travaux de Mancur Olson (*Logique de l'action collective*, 1966). Le paradoxe est le suivant : **l'existence d'intérêts communs au sein d'un groupe conduira probablement plutôt à l'inaction collective.** Les acteurs sont rationnels et s'ils se comportent de manière rationnelle, ils ont de fortes chances de se décharger du coût de l'action collective sur les autres. En cas de grève dans une entreprise, les avantages accordés par le chef d'entreprise sont accordés à tous les salariés, grévistes ou non. Donc la plupart des individus ne vont pas avoir tendance à faire grève. Dans le cas de la lutte contre le réchauffement climatique, nous avons tous intérêt à s'engager dans cette lutte mais chaque Etat, en agissant rationnellement, va minimiser ses actions contre le réchauffement climatique pour éviter de subir des coûts politiques trop importants. C'est une **logique de « passager clandestin »**. Il y a donc une importance des incitations pour favoriser l'action collective par les pénalités et les rétributions individuelles à l'action.