relations internationales

MANUEL DE DIPLOMATIE

sous la direction de
Thierry Balzacq
Frédéric Charillon
Frédéric Ramel

SciencesPo
LES PRESSES

Table des Matières

- 4e couverture
- Titre
- Copyright
- Liste des contributeurs
- Introduction - Histoire et théorie de la diplomatie
- Thierry Balzacq, Frédéric Charillon, Frédéric Ramel
- Le phénomène diplomatique dans l’histoire
- Réflexions théoriques sur la diplomatie
- Retour sur le concept de « diplomatie »
- À propos de ce manuel
- Première partie - Les vecteurs
- Chapitre 1 - La relation bilatérale
- Alice Pannier
- La conduite des relations bilatérales
  - Les relations entre chefs d’État et de gouvernement
  - Le rôle des ambassades
- Les autres acteurs politiques : parlements et partis
  - Les entreprises
  - La société civile
- Les relations bilatérales et le contexte multilatéral
- Qualifier les relations bilatérales
  - Les relations bilatérales privilégiées
  - Les relations bilatérales conflictuelles
  - Les limites de la qualification
- Chapitre 2 - La diplomatie multilatérale
- Franck Petiteville, Delphine Placidi-Frot
- L’historicité de la diplomatie multilatérale
- L’adaptation des appareils diplomatiques des États au multilatéralisme
- L’omniprésence des négociations multilatérales dans les relations internationales
- Chapitre 3 - La paradiplomatie

Stéphane Paquin
Le concept de paradiplomatie en débats
Intensité du phénomène
Constitution et gouvernements non centraux
Quel type d’acteurs internationaux ?
Chapitre 4 - Diplomaties de clubs et de groupes
Christian Lechervy
Quelques raisons pour travailler en groupesrestreints et informels
Une praxis durable
Se réunir informellement pour réfléchir et agir en toute confidentialité
Le format restreint comme expression de la puissance
Des partenariats à géométrie variable
Se regrouper informellement pour être plus influent
Chapitre 5 - De la communication à la diplomatie publique et digitale
Brian Hocking
La diplomatie dans un monde complexe
Analyser la diplomatie numérique
Les méthodes diplomatiques dans l’ère digitale
Effets sur les structures et les institutions diplomatiques
Rôles et compétences
Chapitre 6 - De la négociation à la médiation
Valérie Rosoux
Faut-il négocier ?
Quand faut-il négocier ?
Comment négocier ?
Chapitre 7 - Rituels et diplomatie
Thierry Balzacq
Qu’est-ce qu’un rituel ?
Le protocole, support et expression de l’ordre diplomatique
La poignée de main
Répercussions méthodologiques : l’importance de la situation

Deuxième partie - Les acteurs
Chapitre 8 - Les États et leur outil diplomatique
Christian Lequesne
Les origines de l’outil diplomatique
Design institutionnel
Le corps des diplomates
Les pratiques diplomatiques
Chapitre 9 - Les organisations intergouvernementales
Cédric Groulier, Simon Tordjman
De la représentativité comme enjeu à la représentation des OI pour elles-mêmes
    La représentativité comme vecteur de légitimité et objet de négociation
    La personnalité juridique des OI : une représentation contrainte d’elles-mêmes
Recueil et usage de l’information
    L’information comme condition de coopération
    Les usages prescriptifs de l’information
Les organisations internationales dans les processus de négociation
    Les OI et la négociation des normes
    Le poids des OI sur le cadrage et les modalités de la négociation
Chapitre 10 - Diplomaties supra-étatiques
Stephanie C. Hofmann, Olivier Schmitt
Le néofonctionnalisme et l’intégration des diplomaties nationales
Les approches principal-agent
Les pratiques diplomatiques et la régionalisation des diplomaties
L’autorité internationale
Chapitre 11 - Diplomaties sub-étatiques : régions, parlements et collectivités locales
Benjamin Puybareau, Renaud Takam Talom
Diplomatie sub-étatique : définition, trajectoire et instruments

- Qu’est-ce que la diplomatie sub-étatique ?
  - Diplomatie sub-étatique, paradiplomatie et protodiplomatie
  - Diplomatie sub-étatique, diplomatie parallèle et diplomatie à paliers multiples
- Diplomatie sub-étatique : trajectoire historique et principaux catalyseurs
- Diplomatie sub-étatique et diplomatie classique : entre complémentarité, rivalité et résilience
  - Entre rupture et conflit
  - Résilience et coopération
- Les diplomaties sub-étatiques : une diversité d’acteurs et d’instruments
  - La diplomatie des régions
    - Principaux acteurs et intensité de la diplomatie des régions
    - Les instruments
  - La diplomatie parlementaire des régions
    - Les canaux bilatéraux (groupes d’amitié, visites, rencontres)
    - Les canaux multilatéraux
  - La diplomatie des collectivités locales

Chapitre 12 - La diplomatie des acteurs non étatiques
Auriane Guilbaud
Constitution et érosion du monopole diplomatique régalien
Activités diplomatiques perpétuées et pratiques renouvelées
L’adaptation des diplomaties gouvernementales et les limites de la délégation sans souveraineté
Chapitre 13 - Individu et diplomatie
Pierre Grosser
L’anatomie de l’individu-acteur
Cognition, décision et émotion
Les individus qui comptent à l’international
Troisième partie - Les secteurs

Chapitre 14 - Diplomatie économique, diplomatie d’entreprise
Laurence Badel
Un outil économique et financier de domination
Un outil de la gouvernance mondiale : les enceintes multilatérales de la diplomatie économique
La diplomatie économique des émergents
Diplomatie d’entreprise versus diplomatie économique : une histoire à mettre en perspective
Chapitre 15 - La diplomatie culturelle
Marie-Christine Kessler
Les acteurs étatiques nationaux de la diplomatie culturelle
- Le cas particulier des régimes autoritaires
- Le cas de la France, exemple de diplomatie culturelle démocratique d’État
- Les modèles européens de diplomatie culturelle coopérative
- Le modèle américain de la diplomatie culturelle étatique masquée

Les acteurs internationaux
- Diplomatie culturelle et négociations internationales
- Aller au-delà du jeu national du soft power
- La culture comme un objet de pouvoir

Chapitre 16 - La diplomatie environnementale
Amandine Orsini
Le contenu de la diplomatie environnementale
Les règles du jeu de la diplomatie environnementale
Chapitre 17 - La diplomatie humanitaire
Élise Rousseau, Achille Sommo
Définition
« L’impératif d’humanité » : le fondement de la diplomatie humanitaire
Acteurs et pratiques diplomatiques
- Le CICR : un acteur incontournable de la scène humanitaire

Organisations non gouvernementales : deux approches humanitaires de la diplomatie
Les approches diplomatiques de l’humanitaire
Chapitre 18 - La diplomatie de défense
Frédéric Charillon, Thierry Balzacq, Frédéric Ramel
La diplomatie de défense : limites du concept, variations des pratiques
Ce que n’est pas la diplomatie de défense
La diplomatie de défense comme canal de dialogue militaire
La diplomatie de défense comme domaine d’expertise
Les problématiques théoriques : une inscription libérale
Diplomatie publique et soft power
Mise en place d’un champ international de sécurité collective par ses propres acteurs
Sociologie de la diplomatie de défense au XXIe siècle : fin ou réinvention du concept ?
De la défense à la sécurité globale ?
Diplomatie militaire sans militaires ?
Chapitre 19 - Les diplomaties de l’entertainment
Maud Quessard-Salvaing
Le modèle américain de diplomatie de l’entertainment au XXe siècle : une privatisation de la diplomatie publique au service des stratégies d’influence
Diplomatie et entertainment en temps de guerre(s) : les précédents du CPI et de l’OWI, la démocratie américaine en propagande
La concurrence des diplomaties culturelles européennes et la montée des propagandes fascistes de l’entre-deux-guerres à la seconde guerre mondiale
Entertainment et diplomatie publique de guerre froide : le modèle hollywoodien au service des stratégies d’influences américaines

- La diplomatie publique d’Edward Murrow durant les années 1960 : Hollywood sous influence
- L’explosion du bloc soviétique : l’impact des nouvelles technologies et de la culture de l’entertainment

Competing soft powers : diversification et globalisation de l’entertainment au service des intérêts diplomatiques du XXIe siècle

- Entertainment et celebrity diplomacy au service des opérations de smart power : les ambassadeurs non institutionnels du nation branding
- Sport diplomacy, célébrités et anti-diplomates ?
- L’entertainment mondialisé vs l’entertainment post-mondialisation : l’émergence de modèles de soft powers concurrents et la réaffirmation des États nations

Chapitre 20 - L’expertise internationale et la diplomatie d’influence
Nicolas Tenzer
Anatomie de l’expertise internationale
L’expertise à l’épreuve de la coordination
Les conditions d’une stratégie globale d’influence
L’expertise contre la désinformation
Conclusion - Les diplomates engloutis ?
Frédéric Ramel, Thierry Balzacq, Frédéric Charillon
Liste des sigles
Index
Table des documents
Bibliographie générale
Remerciements

Relations internationales

Thierry Balzacq, Frédéric Charillon et Frédéric Ramel (dir.)

MANUEL DE DIPLOMATIE

La pratique diplomatique a connu plusieurs mutations majeures : elle n'est plus l'apanage de l'État et de ses agents, elle use d'instruments d'une technicité croissante, elle investit de nouveaux territoires de négociation. Ces changements ont suscité un regain d'intérêt pour l'analyse de la scène diplomatique par de nombreuses disciplines, de la science politique des relations internationales à l'histoire, en passant par la sociologie.

Premier *Manuel de diplomatie* en langue française, cet ouvrage aborde toutes les dimensions de l'institution diplomatique au XXIe siècle, en la situant dans son évolution historique et en présentant ses aspects classiques comme ses nouvelles formes d'expression. Le livre s'organise en trois parties :

- vecteurs : bilatéralisme, multilatéralisme, négociation et médiation, nouvelles technologies de l'information et de la communication, diplomaties de clubs et de groupes, paradiplomatie, rituels et protocole ;
- acteurs : État, organisations intergouvernementales, régions (sub- et supra-étatiques), parlements et collectivités territoriales, individus ;
- secteurs : culture, entertainment, environnement, économie et entreprise, expertise, défense et humanitaire.

Thierry Balzacq est professeur de recherche de la Fondation Francqui et titulaire de la Chaire Tocqueville en politiques de sécurité à l'Université de Namur en Belgique.

Frédéric Charillon est professeur des Universités en science politique à l'Université de Clermont Auvergne (UCA).

Frédéric Ramel est professeur des Universités en science politique à Sciences Po.

SciencesPo
LES PRESSES

9 782724 622904

ISBN 978-2-7246-2292-4

24,50€

Manuel de diplomatie

Manuel de diplomatie

Sous la direction de
Thierry Balzacq
Frédéric Charillon
Frédéric Ramel

SciencesPo
LES PRESSES

SciencesPo
LES PRESSES

Catalogage Électre-Bibliographie (avec le concours de la Bibliothèque de Sciences Po) *Manuel de diplomatie* / sous la direction de Thierry Balzacq, Frédéric Charillon, Frédéric Ramel. – Paris : Presses de Sciences Po, 2018.
ISBN papier 978-2-7246-2290-4
ISBN pdf web 978-2-7246-2291-1
ISBN epub 978-2-7246-2292-8
ISBN xml 978-2-7246-2293-5

RAMEAU :
– Diplomatie : Manuels d'enseignement supérieur

DEWEY :
– 327.2 : Diplomatie

La loi de 1957 sur la propriété intellectuelle interdit expressément la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit (seule la photocopie à usage privé du copiste est autorisée).
Nous rappelons donc que toute reproduction, partielle ou totale, du présent ouvrage est interdite sans autorisation de l'éditeur ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC, 3, rue Hautefeuille, 75006 Paris).

© Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2018.

Liste des contributeurs

Laurence BADEL, professeure d'histoire contemporaine, Université Paris-1 Panthéon-Sorbonne

Pierre GROSSER, professeur agrégé d'histoire, Sciences Po Paris

Cédric GROULIER, maître de conférences en droit public à l'institut d'études politiques de Toulouse

Auriane GUILBAUD, maîtresse de conférences en science politique, Université Paris-8

Brian HOCKING, professeur émérite de relations internationales à l'Université de Loughborough et chercheur associé au programme d'études diplomatiques de l'institut Clingendael à La Haye aux Pays-Bas Stéphanie C. HOFFMANN, professeure à l'Institut des hautes études internationales et de développement (IHEID) de Genève Marie-Christine KESSLER, directrice de recherche émérite, CNRS, Paris-2 Panthéon-Assas

Christian LECHERVY, ambassadeur, secrétaire permanent pour le Pacifique (2014-2018)

Christian LEQUESNE, professeur de science politique, Sciences Po Paris

Amandine ORSINI, professeure de science politique, Université Saint-Louis de Bruxelles

Alice PANNIER, assistant professor of international relations and European studies, Paul H. Nitze School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University Stéphane PAQUIN, professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP), directeur du Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec (GERIQ) Franck PETITEVILLE, professeur des universités en science politique, institut d'études politiques de Grenoble Delphine PLACIDI-FROT, professeure des universités en science politique, Université Paris-

Sud Benjamin PUYBAREAU, doctorant en science politique, chaire Tocqueville en politiques de sécurité, Université de Namur/Sciences Po Paris Maud QUÉSSARD-SALVAING, maître de conférences en civilisation nord-américaine, Université de Poitiers, chargée de recherche à l'Irsem Valérie ROSOUX, maître de recherche au FNRS et professeure de science politique, Université catholique de Louvain Élise ROUSSEAU, doctorante en science politique à la chaire Tocqueville en politiques de sécurité, Université de Namur Olivier SCHMITT, associate professor au Center for War Studies, University of Southern Denmark Achille SOMMO PENDE, doctorant en science politique à la chaire Tocqueville en politiques de sécurité, Université de Namur Renaud TAKAM TALOM, doctorant à la chaire Tocqueville en politiques de sécurité, Université de Namur Nicolas TENZER, chargé d'enseignement à Sciences Po Paris, ancien chef de service au Commissariat général du plan, auteur d'un rapport au gouvernement sur l'expertise internationale comme outil de politique extérieure Simon TORDJMAN, maître de conférences en science politique à l'institut d'études politiques de Toulouse

Introduction

Histoire et théorie de la diplomatie

Thierry Balzacq, Frédéric Charillon, Frédéric Ramel

À en croire Martin Wight, « le système diplomatique est l'institution centrale des relations internationales » (Wight, 1979, 113 ; Hocking, 2016, 67-78). Cette caractérisation souscrit, en creux, à une approche fonctionnaliste de la diplomatie. Pour Wight, en effet, la diplomatie est l'instrument nécessaire à la stabilisation des rapports entre États. Le problème d'une conception fonctionnaliste, c'est qu'elle accentue ce que fait la diplomatie au détriment de ce qui la constitue en tant que telle. En d'autres termes, l'erreur consiste à prendre une fonction, quelle qu'elle soit, pour l'identité ou la nature de la diplomatie.

Qu’est-ce que la diplomatie ? Le terme a une extension large, mais l’essentiel a trait aux relations internationales. Dans l’*Encyclopédie Larousse*, on en trouve plusieurs déclinaisons. La diplomatie désigne, premièrement, l’« action et [la] manière de représenter son pays auprès d’une nation étrangère et dans les négociations internationales » ; ensuite, elle renvoie à la « politique extérieure d’un pays, d’un gouvernement » ; enfin, la diplomatie est la « branche de la science politique qui concerne les relations internationales ». Elle réfère donc au moins à trois réalités distinctes : elle est à la fois une activité particulière, un secteur d’intervention de l’État et une sous-spécialisation de la science politique. Mais le mot peut aussi servir à désigner, au sein de la fonction publique, la *carrière* consacrée à représenter un pays ou l’*ensemble des personnes* qui relèvent de cette fonction. Il nous reste à reconnaître l’usage ordinaire du terme. On parle, dans ce cas, de diplomatie pour faire référence, souvent métaphoriquement, au tact et à l’habilité censés définir l’action diplomatique. Ici, le terme s’applique à tout comportement ou attitude qui correspond à cette manière de se conduire. On verra néanmoins plus loin que l’étymologie du concept révèle une tout autre histoire.

Ce manuel vise à délimiter le champ particulier de la diplomatie, à partir d’un examen de sa nature et de ses fonctions. À ce titre, on accordera à différents usages du terme une importance contextuelle, le contenu variant d’un chapitre à un autre. Dès lors, l’objet de cette introduction est de préciser davantage l’identité du concept « diplomatie », notamment en le situant dans son rapport à la politique étrangère. Cette introduction procède en trois parties. Dans un premier temps, elle retrace l’évolution historique de pratiques définies comme diplomatiques, en prenant le contre-

pied des récits conventionnels qui privilégient la Grèce comme point d'ancrage. Notre lecture est en rupture avec l'approche la plus répandue dans la littérature (Berridge, 2015), mais elle reflète les derniers travaux d'archives sur l'histoire de la diplomatie. L'introduction nous mène, ensuite, aux débats autour des questions relatives à la théorisation de la diplomatie. Le tout débouche, enfin, sur un examen renouvelé du concept de « diplomatie », tant pour préciser davantage sa nature que son contenu, lesquels en fondent l'entreprise disciplinaire.

Le phénomène diplomatique dans l'histoire

Quand ils cherchent à en capter l'évolution, les textes sur la diplomatie débutent souvent par une omission : les normes, institutions et instruments (protocole, note et traité, etc.) de la diplomatie existaient bien avant les périodes grecque ou florentine qui les accaparent. En effet, pendant près de deux mille ans (c'est-à-dire entre 2500 et 609 av. J.-C. environ)[1], le Proche-Orient ancien a connu des échanges dont la forme s'apparente à ce qui est saisi actuellement sous le nom de diplomatie. Par conséquent, les recherches récentes sur l'histoire de la diplomatie plaident pour une reconnaissance de la diversité de ses origines, voire son décentrement (Sharlach, 2005). Cohen (2001) postule, par exemple, qu'il existe une « grande tradition » de la diplomatie qui va de la période mésopotamienne à l'époque romaine, en passant par la Grèce antique. À l'appui de sa thèse, Cohen souligne que l'on peut déceler d'un point historique à l'autre – certes, avec des variations plus ou moins notables – une série d'idées, de normes, de pratiques et de rôles structurant les rapports entre

entités politiques, parfois souveraines, lesquelles caractérisent encore aujourd'hui les interactions diplomatiques (Weinfeld, 1993). Une telle réorientation de l'histoire de la diplomatie fait précéder les formes classique et moderne (encore appelées européennes par certains) d'une touche proche-orientale qui, à maints égards, renouvelle la lecture qui était faite des deux autres jusque-là. Il s'agit, dans ce qui suit, de préciser comment.

La diplomatie du Proche-Orient ancien désigne un ensemble de normes, d'instruments et d'institutions sédimentés au cours du temps, grâce notamment aux pratiques des différentes dynasties qui se sont succédé dans ce qui constitue actuellement l'assiette territoriale de l'Irak. Des documents datant de 2500 av. J.-C. évoquent l'existence d'envoyés ou messagers des rois. On parle souvent, ici, de diplomatie cunéiforme, dans la mesure où le médium de communication est l'écriture du même nom mise au point en Basse Mésopotamie, entre 3400 et 3200 av. J.-C. Outre un système d'envoyés royaux, une langue (le sumérien) et une écriture partagées, la diplomatie cunéiforme comporte tout un réseau complexe de relations entre les rois liés par la fraternité, l'obligation de réciprocité, une forme embryonnaire de protocole, les bases d'une éthique de la négociation, l'échange des cadeaux et les rudiments d'une bureaucratie chargée de recevoir et d'attribuer des tâches à des envoyés, de gérer la correspondance et d'archiver les documents (Cohen, 2017, 22). Cependant, durant cette période, il n'y a pas en tant que telle d'immunité diplomatique. Les envoyés sont néanmoins protégés contre toute atteinte à leur intégrité physique.

Une partie importante des pratiques diplomatique du Proche-Orient ancien nous est parvenue grâce à des tablettes d'argile découvertes en différents sites. Deux

corpus en forment le noyau. Le premier, les Archives royales de Mari (1700-1670 av. J.-C.), a été mis au jour en Syrie. Dans celui-ci, les normes, outils et organismes chargés de la diplomatie s'épaississent. Par exemple, les envoyés sont désormais différenciés en fonction de leur rang. Certains sont de simples messagers alors que d'autres peuvent négocier et signer des traités au nom de leur souverain, ce qui en fait l'équivalent actuel des ambassadeurs plénipotentiaires. Ces deniers sont reconnus, dans les textes, comme les représentants des rois et reçoivent à ce titre les honneurs dus aux souverains dont ils sont les mandataires. Certains de ces nouveaux diplomates résident sur le lieu de représentation pendant de nombreuses années. Il semble que cette période consacre aussi l'apparition des « lettres d'accréditation » et des « passeports diplomatiques ».

Les Archives d'Amarna, découvertes en Égypte, fournissent des enseignements supplémentaires[2]. La pierre angulaire du système d'Amarna, c'est l'émissaire, doté de talents diplomatiques exceptionnels. Les émissaires négociaient, au nom des souverains, différents types d'accords, aussi bien des mariages que des traités commerciaux. Les Archives confirment en même temps l'imbrication entre rituel et diplomatie, la réciprocité comme principe de base des interactions entre royaumes, le rôle prégnant du protocole dans la conduite des affaires diplomatiques et la place cruciale de l'échange des cadeaux à la fois dans la construction et dans la consolidation des liens diplomatiques.

La diplomatie classique renvoie tant à l'héritage de la Grèce antique[3] qu'à celui de la République romaine (509 à 27 av. J.-C.) et de l'Empire romain (27 av. J.-C. à 641 apr. J.-C., correspondant à la chute de l'Empire romain d'Orient). L'extraordinaire imbrication entre les

deux mondes, étayée par les travaux de Paul Veyne (2005), ne doit pas oblitérer l'identité singulière des processus diplomatiques d'un espace à l'autre. La diplomatie grecque de l'époque est, en quelque sorte, tournée essentiellement vers l'intérieur puisque sa préoccupation principale consiste à réguler les interactions entre les cités États. La diplomatie n'y est pas considérée comme une tâche importante de l'action du gouvernement. Les décisions concernant les rapports avec les autres entités se prennent en public. Par ailleurs, contrairement à la période mésopotamienne, la diplomatie de la Grèce classique se distingue notamment par un protocole très léger, voire inexistant. Les diplomates envoyés à Athènes ne sont pas protégés, et il n'est pas rare qu'ils soient exécutés.

Cela dit, la Grèce antique, surtout durant l'ère hellénistique, a contribué au développement ou au renforcement de certaines institutions diplomatiques. Par exemple, au VI^e^ siècle av. J.-C., Sparte invente le mécanisme d'alliance multilatérale afin de garantir la sécurité et de préserver la paix commune. Deux autres institutions singularisent le phénomène diplomatique de cette époque. D'une part, il y a le recours à l'arbitrage comme moyen de résolution des différends. D'autre part, s'impose l'appel au *proxenos*, citoyen de l'État dans lequel il réside, chargé de protéger les intérêts des citoyens de l'État dont il est le représentant. Mais le *proxenos* reste loyal à son État d'appartenance et non à celui dont il a accepté de défendre les intérêts auprès du sien. Enfin, il semble que le titre de *proxenos* ait souvent été porté de manière héréditaire (Gerolymatos, 1986).

En dépit de pratiques très lacunaires, la diplomatie de la Grèce antique a fourni au modèle romain un certain nombre d'éléments, notamment l'usage de

l’arbitrage dans la résolution des conflits. Mais la République romaine et l’Empire romain sont rarement associés à la diplomatie. On préfère relater leurs prouesses militaires. Ainsi, Harold Nicolson (1953, 14) affirme que les Romains n’ont pas développé de méthode diplomatique notable, à cause de leur tendance à privilégier la coercition militaire au détriment de la négociation sur la base des principes de réciprocité. Une telle position résiste peu à l’épreuve des faits, cependant. Si Rome est devenue un empire, elle le doit autant à son génie militaire qu’à son habilité diplomatique. Brian Campbell (2001) montre bien que, dans sa conquête de l’Italie, Rome, qui n’était alors qu’une petite cité du Latium parmi d’autres, a usé tantôt de la guerre, tantôt de la négociation pour densifier son réseau d’alliés. Et, dit-il, comment expliquer la loyauté indéfectible de nombreux alliés de Rome lors de l’invasion d’Hannibal (218-203), si ce n’est par le pouvoir de persuasion et de séduction de la République romaine ?

La diplomatie de la République ou celle de l’Empire est d’abord une affaire de contacts personnels. Sa formalisation reste fragile (Eilers, 2009). On notera néanmoins que la signature des traités, comme la déclaration de guerre, est soumise à un rituel scrupuleusement exécuté, présidé par le collège des Fétiaux (collège des prêtres de la Rome antique). Ledit rituel a pour fonction de s’assurer que les actes sont accomplis conformément aux prescrits religieux. En ce sens, la diplomatie de la Rome antique est placée sous l’autorité et la protection des dieux (Saulnier, 1980). Responsables devant le Sénat, les envoyés de l’État romain ont un droit d’initiative – limité – dans leurs transactions avec les entités étrangères. Le Sénat peut en effet détricoter tout ce qu’ils ont discuté ou scellé avec les États étrangers.

Les principales fonctions de la diplomatie romaine consignées par la littérature sont : la construction de la paix, le partage des butins de guerre, la signature des traités, la résolution des différends commerciaux et la régulation du commerce. Une telle variété d'échanges requiert l'usage d'une langue commune. Mais il n'y avait pas de langue diplomatique établie, même si le grec, et à certains égards le latin, avait tendance à être couramment usité en diplomatie. Par conséquent, dans la plupart des interactions avec l'étranger, les autorités romaines recouraient à des traducteurs.

La diplomatie moderne est tributaire de la Renaissance italienne (Fletcher, 2015). Mais on sait maintenant que la Renaissance italienne n'a pas inventé la diplomatie. En revanche, elle a introduit de nombreuses innovations, au niveau des acteurs, d'une part, et sur le plan de la conduite de la diplomatie, d'autre part.

Au niveau des acteurs, tout d'abord, la diplomatie moderne ne rompt pas radicalement avec le passé, mais elle prolonge et stabilise les avancées de la période médiévale. La figure de l'ambassadeur (*ambactiare* – « aller en mission »), par exemple, apparaît au XIII^{e} siècle en Italie ; mais elle porte en elle les traces de deux autres types d'envoyés jadis mandatés par différentes entités politiques pour communiquer les unes avec les autres : celle du nonce (*nuncius*) et celle du procurateur (*procurator*). Le nonce agit comme une « lettre vivante » (Queller, 1984, 201), en ce sens qu'il récite au destinataire le contenu du message confié oralement par l'expéditeur. Il ne peut sortir des termes rigoureusement stipulés par le mandat qu'il reçoit. Porteur de la volonté d'un autre, le nonce est un envoyé dont la marge de manœuvre est nulle. La distance entre les entités en interaction

rendait la tâche des nonces très laborieuse, puisque toute nouvelle information susceptible de le faire dévier du mandat reçu devait être confirmée par le mandataire. Ce qui, par conséquent, impliquait des allers-retours assez fréquents et une perte de temps considérable, notamment pour des situations exigeant une décision rapide. Dès le milieu du Moyen Âge, donc, une nouvelle forme de représentant se développe. Ce sont les procurateurs.

Contrairement au nonce, le procurateur jouit d'un droit d'initiative. Non seulement il peut négocier les termes d'un accord avec un souverain étranger, mais il est aussi habilité à conclure ledit accord au nom du souverain qui l'a mandaté. Le champ d'activité du procurateur s'étendait aux affaires privées. Par exemple, le conseiller de Frédéric II, Peter della Vigna, représenta l'empereur lors de son mariage avec Isabelle d'Angleterre en 1235. C'est donc avec Peter della Vigna et non avec Frédéric II qu'Isabelle échangea alliances et consentements.

L'usage du titre d'ambassadeur est, quant à lui, difficile à circonscrire, en tout cas au début. En effet, on appelait « ambassadeur » toute personne chargée d'une mission publique à finalité pacifique (Maulde la Clavière, 1892-1893). Ainsi, même des citoyens ordinaires pouvaient avoir leurs ambassadeurs auprès d'autres citoyens.

Pour nous, en réalité, le plus important concerne les circonstances qui entourent l'émergence de la figure de l'ambassadeur résident, entre le milieu du Moyen Âge et le xv^{e} siècle. La fréquence et la densité des échanges, d'une part, et la durée des missions, d'autre part, ont convaincu les souverains que la résidence était le moyen le plus efficace et sans doute le plus économique pour permettre à l'ambassadeur de

conduire sa mission. De plus, la résidence permettait à l'ambassadeur de se soustraire à l'attention permanente, et donc à l'interprétation de ses moindres faits et gestes, qui accompagnait souvent les envoyés *ad hoc*. Les principales fonctions dévolues à l'ambassadeur durant cette période impliquent la collecte et la transmission des informations à son souverain et la fonction de représentation cérémonielle, par exemple à l'occasion d'un mariage, d'une naissance ou d'un décès. À noter, cependant, que l'ambassadeur vénitien ne disposait pas toujours d'un droit d'initiative. En effet, il lui était souvent demandé de noter les termes de la discussion, les intentions de l'autre partie et de les transmettre à Venise. Aucune décision de sa part ne pouvait intervenir avant l'avis formel de Venise. En d'autres termes, il semble, en pratique, qu'en fonction des circonstances, l'ambassadeur résident s'apparentait tantôt à un nonce, tantôt à un procurateur.

Sur le plan de l'organisation matérielle, la diplomatie moderne a favorisé la diffusion de nouvelles institutions et de pratiques inédites. Parmi les avancées éminentes de cette période, on peut en retenir quatre. *Primo*, si jusqu'au XVI^e^ siècle, il suffisait de prêter serment sur un traité pour que ledit serment soit reconnu comme valide, dès le XVII^e^, la ratification (signature et apposition d'un sceau sur le document) devient la norme. *Secundo*, on assiste à la généralisation des lettres de créance (c'est-à-dire du document signé par le souverain mandataire qui le confie au nouvel ambassadeur afin qu'il le transmette au chef d'État ou de gouvernement du pays hôte)[4]. *Tertio*, l'organisation de grandes conférences « multilatérales » s'impose comme mécanisme privilégié pour régler les problèmes internationaux les plus urgents (exemples : le congrès

de Cateau-Cambresis de 1559, le congrès de Westphalie de 1643-1648, le congrès de Vienne de 1815, le congrès de Paris de 1856, le congrès de Berlin de 1878). Enfin apparaissent des chancelleries capables de conduire les relations diplomatiques de manière continue et le système des immunités se consolide.

Au cours de cette période, la France, devenue l'une des puissances dominantes de l'Europe, contribue à professionnaliser les pratiques diplomatiques, à un point tel que l'on peut parler d'un système diplomatique à la française à côté du système italien hérité de Venise. En 1626, le cardinal Armand de Richelieu met sur pied un ministère des Affaires étrangères pour tenter d'articuler les différentes politiques du royaume avec l'étranger. Par la suite, le français devient la *lingua franca* des échanges diplomatiques. Le point culminant de cette codification des pratiques est la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, signée le 18 avril 1961[5].

Réflexions théoriques sur la diplomatie

Longtemps considérée comme un champ dénué de spécificité vis-à-vis notamment de la politique étrangère, l'étude de la diplomatie a souffert d'une prise en compte théorique limitée. Ce déficit de théorisation est également soutenu par l'attitude anti-théorique d'un segment important de l'un des publics destinataires des études diplomatiques : les diplomates eux-mêmes. Mais dans les deux cas, au fond, il semble que le problème réside dans le désaccord sur le sens et les fonctions de la théorie. Pour nous, la théorie doit permettre d'analyser, parfois de décrire avec un

supplément d’information ou d’expliquer ce qu’est la diplomatie et comment elle opère, à la fois dans la longue durée et dans le quotidien. La théorie peut aussi favoriser une ambition plus réflexive de la part des diplomates, en interrogeant leurs pratiques, en les comparant à celles des autres, dans l’espace et dans le temps. Si la modestie, le charme et le tact doivent caractériser le diplomate (Nicolson, 1939, 126), le retour critique sur ses mots et ses actes devrait faire partie de ses qualités. La théorie est l’un des instruments, peut-être le plus efficace, qui y mène. De manière plus disciplinaire, la théorisation de la diplomatie peut servir à mieux spécifier les rapports entre les études diplomatiques et les autres branches du savoir en relations internationales, au premier chef desquelles la politique étrangère et, dans une certaine mesure, la défense et l’économie.

Dans la littérature, les débats actuels découlent d’une difficulté partagée : l’explosion des activités et des acteurs que l’on qualifie ou que l’on juge de diplomatiques pose la question des frontières ou de ce qui est typique du phénomène. Le débat n’est pas nouveau, mais depuis les années 1980, il a tendance à structurer les choix faits par les uns et par les autres concernant le centre de gravité de la théorisation en études diplomatiques. Un groupe, dans lequel on retrouve Nicolson et Berridge par exemple, situe la diplomatie dans l’environnement des rapports de sécurité interétatiques. En ce sens, la diplomatie s’occupe d’abord, voire exclusivement, de haute politique. L’autre groupe prend le contre-pied de cette approche, en postulant que la diplomatie est beaucoup plus extensive que ne le laissent entendre les tenants d’une approche de la haute politique. Elle couvre non seulement les questions de sécurité, mais aussi, au moins, les enjeux commerciaux et culturels (cf.

Langhorne, 2004 ; Lee et Hudson, 2004 ; Hocking, 1999). Et, à ce titre, le nombre d'acteurs impliqués déborde le cadre de la diplomatie traditionnelle dominée par les diplomates mandatés par les États.

Au vrai, il ne faut pas une sagacité démesurée pour constater que les activités relatives à la diplomatie ont explosé et que le nombre d'acteurs qui y sont associés est lui aussi en croissance régulière (Kerr et Wiseman, 2017, 1-18). Mais cela ne résout pas la question de la théorie diplomatique. Certes, on peut examiner le rôle de ces nouveaux acteurs et la manière dont ils transforment ou pas le champ ou la perception de l'activité diplomatique. De même, on peut analyser méticuleusement, comme s'y attache la troisième partie de ce manuel, les différents secteurs de la diplomatie (économique, humanitaire, etc.). Mais la question de ce qu'*est* la diplomatie reste entière.

Pour préciser davantage la spécificité de l'activité diplomatique, laquelle pourrait servir de support à la théorisation, plusieurs auteurs ont fait quelques suggestions, avec des niveaux de pertinence variables. Certains proposent de faire ressortir ce qui constitue l'activité principale du diplomate. Les recherches portent, pour l'essentiel, sur deux fonctions : la représentation et la négociation. Par exemple, en écho à Richelieu qui définissait ce que l'on nomme maintenant diplomatie comme une négociation permanente, William Zartman (2008) considère que la négociation est au cœur de l'activité du diplomate. Partant, étudier la diplomatie équivaut à examiner les mécanismes de négociation (Schelling, 1966 ; Petiteville et Placidi-Frot, 2013 ; Rosoux, 2013, 795-821). La fonction de négociation relève en réalité d'une activité plus large : la communication. En effet, quand il ne vise pas à trouver un terrain d'entente entre parties, le diplomate travaille à éviter que des désaccords ne se

transforment en conflits ou, plus en amont, à réduire la possibilité de tels désaccords. Quand elle n'est pas minée par la propagande, une des tâches dévolues à la diplomatie publique n'est-elle pas, justement, de fluidifier les rapports entre acteurs du système international en créant les conditions favorables à la communication des intentions des uns et des autres ? Pour Paul Sharp (1999), à la communication, il faut ajouter la représentation pour comprendre ce qui distingue la diplomatie des autres pratiques du système international. Car le diplomate agit et parle au nom d'un souverain, dont il représente les intérêts et l'identité. Dans ce contexte, la diplomatie est un outil d'ajustement, puisque c'est à travers elle que les acteurs investis d'intérêts et d'identités différentes en viennent à construire intersubjectivement, dira-t-on, une compréhension mutuelle. En un mot, « la diplomatie est démarquée par l'aliénation », la gestion de l'altérité (Der Derian, 1987, 96 ; cf. aussi Constantinou, 1996).

D'autres chercheurs tentent, quant à eux, de saisir le quotidien du diplomate et ses effets supposés ou réels sur la structuration de l'ordre mondial. Par exemple, Geoffrey Wiseman (2015), Vincent Pouliot et Jérémie Cornut (2015) invitent à s'intéresser aux pratiques des acteurs afin de mieux tracer comment leurs activités permettent de comprendre certains contours du système international.

En somme, la théorisation de la diplomatie oscille entre la quête d'une essence et l'étude de micropratiques, parfois en vue d'une montée en généralité, parfois pour saisir *hic et nunc*, à travers une description dense à la Geertz, ce que fait le diplomate (Barber, 2016 ; Lequesne, 2017 ; Neumann, 2012). Dans tous les cas cependant, aucune de ces initiatives théoriques n'a encore débouché sur une réelle

caractérisation de ce qui distingue la diplomatie d'autres activités. En effet, négocier, communiquer, représenter sont des fonctions que l'on retrouve couramment dans d'autres secteurs d'activité, tant publics que privés. La diplomatie se retrouve donc confrontée au même risque que les études stratégiques il y a quelques décennies. On en connaît hélas l'issue : une dilution et une perte de consistance du concept de stratégie devenu un signifié protéiforme.

Retour sur le concept de « diplomatie »

Comment sortir de cette impasse ? Peut-être en recourant à l'étymologie du concept de « diplomatie » (Leira, 2016, 28-38)[6]. Jusqu'ici, en effet, nous avons employé ce terme de manière ouverte, par transposition des pratiques à un terme qui n'existait pas dans son usage actuel. Nous ne sommes pas les seuls à recourir à un tel artifice. La plupart des textes procèdent de la sorte, mais l'erreur est de s'en contenter. Et elle est courante. Dans ce cas, engager une réflexion sur les contours distinctifs de la diplomatie peut être périlleux.

Le terme « diplomatie » est d'origine grecque, et à double usage. D'une part, en tant que verbe – *diploo* –, il renvoyait à un double pliage et, d'autre part, en tant que nom – *diploma* –, il désignait, tout au long du Moyen Âge, des documents officiels pliés d'une manière singulière et qui conférait à leur porteur des droits et des privilèges. À la Renaissance, les *diplomas* sont associés à des actes du pape. En particulier, un *diploma* est une lettre de nomination papale. Ces lettres sont écrites par un clerc que l'on appelle un *diplomatarius*. L'ensemble des méthodes nécessaires à

la vérification de l'authenticité de ces documents sera identifié, dès la fin du XVII^e siècle, sous le vocable *diplomatica*. C'est d'ailleurs dans ce sens que le mot fait irruption pour la première fois dans le *Dictionnaire de l'Académie française* de 1762.

Durant la même période, on assiste de manière concomitante à une extension du terme *diploma*. Non seulement il continue de renvoyer à des documents attribuant des privilèges à certains individus, mais le terme *diploma* en vient progressivement à désigner également, par une série d'associations peu commodes à démêler, la collection de documents officiels et de traités conclus entre différents souverains. Ainsi, parce qu'il s'inscrit dans le contexte des traités entre entités souveraines, l'adjectif dérivé de *diploma*, diplomatique, sera associé aux activités des envoyés d'un souverain auprès d'une autre cour. D'où le lien entre activité diplomatique, d'une part, paix, guerre et alliance, d'autre part.

Une évolution formellement similaire à celle expérimentée par le terme *diploma* s'est emparée de la notion de corps diplomatique. Si, au XVII^e siècle, le corps diplomatique est analogue au corps du droit des gens, dès le milieu du XVIII^e, il commence à désigner l'ensemble des ministres accrédités auprès d'une cour (Leira, 2016, 31). Enfin, le terme « diplomatie » fait son entrée dans l'édition de 1798 du *Dictionnaire de l'Académie française* et signifie « Science des rapports, des intérêts de Puissance à Puissances ». Dans le dictionnaire *Webster* de 1817, la diplomatie est abordée de manière plus large, puisqu'elle couvre désormais « les coutumes et règles des ministères publics, les formes de négociation ; le corps des ambassadeurs et des envoyés ». À peu de chose près, la définition de la diplomatie telle qu'elle nous est

parvenue. En somme, outre les variations conceptuelles rythmées par les soubresauts de l'étymologie, on peut souligner que la diplomatie s'inscrit dans un domaine pratique distinct : celui de la guerre, de la paix et des alliances. En d'autres termes, celui de la politique. À cet égard, tout ce que l'on qualifie exagérément de nouvelles « diplomaties » (humanitaire, culturelle ou autres) sert d'abord ces objectifs premiers de la diplomatie.

Qu'en est-il alors de son rapport à la politique étrangère ? Certaines ambiguïtés institutionnelles n'offrent aucun secours à qui voudrait les différencier. À l'International Studies Association (ISA), il y a bien une section spécialisée d'analyse de la politique étrangère, laquelle est arrimée à la revue *Foreign Policy Analysis*. En plus, il y a une section sur les études diplomatiques. Ce découplage est surprenant quand on sait combien il est difficile de faire reconnaître une section autonome à l'ISA. En réalité, à notre avis, diplomatie et politique étrangère évoluent à des niveaux distincts mais complémentaires. La politique étrangère se situe à un niveau méta. Elle formule les objectifs que la diplomatie exécute. Certes, la diplomatie est de l'ordre des moyens et des instruments. Mais elle participe aussi de la forme que prennent les interactions. Un mauvais ambassadeur peut faire dérailler des années de relations sereines. Ainsi, la diplomatie concerne l'ensemble des instruments et des pratiques à travers lesquels les acteurs, pas seulement les États, entretiennent, coordonnent et réalisent leurs identités, intérêts et valeurs.

À propos de ce manuel

Dans le champ des relations internationales, les études diplomatiques font l'objet d'un fort regain d'intérêt récent, tant académique que pratique. L'élargissement de la scène diplomatique aux acteurs sociétaux mais aussi aux puissances émergentes ne peut constituer le seul facteur explicatif. D'autres paramètres doivent être pris en considération. À titre non limitatif, on peut souligner plusieurs vecteurs :

– la diversification des répertoires d'action dans un environnement marqué par les préoccupations liées à l'image et à la réputation (*branding*) favorise l'essor de la diplomatie publique ;

– la résonance de cette diplomatie avec les dispositifs de lutte contre le terrorisme ;

– la pression de la contrainte budgétaire sur les politiques publiques oblige à redéfinir les conditions de l'action diplomatique ;

– l'essor des technologies de l'information et de la communication associé à la sophistication des moyens de navigation numérique interroge le travail diplomatique ;

– la prise en compte des émotions et des affects afin de rendre intelligible l'activité diplomatique ;

– le développement des organisations intergouvernementales, notamment régionales, entraîne la formation de nouveaux espaces diplomatiques, ceux de la coopération inter-organisationnelle et de l'inter-régionalisme.

Tous les secteurs d'intervention diplomatique (de la sécurité au commerce en passant par la finance, la culture ou l'environnement) sont influencés par ces recompositions. Contrairement au marché anglophone qui a vu la publication de plusieurs ouvrages de référence, culminant dans le *Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (2013), le marché français reste fragmenté en termes d'offres. Ce livre constitue donc, à

notre connaissance, le premier manuel de diplomatie en langue française. La question de l'adaptation des outils diplomatiques (classiques ou modernes) irrigue l'ensemble. Si la dimension diplomatique dans les relations internationales est traitée dans de nombreux ouvrages, elle ne fait pas l'objet d'un examen spécifique. Les ouvrages existants portent plutôt sur le métier de diplomate, plus rarement sur la sociologie de ce métier (rapport au ministère de Loriol, Piotet et Delfolie publié chez Hermann en 2013). D'autres abordent un aspect particulier de la diplomatie, par exemple la négociation (Petiteville et Placidi-Frot, 2013). Cela dit, la plupart des textes de référence accordent une place importante à la diplomatie. Dans le *Traité de relations internationales* (Thierry Balzacq et Frédéric Ramel, 2013), par exemple, plusieurs facettes de la diplomatie sont abordées (histoire diplomatique, analyse des conflits, négociation internationale, diplomatie publique, politique étrangère, etc.). Mais qu'ils soient plus ouverts, comme les *Handbooks* et les *Traités*, ou concentrés sur une thématique, ces textes présupposent souvent une bonne connaissance des relations internationales.

Ce manuel de diplomatie a une ambition plus ciblée et tous les chapitres occupent un registre identique : il s'agit de fournir une *introduction* aux études et à la pratique de la diplomatie. En termes prosaïques, il offre un premier contact avec la diplomatie. Le manuel se déploie au diapason des premiers cycles universitaires, mais sa lecture ne nécessite pas une formation de base en science politique et/ou en relations internationales. Elle requiert en revanche une dose de curiosité intellectuelle et une certaine culture générale.

Le manuel est organisé en trois parties. La première examine à la fois les environnements au sein desquels se pense et se construit la diplomatie et les différentes

configurations qu'elle peut revêtir, du bilatéralisme ou multilatéralisme en passant par les nuances intermédiaires possibles (diplomatie de clubs et de groupes, paradiplomatie, etc.). De plus, elle étudie les supports de la diplomatie, là aussi, depuis les plus classiques (la négociation, les rituels et protocoles) jusqu'aux nouvelles technologies de l'information et de la communication. La deuxième partie se concentre davantage sur les acteurs qui participent à la diplomatie. Elle couvre donc non seulement les États, mais aussi les acteurs sub et supra-étatiques. Elle confirme combien la double pression des entités sub-nationales et des organisations internationales et non gouvernementales a transformé radicalement la tâche des diplomates étatiques. Mais elle complète ce diagnostic par des données originales. Ici, par exemple, le rôle des parlements occupe une place centrale dans la mesure où il pose la question du juste équilibre entre, d'une part, la discrétion (ou secret) – un des attributs traditionnels de la diplomatie – et, d'autre part, la transparence – une exigence de certains nouveaux acteurs du système international. Enfin, la troisième partie examine différents secteurs diplomatiques. L'objectif n'est pas de dresser un inventaire de toutes les incarnations du phénomène diplomatique. Il consiste à tester l'hypothèse selon laquelle la diplomatie change de nature en fonction des secteurs. Au total, sept secteurs sont ainsi analysés : l'économie, la culture, l'environnement, la défense, l'humanitaire, l'*entertainment* et l'expertise. Dans la conclusion, nous proposons une discussion des défis auxquels est confrontée la diplomatie contemporaine. Le manuel suggère quelques méthodes pour les négocier avec succès.

Bibliographie commentée

BARBER Brian, *What Diplomats Do. The Life and Work of Diplomats*, Lanham (Md.), Rowman and Littlefield, 2016.

Le livre examine les parcours types de diplomates à travers les choix et les contraintes fonctionnels qui sont les leurs. Il discute du rôle du diplomate non seulement en se focalisant sur son rang, mais aussi sur le contexte de son action (ambassade, siège d'une organisation, etc.). Des sections importantes concernent la place du diplomate en situation de crise.

COHEN Raymond, WESTBROOK Raymond, *Amarna Diplomacy. The Beginning of International Relations*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 2000.

Le périmètre du livre est plus large que la question de la diplomatie. En partant des textes d'Amarna, son intérêt est justement de faire ressortir comment se construisaient les rapports entre unités politiques au Moyen-Orient ancien, en examinant le poids de la géographie, les relations commerciales et le renseignement.

CONSTANTINOU Costas M., *On the Way to Diplomacy*, Minneapolis (Minn.), University of Minnesota Press, 1996.

Le livre a une ambition de relecture, voire de déconstruction, de ce qu'est la diplomatie à travers une étude philosophique du rapport entre théorie et pratiques diplomatiques. C'est donc une lecture postmoderniste de la diplomatie.

EILERS Claude, *Diplomats and Diplomacy in the Roman World*, Leiden, Brill, 2009.

Une entrée détaillée de la diplomatie dans la Rome antique.

FLETCHER Catherine, *Diplomacy in Renaissance Rome. The Rise of the Resident Ambassador*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

Même s'il existe des chevauchements entre une partie du contenu de cet ouvrage et le précédent, le livre de Fletcher apporte un éclairage original sur le développement et la consolidation de la figure de l'ambassadeur résident.

LEQUESNE Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2017.

Cet ouvrage offre une approche ethnographique de la diplomatie comme vocation, comme pratique et comme institution. Son terrain est le Quai d'Orsay. Examinant les luttes bureaucratiques, politiques et idéologiques, l'ouvrage permet d'entrevoir l'évolution du rôle de la France dans le monde.

NEUMANN Iver B., *At Home with the Diplomats. Inside a European Foreign Ministry*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2012.
À bien des égards, l'intuition de cet ouvrage et sa méthode ont contribué à ouvrir la voie à une approche ethnographique des institutions en relations internationales. Son terrain d'étude est la Norvège.

SATOW Ernest M., *A Guide to Diplomatic Practice*, Londres, Longmans, Green & Co, 1922.
Un classique dans l'étude des règles, normes et conventions qui structurent l'activité diplomatique. Le livre a été réédité plusieurs fois.

SHARP Paul, *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
Un des rares ouvrages à s'attaquer à la question de la théorisation en études diplomatiques. Il repose sur une extension de la conception de la diplomatie, qui est d'abord traitée sous l'angle de l'interaction et de la représentation.

---

1. La période couvre, en gros, un pan conséquent de l'histoire de la Mésopotamie, en particulier celui qui renferme la période des cités-États de Basse Mésopotamie jusqu'à la chute de l'empire Assyrien en 609 av. J.-C. Pour plus de détails, voir, entres autres, Grandpierre (2010) ; Roux (1995).
2. L'âge d'El Amarna est souvent associé à l'intervalle 1460-1220 av. J.-C.
3. En particulier les époques classique (fin du VI^e^ à IV^e^ siècle av. J.-C.) et hellénistique (IV^e^-I^er^ siècles av. J.-C.).
4. L'acceptation de la lettre de créance autorise l'ambassadeur à exercer ses fonctions dans le pays hôte. Si l'on considère l'étymologie du terme « créance » (du latin *credentia* – « confiance » ou « croyance »), on notera en outre que l'objectif de la lettre de créance est de permettre à l'ambassadeur de « trouver créance » auprès du pays hôte, c'est-à-dire d'être cru et traité comme étant une personne digne de confiance.
5. Complétée par la Convention de Vienne sur les relations consulaires de 1963.
6. Voir aussi Satow (1922).

Première partie

LES VECTEURS

Chapitre 1

La relation bilatérale

Alice Pannier

Les relations bilatérales constituent l'élément fondateur des relations internationales, ou, comme le suggère Thomas Gomart, « la forme élémentaire du jeu diplomatique » (Gomart, 2002, 65). La centralité des relations bilatérales peut être constatée sur le plan historique, stratégique et numérique. D'abord, sur le plan historique. La conduite des relations diplomatiques entre deux États par le biais de missions officielles commence au XVII^{e} siècle entre les monarchies européennes, et équivaut à ce que l'on qualifie de « diplomatie traditionnelle » ou de « vieille diplomatie ». Le congrès de Westphalie, en 1648, reconnaît un statut égal à tous les États souverains, dont la reconnaissance mutuelle passe par l'accueil d'agents consulaires étrangers. Cette diplomatie

bilatérale, principalement européenne, qui a prévalu jusqu'à la première guerre mondiale, était caractérisée par le rôle central des ambassades, un fort degré de secret dans les négociations, et le tissage de liens par les mariages entre les grandes familles gouvernantes, qui accompagnaient les rapprochements politiques. Les empires coloniaux puis la décolonisation ont ensuite entraîné le développement d'une multitude de relations bilatérales d'autres formes, entre l'Europe et le reste du monde.

La centralité de la relation bilatérale dans la diplomatie peut ensuite être abordée à travers son rôle stratégique, en ce qu'elle permet de promouvoir l'intérêt national et structure les négociations internationales. La diplomatie bilatérale, par le biais des ministères des Affaires étrangères, ambassades et consulats, reste en effet le meilleur outil pour la poursuite des intérêts d'un État, que ce soit par le commerce et les investissements, la promotion de l'image et de la culture d'un pays, ou pour communiquer avec les diasporas. La relation bilatérale est par ailleurs une étape importante pour aborder les négociations internationales, puisque les intérêts communs se construisent d'abord au niveau bilatéral afin de pouvoir constituer des coalitions et mettre en avant ces intérêts plus efficacement dans les négociations multilatérales. Le rapport bilatéral tend à être privilégié lorsque les acteurs y voient un avantage tactique, comme le précise Manon-Nour Tannous (Tannous, 2017). Ainsi, la relation bilatérale est souvent abordée en elle-même comme une interaction stratégique, un rapport de force où les acteurs sont mus par leurs intérêts propres plutôt que par une volonté inclusive. Tout l'enjeu des relations bilatérales est alors de parvenir à poursuivre ces intérêts par la coopération, sans toutefois porter atteinte à sa

souveraineté ou à sa liberté d'action (Devin, 2013, 93-94).

Du fait de leur centralité historique et stratégique, les relations bilatérales sont également au centre des relations internationales sur le plan numérique. Si les relations multilatérales ont gagné en diversité et en intensité dans la seconde partie du XX^{e} siècle, et plus encore depuis les années 1990, et ont fait l'objet d'une attention accrue de la part des auteurs de relations internationales, les relations bilatérales restent à ce jour l'échelon privilégié des accords conclus internationalement. L'Organisation des Nations unies (ONU) a ainsi recensé entre 1990 et 1999 la signature de plus de 5 000 traités bilatéraux. Ceux-ci couvrent les domaines économique et financier, politique, militaire, etc. Aujourd'hui, les traités commerciaux comme le Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) ou le Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), la sortie prévue du Royaume-Uni de l'Union européenne et la fragilisation des grandes alliances militaires semblent confirmer la tendance identifiée par Newman, Thakur et Timan en 2006 d'une « crise » du multilatéralisme, et d'un renforcement relatif du bilatéralisme dans le système international (Newman *et al.*, 2006).

Ce chapitre aborde pour commencer la conduite des relations bilatérales, en présentant le rôle des différents acteurs, officiels ou non, qui y participent. Il examine ensuite les liens entre le niveau bilatéral et le niveau multilatéral dans les relations internationales contemporaines. Enfin, il s'intéresse à la « qualification » des relations bilatérales et montre pourquoi une typologie est difficile à établir tant les relations bilatérales se caractérisent par leur caractère complexe et changeant.

La conduite des relations bilatérales

Les missions diplomatiques et les traités internationaux sont les fondements institutionnels des relations bilatérales. Les États sont en effet dans une situation de « relation diplomatique » dès lors qu'ils peuvent communiquer entre eux de manière permanente et sans obstacles. Le maintien de ces relations diplomatiques dépend d'un accord entre lesdits États. Au-delà de la simple capacité de communication, la plupart des relations bilatérales sont davantage structurées autour des relations entre chefs d'État et/ou de gouvernement, des ambassades, des acteurs privés et des relations entre les sociétés civiles.

Les relations entre chefs d'État et de gouvernement

Les visites officielles rythment les relations bilatérales. Elles peuvent impliquer les ministres des Affaires étrangères et éventuellement des ministères techniques tels que la Défense ou l'Économie. Les visites d'État impliquent le chef d'État et constituent le plus haut niveau de contact diplomatique entre deux États. Elles sont accompagnées d'un ensemble de cérémonies et durent généralement plus d'une journée. En dessous des visites d'État se situent les visites officielles (ou visites de travail), qui peuvent impliquer le chef d'État (monarque, président, etc.) ou de gouvernement (Premier ministre, chancelier, etc.). Les sommets bilatéraux impliquent également les chefs d'État et de gouvernement et ont la particularité de se tenir de façon régulière, selon une périodicité établie par les partenaires impliqués. Les pays européens ont multiplié les sommets bilatéraux (annuels ou biennaux) qui servent notamment aux pré-négociations en amont

des sommets de l'UE. Outre les pays voisins et/ou alliés, il existe de nombreux cercles de partenariats donnant lieu à des rendez-vous au sommet, tels que les partenariats globaux, partenariats stratégiques et dialogues politiques de sécurité entretenus par un État avec des régions particulières.

Sommets et visites remplissent des fonctions variées. Par exemple, ils permettent d'envoyer des signaux diplomatiques quant à l'importance de la relation bilatérale en question, de consolider la relation, de faire avancer les dossiers qui ne peuvent pas ou plus être traités au niveau des ambassades et de signer des déclarations et/ou accords contraignants (traités ou accords intergouvernementaux concernant le commerce, la coopération technique, etc.).

Du fait du rôle structurant de ces rencontres pour les relations bilatérales, plus que pour n'importe quel autre type de relation internationale, on insiste sur l'identité et sur le rôle des chefs d'État et de gouvernement, et sur la qualité de leurs relations interpersonnelles. Celles-ci sont considérées comme affectant directement la teneur des rapports bilatéraux et les avancées possibles en termes de coopération ou de règlement des contentieux. C'est particulièrement le cas dans l'étude des relations entre régimes démocratiques. Une perspective d'histoire diplomatique revient alors à étudier leurs rapports *via* les déclarations, gestes et symboles accompagnant les rendez-vous bilatéraux. Lorsque les archives diplomatiques sont ouvertes, on peut par ailleurs avoir accès aux notes préparatoires aux visites, ainsi qu'aux courriers. Les mémoires écrits par les chefs d'État et de gouvernement à la fin de leur(s) mandat(s) sont également une source d'information importante pour saisir la nature des rapports entre chefs d'État et/ou de gouvernement.

Le rôle des ambassades

Si l'identité des chefs d'État et de gouvernement pèse dans la balance pour marquer les grandes étapes (de progrès ou de recul) d'une relation bilatérale, le fonctionnement quotidien, routinier de celle-ci – et, de fait, la préparation même de ces « grands rendez-vous » – résulte du travail des diplomates et de l'ambassade. Pour mener ce travail, les ambassades sont organisées en différents services, par secteur d'activité. Ceux-ci sont placés sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères ou de ministères dits « techniques » (environnement, transport, enseignement et recherche, défense, santé, justice, culture, etc.). Ces services ont pour rôle de mettre en œuvre des politiques décidées au niveau national. Cependant, des rapprochements privilégiés dans des domaines précis de politiques publiques, résultant des échanges techniques, peuvent également à leur tour permettre d'identifier des nouvelles pistes de coopération entre les pays concernés.

Historiquement, le premier domaine d'action des ambassades a été l'économie et le commerce. Dès le XVI^e^ siècle, le consul avait pour mission – outre de protéger les ressortissants de son pays à l'étranger – de « fournir des informations sur tout ce qui pouvait faciliter ou entraver le commerce » avec son pays de résidence (Kessler, 2012, 341). À la fin du XIX^e^ siècle, le volet économique est ensuite revenu à l'ambassadeur. Il devient alors responsable de la négociation des traités bilatéraux qui se multiplient dans les domaines commercial et économique, particulièrement dans le contexte des colonies. Les secteurs concernant les intérêts des entreprises sont divers : exportations, infrastructures, transports, communications. Comme l'explique Kessler, en France, les relations entre

intérêts politiques et économiques ne sont pas sans poser problème dans les échanges avec les anciennes colonies : les « réseaux Foccart » durant les années 1960 étaient caractérisés par des liens interpersonnels et la poursuite d'intérêts communs entre représentants français (diplomates), présidents dictateurs africains et hommes d'affaires français d'entreprises comme Elf ou Total, menant à quelques « errements » de la part des ambassades françaises. Les années 1970 ont ensuite connu, sur le plan national, la libéralisation de l'économie et, sur le plan international, la mise en place de régimes internationaux pour réguler le commerce a limité le champ d'action des États, pour qui les seuls accords économiques encore négociables bilatéralement concernent les régimes politiques sans économie de marché, ou très fragiles. En outre, aujourd'hui, les entreprises internationalisées mènent leur propre « diplomatie », qui échappe bien souvent au contrôle politique national (cf. *infra*). Les relations bilatérales entre les États *via* leurs ambassades ont donc perdu de la centralité dans le domaine économique.

Le deuxième principal champ d'action des ambassades concerne la coopération politico-militaire et les services secrets. Outre les échanges économiques, la collecte d'informations (par exemple sur la situation politique ou sécuritaire locale) a toujours constitué l'une des missions principales des ambassades. Or, internet et les médias en continu fournissent à présent une bonne partie des informations qui étaient traditionnellement transmises par les ambassades vers l'État qu'elles représentent. Cette fonction des missions diplomatiques n'est toutefois pas devenue obsolète : des agents des services de renseignement opèrent dans toutes les ambassades, qu'ils soient identifiés comme tels ou

agissant incognito, sous une couverture de « conseiller culturel » ou « attaché humanitaire », par exemple. En outre, s'il y a aujourd'hui plus d'information aisément disponible, il y a également plus de coopération entre États, et le rôle des missions militaires est notamment de favoriser la coopération internationale sur les questions de sécurité et de défense. En fonction du degré d'approfondissement de la relation, l'attaché militaire ou attaché de défense peut être accompagné d'une équipe composée de représentants de chaque armée ainsi que des agences chargées de l'acquisition d'armement.

Les ambassades jouent enfin un rôle important dans les relations, la promotion culturelle et la coopération universitaire. Cela peut passer par la mise en place d'instituts nationaux offrant accès à des activités culturelles, à des cours de langues ou à des bourses d'études. Dans ce domaine, l'action est généralement menée de pair avec des acteurs de la société civile (cf. *infra*).

Les autres acteurs politiques : parlements et partis

Les canaux diplomatiques bilatéraux ont traditionnellement trois fonctions principales : représenter, informer, négocier et coopérer. Hormis la représentation officielle, les ambassades n'ont, aujourd'hui, plus le monopole de ces activités. Au-delà des diplomates, les acteurs des relations bilatérales incluent d'autres acteurs politiques, comme les parlements et les partis politiques (particulièrement depuis la création de l'Union européenne), les acteurs privés (entreprises), et la société civile.

Parmi les acteurs politiques, les parlements et les partis entretiennent des relations bilatérales avec des pays alliés, voisins et/ou membres des mêmes organisations internationales. Il existe par exemple des « groupes d'amitié » parlementaires avec à peu près tous les pays du monde, pourvu qu'ils disposent d'un Parlement. L'objectif de ces groupes interparlementaires est de tisser des liens avec les autres parlementaires mais également de contribuer au rayonnement national et d'influencer, dans la mesure du possible, les politiques menées par les autres États. Outre les groupes d'amitié, il existe également des groupes de travail interparlementaires à vocation plus spécifique, comme le « groupe de travail parlementaire franco-britannique sur la coopération de défense ». Les commissions nationales spécialisées (par exemple, « Finance », « Affaires sociales », « Défense ») organisent également des visites chez leurs équivalents étrangers à des fins d'information. Les parlementaires nationaux sont donc également alliés aux diplomates dans la défense des intérêts de leur pays, ce qui passe par des actions de *lobbying* auprès de leurs homologues, en vue de peser sur les décisions politiques du pays partenaire (Rozental et Buenrosto, 2013).

Les partis politiques, enfin, entretiennent des relations bilatérales et des partenariats, particulièrement au sein de l'Union européenne et du Parlement européen, mais pas uniquement. Il est de coutume, par exemple, pour les grands partis politiques français d'assister aux Conventions des partis politiques américains (Drouhaud, 2004). Les partis politiques peuvent, par ailleurs, entretenir des relations avec des gouvernements étrangers. Par exemple, Nicolas Lebourg (2016) a examiné les ressorts des relations entre le Front national et le régime russe de Vladimir Poutine.

Les entreprises

Si les rapports entre les ministères et acteurs politiques structurent et encadrent les relations bilatérales, l'étude des acteurs officiels ne doit pas cacher la multiplicité des liens transnationaux qui fondent les relations entre deux États. Il convient alors de se pencher sur les attaches entre les sociétés, à travers les acteurs privés. Les entreprises peuvent avoir un intérêt commercial dans un pays, parce qu'elles y exportent des biens ou services et/ou y possèdent des filiales. Comme on l'a vu plus haut, cet intérêt peut, dans le cas des entreprises nationalisées, être équivalent à « l'intérêt » de l'État, notamment dans le secteur de l'armement et de l'énergie. Des contrats peuvent être annulés et des sanctions économiques bloquer les exportations vers un État avec lequel les relations politiques sont conflictuelles. En 2015, la France a obtenu l'annulation du contrat de vente de deux porte-hélicoptères Mistral à la Russie pour se conformer aux sanctions européennes consécutives à l'intervention de la Russie en Ukraine en 2013.

En dehors de ces cas spéciaux, les entreprises ont gagné en autonomie dans tous les secteurs, et même les petites et moyennes entreprises sont amenées à produire à l'étranger ou à exporter, ce qui leur donne un poids croissant dans les relations bilatérales, et dans toutes les régions du monde. Les États peuvent soutenir ces entreprises, par le biais de leurs chambres de commerce qui fournissent une expertise, des ressources et des réseaux aux entreprises désireuses d'exporter. Les visites officielles peuvent également être l'occasion de faciliter l'accès au marché étranger, notamment par le transport groupé d'une délégation de chefs d'entreprise. À leur tour, les entreprises sont

amenées à faire du *lobbying* auprès des gouvernements et parlements étrangers, dans le but d'obtenir des contrats ou d'influencer en vue d'une législation favorable (régulations, normes). Cela peut passer par des actions de marketing et de communication, un soutien à des *think tanks* ou fondations, l'élaboration de coalitions avec des acteurs de l'État cible (acteurs politiques, entreprises, experts), l'entretien d'un réseau interpersonnel, etc.

La société civile

Les diasporas peuvent jouer un rôle important et spécifique dans les relations entre deux États. Ce rôle est généralement centré sur la mobilisation de la diaspora aux fins d'encourager une politique favorable du pays d'immigration envers le pays d'origine, à travers des actions de *lobbying*. En d'autres termes, les diasporas peuvent utiliser les mêmes moyens de pression que ceux dont disposent les autres acteurs non étatiques pour peser sur les relations bilatérales (plaidoyers, levées de fonds, mobilisation de réseaux). C'est le cas, par exemple, aux États-Unis où la politique multiculturaliste permet aux diasporas d'exercer une influence plus grande que dans d'autres pays. Le rôle des diasporas n'y concerne pas seulement Israël, qui capte l'attention des commentateurs, mais de nombreux autres États comme l'Inde. New Dehli se sert de la présence de deux millions d'Indiens aux États-Unis pour encourager les investissements économiques vers l'Inde, et plus généralement intercéder pour des politiques américaines favorables à l'Inde, par exemple l'arrêt des sanctions économiques qui ont fait suite aux essais nucléaires indiens en 1998.

Outre les diasporas, les groupes ethniques et communautés religieuses et linguistiques peuvent entretenir des relations dans les régions

transfrontalières. Ces relations, souvent en contexte postcolonial (Amérique latine, Afrique, Asie), peuvent être rendues difficiles par l'existence d'États distincts entretenant des relations politiques mauvaises, voire où le *statu quo* territorial est contesté (par exemple la région du Cachemire, disputée entre l'Inde et le Pakistan ; ou les relations entre la Russie et l'Ukraine).

À l'autre bout du spectre, les liens entre les populations peuvent faire l'objet d'une promotion par les acteurs politiques ou économiques et par la société civile. La coopération culturelle, universitaire, économique, sociale, etc. peut passer par des initiatives officielles bilatérales et la mise en place d'organismes semi-publics, ou d'initiatives privées ou associatives soutenues par les gouvernements et/ou les ambassades. Dans le cas franco-allemand par exemple, il existe un Office franco-allemand pour la jeunesse (OFAJ), créé avec le Traité de l'Élysée en 1963, pour organiser des échanges de jeunes et des jumelages de communes. Ce type d'initiative transnationale, que l'on peut qualifier de « parapublique », doit contribuer à tisser des liens entre les sociétés (Krotz et Schild, 2012). Cela étant, les effets de ces programmes sont difficiles à démontrer. Jean-Jacques Roche estime en effet que de tels programmes ont des effets limités, car l'on constate un faible « sentiment d'amitié » entre les citoyens français et allemands en âge d'avoir bénéficié de ces programmes bilatéraux. Les échanges répétés entre deux pays sont, de fait, bien souvent l'apanage d'élites internationalisées, comme en témoignent les réseaux bilatéraux d'échanges de personnalités d'avenir. Les *young leaders programs*, par exemple, existent entre de nombreux pays et visent à relier des acteurs du monde de l'entreprise, de l'université et de la fonction publique des deux pays concernés.

Ainsi, l'on constate que les relations bilatérales sont le résultat d'interactions entre de multiples acteurs, étatiques ou non, pouvant couvrir une variété de domaines des politiques publiques. Lorsque l'on étudie une relation bilatérale, « il convient d'éviter, à tout prix, de se limiter aux seuls échanges diplomatiques », comme le préconise Thomas Gomart, s'appuyant sur Jean-Baptiste Duroselle : « Les relations commerciales, les relations financières, les images que se font les deux peuples l'un de l'autre, les échanges intellectuels compris au sens large et, enfin, les problèmes de migration doivent être pris en compte » (Gomart, 2002, 66). En outre, on constate qu'il existe des interactions très fortes entre les représentants officiels, les autres acteurs politiques, les acteurs privés, les sociétés civiles. Il y a parfois une réelle imbrication entre ces acteurs qui peuvent, sur des sujets précis, se constituer en réseau, en coalition, pour défendre des intérêts et des idées au plan international ou, à l'inverse, se trouver en tension.

Les relations bilatérales et le contexte multilatéral

L'étude de la conduite des relations bilatérales ne saurait se faire sans prendre en compte la manière dont elles s'insèrent dans le cadre multilatéral des relations internationales contemporaines[1], que ce soit dans les négociations au sein d'organisations internationales ou dans les affaires régionales. En effet, comme l'a noté Richard Neustadt, « la réalité n'est pas bilatérale » (Neustadt, 1970, 5). D'aucuns considèrent que la multilatéralisation à l'échelle globale et l'européanisation à l'échelle régionale rendent les relations et négociations bilatérales superflues.

Cependant, nombreux sont ceux qui ont montré que ces échelles d'action internationale reposent en fait sur une multiplicité de relations diplomatiques bilatérales, dont l'importance est renforcée par la nécessité de coordonner les politiques. De fait, toute négociation multilatérale (par exemple, à l'ONU ou à l'Organisation mondiale du commerce – OMC) requiert des pré-négociations et la constitution de coalitions qui se font au niveau bilatéral. Ainsi, la relation bilatérale « s'avère toujours nécessaire [...] comme une condition indispensable du mode multilatéral » (Gomart, 2002, 66).

En retour, le multilatéralisme a pénétré toutes les activités des ministères des Affaires étrangères (il existe ainsi une Direction générale de la mondialisation au Quai d'Orsay), hormis les directions géographiques (par exemple, « Moyen-Orient », « Océanie ») qui maintiennent une activité principalement bilatérale. En Europe, l'intégration des politiques dans l'ensemble des secteurs a également multiplié les liens bilatéraux directs entre les ministères techniques. Ainsi, les relations bilatérales s'inscrivent le plus souvent dans un contexte multilatéral, que celui-ci soit régional ou sectoriel.

En fonction des enjeux, certaines relations bilatérales peuvent peser plus que d'autres. La relation franco-allemande, par exemple, est considérée comme la relation fondamentale au cœur de la construction européenne : elle influence le développement des institutions européennes et est elle-même enchâssée dans ce tissage institutionnel. Dans les affaires stratégiques, c'est le « couple » franco-britannique qui « compte » à l'ONU, puisque les deux partenaires sont à l'origine d'une large part des propositions de résolutions au Conseil de sécurité, et que leurs votes sont alignés dans 80 % des cas. D'autres relations

bilatérales peuvent être mobilisées de façon *ad hoc*, pour gérer des dossiers précis sur lesquels les intérêts sont alignés.

Les partenariats bilatéraux peuvent donc affecter les négociations à l'échelle multilatérale ; et en retour, des relations bilatérales fortes tendent à influencer les stratégies et prises de position nationales dans les arènes multilatérales. D'une part, une relation bilatérale considérée comme très importante (cf. *infra*, les « relations spéciales ») peut, dans une négociation multilatérale donnée, amener un gouvernement à prendre une position qui ne paraît pas conforme à « l'intérêt national », en vue de préserver ladite relation bilatérale. À l'inverse, une relation bilatérale conflictuelle peut avoir des effets de blocage sur des relations multilatérales : les relations exécrables entre la Grèce et la Turquie au sujet de l'île de Chypre ne cessent de mettre à l'épreuve la cohésion de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et le partenariat entre l'Union européenne et la Turquie.

Enfin, des enjeux multilatéraux peuvent entraîner des divergences et nuire aux relations bilatérales. Les négociations sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne entamées début 2017 montrent bien la centralité persistante des relations bilatérales en Europe et présentent de nouvelles difficultés pour la conduite de ces relations dans un contexte international changeant et en proie à d'âpres négociations. Les institutions multilatérales produisent donc des contraintes et opportunités particulières sur la conduite des relations bilatérales.

Qualifier les relations bilatérales

Comme on l’a aperçu dans la partie précédente, certaines relations bilatérales « comptent » plus que d’autres. Sur la base des éléments institutionnels communs à l’ensemble des relations bilatérales s’étend un éventail de relations possibles, des « amitiés » ou « relations spéciales » aux « inimitiés » et autres relations conflictuelles, en passant par une myriade de degrés de proximité possibles. Il ne suffit pas, alors, de parler d’une « relation bilatérale » en tant que telle ; il convient de la qualifier, de la caractériser. De fait, les relations bilatérales peuvent être pertinentes à un échelon général, ou sectoriel ; elles peuvent être symétriques ou asymétriques, de dépendance ou d’interdépendance, institutionnalisées ou non, consensuelles ou débattues, nouvelles ou anciennes, fondées sur des intérêts et/ou valeurs partagés ; et connaître des phases, des évolutions et des régressions pour l’ensemble de ces aspects, dont la liste ne saurait être exhaustive. C’est le rôle de la diplomatie que de déterminer quand, où et comment une relation bilatérale devient plus importante.

Les relations bilatérales privilégiées

Selon Helen Wallace, les relations bilatérales entre des gouvernements peuvent prendre au moins trois formes distinctes (Wallace dans Morgan et Bray, 1986, 136-155). À un premier niveau, deux gouvernements engagent un dialogue simplement du fait qu’il existe entre les deux pays des transactions qui impliquent, directement ou indirectement, les gouvernements. À un second niveau, deux États peuvent être « condamnés » à se consulter et à coopérer, parce que le volume et la complexité des transactions entre les deux pays sont tels que les deux gouvernements sont contraints d’apprécier explicitement leur relation bilatérale. Cela peut être dû à la proximité géographique, au volume de

biens et de services échangés, au nombre d'individus vivant dans l'un ou l'autre des deux pays, ou encore à une appartenance commune à une organisation internationale. Enfin, à un troisième niveau, le concept de « relation spéciale » peut être employé pour parler des relations considérées comme privilégiées par les gouvernements.

Fondées sur une proximité culturelle et/ou une histoire commune, les relations privilégiées – « couples » ou « relations spéciales » – sont les relations les plus abouties et les plus durables du système international. Elles sont identifiables lorsque ces qualificatifs sont employés à la fois par les gouvernements successifs, les médias et les populations. En principe, cela suppose que la préservation de ladite relation est jugée comme faisant partie de l'« intérêt national » et non vue comme un simple intérêt économique ou sécuritaire qui serait conjoncturel. Les « relations spéciales » tendent à être institutionnalisées : sommets réguliers, visites officielles fréquentes, travail quotidien et échange de personnel entre les administrations, le tout encadré par des accords intergouvernementaux, traités, protocoles. En principe, ce type de relation suppose un alignement général sur les questions politiques, diplomatiques, économiques, et sur des valeurs qui offrent un socle commun fort et durable, et permet de peser de concert dans les négociations ou la gestion des crises au niveau multinational. Ces relations sont également caractérisées par un grand degré de résilience en dépit des crises qu'elles peuvent traverser, et des alternances politiques.

L'exemple le plus connu est la relation entre la Grande-Bretagne et les États-Unis, dont le renforcement a résulté de leur gestion commune de la seconde guerre mondiale. Le caractère « spécial » de cette relation repose aujourd'hui sur des liens

extrêmement étroits dans les domaines militaire et de la sécurité internationale : forces armées, services secrets, industrie d'armement et dissuasion nucléaire. Le « couple » franco-allemand est un autre exemple de « relation spéciale », mais dont la teneur est principalement économique et politique, et dont l'origine diffère de la relation transatlantique puisqu'il s'agissait au contraire de se rapprocher pour favoriser la réconciliation après guerre.

Des « relations particulières » peuvent également exister entre les anciennes puissances coloniales et leurs anciennes colonies. En outre, à un degré moins exigeant que les « relations spéciales » se situent les « amitiés » qui peuvent être (semi-)institutionnalisées par des traités ou partenariats permettant une coopération approfondie dans certains secteurs. Ces « amitiés », en revanche, ne supposent pas un degré de consultation mutuelle ou de symbolisme, comme c'est le cas dans les « couples » et « relations spéciales ».

Les relations bilatérales conflictuelles

Comme les relations coopératives, les relations bilatérales conflictuelles connaissent une variété de degrés. On peut d'ores et déjà distinguer inimitié et rivalité. Dans les cas les plus exacerbés, la conflictualité tend à être partie constituante de la conception de la relation, non seulement en raison des enjeux politiques, économiques ou territoriaux qui sont à l'origine du conflit, mais également du fait d'une certaine représentation de l'autre parmi les élites et les populations. Le conflit est entretenu par la reproduction d'une image de l'autre qui est représenté comme un « ennemi » ; c'est-à-dire qu'il est vu comme constituant intrinsèquement une menace existentielle. Cela repose sur un discours mettant en avant des différences d'intérêts, de cultures, d'idéologies et/ou

d’identités considérées comme irréconciliables. C’est la bilatéralité, combinée à cette construction de l’autre comme ennemi, qui peut entraîner la « montée aux extrêmes » conceptualisée par Carl von Clausewitz, résultant potentiellement en la « guerre absolue ». L’on peut mentionner, parmi les exemples historiques, la guerre entre les Grecs et les Perses au v^e siècle av. J.-C., l’affrontement entre les puissances de l’Axe et les Alliés pendant la seconde guerre mondiale, ou encore les rapports entre URSS et États-Unis pendant les premières années de la guerre froide. Le « rival » doit être distingué de l’« ennemi », en cela qu’il permet une coexistence, mais avec une volonté de contraindre le comportement ou les gains de l’autre. Aussi, dans les cas moins exacerbés que les affrontements militaires, des relations bilatérales non coopératives peuvent reposer sur une situation de concurrence économique, comme c’est le cas actuellement entre la Chine et l’Inde.

Entre pays voisins, les relations bilatérales conflictuelles peuvent également être marquées par des séparations territoriales. Celles-ci prennent la forme de murs et/ou zones démilitarisées (par exemple, entre Israël et les territoires palestiniens, la république de Chypre et la zone de Chypre du Nord, ou encore la Corée du Sud et la Corée du Nord). Cela étant, des barrières peuvent également exister entre des États qui ne sont pas en situation de conflit, mais qui n’ont, collectivement ou individuellement, pas trouvé d’alternative pour la gestion des flux de personnes et de biens illégaux entre eux, par exemple entre les États-Unis et le Mexique, l’Inde et le Bangladesh, ou le Maroc et les enclaves espagnoles de Ceuta et Melilla. L’un des problèmes avec ce type de gestion des frontières est que les murs réduisent les incitations à la

coopération et empêchent de traiter sérieusement la source des problèmes, ce qui tend à aliéner un peu plus les voisins et peut entraîner davantage de risques et menaces sécuritaires.

La conflictualité tend à perdurer, là où la coopération est considérée comme fragile ; toutefois, toute relation bilatérale est sujette au changement. La résolution des conflits entre deux États passe souvent par l'intermédiaire d'un médiateur : organisation internationale, médiateur individuel, pays tiers. Toutefois, ce sont, là aussi, les relations directes entre les sociétés qui permettent généralement de parvenir à la réconciliation, c'est-à-dire de *transformer* la relation bilatérale. Ainsi, si la bilatéralité tend à renvoyer *de facto* à des conceptions binaires – à un spectre où s'opposent l'ami et l'ennemi, le partenaire et l'adversaire, l'allié et le rival, le soi et « l'autre » –, sortir de ce type de conceptions binaires pour parler de relations bilatérales conflictuelles permet de prendre en compte la malléabilité des relations bilatérales, et leur évolution.

Les limites de la qualification

S'il est nécessaire de caractériser les relations bilatérales dans un souci de précision, étant donné leur grande diversité, il faut souligner les limites de la qualification. La plupart des relations interétatiques ne sont pas aussi clairement caractérisées que celles que l'on peut qualifier en termes binaires. En effet, comme on l'a noté, les relations bilatérales sont fluides : tant qu'il y a relation, il y a coexistence entre conflit et coopération, et il y a potentiellement changement : l'apparence d'éternité qu'évoquent les terminologies « ami » et « ennemi » cache une réalité beaucoup plus dépendante des événements.

Dans une perspective de court terme, les relations bilatérales connaissent des fluctuations, en fonction des événements, des chefs d'État et de gouvernement, du contexte. Les crises internationales sont l'occasion de clivages ponctuels qui peuvent être très forts mais ne reflètent pas nécessairement la teneur routinière et persistante d'une relation bilatérale riche, comme l'a démontré la crise diplomatique franco-américaine de 2003 au sujet de l'invasion de l'Irak. La teneur des relations bilatérales dépend également des secteurs, étant donné que toute relation entre deux États suppose la coexistence de champs de conflits et de coopération.

Dans une perspective de long terme, nous avons souligné les enjeux de la transformation d'une relation de conflit en une relation pacifique. La France et l'Allemagne, par exemple, sont ainsi passées d'une conception mutuelle en tant qu'ennemis à un effort de réconciliation, menant *in fine* à l'une des relations bilatérales les plus approfondies dans le système international contemporain.

Le changement dans une relation bilatérale peut avoir lieu en sens inverse. Les relations, même lorsqu'elles sont structurées par des représentations diplomatiques et des échanges entre acteurs privés et sociétés civiles, peuvent cesser de manière nette en cas de crise majeure, généralement liée à un conflit interétatique ou à une guerre civile : c'est la rupture de relation diplomatique. Il s'agit d'une décision radicale et qui a pour conséquence qu'un des deux pays ne peut maintenir de mission diplomatique sur le territoire de l'autre. La rupture est le degré le plus élevé de crise diplomatique, et il arrive, dans les situations de guerre, que des États retirent ou rétrécissent leur mission diplomatique sans pour autant qu'il y ait rupture.

*

Il faut noter que, malgré le développement de la coopération multilatérale depuis la seconde moitié du XX^e siècle, les relations bilatérales restent au cœur de la diplomatie. On observe même un certain « retour au bilatéral » dans la période contemporaine. Cela s'illustre par exemple par une remise en question de l'ordre multilatéral par le Président américain Donald Trump, ou par la décision du Royaume-Uni de sortir de l'Union européenne. Ces phénomènes remettent les négociations et relations bilatérales au centre des relations internationales et des agendas de recherche, et mériteraient d'être étudiés plus avant.

Cela étant, comme on l'a montré dans ce chapitre, l'étude des relations bilatérales n'est pas aussi aisée qu'il y paraît. Il convient de distinguer la forme, le contenu et les dynamiques de chaque relation bilatérale, tant celles-ci sont variées, tout en se gardant d'opérer des qualifications strictes. Les relations bilatérales se montrent en effet remarquablement fluides et évolutives. Enfin, même dans l'étude d'un cas précis, il faut parler des relations bilatérales au pluriel – « des relations franco-allemandes » plutôt que de « la relation franco-allemande » – si l'on veut saisir ce qui constitue un ensemble de secteurs et d'acteurs, de situations de coopération et de conflit, différenciés et à plusieurs échelles.

Bibliographie commentée

DEVIN Guillaume, « Paroles de diplomates : comment les négociations multilatérales changent la diplomatie », dans Franck Petiteville, Delphine Placidi-Frot (dir.), *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 77-104.

Ce chapitre explore les distinctions et les recoupements entre la conduite de la diplomatie bilatérale et multilatérale, à partir des

pratiques de négociation des diplomates français.

GOMART Thomas, « La relation bilatérale : un genre de l'histoire des relations internationales », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 65-66, 2002, p. 65-68.

L'article offre la perspective d'un historien sur la place du bilatéral dans les relations internationales et des recommandations pour l'étude de ces relations, invitant à multiplier les points de vue et les échelles d'analyse.

HOCKING Brian, SPENCE David (eds), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002.

L'ouvrage étudie le rôle des ministères des Affaires étrangères au sein de l'Union européenne, offrant d'une part un cadrage général, et d'autre part des études de cas sur une douzaine de pays européens.

KESSLER Marie-Christine, *Les Ambassadeurs*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

Cet ouvrage est la référence sur le système diplomatique français : il couvre les aspects institutionnels, notamment le métier d'ambassadeur, mais également les différents secteurs de l'action des ambassades.

KROTZ Ulrich, SCHILD Joachim, *Shaping Europe. France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysee Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

L'ouvrage étudie de manière détaillée et conceptualisée le rôle historique et contemporain de la relation franco-allemande dans la construction européenne, et les effets de l'intégration régionale sur la relation bilatérale.

MORGAN Roger, BRAY Caroline (eds), *Partners and Rivals in Western Europe. Britain, France and Germany*, Adlreshot, Gower Publishing Company, 1986.

L'ouvrage offre une douzaine de chapitres qui analyse les relations entre les trois grands pays européens dans différents domaines (relations entre les élites, culture, etc.). Bien que daté, il offre des pistes sur la manière dont trois relations bilatérales différenciées peuvent être analysées.

NEUSTADT Richard, *Alliance Politics*, New York (N. Y.), Columbia University Press, 1970.

L'ouvrage analyse la relation bilatérale anglo-américaine au cours des années 1950-1960. En se basant sur son expérience dans l'administration du Président Truman, l'auteur étudie notamment

les divergences entre les deux pays lors des crises diplomatiques de Suez et Skybolt.

NEWMAN Edward, THAKUR Ramesh, TIMAN John (eds), *Multilateralism under Challenge ? Power, International Order and Structural Change*, Tokyo, United Nations University Press, 2006.

Cet ouvrage collectif examine la thèse d'une crise du multilatéralisme, qui donnerait lieu à une montée du bilatéralisme dans les relations internationales.

ROZENTAL Andrés, BUENROSTO Alicia, « Bilateral diplomacy », dans Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 229-246.

Ce chapitre de manuel nous donne une perspective générale sur la diplomatie bilatérale et s'intéresse particulièrement aux changements auxquels est confrontée cette fonction traditionnelle de l'État.

TANNOUS Manon-Nour, *Chirac, Assad, et les autres. Les relations franco-syriennes depuis 1946*, Paris, Presses universitaires de France, 2017.

Cet ouvrage propose une étude de cas approfondie et contrastée d'une relation bilatérale entre une puissance moyenne mondiale et une puissance régionale au cours de douze années de gestion de dossiers au Moyen-Orient.

VASSORT-ROUSSET Brigitte (ed.), *Building Sustainable International Couples in International Relations. A Strategy Towards Peaceful Cooperation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

Cet ouvrage collectif contient de nombreuses études de cas à travers le monde, qui reflètent la diversité des relations bilatérales, entre conflit et coopération, et les multiples acteurs et échelles de ces relations.

---

1. Voir le chapitre « La diplomatie multilatérale » dans cet ouvrage.

Chapitre 2

La diplomatie multilatérale

Franck Petiteville, Delphine Placidi-Frot

À peu près aussi ancienne que la diplomatie des États, la diplomatie multilatérale aborde aujourd'hui tous les enjeux internationaux : guerre et paix, droits humains, commerce, environnement, etc. *Stricto sensu*, la diplomatie multilatérale met en relation un minimum de trois États. En pratique, elle rassemble couramment des dizaines d'États (représentés par leurs diplomates et leurs délégations) et un nombre croissant d'acteurs non étatiques. La diplomatie multilatérale a longtemps été organisée sous forme de conférences *ad hoc*. Depuis la création de la Société des nations (SDN) puis de l'Organisation des Nations unies (ONU), elle s'incarne aussi beaucoup dans les organisations internationales. Protéiforme et

évolutive, elle demeure pourtant trop souvent délaissée par les études de relations internationales, malgré son ancienneté et son omniprésence sur la scène internationale.

L’historicité de la diplomatie multilatérale

La diplomatie de résidence moderne se développe en Europe lorsque les États ouvrent des ambassades (sous François I^er^ en France) et créent leurs premiers ministères des Affaires étrangères (1589 en France). D’emblée, cette diplomatie étatique naissante est confrontée à un exercice très multilatéral lors du règlement de la guerre de Trente Ans (1616-1648), qui a provoqué un vaste affrontement de puissances et dévasté l’Europe continentale. De fait, ce sont 194 délégations, représentant aussi bien les villes libres du Saint-Empire romain germanique que les grandes monarchies d’Europe, qui négocient les traités de Westphalie (1648). Aux XVII^e^ et XVIII^e^ siècles, les querelles dynastiques et les convoitises territoriales (de la France de Louis XIV notamment) continuent de déclencher des guerres incessantes. La diplomatie est alors régulièrement mobilisée pour inscrire dans les traités les conséquences territoriales de ces guerres. Cette pratique diplomatique prend la forme de vastes congrès : 80 délégations participent, par exemple, au congrès d’Utrecht (1712-1713), qui vise à régler la guerre de succession d’Espagne.

Un siècle plus tard, le congrès de Vienne (1814-1815), qui clôt les guerres napoléoniennes, réunit plus de 200 chefs de missions diplomatiques affluant de toute l’Europe. Ce congrès redessine la carte de l’Europe (la France, en particulier, est ramenée à ses

frontières de 1789) et institue la solidarité entre les monarchies d'Europe autour du principe dynastique qui avait été malmené par la Révolution et par l'Empire napoléonien. La diplomatie multilatérale à l'œuvre au congrès de Vienne est toutefois largement dominée par les quatre grandes puissances victorieuses de Napoléon (Angleterre, Prusse, Autriche-Hongrie, Russie). L'esprit du congrès de Vienne se prolonge ensuite dans le « Concert européen » – alliance entre ces quatre puissances à laquelle la France de la Restauration est conviée – qui donnera lieu à des rencontres régulières, notamment au niveau des ambassadeurs. Le Concert européen s'effrite dans la seconde partie du XIX^{e} siècle avec le retour des guerres en Europe (Crimée en 1854-1855, guerre de l'unité italienne en 1870, guerre franco-allemande en 1870) et s'effondre définitivement avec la constitution des alliances antagonistes (« Triplice » contre Triple-Entente) qui conduisent à la première guerre mondiale. Entre-temps, la diplomatie européenne tend à s'ouvrir au reste du monde avec les conférences de paix de La Haye (1899 et 1907), la seconde mobilisant notamment 44 États sur 57 États souverains à l'époque.

La diplomatie multilatérale reprend ses droits à la fin de la première guerre mondiale avec la négociation du traité de Versailles en 1919 : 70 délégués représentant 27 États y participent. Mais là encore, la négociation est dominée par les puissances victorieuses (Angleterre, France, Italie, États-Unis), d'autant que les pays vaincus (qui en paieront un prix très lourd, notamment l'Allemagne) en sont exclus. La diplomatie multilatérale de Versailles renoue donc avec la diplomatie de puissance malgré les nouveaux principes de diplomatie « morale » affichés par le Président Wilson.

Le traité de Versailles aboutit néanmoins à la création de la SDN, première organisation de sécurité collective de l'histoire, qui compte jusqu'à 60 États membres au début des années 1930. Affaiblie d'emblée par la défection des États-Unis (le Sénat américain n'ayant pas ratifié le traité de Versailles), la SDN révèle progressivement l'impuissance des démocraties européennes à contrecarrer les coups de force des États autoritaires et totalitaires pendant les années 1930. La SDN marque toutefois un moment important dans l'institutionnalisation de la diplomatie multilatérale. Alors que la diplomatie de conférences, de Westphalie à Versailles, était une diplomatie *ad hoc*, les États membres de la SDN négocient désormais dans les enceintes de celle-ci (Assemblée, Conseil) et y détachent des diplomates résidant au siège de la SDN à Genève. La diplomatie multilatérale s'incarne ainsi dans une diplomatie qualifiée parfois de « parlementaire », en tout cas institutionnalisée, dans le respect des règles édictées par le Pacte de la SDN, notamment l'égalité entre États membres et la règle de décision de l'unanimité.

La fin de la seconde guerre mondiale consolide l'institutionnalisation de la diplomatie multilatérale avec la création de l'ONU, de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI). La négociation qui préside toutefois à la naissance de ces organisations est toujours aussi hégémonique. En effet, la Charte des Nations unies, signée par les représentants de 50 États à l'issue de la conférence de San Francisco en juin 1945, a été rédigée pour l'essentiel par les États-Unis pendant la guerre (« Déclaration des Nations unies » soumise à la signature des États en guerre contre les puissances de l'Axe en janvier 1942), puis amendée lors de négociations

étroites avec le Royaume-Uni, la Russie et la Chine à la conférence de Dumbarton Oaks (1944).

L'histoire de la diplomatie multilatérale de 1815 à 1945 révèle ainsi deux caractéristiques essentielles : d'une part, les négociations sont surtout axées sur les enjeux de guerre et de paix, d'autre part, elles restent largement dominées par les grandes puissances. Ce qui change en revanche au XX^{e} siècle, c'est que la diplomatie multilatérale tend à se mondialiser au-delà de l'Europe et que, par ailleurs, elle s'institutionnalise en se déployant principalement dans les enceintes des grandes organisations internationales. Néanmoins, la guerre froide porte un coup d'arrêt à l'expansion de la diplomatie multilatérale, à l'ONU en particulier. En témoigne, dès les années 1950, la polarisation de l'Assemblée générale de l'ONU entre États affiliés au « camp occidental » et États inféodés au camp socialiste. Le Conseil de sécurité de l'ONU ensuite (qui passe de 11 à 15 membres au début des années 1960) cesse d'emblée d'être l'instance collégiale de résolution des conflits du monde prévue par la charte, et devient une arène de confrontation Est-Ouest : les vetos, notamment soviétiques (120 entre 1946 et 1989) et américains (63 sur la même période) sont régulièrement brandis par l'une ou l'autre puissance pour rejeter l'implication de l'ONU dans les conflits où elles sont impliquées. Sur toute la période de la guerre froide, l'Est et l'Ouest parviennent certes à collaborer à quelques exercices de diplomatie multilatérale (pour négocier le Traité de non-prolifération nucléaire en 1968 ou l'acte d'Helsinki en 1975 dans le cadre de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe). Sur l'ensemble de la guerre froide néanmoins, la diplomatie mondiale est assez largement empêchée. Parallèlement, la décolonisation, l'émergence des États

du tiers-monde et du Mouvement des non-alignés ajoutent un clivage Nord-Sud au sein de la diplomatie multilatérale à la suite de la conférence de Bandung (Indonésie, 1955), puis de la création du G77 en 1964 à Genève, qui se mobilise à l'Assemblée générale de l'ONU durant les années 1970, en faveur de l'instauration d'un « nouvel ordre économique international ».

Il faut donc attendre la fin de la guerre froide pour voir la diplomatie multilatérale reprendre tous ses droits à l'ONU. Le Conseil de sécurité, en particulier, réussit à renouer avec des pratiques collégiales sur des enjeux de sécurité majeurs, en réagissant vigoureusement à l'annexion du Koweït par l'Irak en 1990 (sanctions et légitimation du recours à la force par les États-Unis et leurs alliés début 1991) et en démultipliant l'implication de l'ONU dans des opérations de paix au début des années 1990 (avec toutefois des échecs dramatiques comme en ex-Yougoslavie et au Rwanda). Le Conseil de sécurité adopte désormais environ 80 résolutions par an, mais les blocages y réapparaissent dès que les grandes puissances divergent (lorsque l'administration Bush envahit unilatéralement l'Irak en 2003, par exemple, ou sur le conflit syrien, lorsque la Russie de Poutine utilise son droit de veto à douze reprises entre mars 2011 et avril 2018, pour protéger le régime de Bachar Al-Assad de toute résolution critique).

Les organisations internationales créées en 1944-1945 constituent pourtant toujours le socle fondamental de la diplomatie multilatérale contemporaine. L'ONU a vu presque quadrupler le nombre d'États membres entre 1945 (51) et aujourd'hui (193). La Banque mondiale et le FMI en réunissent presque autant (188). Depuis plus de soixante-dix ans, l'ONU est ainsi parvenue à survivre à

des décennies de guerre froide, de conflits et de crises, sans pour autant être condamnée à l'impuissance et en évitant le sort de la SDN. L'Assemblée générale de l'ONU a été à l'origine de très nombreux traités internationaux importants (en matière de droits de l'homme notamment), tout en adoptant quelque 300 résolutions par an qui, sur tous les enjeux de politique internationale, expriment les orientations majoritaires de la diplomatie multilatérale.

Par ailleurs, depuis la fin de la guerre froide, la diplomatie multilatérale se donne de plus en plus à voir dans des grandes conférences mondiales sur des enjeux autres que stratégiques : environnement, économie, aide au développement, droits humains. Ainsi, la conférence sur l'environnement et le développement des Nations unies organisée à Rio en 1992, où 178 États sont représentés, aboutit à l'adoption de la convention cadre sur les changements climatiques. À la même époque, plus de 120 États participent aux négociations du cycle d'Uruguay du General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), vaste exercice de diplomatie commerciale multilatérale, qui débouche en 1994 à Marrakech sur la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC, qui rassemble 164 États membres aujourd'hui). Et ce sont encore 189 États qui participent à la (quatrième) conférence mondiale sur les droits des femmes à Pékin en 1995.

Cette configuration de la diplomatie globale est désormais courante. En 2000, les 189 États membres de l'ONU adoptent les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ; à Paris, en décembre 2015, ce sont les 195 États parties à la convention des Nations unies sur les changements climatiques qui négocient un accord climatique mondial. La COP21 paraît ainsi une incarnation emblématique des transformations de la diplomatie multilatérale : un exercice de diplomatie

désormais planétaire, axé non plus sur un enjeu classique de *high politics* et pourtant désormais largement considéré comme tel, et qui a vu se mobiliser d'innombrables acteurs non étatiques (organisations internationales, réseaux scientifiques, ONG, entreprises, métropoles) dans le cadre d'une mise en scène médiatique globale de la négociation et de ses enjeux.

L'adaptation des appareils diplomatiques des États au multilatéralisme

L'essor de la diplomatie multilatérale a conduit les États à se doter progressivement – non sans réticences – de ressources administratives et humaines dédiées aux organisations internationales. Ce n'est en effet qu'à partir de la création de la SDN et de l'Organisation internationale du travail (OIT) en 1919 que les chancelleries diplomatiques procèdent à des ajustements et à des innovations bureaucratiques afin de s'adapter à une configuration de représentation et de négociation multipartite, permanente et de plus en plus institutionnalisée.

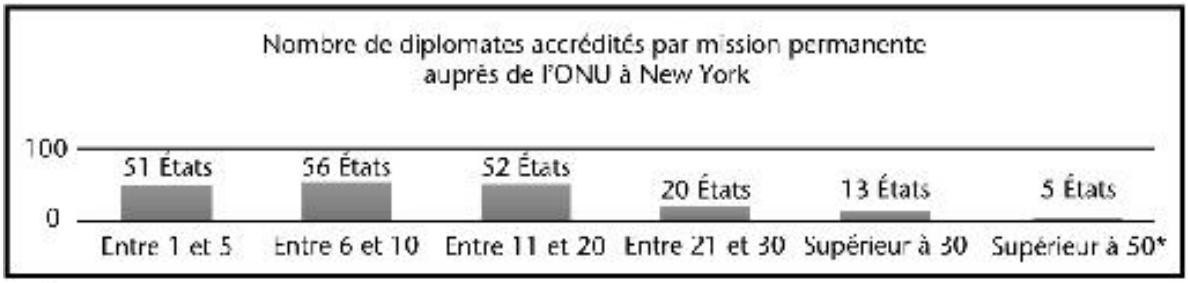
Les ministères des Affaires étrangères installent en premier lieu des services dédiés aux organisations internationales, dont l'évolution – tant terminologique qu'au sein des organigrammes – illustre la perplexité d'un certain nombre de chancelleries face à des pratiques diplomatiques inédites. Qu'ils s'intitulent « service des conférences », « direction des organisations internationales » ou « département de la gouvernance globale », qu'ils dépendent du « département des affaires politiques », de celui de « la mondialisation », ou qu'ils soient directement rattachés au ministre, ces

différents services visent à permettre aux États membres de tenter de coordonner et d'harmoniser la politique extérieure élaborée par l'exécutif à l'égard des organisations internationales concernées (dans les systèmes politiques fortement centralisés), et de coopérer avec les instances législatives (dans les régimes parlementaires). Ces structures administratives ont également vocation à interagir avec d'autres ministères considérés comme plus techniques (Justice, Éducation, Santé, Défense, etc.), voire à piloter certains supports administratifs nationaux (dispositifs de coordination interministérielle, agences indépendantes, collectivités territoriales, etc.).

En second lieu, les États membres ont tour à tour mis en place des représentations ou missions permanentes auprès des organisations internationales (équivalent multilatéral des ambassades bilatérales) afin d'y exercer les fonctions diplomatiques traditionnelles de représentation, d'information, et surtout de négociation. Certains États (comme la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie ou l'Union soviétique) n'avaient pourtant pas jugé utile d'établir de mission permanente auprès du siège de la SDN à Genève durant l'entre-deux-guerres, se contentant d'y envoyer des délégations lors des réunions du Conseil ou des sessions de l'Assemblée. Ces postes diplomatiques se sont toutefois rapidement avérés des rouages essentiels de la diplomatie multilatérale. Ils constituent en effet des avant-postes situés au cœur du processus décisionnel des organisations internationales puisque les représentants permanents sont appelés à siéger dans leurs instances exécutives suprêmes (Conseil de sécurité de l'ONU, Comité des représentants permanents – Coreper – de l'Union européenne, Conseil de l'Atlantique Nord de l'OTAN, etc.).

Les missions permanentes jouent également un rôle central dans la diplomatie de nombreux États dotés de ressources diplomatiques insuffisantes pour être déployées à l'échelle de la planète et qui concentrent ainsi leurs efforts sur les moyeux multilatéraux que constituent New York (où siègent notamment l'ONU et le PNUD[1]), Washington (Banque mondiale, FMI), Genève (bureau de l'ONU, CICR, HCR, OIT, OMC, OMS[2]), Vienne (AIEA[3], bureau de l'ONU, ONUDC, OPEP, OSCE[4]), Bruxelles (OTAN, Union européenne), Paris (OCDE, OIF, Unesco[5]) ou La Haye (Cour internationale de justice, Cour pénale internationale, Europol, Tribunal international du droit de la mer). La quasi-totalité des États s'investit désormais dans la diplomatie multilatérale, tant à l'échelle globale que régionale. Les disparités de ressources n'en demeurent pas moins flagrantes entre ceux qui disposent de moyens administratifs et humains leur permettant d'assurer une présence continue et reconnue au sein des différentes institutions multilatérales auxquelles ils appartiennent, et ceux qui doivent procéder à des arbitrages drastiques en sélectionnant les enceintes, les conférences et les réunions auxquelles ils doivent et/ou souhaitent participer, et les thématiques sur lesquelles ils doivent prioritairement s'investir. Lorsque les missions les plus étoffées – qui peuvent comprendre plusieurs dizaines, voire centaines de diplomates – s'apparentent à des ministères des Affaires étrangères en miniature, les plus petites reposent sur l'implication d'une poignée de diplomates (voir illustrations 1, 2 et 3, *infra*).

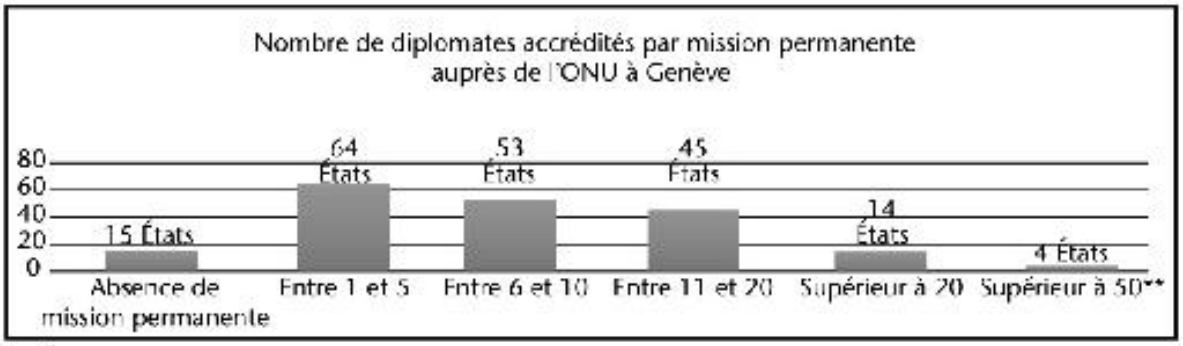
Illustration 1 – **Effectifs de la diplomatie multilatérale onusienne à New York**



* États-Unis, Russie, Chine, Allemagne, Japon (37 pour la France)

Source : United Nations (Protocol and Liaison Service), *Permanent Missions to the United Nations*, New York (N. Y.), United Nations, 306, juin 2016, ST/PLS/SER.A/306.

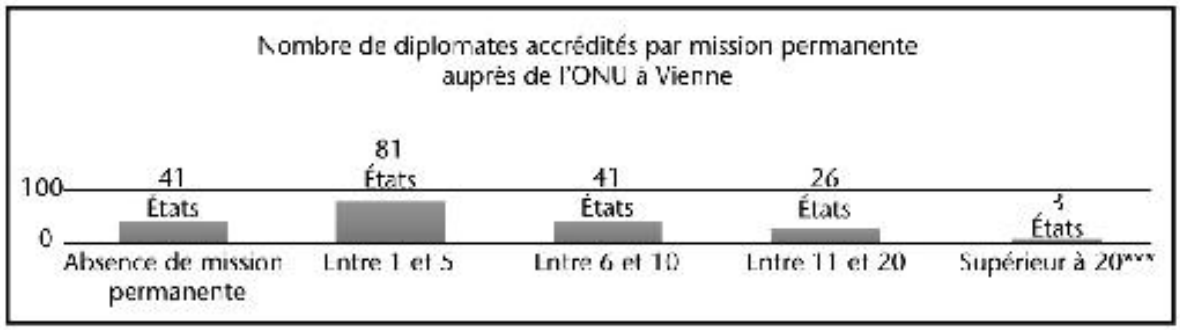
Illustration 2 – **Effectifs de la diplomatie multilatérale onusienne à Genève**



** États-Unis, Russie, Chine, Japon (20 pour la France)

Source : Office des Nations unies à Genève, *Missions permanentes auprès des Nations unies à Genève*, Genève, 115, 2017, ST/GENEVA/SER.A/115 disponible sur www.unog.ch/bluebook [consulté le 16 avril 2018].

Illustration 3 – **Effectifs de la diplomatie multilatérale onusienne à Vienne**



*** États-Unis, Russie, Autriche (5 pour la France)

Source : United Nations Office at Vienna, Permanent Missions to the United Nations (Vienna), Information Services for Member States, *Bluebook* www.unodc.org [consulté le 4 mai 2017].

Pour remédier à ces différentiels de ressources, certaines organisations multilatérales ont mis en place des structures de coordination informelles entre les petits États afin de faire émerger un consensus au sein du groupe, préalable à son examen ultérieur par l'Assemblée plénière et/ou le Conseil exécutif. Si tous les États membres se sont désormais pliés au format des missions permanentes, ils ont également réactivé la pratique ancienne des ambassadeurs itinérants (*ad hoc* ou *at large*), auxquels est désormais confié un mandat thématique (par exemple les droits des femmes, la liberté religieuse, la lutte contre les changements climatiques, le contre-terrorisme, les crimes de guerre, etc.).

En troisième lieu, les États ont également dû accompagner l'essor de la fonction publique internationale, corollaire de celui des organisations internationales. Les premières unions administratives mises en place durant la seconde moitié du XIX^{e} siècle ont eu recours à la mise à disposition de fonctionnaires nationaux détachés par les ministères techniques compétents des principaux États membres. À partir de la création de la SDN en 1919, les organisations internationales se sont dotées d'une fonction publique internationale neutre, impartiale, indépendante des États membres et agissant dans l'intérêt de l'organisation (voir le serment de loyauté instauré à la SDN en 1932, ou l'article 100 de la Charte des Nations unies). Que leur composition soit régionale ou globale, les organisations internationales ont toutes recours à des critères de répartition géographique équitable, calculés en fonction de la contribution financière des

États membres et destinés à garantir la diversité et la représentativité de l'administration internationale.

Les plus hauts postes de la fonction publique internationale font l'objet de convoitises et de transactions tacites de la part d'États soucieux de placer leurs ressortissants à des postes jugés stratégiques et considérant qu'ils pourront être davantage informés de ce qui se déroule au sein de l'organisation, que leurs intérêts y seront mieux défendus et qu'ils pourront y être plus influents. C'est ainsi que le FMI a toujours été dirigé par un Européen depuis sa création en 1944, cependant que la direction de la Banque mondiale échoit systématiquement à un ressortissant états-unien. Les principaux ministères des Affaires étrangères ont tour à tour créé des structures destinées à optimiser les candidatures de leurs ressortissants au sein de la fonction publique internationale et à faciliter le suivi des carrières (par exemple la Mission des fonctionnaires internationaux, créée en 1995 par le ministère français des Affaires étrangères). L'institutionnalisation de quotas genrés (*genderisation*, ou *gender-mainstreaming*) depuis les années 1990 a de surcroît contribué à féminiser les effectifs diplomatiques de pays parfois fort éloignés de la parité.

De plus en plus d'acteurs non étatiques (ONG, entreprises, groupes d'intérêt, lobbies, etc.) contribuent enfin à la diplomatie multilatérale des États, en participant de manière directe ou indirecte aux délégations officielles, aux négociations internationales, aux réunions en amont ou en aval, à l'élaboration des textes internationaux, ou en organisant des sommets parallèles aux grandes conférences internationales (voir chap. 12 par Auriane Guilbaud, « La diplomatie des acteurs non étatiques », p. 213). La technicisation croissante des négociations

multilatérales exige en outre la participation d'experts, étatiques ou non étatiques, à toutes les étapes du processus, au côté des diplomates et parfois même à leur place. Leur désignation revêt diverses formes et les lie plus ou moins aux États selon qu'ils sont nommés par eux ou choisis à titre personnel (voir chap. 9 par Cédric Groulier et Simon Tordjman, « Les organisations intergouvernementales », p. 163).

L'omniprésence des négociations multilatérales dans les relations internationales

La diplomatie multilatérale repose sur une pratique de négociations qui s'apparente à un processus de « gestion de la complexité » (Zartman, 2012). Pour cette raison, les négociations multilatérales sont souvent très longues : il a fallu huit ans de négociations pour conclure le cycle d'Uruguay du GATT (1994), huit années également pour aboutir à un accord climatique post-Kyoto (2015), neuf ans pour négocier la convention des Nations unies sur le droit de la mer (1982), et dix-sept ans pour élaborer la convention d'interdiction des armes chimiques (1993). Certaines négociations finissent d'ailleurs par s'enliser : le cycle commercial de Doha, lancé en 2001 et qui devait se clore en 2005, n'a toujours pas débouché sur un accord général après une quinzaine d'années de négociations à l'OMC. Les négociations peuvent aussi échouer de manière spectaculaire, comme lors de la conférence climatique de Copenhague en 2009 ou lors de la conférence de l'OMC de Seattle en 1999.

Une explication courante de la complexité des négociations multilatérales consiste à mettre en avant le nombre d'États impliqués. Un processus comme la

négociation climatique, qui implique que 195 États trouvent un accord sur la régulation mondiale du réchauffement climatique, est évidemment complexe. Rappelons toutefois que, depuis ses origines, la diplomatie multilatérale a mobilisé un grand nombre d'acteurs. La question de leur nombre n'est donc pas en soi un facteur rédhibitoire à la conclusion d'un accord multilatéral. Une autre explication souvent avancée du caractère parfois inextricable des négociations multilatérales est leur « sensibilité », leur multidimensionnalité et leur technicité. À l'OMC par exemple, les États négocient aujourd'hui sur des dizaines d'enjeux tarifaires, réglementaires et financiers, qui affectent tous les secteurs économiques des États membres (agriculture, industrie, services, etc.). On peut toutefois objecter que les négociations du passé sur les conséquences des grandes guerres portaient sur des enjeux (territoriaux notamment) non moins sensibles que les négociations multilatérales actuelles.

Ce qui rend la diplomatie multilatérale contemporaine plus complexe aujourd'hui tient donc surtout à ce que l'esprit et les règles de celle-ci ont changé par rapport aux situations du passé où quelques puissances victorieuses imposaient un accord de paix à tous les autres États en présence. De fait, le multilatéralisme qui s'est développé après 1945 a ceci de particulier que, s'il réserve encore des droits particuliers aux grandes puissances (le siège de membre permanent et le droit de veto au Conseil de sécurité aux cinq puissances victorieuses de 1945 par exemple), il véhicule des normes fondamentales comme l'égalité en droits entre États souverains (égalité consacrée par la Charte de l'ONU en son article 2), l'inclusivité des organisations internationales, la

réciprocité, la collégialité des décisions prises, l'esprit de compromis.

Par conséquent, l'exercice de la puissance coercitive ou de l'hégémonie est moins accepté aujourd'hui : dans une négociation multilatérale, tous les États sont attentifs au respect de leurs droits, à commencer par les États du Sud et les « petits États » qui sont les plus nombreux sur la scène internationale (105 États membres de l'ONU sur 193 ont moins de 10 millions d'habitants). Une illustration essentielle de ce nouvel « ethos » de la diplomatie multilatérale est le recours fréquent au *consensus* pour approuver les accords finaux, pratique qui ménage la souveraineté de chacun, qui légitime les décisions collectives de manière inattaquable, et qui relève souvent d'un véritable « accomplissement collectif » dans les négociations (Pouliot, 2017, 120). C'est ainsi le consensus qui s'applique dans les négociations climatiques onusiennes, dans les négociations à l'OMC, dans l'Union européenne (même si la majorité qualifiée est aussi utilisée), ainsi que dans la prise de décision à l'OTAN. Une négociation multilatérale a donc toutes les chances d'être complexe et difficile lorsqu'un grand nombre d'États cherche à réaliser un accord multidimensionnel par consensus.

Pour rendre compte de cette complexité, la littérature sur les négociations internationales a produit un grand nombre de modélisations inspirées de la théorie des jeux. Ces théories distinguent ainsi les négociations « distributives » (où les négociateurs ont un stock fixe de gains à se partager) et les négociations « intégratives » (où ils se donnent au contraire les moyens d'accroître la perspective de gains collectifs). Ces théories mettent aussi en avant les avantages des stratégies séquentielles de négociation : décomposition d'une négociation multisectorielle en négociations

sectorielles, élaboration de compromis secteur par secteur, puis marchandage entre ces compromis sectoriels pour aboutir à un compromis global (*package deal*), qui correspond au « point focal » de la négociation où s'agrègent les préférences de chaque partie (Schelling, 1986).

Les études sociologiques de la diplomatie multilatérale sont porteuses d'enseignements moins rationalisants. On en retiendra en premier lieu qu'une négociation multilatérale est une configuration relationnelle dans laquelle « on accepte de gagner moins pour gagner avec les autres » et que, dans cette perspective, l'incertitude contraint beaucoup les stratégies des acteurs : « L'inaction est imprudente, l'action périlleuse, de telle sorte que c'est la posture défensive qui apparaît souvent comme la plus adaptée » (Devin, 2013, 87).

En second lieu, l'égalité de principe entre États dans les négociations paraît se combiner avec l'asymétrie inévitable entre grandes puissances et petits États. À condition que les grandes puissances qui dominent la négociation s'entendent sur une stratégie commune, ce qui n'est pas toujours le cas (voir les clivages à l'OMC entre États-Unis, Europe, Inde, Brésil et Chine), les grandes puissances sont généralement amenées à jouer un rôle d'impulsion des négociations. Ce rôle passe toutefois moins par des formes de coercition ou de pression que par l'exercice d'un *soft leadership*, attentif aux intérêts des autres (des petits États en particulier), apte à convaincre le plus grand nombre de la possibilité de gains collectifs, et à élaborer des compromis collectifs acceptables par tous. Dans ce processus, le développement de perceptions communes des solutions à adopter devient souvent plus important que le jeu des concessions réciproques (Winham, 1977).

En troisième lieu, rares sont les négociations multilatérales qui échappent à la formation de coalitions. Ces coalitions sont parfois forgées de longue date à l'ONU (le G77, qui regroupe plus de 130 États des Suds aujourd'hui), et elles prolifèrent dans certaines négociations comme à l'OMC (huit blocs et dix-sept coalitions recensés ces dernières années), ainsi que dans les négociations climatiques (« alliance des petits États insulaires », « alliance bolivarienne », etc.). *A priori*, la formation de coalitions entre des États *like minded*, qui se regroupent par affinité d'intérêts ou en raison de leur proximité régionale, est un phénomène logique, et virtuellement positif. De fait, comme les coalitions ont pour effet d'homogénéiser les préférences de leurs membres, l'émergence de coalitions peut faciliter une négociation globale, qui se ramène alors à une transaction entre grandes coalitions. L'Union européenne fonctionne ainsi comme une coalition constructive lorsqu'elle parle d'une seule voix dans les négociations commerciales ou climatiques, après un travail d'harmonisation interne entre ses États membres. Mais certaines coalitions peuvent être des coalitions défensives ou de blocage agissant comme des *veto players* (le G20 interne à l'OMC, par exemple, constitué en 2003 en réaction aux propositions américaines et européennes sur l'agriculture), et beaucoup d'autres coalitions sont des groupes d'intérêt « monothématiques », qui ont peu à offrir dans les négociations globales (groupes de pays constitués autour de l'exportation d'un même produit à l'OMC par exemple). La formation de coalitions dans les négociations multilatérales est donc un phénomène dont il est difficile de dire qu'il facilite toujours leur issue.

En dernier lieu, les organisations internationales améliorent, elles, le rendement de la négociation

multilatérale à de multiples égards : en fournissant un cadre institutionnel à celle-ci, en prescrivant des droits égaux aux États à siéger et à négocier, en édictant un ensemble de règles de décision explicites à leur usage, et en mobilisant les instruments du droit international (accords, résolutions, traités) pour garantir le respect des engagements contractés par les États. La théorie libérale des organisations internationales (Keohane, 1989) a abondamment documenté cette valeur ajoutée des organisations internationales. L'inconvénient, en revanche, parce que le diable se cache dans les détails du droit, est que la formalisation juridique des accords négociés ajoute encore à la complexité de la tâche des diplomates multilatéraux.

*

Dès que les États modernes ont établi des relations diplomatiques entre eux, ils ont été régulièrement confrontés à des situations de paix collective à reconstruire *via* la diplomatie multilatérale, comme l'illustre l'épisode fondateur des traités de Westphalie en 1648. Pendant les trois siècles suivants, les États ont poursuivi la diplomatie multilatérale à intervalles réguliers (grandes conférences de paix), en même temps qu'ils en transformaient la pratique, en mondialisant la concertation au-delà de l'Europe, en l'institutionnalisant *via* les organisations internationales, et en l'ouvrant de manière croissante aux enjeux non militaires et aux acteurs non étatiques. Parallèlement, cette centralité de la diplomatie multilatérale oblige les États à ajuster leurs appareils diplomatiques à des modes de représentation permanents auprès des organisations internationales et à des cadres et procédures de négociations à la fois vastes et codifiés. Enfin, la diplomatie multilatérale fait

l'objet, de la part des États, d'un apprentissage de la complexité des négociations en grand nombre qui agrègent des enjeux et des acteurs hétérogènes. Bien que momentanément battue en brèche par le désengagement de l'administration Trump vis-à-vis de l'ONU et des grandes initiatives multilatérales de l'ère Obama (accord climatique de Paris, accord sur le nucléaire iranien de 2015), la diplomatie multilatérale a de beaux jours devant elle. Dans le contexte d'une globalisation toujours plus avancée, ni le repli sur soi des nations, ni une gouvernance mondiale, pour l'heure très abstraite, ne sont en mesure de relever à sa place les grands défis de l'interdépendance mondiale.

Bibliographie commentée

JEONG Ho-Won, *International Negotiation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

Un manuel très complet sur les théories des négociations internationales appliquées à de nombreux exemples empiriques.

MULDOON James P., AVIEL JoAnn F., REITANO Richard, SULLIVAN Earl (eds), *The New Dynamics of Multilateralism. Diplomacy, International Organizations, and Global Governance*, Boulder (Colo.), Westview, 2010.

Un ouvrage collectif sur le multilatéralisme abordant celui-ci par le prisme des acteurs (étatiques, non étatiques et administrations internationales).

PETITEVILLE Franck, PLACIDI-FROT Delphine (dir.), *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

Un ouvrage collectif qui multiplie les points de vue sur les dimensions historiques, théoriques et sociologiques des négociations multilatérales à partir de nombreuses études de cas (ONU, conflits, nucléaire, climat, OMC, Union européenne).

POULIOT Vincent, *L'Ordre hiérarchique international*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.

Une étude sociologique originale sur la manière dont les inégalités de rôles entre diplomates des grands États et petits États se répercutent sur la façon de faire de la diplomatie multilatérale.

1. Programme des Nations unies pour le développement.
2. Organisation des Nations unies, Comité international de la Croix-Rouge, Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés, Organisation internationale du travail, Organisation mondiale du commerce, Organisation mondiale de la santé.
3. Agence internationale de l'énergie atomique.
4. Office des Nations unies contre la drogue et le crime, Organisation des pays exportateurs de pétrole, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.
5. Organisation pour la coopération et le développement économiques, Organisation internationale de la francophonie, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture.

Chapitre 3

La paradiplomatie

Stéphane Paquin

Le néologisme « paradiplomatie » apparaît dans la littérature scientifique au cours des années 1980. Il s'inscrivait alors dans le renouveau de l'étude du fédéralisme et de la politique comparée et servait fondamentalement à décrire les activités internationales des provinces canadiennes et des États américains dans le contexte de la mondialisation et de la croissance des relations transfrontalières en Amérique du Nord (Paquin, 2004).

L'inventeur du concept, Panayotis Soldatos, définit la paradiplomatie comme « la poursuite directe, à des degrés variables, d'activités internationales de la part d'un État fédéré » (Soldatos, 1990, 32). Ivo D. Duchacek épouse lui aussi ce concept qu'il trouve supérieur à son concept de microdiplomatie puisqu'un

sens péjoratif peut lui être attribué. Pour lui, l'ajout de « para » devant « diplomatie » exprime convenablement ce dont il s'agit, soit une politique internationale de la part d'un État fédéré, une politique internationale qui peut être parallèle, coordonnée ou complémentaire à celle de l'État central, mais qui peut également parfois entrer en conflit avec la politique internationale du pays (Duchacek, 1990, 32).

Bien que le concept de paradiplomatie tende à être le plus utilisé, il demeure néanmoins contesté par plusieurs auteurs. Certains préfèrent utiliser l'expression « diplomatie régionale sub-étatique » (*regional sub-state diplomacy*) et d'autres privilégient l'expression *multi-track diplomacy*, ou encore « diplomatie à paliers multiples » (Hocking, 1993 ; Criekemans, 2011). En France, on utilise parfois l'expression « coopération décentralisée ».

Cet article est divisé en quatre parties. Dans la première, nous exposerons les débats autour du concept de paradiplomatie. Dans la deuxième, nous aborderons la question de l'intensité du phénomène dans le monde. Dans la troisième, nous examinerons celle de la constitution et du partage des compétences en matière de politique étrangère, alors que dans la dernière partie, nous chercherons à qualifier quels types d'acteurs internationaux représentent les gouvernements non centraux dans la politique mondiale.

Le concept de paradiplomatie en débats

Selon Brian Hocking, le concept de paradiplomatie aurait été créé dans le but de renforcer la distinction entre le gouvernement national et les gouvernements

des États fédérés et, par le fait même, il renforcerait les éléments de conflit entre ces deux ordres de gouvernement. Pour lui, cependant, cette façon de procéder serait une erreur. Il serait en fait préférable de resituer les gouvernements non centraux dans leur « milieu diplomatique complexe » (Hocking, 1993).

Toujours d'après Hocking, la diplomatie ne peut être considérée comme un processus segmenté entre les acteurs au sein d'une même structure étatique. La diplomatie doit plutôt être perçue comme un système dans lequel s'enchevêtrent les acteurs issus de plusieurs ordres de gouvernement et de plusieurs ministères. Les acteurs changent en fonction des enjeux, des intérêts et de leur capacité à opérer dans un environnement politique à paliers multiples. Le rejet par Hocking du concept de paradiplomatie s'appuie sur les « impératifs de coopération » qui existent entre les gouvernements centraux et les États fédérés. Ainsi, au lieu de parler de paradiplomatie, il serait préférable selon lui de parler de « diplomatie catalytique » ou de « diplomatie à niveaux multiples » (Hocking, 1993). Un argument similaire sera présenté par des auteurs qui s'intéressent à la gouvernance à paliers multiples (*multi-level gouvernance*), notamment dans le contexte de l'Union européenne. Ce concept cherche à décrire notamment le rôle des régions d'Europe dans le processus de construction européenne (Hooghe et Marx, 2001).

Ces concepts sont intéressants et ils sont utiles dans des contextes particuliers, mais ils demeurent limités, car ils tendent à sous-estimer l'autonomie des régions, des gouvernements non centraux ou des États fédérés dans la poursuite de leurs politiques internationales. La Bavière, par exemple, n'est pas seulement active en Europe. Elle est au cœur des activités de la conférence des chefs de gouvernement des régions partenaires. Ce

regroupement inclut sept régions d'États fédérés (la Bavière, le Cap-Occidental, la Géorgie, la Haute-Autriche, le Québec, São Paulo et le Shandong) provenant de quatre continents ; il représente environ 180 millions d'habitants avec un produit intérieur brut total de près de 2 000 milliards d'euros et il œuvre dans le développement économique et le développement durable. Cette conférence des chefs de gouvernement vise également à créer un réseau qui leur permette de faire face à des défis internationaux auxquels les régions sont confrontées à l'échelle internationale.

Le concept de paradiplomatie doit également être distingué du concept de « protodiplomatie » et de celui de « paradiplomatie identitaire » (Paquin, 2005). La protodiplomatie renvoie aux stratégies internationales qui ont pour objectif de favoriser la reconnaissance diplomatique afin de préparer l'avènement d'un pays souverain. Elle est par essence un stade transitoire. Ce concept peut définir la stratégie du gouvernement catalan en 2017 ou encore du gouvernement du Québec précédent le référendum de 1995 sur la souveraineté-partenariat.

Le concept de paradiplomatie identitaire est d'un autre registre. Il représente une politique internationale d'une nation sans État souverain, comme le Québec, l'Écosse, la Flandre, la Wallonie ou encore la Catalogne, lorsque les gouvernements de ces nations ne cherchent pas à réaliser l'indépendance (Paquin, 2005 ; Paquin, Kravagna et Reuchamps, 2015). Ainsi, un des objectifs fondamentaux de ces nations est d'œuvrer à l'international afin de favoriser le renforcement ou la construction de la nation dans le cadre d'un pays multinational. Les objectifs des entrepreneurs identitaires sont de promouvoir les exportations, d'attirer les investissements, d'aller

chercher les ressources qui leur font défaut à l'interne en plus de chercher à se faire reconnaître comme nation sur la scène mondiale, processus essentiel de toute tentative de construction de la nation. Cette situation tend à être très conflictuelle lorsque le gouvernement central est hostile aux revendications identitaires de l'« autre nation » comme la Catalogne et le Pays basque en Espagne, ou encore le Québec au Canada.

Le concept de paradiplomatie identitaire est utile pour expliquer pourquoi le gouvernement du Québec, par exemple, adopte une politique internationale différente de celle des autres provinces canadiennes. Le gouvernement du Québec intègre une dimension identitaire forte dans sa politique internationale. L'objectif du gouvernement, qu'il soit dirigé par des fédéralistes ou des souverainistes, est de renforcer la langue française, de soutenir le développement de la francophonie, mais également de se faire reconnaître par les gouvernements étrangers comme formant une « nation », la nation québécoise. Les relations bilatérales qu'entretient le gouvernement du Québec avec le gouvernement français sont plus importantes que celles qui ont été développées entre le Canada et la France, voire la Grande-Bretagne. L'ancien Premier ministre du Québec Jean Charest a rencontré plus souvent le président français Nicolas Sarkozy que n'importe quel autre chef d'État, exception faite de la chancelière allemande Angela Merkel.

Une distinction doit par ailleurs être faite entre les « réseaux de représentants gouvernementaux » et la paradiplomatie. Selon Anne-Marie Slaughter, les réseaux de représentants gouvernementaux sont des acteurs gouvernementaux ou paragouvernementaux qui échangent de l'information et coordonnent leurs activités afin de gérer des problèmes communs à

l’échelle mondiale (Slaughter, 2004, 2). On compte parmi ces acteurs des régulateurs de la finance, des enquêteurs de police, des juges, des législateurs ou des directeurs de banque centrale, par exemple. Ces réseaux gouvernementaux internationaux représentent une caractéristique clé de l’ordre mondial actuel, selon Slaughter, et ils s’intéressent de plus en plus aux champs de compétence des gouvernements de tous les niveaux. Lorsque les corps policiers du Canada et des États-Unis, par exemple, coordonnent leurs activités pour prévenir des attaques terroristes, il ne s’agit pas de paradiplomatie bilatérale, mais de réseaux de représentants gouvernementaux.

Dans le cas de la paradiplomatie, un acteur, comme un ministère, est mandaté formellement par le gouvernement d’un État fédéré pour défendre les intérêts de cet État et pour les promouvoir sur la scène internationale. Le ministère représente alors l’ensemble du gouvernement et parle en son nom. Par exemple, la loi constitutive du ministère des Relations internationales et de la Francophonie du gouvernement du Québec confie au ministère la mission d’établir et de maintenir des relations avec les gouvernements étrangers, mais également avec les organisations internationales. Le ministère doit veiller aux intérêts du Québec lors de négociations internationales et il doit superviser la négociation et la mise en œuvre des « ententes » et traités internationaux. Il veille à la mise en œuvre de la politique internationale du Québec et gère les représentations du Québec à l’étranger.

Intensité du phénomène

Marginal durant les années 1960 et 1970, le phénomène paradiplomatique ne s’est pas seulement

manifesté dans les États fédérés d'Amérique du Nord. Il s'est également développé en Europe et ailleurs dans le monde, et s'est même largement généralisé au sein d'États unitaires ou à structure décentralisée ou dévoluée comme la France, la Grande-Bretagne ou l'Espagne. Il est aussi de plus en plus présent à l'échelle municipale, notamment au cœur des villes mondiales que sont Londres, New York, Paris ou encore Shanghai.

De nos jours, le phénomène paradiplomatique est important, il est intensif, extensif et permanent même si on a noté un recul important après la crise de 2008. Les acteurs de la paradiplomatie, de la protodiplomatie et de la paradiplomatie identitaire disposent d'une bonne marge d'autonomie, de nombreuses ressources, et ils ont de plus en plus d'influence sur la politique internationale (Paquin, 2004 ; Adelcoa et Keating, 1999 ; Tavares, 2016).

Le Québec opérait déjà des bureaux à Paris et à Londres au XIX^{e} siècle, malgré le fait qu'on ne recense que très peu de cas d'États fédérés actifs sur la scène internationale avant les années 1960. Depuis, les choses ont rapidement évolué au point que le phénomène est devenu banal. Aux États-Unis, par exemple, seulement quatre États américains maintenaient des bureaux à l'étranger en 1980, contre 42 États qui ont 245 représentations dans environ 30 pays en 2008. En raison de la récession, ce nombre est descendu à 212 en 2015. En comparaison, le gouvernement fédéral américain possède 267 ambassades et consulats dans le monde (Fry, 2017). En Allemagne, les *Länder* ont créé environ 130 représentations dans le monde depuis les années 1970, dont plus d'une vingtaine aux États-Unis. En Espagne, la Catalogne possède 4 délégations (France, Belgique,

Grande-Bretagne, Allemagne) auxquelles s'ajoutent 34 bureaux commerciaux, 4 représentations culturelles et linguistiques, 9 agences de coopération, 10 centres de tourisme et 5 représentants de l'industrie de la culture. En 2017, le gouvernement du Québec opérait 28 représentations dans 16 pays, y compris la Délégation générale du Québec à Paris dont le statut s'apparente à de celui d'une ambassade. La Flandre opère 100 bureaux économiques depuis 2004 même si les activités de ces dernières portent essentiellement sur les questions d'exportation et d'investissement. Wallonie-Bruxelles international est l'institution qui possède le plus grand nombre de bureaux commerciaux sur une base par habitant dans le monde. Le phénomène est également présent au sein de pays plus centralisés. En France, par exemple, la région Rhône-Alpes, avec son partenaire Entreprise Rhône-Alpes international, compte plusieurs représentations économiques à l'étranger. On constate le même phénomène au Japon, en Inde, en Australie, en Autriche, en Suisse, au Brésil et dans plusieurs autres pays (Paquin, 2004 ; Adelcoa et Keating, 1999 ; Criekemans, 2011).

La politique internationale des États fédérés constitue un phénomène important, car elle touche tous les domaines d'action internationaux, y compris la politique économique et commerciale, la promotion des exportations, de l'attraction des investissements étrangers et des centres de décision, la science et la technologie, l'énergie, l'environnement, l'éducation, l'immigration et la mobilité des personnes, les relations bilatérales et multilatérales, le développement international et les droits humains, qui forment les grands dossiers paradiplomatiques. Les acteurs paradiplomatiques s'intéressent également de plus en plus aux questions non traditionnelles de la sécurité,

comme le terrorisme, le respect des droits de la personne, la cybersécurité ou encore les pandémies et la santé publique (Paquin, 2004).

À titre d'exemple de la participation de gouvernements non centraux à divers domaines internationaux, on peut citer : la création par les gouvernements de la Californie, du Québec et de l'Ontario du second plus important marché international du carbone du monde après celui de l'Union européenne ; la présence des États australiens au sein de la délégation du gouvernement australien lors d'une conférence de l'Organisation des Nations unies sur le développement et l'environnement ; la présence de représentants du Texas à des rencontres des pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) alors que les États-Unis ne sont pas membres de l'organisation ; les tête-à-tête de Jordi Pujol, alors qu'il était président de la Catalogne, avec tous les chefs d'État des pays du G7, à l'exception de celui du Canada ; ou encore les activités de l'État de San Luis Potosí au Mexique pour faciliter le transfert des fonds envoyés par les immigrants installés aux États-Unis (Lequesne et Paquin, 2017).

Pour ce qui est des questions de sécurité, on peut noter : la participation du *Land* du Bade-Wurtemberg aux missions de rétablissement de la paix au Bangladesh, en Russie, en Bosnie-Herzégovine, au Burundi et en Tanzanie ; les sanctions imposées par l'État américain du Maryland contre l'Afrique du Sud en 1985, ou encore la Massachusetts Burma Law de 1996, invalidée depuis par la Cour suprême des États-Unis, qui interdisait d'accorder des contrats publics à des entreprises qui œuvraient au Myanmar (Birmanie) ; les pressions exercées sur l'État de Victoria, en Australie, pour faire annuler des contrats conclus avec des sociétés françaises en signe de protestation contre

les essais nucléaires menés par la France dans le Pacifique Sud en 1995 ; la participation de représentants de la garde nationale d'États américains aux programmes d'échanges militaires internationaux, etc. (Paquin, 2004).

Constitution et gouvernements non centraux

Les gouvernements non centraux détiennent des pouvoirs asymétriques en matière de politique internationale, ce qui a un effet considérable sur leur capacité d'action. Cette asymétrie existe entre les pays, mais également entre les régions des pays. En règle générale, plus un pays est décentralisé, plus les gouvernements non centraux ont des responsabilités constitutionnelles qui accroissent leur capacité d'action sur la scène internationale. Plus un gouvernement non central détient des compétences, plus il bénéficie de ressources financières ainsi que d'une fonction publique d'importance (Paquin, 2004 ; Michelmann, 2009 ; Criekemans, 2011).

Tableau 1 – **Typologie de divers régimes politiques en relation avec l'autonomie des gouvernements non centraux**

États unitaires	États décentralisés et dévolués	États fédérés
Danemark	France	Belgique
Finlande	Pays-Bas	Canada
Grèce	Portugal	Allemagne
Irlande	Grande-Bretagne	États-Unis
Suède	Espagne	Australie
Israël	Italie	Indes

Au sein d'États unitaires comme le Danemark ou encore Israël, les gouvernements non centraux ne possèdent que très peu d'autonomie. Dans des États unitaires qui ont une structure plus décentralisée comme la France ou encore dans les États dévolués comme le Royaume-Uni ou les pays quasi fédéraux comme l'Espagne, les gouvernements non centraux disposent de plus d'autonomie, même si les pouvoirs de l'État central demeurent prépondérants.

Dans des pays fédéraux, la souveraineté est divisée constitutionnellement entre un gouvernement central et des États fédérés, comme c'est le cas des États australiens et américains, des *Länder* allemands, des provinces canadiennes ou des régions et communautés de Belgique. Pour être qualifié de gouvernement fédéral, le gouvernement central ne peut modifier unilatéralement la Constitution à son avantage. Dans ces pays, les États fédérés détiennent de très nombreuses responsabilités. Au Canada, les provinces sont responsables des questions de santé, d'éducation, de travail, de culture et de politique municipale. Elles ont également une partie de la responsabilité des questions liées au développement économique, à la protection de l'environnement, et même à la justice.

L'Inde et la Malaisie ont des Constitutions qui assignent explicitement la compétence exclusive des relations internationales à l'État central. Mais dans plusieurs autres pays fédéraux, tels le Canada, l'Australie et la Belgique, de nombreux spécialistes ont souligné les difficultés pour les gouvernements centraux de négocier et de mettre en œuvre des accords internationaux lorsque ces derniers touchent les champs de compétence des États fédérés (Twomey, 2009). En Australie et au Canada, les tribunaux ont statué que le gouvernement central pouvait négocier des accords sur l'ensemble des sujets, dont ceux

relevant de la compétence des États fédérés en droit interne, mais qu'il n'avait pas le pouvoir de forcer les États fédérés à les mettre en œuvre, ce qui peut créer un problème de taille à l'égard du respect des engagements internationaux de ces pays. D'autres Constitutions, telles que celles de l'Australie, de l'Allemagne, de la Suisse ou encore de la Belgique, accordent explicitement des pouvoirs aux gouvernements régionaux en matière de relations internationales. Les Constitutions suisse, allemande et belge accordent même aux États fédérés le pouvoir de conclure de véritables traités en vertu du droit international (Michelmann, 2009, 6-7).

La Constitution belge va encore plus loin. Depuis 1993, la Belgique est une fédération qui permet aux États fédérés de devenir de véritables acteurs internationaux. La division des pouvoirs en matière de relations internationales suit le partage des compétences en vertu du principe constitutionnel : *in foro interno, in foro externo*, que l'on peut traduire par le prolongement international des compétences internes. Selon cette Constitution, il existe trois types de traités en Belgique : 1) les traités qui sont de compétence fédérale ; 2) les traités qui sont du ressort des États fédérés ; 3) les traités mixtes qui touchent les deux ordres de gouvernement et qui requièrent donc la coopération entre ces deux gouvernements pour être négociés et mis en œuvre. De plus, il n'y a pas de hiérarchie entre les paliers de gouvernement, ce qui signifie, dans les faits, qu'un ambassadeur belge, par exemple, n'occupe pas un rang supérieur à un diplomate flamand (Paquin, 2010).

Quel type d'acteurs internationaux ?

Quel type d'acteurs internationaux sont les gouvernements non centraux ? Leur statut est à mi-chemin entre celui d'un pays souverain et celui d'une organisation non gouvernementale (ONG) ou d'une entreprise multinationale. Leur statut est ambigu, car il est à la fois, selon l'expression de James Rosenau (1990), *sovereignty-bound* et *sovereignty-free*.

Puisque les gouvernements non centraux ne sont pas souverains (*sovereignty-free*), ils ne sont pas des acteurs reconnus du droit international au même titre que les pays. Mis à part certaines exceptions prévues dans le droit interne des États comme en Belgique, ces gouvernements ne peuvent pas formellement signer de véritables traités internationaux au sens du droit international. Ils ne peuvent pas non plus ouvrir de véritables ambassades ou consulats.

Cela dit, leur statut d'acteur *sovereignty-free*, c'est-à-dire qui n'est pas formellement reconnu par le droit international, ne leur enlève pas toute capacité d'agir. Leur mode d'action se situe davantage dans le registre d'une ONG. En effet, les gouvernements non centraux envoient des missions d'étude et de prospection à l'étranger, ils participent aux foires commerciales et à certains forums internationaux, tel le Forum économique mondial de Davos, ils financent des campagnes de relations publiques pour accroître les exportations et attirer les investissements… La province canadienne de l'Alberta a été très active à Bruxelles pendant les négociations de l'Accord économique et commercial global entre le Canada et l'Union européenne afin de s'assurer que le pétrole issu des sables bitumineux ne ferait pas l'objet d'une sanction de la part de l'Union européenne. Cette même province a été très active à Washington afin de faire pression sur les élus américains pour qu'ils approuvent le projet de pipeline Keystone XL.

Il est également plus facile pour les gouvernements non centraux d'adopter des positions internationales idéalistes et ils disposent d'une plus grande latitude pour adopter des positions fermes sur des sujets délicats. Ils peuvent plus facilement condamner, par exemple, le non-respect des droits de la personne. Les pays doivent, pour leur part, adopter un ton plus nuancé et une approche plus diplomatique pour tenir compte de nombreux facteurs de nature politique ou économique. Les États fédérés peuvent également aller défendre leurs intérêts devant les tribunaux étrangers. Le gouvernement de l'Ontario a ainsi porté la question des pluies acides directement devant les juges américains, ce qu'a aussi fait la Colombie-Britannique au sujet de la « guerre du saumon » qui opposait le Canada aux États-Unis.

Les gouvernements non centraux sont également des acteurs *sovereignty-bound*, c'est-à-dire qu'ils possèdent une partie de la souveraineté sur leur territoire. Plusieurs gouvernements non centraux ont un ministre responsable des relations internationales ainsi qu'un tel ministère. De plus, la gamme d'outils mis à la disposition des États fédérés pour leurs actions internationales est presque aussi importante que celle des pays souverains, à l'exception du recours à la force militaire. En effet, plusieurs gouvernements non centraux organisent des visites officielles avec d'autres dirigeants régionaux ou de pays souverains, comme les visites alternées des Premiers ministres de la France et du Québec. Ils ouvrent des représentations ou des « mini-ambassades » à l'étranger, ils établissent des relations bilatérales et multilatérales avec des pays souverains ou d'autres États fédérés, ils créent des institutions de coopération régionales ou transrégionales, et ils peuvent aussi conclure des ententes internationales. À ce propos, le gouvernement

du Québec en a conclu 751, dont 385 sont encore en vigueur. Plus de 80 % de ces ententes ont été conclues avec des pays souverains. Dans certains cas, comme dans celui des États fédérés belges, on parle même de véritables traités internationaux (Paquin, 2010).

Leur localisation au sein d'un État souverain permet aux États fédérés d'avoir accès aux décideurs du gouvernement central, y compris aux acteurs de la politique étrangère de l'État. Partager la souveraineté avec un gouvernement central offre une raison aux gouvernements non centraux d'établir une présence internationale et de développer des moyens d'influence. Ainsi, contrairement aux ONG ou aux multinationales par exemple, le gouvernement d'un État fédéré peut jouir, si le gouvernement central l'accepte, d'un accès privilégié aux réseaux diplomatiques internationaux et peut participer aux négociations internationales au sein de la délégation du pays (Paquin, 2004 ; Lequesne et Paquin, 2017).

Ce phénomène est même croissant. Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, nous assistons à une croissance du multilatéralisme et des négociations internationales. Alors que vers la fin du XIX^{e} siècle, on ne recensait chaque année qu'une ou deux conférences ou congrès réunissant des représentants officiels, on en compte, de nos jours, environ 9 000. Le recueil des traités des Nations unies permet d'accéder à environ 250 000 traités (ONU, 2018)[1]. Le multilatéralisme et les négociations internationales sont ainsi devenus une composante indissociable de la mondialisation (Paquin, 2013).

Parallèlement à ce qui précède, on note une croissance importante du nombre de régimes fédéraux dans le monde. Au sein de l'Union européenne, par exemple, seulement deux pays étaient des régimes

fédéraux après la seconde guerre mondiale alors que de nos jours, 19 des 27 pays de l'Union européenne ont connu une croissance importante de gouvernements régionaux et plusieurs sont de véritables régimes fédéraux. Le Forum des fédérations estime qu'environ 40 % de la population mondiale réside dans un pays de type fédéral (Lequesne et Paquin, 2017).

La conséquence de ces deux phénomènes a pour effet que, désormais, tous les champs de l'activité gouvernementale, même ceux des États fédérés et des municipalités, entrent dans le domaine de compétences d'au moins une organisation intergouvernementale, et souvent de plusieurs (Paquin, 2011 ; Lequesne et Paquin, 2017). Ainsi, dans le cadre des organisations internationales ou des conférences thématiques, on aborde des thèmes liés à l'environnement, au libre-échange, aux marchés publics, à l'éducation, à la santé publique, à la diversité culturelle, aux subventions aux entreprises, au traitement des investisseurs, à la suppression des barrières non tarifaires, à l'agriculture, aux services, etc. Dans ce contexte, les États fédérés sont de plus en plus conscients que leur pouvoir politique ou leur souveraineté, c'est-à-dire leur capacité à développer des politiques et à les mettre en œuvre, fait l'objet de négociations dans le cadre de ces forums multilatéraux internationaux.

Puisque les négociations internationales ont des effets de plus en plus importants dans les champs de compétences des États fédérés, ces derniers sont désormais des acteurs incontournables lors de ces négociations. Dans les négociations sur les changements climatiques, par exemple, l'Organisation des Nations unies a reconnu formellement l'importance de ces acteurs. Selon le Programme des Nations unies pour le développement : « *[…] most investments to reduce GHG (Greenhouse gas) emissions and adapt to*

climate change – 50 to 80 percent for reductions and up to 100 percent for adaptation – must take place at the sub-national level[2] » (PNUD, 2010, 3). De plus, lors de la 16e conférence des Parties de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques de Cancún en décembre 2010, l'importance du rôle des gouvernements non centraux a été inscrite dans l'Accord de Cancún à l'article 7. Lors de son discours devant les délégués, le représentant du Canada, John Baird, a explicitement reconnu le rôle des provinces canadiennes et notamment du Québec sur la question des changements climatiques (Chaloux, Paquin et Séguin, 2015).

Sur le plan des négociations commerciales, la tendance demeure la même. Lors du lancement de la plus importante négociation commerciale du Canada depuis l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis de la fin des années 1990, celles entre le Canada et l'Union européenne, le rôle des provinces a été accru dans les négociations. L'Union européenne a exigé de la part du gouvernement canadien que les provinces canadiennes soient incluses au sein de la délégation canadienne afin de lancer les négociations pour un accord de libre-échange « nouvelle génération ». Cela s'explique essentiellement du fait que, dans cette négociation, c'est la question des marchés publics des provinces et des villes canadiennes qui sont d'un intérêt particulier pour l'Union européenne. Dans ce contexte, l'Union européenne a estimé que, pour que ces négociations aient une chance de réussir, elles devaient inclure des représentants des provinces aux tables de négociations puisque ces dernières ne sont pas obligées de mettre en œuvre un accord conclu par le gouvernement fédéral dans leurs champs de compétences (Paquin, 2013).

Il existe également de nombreux précédents où des représentants d'États fédérés ont participé, au sein de la délégation d'un pays (et parfois même à l'extérieur comme le font le Québec, le Nouveau-Brunswick ou la fédération Wallonie-Bruxelles dans le cas de la francophonie), à des rencontres d'institutions internationales comme l'Union européenne, l'Organisation des Nations unies, l'Organisation mondiale du commerce, l'Organisation mondiale de la santé ou l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture, ou encore aux Conférences des parties de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques.

Lorsque les gouvernements centraux bloquent l'accès aux négociations internationales aux gouvernements non centraux, ces derniers peuvent tenter d'influencer les négociations en allant sur le site de la négociation. Pour faire entendre sa voix, le gouvernement du Québec a envoyé plusieurs représentants aux conférences des parties sur les changements climatiques malgré l'objection du gouvernement climato-sceptique dirigé par Stephen Harper. Une autre stratégie consiste à joindre des réseaux de gouvernements non centraux et à créer une ONG qui se fait accréditer lors d'une négociation, et qui se fait confier le mandat de défendre les intérêts de ces acteurs lors de négociations. C'est le cas de l'ONG Network of Regional Governments for Sustainable Development qui représente entre autres les intérêts des régions dans les négociations sur les changements climatiques.

*

Le phénomène paradiplomatique, bien que généralement peu spectaculaire, représente

certainement un changement important sur le plan de l'étude de la politique étrangère et de la politique internationale. Le phénomène est extensif, intensif et permanent. Les intérêts internationaux des gouvernements centraux sont très variés et importants. Dans leurs actions internationales, ces gouvernements, malgré l'asymétrie des cas, disposent d'une marge de manœuvre et de ressources considérable. Bref, le phénomène ne peut plus être ignoré, même dans les pays centralisés comme la France.

Si la recherche sur la paradiplomatie a beaucoup progressé dans les trente dernières années et si les études de cas se font de plus en plus nombreuses, il reste tout de même plusieurs angles morts. Il existe encore peu d'études sur la paradiplomatie et les questions de sécurité analysées dans un sens large. De plus, peu d'études existent sur les gouvernements non centraux et sur les négociations internationales, notamment sur la négociation et la mise en œuvre des traités internationaux.

Bibliographie commentée

ALDECOA Francisco, KEATING Michael (eds), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers, 1999.

Ce livre collectif, qui était à l'origine un numéro spécial de la revue *Regional and Federal Studies*, réunit de très nombreux spécialistes reconnus de plusieurs pays. Il propose plusieurs articles qui portent à la fois sur des aspects théoriques et sur des études de cas, qu'il s'agisse des États américains, du Québec ou encore des États australiens.

CRIEKEMANS David (ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Leiden, Brill, 2011.

Ce livre collectif, qui était également à l'origine un numéro spécial de la revue *The Hague Journal of Diplomacy*, propose des articles plus théoriques ainsi que des études de cas sur la paradiplomatie. En plus des États mexicains, d'un article comparé sur le Québec, la

Catalogne, la Wallonie, l'Écosse, la Bavière et la Flandre, on peut lire des articles sur la paradiplomatie publique ainsi que sur le fédéralisme belge.

KUZNETSOV Alexander, *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational Governments in International Affairs*, Londres, Routledge, coll. « Routledge New Diplomatic Studies », 2014.

Ce livre propose, à partir d'une perspective foucaldienne, une théorisation de la paradiplomatie et conclut en proposant une analyse du cas de l'Alberta au Canada. Il analyse à partir d'une perspective critique les grands auteurs de la discipline.

LEQUESNE Christian, PAQUIN Stéphane (eds), numéro spécial de la revue *International Negotiation*, « Federalism and international negotiation », 2 (22), 2017.

Ce numéro spécial de la revue *International Negotiation* sur le fédéralisme et les négociations internationales propose un retour sur l'histoire et les théories de la paradiplomatie depuis ses origines. Il critique notamment le fait que peu de recherches ont porté dans le passé sur le rôle des États fédérés dans les négociations internationales. Il est suivi de plusieurs études de cas sur le Mexique, le Canada et les États-Unis, ainsi que sur les États fédérés indiens.

PAQUIN Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Presses interuniversitaires européennes/Peter Lang, 2004.

Ce livre propose une théorie de la paradiplomatie à partir de trois grandes variables : la mondialisation, l'internationalisation et l'intégration régionale ainsi que le nationalisme et le régionalisme. Il s'intéresse également à l'impact de la montée des acteurs sub-étatiques sur les relations internationales.

TAVARES Rodrigo, *Paradiplomacy. Cities and States as Global Players*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

Ce livre très accessible constitue une synthèse grand pubic sur la paradiplomatie des régions, mais également des métropoles. Il propose une synthèse du phénomène et analyse plusieurs études de cas des régions françaises aux provinces, les Açores portugaises, la Flandre en Belgique jusqu'à Buenos Aires en Argentine.

---

1. Tiré de cette page internet : https://treaties.un.org/Pages/Overview.aspx?path=overview/overview/page1_fr.xml [consulté le 19 juin 2018].
2. « […] La majorité des investissements pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et pour s'adapter aux changements climatiques – entre 50

et 80 % pour la réduction et jusqu'à 100 % pour l'adaptation – doit se produire au niveau sub-national » (notre traduction).

Chapitre 4

Diplomaties de clubs et de groupes

Christian Lechervy

L'Organisation des Nations unies reconnaît 197 États. Cependant au sein même de cette assemblée, autrement dit du G197, des groupes de discussion et de partenariat réduits se sont constitués au fil du temps. Ils se sont articulés sur des bases géographiques, thématiques, fonctionnelles ou plus idéologiques. Ces groupes restreints qui cherchent à orienter efficacement les décisions on conduit sur la scène internationale à la mise sur pied d'institutions subrégionales et spécialisés, mais également de groupes plus informels de réflexion et d'action.

Quelques raisons pour travailler en groupes restreints et informels

Les rassemblements interétatiques en format restreint peuvent compter un grand nombre de membres. Il en est ainsi du G77 inauguré en 1964. La coalition conçue pour promouvoir les intérêts économiques et politiques des pays en développement en rassemble aujourd'hui 132. Définir au sein d'une communauté si diverse des objectifs, des positions communes et des modes d'action en synergie ne s'avère pas toujours aisé. Par souci d'efficacité, les États sont conduits à compléter leur participation aux macro-organisations par des *modus operandi* mobilisant un nombre plus limité d'acteurs. Ainsi en 1971, au sein du G77, il fut décidé d'édifier un G24 afin que les pays en voie de développement puissent être mieux entendus au Fonds monétaire international (FMI). La constitution d'instruments diplomatiques unissant un petit nombre de pays ne signifie en rien des ambitions limitées comme en témoigne depuis 2005 le G4 associant l'Allemagne, le Brésil, l'Inde et le Japon dans le but de permettre d'accéder à chacun des pays au statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies. Si les assemblages interétatiques peuvent avoir un seul but à atteindre, ils peuvent être plurifonctionnels.

La mise sur pied de cercles informels de discussion pour concourir à la gouvernance mondiale ou subrégionale est d'abord une méthode de travail diplomatique. Elle n'est pas une fin en soi. Elle vise à renforcer les relations de confiance entre les États, et plus encore entre les chefs d'État et de gouvernement, voire entre leurs ministres ou les hauts fonctionnaires.

C’est un moyen intergouvernemental d’influence pour chercher à peser politiquement dans des enceintes internationales et un outil de négociation privilégié pour sortir des crises les plus complexes.

Si les États ont régulièrement recours à un mode de mobilisation combinant des dispositifs formels et informels, ils savent s’ouvrir au-delà du monde politico-administratif *stricto sensu*. Des groupes d’influence agrégeant sur une base régulière des femmes et des hommes d’État, des intellectuels voire des hommes d’affaires se sont positionnés sur la scène internationale pour faire évoluer les opinions publiques, infléchir les diplomaties conduites au sein des organisations internationales et dans le cadre des relations bilatérales. Ils ont pu jouer un rôle d’importance dans la définition de nouvelles normes juridiques internationales, et concourir à la résolution de conflits.

Une praxis durable

Au fil des décennies, les formats *ad hoc* se sont non seulement multipliés, mais les cercles institués ont eu tendance à perdurer, quitte à voir leurs mandats s’élargir et le nombre des pays associés croître. Intitulés associations, cercles, clubs, coalitions, conseils, forums, groupes, rencontres, sommets des *leaders*, les mécanismes informels de coopération politique sont suscités et employés aussi bien par les petits États en développement que par les puissances émergentes ou encore les grandes puissances installées. Chacun y a recours, rendant les manœuvres diplomatiques multilatérales particulièrement complexes et parfois difficiles à décrypter. Un même sujet peut se voir traiter simultanément dans plusieurs

forums, sans que tous soient transparents sur leurs conclusions et les synergies entre les acteurs.

La création de groupes *ad hoc* de discussion ne requiert pas de réunir les chefs d'État et de gouvernement, de les formaliser juridiquement et de décliner la praxis à chaque niveau hiérarchique, des ministres aux hauts fonctionnaires. Dans toutes les régions du monde, dans toutes les instances internationales, les diplomates éprouvent le besoin de se retrouver en petits comités, de discuter informellement pour mener à bien leur mission de la manière la plus efficiente possible. Cette appétence se fait ressentir jusque dans l'enceinte internationale la plus éminente : le Conseil de sécurité des Nations unies. Les cinq membres permanents ont décidé de former un sous-ensemble singulier : le P5 (*5 permanents*), avec ses réunions informelles et ses règles propres de fonctionnement.

À la fin de la guerre froide, la Chine, les États-Unis, la France, la Russie et le Royaume-Uni prirent l'habitude de se rencontrer au siège de leurs délégations pour travailler plus étroitement ensemble. Il s'agissait d'esquisser des solutions aux problèmes liés à la paix et à la sécurité, ou plus égoïstement de défendre leurs intérêts de puissance notamment nucléaires. Le travail diplomatique en format restreint à New York a requis l'adoption de règles de travail non écrites (ex. : présidence tournante tous les trois mois, réunion au niveau des ambassadeurs à la demande des délégations). Ces mécanismes ont facilité dans la plus grande discrétion les convergences de vues sur les grands dossiers internationaux. Ils sont activés au cas par cas, laissant toute latitude aux chefs de mission diplomatique et à la qualité des relations interpersonnelles.

En 2006, le format P5 auquel s'est ajoutée l'Allemagne a été privilégié par les capitales pour trouver une solution durable aux velléités nucléaires militaires iraniennes. Le P5 + 1, dénommé également l'E3 + 3, a donné aux trois États européens (Allemagne, France, Royaume-Uni) et au haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune une place internationale tout à fait éminente. Il est vrai que, dans le cadre des Nations unies comme dans d'autres instances internationales et sur leur continent, les Européens ont pris depuis longtemps l'habitude de travailler en petits groupes. Le couple franco-allemand, depuis le traité de l'Élysée (1963), a été le moteur de la construction européenne. Depuis plus de cinquante ans, il n'a connu ni substitut bilatéral, ni à une échelle communautaire plus large. Certes, il existe des sommets de la zone euro à 19 depuis 2012, des mini-sommets à trois (Allemagne, France, Italie – 2016 – ou à quatre avec l'Espagne – 2017), mais les consultations politiques élargies n'ont pas trouvé dans le temps leur raison d'être et leur rythme propre de travail, à deux exceptions près toutefois.

D'abord enceinte privilégiée ayant vocation à appuyer la réconciliation germano-polonaise, inspirée de l'expérience franco-allemande, puis à soutenir et préparer l'adhésion de la Pologne à l'Union européenne (UE), le Triangle de Weimar en est un des exemples. Dès 1991, ce format *ad hoc* a pu répondre aux attentes historiques liées à la réunification allemande. Le Triangle a toutefois profondément évolué après l'adhésion de Varsovie à l'UE en 2004, avec pour objectif principal d'établir une coopération étroite entre les gouvernements des trois pays sur les échéances européennes. Ce ne fut pas pour autant la constitution d'un nouveau triumvirat sur l'Europe,

même si certains à l'est de la ligne Oder-Neisse ont pu l'espérer ou le craindre.

Dans la perspective de leur adhésion à l'Union, la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie constituèrent elles aussi un Triangle en 1991, celui de Visegrad. Devenue le V4 après la partition entre la République tchèque et la Slovaquie, cette entité politique informelle fut reconnue au point de tenir en mars 2013 à Varsovie un sommet Weimar-Visegrad inédit sur l'Europe de la défense. Contrairement à d'autres entreprises européennes de dialogue, ces mécanismes informels de consultation triangulaire et quadrangulaire n'ont pas généré, depuis leur création, des mécanismes administratifs permanents avec un secrétariat et un budget afférent (cf. Conseil des États de la mer Baltique – CBSS, 1992 –, Union pour la Méditerranée – UFM, 2008). La logique de clubs s'est suffi à elle-même. Il reste à savoir si cette fragmentation de la coopération politique affaiblit ou renforce les institutions européennes et les positions de l'Union dans les forums les plus larges.

Se réunir informellement pour réfléchir et agir en toute confidentialité

Parmi les États occidentaux, des habitudes de travail entre partenaires de confiance se sont créées. Les échanges informels au niveau des hauts fonctionnaires en format Quint entre les quatre grands d'Europe occidentale (*Big Four* : l'Allemagne, la France, l'Italie, le Royaume-Uni et les États-Unis) sont devenus usuels. De plus en plus souvent, cette configuration, du fait de la construction européenne, a induit l'association du haut représentant de l'Union pour les affaires

étrangères et la politique de sécurité ou de l'un de ses collaborateurs, une pratique visant à éviter d'élargir les plateformes concernées aux 28 États membres de l'UE. Un souci pratique louable mais qui n'en reste pas moins discriminatoire. Les enceintes de sécurité collective n'ont pas plus échappé à une forme de gouvernance de fait restreinte, non explicite dans leurs règles fondatrices. À l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) depuis la crise de Berlin en 1959, les échanges informels en format Quad (*quadrilateral defence coordination group*) entre les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne ont été monnaie courante. Ces discussions pèsent très lourd lors des moments clés de la vie des organisations internationales. Elles peuvent être particulièrement mal vécues par les non-membres car elles définissent des compromis qui tendent à préempter les décisions des organes de décision légitimes. On se souviendra par ailleurs que, sous un même dénominatif, les formats restreints peuvent avoir des significations géographiques diverses. Ainsi, dans le Pacifique, le format Quad renvoie aux coopérations renforcées établies entre l'Australie, les États-Unis, la France et la Nouvelle-Zélande, mais également entre l'Australie, les États-Unis, l'Inde et le Japon pour ce qui concerne le cadre Indo-Pacifique.

Les domaines de la défense ont été propices au travail en groupes restreints, notamment parce que l'on y échange des informations classifiées. Il en est ainsi des coopérations dans le domaine du renseignement (ex. : l'alliance des *Five Eyes* qui lie depuis la seconde guerre mondiale les communautés du renseignement américain, australien, britannique, canadien et néo-zélandais), de la lutte antiterroriste (G5 Sahel, 2014) et du contrôle des exportations des équipements sensibles pour faire obstacle à la dissémination d'avantages

technologiques vers certaines catégories de pays tiers (cf. pendant la guerre froide le contrôle à l'encontre des pays du pacte de Varsovie s'effectuait par l'entremise du Cocom, le Comité de coordination pour le contrôle multilatéral des exportations – après la chute du mur de Berlin, il fut remplacé en 1996 par l'accord de Wassenaar ; le Groupe des fournisseurs nucléaires – 1974). Ces clubs sont fondés sur la confiance stratégique et le partage d'informations très confidentielles. Ils n'en sont pas moins soumis à des géométries variables dans le temps et aux aléas politiques.

La dissolution du pacte de Varsovie a montré que les alliances politico-militaires ne sont nullement pérennes. Au sein des institutions occidentales les plus durables, des crises ont pu surgir et nuir durablement à ce type de coopérations. Il en fut ainsi de 1986 à 2012 entre les États-Unis et la Nouvelle-Zélande au sein de l'Australia, New Zealand, United States Security Treaty (Anzus) après qu'Auckland eut fait barrage à l'entrée dans les eaux territoriales néo-zélandaises des systèmes d'armes emportant des armes nucléaires ou à propulsion atomique.

Si le recours à des groupes en format de confiance permet d'élaborer et de conduire des actions diplomatiques, ces schémas permettent également de chercher à résoudre les crises internationales. Le nucléus peut être restreint à quelques acteurs étatiques en situation privilégiée qui décident de conjuguer leurs efforts. Les discussions sont menées en format *one track*, entre diplomates professionnels et/ou personnes officiellement mandatées. La France et l'Indonésie se mobilisèrent en ce sens de 1987 à 1991 pour trouver un terme au troisième conflit indochinois. Les parties prenantes à la médiation peuvent être plus nombreuses et plus directement impliquées. Depuis

juin 2014, la configuration du groupe de négociation cherchant une issue aux affrontements dans l'est de l'Ukraine s'est articulée selon les schémas dits « Normandie », l'Allemagne, la France, la Russie et l'Ukraine ayant entamé leurs discussions au château de Bénouville en marge du 70e anniversaire du débarquement du 6 juin. Selon cette logique, l'Iran, la Russie et la Turquie ont parrainé en 2017 les pourparlers d'Astana sur la Syrie, mais l'État « auberge » du processus de négociation peut avoir un rôle mineur au regard des puissances garantes des accords qui mènent en sous-main des conflits par procuration. Dans tous les cas de figure se pose la question de l'association aux négociations des acteurs infra-étatiques pour ne pas dire des rebelles. C'est pourquoi il peut être décidé de se placer sous les auspices de plusieurs organisations internationales. Ce choix fut opéré pour les discussions internationales sur la sécurité et la stabilité en Transcaucasie, menées à Genève depuis 2006 sous l'égide des Nations unies, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'Union européenne. Autre possibilité de marche à suivre, organiser les discussions de paix autour d'un médiateur de prestige et de confiance totalement étranger à la crise (cf. l'ex-Premier ministre finlandais Martii Ahtisaari sur Aceh – 2005). Cette diplomatie dite *one track and half* a pu laisser penser que des centres privés de résolution des conflits (ex. : Carter Centre, Communauté de San't Egidio) pourraient jouer à l'avenir un rôle grandissant, voire se substituer aux diplomaties traditionnelles.

À mesure que les crises se prolongent, si les groupes de négociation ne changent pas dans leur composition interétatique, ils n'en doivent pas moins s'adapter aux évolutions des *leaderships* des États qui les constituent.

C’est particulièrement vrai quand l’intermédiation s’éternise comme dans le cas du groupe de Minsk. Depuis 1992, les diplomates américains, français et russes qui le coprésident se succèdent au rythme des vies administratives. Pendant ce temps-là au Haut-Karabagh, les tensions sont demeurées vives entre l’Arménie et l’Azerbaïdjan. Le groupe de médiation peut être mandaté et rapporter à une organisation internationale comme c’est le cas ici avec l’OSCE. La qualité des rendus diplomatiques à la tutelle est essentielle car le travail en format restreint suscite bien souvent la frustration d’États tiers qui jugent qu’ils pourraient être non seulement associés plus étroitement aux discussions mais qu’ils sont fondés politiquement à rejoindre le groupe restreint, certains de leurs intérêts étant en jeu.

Le format restreint comme expression de la puissance

L’occlusion des groupes, surtout à l’intérieur des organisations internationales, contribue au prestige et à l’influence des États qui les constituent, au détriment de tous les autres. C’est pourquoi des groupes *ad hoc* auto-mandatés émergent. Dans le cas des conflits armés, pour agir et espérer parvenir à leurs fins, il leur faut bénéficier de la bienveillance voire du soutien des parties, comme c’est le cas dans les pourparlers à six (*six parties talk*) à la suite de la décision nord-coréenne de se retirer du Traité de non-proliférations. Si à la même table se retrouvent Pyongyang et Séoul, les discussions engagées depuis 2003 par la Corée du Nord, la Chine, la Russie, la Corée du Sud, le Japon et les États-Unis fleurent bon, souvent encore, la logique

des blocs telle qu'ordonnancée à l'heure de la guerre froide. On fut toujours si loin d'un accord final que les phases de négociation successives n'ont impliqué que des diplomates de second rang, mais tenir un sommet mettant face à face les chefs d'État et les protagonistes du conflit n'est pas pour autant une garantie succès, comme en a témoigné la rencontre entre les présidents arménien Serge Sargsian et azerbaïdjanais Ilham Aliyev à Berne en décembre 2015. L'incertitude du succès des médiations et la complexité des processus de paix ont pour conséquence qu'un tout petit nombre d'États s'y risque.

Au regard de son statut international, la France a été le réceptacle et le médiateur de nombreuses négociations de paix mettant à contribution ses diplomates, leur savoir-faire et des lieux d'accueil aussi prestigieux que susceptibles d'être à l'abri des regards. Depuis le milieu des années 1960, Paris a concouru à trouver une solution à l'engagement américain au Vietnam (1969-1973), à définir les termes de la fin de la troisième guerre d'Indochine (Fère-en-Tardenois – 1987 –, Saint-Germain-en-Laye – 1988 –, La Celle-Saint-Cloud – 1989), à esquisser avec le Groupe de contact (États-Unis, Allemagne France, Italie, Royaume-Uni, Russie) une solution durable au Kosovo (1999), et a lancé des discussions sur l'avenir politique et institutionnel de l'Afghanistan au travers du Processus dit de Chantilly (2011-2012). Autant de négociations secrètes qui par deux fois, en 1973 et 1991, se matérialisèrent par une série d'accords de paix.

Les clubs de négociation composés seulement de membres représentant les États ne sont pas les seuls moyens appropriés pour esquisser une issue durable aux conflits. Une diplomatie « citoyenne » s'est fait jour. La communauté catholique romaine de San't Egidio s'en est même fait une spécialité. L'accord

mettant fin à la guerre civile au Mozambique en octobre 1992 en fut le plus éclatant succès. À défaut de pouvoir apporter des solutions durables, des acteurs privés se mobilisent pour organiser des conférences fermées afin que les États puissent exposer leurs vues. Des exercices de transparence visant à la déconfliction, pour que chacun ne se méprenne pas sur les intentions de ses rivaux, ont été instaurés. Le *think tank* londonien International Institute for Strategic Studies (IISS) s'y essaie publiquement chaque année à Singapour (dialogue du Shangri-la), au Bahreïn (dialogue de Manama) et en Colombie (dialogue de Carthagène), réunissant les principaux acteurs de la défense, des forces armées, du renseignement et les experts des affaires stratégiques de la planète.

Les rencontres associant étroitement officiels et experts, souvent sur financements publics, ont fait apparaître une diplomatie informelle dite de *second track*, où des personnalités influentes peuvent s'exprimer plus librement dans les enceintes sur les problèmes du moment et se retrouver d'année en année. Informellement, elles concourent à la prévention des conflits et à la gestion post-crise. Les discussions ne s'y apparentent pas à des négociations. Elles ne se substituent pas au face-à-face des États et de leurs diplomates, mais elles permettent de tester de nouvelles idées, de mieux se connaître, voire de rapprocher les points de vue. Afin de garder une certaine confidentialité aux dialogues de ces clubs, ceux-ci se réunissent selon les règles de Chatham House, du nom du siège du Royal Institute of International Affairs britannique où les participants aux réunions sont libres d'utiliser les données collectées. Cependant, ils ne doivent mentionner ni l'identité, ni l'affiliation des personnes à l'origine des informations

obtenues, de même qu'ils ne doivent pas révéler l'identité des autres participants.

Les clubs de discussion sur les affaires internationales ne sont pas nouveaux. Ils ne traitent pas seulement des questions de défense, même si la guerre froide a nourri bon nombre de leurs débats. Ces discussions sur invitation rassemblant un nombre limité de personnes éminentes de la diplomatie, du monde académique, des affaires et des médias ont suscité à intervalles réguliers bien des suspicions sur une gouvernance occulte des affaires du monde. Le cercle de Bilderberg (1954), le club de Rome (1968), la commission Trilatérale (1973), en mélangeant des acteurs publics et privés favorables à la mondialisation libérale des échanges, en furent des exemples emblématiques. Une vindicte dont fut également l'objet la Tricontinentale (1966) qui tenta de fédérer et d'être le porte-voix des forces anti-impérialistes et de 82 délégations de pays décolonisés, de mouvements de libération afro-asiatiques et de formations de guérilla d'Amérique latine.

Les cénacles informels de discussion se sont multipliés depuis la fin de la guerre froide. Ils sont le fruit d'alliances entre les *think tanks* comme en témoignent les réunions semestrielles du Daimler Forum sur les affaires globales qui associent la Brookings Institution (Washington), le Centre for European Reform (Londres) et la Stiftung Wissenschaft und Poolitik (Berlin). Les échanges ne se tiennent pas toujours portes closes. D'ailleurs, les forums publics ne sont pas les moins influents, comme le démontre le succès des Munich Security Conferences (1963), des World Economic Forums de Davos (1971), des Brussels Forums (2005), ou encore les World Policy Conferences (2008). Si les Occidentaux ont donné naissance à ce type d'échanges internationaux, ils n'en disposent pas

du monopole. La République populaire de Chine a bâti le Forum Boao pour l'Asie (2001) afin qu'il devienne un lieu incontournable de son influence. La Russie a voulu faire de même avec le Forum économique international de Saint-Pétersbourg (1997) ou encore au travers du club de discussion de Valdaï (2004) qui a la particularité, depuis son origine, d'avoir pour objet de débattre du développement de la Fédération et du rôle de la Russie dans le monde. La récurrence de ces forums coûteux, aux invitations complexes et de prestige, a demandé l'appui de sponsors privés, voire le concours d'opérateurs spécialisés pour leur organisation. Il n'y a pas eu pour autant de privatisation des diplomaties.

Des partenariats à géométrie variable

Ces clubs n'ont jamais eu de *numerus clausus* à leur création, même si leurs membres ont pu convenir de critères d'adhésion. Le groupe rassemblant les principaux acteurs économiques de la planète en a été le parfait symbole. Il a vu son nombre de membres grandir mais aussi se contracter.

Le Groupe des sept, plus connu sous son sigle G7, a commencé son histoire en tant que G5 informel en 1974. Instauré à la suite de la flambée des prix pétroliers, il réunissait alors à Washington les représentants des États-Unis, de l'Allemagne, de la France, du Royaume-Uni et du Japon. Le Library Group devint le G6 en 1975 en associant l'Italie, puis le G7 en 1977, quand l'Union européenne se joignit aux travaux. Enfin, il se dénomma G8 en 1997 quand la Russie rejoignit formellement le club. Depuis 1994, la Fédération y avait trouvé une place en marge, traduite

dans le langage diplomatique sous le nom de G7 + 1 ou de P8 (Political 8). En 2014, les sept membres fondateurs refusèrent non seulement de tenir le sommet du G8 prévu à Sotchi, mais ils firent le choix de se réunir à nouveau sans la Russie, redonnant ainsi naissance *de facto* au G7. Un changement de géométrie facile à opérer puisque le G7 n'a été ordonnancé sur aucun texte juridiquement contraignant et ne s'est appuyé sur aucun budget et sur aucune structure administrative en propre. Si l'histoire explique le périmètre retenu, il ne vaut pas légitimité pour tous les acteurs de la scène internationale, *a fortiori* pour ordonnancer une gouvernance politico-économique du monde. C'est pourquoi, à intervalles réguliers, fut posée la question d'y substituer un format élargi, plus « représentatif ».

En 1989, un G15 rapidement composé de dix-sept pays s'assembla pour faire contrepoids au G8 et demander un ordre économique plus juste. La succession des crises financières des années 1990 a donné une suite très concrète à cette interpellation, en donnant naissance au G20 (1999). Mais bien que le groupe de dix-neuf pays plus l'Union européenne représente 85 % du commerce mondial, les deux tiers de la population mondiale et plus de 90 % du produit mondial brut, d'autres formats *ad hoc* furent parfois évoqués, notamment pour faire du G7/G8 un G12, en y associant le Brésil, la Chine, l'Inde et le Nigeria, sans pourtant changer son mode d'organisation et en continuant de s'appuyer sur un système de présidence tournante annuelle peu formalisé.

Comprenant qu'au G197 onusien, les plus grands États sont tentés de substituer des formats plus restreints pour ordonnancer les affaires économiques voire politiques du monde, et de confondre leurs préoccupations avec celles de la planète tout entière,

Singapour a pris l'initiative, en 2009, de constituer un Groupe de gouvernance globale (3G). Il s'agissait de donner la possibilité à une trentaine de pays non associés au G20 de se faire entendre comme collectivité sur les enjeux qu'ils jugent vitaux. Dans la même logique, la cité État avait quelques années plus tôt élaboré un Forum des petits États (FOSS, 1992) pour peser avec ses 107 membres aux Nations unies.

Dans un monde où tous les États parlent à tous les États, entretiennent des relations diplomatiques formalisées, se retrouvent dans des enceintes à géométries variables, aucun État ne souhaite être exclu par principe de la gouvernance mondiale et de ses moments clés, tout le monde parle à tout le monde. Cela a donné naissance à de multiples clubs au sein des organisations mondiales et à leurs côtés. Cela a aussi conduit à la stratification des cénacles, y compris les moins formalisés. Aux statuts de membres de plein droit se sont ajoutées les participations de partenaires de dialogue, d'associés, de membre candidats ou encore d'observateurs. Cette inventivité hiérarchique a élargi la légitimité des structures d'échanges et leur aura internationale.

Au fil des années, les clubs de dirigeants se sont multipliés et les retraites des *leaders* en l'absence de tout collaborateur aussi. C'est la règle durant les sommets des chefs d'État et de gouvernement de l'Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) fondé en 1989, ou encore lors des rencontres Asie-Europe (ASEM) qui ont été instaurées tous les deux ans depuis 1996. Le style apparemment décontracté de ces moments diplomatiques sans témoin et aux ordres du jour souvent vagues n'en donne pas moins l'occasion de travaux préparatoires méticuleux lors de rencontres de ministres, notamment des Affaires étrangères, elles-mêmes précédées de réunions des hauts fonctionnaires

(SOM), comme en ont témoigné les communiqués successifs publiés à l'issue des travaux et après d'âpres négociations.

Les entre-soi sous-régionaux des *leaders* ont fait à leur tour leur apparition, en particulier pour discuter des politiques de développement. Dans le Pacifique, ils se sont construits autour du Forum des îles du Pacifique (PIF, 1971), d'une volonté parfois de rejeter certains États de la définition de l'identité régionale – ex. : l'Australie et la Nouvelle-Zélande dans le cadre du Forum de développement des îles du Pacifique (PIDF, 2013) – et de la valorisation des aires culturelles, micronésienne (Forum des îles micronésiennes – MIF, 2017 – et polynésienne – Groupe des dirigeants polynésiens, PLG, 2011), voire mélanésienne, bien que le Groupe du fer de lance (MSG, 1988) ait institué un secrétariat à Port-Vila et ait contracté des actes fondateurs. Dans ces trois cas de figure, les représentants des États membres de l'ONU conversent, définissent des actes de coopération, s'expriment ensemble avec des chefs de pouvoirs exécutifs de collectivités territoriales non souveraines (Chuuk, Kosrae, Pohnpei, Yap, Guam, Mariannes du Nord, Nouvelle-Calédonie, Polynésie française, Territoire des îles Wallis et Futuna) ou encore avec des formations politiques (ex. : le FLNKS, le parti indépendantiste calédonien est également un membre observateur du Mouvement des non-alignés). L'informalité des temps forts de ces enceintes permet d'associer d'autant plus étroitement les chefs des pouvoirs exécutifs infra-étatiques. À cette construction politique tournée vers le bas se sont ajoutés des dispositifs de consultation politiques multi-cardinaux.

En Asie du Sud-Est, à côté du régionalisme aseanien, plusieurs clubs plus restreints ont vu le jour. Tous les trois ans depuis 2002, les *leaders* birman, cambodgien,

chinois, laotien, thaïlandais et vietnamien de la région du Mékong (GMS) se retrouvent pour parler d'agriculture, d'énergie, de développement urbain, de facilitations commerciales, de tourisme et de transport. Les regroupements peuvent associer les chefs d'État et de gouvernement à l'échelle macro-régionale (ex. : Sommet de l'Asie orientale – EAS, 2005), être fondés selon des logiques birégionales (dialogue pour la coopération régionale – ACD, 2002), ou se limiter à des échanges réguliers au niveau des ministres des Affaires étrangères (ex. : coopération Gange-Mékong – MGC, 2000 –, Forum de coopération Asie de l'Est-Amérique latine – Fealac, 1999).

La multivectorialisation géographique des dialogues des *leaders* est un phénomène qui est devenu particulièrement visible dans la politique étrangère des puissances émergentes (ex. : Afrique du Sud, Brésil, Chine, Inde, Japon, Turquie). Comme dans le cas de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Asean) qui a institué des dialogues Asean + 1 ou Asean + 3 avec la Chine, la Corée et le Japon, les grands émergents ont mis sur pied des rencontres régulières en format « 1 + X ».

En 2010, le Brésil a tenu un premier sommet avec les pays de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest. L'Inde a, elle, mis sur pied des sommets avec les *leaders* africains (Iafas, 2008) mais également avec les États insulaires du Pacifique (Fipic, 2014). Le Japon fit de même avec l'Afrique (Ticad, 1993), l'Océanie (PALM, 1997) et l'Asie centrale (2004). La Chine a ajouté à ses rencontres avec l'Afrique (Forum de coopération Chine Afrique – Focac) l'Océanie (2014), l'Amérique latine (Forum Chine-Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes – Celac – CCF, 2014), ou encore les pays d'Europe centrale et orientale (« 16 + 1 », 2012). Son initiative « Une

ceinture, une route » (BRI, 2017) a permis de rassembler à Pékin les dirigeants de 57 pays pour renforcer les liens autour du vaste projet chinois de développement des infrastructures de « Nouvelles routes de la soie » terrestres et maritimes lancé en 2013 par le président Xi Jinping. Le sentiment d'appartenance à ce nouveau club a été renforcé par l'association des États aux projets qui ambitionnent de relier la Chine à l'Europe, au Moyen-Orient et à l'Afrique, mais également à son principal instrument de financement : la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (AIIB).

La multivectorialisation des échanges diplomatiques est d'autant plus utile que les dialogues entre les « grands » (cf. les sommets à trois Chine, Corée, Japon) sont difficiles à organiser et se montrent rarement très productifs. Si des obstacles politiques sont des freins aux dialogues interétatiques, les agendas chargés des *leaders* sont des contraintes plus pesantes encore. C'est pourquoi certaines rencontres sont adossées aux forums les plus larges. Il en est ainsi du dialogue entre les pays du Pacifique du Sud-Ouest (SWPD, 2002). L'Australie, l'Indonésie, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, les Philippines et le Timor-Oriental ont pris l'habitude de se retrouver en marge de l'Assemblée générale des Nations unies puis du Forum régional de l'Asean (ARF).

Se regrouper informellement pour être plus influent

Les cercles d'influence promus par un État, dans son intérêt stratégique, n'en doivent pas moins adopter un narratif expliquant qu'ils ont été constitués dans l'intérêt politique, économique et social de tous leurs

membres. Ce défi n'est pas à proprement parler nouveau. Il fut celui auquel se sont confrontées toutes les ex-puissances coloniales qui souhaitèrent maintenir des forums privilégiés d'échange et de coopération avec leurs territoires autrefois affidés et devenus indépendants. Les sommets « France-Afrique » depuis 1973, et plus encore depuis qu'ils ont été dénommés sommets « Afrique-France » en 2010, se sont inscrits dans cette logique. Il en fut de même pour les sommets « France-Océanie » voulus triennaux par le président Jacques Chirac en 2003.

L'Espagne, en instituant des sommets ibéro-américains des chefs d'État et de gouvernement (1991), ou le Portugal, au travers de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP, 1996), se sont engagés de manière mimétique sur cette voie. Ces groupes de dirigeants n'ont pas seulement une langue et une histoire en partage, ils cherchent à se définir en communautés de valeurs, en groupes d'intérêts et en association de projets notamment économiques. C'est pourquoi les rassemblements ont connu des élargissements successifs à de nouveaux membres et se sont vus dans la quasi-obligation de définir des critères de sélection à géométrie variable. Ainsi, le Sénégal (2008), la Géorgie, le Japon, la Turquie (2014) puis la Hongrie, la Slovaquie, la République tchèque et l'Uruguay (2016) sont devenus des pays observateurs au CPLP.

La dynamique politique des clubs « linguistiques » a fait que ceux-ci n'ont pas cessé de s'élargir. Ils ont offert aux États réunis l'opportunité d'appartenir concomitamment à plusieurs regroupements. Les pays lusophones d'Afrique sont pour la plupart membres de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF). Exemple d'une multi-insertion réussie, la république de Maurice est à la fois membre du Commonwealth

(1968), de l'OIF (1970) et du CPLP (2006). Cet entrisme organisationnel démontre combien les États veulent élargir leurs partenariats, parler au plus grand nombre, et sont disposés à jouer d'identités multiples. Cette disponibilité doit néanmoins être payée de retour. C'est pourquoi, dans tout agencement *ad hoc*, chacun veut tirer sa part de visibilité internationale.

Pour le Conseil turcique mis en place en 2009 entre l'Azerbaïdjan, le Kazakhstan, le Kirghizstan et la Turquie, il fut décidé d'installer son centre administratif à Istanbul, son assemblée parlementaire à Bakou et son académie de langue à Astana. Ce dispositif éclaté géographiquement a permis de rétribuer symboliquement chaque État et de démontrer que l'organisation intergouvernementale créée est particulièrement respectueuse des principes de la Charte des Nations unies et peut être associée à ce titre aux instances de l'ONU et de la gouvernance mondiale.

L'influence des États se construit dans le temps. C'est pourquoi il est important que les dirigeants des pouvoirs exécutifs d'aujourd'hui se connaissent, mais également ceux de demain. Attachés aux forums transatlantiques ou aux clubs régionaux, des rencontres, des symposiums, des programmes regroupant des jeunes dirigeants prometteurs ont été mis sur pied (ex. : la réunion annuelle AEYLS[1] – 1997 – pour les jeunes *leaders* d'Asie et d'Europe) voire transposés pour des populations politiquement cibles telles les femmes dirigeantes (Forum mondial des femmes d'affaires francophones sous le couvert de l'OIF, Forum international des femmes – 1982) ou encore les parlementaires (programme de l'Assemblée parlementaire de la francophonie au profit des jeunes parlementaires francophones – 2015 – ou celui annuel du Commonwealth pour les jeunes élus de 18 à 29 ans

des neuf régions de l'institution anglophone). Des réseaux d'alumnis ont complété les mécanismes de rencontres régulières. Ils visent à prolonger les contacts politiques initiés, à accroître le sentiment d'appartenance à un club *select* et à familiariser un peu plus encore les acteurs sélectionnés aux relations internationales. Ces actions de mise en réseau sont menées aussi au travers d'acteurs privés, proches des institutions officielles. Parmi les paris sur l'histoire, on relèvera que la French American Foundation a su sélectionner pour ses programmes d'échanges les futurs présidents français, François Hollande et Emmanuel Macron, ou encore leur homologue d'outre-Atlantique Bill Clinton. Les ministères des Affaires étrangères contribuent matériellement et financièrement au *networking*. À ce titre, le Quai d'Orsay a mis sur pied en 1989 un programme de personnalités d'avenir. Après vingt-cinq ans d'existence, il a permis d'accueillir dans l'Hexagone plus de 1 700 personnes, originaires de 133 pays. Il s'agit d'un investissement politique individualisé, d'une expression du *soft power* et de la construction d'une politique d'influence élitiste. La France, les États-Unis, le Japon ou encore Hong Kong se sont dotés de tels instruments et cherchent à entretenir des relations personnalisées pour faire comprendre l'évolution de leur pays et ses positions internationales.

La constitution de groupes d'influence vise à favoriser les échanges, la création de liens privilégiés avec une puissance invitante, mais plus encore à établir des rapports de force et à influer collectivement sur d'autres États ou cercles d'États. Les négociations commerciales se sont particulièrement bien prêtées à de tels face-à-face, quitte à unir pour la circonstance des pays de tailles différentes et rattachés à plusieurs continents.

Le Groupe de Cairns (1986) rassemblant dix-neuf pays, dont les agricultures très productives et à bas coût se heurtent pour leurs exportations au protectionnisme, combattit de cette manière les barrières douanières américaines et européennes. Dans sa manœuvre, il se heurta toutefois au Groupe des dix réunissant des pays généralement peuplés et de superficies plutôt modestes (Corée du Sud, Israël, Japon, Suisse), et au G33 qui mêlait des pays pauvres cherchant à bénéficier d'un traitement particulier pour protéger leurs productions nationales (Mongolie, Mozambique, Pérou). La clustérisation des relations internationales a été favorisée par les enjeux économiques et commerciaux, mais elle a pu être suscitée par des acteurs privés.

En 2005, les économistes de la banque d'affaires américaine Goldman Sachs forgèrent l'expression BRIC pour désigner le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine comme marchés émergents. Si le concept devint une réalité politique lors du premier sommet des *leaders* en 2009, puis un club en expansion avec l'affiliation de l'Afrique du Sud (Brics, 2011), beaucoup d'autres schémas d'agrégation des puissances économiques à venir sont demeurés des catégories statistiques, des constructions purement intellectuelles (N11) et ne se sont pas matérialisés, même informellement – BRIK (+ Corée), Brimc (+ Mexique) – faute de volontés politiques partagées et de raisons pour agir ensemble. Néanmoins, la mise en place du groupe des Brics a infléchi depuis 2011 la dynamique des rencontres entre les chefs d'État et de gouvernement du Forum de dialogue IBSA (Inde, Brésil, Afrique du Sud – 2003) qui se voulaient au cœur des coopérations Sud-Sud, voire en situation de galvaniser les coopérations entre l'Afrique, l'Amérique du Sud et l'Asie.

La constitution de groupes informels autour d'un ou quelques *leaders* charismatiques suscite des contacts de circonstance, voire éphémères, entre États disparates. L'expérience de l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA, 2005) a démontré que les modèles contestataires de la mondialisation et de ses zones de libre-échange peinent à s'organiser, même s'ils peuvent trouver de-ci de-là une oreille compréhensive. Les succès les plus durables des arènes informelles ont été le fruit de la défense ou de la promotion d'intérêts bien compris. Ils ont pu susciter des processus peu formalisés de consultation interagences (Conseil des organisations régionales du Pacifique – CROP, 1988) pour éviter que les regroupements politiques et les institutions de coopération technique ne fassent double emploi. Ils ont donné naissance à des instruments de pouvoir global (le Pool de l'or de 1961 à 1968) ou encore à la prolifération de forums pour la défense d'un même intérêt vital.

La lutte contre le réchauffement climatique s'est traduite par la prolifération de plateformes à cette fin comme en témoignent l'Alliance des petits États insulaires (Aosis, 1990), le regroupement des petits États insulaires en développement (SIDS, 1992) – les deux catégories ne se recouvrant pas totalement –, ou encore la Coalition sur le changement climatique des États constitués d'atolls (CANCC, 2014), sans parler des regroupements très circonscrits géographiquement (l'Initiative du triangle de corail – CTI, 2007), thématiquement (l'Initiative internationale pour les récifs coralliens – ICRI, 1994) ou d'un point de vue coopératif (l'Alliance globale contre le changement climatique – AMCC, 2007). La multiplication des forums de dialogue formels et informels assure un travail intense en amont des rencontres internationales les

plus importantes. Elle permet une certaine spécialisation des enceintes d'échanges, leur transcontinentalisation, voire un travail en « famille » au sein de groupes aux vues et intérêts similaires (*like-minded*).

*

Dans le futur, de nouveaux clubs et arènes d'échanges feront leur apparition car il existe une combinaison infinie des cercles de coopération. En outre, il n'est pas possible de désinventer ceux qui ont été constitués, de renoncer à réveiller si nécessaire pour des raisons tactiques ceux qui se sont assoupis, et de ne pas penser à forger de nouvelles combinaisons politiques plus ou moins durables et intimes. Tous les pays sont dans ce cas de figure et feront preuve d'inventivité car il en va de leur influence et du succès de leurs manœuvres diplomatiques. Les cercles de pouvoir seront à la fois susceptibles de se résumer à des combinaisons binaires, telle l'émergence d'un G2 sino-américain évoquée par certains conjoncturistes, et à des mécanismes aux valeurs numériques changeantes dans le temps et aux formes élargies selon une combinaison « G197 - X ».

Bibliographie commentée

DEJAMMET Alain, *L'Archipel de la gouvernance mondiale. ONU, G7, G8, G20*, Paris, Dalloz, 2012.

L'ONU et les groupes de gouvernance vus par un diplomate français.

FITRIANI Evi, *Southeast Asians and the Asia-Europe Meeting (ASEM)*, Singapour, ISEAS, 2014.

L'exemple d'un dialogue structuré entre Asie du Sud et UE, qui finit par faire diplomatie de groupe.

HAJNAL Peter, *The G8 System and the G20. Evolution, Role, Documentation*, Londres, Routledge, 2013.
Du G8 au G20, ou l'élargissement d'une diplomatie de club.

KINGAH Stephen, QUILICONI Cintia (eds), *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*, New York (N. Y.), Springer, 2017.
Derrière le vocable « Brics », ce livre dissèque les rapports de force et la naissance d'une diplomatie Sud-Sud.

KIRTON John, *G20 Governance for a Globalized World*, Londres, Routledge, 2015.
L'exemple spécifique du G20.

KNUDSEN Dino, *The Trilateral Commission and Global Governance. Informal Elite Diplomacy (1972-1982)*, Londres, Routledge, 2016.
L'exemple ancien, mais heuristique, pour l'étude de la diplomatie de club, de la Commission trilatérale dans les années 1970-1980.

POSTEL-VINAY Caroline, *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
Une étude française et critique sur le G20.

REWIZORSKI Marek, *The European Union and the Brics. Complex Relations in the Era of Global Governance*, New York (N. Y.), Springer, 2016.
L'étude de la relation de l'UE aux Brics, entre forum interrégional et diplomatie de club.

RICHARDSON Ian, KAKABADSE Andrew, KAKABADSE Nada, *Bilderberg People. Elite Power and Consensus in World Affairs*, Londres, Routledge, 2011.
Le rôle des élites et d'une certaine sociologie des affaires internationales.

STUENKEL Oliver, *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA). The Rise of Global South*, Londres, Routledge, 2016.
L'exemple du groupe IBSA et de son rôle dans la diplomatie Sud-Sud.

---

1. Asia-Europe Young Leaders Symposium.

Chapitre 5

De la communication à la diplomatie publique et digitale[1]

Brian Hocking

L'idée selon laquelle la communication constitue un trait déterminant de la diplomatie – ou, comme de nombreux analystes l'ont noté, une modalité particulière de la communication *institutionnelle* et *régulée* – est désormais bien établie (Jönsson et Hall, 2003 ; Constantinou, 1996, 25 ; Pigman, 2010 ; Bjola et Kornprobst, 2013, 4). Il n'est donc pas surprenant que les changements dans les schèmes de communication aient été utilisés, à différents moments, comme métaphores de l'évolution de la diplomatie. Des termes tels que la diplomatie « ouverte », « publique », la diplomatie des « sommets » et le « track deux »

renvoient à des formes de communication et reflètent des développements dans la manière, les raisons et les lieux où se déploie ladite communication. Dans le domaine de la digitalisation, il n'est pas rare que le web 2.0 soit aussi mobilisé comme métaphore dans les discussions concernant la diplomatie contemporaine. Ainsi Van Langenhove (2010) l'utilise-t-il pour décrire le passage du multilatéralisme « fermé » au multilatéralisme « ouvert », y compris la croissance des parties prenantes dans divers réseaux que requiert la gestion d'agendas politiques de plus en plus complexes.

Mais l'identification de « nouvelles » formes de diplomatie a une histoire longue et tortueuse. Les labels tels que la diplomatie digitale indiquent des changements complexes au sein desquels le développement des technologies de l'information ne constitue qu'une partie. Par exemple, se focaliser sur les médias sociaux, à la fois en tant qu'instruments de la diplomatie et comme déterminants de l'environnement diplomatique, peut nous conduire à confondre les nouvelles technologies de communication avec les dimensions générales du changement dans les milieux politiques internes et externes (Hocking et Melissen, 2015).

Sur la base de ces éléments, nous postulons dans ce chapitre que la digitalisation de la diplomatie est l'une des facettes de développement les plus importantes dans l'environnement politique global, laquelle conditionne les formes et rôles de la diplomatie comme mode de communication. Pour mieux saisir les implications de la technologie digitale dans ce domaine, nous devons d'abord comprendre ce que recouvre le terme même de « digitalisation » de la diplomatie. Nous montrons par ailleurs que les différentes significations de la digitalisation sont influencées à la fois par les processus diplomatiques et les structures à travers

lesquels ces processus sont conduits en insistant sur le fait que les réalités qui sous-tendent l'impact des technologies digitales prennent la forme d'une combinaison de processus en ligne (*online*) et hors ligne (*offline*). Articuler ces deux types de processus et surtout décider quand et où les ressources digitales sont les plus pertinentes constitue sans doute l'un des défis auxquels les praticiens de la diplomatie du XXIe siècle doivent faire face. Enfin, nous examinons les effets de la digitalisation sur une des institutions principales de la diplomatie, le ministère des Affaires étrangères, et le rôle des professionnels de la diplomatie.

La diplomatie dans un monde complexe

« *Still alive in the room* », « Toujours en vie à l'intérieur » sont les mots tweetés par François Zimeray, ambassadeur français au Danemark, alors qu'il était exfiltré d'un centre culturel de Copenhague où se produisait une attaque terroriste en février 2015. Pour certains, cela constituait un changement fondamental de la diplomatie. Un article dans le *Wall Street Journal* concluait : « La diplomatie n'est pas morte, mais les nouveaux moyens de communication comme Twitter menacent de renverser la tradition des protocoles et paroles d'État aux expressions soignées. » Cette impression est apparemment partagée par Michael McFaur, ancien ambassadeur des États-Unis en Russie : « La diplomatie ne devrait pas être secrète ; en tant que diplomates, Twitter nous aide à transmettre notre message. » De la même manière, Burson Marsteller, entreprise internationale de communication et relations publiques qui promeut la « Twiplomacy »,

partage cette idée : « L'heure des subtilités a sonné », suggère son rapport annuel sur l'usage de Twitter. Cependant, la communication discrète de l'ambassade de France à propos de l'incident, refusant les commentaires et les demandes d'interview de l'ambassadeur, montrait que les logiques traditionnelles d'une communication contrôlée et prudente ne sont pas compatibles avec celles d'ouverture et de transparence associées à l'âge numérique.

Ces incidents et les réponses qui leur ont été apportées montrent comment, de la même manière qu'avec les transformations des technologies de communication, le développement d'internet et l'apparition des plateformes de médias sociaux ont été vus par certains comme une « fin de la diplomatie » alors que pour d'autres, il s'agit d'une dimension clé de l'environnement diplomatique. Pour le secrétaire d'État américain John Kerry, « il n'y a plus de diplomatie efficace qui ne fasse un usage sophistiqué de la technologie au cœur de tout ce que nous faisons… Le terme de diplomatie numérique est redondant, c'est juste de la diplomatie, point » (Kerry, 2013).

Comprendre cet environnement changeant et de plus en plus complexe implique de prendre de la distance et de restituer les transformations implicites dans les comportements analysés précédemment pour saisir le contexte dans lequel ils se produisent. Comme par le passé – ce fut le cas avec l'apparition du télégraphe au XIX^{e} siècle –, les implications des évolutions des technologies de communication sont vivement débattues. Les interprétations des Printemps arabes de 2011 reflètent ces différentes analyses. Elles opposent, d'un côté, cyber-optimistes, qui considèrent que les révolutions sociales sont le résultant de la révolution

numérique, et, de l'autre, cyber-réalistes. Ces derniers, sans dénier l'importance des outils numériques, affirment que le changement social est le produit des actions humaines, dont une grande part se déroule hors ligne.

En ce qui concerne la diplomatie, elle s'adapte aux changements fondamentaux de la société à différents niveaux interdépendants. À côté des liens croissants entre enjeux, acteurs et arènes politiques qui sont les caractéristiques principales de l'environnement diplomatique, on retrouve l'apparition de réseaux transnationaux et transgouvernementaux qui dépassent les frontières géographiques et celles entre les sujets. Ces changements sont accompagnés par la compression du temps et de l'espace, et par l'impact que cela a sur la manière dont les individus voient leur rôle dans les environnements locaux et globaux. Ces évolutions produisent un environnement communicationnel plus complexe qui affecte la diplomatie, et en particulier les formes et structures à travers lesquelles elle opère. Cette transformation porte particulièrement sur :

– la portée, la forme et la direction de la communication diplomatique. La complexité grandissante des agendas globaux, les liens entre des questions comme le commerce et l'environnement se combinent aux caractéristiques systémiques des environnements domestiques et internationaux qui rendent la communication diplomatique plus diverse, moins structurée et moins hiérarchique. En conséquence, l'accent est désormais mis sur l'identification des acteurs, la création et la gestion des réseaux au sein desquels ils peuvent interagir pour parvenir à des résultats politiques ;

– les objectifs de la communication diplomatique. De plus en plus, la capacité à instaurer des règles devient

une des caractéristiques principales de la politique internationale. Comme l'écrit Van Ham, la majorité des règles, des standards et des normes qui encadrent les *acquis communautaires* de la société internationale est fixée à travers des manières non hiérarchiques de faire de la politique avec des procédures post-modernes, comme la comparaison des meilleures pratiques, nommer et faire honte, etc. (Van Ham, 2010). Orienter l'agenda requiert des connaissances et la capacité de persuader d'autres acteurs et agents d'adopter les stratégies préférées *via* un *leadership* mesuré. Il s'agit d'un trait de plus en plus important de l'action diplomatique qui identifie les cibles et les méthodes de communication. Cela se retrouve dans la préoccupation croissante pour le *soft power* ;

– la nature des domaines privés et publics. La diplomatie du XXI^e^ siècle est confrontée à des défis oscillant entre demande traditionnelle de secret – ou confidentialité – et nécessité de travailler dans un environnement plus ouvert. Parvenir à ses fins implique d'influencer les attitudes des publics étrangers et domestiques (nationaux) *via* des stratégies de diplomatie publique souvent mal définies. En effet, l'établissement de frontières entre l'ouverture et la confidentialité (mise en cause par un environnement plus ouvert et l'expérience de WikiLeaks) est un enjeu majeur pour les acteurs diplomatiques à tous les niveaux.

À la source de ces évolutions de la communication diplomatique se trouve une remise en cause de la diplomatie traditionnelle, stato-centrée, aux formes et aux principes hiérarchiques favorisant un modèle multi-acteurs et réticulaire. Les moyens – y compris la diplomatie numérique – à l'aide desquels la diplomatie est conduite sont significatifs, mais ne sont pas en soi à

l’origine de ces changements. On doit également prendre en compte le contexte dans lequel les technologies de l’information et de la communication émergent et opèrent. Comme l’ont montré le référendum européen en Angleterre et les élections présidentielles américaines, l’émergence du populisme et de la politique de post-vérité est facilitée par les réseaux sociaux mais n’en est pas le résultat.

Ces évolutions de la diplomatie rapidement résumées reflètent les capacités restreintes des gouvernements à gérer des agendas de plus en plus complexes. Alors que les institutions multi-gouvernementales restent des ressources clés pour la gestion des enjeux globaux, la diversité des membres et des relations non hiérarchiques entre acteurs des réseaux de politiques publiques promeut la collaboration et l’apprentissage. Cette diversité accélère l’acquisition et le traitement du savoir. De plus, les coûts transactionnels des réseaux décentralisés sont moins importants que ceux des processus centralisés de prise de décision. Ils sont capables de canaliser rapidement les informations pertinentes vers les lieux où elles auront le plus d’effets.

Les principales différences entre les diplomaties traditionnelles et stato-centrées et les nouvelles expressions de la diplomatie tiennent aux formes de participation et de communication sur lesquelles chacune repose. Dans la nouvelle forme de diplomatie, les flux de communication hiérarchisés sont remplacés par des flux multi-directionnels qui ne visent pas toujours les élites politiques, même si leurs objectifs seront souvent d’influencer les attitudes et les choix politiques de ces élites. L’enjeu est alors d’identifier les nœuds clés et les interlocuteurs potentiels au sein des arènes politiques pour construire des relations liées aux objectifs. Les technologies numériques se

superposent et renforcent ces tendances. Alors que Fergus Hanson, à la suite du Département d'État américain, considère que le cœur de ce qu'il appelle la « eDiplomacy » est « l'utilisation d'internet et des TIC pour tenter d'atteindre des objectifs diplomatiques » (Hanson, 2012), la diplomatie numérique implique un certain nombre d'éléments qui dépassent ce cadre et qu'il est nécessaire d'identifier pour donner du sens à ces évolutions complexes.

Analyser la diplomatie numérique

Le premier élément, et sans doute le plus visible, tient à l'environnement changeant au sein duquel la diplomatie fonctionne. Comme on l'a noté plus haut, pour une part, cela reflète l'évolution des agendas et la capacité à les influencer. Ce phénomène s'accompagne d'une accélération des événements (la rapidité de leur développement), de leurs vélocités (en termes de vitesse et de direction), et de leurs implications pour les décideurs (Seib, 2012). Cette tendance a été identifiée comme un des traits de la globalisation et est renforcée par les flux plus fragmentés de communication alors que les nouvelles technologies – et particulièrement celles mobiles comme les smartphones – donnent du pouvoir aux individus et aux groupes pour imprimer une forme aux événements. La capacité des gouvernements à déployer des ressources numériques est aussi cruciale que leur aptitude à les contrôler, notamment à travers des interventions étatiques dans l'accès à internet et aux médias sociaux. Ces évolutions suggèrent néanmoins que le contrôle des États sur les événements et sur les agendas diminue, mettant en exergue le besoin de nouvelles

compétences et de structures tout en adaptant celles en service.

En ce qui concerne l'agenda de politique étrangère, un deuxième aspect de l'environnement de diplomatie digitale porte sur le cyberagenda. Ainsi, la cybergouvernance et la « liberté sur internet » sont devenues des enjeux cruciaux dans les négociations globales. Les questions relatives à la cybersécurité sont devenues importantes pour tous les acteurs diplomatiques, particulièrement les diplomates et les ministères des Affaires étrangères. Un exemple en est donné par des rapports, début 2011, indiquant que la Chine avait infiltré le système de communication du Foreign and Commonwealth Office, ou qu'un double frauduleux du site officiel du ministère des Affaires étrangères français diffusait de faux communiqués officiels. De la même manière, en 2015, le ministère des Affaires étrangères danois a subi une cyberattaque (qui aurait été réalisée par un gouvernement du Moyen-Orient) *via* l'installation d'un programme malveillant sur un ordinateur d'une ambassade. À cet égard, les accusations d'interférences russes dans la campagne présidentielle américaine n'ont fait qu'augmenter les préoccupations pour la cybersécurité.

La troisième échelle du débat sur la diplomatie digitale se focalise sur l'utilisation d'internet et des technologies numériques connexes pour la gestion du savoir. Généralement, pour un gouvernement, cela implique de prendre en compte de manière efficiente les données dans une ère de « méga-données » ; ce qui a une incidence particulière pour les ministères des Affaires étrangères qui ont l'obligation de gérer à bon escient des sources rares d'information.

Au cours des années 1990, l'expression « diplomatie virtuelle » est apparue dans les usages pour refléter les attentes grandissantes envers les services

diplomatiques dans un contexte post-guerre froide. Ce contexte modifié (soutenu par un déficit de ressources occasionné par la crise économique post-2007) a renforcé la quête des modes de représentation diplomatique plus économiques. Cette évolution fortifie non seulement les arguments de ceux qui s'interrogent sur le lien entre les services centraux et les postes diplomatiques du réseau du ministère des Affaires étrangères, mais elle contribue également à modifier les méthodes de travail au sein de l'organisation diplomatique prise dans son ensemble.

Le quatrième élément dans le débat relatif à la digitalisation de la diplomatie concerne l'usage des technologies numériques dans le développement des performances du service public, l'amélioration des prestations et le renforcement de leurs contributions à l'élaboration de la stratégie (des politiques). D'un certain point de vue, cela renvoie aux précédents débats menés sur la démocratisation de la diplomatie qui coïncide avec le développement de la diplomatie publique dans les années 1990. Il s'agit aussi de mobiliser de nouveaux modes de communication pour assurer la gestion des réseaux et optimiser les services en ce qui concerne par exemple la gestion des affaires consulaires et des crises. Cette dimension de la diplomatie digitale/numérique soulève la question d'un changement de l'approche verticale dans la distribution de l'information vers une approche interactive dans les modes de communication rendus manifestes par l'usage des réseaux sociaux.

Ces quatre aspects de la diplomatie digitale ne sont pas des catégories entièrement dissociées, mais sont des éléments connexes d'un environnement politique d'une complexité croissante, transcendant le clivage entre politiques nationales et internationales. Nous sommes par conséquent confrontés à plusieurs

éventualités concernant l'évolution de la diplomatie au XXIe siècle : d'une part, une diplomatie qui a connu une mutation progressive et une adaptation au sein de cadres et principes préexistants et, d'autre part, une diplomatie qui présente une nouvelle structure complètement différente de la pratique diplomatique, à la fois dans ce qu'elle est et dans ce qu'elle devrait être.

Dans leur ouvrage intitulé *Le Nouvel Âge digital*, Eric Schmidt, président de Google, et Jared Cohen (un des architectes de la « nouvelle stratégie politique » au secrétariat d'État sous l'ère Hillary Clinton) adoptent une position plus radicale, arguant que la révolution des technologies de la communication signifie pour les États l'adoption de deux principales orientations et de deux politiques étrangères : l'une en ligne et l'autre hors réseau (Schmidt et Cohen, 2013). Cependant, la digitalisation de la diplomatie recèle un enjeu totalement différent. Le défi réel serait d'intégrer ces deux dimensions de politique étrangère au-delà de leurs disparités. Cette exigence renforce l'hybridité croissante de la diplomatie, puisque les formes plus anciennes et traditionnelles se mêlent et se transforment au contact de nouvelles forces issues soit des pressions sociales, soit d'un changement rapide des technologies de la communication elles-mêmes.

L'hybridité s'observe également dans l'environnement des médias. De nouveaux moyens de communication laissent entrevoir leur domination. Cependant, l'évolution des technologies de la communication a rarement impliqué le remplacement d'un mode de communication par un autre. Dès lors, les médias (en version papier et électronique) n'ont pas disparu au XXe siècle mais se sont adaptés de différentes manières aux technologies digitales. La popularité croissante des *talk*

shows radio aux États-Unis est due à leurs interactions sur les réseaux sociaux, en particulier Facebook et Twitter. Cela suscite une évolution rapide de médias « hybrides » où l'on observe d'une part un changement entre la traditionnelle version papier et la version numérique, et d'autre part une redéfinition des rôles de producteur et de consommateur des informations et des commentaires. Le brassage d'une diplomatie hybride et d'un système de communication tout aussi hybride exacerbe les défis auxquels sont confrontés les diplomates aujourd'hui.

Les méthodes diplomatiques dans l'ère digitale

Il existe deux orientations liées lorsqu'on aborde l'évolution de la diplomatie en relation avec le débat sur la diplomatie digitale : il s'agit premièrement des méthodes diplomatiques orientées vers les fonctions de la diplomatie, et deuxièmement des structures diplomatiques telles que les ministères des Affaires étrangères au niveau national et l'ensemble des organisations multilatérales au niveau régional et global. L'analyse des implications liées à l'évolution de la diplomatie prise dans ces deux perspectives requiert d'établir une différence entre les domaines et les moyens de la diplomatie.

En dehors d'un modèle général d'échanges diplomatiques, plusieurs modèles coexistent. Ils vont de rencontres diplomatiques marquées par une participation importante de l'État et/ou des organisations interétatiques, au sein des institutions diplomatiques « communes » impliquant une gamme d'acteurs étatiques et non étatiques, aux situations dans lesquelles l'implication de l'État est minime et où

les procédures diplomatiques sont différentes de la diplomatie classique entre États. Différentes formes de diplomatie se construisent autour d'agendas différents impliquant plusieurs acteurs et secteurs, et par conséquent différentes méthodes de communication. Par conséquent, si développer une variété de sources numériques paraît un défi, l'utilisation de ces dernières peut constituer un obstacle encore plus grand. Cela requiert la capacité à développer des stratégies holistes et à gérer différents champs diplomatiques, à persuader des personnes étrangères à nos structures de travailler à la réalisation d'objectifs communs, et à maximiser la production du savoir sur la recherche de nouveaux concepts et données susceptibles de générer le consensus autour d'une action.

Dans ce contexte, l'on peut identifier trois phases : la mise sur agenda, la phase de négociation et celle de la mise en œuvre (Hochstetler, 2013). À chacune de ces étapes, les styles diplomatiques varient, ainsi que l'impact et le rôle du numérique. Un postulat serait de considérer que, la diplomatie étant plus « transparente » durant la première et la dernière phases, la digitalisation aurait donc moins d'importance durant la phase de négociation. Deux clarifications s'avèrent nécessaires : premièrement, les négociations sont largement dominées par les questions d'implémentation dans ses formes les plus complexes ; deuxièmement, cela dépend du contexte. Ainsi, les négociations impliquant des entreprises ou des groupes d'intérêts (sur des sujets tels que l'environnement et les droits de l'homme) seront moins conduites dans ce qu'un ancien ministre des Affaires étrangères britannique qualifiait de « jardin secret de la diplomatie ».

L'érosion constante de la barrière entre affaires internes et internationales a largement politisé la

diplomatie, offrant ainsi la possibilité à la société civile et aux individus d'avoir une influence dans les processus diplomatiques. Les technologies numériques n'ont pas créé ce contexte mais ont plutôt offert un large éventail de ressources aux groupes engagés dans le *lobbying* politique en leur donnant un plus grand poids dans la mise en œuvre ou non des engagements internationaux. Cela est particulièrement visible dans la diplomatie économique avec les négociations liées au Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement (PTCI).

Les négociations entre l'Union européenne et les États-Unis au sujet de l'extension de la zone de libre-échange au monde ont conduit à des divergences significatives concernant certains points principaux, notamment les mécanismes de règlement des différends entre les investisseurs et l'État (MRDIE). Les arguments selon lesquelles la liberté des gouvernements serait entravée dans la poursuite des politiques nationales dans les domaines tels que les soins de santé, l'éducation et la protection de l'environnement, ainsi que le secret imposé aux tribunaux qui jugent les différends entre les entreprises et le gouvernement, ont généré une grande opposition au Partenariat transatlantique. Des ONG telles que Public Citizen ont surveillé l'usage fait par les multinationales des clauses relatives au MRDIE dans le cadre d'autres accords de partenariat économiques et ont développé, à travers un usage pointilleux des réseaux sociaux et de la presse, une puissante alliance qui a conduit à une opposition massive de l'opinion publique envers l'accord.

En revanche, l'Union européenne n'a pas réussi à développer une stratégie de communication effective à travers le canal le plus approprié du système politique de l'organisation. De même, les négociations relatives à

l’accord commercial sur la contrefaçon ont rencontré une vive opposition au sujet des effets potentiels de cet accord sur les libertés liées à internet et sur l’« opacité » de la négociation. Un vice-président de la commission de l’Union européenne a reconnu l’échec de son organisation à prendre en compte les voix dissonantes et à engager un dialogue avec elles sur les réseaux sociaux : « Nous avons réalisé à quel point notre absence sur les réseaux sociaux concernant ce sujet précis nous a causé de tort. Je pense que cela est une leçon pour nous tous sur l’importance d’être plus actifs et réactifs concernant des sujets aussi sensibles à l’avenir[2]. »

Si les deux accords susmentionnés ont fourni des exemples concrets de l’échec de certains diplomates à saisir l’importance de l’ère digitale pour les procédures diplomatiques, l’Initiative sur la prévention de la violence sexuelle (IPVS) démontre son potentiel dans les processus de mise sur agenda et de négociation. L’utilisation du viol en tant qu’arme de guerre et du terrorisme a suscité beaucoup d’inquiétudes, mais peu d’actions. En 2012, lorsque le ministre britannique des Affaires étrangères d’alors, William Hague, accompagné de l’envoyée spéciale du Haut-Commissariat aux réfugiés (HCR), Angelina Jolie, a lancé l’IPVS, en l’inscrivant à l’ordre du jour du G8 en 2013, suivie d’une déclaration adoptée par l’Assemblée générale des Nations unies et au sommet international de 2014, les outils numériques ont été déterminants pour la campagne IPVS menée par le Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth (BAEC). En tant que centre d’information pour la campagne, l’équipe numérique du BAEC a voulu créer une communauté de partisans et de défenseurs à travers les chaînes de médias sociaux dédiées. Selon l’équipe digitale du BAEC, la page Facebook « En finir avec les

violences sexuelles dans les conflits » a gagné 10 000 abonnés à travers le monde entier, permettant à 247 000 personnes de fournir des données à jour aux ONG, aux experts et aux organismes de bienfaisance qui ont assisté au sommet, et ont discuté du sujet de l'IPVS. La page @end_svc sur Twitter a gagné environ 9 000 abonnés et a été mentionnée 47 000 fois entre mars et juin, atteignant un public d'un million d'internautes (Daniels et Childs, 2014). En outre, les objectifs de l'initiative ont été vulgarisés par le hashtag #DiploHack, à travers lequel les compétences et les connaissances des diplomates et des parties prenantes se sont combinées pour résoudre ces questions. Ces deux exemples illustrent le potentiel des outils numériques et ce qu'il en coûte de ne pas développer de stratégie efficace quant à leur utilisation.

Pour ce qui est du traditionnel agenda de politique étrangère, l'expérience des négociations nucléaires avec l'Iran offre une perspective différente de la conduite de la diplomatie à l'ère numérique. Le modèle de la phase des négociations P5 + 1 de Lausanne en mars 2015 a été marqué par une pratique courante de non-respect des échéances, des démissions imminentes[3] et des « progrès » de dernière minute. Les plus de 600 journalistes accrédités aux négociations avaient un accès limité à l'hôtel où se déroulaient les échanges. La technologie numérique est alors apparue à travers la forme d'une vidéoconférence sécurisée entre le président Obama et les négociateurs américains.

Étonnamment, un mode traditionnel de communication, à savoir le tableau blanc mobile, a joué un rôle clé lors des négociations. La sous-secrétaire Wendy Sherman a développé l'idée du tableau blanc comme un moyen d'illustrer ce qu'elle appelait la complexité du *rubik's Cube* qui entoure les

négociations. Le tableau blanc a été déplacé dans les salles de négociation alors qu'elle et John Kerry ont rencontré le ministre iranien des Affaires étrangères Zarif et son équipe. Cet outil a favorisé les Iraniens en évitant que des documents papier soient rapportés à Téhéran. Mais il a également présenté des risques lorsqu'un négociateur américain a utilisé par inadvertance un marqueur permanent pour rédiger des calculs classifiés.

Alors que l'utilisation de Twitter était une caractéristique des discussions, le rôle principal des réseaux sociaux était de « divulguer » le résultat des négociations au public national. Les discussions de 2013 ont également été marquées par l'adoption des réseaux sociaux par le ministre des Affaires étrangères Zarif et la création d'un nouveau site web, Nuclearenergy.ir, visant à expliquer l'histoire et les objectifs du programme nucléaire iranien. Zarif a largement utilisé les médias sociaux à son retour à Téhéran, à la fois pour défendre la question au pays et pour définir une perspective iranienne de la question à l'attention d'un public international. Comme l'a noté un observateur : « La diplomatie sur Twitter a aidé le président Rohani à préserver le soutien de l'opinion publique, renforçant son *leadership* à l'étranger. Le contraste avec son prédécesseur ne pourrait pas être plus prononcé » (Kabir, 2013).

Effets sur les structures et les institutions diplomatiques

Parallèlement à leur rôle dans les processus diplomatiques, les technologies digitales ont également un impact sur le fonctionnement des institutions

diplomatiques, aussi bien à l'échelle globale qu'aux échelles régionale et nationale. L'analyse de chacun de ces niveaux dépasse le cadre de ce chapitre et nous nous concentrerons donc sur les implications de la digitalisation au niveau national, plus particulièrement au sein des ministères des Affaires étrangères (MAE) et des réseaux de représentation diplomatique.

Les enjeux liés à la conduite d'une politique étrangère à l'ère du digital reflètent ceux auxquels font face les gouvernements dans leur ensemble. Dans les études contemporaines sur la diplomatie, on accepte volontiers l'idée que cette dernière est de plus en plus une activité qui concerne l'ensemble du gouvernement – ou, selon les mots d'un ancien ministre japonais des Affaires étrangères, une « diplomatie complète ». La gestion d'un environnement international de plus en plus complexe met ainsi en lumière les liens entre les différentes composantes du gouvernement, dont la plupart ne sont traditionnellement pas considérées comme des acteurs diplomatiques. Il en résulte que les gouvernements ne dépendent plus seulement du MAE, dont le rôle est en mutation à l'intérieur d'un « système diplomatique national » plus vaste composé de divers acteurs bureaucratiques (Hocking, 2012).

Les relations avec les autres composantes du gouvernement et l'impact que les nouvelles technologies de la communication ont sur ces dernières deviennent donc un enjeu pour le MAE, en tant que sous-système de ce vaste système diplomatique national. Historiquement, la principale ressource du MAE a été sa place de point nodal dominant dans les réseaux d'information qui couvrent la politique intérieure et internationale. À cet égard, la digitalisation est une épée à double tranchant. L'idée selon laquelle les MAE ont un rôle de « portiers » de l'information ne peut désormais plus être prise au

sérieux. En même temps, la digitalisation, parce qu'elle signifie l'accès au big data, aux ressources du *crowdsourcing* (financement de masse) et au développement d'outils et de techniques de gestion des connaissances, peut avoir pour conséquence un renforcement de l'importance du rôle du MAE. Par ailleurs, l'explosion de la quantité d'information et de désinformation disponible augmente potentiellement la valeur « nodale » du MAE grâce à ses capacités analytiques – c'est-à-dire à l'utilisation des ressources propres à la diplomatie pour analyser et interpréter des informations ou des données. Ainsi, il n'est pas surprenant que le développement de techniques de gestion des connaissances ait été la manifestation la plus ancienne de la digitalisation au sein du Département d'État américain (Hanson, 2012, 30-38).

Une caractéristique clé du MAE, en tant que réseau diplomatique, est la répartition des rôles entre le « centre » du système à l'intérieur des frontières nationales et ses « périphéries », c'est-à-dire les missions diplomatiques à l'étranger. Cette répartition est caractéristique de la « nodalité » du savoir du MAE : il rassemble, transmet l'information, la traite puis l'exploite pour atteindre ses objectifs. La digitalisation peut potentiellement agir sur cette nodalité de deux façons : a) elle peut fournir une ressource supplémentaire pour les deux niveaux du système ; b) elle peut permettre de modifier les relations entre les deux niveaux du sous-système ainsi que leur rôle respectif. Les technologies digitales ont effectivement eu un impact sur ces deux dimensions. De manière significative, elles ont même renforcé l'interconnexion entre ces dernières. Par exemple, l'adoption de systèmes de courrier électronique sécurisé dans les années 1990 a été considérée comme une occasion de redistribuer les fonctions de prise de décision du centre

vers la périphérie et de modifier les schémas hiérarchiques établis de distribution de l'information. Par conséquent, la « structure en étoile » du flux d'information disparaît progressivement au profit d'un système en réseau dans lequel les relations entre le centre et les périphéries sont plus proches et plus complexes.

Par ailleurs, les ressources organisationnelles disponibles pour les MAE connaissent une période de pénurie croissante. Encore une fois, cela n'est pas nouveau. Dans les années 1990, le concept de diplomatie « virtuelle » était lié à une demande d'élargissement des représentations à l'étranger, entraînant des exigences accrues pour les réseaux diplomatiques post-guerre froide. La technologie a fourni une partie de la réponse car les MAE ont pu expérimenter de nouveaux moyens d'établir une présence à l'étranger sous des formes plus économiques que l'ambassade traditionnelle. Les développements ultérieurs en matière de TIC ont des implications plus profondes encore, car le bien-fondé des formes de représentation qui impliquent le maintien d'une présence diplomatique est remis en cause.

Dans le monde de la diplomatie digitale, les flux d'information au sein des systèmes diplomatiques nationaux et entre les MAE deviennent plus complexes. À travers les médias sociaux, les ambassades s'intègrent dans des réseaux les reliant entre elles, mais également avec leur propre MAE, avec les autres composantes du gouvernement ainsi qu'avec le MAE du pays qui les accueille. Prenons le cas d'Israël. Certains ont souligné l'aspect limité du « réseau social » des ambassades, étant donné que seulement onze des quatre-vingt-deux ambassades accréditées dans le pays sont présentes sur Facebook et ont des comptes Twitter

actifs. Néanmoins, cela démontre le potentiel des médias sociaux comme outil de renforcement de l'importance des réseaux diplomatiques en tant que nœuds de connaissances. Non seulement les ambassades suivent leurs propres MAE sur les plateformes de médias sociaux, mais elles peuvent aussi créer un réseau social d'ambassades étrangères dans un pays hôte et suivre le MAE de ce pays :

> Si le ministère est suivi par d'autres ambassades, il est capable de diffuser efficacement des messages sur sa politique étrangère dans d'autres pays. En outre, s'il suit les canaux de diplomatie digitale des ambassades étrangères, le MAE local peut recueillir des informations sur les initiatives de politique étrangère d'autres pays. Dans le cas d'Israël, le MAE israélien est situé en plein cœur du réseau social diplomatique local… (Manor, 2014)

Cependant, il n'y a pas de modèle type de stratégie de communication. Une analyse de l'utilisation des médias sociaux par des diplomates étrangers basés à Londres révèle que la nature des stratégies médiatiques n'est pas technologiquement déterminée. Elles reflètent plutôt l'environnement dans lequel de tels médias sont utilisés, ainsi que le rôle des diplomates comme agents dans leurs contextes locaux. Facebook, Twitter et d'autres outils digitaux peuvent être des instruments utiles, mais leur efficacité et les résultats qui en découlent dépendent des contextes et du comportement des diplomates en tant qu'agents sociaux (Archetti, 2012).

Rôles et compétences

Sans aucun doute, les technologies numériques et les plateformes de médias sociaux transforment la manière dont les diplomates remplissent leurs fonctions. L'utilisation de WhatsApp – décrit dans un rapport

comme « taillé sur mesure pour la diplomatie moderne » – est un exemple particulièrement révélateur (Borger, Rankin et Lyons, 2016). Considéré comme un moyen de communication pratique, rapide et (relativement) sécurisé, en particulier dans des contextes diplomatiques multilatéraux tels que l'Union européenne et l'Organisation des Nations unies (ONU), WhatsApp est de plus en plus vu comme un élément essentiel de l'arsenal diplomatique moderne. En même temps, les technologies digitales ont aussi un inconvénient potentiel. L'utilisation de la vidéoconférence a soulevé des questions de confiance dans les négociations, et des recherches sur l'utilisation de smartphones pour envoyer des SMS lors de réunions suggèrent que les négociateurs « multitâches » sont considérés aujourd'hui comme moins professionnels et dignes de confiance (Krishnan, Kurtzberg et Naquin, 2014).

Cela dit, la façon dont les médias sociaux sont utilisés par les diplomates varie considérablement en fonction des individus. L'ancien ambassadeur des États-Unis en Russie, Michael McFaul, est à cet égard un exemple intéressant. Son utilisation des médias sociaux afin de s'engager dans une « guerre sur Twitter » avec le MAE russe et afin de dialoguer avec le public russe sur la politique étrangère américaine et sur sa vie personnelle a valu à McFaul (un universitaire de Stanford) d'être classé parmi les « Twitterati 100 » en 2013. Cette approche semble avoir quelque peu changé après la démission de McFaul et son remplacement par un diplomate de carrière, John Tefft. Contrairement à McFaul, celui-ci n'avait aucun compte personnel sur Twitter ou Facebook, l'ambassade étant représentée sur ces plateformes par des comptes officiels standard sur Twitter et par la page « US Ambassade Moscou » sur Facebook.

Une partie du problème ici est de définir le comportement diplomatique approprié. L'ancienne ambassadrice des États-Unis à l'ONU, Samantha Power, qui a utilisé de manière enthousiaste les médias sociaux afin de faire avancer son agenda humanitaire, a été accusée de confondre son rôle de représentante de la politique américaine dans des domaines clés tels que la crise syrienne avec celui du militant sur les réseaux sociaux. En revanche, l'ambassadeur de France à Washington D.C. Gérard Araud a été loué pour son utilisation habile des médias sociaux qui lui a permis d'avoir accès à l'administration américaine sur la base d'une compréhension claire des objectifs poursuivis par la politique étrangère française. Mais de telles stratégies de communication actives posent quelques problèmes. L'un des plus fondamentaux, mis en lumière par l'importance croissante accordée à la diplomatie publique, se rapporte au principe selon lequel les diplomates ne devraient pas « interférer » dans la politique intérieure de leurs États hôtes. Bien avant l'utilisation progressive des médias sociaux par les diplomates, ce principe semblait de plus en plus insoutenable, mais l'utilisation de plateformes telles que Twitter remet en cause les perceptions les plus traditionnelles du rôle des professions diplomatiques.

La digitalisation et les évolutions plus larges dans lesquelles elle s'inscrit posent des problèmes encore plus importants liés aux perceptions et aux définitions des rôles des institutions diplomatiques ainsi qu'à l'importance relative du diplomate professionnel dans un monde en mutation. Selon Tom Fletcher, ancien ambassadeur britannique au Liban et ardent défenseur de la diplomatie digitale, l'utilisation des nouvelles technologies de communication doit être comprise dans la perspective plus vaste de la place du diplomate à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement :

> Regardez, le pouvoir échappe aux hiérarchies établies, et des emplois comme le mien s'insèrent dans une hiérarchie. […] le pouvoir se déplace en dehors de ces réseaux […]. Je sens le pouvoir m'échapper des mains en tant qu'ambassadeur. Je travaille dans un métier où je représente les gouvernements et les gouvernements sont de plus en plus affaiblis comparés à d'autres sources de pouvoir, et à l'intérieur des gouvernements les diplomates sont de plus en plus affaiblis par rapport à d'autres composantes du gouvernement (Fletcher, 2016, 200).

Que l'on accepte ou non cette image de l'importance déclinante du rôle du diplomate, l'idée d'une transformation de l'activité diplomatique est devenue une caractéristique souvent mise en avant dans les études sur le sujet, et cela bien avant l'apparition de la « twiplomacy ». Ainsi, l'image du diplomate entrepreneur/coordinateur qui développe et gère des types de relations complexes est devenue familière. Cela reflète une évolution de la logique de communication et de représentation des diplomates : plutôt que d'être cantonnés à un rôle de « gardiens » chargés d'assurer l'imperméabilité des environnements d'information, ils assument un rôle actif en tant que « passeurs de frontières » dans des environnements politiques de plus en plus complexes impliquant une diversité croissante d'acteurs (Hocking, 2005). Des expressions telles que la « diplomatie de guérilla » (Copeland, 2009) et la « diplomatie nue » (Fletcher, 2016) expriment ces idées en identifiant des modèles d'évolution du rôle du diplomate dans lesquels l'utilisation des technologies numériques est un élément clé.

*

Le développement des technologies digitales constitue un défi important tant pour la pratique de la diplomatie que pour son analyse. En partie parce que

les technologies de communication sont rarement en soi les seuls générateurs de changement. Au contraire, elles interagissent avec l'environnement au sein duquel elles se déploient. Ainsi la diplomatie du XXIe siècle est-elle le reflet du caractère évolutif du système international, des schèmes de gouvernance globale et des communautés nationales et de leurs systèmes de gouvernement. Par conséquent, tenter d'établir un lien direct entre des forces complexes et l'émergence de nouvelles technologies, aussi importantes soient-elles, est toujours susceptible de mener à des conclusions hasardeuses. L'une des questions les plus courantes est de savoir si la diplomatie digitale bouscule fondamentalement la nature des processus diplomatiques et les structures sur lesquels reposent de tels processus.

Ce chapitre a montré que la réponse à ce genre de questions reste indéterminée. Certes, un certain nombre de fonctions de la diplomatie – telles que répondre au nombre croissant de crises mondiales – sont améliorées par le recours à la digitalisation. Cependant, même les ardents défenseurs des médias sociaux au sein de la communauté diplomatique soutiennent que les objectifs fondamentaux de la diplomatie n'ont pas changé et que le besoin de la communication directe (en face-à-face) reste une composante essentielle de la négociation. Il est donc moins question de célébrer le triomphe d'une forme de diplomatie (digitale) sur une autre (non digitale) que de mieux comprendre comment articuler de manière plus efficace ces différentes stratégies afin de gérer les environnements politiques de plus en plus complexes.

Bibliographie commentée

ARCHETTI Cristina « The impact of new media on diplomatic practice. An evolutionary model of change », *Hague Journal of Diplomacy*, 7 (2), 2012, p. 181-206.

Analysant l'usage des médias sociaux par des diplomates basés à Londres, l'auteur montre que le contexte local et le caractère personnel des diplomates déterminent l'emploi des outils digitaux.

BJOLA Corneliu, HOLMES Marcus (eds), *Digital Diplomacy. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2015.

Cette collection de textes analyse la diplomatie digitale comme une forme de gestion du changement en politique internationale. L'objectif est de théoriser la diplomatie digitale et d'identifier ses rapports aux formes traditionnelles de la diplomatie.

FLETCHER Tom, *Naked Diplomacy. Power and Statecraft in the Digital Age*, Londres, William Collins, 2016.

Ancien ambassadeur britannique au Liban (2011-2015), Fletcher pose ici des questions générales concernant le rôle du diplomate au XXI^e^ siècle, notamment à l'âge digital.

GILBOA Eytan, « Digital diplomacy », dans Constantinou Costas, Pauline Kerr, Paul Sharp (eds), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Londres, Sage, 2016.

Un guide utile pour parcourir la littérature émergente sur la diplomatie digitale, lequel souligne bien les forces et faiblesses des discussions en cours.

HOCKING Brian, MELISSEN Jan, *Diplomacy in the Digital Age*, La Hague, Clingendael Institute, 2015.

Préparé pour le ministère finlandais des Affaires étrangères, ce rapport adopte une approche plus générale du débat sur la digitalisation en le reliant à la diplomatie, d'une part, et en le situant dans le contexte plus large de la transformation du milieu diplomatique, d'autre part.

KURBALIJA Jovan, « The impact of the internet and ICT on contemporary diplomacy », dans Pauline Kerr, Geoffrey Wiseman (eds), *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 141-159.

Écrit par un des experts sur l'impact des technologies digitales sur la diplomatie, ce chapitre postule qu'internet est en train de transformer l'environnement, l'agenda et les pratiques de la diplomatie.

SEIB Philip, *Real-Time Diplomacy. Politics and Power in the Social Media Era*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.

Partant du contexte des révolutions arabes de 2011, ce livre examine le rôle des médias dans les processus de changements

politiques, en insistant particulièrement sur l'évolution de la diplomatie confrontée à la contraction du temps induite par les médias.

SCHMIDT E., COHEN J., *The New Digital Age. Reshaping the Future of People, Nations and Business*, Londres, John Murray, 2013.
Adoptant une perspective qui inclut mais dépasse le cadre de la diplomatie, ce livre est le produit d'une collaboration entre le PDG de Google et le directeur de Google Ideas, Jared Cohen, ancien conseiller des secrétaires d'État Condoleezza Rice et Hillary Clinton.

---

1. Ce chapitre a été traduit de l'anglais vers le français par Thierry Balzacq, Corentin Cohen, Benjamin Puybareau et Renaud Takam Talom.
2. Dans « Comment les institutions peuvent utiliser les réseaux sociaux de manière effective ? », Diplo Blog, 23 mars 2012.
3. Dans le sens du retrait d'une partie du processus de négociation.

Chapitre 6

De la négociation à la médiation

Valérie Rosoux

« N'est-il pas frappant [...] que ce qui sépare les hommes soit généralement de nature infime, tandis que le champ commun dans lequel ils pourraient s'unir est immense ? Nous avons beaucoup plus de raisons de nous entendre que de nous quereller. » Cette réflexion est celle d'un ancien diplomate, auteur du roman *Saint-Germain ou la négociation* qui remporta le prix Goncourt en 1958 (Walder, 1992, 69). L'intrigue se déroule en 1570 sur fond de négociations entre catholiques et protestants français. Les temps sont anciens, mais les processus décrits avec une rare finesse demeurent d'une étonnante actualité. Usage du secret, divergence – si ce n'est incompatibilité – des intérêts, gestion des émotions, rapports de force,

alchimies personnelles, ruses et stratégies, jongleries mêlant coopération et confrontation, tous ces éléments restent fondamentaux.

D'autres ont évolué. Les *fora* au sein desquels les diplomates tentent de façonner un accord ne se réduisent plus aux salons privés et feutrés des siècles passés. La prolifération d'organisations internationales et les processus d'intégration régionale ont multiplié et accéléré les négociations réalisées dans un cadre multilatéral. Le profil des interlocuteurs s'est lui aussi sensiblement ajusté. Loin des échanges entre dynasties diplomatiques le plus souvent liées à l'aristocratie, les interactions sont dorénavant pluriculturelles et multiniveaux. Experts, praticiens et autres représentants de la société civile (qu'il s'agisse d'organisations non gouvernementales, de groupes privés, de représentants religieux ou encore d'associations de victimes de guerre) se retrouvent à la table de négociation. À la pluralité des lieux et des profils s'ajoute une troisième évolution marquante : le recours de plus en plus fréquent à une tierce partie pour favoriser la signature d'un accord. La médiation n'est assurément pas neuve, certains diplomates y font déjà référence au début du XVII^{e} siècle. Mais elle s'est petit à petit généralisée dans le cadre de la résolution des conflits. Désormais professionnalisée, la médiation diplomatique vise à désamorcer les crises, les prises d'otage et, de manière plus générale, l'ensemble des conflits armés, qu'ils soient internationaux ou intercommunautaires.

L'augmentation des négociations multilatérales, ainsi que l'intervention croissante d'acteurs non officiels et de médiateurs, ne réduit en rien le caractère crucial des négociations plus classiques menées par des diplomates de haut rang. Ce chapitre tente d'en

éclairer la portée et les limites. Il s'articule autour de trois questions majeures. La première est de savoir s'il convient de négocier. La deuxième est de préciser quand il s'agit de négocier. La troisième rappelle comment négocier.

Faut-il négocier ?

Historiens et ethnologues s'entendent pour considérer que la négociation caractérise toutes les sociétés humaines. Les internationalistes précisent quant à eux que les concepts de négociation et de diplomatie sont étroitement associés depuis le XVI^e^ siècle. En 1842, le *Dictionnaire politique* de Garnier-Pagès indique que « les négociations embrassent presque tout le champ de la diplomatie ». Le *Dictionnaire diplomatique* paru dans l'entre-deux-guerres explique quant à lui que « la négociation est la raison d'être non seulement de l'agent diplomatique en tant que chef de mission, mais encore de la diplomatie tout entière ». Depuis lors, l'association des deux termes est systématique. En 2008, les 125 pages d'un rapport intitulé « Le travail diplomatique. Un métier et un art » se réfèrent 176 fois au terme « négociation ». Elles confirment, si besoin en était, la maxime de Richelieu : « Il faut toujours négocier de près comme de loin. » Qu'il s'agisse de défense ou de sécurité, de commerce ou d'environnement, de culture ou d'aide humanitaire, le diplomate négocie. Il ne fait certes pas que cela. Il représente, informe, protège ses ressortissants. La diversité de ces tâches n'empêche toutefois pas que la négociation demeure l'une des principales fonctions diplomatiques.

Sur le plan des définitions, ce terme désigne un processus par lequel deux ou plusieurs parties,

accompagnées ou non d'un médiateur, interagissent dans le but d'atteindre une position acceptable au regard de leurs divergences. Cette définition permet de mettre en exergue quatre éléments clés de toute négociation (Dupont, 2006). Le premier vise son aspect relationnel. La négociation implique inévitablement une *interaction* entre des acteurs et, par là, une forme de communication plus ou moins formelle. Le deuxième élément concerne les *divergences* inhérentes à toute négociation. Elles peuvent concerner des faits, des objectifs, des méthodes ou encore des valeurs. Qu'elles soient réelles ou perçues, elles se révèlent cruciales pour passer du duel au duo. Le troisième élément rappelle que les parties sont liées par un certain degré d'*interdépendance* : aucune d'entre elles ne peut en principe parvenir à un résultat satisfaisant sans l'autre. Enfin, la solution recherchée doit être *mutuellement acceptable*, l'accord fût-il inéquitable, voire tout à fait déséquilibré. Quand les parties se tournent vers un médiateur, le caractère mutuellement satisfaisant de l'accord dépend largement du degré de confiance qui relie chacune d'entre elles au tiers choisi (Bercovitch, 2014).

Sur le spectre de l'activité diplomatique, la négociation diffère à la fois du simple échange de vues et de la diplomatie coercitive par laquelle une partie tente d'imposer ses préférences de manière unilatérale (Thuderoz, 2015). Son importance s'explique traditionnellement par le caractère anarchique du système international. En l'absence d'une véritable autorité supérieure détentrice du monopole de l'usage légitime de la violence ou d'un cadre juridique s'imposant comme une référence pour l'ensemble des États, la négociation constitue l'une des seules voies pour favoriser la coexistence entre sociétés souveraines. Elle permet aux diplomates de défendre

au mieux leurs intérêts nationaux sans provoquer pour autant une situation de guerre permanente. Ce bénéfice ne signifie toutefois pas que ce processus se révèle approprié dans tous les cas. Peut-on tout négocier ? Peut-on, par ailleurs, négocier avec n'importe qui ?

Le premier questionnement vise l'objet de la négociation. Certaines réalités paraissent *a priori* peu négociables. Croyances, valeurs, identités ne sont pas le fruit d'un compromis. Elles sont par nature non divisibles et peu susceptibles d'être modifiées à l'issue d'une quelconque tractation. De la même façon, les notions de justice et de vérité ne semblent pas, dans leur principe en tout cas, pouvoir faire l'objet d'un marchandage.

Ainsi, dans le cadre de négociations à dominance conflictuelle plutôt que coopérative, il n'est pas rare que des parties affirment d'emblée le caractère innégociable de certaines positions. Dans le contexte des pourparlers de paix sur la Syrie, par exemple, le départ du président syrien, Bachar Al-Assad, fut longtemps qualifié de non négociable par les représentants de l'opposition syrienne. La durée du conflit, l'intervention de puissances extérieures telles que la Russie et l'Iran et les changements de *leadership* au sein de puissances tierces (que ce soit États-Unis ou en France) semblent toutefois infléchir le caractère intangible de cette ligne rouge. Au Proche-Orient, les questions du droit au retour et des lieux saints suscitent également des positionnements posés comme non négociables. Les blocages auxquels mènent de tels problèmes ne signifient toutefois pas qu'il soit totalement exclu de concevoir une issue. Les conflits de valeurs (*value conflicts*) se révèlent certes plus intenses et plus difficiles à régler que les conflits d'intérêts (*interest conflicts*). Mais il n'est jamais *a priori* exclu

que des négociateurs et/ou médiateurs chevronnés parviennent à transformer des conflits de valeur (tels que les conflits religieux ou identitaires) en conflits d'intérêts.

Il paraît par conséquent délicat de présenter certains objets comme étant innégociables par nature. Certaines réalités – fussent-elles présentées et perçues comme telles pendant des décennies – peuvent à terme, en fonction des circonstances et des objectifs de chaque acteur, faire l'objet d'une transaction. Le caractère innégociable d'une position ne s'impose, en somme, que lorsque la négociation a échoué.

Une deuxième question concerne non plus l'objet des discussions, mais le type d'interlocuteurs auxquels il s'agit de faire face. Elle se pose dès que l'une des parties refuse de s'asseoir à la table des négociations avec une partie présentée comme illégitime. L'argument est souvent répété : on ne négocie pas avec un dictateur. La figure du dictateur est immanquablement associée à celle d'Adolf Hitler. Ainsi, lors de chaque intervention armée, les États soucieux de tenter ou de prolonger des négociations sont associés à l'esprit « munichois » qui mena là où l'on sait. Les débats qui précédèrent l'intervention des forces américaines et britanniques en Irak au printemps 2003 en témoignent à l'envi. Saddam Hussein n'est pas le seul chef d'État mis en parallèle avec Adolf Hitler. L'accusation d'un « nouveau Munich » fut épinglée au moment du déclenchement de la guerre d'Algérie, de la guerre du Vietnam, des guerres qui ont dévasté l'ex-Yougoslavie, ou encore de l'intervention franco-britannique de 2011 en Libye. Elle émaille par ailleurs régulièrement le débat public en Israël. L'ancien Premier ministre israélien, Ariel Sharon, appela explicitement les démocraties occidentales à « ne pas commettre à nouveau l'erreur terrible commise

en 1938, lorsque les démocraties européennes ont sacrifié la Tchécoslovaquie pour une solution provisoire ». Et d'insister : « Nous ne l'accepterons pas. Israël ne sera pas la Tchécoslovaquie » (conférence de presse du 4 octobre 2001). Ces exemples rappellent le poids des traces laissées par une diplomatie d'apaisement à l'égard d'un dictateur insatiable – que l'argument résulte d'un véritable prisme cognitif et/ou d'une stigmatisation plus stratégique.

Le diplomate fait face au même dilemme à l'égard des « terroristes ». Les chancelleries le rappellent : il n'est pas question de négocier avec des terroristes. La question se pose pourtant systématiquement dans le cadre des prises d'otage – qui ne cessent de se multiplier depuis une quinzaine d'années. L'objection est connue : de telles négociations ne feraient qu'encourager les terroristes à récidiver. Cette objection ne permet toutefois pas de chercher une issue non fatale pour les otages dont le sort est en jeu. La plupart des États se voient donc pris dans un jeu d'impératifs incompatibles : ne pas céder à une forme de chantage au meurtre d'une part, assurer la protection de ses ressortissants d'autre part. Pour sauver à la fois la face et leurs ressortissants, la plupart des États n'excluent pas d'entreprendre des négociations aussi discrètes que possible avec l'aide des services secrets et de médiateurs spécialisés. L'un des critères majeurs qui entrent en ligne de compte pour juger de l'opportunité de la démarche réside dans la distinction entre terroristes « absolus » et « contingents ». Les premiers n'ont aucun intérêt à négocier tandis que les seconds agissent précisément dans le but de négocier. Il n'existe pas de frontière nette entre ces catégories, mais cette distinction permet de réfléchir aux moyens susceptibles de

transformer certains preneurs d'otage pour éviter le couperet lié à tout ultimatum (Faure et Zartman, 2010).

Le débat sur l'opportunité de négocier reste donc ouvert. Pour nombre de diplomates, la question ultime n'est sans doute pas de savoir s'il faut négocier avec des dictateurs ou des terroristes, mais quand et comment négocier avec eux. Face à ces interrogations, le défi est de parvenir à doser éthique et pragmatisme tout en étant conscient de la précarité d'un tel équilibre. Pareil dosage rappelle que la crédibilité même d'une négociation implique que l'usage de la force ne soit pas exclu *a priori*. L'articulation entre négociation et confrontation armée est complexe. Le recours à la force est, dans la plupart des cas, suivi à plus ou moins long terme par une reprise des négociations. L'intérêt du recours à la force n'est dès lors pas de dispenser les acteurs d'une négociation pénible et coûteuse en temps et en énergie. Il est plutôt de postposer ce processus dans l'espoir de favoriser un rapport de force plus avantageux.

Quand faut-il négocier ?

La variable temporelle se révèle décisive pour comprendre les résultats d'une négociation. Cette variable peut se décliner de deux façons. La première concerne la notion de *timing*, tandis que la seconde se concentre sur la *durée* des négociations.

Existe-t-il un moment favorable pour engager une négociation ? Les diplomates doivent-ils être sensibles à une forme de « momentum » ou de *kairos* pour reprendre une notion de l'Antiquité grecque ? Chercheurs et praticiens s'accordent sur le fait qu'un conflit a peu de chances d'être résolu s'il n'a pas atteint un certain degré de maturité. Sous cet angle, une

double condition semble nécessaire pour entreprendre une négociation ou une médiation fructueuses. *Primo*, que chaque partie en présence comprenne qu'elle se situe dans une impasse extrêmement coûteuse et qu'elle n'a aucune chance de l'emporter en misant sur une escalade de la force. *Secundo*, que chaque partie perçoive la négociation comme une issue possible afin de parvenir à un accord satisfaisant pour l'ensemble des parties.

Ces deux conditions ont été remplies lors du processus d'Oslo qui permit en 1993 la signature d'un accord symbolisé par une poignée de main historique entre Yasser Arafat et Yitzhak Rabin. Pas moins de quatorze rencontres secrètes se sont tenues en Norvège pendant les sept mois qui précédèrent l'accord entre le gouvernement israélien et l'organisation de libération de la Palestine (OLP). Tout au long de ces rencontres, la perception du coût progressivement intenable du conflit et un certain optimisme à propos du succès possible de la négociation permirent aux parties de mettre au point les principes généraux qui serviraient de base à l'établissement d'une administration autonome palestinienne.

Les mêmes conditions caractérisent les négociations qui aboutirent au démantèlement de l'*apartheid* en Afrique du Sud. Entre 1991 et 1993, le Parti national au pouvoir et le Congrès national africain (ANC) entamèrent la dernière phase de négociation après avoir pris la mesure de l'impasse qui caractérisait le pays, alors en proie à des tensions internes violentes et à une pression internationale de plus en plus marquée. Au-delà de cette perception commune, Frederik de Klerk, à la tête du gouvernement, et Nelson Mandela conçurent les négociations comme étant la seule voie susceptible d'éviter un bain de sang. Cette double

condition (perception d'une impasse et optimisme quant à une issue positive) correspond à un moment clé (*turning point*) qui permit la rédaction d'une nouvelle Constitution sud-africaine et la mise en place des premières élections au suffrage universel de l'histoire de l'Afrique du Sud en 1994.

Cet exemple rappelle l'importance des tierces parties dans le phénomène de maturation permettant la conclusion d'un accord négocié. Qu'il s'agisse de médiateurs, de puissances alliées ou d'organisations internationales, les tiers peuvent exercer des pressions déterminantes pour accélérer une prise de conscience de la part des parties en présence. Ces pressions ne constituent cependant pas une condition suffisante pour garantir le succès des négociations. Comme nombre de processus enlisés en témoignent, l'intervention de tiers dans le cadre d'un conflit qui n'est pas mûr (*unripe*) risque tout simplement d'être contre-productive (Zartman, 2015). Le médiateur ne doit en somme intervenir ni trop tôt, ni trop tard afin de ne pas perturber le processus de mûrissement lui-même. Bref, aucune recette toute faite ne dispense les parties de discernements subtils et souvent délicats.

La spécificité du contexte propre à chaque cas permet de réfléchir au rôle du médiateur de manière différenciée. Son objectif est de dépasser les obstacles, blocages et autres impasses qui empêchent la poursuite des négociations. Son rôle varie quant à lui d'un cas à l'autre, allant de la stricte neutralité jusqu'à la pression caractérisée. Loin d'être systématiquement impartial, le médiateur peut agir comme « communicateur », « énonciateur », voire comme « manipulateur » (Zartman, 2002). Dans le premier cas, le médiateur s'efforce de favoriser la communication et de restaurer la confiance entre les parties. Dans le deuxième, il ne se contente pas de transmettre au mieux des messages

: il suggère des formules aussi créatives que possible pour aboutir à un accord. Dans le troisième cas, le médiateur va jusqu'à modifier le rapport des forces en présence en intervenant lui-même dans la négociation (par l'octroi d'une aide financière par exemple). Ces différentes formes d'intervention peuvent être illustrées par le rôle que l'administration américaine joua dans les processus de paix de Camp David ou encore de Dayton.

La variable temporelle permet de mettre en lumière une seconde dimension liée à la *durée* des négociations. Une fois qu'un processus est lancé, quand s'agit-il de l'arrêter ? La question s'avère fondamentale, notamment dans le cadre de pourparlers de paix. C'est en effet dans le temps long qu'il importe d'observer les sociétés dévastées par la guerre. Tous les exemples le démontrent : après une guerre, on ne compte pas en années, mais en générations. À titre de métaphore, la géographie de la ville de Coblence en Allemagne illustre particulièrement bien la durée des processus envisagés. Il est de fait frappant d'observer la coloration des eaux au point de rencontre entre le Rhin et la Moselle. Loin de se mélanger immédiatement, le fleuve et la rivière gardent assez longtemps leur couleur propre. C'est en aval, bien au-delà du confluent, que les eaux s'intègrent progressivement au point de ne plus se différencier. À l'instar de ces courants, les communautés affectées par une violence passée ne peuvent se rapprocher dans l'urgence. Ce constat permet de mettre en perspective les processus de négociation destinés à « tourner la page » d'une période violente.

Envisager les processus de négociation dans le long terme élargit considérablement les perspectives. L'expression « post-conflit » fait certes l'objet d'un consensus dans le champ des relations internationales.

Praticiens et chercheurs l'utilisent pour distinguer ce qui relève de la prévention, de la résolution et de la transformation des conflits. Il paraît toutefois utile de s'interroger. Comment démobiliser les esprits ? Quand se situe-t-on, en réalité, dans l'*après*-conflit ? Sur la base de quels critères ? Ces questions invitent à concilier les temporalités propres à tous les acteurs impliqués dans la transformation des relations entre anciens ennemis. À la table des négociations, les protagonistes principaux sont souvent distingués en fonction de leurs intérêts respectifs. Ne s'agit-il pas aussi de les différencier en fonction de temporalités propres ? Le temps des professionnels de la paix n'est pas celui des nouvelles élites. Le temps des descendants n'est pas celui des législateurs. Le temps des pays donateurs n'est pas celui des survivants.

Cette diversité permet de s'interroger sur l'impact à long terme de toute médiation. Que celle-ci soit assurée par une équipe diplomatique ou une organisation privée telle que la fondation Carter, la fondation Ford, ou encore la communauté San't Egidio, elle vise en général l'obtention d'un accord entre protagonistes. Ne peut-elle en outre favoriser la mise en œuvre effective des accords et, de manière ultime, la multiplication des plateformes concourant à la coexistence et au rapprochement des parties ? Cet élargissement des perspectives invite à réfléchir à la troisième et dernière question qui structure cette réflexion. Au-delà des propos liés à la légitimité des acteurs en présence et au *timing* le plus approprié pour entamer des négociations, encore faut-il s'entendre sur les principales variables qui permettent d'expliquer le résultat de ces négociations.

Comment négocier ?

Les règlements de certains conflits interétatiques fournissent des exemples spectaculaires de succès diplomatiques. Citons, entre autres, les négociations menées par les États-Unis et l'URSS lors de la crise de Cuba en 1962, par Israël et l'Égypte dans les années 1970, ou encore par la Chine et les États-Unis durant la même période. De manière plus récente, certains traités de paix ont également mis fin à des guerres civiles. Ce fut le cas au Mozambique, après la signature de l'accord en 2014 par le parti d'opposition, la Renamo, et le gouvernement dominé par le Frelimo. De la même façon, la signature en 2016 d'un accord de paix entre le gouvernement colombien et les forces armées révolutionnaires colombiennes (FARC) marqua une étape fondamentale dans le conflit qui ravage la Colombie depuis plus de cinquante ans. À l'inverse, l'enlisement des processus de paix au Proche-Orient, en Libye, en Syrie ou encore dans l'Afrique des Grands Lacs montre jour après jour les vicissitudes et sans doute aussi les limites des processus de négociation et de médiation.

De nombreux auteurs se sont penchés sur les facteurs explicatifs du succès ou de l'échec des négociations. Dès 1716, François de Callières fait de la négociation un objet d'étude. Son ouvrage *De la manière de négocier avec les souverains* s'inscrit dans la lignée du *Prince* de Machiavel par les conseils qu'il prodigue à ses lecteurs. Mais, plutôt que de réduire la négociation à un préparatif de guerre, il la décrit aussi comme augure de paix. Depuis lors, les manuels de type « mode d'emploi » ne cessent de se succéder. Ces ouvrages insistent notamment sur l'importance de la préparation et des aspects formels de la négociation. Les questions liées au statut, à la langue utilisée, à la fixation de l'agenda, du mandat ou de l'ordre du jour conditionnent bien souvent le résultat du processus.

Les exemples en ce sens abondent, depuis le congrès de Vienne jusqu'aux accords de Camp David.

La plupart de ces ouvrages présentent les techniques, tactiques et autres stratégies de la négociation, se référant surtout aux principes classiques de la rhétorique, de l'argumentation et des processus de persuasion. À côté de ces manuels du *bon* négociateur, nombre d'articles et de livres présentent différents angles d'approche pour comprendre les mécanismes de la négociation. Cinq approches méritent ici d'être distinguées. L'approche structurelle se concentre essentiellement sur la notion de pouvoir. L'approche comportementale met davantage l'accent sur l'attitude et la psychologie des acteurs. L'approche stratégique est inspirée de la théorie des jeux. L'approche processuelle identifie les diverses phases de la négociation. Enfin, l'approche culturelle insiste sur les facteurs d'ordre historique et culturel. Plutôt que d'évaluer ces perspectives en faisant l'éloge des unes et la critique des autres, il semble utile de noter ici leurs points les plus saillants. Loin d'être incompatibles, elles se révèlent souvent complémentaires pour comprendre les dynamiques propres à chaque cas précis.

Selon l'approche structurelle, toute négociation peut être analysée comme un marchandage mettant en jeu des manifestations de *puissance*. Sous cet angle, le résultat des négociations internationales découle directement des asymétries de pouvoir. Pour la plupart des auteurs, ce résultat ne fait que confirmer la distribution de pouvoir initiale entre les parties, les plus puissants étant à même d'orienter le déroulement du processus. Il convient cependant de nuancer cette opinion en soulignant le caractère relatif du pouvoir. Au-delà de la puissance réelle de chaque protagoniste, souvent mesurée de manière chiffrée (sur la base

d’éléments stratégiques, économiques ou démographiques), ne s’agit-il pas aussi, sinon surtout, de prendre en considération la puissance telle qu’elle est *perçue* par les parties ? Dans le même sens, il est intéressant de prendre au sérieux les mécanismes qui permettent aux parties jugées *a priori* les plus faibles de modifier le rapport de force initial. Songeons notamment à l’intervention des tierces parties qui leur sont favorables (États alliés), au soutien procuré par des ONG ou des médias, parfois susceptibles d’influencer la scène publique internationale. La négociation ne peut donc être réduite à une stricte mise en balance des ressources matérielles de chaque partie. Le pouvoir demeure certes l’une des variables les plus fondamentales du jeu diplomatique, mais le moins puissant n’est certes pas pour autant systématiquement à la merci du plus fort.

L’approche comportementale précise quant à elle que le résultat d’une négociation ne reflète pas simplement un rapport de force, mais dépend aussi de l’attitude, de la motivation et de la *personnalité* des acteurs. La plupart des diplomates considèrent que la négociation est un art qui ne s’enseigne pas. Un art d’observation, d’analyse et de persuasion dans lequel l’expérience personnelle s’avère fondamentale (Plantey, 2002). Un art difficile, basé sur le réalisme et la patience, ainsi que sur une créativité et une flexibilité à toute épreuve. Une somme de talents, en somme, pour clarifier sa position et cerner celle de l’autre, dialoguer jusqu’au point d’entente, équilibrer les concessions pour protéger la relation. Le raisonnement est identique à l’égard du médiateur, posé comme étant particulièrement à l’écoute, humble et tenace, optimiste et pragmatique.

Comme vis-à-vis de l’approche précédente, certaines nuances semblent salutaires. Les traits du négociateur

et du médiateur idéaux sont inspirants. Peut-on pour autant en déduire qu'il serait vain d'apprendre en la matière ? Les recherches menées sur la dimension psychologique et cognitive de la négociation ne s'arrêtent pas aux qualités d'un négociateur qui serait né doué. Elles démontrent l'importance des perceptions, des signaux transmis, de la qualité de l'information possédée et des messages échangés. D'où l'intérêt de repérer les malentendus et les biais cognitifs à l'origine des blocages les plus robustes, qu'il s'agisse du manque d'empathie, de l'excès de confiance (caractérisé par la certitude d'avoir raison et d'adopter les stratégies appropriées) ou encore de la surenchère (à l'origine d'une prise de risque irrationnelle). Cet apprentissage permet de ne pas en rester à une dichotomie figée entre ceux qui posséderaient les qualités requises pour « bien » négocier et ceux qui ne les posséderaient pas.

Outre le pouvoir et la personnalité, le succès ou l'échec d'une négociation peuvent être éclairés par la prise en compte des *stratégies* choisies par les parties et leur médiateur éventuel. Selon cette approche, le résultat de la négociation est directement lié aux offres et aux demandes faites par les parties afin d'aboutir à des concessions. Sont mobilisées à cet effet la théorie des jeux, la théorie économique (qui permet d'étudier les coûts comparatifs) et la psychologie sociale (qui décortique les comportements coopératifs et compétitifs). Basée sur la rationalité des acteurs, cette école pose un certain nombre de questions fondamentales liées au choix des acteurs, aux conditions qui affectent ce choix et au degré de confiance qui existe entre les parties. À titre d'exemple, l'étude du dilemme du prisonnier a permis d'élaborer une théorie de la coopération reposant sur une forme de « confiance conditionnelle » (*tit for tat*). Dans cette

perspective, la stratégie la plus probante à long terme est de commencer par coopérer et de répondre, dans un deuxième temps, sur le même mode que l'autre partie (Axelrod, 1997).

L'approche stratégique ne peut toutefois prédire ni la conduite des acteurs, ni l'issue de leurs interactions. La négociation elle-même repose sur des calculs et des perceptions qui rendent imprévisibles son déroulement et son aboutissement. Ce constat renvoie à la délicate articulation entre notions de rationalité et de prévisibilité. Le fait que les parties s'efforcent d'agir rationnellement et que, rétrospectivement, le résultat de leur négociation paraisse lui aussi rationnel ne signifie pas que ce résultat puisse être calculé à l'avance. Les historiens le rappellent à l'envi : il est décisif d'envisager les décisions prises par les acteurs en gardant à l'esprit le contexte qui était le leur – fait d'ambiguïtés et de risques plutôt que de certitudes et d'évidences.

Une quatrième approche attire l'attention, non plus sur les ressources de chaque partie en présence, le comportement des acteurs ou leurs stratégies respectives, mais sur les *processus* de négociation en tant que tels. Reposant sur le découpage d'une négociation en phases successives, elle invite à distinguer la prise de contact, les phases d'information, d'argumentation et d'ajustement des positions, et finalement la formation de l'accord. L'intérêt d'une telle distinction est de cerner au mieux les fonctions, les outils et les qualités requises pour chacune de ces phases. Sur le terrain, les processus de négociation progressent toutefois rarement de manière linéaire et idéalement séquencée. Caractérisés par de nombreux allers et retours, ils ne sont ni irréversibles ni systématiquement articulés autour de phases clairement identifiables.

Ces irrégularités expliquent que certains auteurs préfèrent mettre l'accent sur trois étapes principales plutôt que cinq. Dans cette perspective, la première grande étape est la phase de pré-négociation qui permet de remplir les conditions requises pour favoriser la discussion, qu'il s'agisse de mettre en place un canal de communication ou de collecter les renseignements requis pour poser une forme de diagnostic reprenant, pour chaque partie, les demandes jugées prioritaires par sa propre équipe et celles qui seront vraisemblablement celles de l'autre partie. Une fois ce diagnostic posé, les parties entament en général une deuxième grande étape destinée à élaborer une formule d'accord. De longues discussions tentent alors de déterminer les termes de l'échange. S'agit-il de négocier des ressources contre de l'argent, des prisonniers vivants contre des corps défunts, des territoires contre un retrait sécurisé ? Toutes les formules sont imaginables. D'où l'importance de s'accorder sur le type d'échanges le plus à même de satisfaire l'ensemble des parties à la table. La troisième et dernière phase porte sur les détails de la transaction. C'est le moment d'affiner les positions, de calibrer ses concessions, de préciser les termes de l'échange qui permettront la finalisation de l'accord. Le soin apporté à chacune de ces phases détermine dans une grande mesure la possibilité même de mettre en œuvre l'accord conclu.

Enfin, une dernière approche souligne l'importance des variables culturelles dans le cadre de toute négociation internationale. Elle s'interroge sur le rôle du langage, des systèmes de valeurs, des codes ou encore des rites. Au-delà de la question des stéréotypes nationaux, souvent décisifs durant les phases de préparation et de premiers contacts, il s'agit de prendre au sérieux les structures et les pratiques

sociales, les modes d’autorité ainsi que les événements perçus dans la mémoire collective de chaque groupe comme des précédents marquants. La frontière entre approches comportementale et culturelle n’est pas toujours aisée à dessiner. Il semble néanmoins crucial de repérer le rôle joué par les éléments composant les millefeuilles culturels qui conditionnent nombre de positions. Si ces éléments ne permettent pas, à eux seuls, de prédire le déroulement d’une négociation, ils peuvent constituer des obstacles de taille sur le plan de la communication, des perceptions et des émotions. À ce sujet, une forme d’empathie sur le plan non pas seulement personnel, mais aussi culturel, figure parmi les qualités clés qui font d’un diplomate un négociateur chevronné.

*

À l’issue de cette réflexion, une question fondamentale demeure ouverte : que signifie, pour un diplomate, « réussir » une négociation ? S’agit-il de dépasser la dichotomie gagnant/perdant ? Sachant que la négociation n’est pas systématiquement fondée sur l’honnêteté et la bonne foi, comment repérer les signes d’un succès ? Un tel discernement se base-t-il sur le caractère équilibré de l’accord, l’enthousiasme du public, l’augmentation de la confiance entre parties ? Cette dernière dimension s’avère particulièrement décisive dans le cadre d’un accord de paix. L’ensemble des cas analysés montre que la seule obtention d’un accord ne suffit pas à combler les fossés qui ont déchiré les communautés. Un processus de paix ne peut être durable s’il n’est pas accompagné de démarches reliant progressivement tous les niveaux de la société. Si les représentants officiels considèrent la négociation comme la voie la plus porteuse au vu des alternatives

en présence, encore faut-il que leur décision soit progressivement relayée au sein des populations.

Au jeu des négociations diplomatiques se greffe ainsi celui des tractations internes propres à chaque partie, fait lui aussi de marchandages, de luttes d'influence ou encore d'alliances. De ces processus souvent concomitants dépend l'élan du rapprochement. D'où l'importance de concevoir les négociations officielles comme se situant en amont et/ou en aval de collaborations imbriquant des acteurs non étatiques provenant des milieux politiques, économiques, sociaux, religieux ou encore académiques. Ce type de rencontres non officielles peut parfois se révéler crucial avant que des procédures formelles ne soient entamées puisqu'elles contribuent au fait que les représentants de chaque partie acceptent de s'asseoir à la table des négociations. Ces échanges peuvent également s'avérer utiles après l'obtention d'un accord. Ils sont susceptibles de favoriser l'application concrète des mesures issues de l'accord, et de contribuer à l'apprentissage progressif d'un langage commun.

Une telle perspective prend la forme d'un zigzag reliant démarches diplomatiques et sociétales, enrichissant ainsi l'art de la « dentelle diplomatique » évoquée dans *Saint-Germain ou la négociation*. En dépassant les cercles institutionnels, les diplomates donnent une épaisseur sociologique aux négociations. Cette épaisseur peut se révéler décisive pour apprivoiser le réel et relancer les dés. L'exercice est périlleux, souvent décourageant – mais toujours impérieux. S'il donne le vertige, sans doute est-il utile de se souvenir qu'au fond, « il ne s'agit que de trouver un compromis. C'est une affaire d'imagination » (Walder, 1992, 27).

Bibliographie commentée

AXELROD Robert, *The Complexity of Cooperation*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1997.

L'ouvrage reprend les réflexions les plus déterminantes de l'un des experts mondiaux de la théorie des jeux. Chacun des chapitres contribue à la compréhension des processus de négociation en scrutant les interactions, les perceptions et les effets de communication entre parties.

BERCOVITCH Jacob, *Theory and Practice of International Mediation. Selected Essays*, Londres, Routledge, 2014.

Ce recueil d'articles rassemble les analyses empiriques et théoriques menées tout au long de sa carrière par l'un des meilleurs spécialistes de la médiation internationale. L'ensemble de ses travaux rappelle que la médiation constitue l'une des méthodes de résolution des conflits les plus anciennes qui soient.

DUPONT Christophe, *La Négociation post-moderne. Bilan des connaissances, acquis et lacunes, perspectives*, Paris, Publibook, 2006.

Cette monographie synthétise l'ensemble des recherches menées par un professionnel de l'économie passionné par la négociation. Six chapitres exposent de manière pédagogique et richement illustrée les divers visages de la négociation.

FAURE Guy Olivier, ZARTMAN William I., *Negotiating with Terrorists. Strategy, Tactis and Politics*, Londres, Routledge, 2010.

Le volume s'interroge sur l'opportunité d'entreprendre une négociation avec des terroristes. Il analyse quand, pourquoi et comment de telles négociations sont entreprises. Les recommandations mises en exergue tout au long des chapitres reposent sur l'expérience de praticiens et les études scientifiques les plus récentes.

PLANTEY Alain, *La Négociation internationale au XXI^e siècle*, Paris, CNRS Éditions, 2002.

Cette monographie est le fruit d'une carrière au Conseil d'État, à la présidence de la République du temps du général de Gaulle et dans les cercles diplomatiques onusiens et européens. Nourrie d'exemples concrets et de pensées inspirantes, cette somme couvre l'ensemble des facettes de la négociation diplomatique.

THUDEROZ Christian, *Petit traité du compromis. L'art des concessions*, Paris, Presses universitaires de France, 2015.

Codirecteur de la revue *Négociations*, Christian Thuderoz livre ici le regard d'un sociologue soucieux de dépeindre la diversité des

régimes et des registres de la négociation.

WALDER Francis, *Saint-Germain ou la négociation*, Paris, Gallimard, 1992.

Ce roman tire implicitement les leçons d'une vie passée au service de la diplomatie. L'auteur s'inspire de ses missions internationales pour dépeindre des négociations entreprises au XVI^e siècle. Il livre un portrait saisissant des négociateurs attentifs à la raison d'État tout en étant sensibles aux passions humaines les plus profondes.

ZARTMAN William I., « La politique étrangère et le règlement des conflits », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 275-300.

Cet ouvrage réunit les contributions de quinze internationalistes reconnus, qui livrent leurs analyses des approches et des pratiques de la politique étrangère. Il dresse un bilan des outils théoriques existants tout en dégageant des questions transversales qui permettent de mieux appréhender la portée de la politique étrangère au XXI^e siècle.

ZARTMAN William I., *Preventing Deadly Conflict*, Cambridge, Polity, 2015.

Cette monographie se concentre sur les défis posés par la prévention des conflits. Elle offre un large éventail des processus et méthodes destinés à apaiser des conflits internationaux ou intercommunautaires.

Chapitre 7

Rituels et diplomatie

Thierry Balzacq

> Quelle que soit l'activité en cours, aussi profane et aussi matérielle qu'elle apparaisse, elle peut être l'occasion de multiples petites cérémonies, dès lors que d'autres personnes sont présentes. L'observance de ces pratiques, régie par les obligations et les attentes cérémonielles, fait qu'un flux constant de complaisances traverse la société, et que l'entourage ne cesse de rappeler à chacun le devoir qu'il a de se tenir fermement et de respecter le caractère sacré d'autrui. Les gestes que parfois nous nommons vides sont peut-être, en fait, les plus pleins de tous. (Goffman, 1974, 80-81).

La scène diplomatique est constellée de « rituels d'interaction » (Goffman, 1974). Pourtant, les manuels et les *handbooks* de diplomatie proposent très rarement, voire jamais, un chapitre sur les rituels. Le *Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, par exemple, ne fait apparaître aucun passage sur la question, alors

que l’efficacité de certains éléments fondamentaux de la diplomatie, tels que la représentation, le protocole, les sommets internationaux et la négociation, repose souvent sur des rituels plus ou moins habilement maîtrisés et déployés à bon escient.

Le bilan n’est guère différent en histoire diplomatique. Au regard de l’abondance des données, on pourrait s’attendre à y trouver un nombre important de travaux sur les cérémonies diplomatiques de la Renaissance ou de l’époque moderne, lesquelles constituent, à bien des égards, l’arrière-fond commun de nombreuses pratiques diplomatiques contemporaines. À ce propos, William Roosen (1980) souligne l’ambivalence dont l’étude des rituels est l’otage. D’une part, certains historiens estiment l’examen des rituels futile ; et, d’autre part, ceux qui s’y intéressent consacrent peu de place à la discussion du sens des rituels. À l’analyse des significations possibles, ils préfèrent la description méticuleuse des cérémonies qu’ils ont identifiées et décrites. En conséquence, les signes qui structurent les cérémonies sont reliés à d’autres signes, sans que l’on ne sache comment ni pourquoi.

Ces dernières années cependant, quelques historiens que l’on regroupe sous le label « nouvelle histoire diplomatique » s’intéressent de plus en plus aux composantes ritualistes et cérémonielles de la diplomatie. Mais ce travail reste très marqué par une perspective culturaliste, dans la mesure où le projet de la nouvelle histoire diplomatique, notamment en Allemagne, est d’abord de mettre au jour les aspects symboliques de la communication diplomatique (Stollberg-Rilinger, Althoff, Goetzmann, Puhle, 2008 ; Stollberg-Rilinger, 2000). Au vrai, l’aspect communicationnel des rituels en est un des éléments clés ; mais on verra plus loin, d’une part, que le rapport

entre rituel et communication est moins direct qu'il n'y paraît et, d'autre part, que le rituel ne saurait être réduit à sa fonction communicationnelle. Le rituel peut, en effet, remplir plusieurs rôles. Ainsi, il lui arrive très fréquemment de participer de la construction de l'identité des acteurs impliqués (Elias, 1974).

Avant d'évoquer les fonctions du rituel, il nous faut commencer par examiner – brièvement – ce que le terme recouvre. C'est l'objet de la première partie de ce chapitre. Nous analysons ensuite un rituel particulier, le plus courant sans doute : le protocole diplomatique. Dans la foulée, nous accordons un supplément d'attention à une forme répandue, mais peu étudiée, de performance diplomatique : la poignée de main. Pour commencer à dégager le nuage de doutes qui entoure souvent l'efficacité des rituels, on recourra aux résultats des recherches les plus récentes en neurosciences pour étayer l'impact de la poignée de main, ce qui devrait ouvrir une fenêtre prometteuse sur les conséquences des autres rituels diplomatiques évoqués dans ce chapitre. Enfin, nous nous pencherons sur quelques conséquences méthodologiques dès lors que l'intérêt se porte sur l'étude des rituels diplomatiques.

Qu'est-ce qu'un rituel ?

En sciences humaines et sociales, on sait que répondre à ce genre de question est réputé ardu. Pour partie, cela tient aux préférences des auteurs, lesquels mettent l'accent sur un point particulier du phénomène ; pour partie encore, cela peut être dû au fait que le phénomène ne se laisse pas facilement saisir à travers un seul prisme ; enfin, la difficulté peut être accentuée par l'investissement de plusieurs disciplines. En ce qui

concerne les rituels, on dira que les deux premières raisons sont les plus pertinentes. À côté de la sociologie, l'anthropologie est la discipline qui a réellement donné aux rituels leur consistance intellectuelle. Les autres disciplines, y compris la science politique et l'histoire, s'y sont engagées bien plus tardivement et n'ont pas développé une perspective singulière, ce qui ne veut pas dire qu'elle n'est pas originale. Pour l'essentiel, néanmoins, elles ont davantage emprunté les définitions existantes qu'elles ont parfois légèrement amendées.

Les définitions concernant le rituel ont des points d'appui différents, mais une ligne de démarcation permet d'en distinguer deux familles : d'une part, celles qui, en particulier à la suite d'Émile Durkheim (1912), définissent le rituel comme un trait important du sacré et, d'autre part, les définitions qui détachent le rituel de toute référence au sacré. Max Gluckman illustre bien la première approche. Il considère en effet le rituel comme « un cérémonial stylisé à travers lequel des personnes reliées de plusieurs manières aux acteurs centraux, ainsi que ces derniers eux-mêmes, réalisent des actions en fonction de leurs rôles séculiers ; et les participants croient que ces actions prescrites expriment et changent les relations sociales de telle sorte qu'elles leur apportent bénédiction, purification, protection et prospérité […] » (Gluckman, 1966, 24)[1].

Les clarifications conceptuelles qui s'écartent de la référence religieuse constituent la deuxième entrée possible dans l'univers des rituels. Certaines sont extensives, d'autres se distinguent nettement par leur très haut degré de parcimonie. Stanley Tambiah offre un exemple de définition large. Pour lui, en effet, le rituel est « un système culturellement construit de communication symbolique. Il est constitué de schèmes

de séquences ordonnées de mots et d'actes, souvent exprimés à travers de multiples médias, dont le contenu et l'agencement se caractérisent par un degré variable de formalité (conventionalité), de stéréotypie (rigidité), de condensation (fusion) et de redondance (répétition) » (Tambiah, 1979, 119). Roy Rappaport, qui a développé une des approches les plus puissantes et les plus ramassées du rituel, s'inspire à bien des égards de cette définition. Mais il précise que ceux qui participent au rituel ne sont pas totalement les auteurs des séquences des mots et des actes répétés. Dans son approche, le rituel devient donc « une performance de séquences plus ou moins invariables d'actes et de mots non entièrement encodés par les participants » (Rappaport, 1999, 24).

La définition de Rappaport présente de nombreux avantages, dont deux semblent très importants. Le premier, c'est qu'elle n'est pas substantielle, mais formelle. Rappaport ne cherche pas à lister tous les ingrédients d'un rituel, mais s'intéresse aux caractéristiques essentielles, aux invariants en quelque sorte, de ce que l'on appelle « rituel ». Ici, la référence au sacré n'est plus un aspect fondamental du rituel. En d'autres termes, une telle focale analytique permet de se libérer à la fois du contexte et du débat entre approches religieuse et non religieuse du rituel. Deuxièmement, Rappaport propose une conception non fonctionnaliste du rituel. En effet, on ne trouve trace dans sa définition d'aucune référence aux fonctions supposées du rituel car, pour Rappaport, une telle entreprise ne tient pas suffisamment compte du fait qu'il existe plusieurs types de rituels, aux fonctions fluides. Dans ce cas, une définition qui se préoccuperait des fonctions, au demeurant multiples des rituels, ne pourra jamais les enregistrer toutes. Elle risque, au mieux, de proposer une pléiade de traits glanés dans

tous les rituels (tâche impossible) ou, au pire, de se limiter aux spécificités de chaque rituel au lieu de dégager, à travers les différents rituels, ce qui les rassemble en tant que rituels et qui, en même temps, les distingue d'autres phénomènes. En outre, Rappaport ne prétend pas que la formalité, l'invariance, la performance sont des traits exclusifs du rituel. Ce qu'il soutient, c'est que l'articulation de ces éléments s'exprime de manière singulière dans un rituel. C'est ce qui, *in fine*, nous permet de décaler, à l'intérieur de plusieurs événements, le phénomène que l'on nomme « rituel ».

Si une bonne définition du rituel, c'est-à-dire une définition qui s'attache à la forme et non au contenu variable des rituels, doit éviter d'en lister les fonctions, on ne peut faire l'économie d'une prise en compte des fonctions dès lors que l'on s'intéresse à une famille de rituels, notamment les rituels diplomatiques. Pour cela, il faut donc travailler de manière empirique, en partant d'un rituel particulier. Le protocole diplomatique fournit un tel terrain d'enquête, à partir duquel on pourra non seulement spécifier les fonctions d'un rituel mais aussi clarifier davantage comment opère un rituel.

Le protocole, support et expression de l'ordre diplomatique

On distingue, *grosso modo*, deux types de protocole : l'un, le protocole officiel, régule les interactions entre les autorités d'un même État ; l'autre, le protocole diplomatique, désigne l'ensemble des normes, conventions et pratiques qui régissent les contacts et les interactions entre les autorités d'États différents. Toutefois, le fait que le protocole régule les interactions

renseigne peu sur le contenu de celles-ci. De même, les ingrédients protocolaires peuvent varier d'un pays à un autre ; mais la « nécessité interne » (Geertz, 1986, 178) du protocole reste immuable : mettre en forme l'ordre diplomatique (Deloye, Haroche et Ihl, 1999). En somme, une manière de penser et de construire l'ordre sous-jacent aux rapports entre États.

Baromètre des relations internationales pour certains (Roosen, 1980), arme diplomatique pour d'autres (Burke, 1999), le développement du protocole diplomatique moderne remonte à la fin du XVII^e^ et à la première moitié du XVIII^e^ siècles. Parmi les précurseurs, deux textes témoignent de cette évolution : *L'Ambassadeur* (1680-1681), écrit par Abraham de Wicquefort, et *De la manière de négocier avec les souverains* (1716), commis par François de Callières, ancien secrétaire de Louis XIV. Certes, ces deux ouvrages ont pour thèmes centraux la négociation et le rôle de l'ambassadeur. Mais ce qui est frappant, c'est que les audiences, les civilités et les cérémonies sont élevées au rang de « parties les plus essentielles de l'Ambassade » (Wicquefort, 1680-1681, 416).

Une des questions essentielles du protocole que le congrès de Vienne (1815) a dû trancher est celle des préséances. L'objet des préséances est d'abord de fixer un ordre hiérarchique entre les parties en présence. Il n'est donc pas étonnant que la question des préséances ait donné lieu, avant sa formalisation à Vienne, à des différends entre les nations européennes soucieuses d'affirmer leur autorité les unes sur les autres, notamment pendant le Moyen Âge et l'ère moderne.

Un exemple mémorable est celui de la rixe de Londres en 1661. À l'occasion de la présentation des lettres de créance de l'ambassadeur de Suède à la cour du roi Charles II, les attelages des ambassadeurs

d’Espagne et de France entrèrent en collision. La cause du carambolage vient de ce que chaque délégation voulait passer devant l’autre, autrement dit, avoir la préséance. Furieux, Louis XIV exigea des excuses de la cour d’Espagne et promit de contraindre Philippe IV « à céder à [ses] ambassadeurs la préséance dans toutes les cours d’Europe » (Loménie, 1919, 102). Selon Peter Burke, cet incident avait été ritualisé par la France pour préparer un changement d’équilibres diplomatiques au sein de l’Europe. De fait, la guerre de dévolution entre la France et l’Espagne éclata en 1667. Pour Burke (1999, 177-178), par ailleurs, Louis XIV a été une figure importante dans la reconstruction des rituels officiels et diplomatiques durant la période moderne. Il souligne, par exemple, que l’escalier des ambassadeurs du palais de Versailles servait de décor à des rituels savamment orchestrés, destinés non seulement à recevoir les représentants des souverains étrangers avec les honneurs dus à leur rang, mais aussi à projeter la puissance de la France. Le protocole était donc, en d’autres termes, le « territoire des signes rituels de la domination » (Geertz, 1986, 157).

Même si l’aspect « domination » est moins prégnant dans les pratiques diplomatiques contemporaines, le protocole véhicule toujours une structuration hiérarchique des rapports entre les diplomates et reste un instrument efficace dans l’expression structurée du contenu des relations entre États. Comme le remarque Serres, « les agents étrangers représentent quelque chose de plus élevé qu’eux-mêmes. C’est à la personne morale dont ils sont l’expression que s’adressent les honneurs qui leur sont rendus. On n’a pas assez remarqué que le protocole ne connaît ni peuple victorieux, ni peuple vaincu, et qu’il impose à des nations même ennemies, des égards réciproques, sans tenir compte de leur rapport de force […] » (Serres,

1992, 33). Ainsi, le protocole codifie les prérogatives, les privilèges et les immunités. De plus, il procure aux cérémonies diplomatiques un cadre normatif, lequel favorise des interactions pacifiques. Dans les termes de Tambiah (1979, 117), le rituel « apporte temporairement la perfection dans un monde imparfait ».

Dans *Que font ces diplomates entre deux cocktails ?*, Chambon décrit un événement protocolaire majeur dans les relations diplomatiques entre États : la remise des lettres de créance (sur ce concept, cf. chapitre 1). Voici ce qu'il en dit :

> Quelques jours après, l'ambassadeur sera invité à remettre les lettres de créance au chef de l'État auprès duquel il est accrédité. Ce jour-là, le chef du protocole, en jaquette ou en uniforme, viendra avec solennité le chercher, lui et ses principaux collaborateurs, à son ambassade, pour les emmener dans des grandes voitures noires, propres à ces cérémonies, et précédées de motards à sirènes, jusqu'au palais du chef de l'État [...]. L'hymne national entendu, l'ambassadeur s'avance et remet ses lettres de créance au chef de l'État et prononce le discours de circonstance, où sont rappelés les « liens traditionnels d'amitié » unissant les deux pays, et où est souligné le désir du diplomate, durant le temps de sa mission, « de les voir se resserrer et se développer ». Le chef de l'État répond de manière courtoise [...]. Après la coupe de champagne traditionnelle, le chef de l'État et l'ambassadeur échangent des propos à bâtons rompus, mais où chacun s'efforce de percer les véritables intentions de l'autre [...]. (Chambon, 1983, 95)

Le rituel de la remise des lettres de créance est instructif à plusieurs égards. D'une capitale à l'autre, des subtilités peuvent être introduites, mais surtout le moment peut être délicat pour l'ambassadeur, notamment quand les relations entre les deux États sont détériorées. D'ailleurs, les lettres de créance peuvent être rejetées pour exprimer notamment la désapprobation d'une politique, d'une décision ou d'un comportement. Ainsi en 1987, le président François Mitterrand refusa-t-il les lettres de créance du nouvel

ambassadeur d’Afrique du Sud pour protester contre l’incarcération de Pierre-André Albertini, un coopérant français. L’accréditation de l’ambassadeur sud-africain en France n’intervint qu’après la libération d’Albertini. Plus récemment, c’est le Vatican qui n’a pas donné suite à la nomination de Laurent Stefanini comme ambassadeur de France auprès du Saint-Siège. Désigné en 2015, Laurent Stefanini a attendu environ un an et demi une accréditation qui n’est jamais arrivée. La France a finalement décidé de le nommer auprès de l’Organisation des Nations unies pour l’éducation, la science et la culture (Unesco) et de proposer au pape François le nom de Philippe Zeller, lequel a rapidement été accepté et reçu en audience, mettant fin à une longue opposition entre Paris et le Vatican.

Les rituels diplomatiques s’incarnent principalement dans des cérémonies (dîner, remise de cadeaux, signature de traités, invitation aux défilés militaires, etc.), qui sont donc autant d’occasions pour les performances diplomatiques. Dans les repas officiels, par exemple, les individus sont répartis autour de la table en fonction de leur rang et de leurs rôles. On y joue notamment sur la distance et la proximité pour répartir les corps (Haroche, 1999, 217). De même, une revue de la garde royale dans le carrosse de la reine d’Angleterre signale le désir de communiquer une estime et une proximité physique et émotionnelle dont ne bénéficient pas tous les chefs d’État qui sont reçus en visite officielle.

La poignée de main

La poignée de main est un des gestes les plus courants de l’écosystème diplomatique. Certaines ont marqué l’histoire des relations internationales ; elles

sont devenues iconiques – exemples : celle entre Raul Castro et Barack Obama (2013) ; scellant les accords d'Oslo, la poignée de main entre Yasser Arafat et Yitzhak Rabin (1993) ; celle entre Mikhaïl Gorbatchev et Ronald Reagan (1988). Ce qui peut être abordé *a priori* comme un acte banal de la vie quotidienne obéit pourtant à un code précis. Il existe, de fait, des règles très détaillées sur la poignée de main « idéale » : elle doit être brève sans être fuyante ni trop longue, ce qui reviendrait à prendre la main de l'autre en otage ; communiquer de la force sans être dominatrice ; chaleureuse sans être envahissante (Post, 1940, 23). La poignée de main relève à la fois d'un rituel de transition et d'un rituel d'accès, au sens goffmanien (Goffman, 1974, 80). En effet, la poignée de main signale le début ou la fin d'une interaction ou d'une situation diplomatique. Les personnes qui se serrent la main se reconnaissent et, par là même, « se confirment qu'elles se considèrent réciproquement comme des personnes civiles, en rendant un hommage discret au caractère sacré de la personne » (Keck, 2012-2013, 486).

La poignée de main est une action coordonnée ; un mouvement vers l'autre qui escompte une réponse sans laquelle la situation devient embarrassante. Dans la main tendue, c'est une part de soi-même qui se donne ; elle est, en ce sens, une forme de « prestation totale » (Mauss [1923-1924], 2007). La main tendue, en même temps qu'elle invite, institue une obligation de réponse. Ainsi, l'absence de poignée de main dans une situation qui en appelle d'ordinaire peut susciter des commentaires sur la qualité de la relation. Ainsi en fut-il du refus de Donald Trump d'offrir à la presse la traditionnelle poignée de main lors de la visite d'Angela Merkel en mars 2017. En s'affranchissant de ce rituel, les deux dirigeants ont donc immédiatement alimenté

de nombreuses spéculations. Au vrai, une poignée de main n'aurait sans doute pas fait disparaître toutes les supputations sur l'aigre relation entre les deux *leaders*, mais elle aurait probablement contribué à réorienter l'attention vers d'autres sujets et à fournir un cadrage différent à cette visite. Ainsi, l'analyse de la poignée de main ou de son absence aborde une situation dans sa totalité. C'est donc en décomposant la situation que la poignée de main devient une performance distincte qui requiert une attention particulière. La raison en est que la poignée de main est une unité essentielle, constitutive du sens que l'on attribue à la situation dans laquelle elle s'insère (Schiffrin, 1998, 201).

On pourrait nous opposer l'argument aux termes duquel la poignée de main est moins centrale qu'il n'y paraît ici. Or, la lecture que nous proposons est confirmée par des études récentes en neurosciences. Les travaux de Sandra Dolcos *et al.* (2012) sur les effets interpersonnels et émotionnels de la poignée de main démontrent, en effet, que serrer la main de ses interlocuteurs a un impact décisif sur les interactions sociales, tant en amont qu'en aval. En amont de l'interaction, la poignée de main tend à améliorer l'impression que l'on a de l'interlocuteur et à réduire l'effet négatif des mauvaises impressions. De même, une poignée de main bien négociée permet aussi de galvaniser ceux qui sont impliqués et d'atténuer les potentiels effets négatifs de ratés dans l'interaction. En aval, dit l'étude de Dolcos *et al.*, la poignée de main établit une des conditions d'interactions futures différentes de celles que l'on aurait pu construire si les protagonistes ne s'étaient pas serré la main lors de la précédente rencontre. En un mot, la poignée de main contribue à la création d'un cadre d'interactions prévisibles, sans lequel la confiance mutuelle est inimaginable. Le mécanisme qui sous-tend ces effets de

la poignée de main est logé dans les noyaux accumbens, un réseau neuronal que l'on retrouve au sein de la zone corticale prosencéphalique, lesquels sont impliqués fortement dans le rire, la dépendance, mais aussi l'accoutumance, et dans le système de récompenses. On remarque une activité plus importante des noyaux accumbens chez un individu qui serre la main que chez celui qui l'évite ou utilise d'autres moyens pour ouvrir ou clore une séquence interactionnelle. Formulé de manière simple, la poignée de main aurait un effet positif sur ceux qui se serrent la main. Il reste à spécifier tous les circuits et conséquences de cet acte que l'on a souvent tendance à aborder avec désinvolture.

Enfin, pour conclure, une poignée de main peut s'accompagner de marqueurs de proximité, tels que le baiser, l'accolade, le tutoiement ou l'usage du prénom. De même, au terme d'une rencontre, les chefs d'État conduisent souvent leurs invités sur le perron ou, une fois de plus en fonction de la proximité que l'on veut communiquer, au bas de l'escalier (quand il y a un). Devant les caméras, tous ces marqueurs théâtralisent davantage la poignée de main.

On voit donc que les rituels diplomatiques comportent une réelle mise en scène ; une performance plus ou moins spectaculaire. C'est ce qui a sans doute convaincu certains auteurs de considérer que le rituel était synonyme de théâtre. Ainsi, Wicquefort (1680-1681, 10) compare l'ambassadeur à un comédien « exposé sur le théâtre aux yeux du public pour y jouer de grands rôles ». Mais le lien entre théâtre et rituel n'est pas sans différences. Nonobstant le fait que de nombreuses études étymologiques font ressortir le lien de filiation entre le rituel, d'une part, et la tragédie et la dramaturgie, d'autre part (Harrison, 1913), le rituel conserve des traits distincts. Deux différences

incontournables s'imposent à nous. La première, c'est que le rituel *ne dépend pas* d'une audience (ce qui ne veut pas dire qu'une audience ne peut se constituer autour de celui-ci), alors que la présence d'une audience caractérise fondamentalement le théâtre. En un mot : le rituel s'organise autour des participants, lesquels peuvent revêtir des rôles différents durant son déroulement.

La seconde différence concerne les conséquences déontiques de l'acte, c'est-à-dire ce que l'acte autorise, prescrit ou interdit. Les participants à un rituel sont tenus de se comporter comme le stipule le rituel, au-delà du moment où se déroule celui-ci. Le théâtre n'impose pas le même degré d'implication à ses acteurs, et encore moins à son audience. Par le fait même de participer à un rituel, on accepte de se hisser à la hauteur de ce qui y est prescrit. En d'autres termes, le rapport à ce qui est encodé dans le processus détermine les limites respectives du rituel et du théâtre.

En somme, le rituel implique des agents qui se trouvent dans une situation de coprésence. Ainsi, les corps et les mouvements des uns et des autres doivent s'ajuster mutuellement, notamment pour rendre la modulation des interactions plus aisée. De plus, la coprésence induite par le rituel favorise la création d'un cadre partagé d'attention qui filtre les parasitages possibles. D'une certaine manière, les participants à un rituel sont contraints, par le cadre qu'ils ont ainsi construit, à maintenir les conditions qui sous-tendent le déroulement régulier de l'interaction en cours. Pour les participants à un rituel, l'un des défis consiste, par conséquent, à préserver la cohérence situationnelle, c'est-à-dire une définition commune de la situation, laquelle « permet à la réalité partagée d'être effectivement réelle pour [eux] » (Collins, 2005, 24).

Enfin, les rituels diplomatiques, notamment les dîners officiels, les visites d'État, la signature de traités, prennent forme en deux temps : une préparation (en *coulisse*) très détaillée à l'abri des regards et parfois en l'absence de participants au rituel qui joueront (en *scène*) les interactions préparées pour eux (Goffman, 1974). Dans le cadre d'une visite officielle, par exemple, le chef du protocole fait des croquis où il situe les uns et les autres, consulte son homologue étranger, interroge sur le nombre de membres de la délégation, leur rang officiel, etc. Ce qui se déroule le jour prévu est l'aboutissement d'un processus qui a parfois pris des mois (voire plus) de préparation en coulisse. En somme, le rituel ne s'improvise pas et les participants sont dans une situation paradoxale : à la fois auteurs et non-auteurs des gestes, des mouvements et des mots qu'ils expriment.

Répercussions méthodologiques : l'importance de la situation

Inséré dans un manuel d'introduction à la diplomatie, ce chapitre ne pouvait proposer qu'une esquisse des rituels : à la fois de leur contenu et de leur forme. En examinant d'un peu plus près le protocole diplomatique, nous avons pu spécifier les éléments qui avaient été annoncés dans la discussion conceptuelle. Dans l'idéal, le degré de granularité exigé par l'étude des rituels impose une étude ethnographique rigoureuse : une description épaisse, des entretiens, parfois aussi l'usage de données sonores. Mais tout cela dépend, au fond, d'une attitude épistémologique particulière, c'est-à-dire d'un rapport à l'objet de la connaissance. L'étude des rituels requiert, de fait, une attention renouvelée aux interactions en situation. Il

s’agit de voir comment les acteurs négocient, d’une situation à l’autre, l’ordre diplomatique dont ils sont les protagonistes. Cette dernière partie est donc consacrée aux grands enjeux de cette orientation épistémologique que Goffman ou de Certeau ont très bien illustrés dans de nombreux travaux (Goffman, 1959, 1969 ; Certeau, 1980) : celle de la situation.

Qu’est-ce qu’une situation et en quoi le recours à la situation change-t-il notre manière d’analyser les rituels ? La situation, pour l’essentiel, renvoie tant aux sources sociales qu’aux conditions de l’action. C’est une propriété émergente, au sens où son existence n’est pas antérieure à l’interaction des acteurs, mais se concrétise par le fait même de leurs interactions. Toutefois, les acteurs incarnent aussi des situations précédentes et, ainsi, chaque situation est le lieu d’une création et d’une reproduction. Une telle conception permet la comparaison entre les situations dans le temps et dans l’espace, en même temps qu’elle s’immunise contre le risque du situationnisme.

L’analyse en termes de situation éclaire de manière originale les processus et les règles des rituels. Elle peut détecter les régularités, les glissements, les emprunts et les ratés, en comparant les situations. Ainsi, bien que l’analyse d’un rituel donné (par exemple l’échange des dons) puisse adopter une perspective macro, en essayant de dégager les traits constitutifs du don diplomatique en tant que tel, l’attention portée à la situation fait ressortir la singularité d’une interaction, d’une relation diplomatique, d’une occasion, etc. La performance du rituel est toujours en situation ; on ne peut donc comprendre les rituels sans prendre au sérieux ce qui se trame entre acteurs au moment où ils ritualisent. En somme, l’ordre diplomatique qui émerge des rituels se donne à voir de situation en situation.

C’est en cela qu’il est une « chaîne interactionnelle de rituels » (Collins, 2005).

*

L’examen des rituels peut ouvrir tout un nouveau champ de travail en études diplomatiques. Il peut, par exemple, permettre de comprendre comment des institutions développent une représentation partagée du monde. L’existence des communautés politiques, de la tribu aux organisations internationales les plus complexes, est à la fois le produit et la source de rituels plus ou moins élaborés. De même, à partir des rituels, on peut dévoiler comment les institutions construisent et maintiennent leur pouvoir et leur légitimité sur le long terme, ou comment des pratiques se diffusent à travers le système international. Grâce aux rituels, donc, toute une série de pratiques peut acquérir une nouvelle signification (exemples : la dissuasion, la torture, les exercices militaires, les sommets internationaux, etc.). Où l’on voit que le rituel ne peut être synonyme de l’analyse des symboles. En effet, le rituel peut avoir plusieurs référents, y compris les mythes et les symboles. D’ailleurs, les mythes et les symboles sont généralement exprimés autrement qu’à travers le rituel, ce qui montre l’autonomie respective de ces termes.

Bibliographie commentée

DELOYE Yves, HAROCHE Claudine, IHL Olivier (dir.), *Le Protocole ou la mise en forme de l’ordre politique*, Paris, L’Harmattan, 1999.

Ce volume rassemble des travaux à la fois historiques et contemporains sur la pratique du protocole dans son acception la plus large. Il constitue, à ce titre, une entrée originale dans l’étude de l’évolution du protocole. Enfin, le livre comporte des chapitres

qui permettent de mieux apprécier la philosophie qui sous-tend le protocole.

DURKHEIM Émile, *Les Formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, Presses universitaires de France, 1912.

Ce livre est un classique de la sociologie. Il est à bien des égards un des textes majeurs de l'étude des rituels et continue d'en influencer l'analyse aujourd'hui, au-delà de ceux qui souscrivent à une approche fonctionnaliste des rituels.

GEERTZ Clifford, « Centre, rois et charisme : réflexions sur les symboliques du pouvoir », dans Clifford Geertz, *Savoir local, savoir global*, Paris, Presses universitaires de France, 1986.

Rassemblant une série d'essais, le texte a un centre de gravité essentiel : la méthodologie et l'épistémologie des sciences sociales. Il peut aider à revenir aux fondamentaux de l'interprétativisme et de ses ramifications dans la pratique socio-anthropologique. La discussion relative à la situation dans ce chapitre en est inspirée.

GOFFMAN Erving, *Les Rites d'interaction*, Paris, Minuit, 1974.

L'intérêt de ce travail réside à la fois dans la diversité des situations rituelles couvertes et dans l'illustration d'une approche qui accorde une place centrale au « sens commun ».

FORET François, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.

Ce livre étudie la place du symbolique dans le contexte de l'Union européenne. Il montre comment la flexibilité inhérente aux pratiques symboliques de l'Union européenne lui permet de construire sa légitimité.

---

1. Toutes les citations de textes en langue étrangère sont traduites par nous, sauf indication contraire.

Deuxième partie

LES ACTEURS

Chapitre 8

Les États et leur outil diplomatique

Christian Lequesne

Les États – quels que soient leur taille et leur régime politique – entretiennent un outil diplomatique destiné à conduire leur politique étrangère. Cet outil se matérialise par l'institution d'un ministère des Affaires étrangères dans lequel travaillent des agents de l'État que sont les diplomates. Alors que la fabrication de la politique étrangère se caractérise par la concurrence entre une multitude d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux d'une part, nationaux, internationaux et transnationaux d'autre part, ce chapitre pose essentiellement deux questions : quelle est encore, en ce début de XXI^{e} siècle, la valeur ajoutée d'un outil diplomatique d'État dans la fabrication de la politique

étrangère ? Quel est le sens des pratiques qu'exercent les acteurs qui sont chargés de faire fonctionner l'outil diplomatique d'État ?

Les origines de l'outil diplomatique

La plupart des manuels sur la diplomatie font correspondre la création d'outils diplomatiques permanents à l'Europe de l'Ouest de la fin du Moyen Âge. Les administrations diplomatiques contemporaines seraient des créations occidentales qui se seraient imposées comme un référentiel universel aux autres États du monde. Malgré les appels réguliers de Nehru à une « voie » indienne en politique étrangère, de nombreuses études postulent ainsi que le service diplomatique de l'Inde s'est constitué en 1947 à partir de la proto-organisation que le gouvernement britannique avait mise en place pour gérer les relations extérieures de sa colonie. C'est récemment que des auteurs indiens, portés par le mouvement des études postcoloniales et des histoires connectées, ont commencé à mettre en cause ces explications euro-centriques, affirmant que l'Inde ancienne connaissait des institutions diplomatiques reposant sur les mêmes principes de représentation et de médiation que ceux de l'Europe, et que celles-ci constituaient un héritage. Deep K. Datta-Ray fait ainsi remonter les principes contemporains de la diplomatie indienne à l'Empire indo-mongol (Datta-Ray, 2015). Historiens et anthropologues des civilisations non européennes ont encore de vastes chantiers à explorer pour répondre à la question des racines occidentales ou non de l'outil diplomatique tel qu'il se déploie aujourd'hui.

En Europe, la fonction de consul est considérée par les historiens comme la plus ancienne. Dans les villes grecques antiques, les proxènes, choisis parmi les citoyens d'une cité dont la protection était sollicitée, sont chargés de représenter les étrangers dans leurs rapports avec les organes politiques et la justice locale. Les proxènes de Sparte sont autorisés à se servir de sceaux sur lesquels sont gravés les emblèmes et armoiries du pays dont ils représentent les intérêts. Soucieuses de protéger l'activité des marchands, les villes méditerranéennes et hanséatiques commencent, à partir du X^e siècle, à accepter la présence de consuls marchands chargés de défendre les nationaux d'autres pays dans les litiges maritimes et commerciaux. La situation évolue à partir du XV^e siècle avec l'envoi entre les cités italiennes (Gênes, Venise, Florence) des premiers ambassadeurs. À la différence des consuls, les ambassadeurs ne sont plus chargés de défendre seulement leurs nationaux impliqués des litiges, mais de représenter leur souverain auprès des autorités politiques. La formule se généralise en Europe aux XVI^e-XVII^e siècles. Le roi François I^er envoie ainsi le premier ambassadeur permanent auprès de la Sublime Porte d'Istanbul en 1536.

C'est également à partir des XVI^e-XVII^e siècles que les États européens commencent à créer des administrations diplomatiques permanentes au sein des machines gouvernementales. En France, le règne d'Henri II voit la création, en 1589, du premier poste de secrétaire d'État chargé des affaires étrangères. Il est confié à Louis de Revol, qui devient le premier titulaire du poste de ministre français des Affaires étrangères. Le poste est pérennisé par la suite dans l'organigramme de l'État français, quelle que soit la nature du régime politique. En Grande-Bretagne, il faut

attendre 1782 pour que soit créé le Foreign Office. Aux États-Unis, le Département d'État voit le jour en 1789. C'est enfin au milieu du XIX^e siècle que la Chine, le Japon et l'Empire ottoman procèdent à la création d'une administration permanente des affaires étrangères. En Occident, le XIX^e siècle est marqué par l'apparition d'une spécialisation fonctionnelle des outils diplomatiques : les ministères des Affaires étrangères se voient dotés de départements et de bureaux géographiques et thématiques.

Après la seconde guerre mondiale, le processus de décolonisation puis l'éclatement de grands États fédéraux (URSS, Yougoslavie) voient se multiplier le nombre d'États et donc d'ambassades et de consulats dans le monde. La France compte ainsi 163 ambassades bilatérales en 2017 contre 47 à la fin de l'année 1945. C'est dans la seconde partie du XX^e siècle que se développent beaucoup de nouveaux départements chargés des négociations multilatérales dans les ministères ainsi que des représentations permanentes auprès des organisations internationales (Organisation des Nations unies, Union européenne, Union africaine). À partir des années 1960, les outils diplomatiques deviennent aussi de nouveaux enjeux de débat public dans les États démocratiques. Les parlements et la presse s'interrogent plus régulièrement sur leur efficacité, leur coût, et le sur bien-fondé de leurs méthodes, en particulier celles concernant les activités sociales de représentation. Le début du XXI^e siècle voit se produire, sous l'effet de ce débat, une réduction de la carte des ambassades et consulats par les pays occidentaux. Mais à l'inverse, il est marqué par la création de nouveaux postes diplomatiques par les États émergents (Brésil, Chine, Turquie). Longtemps placée au deuxième rang mondial

après les États-Unis pour le nombre de ses postes diplomatiques, la France est dépassée en 2017 par la Chine qui a ouvert des ambassades dans l'ensemble du monde, et notamment dans les régions considérées plus importantes pour sa diplomatie, comme l'Afrique.

Design institutionnel

Les ministères des Affaires étrangères ont le plus souvent des effectifs modestes comparés à d'autres administrations. Le Quai d'Orsay compte ainsi en 2015 seulement 14 000 agents, dont 1 650 cadres. Le service diplomatique indien est plus réduit encore. Il ne compte en 2016 que 900 cadres pour faire fonctionner 119 ambassades et consulats. Malgré ces petits effectifs, les ministères des Affaires étrangères ne continuent pas moins d'occuper une place élevée dans l'échelle de prestige des gouvernements, en raison de la symbolique que revêt la représentation de l'État dans les relations internationales. Lors de la composition d'un gouvernement, il n'est pas rare qu'une personnalité politique influente soit appelée à diriger l'outil diplomatique de l'État. En fonction des pays et des moments, les ministères sont en charge des seules affaires étrangères, comme en Allemagne, aux États-Unis ou au Brésil. Ils peuvent aussi se voir adjoindre les questions d'aide au développement comme en France et en Grande-Bretagne, les questions de commerce extérieur comme en Australie et en Hongrie, ou les deux comme au Canada.

Les ministres des Affaires étrangères sont rarement issus de l'administration diplomatique. Cela peut arriver, comme Jean-François Poncet de 1978 à 1981 et Dominique de Villepin de 2002 à 2004 en France, mais sans que cette pratique soit la norme. Les ministres des

Affaires étrangères sont le plus souvent des généralistes de la politique qui découvrent l'outil diplomatique lors de leur nomination. Ils sont suppléés par des ministres adjoints chargés d'un domaine fonctionnel. Ils sont appelés, selon les pays, vice-ministres, ministres délégués ou secrétaires d'État. Les ministres des Affaires étrangères des États de l'Union européenne ont ainsi tous sous leur responsabilité un ministre adjoint aux Affaires européennes, qui se concentre sur les dossiers négociés à Bruxelles.

Les ministères des Affaires étrangères sont organisés autour de deux univers professionnels différenciés : d'une part, l'administration centrale située dans la capitale du pays et, d'autre part, les représentations diplomatiques et consulaires situées dans les États partenaires et auprès des organisations internationales.

Les administrations centrales sont généralement structurées en directions géographiques (Asie, Europe, Afrique, Amériques) et en directions thématiques (direction économique, direction politique, direction juridique). Le degré de spécialisation dépend de l'agenda de politique étrangère du pays. Le ministère des Affaires étrangères de Trinidad et Tobago, île des Caraïbes, ne possède ainsi que trois directions : l'une dédiée aux affaires caribéennes et les deux autres aux affaires bilatérales et aux affaires multilatérales. Dans de nombreux États, des réformes ont visé à introduire, à partir des années 1990, de nouvelles directions chargées de traiter de nouveaux enjeux de politique étrangère. C'est le cas, par exemple, du développement durable ou de la diplomatie publique. Les réformes ont souvent appelé à un renforcement des structures de gestion de crise au sein des administrations centrales. En France, un Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de 2008 aboutit à la création d'un centre chargé de la gestion des crises humanitaires et

sécuritaires au Quai d'Orsay. En Allemagne, la réforme entamée en 2014 par le ministre Frank-Walter Steinmeier débouche sur peu de changements structurels, excepté la création d'un nouveau département de prévention des crises. Les administrations centrales ont enfin tendance à déléguer certains pans de la diplomatie (comme la culture ou l'économie) à des agences dotées d'une certaine autonomie de gestion. En Allemagne, le Goethe Institut et, en Grande-Bretagne, le British Council, sont des agences chargées de la diplomatie culturelle des deux pays. La raison de l'autonomie est d'abord budgétaire : il est demandé aux instituts culturels d'autofinancer autant que possible leurs activités, notamment par la vente des cours de langue. Mais elle est aussi politique : une diplomatie culturelle qui paraît pilotée par une agence autonome et non directement par un ministère est censée produire plus d'influence auprès des sociétés du monde, qui y voient davantage un gage de pluralisme. En France, la réforme visant à créer l'Institut français en 2010, pour traiter de la diplomatie culturelle, est portée par les mêmes arguments. Elle n'aboutit pas complètement, en raison de l'opposition du corps des diplomates français qui sont soucieux de préserver les intérêts bureaucratiques de leur ministère dans ce domaine.

Les représentations diplomatiques et consulaires sont des excroissances administratives des ministères des Affaires étrangères à l'étranger. La représentation diplomatique, tout d'abord, est l'institution qui officialise la présence d'un État accréditant auprès d'un État accréditaire ou d'une organisation internationale. Dans le premier cas, il s'agit d'une ambassade bilatérale. Dans le second cas, il s'agit d'une représentation permanente (lorsque l'État est membre de l'organisation internationale concernée) et d'une

mission ou délégation permanente (lorsque l'État n'est pas membre de l'organisation internationale concernée). Une représentation diplomatique est dirigée par un ambassadeur : elle jouit des privilèges et immunités reconnus par la Convention sur les relations diplomatiques signée à Vienne en 1961. En particulier, l'ambassade et la représentation permanente demeurent parties intégrantes du territoire de l'État accréditant conformément au principe juridique de l'extraterritorialité. Toute intervention de l'État accréditaire dans l'enceinte de l'ambassade est considérée comme une violation du droit international.

Une représentation consulaire est une institution établie sur le territoire d'un État de résidence en vue de remplir trois missions : la protection de l'intérêt des ressortissants ; le développement des relations commerciales, culturelles, scientifiques et économiques ; la délivrance de documents administratifs aux ressortissants et de documents de voyage aux ressortissants étrangers. À la différence d'une ambassade, un consulat n'assure pas la représentation politique de l'État. Il existe une hiérarchie dans la dénomination des représentations consulaires : consulat général, consulat, vice-consulat et agence consulaire ou consulat honoraire. Dans ce dernier cas, la tâche y est souvent assurée par un agent bénévole qui peut être un national expatrié ou un ressortissant de l'État de résidence. Le personnel d'un poste consulaire jouit des privilèges et immunités reconnus par la Convention sur les relations consulaires signée à Vienne en 1963.

La densité du réseau diplomatique et consulaire d'un État dépend de ses ressources internes, mais aussi de ses ambitions de politique étrangère. Si l'on se limite aux seules ambassades bilatérales, cinq États disposent en 2017 d'un réseau qui couvre une très grande partie

des 193 États reconnus par l'ONU : les États-Unis (170 ambassades), la Chine (166 ambassades), la France (163 ambassades), le Royaume-Uni (152 ambassades) et la Russie (146 ambassades). À l'inverse, l'État de Malte, avec ses 446 000 habitants, dispose seulement de 23 ambassades et de 2 représentations permanentes dans le monde. Les petits États, qui sont les plus nombreux, pratiquent souvent l'accréditation multiple d'un ambassadeur pour mieux satisfaire leur présence diplomatique. En 2017, l'ambassadeur du Ghana à Prague est accrédité en République tchèque, mais aussi en Slovaquie, en Hongrie, en Roumanie et en Macédoine. Ses services sont dès lors concernés par les relations diplomatiques avec cinq pays d'Europe centrale et balkanique.

Les budgets des ministères des Affaires étrangères sont rarement les postes qui pèsent le plus lourd dans les finances publiques d'un État. Dans les pays démocratiques, ils sont toutefois facilement sujets à réduction lors de l'examen des budgets annuels. Les ministères français et britannique des Affaires étrangères ont ainsi connu une réduction de 20 % de leur budget entre 1990 et 2010. La relative aisance avec laquelle les budgets des administrations diplomatiques sont réduits s'explique par deux facteurs. Le premier est la perception encore très établie chez les parlementaires et dans la presse que le travail se limiterait beaucoup à de la représentation (cocktails et dîners). Le second est que les ministères des Affaires étrangères disposent rarement de groupes d'intérêt pour les soutenir, à l'exception des diplomates eux-mêmes et des communautés d'expatriés. Sous l'effet des pratiques du nouveau management public, les années 2000 introduisent dans de nombreux États (Japon, Singapour, Grande-Bretagne, France) l'idée que les ministères des Affaires étrangères devraient évaluer

leurs activités à l'aide d'indicateurs de performance. C'est l'époque où sont introduites des batteries de critères quantitatifs destinés à évaluer l'efficacité de la diplomatie. Vingt ans plus tard, de telles procédures se révèlent partout très décevantes, la diplomatie étant une activité largement immatérielle qui se laisse peu mesurer à l'aide de critères quantitatifs.

Le corps des diplomates

La création de missions diplomatiques permanentes à partir du XVII^e^ siècle donne naissance en Europe à la profession de diplomate, exercée le plus souvent par des représentants de la noblesse qui développent des codes communs. François de Callières, diplomate auprès de Louis XIV, auteur en 1716 d'un traité intitulé *De la manière de négocier avec les souverains*, parle des intérêts et des usages communs des diplomates européens comme d'une véritable « franc-maçonnerie ». Ces liens de sociabilité entre personnes bien nées donnent naissance au concept de « corps diplomatique », dont les pratiques sont institutionnalisées d'abord par le Vatican puis par les empires. Le congrès de Vienne reconnaît en 1815 le titre de « doyen » du corps diplomatique attribué à l'ambassadeur ayant la plus longue ancienneté en poste dans un État. Il faut attendre la seconde moitié du XIX^e^ siècle pour que des concours d'accès à la carrière diplomatique soient instaurés. En France, le premier concours est organisé en 1880 par la Troisième République.

En 2017, le mode de recrutement des cadres de la diplomatie au sein des ministères des Affaires étrangères varie d'un État à l'autre. Dans les grands États (Brésil, Chine, États-Unis, France, Japon, Grande-Bretagne), les diplomates sont recrutés par concours.

Ils deviennent des fonctionnaires de carrière, ce dernier terme, parfois écrit avec un grand C, étant utilisé par les diplomates eux-mêmes pour se qualifier. En Allemagne, au Brésil ou encore en Norvège, il existe une voie d'accès qui est le concours annuel de l'Auswärtiges Amt. Dans d'autres États, il peut exister plusieurs modes d'accès. En France, les cadres du Quai d'Orsay sont recrutés soit par l'intermédiaire de l'École nationale d'administration, soit par des concours propres au ministère, notamment ceux de conseiller et secrétaire du cadre d'Orient. Au sein du Gaimusho, le ministère japonais des Affaires étrangères, il existe également deux concours : l'un recrutant les diplomates généralistes et l'autre les experts d'une politique ou d'un sujet particulier. Aux États-Unis, se présenter au concours du Département d'État requiert de choisir une spécialité parmi cinq, qui déterminera la spécialisation future du diplomate : gestion, affaires consulaires, affaires économiques, affaires politiques, diplomatie publique.

Après la réussite au concours, la formation diffère selon les États. En France, elle ne dure que trois mois et demi et s'apparente davantage à un programme de socialisation au fonctionnement du Quai d'Orsay qu'à un véritable apprentissage de connaissances. Au Brésil à l'inverse, les candidats reçus au concours suivent dix-huit mois de cours (droit, histoire, économie, langues, etc.) au sein de l'institut diplomatique Rio Branco de Brasilia, avant d'intégrer un premier poste de troisième secrétaire au sein de l'Itamaraty, le ministère brésilien des Affaires étrangères. En général, l'existence d'une diplomatie de carrière s'accompagne d'un fort corporatisme. Cette tendance est renforcée par le fait que les ministères des Affaires étrangères disposent de petits effectifs comparés aux autres administrations.

Les États démocratiques peuvent avoir un recrutement mixte qui combine le système de la carrière avec des nominations temporaires par le pouvoir politique. C'est le cas en France, au Brésil et aux États-Unis. Les nominations politiques concernent surtout les postes d'ambassadeur et sont souvent très mal perçues par les diplomates de carrière qui y voient une concurrence à l'obtention des postes les plus importants. En France, le président Mitterrand, convaincu que les diplomates français étaient majoritairement de droite, nomme en mai 1981 plusieurs personnalités extérieures au Quai d'Orsay à des postes d'ambassadeur (États-Unis, Italie, Pays-Bas), ce qui suscite le malaise des diplomates de carrière. Aux États-Unis, la nomination d'ambassadeurs extérieurs à la carrière est davantage considérée comme légitime, car elle prend place dans le système dit des dépouilles (*spoil system*) qui autorise chaque président nouvellement élu à nommer des proches aux principaux postes de l'État. 30 % des ambassadeurs américains sont ainsi recrutés en dehors du Département d'État. Il s'agit le plus souvent d'une récompense attribuée à un grand donateur de la campagne, comme Jane D. Hartley, ambassadeur des États-Unis en France et à Monaco de mai 2014 à janvier 2017, qui a contribué pour plus de 600 000 dollars au Comité national démocrate lors de la deuxième élection de Barack Obama. Dans certains États, comme le Brésil, les diplomates nommés ambassadeurs sans appartenir à la carrière ne peuvent jamais prétendre être intégrés au ministère des Affaires étrangères. En France, ils le peuvent parfois, mais en étant soumis à des conditions de procédure très restrictives.

Dans les États démocratiques où il existe une diplomatie de carrière, les gouvernements sont de plus

en plus soucieux de veiller à la représentation du corps diplomatique par rapport au corps social. Cela peut se traduire par des politiques volontaristes consistant à promouvoir les femmes ou la diversité sociale et ethnique. À l'exception des États d'Europe du Nord, comme la Finlande et la Norvège, les femmes sont encore sous-représentées par rapport aux hommes dans les emplois d'encadrement des ministères des Affaires étrangères. C'est particulièrement le cas pour les emplois d'ambassadeur. En 2015, les femmes occupent ainsi 36 % des postes d'ambassadeur en Norvège et seulement 19 % en Grande-Bretagne. En France, la loi Sauvadet de 2012 visant à promouvoir les femmes dans les emplois les plus élevés de la fonction publique aboutit à une augmentation sensible du nombre de femmes ambassadeurs au sein du Quai d'Orsay : 30 % en 2015 contre 14 % en 2013. La deuxième réflexion en rapport avec la représentativité du corps diplomatique concerne les origines sociales et ethniques. Des pays comme l'Allemagne, le Brésil, la France et la Norvège se fixent chacun un objectif de diversité dans le recrutement. En France, un tel objectif est informel, car la loi ne permet pas de faire de l'origine sociale ou ethnique un critère de recrutement au sein de l'administration publique. La situation est différente en Norvège où les jurys du concours diplomatique affichent officiellement la préoccupation de recruter davantage de citoyens norvégiens dont les parents sont issus de l'immigration. Au Brésil, l'Itamaraty recrute traditionnellement dans les couches supérieures blanches de la société, reflétant peu la population du pays dans sa diversité sociale et ethnique. Ce décalage par rapport à la société réelle fait l'objet de critiques dans le débat public, parce qu'il se traduit par une infime proportion de diplomates noirs. Il faut attendre 2011 pour que le

premier ambassadeur de carrière noir soit nommé au sein de l'Itamaraty. En réponse à ces critiques, l'État brésilien commence à accorder en 2002 des bourses aux candidats qui se déclarent « afro-descendants », afin de leur permettre de suivre les onéreux cours de préparation au concours diplomatique. En 2011, le gouvernement dirigé par le Parti des travailleurs fait franchir une étape supplémentaire à la politique d'action affirmative en réservant 10 % des places au sein de l'institut Rio Branco aux afro-descendants. En 2015, ce quota de 10 % est cependant relativisé par la nécessité d'obtenir une certaine note à l'examen d'entrée. Alors que les sociétés sont devenues des acteurs à part entière de la diplomatie, toutes ces mesures montrent que les ministères des Affaires étrangères ne peuvent plus échapper au débat démocratique sur la représentativité du corps social en leur sein.

Mais ces considérations sur les concours dans les États démocratiques ne doivent pas faire oublier que, dans de nombreux États non ou semi-démocratiques, le recrutement des diplomates dépend encore essentiellement de la proximité du régime politique en place. C'est le cas dans de nombreux pays du continent africain et d'Asie centrale. Dans certains États où le gouvernement repose sur un compromis multiconfessionnel, comme la Bosnie-Herzégovine ou le Liban, l'accès à la carrière diplomatique requiert le soutien d'une communauté ou d'un parti politique confessionnel. En Chine, l'appartenance au parti communiste demeure une obligation pour faire une carrière au sein du ministère des Affaires étrangères. Plus l'État est régi par des pratiques politiques autoritaires, plus le recrutement du diplomate se traduit par un contrôle de sa fiabilité politique et non de sa seule compétence.

Si les pratiques sont variables d'un État à l'autre, un diplomate passe en moyenne un tiers de sa carrière à l'administration centrale et deux tiers en poste. Lorsqu'il est en fonction au sein d'une ambassade ou d'un consulat, le diplomate est exempté du paiement des taxes dans le pays de résidence, selon les termes des deux conventions de Vienne. Sa personne et sa famille, ainsi que leur domicile privé, ne peuvent pas être perquisitionnées par les autorités du pays de résidence. De même, le diplomate ne peut pas être condamné par un tribunal, ce qui crée des tensions entre États en cas d'acte criminel. Des diplomates responsables d'accidents de la circulation ayant coûté la vie à des citoyens de pays de résidence n'ont ainsi jamais été jugés. En poste, le diplomate est souvent mieux rémunéré qu'à l'administration centrale, car il bénéficie d'indemnités de résidence. Dans des pays où les salaires de la fonction publique restent faibles, comme certains États d'Europe centrale membres de l'Union européenne (Pologne, République tchèque, Slovaquie), la différence de rémunération entre un emploi à l'administration centrale et un emploi en ambassade peut varier d'un à cinq. Une telle différence incite peu les diplomates à travailler dans la capitale, ce qui pose aux ministères des Affaires étrangères des problèmes de gestion des ressources humaines.

Les ambassadeurs ne peuvent représenter leur État dans un autre État que s'ils obtiennent d'abord un agrément et s'ils présentent ensuite leurs lettres de créance au chef d'État du pays. La réponse à une demande d'agrément intervient généralement dans une période d'un mois. Le refus – qui se traduit en pratique par un défaut de réponse – est une procédure très rare, qui empêche la nomination de l'ambassadeur pressenti par son État. Les quelques cas récents de refus d'agrément le sont soit pour des raisons politiques, soit

pour des raisons strictement liées aux personnes. Le refus politique traduit un différend de politique étrangère. Par exemple, le gouvernement du Brésil refuse en 2015 de donner son agrément à la nomination de Danny Cohen, ambassadeur pressenti par le Premier ministre israélien Netanyahou. Dans ce cas, Brasilia ne souhaite pas que Tel-Aviv soit représenté par un membre influent d'un comité de colons israéliens de Cisjordanie. Mais d'autres cas de refus liés strictement aux personnes existent. À deux reprises, en 2008 et en 2015, les autorités du Vatican refusent de donner leur agrément à des ambassadeurs de France, parce que les candidats pressentis par Paris sont homosexuels. Cependant, le droit international ne l'exigeant pas, la véritable raison du refus n'est jamais motivée officiellement par le Saint-Siège. La France est dans ce cas réduite à prendre acte d'un défaut d'agrément qui soulève pourtant des questions au regard de toutes les conventions de protection des droits de l'homme.

Les pratiques diplomatiques

Alors que les technologies permettent une diffusion accélérée de l'information, les pratiques diplomatiques sont soumises à des dynamiques profondes de changement dans tous les États, en particulier pour ce qui concerne la collecte de l'information et son traitement. En revanche, certaines pratiques comme la représentation et la négociation ont peu évolué par rapport au XIX^{e} siècle.

La collecte d'informations reste un élément essentiel du travail des ministères des Affaires étrangères. Les diplomates, qu'ils soient à l'administration centrale ou en poste, continuent à produire un immense nombre de

notes et de rapports pour informer leurs gouvernements. Il s'agit pour eux de décrypter les événements dans d'autres États et au sein des organisations internationales, afin de faciliter la décision de politique étrangère. Les sources d'information du diplomate restent les échanges avec les homologues des États et, de plus en plus, les acteurs non gouvernementaux, la participation aux réunions publiques, et l'analyse des médias. Le support de communication privilégié reste le télégramme chiffré. Dans les pays occidentaux, de nombreuses réformes des ministères des Affaires étrangères ont appelé en vain à la diminution du nombre de télégrammes diplomatiques. L'organisation *Wikileaks*, qui a diffusé illégalement en 2010 plusieurs milliers de télégrammes rédigés par les diplomates américains, montre la précision avec laquelle les agents du Département d'État informent. Plus l'État possède de postes diplomatiques, plus l'information échangée est variée. Le ministère des Affaires étrangères du Luxembourg, qui possède 37 ambassades et représentations permanentes, ne dispose pas au quotidien d'une information aussi précise que ses homologues allemand, français et britannique. C'est la raison pour laquelle il soutient la création des 150 délégations de l'Union européenne dans le monde, qui complètent son information sur les pays dans lesquels il ne possède pas d'ambassade bilatérale. Il n'en demeure pas moins que, même dans les grands pays, les ministères des Affaires étrangères ne peuvent plus prétendre disposer du monopole de l'information sur l'international. De nombreux autres acteurs (agences de presse, grandes entreprises, ONG internationales) sont en mesure de collecter et de diffuser de l'information, parfois même à un rythme plus rapide que les ministères des Affaires étrangères.

Soumis à la concurrence de nombreux autres ministères, mais aussi des chefs d'État et de gouvernement lors de la fabrication de la politique étrangère, les diplomates affirment volontiers que leur principale valeur ajoutée reste la maîtrise de la négociation internationale. Les ministères des Affaires étrangères continuent à beaucoup négocier au nom de l'État, dans un format qui est bilatéral (avec un autre État) ou multilatéral (au sein des organisations internationales). Le développement du multilatéralisme depuis la fin de la seconde guerre mondiale a sécrété des pratiques consistant à anticiper davantage les positions d'acteurs multiples et à construire des coalitions. Au sein de l'Union européenne, les pratiques de négociation multilatérales sont soumises à une autre variable : l'introduction du vote majoritaire au Conseil des ministres depuis le milieu des années 1980. Dans un tel contexte institutionnel, le diplomate doit apprendre à construire des majorités ou des minorités de blocage en sachant qu'il ne lui est plus possible de recourir au couperet du veto. Si les départements en charge respectivement de la diplomatie multilatérale et de la diplomatie bilatérale restent des entités séparées dans la plupart des ministères des Affaires étrangères, leur interaction s'impose dans le travail quotidien. Alors que 60 % des résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies concernent l'Afrique, les directions traitant des questions onusiennes et des questions africaines au sein des cinq États membres permanents doivent ainsi travailler ensemble. Il en va de même pour les représentations permanentes auprès des Nations unies et les ambassades bilatérales dans les pays d'Afrique. De la même manière, une part croissante du travail d'une ambassade d'un État membre de l'Union européenne installée dans un autre État membre consiste à décrypter en bilatéral les

positions qui seront négociées dans les enceintes multilatérales de l'Union européenne. Les formats de négociation multilatéraux et bilatéraux sont donc profondément imbriqués.

Par ailleurs, la politique étrangère (y compris dans certains États autoritaires) est fabriquée par des États qui sont rarement des monolithes, mais plutôt des entités segmentées reposant sur des compromis permanents entre les ministères des Affaires étrangères et les autres ministères, les chefs d'État et de gouvernement, les parlements, les autorités infranationales et les groupes d'intérêt. L'idée d'une politique étrangère pilotée par un ministère des Affaires étrangères Léviathan relève largement du mythe. Aussi les ministères des Affaires étrangères consacrent-ils beaucoup de temps à coordonner les positions de politique étrangère de leur État, y compris lorsque ce dernier est réputé centralisé. Au sein des directions du Quai d'Orsay, les années 2000 se sont traduites par une augmentation de la coordination interministérielle. Les questions de commerce extérieur demandent de travailler avec le ministère de l'Économie, les opérations militaires extérieures, avec le ministère de la Défense, les questions migratoires, avec le ministère de l'Intérieur. En Allemagne et aux États-Unis, les ministères des Affaires étrangères doivent s'assurer en permanence de la position des parlements nationaux, auxquels les Constitutions ont conféré des pouvoirs de blocage des négociations internationales. Dans les États fédéraux que sont la Belgique et le Canada, les ministères des Affaires étrangères veillent à associer de plus en plus aux négociations internationales les provinces, régions et communautés linguistiques, afin d'éviter toute réaction de rejet lors de la ratification des traités.

Les ministères des Affaires étrangères ont perdu parfois l'exercice de la coordination au profit des centres de gouvernement. En France et en Grande-Bretagne, les affaires de l'Union européenne sont coordonnées directement par les services des Premiers ministres (par le secrétariat général des affaires européennes à Paris et par l'European Secretariat du Cabinet Office à Londres). Dans certains États où le président dispose de forts pouvoirs sur la politique étrangère, les tensions entre l'entourage présidentiel et le ministère des Affaires étrangères font partie de la pratique décisionnelle ordinaire. C'est le cas aux États-Unis, où le conseiller du président pour la sécurité nationale à la Maison-Blanche est investi d'un pouvoir concurrent à celui du ministre responsable du Département d'État. Cette situation explique que les théories du *bureaucratic politics* appliquées à l'étude de la politique étrangère, notamment le livre fondateur d'Allison *The Esssence of Decision*, ont été élaborées à partir de l'exemple américain. La remontée de la coordination de la politique étrangère au niveau des présidents et des Premiers ministres est, en outre, un phénomène général lié au développement de la diplomatie au sommet (G8, G20, Conseil européen). La diplomatie franco-allemande a ainsi tendance à être coordonnée par les entourages du président de la République et du chancelier fédéral sans que l'intervention des ministères des Affaires étrangères et des ambassades dans les deux pays joue un rôle prépondérant. La coordination au sein de leur État occupe ainsi autant les ministères des Affaires étrangères que les négociations avec les partenaires, faisant écho à ce que Robert Putnam appelle les « jeux à deux niveaux ».

Dans l'imaginaire social, le diplomate est une personne qui continue à passer beaucoup de temps à

recevoir, à être reçu et à fréquenter les événements sociaux. Cette activité, qui a peu changé depuis le XIX^e^ siècle, est souvent perçue comme mondaine et peu utile. Dans les ministères des Affaires étrangères, elle continue à être prise au sérieux et porte un nom précis qui est la représentation. Effectivement, cette dernière demeure une pratique importante en poste, particulièrement dans les ambassades bilatérales où le chef de poste et ses collaborateurs organisent et assistent à de nombreux repas, cocktails et réceptions. En 2014, l'ambassadeur de France au Royaume-Uni est soumis à pas moins d'un petit déjeuner et un cocktail quotidiens. La représentation ne vise pas uniquement à créer de la confiance avec l'État de résidence. Elle s'adresse à l'ensemble des acteurs sociaux et, en particulier, au monde économique. La diplomatie économique qui vise à faciliter le commerce et l'investissement des entreprises dans un pays de résidence est une tâche qui occupe de plus en plus les ambassadeurs.

Pour comprendre le sens de la représentation, il faut dépasser le simple constat de la mondanité. Comme l'explique très bien James Der Derian, la pratique consiste à réduire une « séparation » (*enstrangement*) entre des mondes différents. Le diplomate se trouve ainsi dans une position de médiateur qui se matérialise par des relations interpersonnelles. Aussi la représentation fait-elle complètement partie du métier du diplomate. Produit-elle vraiment de l'influence ? La conduite d'entretiens et la consultation des archives montrent que l'appréciation portée par les diplomates aux relations interpersonnelles reste une donnée importante de la fabrication de la politique étrangère. Ce que les sociétés et les analystes ont tendance à considérer comme dépassé, voire futile, le diplomate

continue à le ressentir comme une ressource. La représentation fait partie de ces savoir-faire pratiques que les sciences sociales doivent davantage comprendre dans leur analyse de la diplomatie.

Enfin, les ministères des Affaires étrangères doivent de plus en plus apprendre à quitter le secret des négociations pour s'adresser directement aux acteurs sociaux qui sont des acteurs à part entière de la politique étrangère. Pour le diplomate, cette activité que l'on qualifie généralement de diplomatie publique, ou de diplomatie d'influence en France, consiste à communiquer avec des publics variés, à fréquenter des lieux aussi différents que les universités et les foires commerciales, à dialoguer avec la presse et à utiliser les médias sociaux. De nombreux ambassadeurs utilisent aujourd'hui un blog et envoient des messages sur Twitter ou Instagram. Encouragées par les ministères, ces pratiques de diplomatie publique requièrent aussi des formes de régulation. Une note de 2015 du ministère allemand des Affaires étrangères rappelle ainsi aux agents qui utilisent les médias sociaux : « Ayez toujours à l'esprit que vous ne communiquez pas comme une personne privée, mais que vous représentez le ministère fédéral des Affaires étrangères. » Des auteurs évoquent parfois le développement de la « cyberdiplomatie » ou de la « diplomatie digitale » comme une révolution qui amène les ministères des Affaires étrangères à engager les sociétés dans la fabrication de la politique étrangère. De telles conclusions sont exagérées. Les réactions des sociétés aux médias sociaux permettent surtout aux ministères des Affaires étrangères de mesurer la légitimité des décisions de politique étrangère chez les partenaires, mais aussi dans leur propre pays. Finalement, le recours accru à la diplomatie publique confirme l'importance qu'a acquise l'impératif de

légitimité (et non pas seulement celui d'efficacité) dans la fabrication de la politique étrangère.

*

Dans un *policy paper* de février 2017, le chercheur canadien Andrew F. Cooper écrit que la diplomatie – construite comme une quête de médiation – est une activité de plus en plus contestée par les sociétés occidentales tentées par l'idée inverse de « désintermédiation » : refus des accords de commerce internationaux, rejet de la mobilité des populations étrangères, enfermement derrière les frontières de l'État. Après l'élection de Donald Trump aux États-Unis et la victoire du Brexit en Grande-Bretagne, les outils diplomatiques des pays occidentaux sont en effet déstabilisés. En Grande-Bretagne, le Fogn Office fait figure de défenseur vaincu de l'adhésion britannique à l'Union européenne. Malgré cela, les diplomaties continueront-elles à faire valoir le bien-fondé de l'idée de médiation (et de paix) dans le système international, ou céderont-elles à la vindicte des sociétés en reprenant à leur compte le scénario de la désintermédiation ? Après tout, le renoncement de certains ministères des Affaires étrangères à la médiation a marqué l'histoire européenne des années 1930. La différence est toutefois que la diplomatie n'est plus dominée par les États occidentaux dans la période contemporaine. Les États non occidentaux (y compris non démocratiques) deviendront-ils les défenseurs des pratiques diplomatiques contre la vindicte des sociétés occidentales ?

Bibliographie commentée

ALLISON Graham T., ZELIKOW Philipp, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Londres, Longman, 1999.
Le grand Classique d'Allison revisité après la parution de nouvelles archives. On y retrouve les trois modèles de la première édition, et une réflexion *a posteriori* sur la crise et la diplomatie d'État face aux crises.

BJOLA Corneliu, HOLMES Martin (eds), *Digital Diplomacy. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2015.
L'ère digitale change les pratiques diplomatiques et la conception même de la diplomatie.

CONSTANTINOU Costas M., KERR Pauline, SHARP Paul (eds), *Sage Handbook of Diplomacy*, Londres, Sage, 2016.
Un manuel de diplomatie bien présenté, intégrant l'analyse de pratiques diplomatiques récentes.

CROSS David, MAI'A K., *The European Diplomatic Corps. Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.
Une étude de cas sur le corps diplomatique européen et son évolution jusqu'à l'avènement de l'ambition d'une politique étrangère européenne commune, consacrée par le traité de Maastricht.

HOCKING Brian (ed.), *Foreign Ministries. Change and Adaptation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1999.
Un passage en revue, collectif, de l'organisation et du fonctionnement de quelques ministères des Affaires étrangères.

KESSLER Marie-Christine, *Les Ambassadeurs*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
Une étude, entre politique publique et sociologie politique, sur la catégorie de personnel diplomatique bien particulière qui est celle des ambassadeurs, essentiellement fondée sur le cas français, mais avec des points de comparaison nombreux.

LEQUESNE Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2017.
Une étude documentée et chiffrée du fonctionnement du ministère français des Affaires étrangères, de sa sociologie, de ses recrutements.

MELISSEN Jan (dir.), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
Le secteur très spécifique de la diplomatie publique, par l'un des spécialistes de la question.

NEUMANN Iver B., *At Home with the Diplomats. Inside a European Foreign Ministry*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2012.
Une étude de cas diplomatique sous l'angle socio-anthropologique. Application au cas Norvégien.

VAÏSSE Maurice, *La Puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009.
L'évolution historique des relations extérieures de la France (et de son obsession d'influence et de grandeur), sous le regard de l'un des historiens contemporains qui a le plus étudié le sujet.

Chapitre 9

Les organisations intergouvernementales

Cédric Groulier, Simon Tordjman

Le *Yearbook of International Organizations* recense actuellement environ 250 organisations intergouvernementales (OI) qui, toutes, présentent au moins trois caractéristiques communes. Elles résultent tout d'abord d'un acte institutif, volontaire et formalisé, qu'il s'agisse d'un traité, d'une charte ou d'une convention. Elles reposent également sur une matérialité et notamment sur l'existence d'un siège permanent. Elles constituent enfin un mécanisme de coordination à même de faciliter l'échange d'informations, la définition d'objectifs communs et la mise en place de politiques concertées. Marie-Claude Smouts, Dario Battistella et Pascal Vennesson insistent d'ailleurs sur cette dernière dimension en considérant

une OI comme un « ensemble structuré où des participants appartenant à des pays différents, coordonnent leur action en vue d'atteindre des buts communs » (2003).

L'essor des organisations internationales s'appuie en partie sur les diverses concertations sectorielles qui émergent à la fin du XIX^e siècle. Le développement de ces unions administratives visait alors à résoudre un certain nombre de problèmes de coordination liés à l'intensification et à l'extension des échanges internationaux. En matière de commerce, de transports ou de communication, les traités bilatéraux ne suffisaient plus : il s'agissait désormais de s'accorder sur des dispositifs à même de s'étendre à d'autres participants. De premières unions internationales à vocation technique apparaissent alors afin de faciliter l'échange d'informations et le développement de standards communs – Union télégraphique (1865), Comité météorologique permanent (1873), Union postale (1874), Union du mètre (1875), Union de la propriété industrielle (1883), instauration du méridien de Greenwich comme « méridien zéro » (1884), Union de la propriété littéraire (1886), Union pour le transport de marchandises par le chemin de fer (1890). Ces coopérations sectorielles restaient cependant éminemment fragiles : elles présentaient des degrés variables d'institutionnalisation et regroupaient bien souvent des experts techniques à défaut de représentants politiques de leurs États membres.

L'approfondissement du multilatéralisme au XX^e siècle doit se lire dans la continuité de ces initiatives. La création de la Société des nations (SDN) en 1919 et plus encore celle de l'Organisation des Nations unies (ONU) en 1945 marquent cependant une nouvelle ère d'institutionnalisation et de politisation des OI. La

concertation multilatérale ne se réduit désormais plus à de seules ambitions fonctionnelles mais relève d'un principe dynamique et politique de coopération, tourné vers la recherche d'objectifs convergents et d'intérêts communs. Les OI connaissent alors un essor quantitatif et qualitatif spectaculaire : leur nombre, leur composition et leurs missions s'élargissent simultanément. Guillaume Devin (2016, 104-110) distingue à cet égard quatre missions essentielles poursuivies par les OI. La première d'entre elles consiste à définir les droits de leurs membres et leurs modalités d'exercice. À l'image de l'ONU et de la norme de souveraineté ou de l'Organisation maritime internationale et du droit de la mer, les OI se présentent comme les garantes du droit international ou de certaines de ses dimensions. En facilitant l'échange, le recueil et la diffusion d'informations, de nombreuses organisations ont également pour vocation de permettre une gestion concertée des biens publics mondiaux (Organisation mondiale de la santé – OMS –, Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture – Unesco). En troisième lieu, certaines OI remplissent une mission d'assistance en contribuant notamment au redressement des pays les moins avancés et/ou en situation post-conflit (Fonds monétaire international – FMI –, Banque mondiale, Banque européenne pour la reconstruction et le développement – BERD). Elles peuvent enfin revêtir une dimension assurancielle, en constituant un moyen, sinon de prévenir, du moins de gérer des conflits (Union africaine, Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest – Cedeao –, etc.).

La diversification des missions des OI soulève en creux une interrogation quant à leur nature et au degré d'autonomie dont elles bénéficient. Robert Cox et Harold Jacobson distinguent notamment des

organisations-forums destinées à faciliter les négociations entre leurs membres, et d'autres qui seraient exclusivement consacrées à la fourniture de services. Tandis que les premières se réduisent essentiellement à des arènes au sein desquelles la diplomatie multilatérale (voir chap. 2 par Franck Petiteville et Delphine Placidi-Frot, « La diplomatie multilatérale », p. 43) de leurs membres se déploie, les secondes bénéficieraient de marges de manœuvre élargies dans la définition et la poursuite de leur activité. La distinction entre ces deux faces est cependant moins marquée qu'il peut paraître et bon nombre d'institutions sont à la fois des sites et des acteurs de la gouvernance internationale (Thakur, 2010). Si un voile est souvent posé sur la dimension organisationnelle des OI (pensons par exemple à la manière dont, en langue anglaise, la dénomination *the United Nations* a pris le pas sur *the United Nations Organization*), ces institutions sont également à saisir comme des bureaucraties à part entière qui, en pratique, ne se réduisent pas à la somme de leurs composantes. Dès 1964, Inis Claude (1964, 174) indiquait que le secrétariat d'une OI « *est* l'organisation ». L'insistance du secrétariat des Nations unies, du Programme alimentaire mondial ou de la Commission européenne sur leur impartialité souligne d'ailleurs la manière dont la neutralité d'une organisation peut sembler la condition de possibilité de son autonomisation. Michael Barnett et Martha Finnemore (2004) soulignent à cet égard que « l'autorité des organisations internationales, et des bureaucraties plus généralement, repose sur leur capacité à se présenter comme neutres et impersonnelles – à ne pas exercer de pouvoir mais sur leur vocation à servir les autres ». En pratique, les OI constituent donc des institutions à la fois instituées et

instituantes qui, en formant de nouveaux espaces des relations interétatiques, sont à même de peser sur les négociations entre les États.

Consacrer un chapitre aux OI dans un manuel traitant de diplomatie ne va pourtant pas de soi. La littérature consacrée à la pratique diplomatique reste en effet souvent ancrée dans une grille de lecture stato-territoriale et ne considère les OI qu'en tant que cadres de négociation réduits à prolonger les politiques étrangères étatiques. À contrepied de certaines analyses consacrées à la question (voir par exemple Karns et Mingst, 2013, 142-159), nous cherchons dans ce chapitre à apprécier la contribution des OI à la diplomatie en partant des usages et des pratiques diplomatiques plutôt que des fonctions – explicites ou latentes – attribuées aux OI. La Convention de Vienne sur les relations diplomatiques (1961) reste aujourd'hui le texte de référence encadrant la pratique diplomatique. Son article 3 en souligne les trois missions principales et distingue entre la *représentation*, l'*observation*, et la *négociation*. Il s'agit, dans le premier cas, de représenter l'État d'origine auprès d'un État étranger. Cette dimension, outre des activités consulaires de communication et d'assistance aux ressortissants nationaux, s'accompagne le plus souvent d'une ambition de promotion et de valorisation des réalisations de l'État d'origine. La mission d'observation renvoie quant à elle à la collecte de renseignements, à l'analyse et à la transmission d'informations, notamment sur la situation intérieure de l'État étranger. Enfin, la négociation se trouve traditionnellement au cœur du métier diplomatique, à tel point qu'elle est parfois confondue avec l'activité diplomatique elle-même. Selon des degrés variables de formalisation, la négociation renvoie à l'idée de transaction, de

marchandage. Historiquement pensée comme une alternative et un moyen de réduire ou de résoudre des différends, elle s'affirme de plus en plus comme une modalité centrale d'une « gouvernance mondiale » en construction.

Si les fonctions traditionnelles de la diplomatie ne se superposent *a priori* qu'imparfaitement avec les missions dévolues aux OI, il s'agira de montrer ici qu'une interdépendance forte les associe. Instituées par les États, les organisations créées voient souvent leur légitimité indexée sur leur représentativité politique. Toutefois, si les OI n'ont connu qu'une reconnaissance tardive de leur personnalité juridique, elles rencontrent, dans la période récente, une affirmation croissante de leur autonomie et de leur force représentative. Si par ailleurs la création des OI peut se comprendre comme un moyen pour les États de réduire les coûts d'information et de favoriser ainsi l'émergence de relations coopératives, les ressources cognitives dont elles sont dotées donnent également à voir des usages prescriptifs et une recherche d'influence accrue, menée par les OI elles-mêmes. Enfin, en matière de négociation, ces institutions excèdent bien souvent la neutralité qu'elles peuvent revendiquer pour contribuer plus ou moins directement au cadrage à la fois des objets et des pratiques de négociation.

De la représentativité comme enjeu à la représentation des OI pour elles-mêmes

Dans le cadre de la diplomatie étatique, la représentation fait figure de préalable aux négociations. L'incarnation permanente et durable d'un État sur un territoire étranger permet en effet de renforcer la fréquence et la densité des interactions entre acteurs. Elle constitue dès lors une condition de possibilité et d'ouverture aux jeux diplomatiques. Transposée à l'échelle des OI, la dimension représentative de l'activité diplomatique soulève la question de leur autonomisation relative et de leur capacité à représenter davantage que leurs composantes.

La représentativité comme vecteur de légitimité et objet de négociation

À mesure que le nombre et la portée des organisations internationales augmentent, la « bonne représentativité » de leur processus décisionnel constitue un enjeu politique fort, étroitement lié à la légitimité et à l'autonomisation relative des institutions en question. La capacité d'une OI à « bien représenter » ceux qu'elle regroupe constitue en effet un élément fort de sa légitimité. Marieke Louis (2016, 27-48) montre à cet égard comment l'Organisation internationale du travail (OIT) est animée depuis sa création par une prétention à « bien » représenter le monde du travail dans son ensemble. *A contrario*, la perception d'un manque de représentativité d'une organisation pèse sur sa légitimité et sur son efficacité (Devin, 2016). Au niveau général de l'organisation, l'absence ou la sous-représentation d'un membre pourtant jugé indispensable à son bon fonctionnement affecte directement les résultats de son action. Ce phénomène est particulièrement visible dans le cas d'organisations universelles ou régionales confrontées au retrait ou à la non-adhésion de certains États

considérés comme emblématiques de l'identité revendiquée par l'institution. Les difficultés institutionnelles causées par le Brexit se doublent par exemple de craintes plus générales sur les effets d'entraînement du retrait britannique et sur la pérennité plus générale d'une organisation ainsi dépourvue de l'un de ses membres les plus importants.

Comme en témoignent les critiques aussi nombreuses que répétées qui visent la composition du conseil de sécurité des Nations unies, une représentativité perçue comme défaillante peut également alimenter des craintes quant à l'instrumentalisation de l'OI par ses membres les mieux représentés et/ou les plus puissants. Les débats suscités par les réformes de 2008 et de 2010 du FMI témoignent également de l'importance attribuée à la représentativité politique des différents membres au sein de l'institution. Au FMI, le mode de décision repose en effet sur une répartition des droits de vote par quotes-parts indexées sur le niveau d'investissement des États. Pour autant, ces quotes-parts ne s'échangent pas librement et leur attribution résulte toujours de tractations et de négociations entre les membres de l'organisation, sur la base de leurs droits de vote préexistants. La dernière réforme approuvée en 2010 et entérinée en 2015 par le Congrès américain a par exemple permis une augmentation du volume total des quotes-parts (660 milliards) et une revalorisation de celles des puissances économiques les moins dotées (Chine, Corée, Mexique, Turquie). Elle a parallèlement modifié les droits de vote des États-Unis, désormais établis à près de 17 %. Pour autant, cette réforme ne revêt qu'un caractère partiel. Dans la mesure où une majorité de 85 % des votes reste nécessaire pour toute modification des statuts du fonds, elle ne remet pas en cause la détention en

pratique d'un droit de veto par la puissance états-unienne.

Moyen de consacrer ce que les États membres estiment être leur « juste place » sur la scène internationale, le poids relatif de leur contribution aux processus décisionnels des OI constitue un enjeu de négociations souvent âpres et disputées. La représentativité intervient alors comme un vecteur fort de légitimité, à même de peser sur l'autonomisation relative des institutions.

La personnalité juridique des OI : une représentation contrainte d'elles-mêmes

Le droit international a contribué, bien que tardivement, à l'affirmation des OI en leur reconnaissant la personnalité juridique. Au début du XX^{e} siècle, la doctrine majoritaire ne l'envisageait absolument pas : les États avaient le monopole de la personnalité juridique internationale et les OI ne pouvaient avoir d'existence autonome, distincte de celle de leurs membres. Alors que le principe restait bien ancré, la Cour internationale de justice (CIJ) a fini par admettre que les OI pouvaient être dotées de la personnalité juridique. Dans son avis consultatif du 11 avril 1949, *Réparation des dommages subis au service des Nations unies*, elle relève que « la Charte ne s'est pas bornée à faire simplement de l'Organisation créée par elle un centre où s'harmonisent les efforts des Nations vers les fins communes définies par elle [...]. Elle lui a donné des organes ; elle lui a assigné une mission propre. Elle a défini la position des membres par rapport à l'organisation en leur prescrivant de lui donner pleine assistance dans toute action entreprise par elle [...], d'accepter et d'appliquer les décisions du Conseil de sécurité, en autorisant l'Assemblée générale à leur adresser des recommandations, en octroyant à

l’Organisation une capacité juridique, des privilèges et immunités sur le territoire de chacun de ses membres, en faisant prévision d’accords à conclure entre l’Organisation et ses Membres ». La plupart des traités institutifs récents reconnaissent expressément la personnalité juridique aux OI. Il en va ainsi du traité sur l’Union européenne, dont l’article 46 A dispose que « l’Union a la personnalité juridique », ou de l’article 176 de la convention de Montego Bay de 1982 sur le droit de la mer, à propos de l’autorité des fonds marins. En l’absence de reconnaissance explicite dans les traités, la personnalité juridique des OI est présumée, jusqu’à ce que l’examen des termes de leur traité institutif confirme ou infirme cette présomption.

Les OI constituent donc, au côté des États, des personnes morales, des sujets de droit international public, avec cette double signification : elles sont à la fois dotées d’une capacité juridique et soumises au droit. Les OI tirent de leur traité institutif leur personnalité juridique, leurs compétences, qui leur permettent de conclure des traités avec leurs États membres, des États tiers et d’autres OI, d’adopter des actes juridiques unilatéraux, de porter des réclamations internationales pour les dommages subis, etc. Cependant, elles sont simultanément circonscrites dans leur être et leurs prérogatives par ces mêmes traités. À la différence des États qui naissent d’un fait (la réunion d’un territoire, d’une population et d’une autorité politique exclusive) et jouissent d’une capacité juridique primordiale et plénière (liée à leur souveraineté), les OI sont le fruit d’un acte juridique, qui ne leur accorde qu’une capacité fonctionnelle, finalisée au regard des buts qui leur sont assignés par les États qui les créent. Les OI paraissent donc des sujets de droit secondaires, dont les compétences sont gouvernées par un principe de spécialité, qui se

rappelle à l'occasion. Ainsi la CIJ considérait-elle, dans son avis du 8 juillet 1996, *Licéité de l'utilisation des armes nucléaires par un État dans un conflit armé*, que l'OMS n'est pas compétente pour demander un avis sur la licéité de l'emploi des armes nucléaires, dans la mesure où sa compétence se limite à la coopération internationale en matière de protection de la santé. Dans un avis 2/94 du 28 mars 1996, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) avait pour sa part estimé que la Communauté européenne ne pouvait pas adhérer à la Convention européenne des droits de l'homme, dans la mesure où elle ne disposait pas, au titre de l'article 235 CE (aujourd'hui 352 TFUE), de la compétence nécessaire.

Le champ des compétences attribuées, et l'interprétation des traités institutifs sur ce point, représentent donc un enjeu important pour l'autonomisation des OI. L'existence d'un organe juridictionnel propre à l'OI, compétent pour interpréter le traité, peut favoriser une lecture extensive de ses compétences. La jurisprudence de la CJCE en rend compte globalement. En particulier, la théorie des compétences implicites a permis de reconnaître à la Communauté des compétences externes (permettant de négocier des accords internationaux), non prévues expressément par les traités, là où ces derniers lui avaient attribué une compétence interne (CJCE, 31 mars 1971, *AETR*). Cependant, les États, sujets de droit de premier ordre et créateurs des OI, gardent toujours le pouvoir d'interpréter leurs propres engagements (sentence arbitrale du 9 décembre 1978, *Accord relatif aux services aériens du 27 mars 1946, États-Unis/France*). Ils ont donc toujours, en vertu de leur souveraineté, la possibilité de contester les interprétations faites des traités institutifs par les organes des OI, et en particulier les éventuelles

extensions de compétences. Ce faisant, ils tentent de faire primer la logique conventionnelle sur celle, institutionnelle, qui régit l'organisation en tant que personne morale autonome (Raspail, 2013, 937-967).

De telles controverses sur l'étendue des compétences des OI révèlent un conflit de légitimité entre leurs composantes et l'institution auxquelles elles appartiennent. Elles témoignent également de l'ambivalence des relations entre les États et les OI. Mises en œuvre par les États mais irréductibles à la somme de leurs seuls intérêts, les OI bénéficient progressivement d'une autonomie relative, également entretenue par des usages spécifiques des ressources cognitives dont elles sont dotées.

Recueil et usage de l'information

En permettant de renforcer la transparence de la politique internationale et de s'assurer de la conformité de chacun avec les engagements pris, le recueil et l'échange d'information sont à même d'encourager les États à dépasser leur méfiance initiale et de participer à des logiques d'action coopérative. Vecteurs de prévisibilité de la politique internationale, ces dispositifs cognitifs constituent une dimension essentielle de la mission de coordination des OI. Ils contribuent également à transformer les pratiques diplomatiques de leurs membres, soumis à une double injonction de transparence et de publicité. Mais la contribution des OI à l'activité diplomatique s'apprécie aussi à la lumière d'usages davantage prescriptifs de l'information, intégrés à de nouvelles modalités d'action normative.

L'information comme condition de coopération

Qu’elles revêtent une dimension strictement technique à l’image des unions administratives créées au XIX^e siècle ou une ambition plus politique, les organisations internationales fournissent toutes un cadre formel à la coopération interétatique. Ce formalisme ne se réduit cependant pas à une seule dimension procédurale. En rupture avec le traditionnel secret des rencontres bilatérales, l’exigence de transparence qui accompagne les négociations multilatérales contribue à en réduire l’incertitude et à faciliter l’émergence de comportements coopératifs (Keohane, 1984). La prévisibilité est en effet une condition de la coopération : lorsque les acteurs sont dénués de la capacité d’anticiper et de s’assurer du comportement futur de leurs interlocuteurs, le *self-help* s’impose. En matière de désarmement, l’absence de garantie suffisante quant au respect des engagements mutuellement pris peut expliquer la reprise de logiques d’escalade. Les approches dites « libérales » des relations internationales insistent alors sur la capacité des OI à user de la collecte d’informations et/ou de mécanismes de suivi (*monitoring*) pour contribuer à l’émergence de relations de confiance et de comportements coopératifs. Dans le cas de négociations touchant aux questions environnementales, sanitaires ou économiques, la mise en commun d’informations permet de mieux saisir la connaissance des problèmes traités. L’entremise des OI, par la mise en place de mécanismes de suivi et d’évaluation, contribue également à renforcer le respect des accords conclus. Les opérations multilatérales de maintien de la paix peuvent ici illustrer les effets coopératifs induits par la collecte et la diffusion d’informations par les OI. Initialement instituées pour suivre l’application d’un cessez-le-feu

entre États belligérants, les opérations onusiennes de maintien de la paix n'ont pas été conçues comme des instruments de coercition mais comme des interventions destinées à faciliter l'échange d'informations. Sur le terrain, les casques bleus ont en effet pour missions essentielles de suivre les mouvements de troupes, d'enquêter sur des allégations de violations d'accords éventuels de cessez-le-feu et de publiciser ces infractions afin d'encourager les États à respecter l'accord.

La collecte et la transmission d'informations se trouvent ainsi placées au cœur de la mission de coordination des OI. L'augmentation de la quantité d'informations et l'accessibilité renforcée de celles-ci s'accompagnent également d'un principe de publicité et d'une exigence de transparence qui transforment significativement les modalités des négociations interétatiques (Colson, 2009, 31-41). En cela, la montée en puissance des OI vient rompre avec une tradition ancienne qui faisait du secret des processus et des produits des négociations le paradigme incontesté de la diplomatie. À partir du XVIII^{e} siècle, les espoirs kantiens d'une paix universelle et perpétuelle et les critiques lancées notamment par les philosophes des Lumières à l'encontre de toute forme de pouvoir personnel contribuent à faire de la publicité un nouvel impératif de la politique internationale. Cette exigence sera d'ailleurs reprise dans le Pacte de la SDN qui, à son article 18, impose que « tout traité ou engagement international conclu à l'avenir par un membre de la Société devra être immédiatement enregistré par le Secrétariat et publié par lui aussitôt que possible ». Cette obligation est rappelée en 1945 à l'article 102 de la Charte des Nations unies. Mais si la charte impose ainsi une publicité des résultats, elle reste cependant

muette quant à la conduite des négociations qui restent encore souvent conduites de manière secrète. Depuis la fin de la guerre froide, marquée notamment par un déblocage partiel de nombreuses organisations internationales, l'exigence de publicité ne concerne plus uniquement les résultats mais va désormais porter sur les processus eux-mêmes. Elle se présente notamment comme un moyen de résorber le « déficit démocratique » d'organisations fortement intégrées et considérées comme insuffisamment lisibles. La déclaration n° 17 attachée au Traité de Maastricht soulignait en ce sens que « la transparence du processus décisionnel renforce le caractère démocratique des institutions, ainsi que la confiance du public envers l'administration ». Plus récemment, l'article 15 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que « le Parlement européen siège en public, *ainsi que le Conseil lorsqu'il délibère* et vote sur un projet d'acte législatif » (nous soulignons). Ce refus de l'opacité est également à lier aux mobilisations croissantes d'acteurs non étatiques qui vont revendiquer une intégration plus étroite aux processus décisionnels des OI et exiger une transparence accrue de leur fonctionnement.

La diffusion et la mise à disposition d'informations se situent au cœur de l'établissement et du fonctionnement des OI. Ces dimensions ne suffisent pourtant pas à conclure en la neutralité passive de ces dernières. L'information collectée au sein des OI leur permet en effet d'exercer des formes d'influence qui dessinent de nouvelles modalités d'intervention normative et traduisent, en creux, un glissement de l'information vers la prescription.

Les usages prescriptifs de l'information

Les modes contemporains de collecte et d'exploitation de l'information ayant cours dans les OI tendent à exercer une influence normative, sans que l'adoption de normes formelles soit nécessaire. Cette évolution est l'une des conséquences du recours aux instruments managériaux, fondés sur la logique évaluative et reposant sur la force agissante de faits, objectivement collectés et comparés (*evidence based decisions*), dans une démarche qui se veut neutre : l'information recueillie vise à objectiver des performances à partir desquelles chacun sera incité à orienter son comportement et ses pratiques.

La combinaison de plusieurs techniques donne naissance à de véritables séquences normatives informelles, *via* lesquelles les OI jouent un rôle prescriptif. Importé du monde des affaires et largement usité dans les administrations nationales comme dans les OI, le *benchmarking* consiste à comparer des pratiques et à mesurer les performances d'agents (en l'occurrence, les membres de l'OI) sur la base d'indicateurs et d'objectifs préalablement définis. Cet outil de collecte et d'ordonnancement de l'information est fréquemment mis en œuvre entre pairs (examen par les pairs/*peer review*) : les États membres d'une OI, tantôt examinateurs, tantôt examinés, sont amenés à comparer et à évaluer systématiquement leurs performances, dans une optique d'optimisation. Cet examen par les pairs repose sur une démarche volontaire et suppose que les États se fassent mutuellement confiance et accordent le même crédit au processus, le cadre de l'OI étant supposé favoriser ces conditions. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE, 2003) manifeste un engouement pour cette technique, qu'illustrent également le dispositif de surveillance du FMI, le mécanisme d'examen des politiques commerciales à

l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ou encore la méthode ouverte de coordination (MOC) des politiques économiques et sociales, pratiquée dans l'Union européenne. L'examen par les pairs s'accompagne par ailleurs d'une pression des pairs (*peer pressure*), qui n'est autre que l'influence et la persuasion exercées par les autres États au cours de l'examen : du dialogue informel à la publication de rapports d'évaluation, l'examiné est incité à améliorer ses performances et surtout à jouer le jeu – y compris en se soumettant au contrôle –, afin de ne pas perdre de crédit et de préserver sa réputation. Ces instruments, déployés le plus fréquemment entre les membres d'une organisation, sont également mobilisés entre les OI elles-mêmes. L'Union européenne, comme ses États membres, se soumet par exemple à l'examen, par l'OCDE, des performances de sa politique réglementaire. Lorsque l'OCDE évalue le programme « Mieux légiférer » développé par la Commission européenne, elle assimile d'ailleurs cette dernière à un « pays » (OCDE, 2015).

La démarche évaluative se fait d'autant plus normative qu'outre des rapports, les OI produisent des classements qui en font de fait de puissantes prescriptrices. Mis en œuvre en 2002, les classements issus des rapports *Doing Business* de la Banque mondiale mesurent par exemple la réglementation des affaires et son effectivité dans 190 États et plusieurs grandes métropoles. Comparant leurs performances respectives sur la base de dix indicateurs, les classements établis contribuent à orienter les choix stratégiques des investisseurs internationaux vers les États présentant l'environnement juridique le plus favorable, et conduisent les gouvernements nationaux à mener les réformes internes qui leur permettront de remonter dans le classement (assouplissement du droit

du travail, sécurisation des investissements, attractivité de la fiscalité, diminution des charges administratives…). De manière comparable, le programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), lancé en 1997 par l'OCDE, produit des effets normatifs sur les membres de l'organisation, en fournissant une information visant à comparer les performances des systèmes éducatifs.

L'aboutissement prévisible de ce type de démarches est l'identification de « bonnes pratiques » (Klein, Laporte et Saiget, 2015), qui exerceront une *fonction* normative en influençant ou en cherchant à influencer les comportements des acteurs. Leur *force* normative, en revanche, dépendra du degré d'institutionnalisation dont elles bénéficieront au sein de l'OI et du déploiement éventuel d'une panoplie d'outils visant à en assurer l'observance (suivi périodique, contrôle par les pairs, etc.). De telles démarches et interventions se déploient le plus souvent en amont du processus de production normative. Les « bonnes pratiques » remplissent alors une fonction légitimatrice des choix faits au sein de l'OI, en ce qu'elles font participer leurs initiateurs à l'orientation des politiques communes et à l'adoption de nouvelles normes, dotées d'un ancrage empirique qui en a validé l'efficacité.

Les organisations internationales dans les processus de négociation

Si, étymologiquement et historiquement, les termes « négociation » et « diplomatie » ont pu se superposer, les deux pratiques sont toutefois à distinguer. En facilitant la recherche de compromis, la négociation constitue à la fois le moyen et l'objectif de la diplomatie. Dans ce processus, les OI occupent une

place duale. Elles constituent à la fois l'espace où se déploient les négociations multilatérales, et un acteur de plus en plus autonome, à même de peser à la fois sur les objets et sur les pratiques des négociations. Cet aspect se révèle notamment dans les cas où les OI, par l'entremise de leurs secrétariats généraux, assurent et mettent en œuvre des stratégies de médiation.

Les OI et la négociation des normes

Bien que toute négociation n'ait pas pour finalité la conclusion d'accords juridiques, l'adoption de normes nouvelles constitue souvent l'objectif des États dans leur activité de négociation. Les juristes appellent d'ailleurs éloquemment *negotium* le contenu des règles de droit. Dans cette perspective, les OI constituent des sites où les États conduisent cette activité et pour laquelle leur contribution substantielle est variable. De prime abord, la définition de l'agenda renvoie essentiellement aux jeux diplomatiques entre les membres. L'Assemblée générale des Nations unies, à la fois garante du principe d'égalité juridique entre États et chargée de « discuter toutes questions ou affaires rentrant dans le cadre de la Charte » (art. 10), est traditionnellement investie par les États membres, petits ou grands, pour tenter d'y faire résonner de nouvelles préoccupations. Mais forts d'une autonomisation croissante et de connaissances qu'ils ont pu progressivement accumuler, les bureaucraties et secrétariats des OI se trouvent également de plus en plus à même d'impulser, de cadrer et d'orienter les négociations.

Un membre du secrétariat de la Convention sur la diversité biologique des Nations unies déclare : « En tant que délégué national, mon ambition la plus haute consistait à modifier au moins un mot du texte ; en tant que membre du secrétariat, je peux influencer tout le

texte » (Biermann et Siebenhuner, 2009, 322). Les modalités de cette influence sont toutefois rarement directes et explicites. Les rapports que les OI produisent, les « bonnes pratiques » qu'elles formalisent, les éventuelles recommandations qu'elles adoptent préfigurent assez souvent les engagements conventionnels qui lieront ensuite les États. Ce faisant, les actes de *soft law* adoptés par les OI peuvent s'apparenter à des actes préparatoires, une *lex feranda* – le droit en train de se faire, qui sera négocié par les États. Exemple classique, la Résolution 1962 (XVIII) de l'Assemblée générale des Nations unies portant Déclaration des principes juridiques régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, adoptée le 13 décembre 1963, est à l'origine des principes consacrés ensuite par les traités internationaux, comme le traité éponyme conclu le 27 janvier 1967.

La compétence capitalisée par certaines OI, ou l'importance des pouvoirs qui leur sont conférés, autorise aussi parfois les OI à investir une fonction quasi législative vis-à-vis de leurs membres (Alvarez, 2005). C'est bien sûr le cas dans les organisations d'intégration régionale comme l'Union européenne *via* le droit dérivé adopté par ses institutions, mais aussi lorsque des OI spécialisées sont habilitées à réglementer certains secteurs (voir par exemple les « normes et pratiques recommandées » par l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)[1] ou les « règlements » de l'Assemblée de l'OMS)[2]. La logique conventionnelle, horizontale et fondée sur la négociation, qui préside aux rapports normatifs entre États est alors éclipsée au profit d'une logique institutionnelle, unilatérale et descendante où les OI gagnent en autonomie.

Enfin, parfois, les OI participent elles-mêmes directement aux processus normatifs internationaux en prenant part aux négociations en leur qualité de sujets de droit. Dans le cadre de leurs compétences, elles peuvent ainsi se lier par convention à des États, y compris tiers à l'organisation, et à d'autres OI. L'Union européenne est par exemple engagée dans environ 140 accords commerciaux ; elle est membre de l'OMC depuis le 1er janvier 1995 ; récemment, elle a ratifié l'Accord de Paris sur le climat adopté le 12 décembre 2015. L'article 6 § 2 du Traité sur l'Union européenne (TUE) prévoit également qu'elle devienne partie à la Convention européenne des droits de l'homme.

Le poids des OI sur le cadrage et les modalités de la négociation

Les institutions multilatérales ne sont pas sans incidence sur les négociations qu'elles peuvent contribuer à entreprendre et/ou auxquelles elles peuvent plus directement participer. Leur implication s'apprécie également à la lumière de dimensions plus informelles liées aux processus d'apprentissage et d'intériorisation progressive des pratiques en vigueur au sein de l'OI concernée. En favorisant la participation des acteurs au jeu collectif et permanent de la négociation multilatérale, les OI contribuent à la diffusion de conceptions communes relatives aux pratiques attendues et légitimes en leur sein. L'appropriation effective de ces normes est variable et peut donner lieu à des résistances explicites ou à des ralliements de façade. Les approches constructivistes ont pu néanmoins souligner comment, en pesant sur les formes du jeu collectif, les OI sont également à même d'influer sur leur issue. La diffusion de la grammaire développée par les OI quant aux « problèmes à résoudre » (de la « sécurité humaine » au *gender*

mainstreaming) contribue en effet à l'édification de référentiels communs qui orientent la définition des enjeux et les réponses à y apporter.

À défaut d'être plus visibles, ces opérations de cadrage peuvent revêtir un tour plus direct dans le cadre des opérations de médiation menées par les OI. Ces initiatives se multiplient depuis la fin des années 1980, en parallèle à une implication grandissante des OI dans la gestion de conflits (*conflict management*) et la consolidation de la paix (*peacebuilding*). Les secrétaires généraux (ou leurs représentants) d'organisations universelles comme l'ONU ou d'institutions régionales (Union européenne, Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe – OSCE –, Union africaine, Cedeao principalement) (Tenenbaum, 2009) se trouvent alors chargés, sur le terrain, de coordonner des acteurs aux statuts variés – agences onusiennes, organisations non gouvernementales, experts, acteurs gouvernementaux et *leaders* (para-) militaires, etc. – afin de faciliter l'engagement de pourparlers de paix. Ces « diplomates aux rôles non nationaux » (Leguey-Feilleux, 2009) doivent alors user de tout ce que le savoir-faire du diplomate implique d'habilité, d'audace et de prudence pour garantir le maintien des discussions et l'identification de points de consensus entre les belligérants. Ils peuvent également endosser un rôle plus actif en proposant des versions préalables des textes ultérieurement amendés et négociés par les délégations. Dans le cas des négociations techniques menées entre la Serbie et le Kosovo de 2011 à 2012, Robert Cooper, le représentant de l'Union européenne chargé de faciliter les négociations, a produit la première version du texte finalement accepté par les deux parties. À ce titre, il a non seulement contribué à cadrer et séquencer les discussions, mais aussi émis

des propositions plus substantielles quant au contenu de l'accord final.

La contribution des OI au processus de négociation ne se limite pas à de simples dimensions procédurales. En définissant les comportements attendus en leur sein, elles participent au cadrage et aux issues *in fine* possibles de la négociation. Elles peuvent également être amenées à intervenir plus directement en tant que médiatrices auprès de tiers belligérants dont elles doivent rendre possible et orienter le dialogue.

*

Le pouvoir diplomatique des OI, plastique et ambivalent, s'apprécie à la lumière de tensions qui se manifestent sur deux plans distincts. Si elles prolongent et catalysent les jeux de puissance et les stratégies différenciées des politiques étrangères étatiques, elles ne s'y réduisent pas. Par des opérations de cadrage, d'impulsion normative et des effets de socialisation, les OI pèsent à la fois sur la nature des relations entre les États et sur les objets de la gouvernance mondiale. Leurs contributions se déploient par ailleurs selon un *continuum* allant d'initiatives implicites peu formalisées à des interventions juridiquement encadrées et qui bénéficient d'un fort degré de publicité. Si certaines OI peuvent négocier des textes, ratifier des traités, et constituer ainsi en propre des acteurs influents de la scène internationale, leurs marges d'action effective sont toujours à saisir dans leur capacité à jouer de leur position particulière, à la fois liées à l'exercice de la souveraineté de leurs membres et à même de s'en autonomiser selon des registres plus ou moins formels.

Bibliographie commentée

ALVAREZ José E., *International Organizations as Law-makers*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Cet ouvrage porte sur les organisations internationales à vocation universelle comme l'ONU ou l'OMC. Il propose une analyse de leurs impacts sur les mécanismes, les logiques de fabrication, et les formes de mise en œuvre du droit international.

BARNETT Michael, FINNEMORE Martha, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2004.

Ce livre propose une analyse du comportement des organisations internationales et de leurs effets sur la politique mondiale. Se refusant de les réduire à de simples instruments des États, Michael Barnett et Martha Finnemore analysent la face bureaucratique des organisations internationales pour mettre en avant leur autonomie et leur capacité à exercer une forme d'autorité sur les acteurs internationaux.

DEVIN Guillaume, *Les Organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016.

Ouvrage de référence en langue française, ce manuel développe une approche sociologique des relations internationales pour ouvrir la « boîte noire » des organisations internationales : de leur genèse des organisations internationales à leurs fonctions et dynamiques plus contemporaines.

INIS L. Claude Jr., *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, New York (N. Y.), Random House, 1964.

Cet ouvrage offre une analyse riche et illustrée des fondements théoriques, des évolutions et des contraintes qui affectent les organisations internationales et notamment le système onusien.

KARNS Margaret P., MINGST Karen A., « International organizations and diplomacy », dans Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 142-159.

Une entrée consacrée aux organisations internationales dans un manuel de diplomatie en langue française.

KEOHANE Robert, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1984.

Cet ouvrage constitue une étude fouillée des formes et des évolutions de la coopération interétatique, notamment depuis la

seconde guerre mondiale. Robert Keohane y défend la thèse selon laquelle les « régimes » et les institutions internationales représentent des leviers de coopération entre acteurs égoïstes.

KLEIN Asmara, LAPORTE Camille, SAIGET Marie (dir.), *Les Bonnes Pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

Cet ouvrage collectif explore la diversité des formes et des usages faits par les organisations internationales des « bonnes pratiques », dans des domaines aussi variés que la santé, l'éducation, l'aide au développement ou la protection de l'environnement.

LEGUEY-FEILLEUX Jean-Robert, *The Dynamics of Diplomacy*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner, 2009.

Cet ouvrage est rédigé sous la forme d'un manuel visant à faire le point sur l'état actuel de la diplomatie et à répondre à quelques questions fondamentales sur les évolutions contemporaines de la pratique diplomatique.

LOUIS Marieke, « Un parlement mondial du travail ? Enquête sur un siècle de représentation tripartite à l'Organisation internationale du travail », *Revue française de science politique*, 66 (1), 2016, p. 27-48.

Issu d'une recherche doctorale menée sur l'Organisation internationale du travail, cet article revient sur la genèse de l'OIT et sur ses prétentions à incarner un véritable « parlement mondial du travail ».

SMOUTS Marie-Claude, BATTISTELLA Dario, PETITEVILLE Franck, VENNESSON Pascal (dir.), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003.

Dictionnaire encyclopédique de plus de 130 entrées présentant les approches, concepts et méthodes de l'analyse des relations internationales (définition, histoire, application contemporaine).

---

1. Annexes de la Convention relative à l'aviation civile internationale du 7 décembre 1944.
2. Art. 21 de la Constitution de l'OMS du 22 juillet 1946.

Chapitre 10

Diplomaties supra-étatiques

Stephanie C. Hofmann, Olivier Schmitt

Au cours des dernières décennies, les organisations internationales régionales ou globales se sont établies comme des instruments majeurs de production et de mise en œuvre de biens publics supra-étatiques. La prolifération des organisations internationales (et l'augmentation de leur champ de responsabilité) a été accompagnée d'une émergence continue d'acteurs diplomatiques localisés en dehors des gouvernements nationaux et opérant à la place au sein de structures supra-étatiques[1].

Ainsi, alors que les relations diplomatiques sont généralement comprises comme conduites par les États, ou plus précisément par les gouvernements nationaux (qui établissent des parcours de formation

pour leurs diplomates avant de les envoyer en poste ou formulent une politique étrangère depuis un ministère basé dans la capitale), le nombre de fonctionnaires internationaux a continuellement augmenté, le nombre de personnel temporaire a diminué, et la délégation de personnel par les États membres est bien moins fréquente qu'au début du XX^{e} siècle. De plus, les fonctionnaires internationaux prêtent souvent serment auprès de l'organisation internationale pour laquelle ils travaillent. Et cette question est d'une importance cruciale puisque, d'une manière générale, fonctionnaires nationaux ou internationaux sont loin d'être nécessairement en accord.

Les travaux de recherche actuels ont démontré que les fonctionnaires internationaux (qui sont basés dans et travaillent pour une organisation internationale) ont un rôle actif dans la formulation de politiques publiques multilatérales (Haas, 1958 ; Snidal et Thompson, 2003 ; Hawkins et Jacoby, 2006). Toutefois, leur indépendance est variable (Haftel et Thompson, 2006), que l'on se place sur le plan des structures organisationnelles formelles ou sur celui des structures organisationnelles informelles (Mérand *et al.*, 2011). Toutes les organisations internationales ne disposent pas d'une large bureaucratie, mais beaucoup ont obtenu une délégation d'autorité leur permettant de contribuer de manière substantielle au développement et à la mise en œuvre d'un agenda de politiques publiques, ce qui leur a donné une influence sur le processus de prise de décision dans son ensemble.

Ce chapitre présente les principaux travaux traitant de l'action politique supranationale. Afin de mieux saisir les différents moyens de comprendre la diplomatie supranationale, nous analysons quatre approches différentes en relations internationales : le

néofonctionnalisme, les approches principal-agent, les pratiques diplomatiques et l'autorité internationale. La plupart de ces travaux ont été initialement développés afin de théoriser les développements de l'Union européenne (UE), et c'est pour cette raison que nous illustrons ces quatre approches à partir de l'analyse de l'UE (ou plus spécifiquement du Service européen d'action extérieure). Néanmoins, il convient de rappeler que ces travaux ont au fil du temps été utilisés pour étudier d'autres organisations internationales, qu'elles soient régionales ou globales.

Le néofonctionnalisme et l'intégration des diplomaties nationales

Le néofonctionnalisme (conceptualisé par Ernst Haas dans son ouvrage de 1958, *The Uniting of Europe*) est une évolution du fonctionnalisme, une approche initialement proposée par David Mitrany. Ce dernier pensait qu'un système toujours plus étendu d'organisations internationales gérées par des experts pouvait être une force transformatrice au sein du système international et surpasser les logiques nationalistes compétitives. Haas reformula cette vision technocratique et élitiste en une approche plus politique, étudiant les multiples manières dont les intérêts sectoriels sub-nationaux, toujours en compétition ou en coopération entre eux, pouvaient être réconciliés à travers l'intervention créative d'acteurs technocratiques supranationaux.

Le néofonctionnalisme est une approche difficile à classifier selon les critères habituels, car elle emprunte à la fois aux théories des relations internationales et à la politique comparée. Le néofonctionnalisme reconnaît

l’importance fondamentale du rôle des États, notamment lors de la création des organisations internationales ou lors des renégociations des traités. Néanmoins, il met également l’accent sur deux catégories d’acteurs non étatiques qui mettent en œuvre une dynamique en faveur de plus d’intégration :

– les groupes d’intérêt et les mouvements sociaux transnationaux qui se forment à une échelle régionale ;

– les secrétariats internationaux des organisations.

Les États nations établissent les termes des accords initiaux, et peuvent tenter d’en contrôler les développements, mais ils ne sont pas les seuls à influencer la direction et le rythme du changement. Au contraire, les fonctionnaires internationaux, en coopération (ou non) avec des acteurs dont les intérêts ou les valeurs poussent vers des solutions intégrées à des problèmes concrets, ont naturellement tendance à exploiter les « effets de débordement » (*spillover effect*) qui surviennent lorsque les États consentent à un degré de supranationalisme pour régler un problème spécifique, mais se rendent ensuite compte que la résolution du problème requiert l’extension du supranationalisme à d’autres domaines liés.

Selon cette approche, l’intégration régionale est forcément un processus conflictuel et sporadique, fait de va-et-vient. Mais l’approche considère que des gouvernements démocratiques et pluralistes dirigeant des sociétés complexes vont graduellement se trouver soumis à des dynamiques économiques, politiques et sociales à l’échelle d’une région, et vont résoudre leurs différends en acceptant de déléguer un certain nombre de compétences à des entités supranationales. Haas ne précisait pas d’horizon temporel pour la confirmation empirique de sa théorie d’une intégration croissante, et une erreur classique consiste à oublier la dimension conflictuelle du processus qu’il analyse au profit d’une

lecture téléologique de « toujours plus » d'intégration. Cette erreur a conduit de nombreux travaux à avancer régulièrement que le néofonctionnalisme était « dépassé » à chaque difficulté du processus d'intégration européenne.[2]

Plusieurs chercheurs ont cherché à aller au-delà du travail empirique de Haas (centré sur la Commission) en intégrant d'autres acteurs dans l'analyse, et en sortant d'une approche qui pouvait être perçue comme finaliste. En particulier, l'approche « néo-néo-fonctionnaliste » de Philippe Schmitter (1970) représente le processus non pas comme un continuum comprenant des hauts et des bas (ou même une multitude de continua) comme le fait Haas, mais plutôt comme des cycles successifs impliquant des phénomènes d'intégration ou de relâchement simultanés en fonction des domaines. De même, Sandholtz et Stone Sweet (1998) ont insisté sur l'importance de l'interaction entre acteurs économiques privés, législateurs et juges dans la dynamique d'intégration européenne. Le processus d'intégration trouve sa source dans le développement des échanges économiques, politiques ou sociaux transnationaux, qui rend coûteux le maintien d'un mode de gouvernance national. En conséquence, les acteurs non gouvernementaux engagés dans ces transactions font pression, souvent avec le soutien des institutions communautaires, sur les gouvernements – par exemple en multipliant les recours devant la Cour de justice de la Communauté européenne (CJCE) – en vue de mettre en place un mode de gouvernance supranational où les institutions communautaires seront capables de réguler un secteur et de contraindre le comportement des acteurs, y compris étatiques, qui y interviennent. L'apparition de ces règles et organisations entraîne un nouveau développement de

la société transnationale. Cette approche a notamment été critiquée pour sa montée en généralité excessive, notamment car elle ne peut pas s'appliquer à tous les secteurs, mais elle offre une illustration forte du rôle croissant joué par certains fonctionnaires internationaux en faveur d'une plus grande intégration.

Dès lors, comment expliquer la création du Service européen pour l'action extérieure au regard de l'approche néofonctionnaliste ? La création du SEAE peut être interprétée comme une conséquence du *spill-over effect* répondant aux faiblesses de la coopération en matière de politique étrangère et de sécurité comme l'avaient attesté les Balkans : les États avaient décidé, lors du traité de Maastricht, de doter l'Union européenne d'un pilier « politique étrangère et de sécurité commune » (dirigée par un « haut représentant »), mais se rendirent compte de sa difficile place institutionnelle auprès du commissaire européen chargé des relations extérieures et du président du Conseil de l'UE dans sa formation « affaires étrangères ». Les trois postes furent fusionnés lors de l'adoption du traité de Lisbonne, et le nouveau poste de « haut représentant » fut doté d'un service administratif dédié, le SEAE, illustrant ainsi la dynamique croissante d'intégration. Ainsi, les acteurs du SEAE sont toujours des experts internationaux, à l'interface des États (puisque des diplomates nationaux y sont détachés) et de l'organisation supranationale (accueillant des experts issus du Conseil et de la Commission).

Les approches principal-agent

De manière similaire aux néofonctionnalistes, les approches principal-agent étudient la manière dont des

fonctionnaires internationaux (ou « agents ») augmentent leur champ de responsabilité et peuvent pousser les États vers de nouveaux domaines ou problèmes de politique publique. Du point de vue de l'État (ou « principal »), il s'agit souvent d'un problème causé par l'agent. Toutefois, contrairement au néofonctionnalisme, cette approche ne suppose pas une direction univoque (bien que conflictuelle) de l'intégration et n'assume pas *a priori* que les fonctionnaires internationaux œuvrent nécessairement pour le bien commun. Les chercheurs de cette tradition sont plus intéressés par les conditions dans lesquelles les États délèguent une autorité aux agents des organisations internationales, et par la manière dont des agents dotés d'une autonomie et d'une relative liberté d'agir peuvent mettre en œuvre des actions non prévues par le principal (l'État) (Hawkins et Wade, 2006 ; Pollack, 2003 ; Nielson et Tierney, 2003). En d'autres termes, le *degré* d'autonomie et de liberté d'action des agents est le principal champ d'investigation. Ici, la réflexion en termes de choix rationnel postule un intérêt des agents à augmenter leur pouvoir au détriment du principal et cherche donc à élaborer les conditions d'une bonne maîtrise des agents par leurs principaux.

L'approche principal-agent a été importée des études de politique domestique et économique. Les internationalistes désignent l'État comme principal et les fonctionnaires internationaux comme agents. Les États peuvent anticiper et tenter de contrôler les tentatives des agents de travailler à la mise en œuvre de leurs propres préférences. Quand les États mettent en place les structures d'une organisation internationale, ils tentent de contrôler les agents en mettant en place divers mécanismes : les plus fréquents sont la gestion des ressources, la supervision

des institutions, ou des procédures de décision limitant l'influence des fonctionnaires. Mais les États ne peuvent jamais entièrement contrôler ceux-ci.

Les fonctionnaires internationaux sont compris comme des acteurs stratégiques : leurs objectifs comprennent la sécurité matérielle, la légitimité et la promotion des politiques publiques qui ont leur préférence. Les variations de la capacité d'agir des « agents » sont souvent expliquées par la variation de la taille des effectifs et des ressources dont ils disposent, ainsi que par l'importance que les États attachent à une question et par les capacités que les États investissent dans le contrôle des agents.

La plupart des approches principal-agent avancent que les fonctionnaires internationaux développent progressivement leur capacité de manœuvre au fil du temps. Néanmoins, Tana Johnson (2013) a récemment avancé que les fonctionnaires internationaux contribuent activement aux politiques publiques dès la phase de création d'une organisation internationale.

Cette approche a été appliquée à une variété d'organisations internationales (régionales ou globales) couvrant un large éventail de domaines. L'UE a été particulièrement étudiée, notamment la manière dont des « agents » comme la Commission européenne ou la Cour européenne de justice se comportent de manière imprévue par rapport à leurs « principaux », les États membres.

Avec les outils fournis par les approches principal-agent pour étudier la création et le fonctionnement du SEAE, on peut analyser ses structures et sa marge de manœuvre. Le SEAE est composé non seulement de personnels issus de la Commission et du Conseil, mais comprend aussi un tiers de personnels fournis par les États membres. Dans cette configuration, les États membres souhaitaient s'assurer que des mécanismes

de contrôle endogènes et exogènes existeraient sur l'organisme international auquel ils déléguaient un degré d'autorité. Le SEAE a eu des difficultés à s'établir comme acteur entre la Commission et le Conseil, mais s'est lentement créé un espace d'opérations. Ainsi, les États membres sont toujours réticents à utiliser le SEAE pour négocier les grands contours d'une politique. Néanmoins, comme le montrent les discussions sur la relation entre l'OTAN et l'UE, une fois que les grands paramètres ont été établis, le SEAE a pour mission de mettre en œuvre la déclaration commune aux deux institutions, disposant donc d'un degré de flexibilité interprétative des consignes établies par les États membres.

Les pratiques diplomatiques et la régionalisation des diplomaties

Des internationalistes toujours plus nombreux s'intéressent depuis une dizaine d'années à l'étude des « pratiques » internationales, définies dans leur acception sociologique minimale comme des actions régulières ayant une signification sociale. L'origine des pratiques ne se trouve ni dans les choix rationnels des individus, ni dans des mécanismes supérieurs ou extérieurs aux agents imposés par la structure sociale, mais ces pratiques sont le résultat d'interactions répétées qui deviennent elles-mêmes constitutives du monde social. Cette approche de l'étude de la diplomatie est directement influencée par les travaux sociologiques, s'inspirant de la praxéologie bourdieusienne, des « communautés de pratiques » théorisées par Lave et Wenger, des théories de l'acteur-réseau (particulièrement associées à l'œuvre de Bruno

Latour) ou de la sociologie pragmatique telle que la conçoit Boltanski.

En relations internationales, les travaux d'Emmanuel Adler (2008), Vincent Pouliot (2016), Rebecca Adler-Nissen (2014) ou Iver Neumann (2012) sont particulièrement associés à l'étude des pratiques diplomatiques. L'approche relève aussi de l'engagement épistémologique puisque les pratiques ne sont pas simplement comprises comme une variable dépendante résultant de causes qu'il s'agirait d'élucider. Au contraire, les pratiques elles-mêmes sont constitutives de l'ordre international. Cette approche permet de sortir des analyses positivistes et théoriques sur le fonctionnement du système international (telles que l'approche néoréaliste), qui tendent à considérer les diplomates comme des rouages mettant en œuvre des dynamiques structurelles sur lesquelles ils n'ont aucune influence ou qu'ils ne perçoivent généralement pas. Au contraire, une approche en termes de pratiques permet de remettre l'accent sur les praticiens eux-mêmes, leurs interactions et leurs rituels professionnels étant eux-mêmes générateurs d'ordres sociaux qui constituent les relations internationales.

Les relations diplomatiques sont régies par un ensemble de rituels (dont le « protocole » ne constitue que la partie formalisée) comprenant notamment des formes d'éloquence spécifiques, des symboles partagés compréhensibles par tous les membres du corps diplomatique, des échanges de cadeaux et parfois même des manières de s'habiller particulières. La diplomatie multilatérale n'échappe pas à ces règles, et les organisations internationales sont le siège de nombreuses pratiques diplomatiques ritualisées qui sont le *résultat* d'ordres sociaux pré-existants, mais qui, une fois mises en œuvre par les diplomates, *renforcent* ou *contestent* cet ordre social. Ainsi, à l'OTAN, être

considéré comme un « allié fiable » implique un certain nombre de pratiques très concrètes qui, mises en œuvre ou non par les diplomates des pays concernés, contribuent à établir une hiérarchie de statut informelle au sein de l'organisation (Schmitt, 2017). À l'ONU, faire partie des membres non permanents du Conseil de sécurité implique pour les États qui le rejoignent de s'engager sur un certain nombre de politiques publiques perçues de manière favorable (par exemple, déployer des troupes dans des missions de maintien de la paix afin de démontrer un engagement concert), mais signifie aussi pour les diplomates de ces pays adopter un ensemble de pratiques (quand parler lors des réunions du Conseil, comment commenter une résolution, qui contacter lors des réunions préparatoires, etc.) qui signalent leur statut. Évidemment, les membres permanents du Conseil de sécurité ont également leurs pratiques diplomatiques propres qui signalent (et justifient) leur statut au sommet symbolique de l'espace social des Nations unies.

Comment expliquer l'émergence du SEAE à travers une approche inspirée par les pratiques ? Tout d'abord en observant, comme le montre Christian Lequesne (2015), que la création du service est le résultat d'un compromis entre représentants de quatre institutions (la Commission européenne, le Parlement européen, le secrétariat général du Conseil de l'UE et les États membres) ayant chacune des pratiques professionnelles différentes, et attachant des significations différentes au terme « diplomatie européenne ».

Deuxièmement, une fois le SEAE créé, l'étude des pratiques aide à observer l'émergence (ou non) d'une culture professionnelle commune au sein du SEAE. En particulier, il est toujours possible d'observer deux «

groupes » au sein du SEAE : d'un côté, les anciens membres de la Commission ou du Conseil, de l'autre, les diplomates nationaux, chacun nourrissant des suspicions sur les compétences de l'autre. Les membres du premier groupe considèrent que les diplomates nationaux détachés au SEAE comprennent mal le fonctionnement de l'UE, et notamment les implications budgétaires de propositions de politiques publiques, tâches auxquelles ils ne se consacrent pas dans leurs ministères nationaux mais qui font partie de la compétence professionnelle d'un fonctionnaire européen. Les membres du second groupe considèrent que les membres du premier manquent de compétence dans l'écriture de rapports efficaces et pertinents sur des situations politiques précises (une tâche diplomatique classique). L'étude des pratiques permet aussi d'établir comment le travail diplomatique s'effectue au sein d'une diplomatie régionale, notamment des tâches comme la coordination des outils, le partage d'informations au sein du SEAE ou la réflexion stratégique sur les tâches et les rôles de la diplomatie européenne.

L'étude des pratiques diplomatiques permet ainsi d'observer la manière dont une diplomatie régionale se construit, à travers une analyse empirique fine du quotidien de l'élaboration de cette diplomatie et des luttes symboliques dont elle est l'enjeu pour ceux-là mêmes qui la conçoivent et la mettent en œuvre.

L'autorité internationale

Récemment, l'étude de la supranationalisation de la diplomatie a connu des développements importants à la suite de la création et de la publication de nouvelles bases de données sur l'autorité internationale. Les

travaux théoriques fondateurs sont ceux de Haftel et Thompson (2006), qui montrent que de nombreux chercheurs posent l'hypothèse d'un degré d'indépendance des fonctionnaires internationaux vis-à-vis des États, mais que ces études n'ont pas conceptualisé, ou mesuré, les caractéristiques institutionnelles formelles ou informelles permettant d'étayer l'hypothèse du degré d'autonomie. Cet appel à étudier de manière systématique les caractéristiques institutionnelles a été entendu et mis en œuvre par plusieurs groupes de recherche. En particulier, Liesbet Hooghe, Gary Marks et leurs collaborateurs, ainsi que l'équipe réunie autour de Michael Zürn ont attiré l'attention sur les manières de mesurer l'autorité des organisations internationales. Hooghe, Marks et leurs collaborateurs s'attachent à mesurer les degrés de délégation et de partage des ressources, tandis que Zürn *et al.* (2012) étudient la définition des règles, ainsi que leur surveillance, interprétation et mise en œuvre.

Le néofonctionnalisme et les modèles principal-agent s'intéressent aux mécanismes par lesquels des acteurs supranationaux établissent une graduelle liberté d'action pour eux-mêmes. Il est donc important de connaître les préférences des États membres et des fonctionnaires internationaux en termes de contenus de politiques publiques ou de design des institutions. Comme la section précédente l'a montré, l'étude des pratiques se focalise sur la politique quotidienne de la diplomatie supranationale et la manière dont elle influence la politique internationale en général. Les travaux attirant l'attention sur l'autorité internationale se focalisent au contraire sur les pouvoirs et les fonctions dont disposent les fonctionnaires internationaux en termes absolus : le cœur de l'analyse n'est pas le type de diplomatie que les fonctionnaires internationaux conduisent (alignée ou non sur les

États), mais le type de ressources dont ils disposent pour éventuellement conduire des politiques autonomes, ainsi que leur degré d'indépendance.

Selon Hooghe et Marks (2014), l'autorité internationale doit être comprise et mesurée selon deux dimensions conceptuellement et empiriquement distinctes : la délégation et le partage des ressources. La délégation intervient quand les États souhaitent réduire les coûts de transaction liés à la coopération, et le partage des ressources est lié à la possibilité pour les États de garder leurs pouvoirs de veto. La délégation se mesure en observant l'existence et les compétences des secrétariats internationaux des organisations internationales, tandis que les indicateurs du partage de ressources comportent un maintien important ou non de capacités de veto pour les États durant les phases de prise de décision et de ratification, montrant ainsi l'autonomie plus ou moins large dont disposent les fonctionnaires internationaux. Par la délégation, ceux-ci peuvent aider les États à surmonter les problèmes de récurrence des mêmes sujets, maintenir leur engagement et fournir des informations : en d'autres termes, réduire les coûts de transaction.

À partir de ces mesures empiriques, des auteurs ont analysé jusqu'à présent la manière dont le design institutionnel rend possible ou contraint l'autorité internationale (Hooghe et Marks, 2014), ou comment l'autorité internationale peut conduire à l'extension du champ de compétence d'une organisation internationale vers des domaines imprévus (Haftel et Hofmann, 2017). Pour leur part, Zürn *et al.* (2012) observent la manière dont de hauts niveaux d'autorité s'accompagnent d'une contestation, qui est l'expression d'un haut niveau de politisation. Grâce à cet agenda de recherche largement motivé par des questions empiriques, il sera possible de montrer la manière dont

le SEAE va se développer au fil du temps, notamment sur les questions d'autorité déléguée et de partage de ressources.

*

Les différentes approches présentées dans ce chapitre mettent l'accent sur des variables explicatives différentes, et ne partagent pas les mêmes fondements épistémologiques : des divergences importantes existent donc. Néanmoins, tous étudient la manière dont les interactions entre structures des organisations internationales, rôle des fonctionnaires internationaux et stratégies des États contribuent à redéfinir les contours de la diplomatie multilatérale. Certaines approches se concentrent plus sur le rôle des pratiques quotidiennes, d'autres s'intéressent aux « grandes décisions ». Certaines approches mettent l'accent sur des facteurs matériels, et d'autres sur des facteurs idéationnels. Ainsi, et sans minimiser les divergences épistémologiques, un degré de complémentarité des approches peut être envisagé. Des travaux s'inspirant de l'étude de l'autorité internationale (étudiant donc les possibilités institutionnelles à disposition des fonctionnaires internationaux) pourraient par exemple être compatibles avec une recherche sur les pratiques diplomatiques (étudiant la manière dont les fonctionnaires internationaux utilisent ces moyens institutionnels dans leur travail quotidien). La régionalisation de la diplomatie est ainsi un enjeu majeur à la fois pour les chercheurs et pour les praticiens.

Bibliographie commentée

ADLER Emmanuel, « The spread of security communities. Communities of practice, self-restraint, and NATO's post-cold war transformation », *European Journal of International Relations*, 2 (14), 2008, p. 195-230.

Cet article illustre l'importance des communautés de pratique (groupe d'individus partageant les mêmes pratiques sociales) dans la création de la politique internationale.

ADLER-NISSEN Rebecca, *Opting out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Ce livre montre la manière dont les exemptions nationales au processus d'intégration européenne (*opt-outs*) sont mises en œuvre par les diplomates britanniques et danois, et renforcent paradoxalement l'intégration au sein de l'UE.

HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe*, Palo Alto (Calif.), Stanford University Press, 1958.

Livre fondateur pour l'étude de l'Union européenne et notamment les « effets de débordement ». Ces « effets de débordement » ont lieu principalement car les fonctionnaires européens promeuvent une augmentation de leur compétence administrative du fait des effets d'interdépendance fonctionnelle.

HAFTEL Yoram Z., HOFMANN Stephanie C., « Institutional authority and security cooperation within regional economic organizations », *Journal of Peace Research*, online advanced publication.

Dans cet article, Haftel et Hofmann démontrent que les fonctionnaires internationaux qui bénéficient d'une autorité déléguée et d'un partage des ressources sont capables de promouvoir des questions de sécurité et de les mettre à l'agenda d'organisations régionales à but économique.

HAFTEL Yoram Z., THOMPSON Alexander, « The independence of international organizations. Concept and applications », *Journal of Conflict Resolution*, 2 (50), 2006, p. 253-275.

Les auteurs présentent une mesure de l'indépendance des organisations internationales combinant de multiples dimensions inspirées des travaux précédents.

HAWKINS Darren, JACOBY Wade, « How agents matter », dans Darren Hawkins, David Lake, Daniel Nielson, Michael Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Dans ce chapitre, les auteurs attirent l'attention sur les stratégies que les fonctionnaires internationaux utilisent pour contourner les mécanismes de contrôle mis en place par les États. Certaines de ces stratégies sont très visibles, d'autres beaucoup plus discrètes.

HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, « Delegation and pooling in international organizations », *Review of International Organizations*, 10, 2014, p. 305-328.
Cet article est le premier d'une série de livres et d'articles présentant la base de données sur l'autorité internationale.

JOHNSON Tana, « Looking beyond states. Openings for international bureaucrats to enter the institutional design process », *Review of International Organizations*, 8, 2013, p. 499-519.
Cet article est le premier d'une série et la base d'un livre démontrant que les fonctionnaires internationaux sont capables de mettre en avant certains types de design institutionnel au moment de la création d'une organisation internationale, mais seulement sous certaines conditions.

LEQUESNE Christian, « EU foreign policy through the lens of practice theory. A different approach to the European external action service », *Cooperation and Conflict*, 50 (3), 2015, p. 351-367.
Cet article étudie la genèse et la mise en œuvre du SEAE à travers ses pratiques diplomatiques, montrant les différentes attentes et manières de travailler en fonction des socialisations professionnelles.

MÉRAND Frédéric, HOFMANN Stephanie C., IRONDELLE Bastien, « Governance and state power. A network analysis of European security », *Journal of Common Market Studies*, 49 (1), 2011, p. 121-147.
Les auteurs démontrent que les diplomates européens influencent les processus de prise de décision dans le champ de la sécurité européenne dans une certaine mesure, mais seulement en coordination avec les diplomates nationaux basés à Bruxelles.

NEUMANN Iver, *At Home with the Diplomats. Inside a European Foreign Ministry*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2012.
Ce livre étudie la pratique de l'élaboration quotidienne des politiques publiques dans un ministère des Affaires étrangères.

NIELSON Daniel, TIERNEY Michael, « Delegation to international organizations. Agency theory and World Bank environmental reform », *International Organization*, 57, 2003, p. 241-276.
Cet article basé sur la théorie « principal-agent » se focalise sur les longues chaînes de délégation. Celles-ci expliquent les divergences entre les préférences des États membres et le comportement des organisations internationales, mais présentent aussi des opportunités pour les États de maintenir le contrôle.

POLLACK Mark, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University

Press, 2003.
Dans ce livre, l'auteur démontre la manière dont des acteurs supranationaux de l'UE tels que la Commission européenne, la Cour européenne de justice et le Parlement européen ont obtenu, utilisé et redéfini leurs pouvoirs délégués de manière variable.

POULIOT Vincent, *International Pecking Orders*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
Ce livre étudie la manière dont les pratiques diplomatiques créent un ordre hiérarchique au sein du système international.

SANDHOLTZ Wayne, STONE SWEET Alec (eds), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
Cet ouvrage collectif repose les bases d'une théorie néofonctionnaliste de l'intégration européenne en insistant sur l'interaction entre acteurs transnationaux et supranationaux.

SCHMITT Olivier, « International organization at war. NATO practices in the Afghan campaign », *Cooperation and Conflict*, online first, 2017.
Cet article étudie les pratiques diplomatiques à l'OTAN et leur influence sur la gestion de l'intervention militaire en Afghanistan. Il montre la hiérarchie implicite existant dans l'organisation, ainsi que le rôle du secrétariat international.

SCHMITTER Philippe C., « A revised theory of regional integration », *International Organization*, 24 (4), 1970, p. 836-868.
Cet article constitue un développement du néofonctionnalisme en proposant de nouvelles hypothèses sur les mécanismes d'intégration régionale.

SNIDAL Duncan, THOMPSON Alexander, « International commitments and domestic politics. Institutions and actors at two levels », dans Daniel Drezner (ed.), *Locating the Proper Authorities*, Ann Arbor (Mich.), University of Michigan Press, 2003, p. 197-233.
Ce chapitre étudie les interactions entre institutions internationales et domestiques, en montrant la manière dont les engagements internationaux contraignent la politique nationale.

ZÜRN Michael, BINDER Martin, ECKER-EHRHARDT Matthias, « International authority and its politicization », *International Theory. A Journal of International Politics, Law and Philosophy*, 4 (1), 2012, p. 69-106.
Cet article combine les travaux sur la politisation de la prise de décision internationale avec des éléments issus des travaux sur l'autorité et la compétence croissante des organisations internationales.

1. Nous utilisons indifféremment les termes « internationaux », « supra-étatiques » ou « supranationaux ».
2. Haas reconnaissait néanmoins lui-même les limites de son approche. Les travaux des années 1970, tentant d'utiliser le néofonctionnalisme hors du contexte européen, ont conduit à souligner l'exceptionnalité de l'expérience européenne, notamment du fait qu'elle regroupait des pays démocratiques au niveau de vie élevé, et dont la sécurité était largement prise en charge par les États-Unis à travers une organisation dédiée (l'OTAN). De plus, l'Union européenne a finalement été rattrapée par un phénomène que Haas avait anticipé : sa graduelle politisation. Les citoyens européens ont commencé à prêter attention à la manière dont l'Union européenne affectait leur vie, et les responsables politiques se sont rendu compte qu'ils pouvaient gagner ou perdre des élections sur des enjeux traités non plus au niveau de leur État, mais au niveau régional. Cette politisation a remis en cause le mécanisme explicatif néofonctionnaliste qui reposait largement sur une coopération discrète des fonctionnaires internationaux, des délégués nationaux et des représentants des groupes d'intérêt.

Chapitre 11

Diplomaties sub-étatiques : régions, parlements et collectivités locales

Benjamin Puybareau, Renaud Takam Talom

La diplomatie a longtemps été considérée comme le « domaine réservé » du souverain. À ce terme est associé l'idée d'États entretenant des relations entre eux, avec pour principes cardinaux l'égalité souveraine et la non-ingérence dans les affaires intérieures. Il s'agirait de la chasse gardée du pouvoir exécutif, représenté par les chefs d'État, de gouvernement, et les ministres des Affaires étrangères. Cette compréhension restrictive exclut de fait du champ

diplomatique tout acteur ne possédant pas ce critère de la souveraineté. Ainsi, parler de diplomaties sub-étatiques pourrait paraître oxymorique au premier abord. Pourtant, force est de constater que cette vision classique et fort ancienne de la diplomatie est caduque et révolue. Depuis plusieurs décennies, l'État central perd progressivement son monopole sur l'activité extérieure et doit composer avec un nombre croissant de nouveaux acteurs qui investissent la scène internationale, parmi lesquels des entités territoriales sub-étatiques telles que les régions, les parlements locaux, les communes ou encore les municipalités. On parle alors de diplomatie sub-étatique, quand d'autres parlent de « paradiplomatie », de « protodiplomatie », voire de diplomatie « à paliers multiples ». Ce foisonnement d'appellations n'est pas sans poser de problèmes et manifesterait même une forme d'incertitude face à un phénomène en pleine expansion mais encore mal appréhendé. Ces termes sont-ils synonymes ? Ont-ils un même référent ? Quels sont les modes de déploiement de ces nouvelles formes de diplomatie ? Nous procéderons d'abord à une clarification conceptuelle, afin d'analyser les spécificités des diplomaties sub-étatiques en les situant dans leur trajectoire historique. Nous mettrons ensuite en évidence les particularités des pratiques diplomatiques des trois principaux types d'acteurs sub-étatiques.

Diplomatie sub-étatique : définition, trajectoire et instruments

Le saisissement de l'international par les acteurs sub-étatiques est désigné par divers concepts selon les

auteurs, et il est parfois difficile de déterminer véritablement les nuances et les différences. Ce foisonnement conceptuel, s'il peut marquer une richesse terminologique, peut prêter à confusion et souligne sans doute la difficulté à cerner un phénomène ondoyant.

Qu'est-ce que la diplomatie sub-étatique ?

La diplomatie sub-étatique désigne l'ensemble des activités extérieures entreprises par des entités infra-étatiques. C'est le moyen par lequel les régions, les parlements, les collectivités territoriales mettent en œuvre leurs agendas au-delà des frontières nationales. Certains parlent à ce sujet de paradiplomatie, de diplomatie à paliers multiples, de protodiplomatie ou encore de microdiplomatie.

Diplomatie sub-étatique, paradiplomatie et protodiplomatie

« Paradiplomatie » et « diplomatie sub-étatique » sont souvent utilisés de manière interchangeable. C'est précisément le cas lorsqu'on définit la paradiplomatie comme « les activités internationales des entités sub-étatiques » (Paquin, 2004, 17). Cependant, d'autres auteurs réduisent son horizon en la définissant comme « l'action extérieure des gouvernements infra-étatiques » (Massart-Pierard, 2005). Elle est, au sens de Soldatos Panayotis, « une poursuite directe et à divers degrés, de la part d'États fédérés, d'activités étrangères ». Il s'agirait alors de l'activité internationale des exécutifs des États fédérés.

Un concept connexe également utilisé est celui de « protodiplomatie ». Ce terme décrit la « politique étrangère d'un État sub-étatique qui cherche à entreprendre une sécession ». Elle se distingue du précédent concept par son objectif qui est de passer de l'autonomie interne à la souveraineté internationale.

Elle est plus conflictuelle car suppose des antagonismes entre l'exécutif fédéral et l'exécutif fédéré (Paquin, 2004, 17). Cette dynamique conflictuelle inhérente à la protodiplomatie semble exclure toute logique de concertation et donne l'image d'une politique étrangère à plusieurs vitesses. Cependant, l'un peut constituer un moyen pour atteindre l'autre. Autrement dit, la paradiplomatie classique peut déboucher sur une protodiplomatie.

C'est dire que les deux concepts ne sauraient être considérés comme des synonymes du concept de diplomatie sub-étatique. Ils traduisent plutôt des spécificités d'un phénomène plus général. Dans ce sens, « paradiplomatie et protodiplomatie » sont utilisés pour décrire des phénomènes propres au système fédéral. Ce qui met en marge l'activité internationale entreprise par des acteurs infra-étatiques issus d'un système unitaire décentralisé. Par ailleurs, l'expression « gouvernement infra-étatique » est exclusive puisqu'elle n'intègre pas les actions extérieures menées dans divers cadres par les entités parlementaires. La paradiplomatie intègre donc l'espace de la diplomatie sub-étatique sans pour autant représenter tout le phénomène.

Diplomatie sub-étatique, diplomatie parallèle et diplomatie à paliers multiples

Il est aussi courant de rencontrer dans la littérature ces termes pour représenter l'investissement international des entités infra-étatiques. Dans une perspective comparative, la diplomatie parallèle suppose une conduite indépendante et non concertée de l'action extérieure portée par des entités infra-étatiques. Elle porte l'idée de l'éclatement de la politique étrangère d'un État. C'est notamment le cas lorsqu'un exécutif régional suit une ligne différente et

même contradictoire par rapport à celle proposée par le gouvernement central.

En revanche, l'idée de diplomatie à paliers multiples développée principalement par Brian Hocking (1993) présente l'activité extérieure d'un État comme une politique publique pensée et unifiée où différents acteurs nationaux et sub-nationaux négocient et s'accordent sur les orientations. Chacun des acteurs joue alors sa partition sans empiéter sur le domaine de l'autre. On se rapproche ici du partage de compétence en matière de politique étrangère. Cela traduit l'idée que les relations internationales des unités sub-nationales sont « le fruit de stratégies formellement élaborées et convergentes » (Gagnon et Palard, 2005). La politique étrangère, comme les autres politiques publiques, n'échappe pas à la dynamique de redistribution des rapports nationaux de pouvoirs entre les autorités centrales et les autorités locales : les rapports de pouvoir, initialement hiérarchiques, sont désormais « reliés dans un partenariat de négociation entre les échelons de pouvoir et les différents acteurs de politique interne » (Nagelschmidt, 2005). Cette approche appelle deux remarques. D'abord, elle tend à réduire l'émancipation des acteurs infra-étatiques et la perspective concurrentielle pour mettre l'accent sur la coopération dans la mise en œuvre d'une politique publique. Ensuite, elle présuppose la prépondérance du système diplomatique de l'État central ; les acteurs sub-étatiques sont simplement intégrés à un système préexistant, et agissent sous le contrôle du gouvernement central. Cette conception tend à nuancer, voire à nier une quelconque « autonomie » aux acteurs infra-étatiques. Ces deux derniers concepts décrivent moins l'activité extérieure des acteurs infra-étatiques que les rapports que ces derniers ont avec les autorités centrales. L'objectif est alors d'appréhender

les relations que les divers acteurs entretiennent, plus que le contenu même de la diplomatie sub-étatique.

Diplomatie sub-étatique : trajectoire historique et principaux catalyseurs

L'incursion des entités sub-nationales au niveau supranational n'est pas un phénomène nouveau. Nombre d'auteurs s'accordent pour situer le développement de celle-ci au lendemain de la seconde guerre mondiale. Cependant, l'intensité du phénomène et l'élargissement de l'horizon d'activité semblent néanmoins bien récents et apparaissent à la conjonction de divers facteurs dont la mondialisation, l'intégration régionale et la crise de l'État.

La mondialisation et les processus d'intégration régionale constituent des enzymes essentiels au déploiement des activités internationales des entités sub-nationales. La mondialisation, caractérisée par la libre circulation des hommes, des biens et services, et par la révolution numérique, rend quasi inopérante la « frontière », et impertinente la dichotomie « intérieur/extérieur ». Les territoires nationaux sont continuellement traversés par des flux transnationaux, et les activités systématiquement déterritorialisées, dématérialisées. Dans cet environnement dynamique, les entités fédérées, régionales et municipales ont plus de facilités à nouer des contacts avec l'étranger. Utilisant les ressources du numérique, elles cherchent à améliorer la compétitivité de leur territoire et à conquérir de nouvelles parts de marché, des investissements internationaux. Quant à l'intégration régionale, elle entraîne la chute des différentes barrières, crée des cadres formels supranationaux de consultation des entités infra-étatiques et facilite d'ailleurs leur intégration dans la sphère internationale. Profitant de ce contexte favorable, les

unités sub-étatiques développent des réseaux de relation, de solidarité avec d'autres entités nationales ou sub-nationales. Ces solidarités outrepassent le simple cadre de la « promotion économique » pour se développer sur les plans religieux, culturel, voire politique. Ainsi, la mondialisation, en offrant aux pouvoirs locaux toujours plus de possibilités, facilite leur autonomie voire leur émancipation des pouvoirs centraux, et accélère la fragmentation interne des États.

Un autre enzyme non négligeable de l'investissement supranational des unités infra-étatiques est sans doute la fragmentation des États, « la transformation de systèmes politiques nationaux en étroit rapport avec la division territoriale du pouvoir » (Gagnon et Palard, 2005) et l'exigence de nouveaux modes de gouvernance fondés sur « l'exercice partagé du pouvoir ». En effet, les gouvernements centraux, qu'il s'agisse des systèmes fédérés ou des systèmes unitaires décentralisés, accordent continuellement davantage de compétence voire d'autonomie aux entités infra-étatiques. C'est le localisme, entendu comme une forme de bonne gouvernance consistant à renforcer les attributions des autorités fédérées régionales, municipales. Ces entités cherchent par la suite à exercer leurs nouvelles compétences à tous les niveaux, y compris au-delà de leur frontière. Il s'agit de défendre ce qui est acquis, voire de conquérir de nouvelles compétences : « Plus nombreuses sont les compétences des entités sub-étatiques, plus les aspects de l'environnement international sont susceptibles d'interpeller les entités sub-étatiques » (Paquin, 2005).

Le nationalisme est aussi un facteur à prendre en considération. En effet, plusieurs entités infra-étatiques investissent l'international pour marquer leur différence, affirmer leurs particularités vis-à-vis de

l'État nation auquel elles appartiennent. On parle alors de « paradiplomatie identitaire », définie comme l'ensemble des actions entreprises à l'extérieur par un acteur infra-étatique dont le but est de « renforcer une identité régionale dans le cadre d'un pays multinational » (Paquin, 2005). Le déploiement international est alors un moyen de légitimer les velléités irrédentistes et la reconnaissance internationale. C'est dire que l'État semble faire face à une véritable concurrence des acteurs sub-nationaux sur la scène internationale. Cette concurrence fait dire à certains que l'État est supplanté sur la scène internationale par de nouveaux acteurs qui contribuent à rendre sa parole plus flottante, voire inaudible.

Diplomatie sub-étatique et diplomatie classique : entre complémentarité, rivalité et résilience

L'activité internationale des entités sub-nationales soulève de nombreux questionnements. Ainsi, faut-il voir en la diplomatie infra-étatique un « simple » renouvellement de l'art d'entretenir des rapports entre États ou une « nouvelle forme de diplomatie », remodelant en profondeur la gestion des affaires internationales dans ses principes, ses méthodes ? Quels rapports entre diplomatie classique et diplomatie sub-étatique ?

Entre rupture et conflit

Les entités sub-nationales introduisent à certains égards une véritable rupture dans les pratiques diplomatiques. Du point de vue stylistique, ces acteurs non conventionnels investissent la scène en faisant abstraction des apparats protocolaires, des rites et cérémonials, considérés comme consubstantiels à la diplomatie d'État. Leur style diplomatique est marqué davantage par la discrétion et la sobriété. Au

traditionnel langage cadré et connoté, à la rigueur gestuelle, la diplomatie sub-étatique substitue une approche plus directe, moins empreinte de formalités. Par ailleurs, les acteurs sous-étatiques sont moins en quête de puissance que des partenaires avec lesquels ils peuvent développer des rapports économiques ou politiques. Ils préfèrent des approches moins agressives, consensuelles à la *Realpolitik*, où les moyens sont jugés à l'aune des fins. Jouissant d'une plus grande liberté, ils semblent plus à même de défendre les « biens publics internationaux », car peu enclins aux calculs stratégiques. Ils échappent ainsi au code de la diplomatie conventionnelle, cherchant davantage leur autonomie, la coopération que la force (Badie, 1998, 50).

De telles orientations entrent souvent en conflit ouvert avec les choix de politique étrangère opérés par les gouvernements centraux. On aboutit à une « confusion » dans la mise en œuvre de la politique étrangère, avec des signaux discordants. D'aucuns y voient une « contre-diplomatie » ; une implosion de l'unité de la diplomatie et de la politique étrangère. La diplomatie étatique s'adapte de cette nouvelle présence, et finit par développer des stratégies de coopération.

Résilience et coopération

Mieux que s'adapter, la diplomatie étatique fait preuve d'une résilience remarquable. Nonobstant la forte concurrence des acteurs sub-nationaux sur la scène internationale, la diplomatie classique reste au cœur du système international. Elle constitue le moyen privilégié de « régulation des conflits internationaux », de « préservation des équilibres géopolitiques » (Cohen, 2005). Ainsi, seuls les États réunis au sein du Conseil de sécurité des Nations unies peuvent décider

de l’utilisation de la force armée. Même les domaines dans lesquels la diplomatie sub-nationale est très active restent tributaires de l’engagement de la diplomatie classique. En effet, face à un enjeu global comme celui des changements climatiques, la diplomatie des villes et des régions a été plus que remarquable. Cependant, les États nations, par leur capacité d’engagement, étaient les seuls susceptibles de permettre une véritable réduction des gaz à effet de serre.

Certains États, conscients de ce que la paradiplomatie peut avoir une valeur ajoutée dans leurs stratégies internationales, s’accordent souvent avec les autorités sub-nationales. Elle peut aussi permettre à un État de s’exprimer implicitement sur des sujets sans pour autant en porter l’entière responsabilité. Fort de cela, l’État central ouvre quelquefois ses canaux diplomatiques aux entités internes. Il peut aussi y avoir une forme de répartition des compétences. Elle est même quelquefois consacrée par des lois. C’est le cas avec la Belgique qui, en vertu du principe « *in foro interno, in foro externo* » inscrit dans sa Constitution, reconnaît aux entités fédérées le droit d’exercer à l’extérieur du territoire les compétences qu’elles exercent sur le territoire national. Ce faisant, on remarque une véritable concertation et répartition des tâches. Dans cette lancée, le pouvoir fédéral belge a signé en 1994 avec les autorités fédérées un accord réglant les questions de représentation au sein des formations du conseil de l’Union européenne. Cet accord implique les entités fédérées dans le processus de prise de décision, mais définit aussi des situations particulières dans lesquelles les entités fédérées ont des compétences exclusives. Cette « flexibilité institutionnelle » (Gagnon et Palard, 2005), si elle réduit les risques de conflit, n’est cependant pas une panacée. C’est du moins ce que démontre le blocage

par les parlements wallons et de la communauté française du projet d'accord économique et commercial global UE-Canada (CETA) en octobre 2016. Ce projet d'accord, souhaité par l'exécutif fédéral, n'a pas reçu l'assentiment des parlementaires wallons, empêchant de fait la Belgique de ratifier le texte. Une situation qui remettait en cause un accord longuement négocié pour l'ensemble des pays membres de l'Union européenne (UE).

Les diplomaties sub-étatiques : une diversité d'acteurs et d'instruments

On ne peut parler de façon générale et indifférenciée de l'action diplomatique des entités sub-étatiques. Distinction doit être faite entre les collectivités territoriales des États unitaires et les entités étatiques réunies dans les États fédéraux. Il faut tenir compte également du mode de répartition des compétences et du mode d'exercice de la tutelle étatique, qui varient considérablement d'un État à un autre en fonction des particularismes historiques. Il faut prendre en considération enfin le type de pouvoir impliqué dans ces échanges diplomatiques : pouvoir exécutif, s'il s'agit d'un gouvernement local, ou pouvoir législatif, s'il s'agit d'un parlement régional.

Dans le cadre de ce chapitre, nous nous penchons successivement sur trois types d'acteurs de la diplomatie sub-étatique : les gouvernements des régions, les parlements et les collectivités locales. Chacun de ces acteurs se caractérise par des pratiques diplomatiques qui lui sont propres.

La diplomatie des régions

Parmi les différents types d'acteurs sub-étatiques, les régions – comprises ici comme les entités fédérées ou les territoires disposant d'un statut d'autonomie spécifique dans certains États unitaires (comme la Catalogne en Espagne) – sont les premières à avoir engagé une diplomatie parallèle à celle des États et à avoir attiré l'attention des chercheurs. C'est pourquoi la diplomatie des régions est celle qui est le plus souvent associée au terme « paradiplomatie », d'autant plus qu'elle est parfois le fait d'entités fédérées qui revendiquent une plus grande autonomie sur la scène internationale, voire leur indépendance.

Principaux acteurs et intensité de la diplomatie des régions

Au début du XXIe siècle, certains spécialistes avançaient le chiffre de 350 entités régionales actives sur le plan international. Les provinces canadiennes, les États américains, les *Länder* allemands et les cantons suisses ont intensifié leur présence internationale à partir des années 1960, bientôt rejoints par les *Länder* autrichiens, les régions et les communautés belges, les États australiens et les communautés autonomes espagnoles (Paquin, 2005, 131). On trouve également des exemples de diplomatie régionale en Asie du Sud-Est, en Asie centrale, en Amérique latine et en Afrique. Les situations de ces régions sont très variables d'un pays à l'autre, voire parfois à l'intérieur d'un même pays. En raison de l'intensité et de l'extensivité du phénomène, il est difficile de décrire celui-ci de manière homogène. L'ambition, le poids réel ainsi que les formes de la politique internationale des entités régionales varient grandement d'un exemple à l'autre. Ainsi, le budget annuel que le Québec accorde à sa politique internationale équivaut à celui de la moitié de tous les États américains. Celui de la Flandre représente pour

sa part plus du double de celui de tous les États américains réunis (Paquin, 2005, 133).

Les instruments

Les formes que prend la politique étrangère des États fédérés sont nombreuses. En effet, à l'exception du recours à la force militaire, qui reste une prérogative exclusive de l'État souverain, la gamme des outils et instruments diplomatiques utilisés par les entités régionales est aussi large que celle des États. Les plus courants de ces instruments sont les réseaux de représentation et de délégation à l'étranger, qui permettent d'établir un contact permanent avec un pays, une région ou une institution internationale. Les réseaux des entités régionales peuvent parfois être plus importants que ceux de certains États souverains. Ainsi, parmi les régions les plus actives sur la scène internationale, la Flandre compte aujourd'hui une centaine de représentations à l'étranger, la Catalogne une cinquantaine et le Québec 26. À titre de comparaison, Israël en compte une centaine, la Côte d'Ivoire, la Finlande et la Corée du Nord une cinquantaine.

Des traités, accords ou « ententes » peuvent également être négociés entre ces régions ou entre une région et un État souverain. Le Québec, très actif sur ce plan, a conclu plus de 755 ententes internationales dont 388 sont toujours en vigueur, comme l'entente franco-québécoise sur la reconnaissance des qualifications professionnelles, signée en 2008, ou encore l'entente portant sur le développement de la coopération en recherche industrielle et en innovation technologique, signée en 2017 avec Israël.

Par ailleurs, certaines régions participent, au sein de la délégation de leur pays, à des rencontres dans de grandes organisations et institutions internationales

telles que l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou encore l'Union européenne. Parfois, une entité fédérée peut même être membre de plein droit d'une organisation internationale, comme le Québec au sein de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), ce qui permet d'influencer directement des décisions dans de nombreux domaines.

Les missions d'étude et de prospection à l'étranger, le financement de campagnes de relations publiques pour accroître leurs exportations et attirer les investissements, l'organisation de visites officielles pour accueillir des *leaders* d'autres pays ou régions, ou encore la mise en place d'institutions de coopération régionales ou transrégionales complètent cette liste non exhaustive des instruments utilisés par les régions pour accroître leur influence sur le plan diplomatique.

La diplomatie parlementaire des régions

La diplomatie est traditionnellement considérée comme un privilège de l'exécutif, un domaine dans lequel le pouvoir législatif a peu d'influence et de leviers d'action. L'argument souvent utilisé pour justifier cette répartition des rôles est l'opposition entre la délibération, qui est « le fait de plusieurs », et la négociation, qui est « le fait d'un seul » (Maus, 2012, 14). Mais si, à l'origine, les relations internationales constituaient un domaine dans lequel la marge de manœuvre des Parlements était limitée, ces derniers ont réussi progressivement à investir ce champ. En effet, de nombreux parlements entretiennent aujourd'hui des liens avec l'extérieur, que ce soit dans un cadre bilatéral ou au sein d'institutions parlementaires multilatérales. Bien connue pour sa fonction législative et de contrôle des actions du gouvernement à l'échelle interne, l'institution

parlementaire connaît ainsi un rôle en plein essor sur la scène internationale, au point qu'on peut incontestablement parler aujourd'hui d'activités internationales des parlements. Depuis une trentaine d'années, ces activités qu'ils mènent en marge et en complément de la diplomatie gouvernementale constituent ce qu'il est convenu d'appeler la « diplomatie parlementaire ». Même si la littérature académique sur la diplomatie parlementaire est encore peu développée et si sa définition suscite encore interrogations et débats (Maus, 2012), sa pertinence en tant qu'objet de recherche se confirme lorsque l'on constate que le concept est couramment utilisé par de nombreux politiciens et fonctionnaires parlementaires à travers le monde.

La diplomatie parlementaire est un objet d'étude intéressant parce qu'elle n'est pas l'apanage des parlements d'États souverains. En effet, à côté d'une diplomatie parlementaire supranationale, qui prend notamment forme dans des institutions telles que l'Union interparlementaire ou l'Assemblée parlementaire de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), s'est développée une diplomatie des parlements régionaux. Les parlements régionaux coexistent avec les parlements nationaux et ils se complètent, les premiers se concentrant sur les grands dossiers nationaux alors que les seconds exercent une autorité décentralisée pour légiférer dans les domaines d'importance locale ou régionale.

Le développement d'une diplomatie parlementaire des entités régionales s'explique en partie par le principe de séparation des pouvoirs, qui interdit aux gouvernements des États souverains de s'immiscer dans les affaires des parlements des régions qui les constituent. Ces dernières sont donc libres d'investir ou non la scène internationale. L'absence de hiérarchie

dans les relations interparlementaires est également un facteur explicatif de l'existence de ce qui est parfois qualifié de « paradiplomatie parlementaire » : de nombreuses organisations parlementaires internationales ouvrent leurs portes à des parlements régionaux en tant que membres à part entière. Ainsi, la communauté française de Belgique et le Québec sont membres de l'Assemblée parlementaire de la francophonie (APF), au même titre que le Canada, la France ou le Luxembourg.

Les parlements connaissent une multitude de canaux à travers lesquels ils échangent avec l'extérieur. On peut les diviser en deux catégories : les canaux bilatéraux et les canaux multilatéraux.

Les canaux bilatéraux (groupes d'amitié, visites, rencontres)

Parmi les formes que peuvent prendre les échanges diplomatiques entre parlements, les groupes d'amitié sont sans doute la plus fréquente. Il s'agit d'un groupe ayant pour but de tisser des relations diplomatiques avec les parlementaires d'un État ou d'une région donnée, à travers des échanges, des missions, des colloques, l'entretien d'un réseau d'influence ou encore des interactions entre des personnalités et ces groupes. Un groupe d'amitié essaye généralement d'organiser une mission à l'étranger au cours d'une mandature ou d'accueillir au moins une fois des représentants du pays ou de la région auquel il est lié. Ces échanges de missions ont pour objectif de renforcer les liens personnels, de mieux faire connaître sa région et de mieux connaître un pays ou une région, mais il est difficile de dresser le bilan d'activité des groupes d'amitié et d'évaluer leur impact réel (Maus, 2012).

Les premiers groupes d'amitié recensés sont nés après la première guerre mondiale, avec la création à la Chambre des députés d'un groupe France-Grande-

Bretagne afin d'établir des liens d'amitié et de solidarité entre les parlementaires anciens combattants des assemblées concernées. En ce qui concerne les parlements régionaux, on pourra citer notamment en exemple le groupe d'amitié France-Québec, qui a été formé en 1986 et à travers lequel l'Assemblée nationale du Québec a créé avec l'Assemblée nationale et le Sénat français des liens privilégiés. Plus récemment, un groupe parlementaire helvético-catalan a créé l'émoi en Espagne. En avril 2016, trois parlementaires suisses ont en effet pris l'initiative de créer un groupe d'amitié parlementaire afin d'« attirer l'attention du Conseil fédéral sur la question catalane ».

Plus rarement, des parlements peuvent également créer des commissions interparlementaires, avec pour objectif de développer les actions de coopération menées conjointement par chaque assemblée. Ainsi, la commission interparlementaire franco-québécoise, créée en 1979 et composée de cinq députés québécois et de cinq députés français, se réunit tous les ans alternativement en France et au Québec pour échanger sur l'actualité politique et sur des thèmes définis à l'avance.

Outre les groupes d'amitié et les commissions interparlementaires, les visites et rencontres entre parlementaires de différents pays et régions se multiplient ces dernières années, encouragées par la mondialisation et la facilité des communications (Maus, 2012). Généralement, c'est le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat qui incarnent cette forme de diplomatie parlementaire. Les présidents des assemblées parlementaires reçoivent ainsi de nombreuses personnalités effectuant un voyage officiel ou une visite d'État, tandis qu'eux-mêmes se rendent fréquemment à l'étranger, à titre également officiel, pour rendre visite à leurs homologues ou renforcer les

liens entre parlements. Là encore, il est difficile de juger de l'influence et de la portée de ce type de rencontre, la part de l'entretien protocolaire étant souvent assez importante.

Les canaux multilatéraux

La coopération interparlementaire, c'est-à-dire les différentes actions qui contribuent, d'une manière ou d'une autre, à la diplomatie parlementaire, passe notamment par les assemblées parlementaires internationales. Ces organisations multilatérales se caractérisent par leur grande diversité, tant sur leurs intérêts thématiques, leurs objectifs, leurs structures que leurs méthodes de travail. La doyenne de ces assemblées parlementaires internationales est l'Union interparlementaire qui, depuis 1889, fait office d'organisation mondiale des parlements des États souverains. Mais dans la liste des organisations au sein desquelles les parlements des entités sub-étatiques sont particulièrement actifs, on pourra citer notamment l'APF ou la Conférence des assemblées législatives régionales européennes (Calre). Parmi les membres de plein droit de l'APF, organe consultatif de la francophonie dont les objectifs vont du rayonnement de la langue française à la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, on trouve ainsi le canton du Jura, le canton de Vaud, le Québec, Manitoba, la Nouvelle-Écosse ou encore l'Ontario. La Calre réunit pour sa part les présidents des assemblées parlementaires régionales qui ont en commun de disposer de pouvoirs législatifs et d'appartenir à des États membres de l'Union européenne, notamment les communautés autonomes d'Espagne, les régions d'Italie, les régions et communautés de Belgique, les *Länder* autrichiens et les *Länder* allemands. Ses objectifs vont de la promotion du rôle des parlements

régionaux au sein de l'Union européenne à la défense des valeurs et principes de la démocratie régionale et à la promotion de la coopération et de l'échange d'expériences entre ses membres.

La diplomatie des collectivités locales

Le terme de « collectivité locale » peut avoir des significations légèrement différentes en fonction de la culture politique et du degré de centralisation des États. Dans le monde anglophone, on parlera plutôt de *local government*. Nous utiliserons ici une définition assez générale qui comprend les collectivités locales comme toute partie du territoire d'un État qui dispose d'une certaine autonomie de gestion – même partielle –, certaines compétences lui étant dévolues par l'État dans un processus de décentralisation. Les collectivités locales peuvent notamment être des communes ou municipalités, des départements, des cercles ou des régions (s'il s'agit d'un État unitaire).

Parfois qualifiée de « diplomatie territoriale », l'action diplomatique de ces collectivités trouve son origine dans la politique des jumelages franco-allemands née au lendemain de la seconde guerre mondiale, et dont l'objectif était la réconciliation. En se penchant sur les jumelages noués entre communes de part et d'autre du Rhin, des chercheurs ont mis en avant le poids des acteurs privés et des associations locales pour faire advenir un rapprochement durable entre les deux pays, illustrant dès sa création le rôle important que pouvait être amené à jouer cette diplomatie territoriale.

Favorisée par la globalisation et le processus d'intégration européenne depuis les années 1980, l'action internationale des collectivités locales s'est largement développée ces dernières décennies. Elles sont de plus en plus nombreuses à agir sur la scène

mondiale, dans des domaines très divers. Certaines communes vont par exemple développer des stratégies économiques au niveau international. D'autres, comme la ville de San Francisco, vont sanctionner un pays qui ne respecte pas les droits de l'homme.

Au-delà des relations bilatérales nouées avec d'autres collectivités locales étrangères, dans le cadre d'abord des jumelages puis, plus largement, de la coopération décentralisée (un terme qui désigne toutes les relations d'amitié, de jumelage ou de partenariat nouées entre les collectivités locales de différents pays), les gouvernements locaux s'associent aujourd'hui dans de multiples réseaux internationaux, comme l'Association internationale villes et ports (AIVP), le Réseau mondial des villes portuaires, ou Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), la principale organisation mondiale de villes jumelées qui agit notamment dans les domaines de la démocratie locale, de la décentralisation et de la coopération décentralisée. Ces collectivités et ces réseaux sont aujourd'hui en quête de reconnaissance internationale auprès d'organisations régionales et d'organisations internationales. Ainsi, CGLU est engagé dans différents partenariats avec l'ONU et certaines de ses agences.

La « diplomatie des villes » constitue une catégorie particulière de « diplomatie territoriale » qui, par sa vitalité, attire singulièrement l'attention des chercheurs (Viltard, 2010). Lors de la première conférence mondiale organisée sur ce thème à La Haye en 2008, CGLU, la ville de La Haye et l'Association des communes néerlandaises se sont mis d'accord sur la définition suivante : « La diplomatie des villes est l'outil des gouvernements locaux et de leurs associations en vue de la promotion de la cohésion sociale, de la prévention des conflits, de la résolution des conflits et de la reconstruction post-conflit, dans le but de créer

un environnement stable dans lequel les citoyens peuvent vivre ensemble dans la paix, la démocratie et la prospérité. » Cette définition présente donc la résolution des conflits et la construction de la paix comme des objectifs fondamentaux de la diplomatie des villes. Depuis la fin des années 1990, le nombre d'autorités locales qui ont apporté leur soutien à des villes affectées par un conflit violent est en constante augmentation. Des contacts ont été établis et des liens créés avec des villes de l'ex-Yougoslavie, de Palestine, d'Israël, de Colombie, du Sri Lanka, ou encore d'Irak et d'Afghanistan, avec pour objectif d'aider la démocratie à progresser dans ces zones. Cette évolution est peu à peu reconnue à l'échelle internationale : des organisations de l'ONU et des ONG invitent de plus en plus les collectivités locales à participer à leurs efforts de construction de la paix.

Il est intéressant de souligner à cet égard que les objectifs pacifistes, universalistes et « droit-de-l'hommiste » que les collectivités locales donnent à leur action internationale sont identiques à ceux auxquels les États souscrivent habituellement dans le cadre des organisations internationales (Viltard, 2010, 595). À l'inverse de la « paradiplomatie » de certaines entités fédérées, la « diplomatie territoriale » des collectivités doit s'entendre avant tout comme un prolongement de la diplomatie étatique au niveau local. Elle se construit d'ailleurs en coopération et en complémentarité avec la politique étrangère de l'État central. Les collectivités locales, dépourvues de compétences régaliennes, « sont dans l'obligation de promouvoir des valeurs universelles de paix et de solidarité pour pouvoir prétendre agir dans un partenariat avec les États et participer à la régulation de l'ordre politique international » (Viltard, 2010, 604).

Néanmoins, dans certains rares cas, une diplomatie locale peut émerger pour protester contre la politique étrangère de l'État central. Aux États-Unis par exemple, l'action internationale des collectivités territoriales s'est beaucoup développée à la suite d'une mobilisation des populations locales pendant les années 1980 contre la politique internationale de Ronald Reagan. Certaines municipalités ont ainsi boycotté des investissements jugés non éthiques dans certains pays ou ont favorisé l'accueil des réfugiés illégaux fuyant les conflits en Amérique latine. Plus récemment, des centaines de villes américaines faisaient partie des signataires d'une déclaration remise au secrétaire général de l'ONU, dans laquelle elles s'engageaient à respecter les objectifs de l'Accord de Paris sur le climat, peu après la décision de Donald Trump de retirer les États-Unis de ce traité.

*

En définitive, les diplomaties sub-étatiques se caractérisent avant tout par leur diversité. Le foisonnement de concepts qui cherchent à décrire ce phénomène hétérogène témoigne de la pluralité des acteurs, des formes et des instruments qui le constituent. Mais qu'elles soient initiées par des régions, des parlements locaux ou des collectivités territoriales, les diplomaties sub-étatiques trouvent une cohérence et une unité dans l'idée d'une remise en cause du monopole étatique dans le domaine de la politique internationale. En cela, elles s'inscrivent en droite ligne avec les dynamiques internationales contemporaines de mondialisation et de régionalisation qui conduisent à l'effacement progressif de l'État westphalien face à un nombre croissant de nouveaux acteurs.

Bibliographie commentée

COHEN Samy, « Les États face aux nouveaux acteurs », *Politique internationale*, 107, 2005, p. 409-424.

Cette contribution questionne la pertinence de la diplomatie sub-étatique. L'auteur montre que les États, en dépit de la présence de nouveaux acteurs, restent maîtres de la scène internationale, les acteurs sub-étatiques renforçant par leurs activités la prépondérance de l'État nation.

GAGNON Bernard, PALARD Jacques, « Relations internationales des régions et fédéralisme. Les provinces canadiennes dans le contexte de l'intégration nord-américaine », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005.

Les auteurs s'intéressent à la diplomatie des régions dans un contexte politique particulier : la double inscription des provinces canadiennes dans un processus d'intégration régionale et dans un mouvement de mondialisation des échanges.

HOCKING Brian, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1993.

Brian Hocking conteste les concepts de paradiplomatie ou de protodiplomatie, créés selon lui afin de renforcer la distinction et les éléments de conflits entre l'État central et les entités sub-étatiques. Dans cet ouvrage, il affirme que la diplomatie ne peut pas être considérée comme un processus segmenté entre les acteurs mais doit plutôt être analysée comme un système où s'enchevêtrent les acteurs au sein d'une structure étatique. Ainsi, il est préférable, pour Hocking, de parler de « diplomatie catalytique » ou de « diplomatie à paliers multiples ».

HOCKING Brian, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Études internationales*, 253, 1994, p. 409-420.

Brian Hocking synthétise ici les principaux apports de son ouvrage de 1993, en insistant particulièrement sur les impératifs de coopération entre les gouvernements centraux et les gouvernements régionaux, et sur le fait que le nouvel environnement politique à plusieurs paliers crée de nouveaux types de rôles et de relations sur la scène internationale.

LACHAPELLE Guy, MALTAIS Bruno, « Diversité culturelle et stratégie sub-étatiques : le cas du Québec », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005.

Dans cet article, les auteurs étudient le rôle du Québec dans le processus qui a mené l'Unesco à préparer un avant-projet de

convention sur la protection de la diversité des contenus culturels et des expressions artistiques. Selon eux, ce cas illustre comment les entités sub-étatiques ont pu développer, à travers les mécanismes de la coopération internationale, leurs propres réseaux de soutien.

MAUS Didier, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, 1 (17), 2012, p. 14-36.

Cette contribution décrit les spécificités, le cadre institutionnel et les instruments de la diplomatie parlementaire, en accordant une attention particulière au cas français. L'auteur n'aborde pas spécifiquement le sujet des parlements locaux mais le texte permet de comprendre les ressorts de l'activité de ces derniers sur la scène internationale.

MCHUGH James T., « Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces », *Canadian Foreign Policy Journal*, 21 (3), 2015, p. 238-256.

S'inscrivant dans une perspective réaliste, James T. Hughes affirme que si la « paradiplomatie » et la « protodiplomatie » ne peuvent être assimilées à de la diplomatie au sens classique du terme, elles fournissent néanmoins des outils permettant de faire avancer des objectifs diplomatiques. L'auteur montre en quoi ces derniers bénéficient simultanément au Canada et à ses provinces, en particulier au Québec, à la fois à l'échelle régionale et à l'échelle globale.

NAGELSCHMIDT Martin, « Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe. Le cas du Rhin supérieur et des nouvelles coopérations à la frontière est de la RFA », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005, p. 223-236.

L'émergence de systèmes européens à niveaux multiples est analysée ici à l'aide de l'exemple de la coopération transfrontalière dans la vallée du Rhin supérieur. L'introduction de cette notion de « système à niveaux multiples » dans l'étude de la diplomatie sub-étatique renouvelle sans doute la compréhension de l'évolution du phénomène.

PAQUIN Stéphane, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Laval, Presses de l'université de Laval, 2003.

Stéphane Paquin, spécialiste du phénomène paradiplomatique, montre dans cet essai que le développement d'une paradiplomatie identitaire, dont l'objectif est le renforcement de la nation minoritaire au sein d'un État, n'est pas forcément synonyme de conflits. L'auteur s'appuie sur le cas de la Catalogne, qui a réussi à consolider ses relations avec l'extérieur tout en favorisant une normalisation de ses relations avec le gouvernement espagnol.

PAQUIN Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face la mondialisation*, Bruxelles, PIE/Peter Lang, 2004.

Cette monographie offre une analyse très complète du phénomène paradiplomatique. L'auteur revient sur les origines du concept et étudie ses formes et sa place dans les relations internationales.

PAQUIN Stéphane, « Les actions extérieures des entités sub-étatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ? », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005, p. 129-142.

Dans cet article, Stéphane Paquin explique en quoi le phénomène paradiplomatique est important dans l'étude des relations internationales. Il met en évidence la marge d'autonomie, les nombreuses ressources et l'influence des acteurs sub-étatiques sur la scène internationale.

VILTARD Yves, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, 3, 2010, p. 593-604.

Cet article constitue une excellente introduction à la thématique de la « diplomatie des villes ». L'auteur revient sur l'identité spécifique des collectivités territoriales sur la scène internationale et s'intéresse plus particulièrement à l'internationalisation des grandes métropoles. Il analyse l'émergence de formes de diplomatie « locales » à la fois isomorphes et complémentaires de l'action des États.

Chapitre 12

La diplomatie des acteurs non étatiques

Auriane Guilbaud

Une firme transnationale comme Total, une ONG comme Médecins sans frontières (MSF), une fondation privée comme la fondation Bill et Melinda Gates sont des acteurs internationaux : leurs activités s'effectuent à l'échelle transnationale (par exemple, la fondation Gates mène des projets de développement dans plus de cent pays), ils influencent l'agenda international (ainsi de MSF appelant les États à se mobiliser contre l'épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest en 2014), mais peut-on pour autant dire qu'ils déploient des activités diplomatiques et mettent en œuvre une véritable diplomatie ?

La diplomatie est traditionnellement comprise comme la conduite des relations extérieures d'un État, la mise

en œuvre de sa politique étrangère, avant tout par l'intermédiaire de la négociation, à l'exclusion de la guerre et des opérations militaires. Le « diplomate gouvernemental » remplit trois fonctions principales : de représentation, de communication (information et observation) et de négociation. Cette définition s'inscrit dans le cadre d'une « approche interétatique » (Devin, 2016, 217), qui voit dans les États les acteurs principaux du système international interagissant par l'intermédiaire de deux figures structurantes des relations internationales chères à Raymond Aron : le soldat, qui intervient en temps de guerre, et le diplomate, qui représente l'État en temps de paix (Aron, 1962).

Cette conception restrictive de la diplomatie a été affinée sur plusieurs points, en particulier par la mise en évidence de l'existence d'un continuum dans la conduite des relations extérieures d'un État. Ainsi, les activités de négociation continuent en temps de guerre, et la diplomatie mobilise des techniques qui vont de la persuasion à la coercition. Non seulement la menace de l'utilisation de la force fait partie des instruments mobilisables par le diplomate, mais le champ de l'activité diplomatique s'est également considérablement élargi, au-delà de la question de la guerre et de la paix. Aujourd'hui, la diplomatie est davantage conçue comme « l'art de répondre à tout problème lié aux effets de séparation et de distinction entre espaces de souveraineté proclamée » (Badie, 2008), et comprend aussi bien la résolution de conflits territoriaux que les négociations climatiques, en passant par celles sur l'annulation ou le rééchelonnement de la dette des États. De nombreux acteurs autres que les États s'impliquent désormais dans l'« art de répondre » à des problèmes mondiaux.

Une érosion de la conception purement régalienne de la diplomatie s'est produite à la fin du XX^e siècle avec la multiplication et la diversification des acteurs des relations internationales et la redécouverte, notamment grâce à des travaux d'historiens, de la contingence historique du monopole de l'État sur la diplomatie. Des acteurs dits non étatiques, comme des ONG, firmes transnationales, groupes criminels, peuples autochtones, acteurs religieux, *think tank*, fondations privées, etc., peuvent mener des activités diplomatiques de représentation, de négociation, de collecte d'information. Les exemples sont très nombreux, mais on peut prendre celui de la communauté de San't Egidio, organisation catholique qui œuvre – entre autres – dans le domaine de la résolution de conflits, et a mené des activités de médiation et de négociation dans le cadre de la résolution de la guerre civile au Mozambique en 1992, ou, ces dernières années, en République centrafricaine.

Différents concepts ont été forgés pour rendre compte de cette ouverture de la diplomatie. Diamond et McDonald (1996) parlent de « diplomatie à voies multiples », système où différents types d'acteurs négocient parallèlement, dans des enceintes distinctes : les gouvernements et dirigeants de groupements quasi gouvernementaux (comme des mouvements rebelles) négocient officiellement dans la « voie 1 », les représentants d'institutions influentes (organisations politiques, religieuses, institutions académiques, etc.) sont inclus dans les négociations dites de « voie 2 », tandis que les négociations de « voie 3 » réunissent des acteurs « de terrain », comme des ONG locales, des représentants de communautés, etc. Wiseman (2010) évoque, lui, la « diplomatie polylatérale » pour rendre compte de la conduite de relations entre des entités

étatiques (État ou organisation intergouvernementale) et des entités non étatiques. Ces relations ont un caractère systémique, c'est-à-dire qu'elles sont marquées par la régularité et la réciprocité, notamment dans le domaine de l'échange d'information et la communication, la représentation, la négociation, mais n'impliquent en aucun cas une reconnaissance mutuelle en tant qu'entités souveraines.

Certains acteurs souhaitant être reconnus comme État ou gouvernement d'un État (groupes sécessionnistes ou rebelles par exemple) peuvent être qualifiés de quasi étatiques plutôt que de non étatiques. Cette situation de contestation du pouvoir « étatique » d'un gouvernement est la marque des guerres civiles par exemple, dont la résolution est un objet important de l'activité diplomatique. Mais de par leur volonté de se voir reconnue une qualité étatique et leur prise en compte par la diplomatie « traditionnelle », ces acteurs sont exclus du champ d'étude de ce chapitre, tout comme les entités supra et infra-étatiques (qui restent organiquement liées à l'État), ainsi que les individus, dont le cas est traité dans un autre chapitre.

Néanmoins, la catégorie d'acteurs non étatiques reste poreuse, car elle se contente d'une définition par la négative. Englobant tout acteur collectif organisé (au sens d'entité dotée d'une certaine autonomie, d'une identité et de ressources propres, qui dispose donc de la capacité d'agir pour poursuivre ses intérêts spécifiques) qui n'est pas un État ou constitué d'États (une organisation internationale intergouvernementale comme l'ONU), elle reste très hétérogène. Cette dénomination n'a en outre de sens que dans une conception interétatique de la scène internationale, au sein de laquelle seuls les États, sujets de droit

international, ont un rôle clairement défini – conception qui émerge en Europe au XVII^e siècle.

Pourtant, depuis 1945, le nombre et la visibilité de ces acteurs non étatiques se sont accrus, sous l'influence de trois phénomènes principaux : la démocratisation des États (qui donne davantage de liberté d'association aux individus), la révolution de l'information et de la communication (qui accroît la capacité des individus et des groupes à se mobiliser), et le soutien croissant des organisations internationales intergouvernementales qui les associent à leurs activités (Devin, 2016, 149). Ils ont non seulement bouleversé le jeu diplomatique, obligeant les États à les prendre en compte, mais ont également développé des activités diplomatiques propres, parfois sur délégation des États, parfois en concurrence ou en opposition avec eux. Quelle est la nature de ces activités diplomatiques ? Assiste-t-on à un renouvellement des pratiques diplomatiques ? Forment-elles un système tel que l'on puisse parler de diplomatie des acteurs non étatiques ?

Après avoir analysé la constitution puis l'érosion du monopole diplomatique régalien, nous étudierons les activités diplomatiques perpétuées et les pratiques renouvelées par les acteurs non étatiques, avant de nous intéresser à l'adaptation des diplomaties gouvernementales et aux limites à la formation d'un « système diplomatique » des acteurs non étatiques.

Constitution et érosion du monopole diplomatique régalien

Sous différentes formes, les relations internationales, c'est-à-dire les relations entre des entités politiques

distinctes, sont aussi anciennes que l'existence de collectivités humaines, mais c'est à partir du moment où se stabilise l'existence d'agencements politiques indépendants et où s'installent des relations régulières entre eux qu'il est possible de parler de la conduite de relations extérieures par l'intermédiaire de la diplomatie, ce qui se produit dès l'Antiquité (Allès et Guilbaud, 2017). La distinction étatique/non étatique quant à elle commence à prendre son sens à partir du XVII^e siècle, lorsqu'un nouvel ordre politique européen naît de la guerre de trente ans (1618-1648). Des États dits modernes se consolident alors, avec une concentration des pouvoirs (politiques, économiques, religieux) dans les mains de chefs d'État qui établissent peu à peu un monopole sur la conduite des relations extérieures.

Les activités diplomatiques des acteurs non étatiques sont donc très anciennes, et se développent du XVII^e au XIX^e siècle parallèlement et en lien avec la consolidation des États modernes. Ces activités diplomatiques peuvent être menées soit pour leur propre compte (lorsqu'ils ont des « relations extérieures » à maintenir), soit pour des entités politiques (États, cités-États, empires…), sans que la distinction entre les deux ne soit forcément claire.

La découverte des Amériques, les progrès dans les moyens de transport (navigation, puis chemin de fer) et de communication (perfectionnement de l'imprimerie) permettent des contacts accrus entre sociétés. Ainsi, la compagnie des Jésuites, ordre religieux catholique, arrive en Chine à la fin du XVI^e siècle, et au moins deux de ses membres participent aux négociations entre la Chine et la Russie pour la délimitation de frontières entre les deux pays (traité de Nerchinsk, 1689). De nouvelles entités se développent également, comme les

différentes compagnies européennes des Indes orientales. Créées au XVII^e siècle[1], elles peuvent être vues comme des « proto-multinationales » autorisées par les souverains à commercer avec des puissances étrangères. Ils donnaient à ces firmes le pouvoir de les représenter pour négocier avec des autorités locales et/ou d'autres États des routes et des échanges commerciaux. Un des enjeux des négociations était notamment l'établissement de zones où le droit européen serait reconnu sur les questions commerciales (respect des contrats, etc.) (Pigman, 2013). Par exemple, la Compagnie des Indes orientales néerlandaise est, de 1639 à 1799 (date de sa dissolution), la seule compagnie étrangère autorisée par les autorités japonaises à effectuer du commerce avec le Japon par l'intermédiaire de l'île artificielle de Dejima située dans la baie de Nagasaki. Son directeur était traité comme le représentant d'un État, effectuant, avec une petite délégation néerlandaise, une visite annuelle au Shogun (chef politique), à Edo (capitale, ancien nom de Tokyo).

Néanmoins, à partir du XIX^e siècle, le monopole étatique sur la conduite des relations extérieures s'affirme grâce à la professionnalisation et à la bureaucratisation de la diplomatie. Ses trois fonctions principales (représentation, observation-information, négociation) sont désormais confiées à des « diplomates gouvernementaux professionnels », qui ne sont plus seulement des représentants accrédités ponctuellement mais des agents qui effectuent toute leur carrière au sein de l'administration des affaires étrangères. En France par exemple, des arrêtés sont pris en 1800 afin de définir les droits des agents des affaires étrangères (recrutement, rémunération, avancement), premier pas de la transformation des «

commis » des affaires étrangères, soumis au pouvoir royal, en agents de la fonction publique (Outrey, 1953, 499). Des interactions avec des acteurs non étatiques continuent d'exister, en particulier dans le domaine de l'échange d'information, mais elles sont centralisées par les États. Cet « âge d'or » de la diplomatie traditionnelle est marqué par la primauté accordée aux relations entre États, une culture du secret et un caractère élitiste.

Les deux guerres mondiales et le développement du droit humanitaire viennent transformer ces pratiques diplomatiques et donner une nouvelle importance à la diplomatie des acteurs non étatiques. Dès 1918, le Président américain Woodrow Wilson plaide pour une « diplomatie ouverte », davantage transparente, multilatérale, à rebours des pratiques secrètes et bilatérales qui n'avaient pu empêcher des conflits meurtriers. Cette diplomatie renouvelée, qui pourrait même conduire à impliquer les peuples à travers une « diplomatie publique », permet l'implication d'acteurs non étatiques, mieux à même de s'adresser aux sociétés et à l'opinion publique (rôle des médias, des associations culturelles, sportives, etc.). Le fait que la Charte des Nations unies reconnaisse dès 1945 que le Conseil économique et social (Ecosoc, un des organes de l'ONU) « peut prendre toutes dispositions utiles pour consulter les organisations non gouvernementales qui s'occupent de questions relevant de sa compétence » (chapitre X, article 71) va jouer un rôle de catalyseur à cet égard (les ONG ayant un statut consultatif auprès de l'Ecosoc passent de 40 en 1946 à plus de 4 000 aujourd'hui). Enfin, les conflits meurtriers des XIX^{e} et XX^{e} siècles ont également entraîné la création d'associations humanitaires, comme le Comité international de la Croix-Rouge, formé en 1863 par des

citoyens suisses autour d'Henry Dunant afin de porter secours aux victimes des conflits. Ses interventions requièrent des actions diplomatiques de négociation avec les parties au conflit, que ce soit lors de la guerre franco-prussienne de 1870 ou aujourd'hui, en Syrie par exemple.

Depuis 1945, l'accélération des flux transnationaux et la densification des interdépendances à l'échelle mondiale ont entraîné une transformation des modes d'action internationale, avec une prédilection pour un fonctionnement en partenariat avec des acteurs non étatiques désormais reconnus « parties prenantes » (*stakeholders*) des politiques publiques mondiales. Celui-ci est par exemple explicitement promu par les Objectifs du millénaire pour le développement (2000-2015) puis par les Objectifs du développement durable (2015-2030) qui fixent les orientations de la diplomatie en matière de développement. Parallèlement, les États ont connu une transformation de leur fonctionnement administratif, notamment avec l'application de principes du « nouveau management public » visant à une réorganisation bureaucratique selon un calcul coût/efficacité. L'action étatique se caractérise désormais par davantage de délégations à des acteurs extérieurs pour mener des actions de service public, et traditionnellement régaliennes, par l'intermédiaire de contractualisation sous la forme de partenariats public-privé par exemple. La plus grande circulation des individus et la multiplication des contrats courts (stages, contrats temporaires à durée déterminée), y compris au sein des administrations régaliennes comme les Affaires étrangères, contribuent également à la diffusion des pratiques diplomatiques entre différents types d'acteurs. C'est désormais dans ce cadre que des acteurs non étatiques déploient des activités diplomatiques.

Activités diplomatiques perpétuées et pratiques renouvelées

Les acteurs non étatiques mènent toujours des activités diplomatiques « classiques » de représentation, de communication (information et observation) et de négociation. Ce qui a changé par rapport à la manière dont ils les menaient auparavant, au XVII^{e} siècle par exemple, est la régularité, la visibilité et la reconnaissance parfois institutionnalisée de ces activités.

Le changement le plus saillant a peut-être trait à leur participation aux négociations internationales. Celle-ci ne concerne plus seulement leur consultation pour la phase de mise en œuvre des décisions adoptées, mais leur inclusion dans les processus menant à la création de normes internationales. Des ONG comme Handicap international ou Human Rights Watch ont ainsi participé au lancement d'une campagne internationale pour interdire les mines terrestres, premier pas vers l'adoption, en 1997, de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel. Ces ONG ne se sont pas contentées d'actions médiatiques pour mettre le sujet à l'agenda international et convaincre certains États (Canada, Allemagne…) de porter leurs demandes d'interdiction par un traité, elles étaient présentes lors des conférences de négociations, aux côtés d'experts et de personnes de la société civile (victimes des mines par exemple).

La légitimité de la participation des acteurs non étatiques aux négociations internationales repose en effet sur leurs capacités d'expertise, qui leur permettent de fournir des informations reconnues comme nécessaires au bon déroulement des

négociations, et sur leur fonction de représentation des populations (organisations de la société civile représentant les intérêts sectoriels de groupes d'individus, organisations à but lucratif défendant des intérêts commerciaux liés aux intérêts des consommateurs ou des actionnaires par exemple). Si la qualité ou le bien-fondé de cette fonction de représentation fait parfois débat (cf. *infra*), les négociations internationales sont désormais ouvertes à la prise en compte explicite d'intérêts divers, qui ne s'expriment plus seulement par l'intermédiaire des États.

Avec l'augmentation des flux mondiaux (commerciaux, d'informations, de données, etc.) et la densification des interdépendances, de plus en plus d'acteurs non étatiques mènent des activités diplomatiques pour leur propre compte et développent des structures organisationnelles à cette fin. En effet, à partir du moment où un acteur non étatique a des activités transnationales, il doit interagir avec de multiples interlocuteurs et représenter ses intérêts. Firmes, ONG, fondations privées bien dotées en ressources financières développent des bureaux ou des départements pour gérer ces relations (bureau/département des « relations gouvernementales » ou des « affaires publiques » généralement) qui sont de véritables équivalents des ministères des Affaires étrangères des États. Les firmes transnationales ont l'habitude de négocier avec d'autres acteurs pour obtenir l'accès à des marchés, des licences d'exportation/d'importation ou gérer des crises, mais ces relations avec les gouvernements, les organisations internationales ou régionales, et la société civile se sont multipliées. En 2010, Total a ainsi regroupé différents départements au sein d'une « direction des affaires publiques », qui gère les relations internationales,

européennes, et avec les ONG de la firme. La fondation Bill et Melinda Gates, quant à elle, compte 1 400 employés répartis entre le siège à Seattle et les bureaux de Washington D.C., New Delhi, Londres, Beijing, Addis Abeba, Abuja et Johannesburg. Ceux-ci mènent des programmes internationaux à travers trois départements de la fondation : « Développement mondial », « Santé mondiale » et « Global policy and advocacy », soit un département des relations extérieures qui établit des relations avec les partenaires de la fondation (gouvernements, experts en politiques publiques, philanthropes…). La fondation Gates est par ailleurs le second contributeur du budget de l'Organisation mondiale de la santé, à hauteur de 18 %, derrière les États-Unis. Cela lui donne une place importante au sein de l'organisation, lui permettant de pousser certaines priorités sanitaires comme peuvent le faire les États membres – ainsi, ses financements sont principalement dirigés vers le programme de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) de lutte contre la poliomyélite. Les acteurs non étatiques peuvent également être à l'origine de l'organisation de sommets pour discuter de problèmes mondiaux, comme le Forum économique mondial, formé par 1 000 grandes entreprises, qui organise chaque année le sommet de Davos (auquel des représentants de gouvernements viennent assister) ou le Forum social mondial, qui réunit, lui, la société civile.

Est-ce à dire que les acteurs non étatiques se comportent désormais comme des États dans le domaine de la diplomatie ? Si on retrouve des activités diplomatiques et des structures similaires, on peut noter le développement de pratiques nouvelles, avec l'usage d'outils de négociation propres par exemple. Ainsi, les ONG peuvent mener une diplomatie coercitive, non par l'intermédiaire des instruments

classiques que sont les sanctions économiques ou la menace de l'usage de la force, réservées aux États, mais par le *shaming*/la dénonciation, le *boycott*. Les acteurs non étatiques ont également davantage recours aux outils de la diplomatie publique : diffusion d'information, campagnes d'affichage, appels à l'opinion publique grâce à l'utilisation des médias et réseaux sociaux sur internet. Cette diplomatie non étatique se pratique également en réseau : formation de coalitions d'ONG, mouvements sociaux transnationaux, associations d'entreprises, etc. Ainsi, c'est grâce à l'établissement de liens entre un groupe de *lobbying* américain, l'Intellectual Property Committee (constitué de douze dirigeants de grands groupes américains des secteurs pharmaceutiques et chimiques, des nouvelles technologies de l'information et de la communication et du divertissement), et des associations d'entreprises japonaises et européennes que ces firmes ont pu élaborer à la fin des années 1980 une position commune qui forme la base de négociation de l'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (Adpic), adopté par les États membres de l'OMC.

L'adaptation des diplomaties gouvernementales et les limites de la délégation sans souveraineté

Les États se sont dans une certaine mesure adaptés à ces activités diplomatiques accrues des acteurs non étatiques. Le Danemark a ainsi annoncé la création d'un « ambassadeur du numérique » afin de gérer les relations du royaume avec les entreprises du

numérique de la Silicon Valley (Google, Airbnb, Facebook, Netflix, Apple…), assimilant finalement ces entreprises à un nouvel État, avec lequel le pays devrait entretenir des relations diplomatiques. Anne-Marie Slaughter, universitaire américaine et directrice de la planification politique du département d'État d'Hillary Clinton (2009-2011), estime quant à elle que cette adaptation est incomplète, que l'organisation en réseaux d'acteurs non étatiques n'a pas suffisamment été prise en compte, et que l'enjeu est désormais de les intégrer à des réseaux étatiques (Slaughter, 2016).

Dans la grande majorité des cas, les États se sont contentés d'ouvrir certains lieux aux acteurs non étatiques, comme les grandes conférences mondiales des Nations unies. Par exemple, les conférences dites « Sommets de la Terre » pour promouvoir le développement durable (Stockholm, 1972 ; Rio, 1992 ; Johannesburg, 2002 ; Rio+20, 2012) rassemblent un nombre très élevé d'acteurs non étatiques (environ 10 000 en 2012). Les réunions des organes directeurs des organisations internationales (assemblées annuelles des États membres, réunions des conseils d'administration ou bureaux exécutifs) s'ouvrent également à leur présence, limitée néanmoins au statut d'observateur. Par exemple, à la suite d'une réforme adoptée en 2016, l'OMS a développé un cadre d'engagement avec les acteurs non étatiques, reconnaissant également un statut aux entreprises, aux fondations privées et aux institutions académiques distinct de celui, déjà existant, des ONG. Cette présence dans les enceintes internationales se marque non seulement par la participation aux négociations (notamment en amont, lors des réunions préparatoires, cf. *supra*), mais aussi par l'organisation d'événements parallèles ou *side-events* (près d'une centaine sont par exemple organisés chaque année à l'occasion de

l’Assemblée mondiale de la santé, réunion annuelle des États membres de l’OMS à Genève), voire de contre-conférences (comme le Sommet des peuples pour la justice sociale et environnementale organisé par et pour la société civile en 2012 lors de Rio+20). Au-delà de la création de liens avec les diplomates gouvernementaux, l’organisation de ces événements parallèles et contre-conférences encourage le développement d’activités diplomatiques propres aux acteurs non étatiques et leur organisation en réseaux pour mettre sur pied les structures et trouver les financements qui permettront la tenue de ces événements.

Mais les États ont également créé de nouvelles institutions internationales au caractère hybride, au sein desquelles siègent des acteurs non étatiques, avec parfois le droit de vote, c’est-à-dire de prendre des décisions au même titre qu’un État. Le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme par exemple, est un mécanisme de financement pour lutter contre ces trois maladies (autrement dit, il mobilise, gère et distribue des fonds mais n’est pas une organisation de terrain exécutant des programmes) créé en 2001 sur le modèle d’un partenariat public-privé. Cela signifie que la participation des acteurs non étatiques est envisagée dès sa conception (en décembre 2001, une trentaine de représentants de grandes entreprises – Pfizer, Merck, Novartis, GSK, AngloAmerican, ExxonMobil, etc. – participe d’ailleurs à une réunion de travail sur la structure de l’organisation) (Guilbaud, 2015). Le conseil d’administration du Fonds mondial, « organe suprême » de l’organisation d’après les statuts du Fonds mondial révisés en 2016, se compose de 20 membres votants : 7 représentants des pays en développement (PED), 8 représentants des pays donateurs, 5 représentants de

la société civile et du secteur privé (1 ONG des PED, 1 ONG des pays développés, 1 fondation privée, 1 entreprise du secteur privé et 1 représentant des communautés vivant avec les malades). Ces représentants sont choisis par les parties prenantes (*constituencies*) de chaque secteur (ONG, entreprises, etc.), qui définissent une procédure pour ce faire. Au sein du Fonds mondial, les acteurs non étatiques sont donc amenés à mettre en place une véritable diplomatie afin de participer (discussions en amont au sein des groupes pour désigner un représentant au conseil, élaboration des positions de négociation, de vote, etc.).

C'est également le cas au sein du Comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA) qui, à la différence du Fonds mondial, est un comité des Nations unies, créé en 1974 et réformé en 2009 pour que puissent y participer des acteurs non étatiques. Les organisations de la société civile et du secteur privé siègent au sein du groupe consultatif, l'organe stratégique du CSA, ce qui leur permet d'intervenir lors des réunions et dans les groupes de travail thématiques, de contribuer à la préparation des ordres du jour, de présenter des documents et des propositions. Cette participation s'effectue de manière autonome, par l'intermédiaire d'un « mécanisme de la société civile » et d'un « mécanisme du secteur privé » qui organisent la coordination et la consultation de leurs membres. Par exemple, le mécanisme de la société civile réunit des organisations réparties en 11 « secteurs sociaux » : petits agriculteurs, petits éleveurs, pêcheurs artisanaux, peuples autochtones, travailleurs agricoles et de l'industrie alimentaire, paysans sans terre, femmes, jeunes, consommateurs, populations urbaines en situation d'insécurité alimentaire et ONG. Elles élisent ensuite chacune un membre au sein du comité

de coordination, qui prend les décisions politiques. La mise en place de ce mécanisme a demandé un important travail diplomatique : instauration de relations régulières et suivies entre les membres, mécanismes de coordination (essentiellement par internet), élaboration d'un intérêt commun, discussions sur la représentativité (ainsi, les ONG ne constituent qu'une partie de la société civile, aux côtés de représentants des travailleurs, des peuples autochtones, etc.). Toutefois, ni les organisations de la société civile, ni celles du secteur privé ne détiennent le droit de vote, compétence réservée aux États.

Ce n'est pas seulement le fait des États membres, qui souhaiteraient garder leurs privilèges d'acteurs internationaux au sein des Nations unies. Certaines organisations de la société civile n'y sont pas favorables, argumentant qu'elles ne représentent que des intérêts sectoriels, que seuls les États peuvent représenter l'ensemble de leur population, et qu'il est nécessaire de ne pas diluer la responsabilité des États qui sont ensuite chargés de respecter et d'implémenter les décisions prises au sein du CSA. Ce cas est intéressant, car il met en évidence une des limites à l'institutionnalisation de la participation des acteurs non étatiques au sein des arènes diplomatiques : le problème de la représentation, lié à celui de la responsabilité et de la « redevabilité », de la capacité à rendre des comptes aux individus représentés. Si les États ont pu déléguer certaines activités diplomatiques et reconnaître la légitimité de la participation d'acteurs non étatiques dans des instances internationales, si certains acteurs non étatiques ont pu développer une véritable diplomatie pour leur propre compte, afin de gérer et développer leurs relations transnationales, les limites de cette « délégation sans souveraineté » continuent de se faire sentir.

*

L’activité diplomatique des acteurs non étatiques n’est pas un phénomène récent, et le monopole diplomatique régalien correspond davantage à un effet déformant d’analyses se concentrant sur la consolidation des États nations et de leurs appareils bureaucratiques. Ce qui l’est en revanche, c’est l’aspect systémique de ce phénomène : multiplication et diversification des acteurs non étatiques qui développent des activités diplomatiques, structuration de leurs organisations pour ce faire (création de départements dédiés aux relations extérieures, nomination de représentants équivalents d’ambassadeurs, etc.), densification des interdépendances et donc régularité des interactions (des liens entre acteurs transnationaux : entre acteurs non étatiques, avec des États, etc.), et reconnaissance par les autres acteurs du système international (institutionnalisation de la participation des acteurs non étatiques dans les organisations internationales intergouvernementales, délégation des États dans le cadre de partenariats public-privé/procédures de contractualisation, etc.). Ces évolutions légitiment l’existence d’une diplomatie des acteurs non étatiques, pour la promotion de leurs propres intérêts (commerciaux, sociaux, etc.), et qui se déploie à la fois en direction d’autres acteurs non étatiques et d’États. Parler de diplomatie des acteurs non étatiques implique donc de reconnaître que le système international n’est pas seulement interétatique, sans que ne soit pour autant résolue la question de la fragmentation de la représentation des individus entre différents types d’acteurs (États, mouvements sociaux, ONG, firmes…) alors que la souveraineté continue d’être détenue par les États.

Bibliographie commentée

ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

Reconnu comme un classique des relations internationales, le livre propose une réflexion sociologique, philosophique et historique des interactions internationales.

BADIE Bertrand, *Le Diplomate et l'Intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Paris, Fayard, 2008.

À partir d'une analyse du système international contemporain et de ses impasses, cet ouvrage montre comment l'irruption des sociétés vient bouleverser les logiques classiques des relations internationales. Il propose une réflexion sociologique sur les conditions qui pourraient permettre à ces sociétés d'imposer leurs préoccupations aux acteurs étatiques et supra-étatiques.

DEVIN Guillaume, *Les Organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016.

Ce livre propose une lecture des organisations internationales, sous trois angles : celui de leur genèse, celui de leurs fonctions et celui de leur évolution dans le temps. Il situe le phénomène des organisations internationales dans leurs rapports au multilatéralisme et à la coopération internationale.

DIAMOND Louise, MCDONALD John, *Multi-Track Diplomacy. A System Approach to Peace*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press, 1996.

L'ouvrage est célèbre pour son approche systémique de la résolution des conflits. Il analyse autant les acteurs que les types de processus mobilisés pour construire la paix.

GUILBAUD Auriane, *Business Partners. Firmes privées et gouvernance mondiale de la santé*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.

Ce livre montre comment les acteurs privés se sont progressivement insérés dans la gouvernance mondiale de la santé. Il est à la fois une sociologie des modes d'action et une étude historique sur les transformations des institutions internationales de la santé.

---

1. Compagnie des Indes orientales anglaise, créée en 1600, néerlandaise en 1602, danoise en 1616, portugaise en 1628, française en 1664, suédoise en 1731.

Chapitre 13

Individu et diplomatie

Pierre Grosser

Meir Dagan, à la tête du Mossad de 2002 à 2011, expliquait que les assassinats ont un effet sur le moral, en plus d'un effet pratique : « Je ne pense pas qu'il y avait tant de personnes qui auraient pu remplacer Napoléon, ou un Président comme Roosevelt, ou un Premier ministre comme Churchill » (cité par Bergman, 2018). Un calcul similaire est effectué pour justifier la décapitation des groupes terroristes ; on cite volontiers le cas d'Abimael Guzman au Pérou, dont l'arrestation en 1992 a conduit au déclin rapide du groupe maoïste Sentier lumineux. En mai 2011, le *Time* a mis en couverture la photo de Ben Laden barrée d'une croix rouge, comme le magazine l'avait fait en 1945 après la mort d'Hitler. Toute une littérature existe partant du « What if ? », et prenant

comme point de bifurcation la disparition précoce d'un grand homme (Hitler assassiné), la non-disparition d'un autre (les Américains seraient-ils entrés en guerre au Vietnam si Kennedy n'avait pas été assassiné ?), ou bien la non-élection d'un autre (Gore, le candidat démocrate, aurait-il attaqué l'Irak s'il avait été élu en 2000 et avait donc été président lors du 11 septembre 2001 ?).

En effet, la manière la plus traditionnelle d'aborder les relations internationales est de se concentrer sur les grands hommes. L'histoire fut longtemps la chronique de leurs faits et la peinture de leur caractère. En contrepoint, le réalisme classique, point de référence fréquent de la science politique, insiste sur leurs responsabilités. Incarnations de l'intérêt national, ils conduisent le navire que les passions populaires et les intérêts particuliers ne devraient pas faire dévier. Raymond Aron insistait sur l'importance des individus dans l'histoire, qui empêche toute science générale des relations internationales, et sur leurs passions qui mènent aux guerres. Le fardeau de la responsabilité ne pèse pas seulement sur le sommet de l'État ; nombre de diplomates et de militaires ont dû prendre des décisions graves dans l'urgence, sans avoir d'instructions claires de leur hiérarchie.

La philosophie a pourtant interrogé la toute-puissance du grand homme à faire l'histoire : soit celui-ci ne serait que le produit de forces profondes (comme la lutte des classes), soit il ne connaîtrait pas l'histoire qu'il fait, soit sa volonté de faire l'histoire produirait avant tout des drames (notamment au XX^{e} siècle), soit enfin sa puissance serait désormais diluée dans le flot des actions de millions d'anonymes, qui votent, produisent, communiquent, et sont de plus en plus mobiles. De fait, des années 1950 aux années 1970,

l'École des annales a raillé l'agitation des prétendus grands hommes qui ne représenteraient que l'écume d'une histoire faite dans les profondeurs du temps ou dans le rythme des vagues, notamment les cycles économiques. Structuralismes et analyses systémiques, notamment en science politique, ont privilégié l'unité qu'est l'État, les interactions entre ces unités, et le déterminisme du tout sur le particulier. Le mode de polarisation du système international contraindrait les choix de politique étrangère, voire les déterminerait.

La « redécouverte » de l'individu intervient dans le cadre de la contestation de l'étatisme, de la crise du marxisme, de l'impasse du systémisme à expliquer les bifurcations et les surprises de l'histoire, et d'un postmodernisme promouvant l'indétermination de celle-ci. À partir des années 1970, les historiens redécouvrent les délices de la biographie et du narratif, les politistes ouvrent la boîte noire de l'État et s'intéressent à la psychologie politique, tandis que les sociologues se focalisent sur le sujet ou sur l'individu maximisant ses intérêts. Les appels adressés aux politistes pour qu'ils repensent le *leader* interviennent juste avant qu'un *super empowered individual*, Oussama Ben Laden, devienne l'homme le plus recherché après les attentats du 11 septembre, et que le président de la plus grande puissance mondiale, George W. Bush, se lance dans une « guerre de choix » en Irak, mais également après une génération de *best-sellers* américains prétendant enseigner, souvent par l'exemple, les secrets pour devenir un vrai *leader* dans les affaires et la société.

L'individu devient un horizon du droit international, longtemps concentré sur les États. Le droit international pénal met en valeur la victime, mais surtout vise le bourreau en tant qu'individu responsable. Pour les historiens, la première guerre

mondiale n’est plus le produit inévitable de forces profondes (militarisme, nationalisme ou impérialisme), ou l’engrenage fatal emportant des acteurs dépassés, mais le résultat de décisions et de non-décisions de dirigeants qui ont entraîné le monde dans l’abîme. L’histoire mondiale comme la microstoria se délectent d’individus significatifs dont on suit au mieux la trace. Le « charisme » du *leader* (et notamment d’Hitler) fait l’objet d’études renouvelées, tandis qu’on s’intéresse au « siècle des chefs » (Cohen, 2013), correspondant à la haute modernité de la première moitié du XX^e^ siècle.

Ce « retour » du grand homme reflète aussi une certaine nostalgie pour les grands architectes de l’ordre international et les hommes qui ont eu le courage de faire de grands pas pour la paix, comme Gorbatchev ou Rabin, en un temps où les conflits durent et où la compétition internationale semble renaître. En France, la nostalgie pour de Gaulle (voire Napoléon) chez les tenants d’un réenchantement de la présidence, et pour Jean Monnet chez les partisans d’une intégration européenne renforcée, témoigne de cette même demande. En France, Emmanuel Macron évoque une présidence jupitérienne, qui pourrait encore entraîner et faire rêver. Il existe en effet une demande d’héroïsme face à la gouvernance technocratique, admirée hors du monde politique (sportifs, notamment de l’extrême, entrepreneurs aux trajectoires fulgurantes, célébrités des médias, héros anonymes lors des catastrophes…), mais également une passion de plus en plus généralisée pour l’homme fort (de Poutine à Dutertre en passant par Erdogan), alors même que le culte de personnalité à l’égard d’un Hitler ou d’un Staline, d’un Kim Il-sung ou d’un Bokassa semble appartenir à un autre âge. En ces temps, déjà, les grandes puissances s’appuyaient sur des *leaders* au

Sud dont ils vantaient les mérites (notamment en Asie pour les États-Unis et en Afrique pour la France), tandis que les révolutionnaires puis les dissidents ont été héroïsés (de Soljenitsyne à Aung San Suu Kyi). Durant les années 1990-2000, les discours sur la démocratisation laissaient entendre que l'élimination d'un « mauvais berger » (Milosevic, Saddam Hussein), conduirait inévitablement les populations vers la démocratie, comme ce fut le cas avec l'élimination des dirigeants nazis en Allemagne après 1945. En réalité, la question est posée de savoir si un chef d'État peut encore répondre aux attentes sans privilégier le symbolique sur l'efficacité, en un temps où les questions sont plus nombreuses et plus complexes, les bureaucraties plus lourdes, les médias plus prompts à réagir ; la question a été posée pour les présidents américains, pour lesquels les commentateurs sont prompts à pointer les erreurs et les insuffisances.

Les « rencontres au sommet » fascinent toujours, dans la lignée des grands moments de l'histoire, comme la conférence de Yalta en février 1945, les sommets américano-soviétiques des années 1970-1980, ou le voyage de Nixon en Chine en 1972. La fin de la guerre froide ne peut se comprendre sans constater que l'Ouest était dirigé par une poignée de *leaders* qui se respectaient entre eux, se parlaient et s'écrivaient beaucoup, et qui sont restés longtemps au pouvoir durant les années 1980 (Reagan, Thatcher, Kohl, Mitterrand, Nakasone). Mais on sait aussi que les moyens de communication directs, notamment les appels téléphoniques, ont fait exploser le nombre d'interactions entre les chefs d'État et entre les autres décideurs. L'élection de Donald Trump a montré à quel point la personnalisation pouvait être importante, avec une tweet-diplomatie.

Dès lors, l'étude des individus dans la diplomatie s'oriente dans trois directions. Premièrement, braquer la focale sur l'acteur, à savoir qui il est ; deuxièmement, élargir la focale sur les grands défis de la décision et du *leadership*, sur le mode comparatif ; troisièmement, multiplier les focales sur les acteurs divers qui, d'une manière ou d'une autre, font de la diplomatie.

L'anatomie de l'individu-acteur

Régulièrement, les décideurs reçoivent des diplomates et des services de renseignement des fiches sur leurs interlocuteurs étrangers, ou sur les nouvelles personnalités à la tête de pays ou de leurs administrations. La biographie et la personnalité des individus sont donc considérées comme importantes. Des bases de données sur le personnel soviétique étaient constituées durant la guerre froide, sur des ordinateurs États-Unis (à la Rand) ou sur des fiches cartonnées en France (par le journaliste Michal Tatu). Les experts en psychologie sont parfois sollicités. L'Office of Strategic Services (OSS), l'ancêtre de la Central Intelligence Agency (CIA) demanda en 1943 au psychanalyste William Langer de dresser un portrait psychologique d'Hitler à partir de montagnes de sources qui lui furent fournies ; son opuscule ne fut pas publié avant 1972. La méthode du « profilage à distance » est ainsi utilisée. Dans le cadre de l'Office of Net Assessment créé en 1973, sous l'impulsion d'Andy Marshall, les Américains ont cherché à accumuler toutes les données possibles sur les perceptions des dirigeants soviétiques ; ils ont jugé que l'élite au pouvoir se sentirait vulnérable si elle pouvait être spécifiquement ciblée par des frappes. Une nouvelle stratégie américaine a été alors formulée pour

accentuer ces craintes. La psychobiographie et la psychanalyse à distance ont connu un nouvel élan durant les années 1990, afin de comprendre le comportement de Saddam Hussein ou du *leader* nord-coréen Kim Jong-il. Le *leader* des Serbes de Bosnie, Radovan Karadzic, intéressait d'autant plus qu'il était lui-même psychiatre.

L'individu se construit en fonction de ses expériences. Les trajectoires individuelles sont donc scrutées. Région et milieu d'origine, nature des études, parcours professionnel, milieu dans lequel l'individu évolue (famille, réseaux, partis…) deviennent autant d'indices pour prétendre comprendre une personnalité. Néanmoins, ces déterminismes sont souvent trompeurs, comme lorsque des espoirs ont été placés en Bachar Al-Assad ou Kim Jong-un parce qu'ils ont séjourné en Occident, notamment pour leurs études. Ces trajectoires et ces expériences sont souvent rappelées lorsqu'il est question des « visions du monde » des acteurs majeurs de la diplomatie. Cette expression, qui rivalise avec celle de « code opérationnel » ou de « carte mentale », fait penser qu'il existe un ensemble de prismes à travers lesquels tout individu analyse la réalité, notamment internationale. Le Président Wilson promouvait certes l'internationalisme, la généralisation de la démocratie et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, mais, marqué par le racisme du Sud des États-Unis, il restreignait ces bienfaits aux nations « civilisées » et ne remettait pas en cause les dominations coloniales, à la différence de Roosevelt. Celui-ci avait une vision assez romantique de la Chine, et plutôt négative des Japonais ; la famille de sa mère s'était enrichie en Chine. Il n'est pas possible de penser la politique extérieure de Staline sans prendre en compte ses origines géorgiennes et surtout sa vision eurasiatique de la

sécurité et des intérêts soviétiques. Les études se multiplient depuis quelques années sur les convictions religieuses des présidents américains, et de plusieurs secrétaires d'État (comme John Foster Dulles). Les ouvrages aux titres commençant par « Dans la tête de » se multiplient aujourd'hui, pour Poutine, Erdogan, Xi Jinping ou Kim Jong-un.

La biographie « totale » de l'individu implique que soient explorées deux dimensions délicates : la vie privée et la santé. La vie privée est souvent un sujet sensible, puisque les services de renseignement y voient un facteur de vulnérabilité. Au début des années 1950, le maccarthysme s'en est pris à l'homosexualité de membres du Département d'État pour pointer leur vulnérabilité aux chantages de l'espionnage soviétique. L'influence de la vie privée sur la décision reste souvent difficile à peser. Elle a peut-être joué dans le caractère va-t-en-guerre du chef d'état-major autrichien en 1914, Franz Conrad von Hötzendorf, obsédé par une victoire triomphale qui lui permettrait de « faire sauter les barrières » qui le séparaient de sa maîtresse, femme mariée. La santé physique et mentale des hommes d'État ne doit pas être négligée, puisqu'elle affecte leurs jugements et leur disponibilité. Dans les derniers mois de sa vie, Roosevelt ne pouvait se concentrer que deux ou trois heures par jour sur son travail, et les Républicains ont considéré qu'il avait été faible à Yalta face à Staline à cause de ses problèmes de santé. Redevenu Premier ministre en 1951, Churchill était en piètre santé, comme Anthony Eden, en charge de la politique étrangère. Dès lors, la conférence des Bermudes, qui devait réunir Américains, Britanniques et Français pour faire face aux conséquences de la mort de Staline en mars 1953, a été reportée plusieurs fois, et ne se tient qu'en décembre, dans un contexte fort différent. Eden lui-même est accusé de s'être

engagé dans l'intervention de Suez en 1956, de manière assez solitaire, sous l'emprise de médicaments qui altéraient son tempérament et son jugement. Depuis la crise de Cuba notamment, la question du stress durant une crise majeure est un objet d'étude important.

La question de la socialisation de l'individu se pose à l'amont. Il est souvent fait état de l'Ivy League, d'Oxbridge et de l'École nationale d'administration (ENA) pour expliquer la vision du monde commune et les relations personnelles des diplomates et décideurs américains, britanniques et français. Les grandes universités rivalisent aujourd'hui pour attirer les futurs dirigeants, tout en favorisant leur mobilité géographique, avec un discours sur le cosmopolitisme, les valeurs communes, et la capacité à être un *global leader*. Lors des négociations sur l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena) à l'orée des années 1990, nombre de négociateurs mexicains connaissaient parfaitement les pratiques de leurs interlocuteurs américains, car ils avaient fréquenté les mêmes universités aux États-Unis. De même, les Israéliens ont eu face à eux au cours des années 1990 une nouvelle génération de négociateurs palestiniens, formés dans les universités américaines au droit et aux techniques de négociation. Des programmes existent, par exemple aux États-Unis et en France, pour faire venir de jeunes *leaders* prometteurs, en misant sur la pérennité des contacts qu'ils auront établis. La cooptation au sein du club de Bilderberg, conclave discret d'élites transatlantiques créé en 1954, qui a suscité bien des fantasmes de complot mondial, fonctionne davantage comme une confirmation que comme une pépinière.

À l'aval, la participation régulière à des instances de négociations crée une forme de socialisation. La maîtrise des « codes » et des techniques de la

négociation multilatérale explique pourquoi il existe une spécialisation dans les affaires onusiennes et de l'Union européenne. Le diplomate français Pierre Sellal est un exemple de cette continuité « bruxelloise », puisqu'il a à maintes reprises travaillé à la Représentation permanente de la France à Bruxelles, qu'il a dirigée deux fois. De la même manière, il existe des professionnels du « développement », même si leur profil évolue en fonction de la pensée sur le sujet : au sein de la Communauté économique européenne (CEE), ce furent d'abord d'anciens « coloniaux » qui peuplèrent la direction générale consacrée aux politiques de développement et de coopération. Il a fallu que des diplomates deviennent des spécialistes des questions environnementales lorsque celles-ci ont pris un poids important dans l'agenda international. En effet, à côté de la maîtrise des codes, nombre de dossiers demandent une expertise technique. Durant la guerre froide s'est forgée une « communauté » de l'*arms control*, spécialisée dans les négociations complexes de maîtrise des armements conventionnels et nucléaires. Les spécialistes des questions stratégiques, notamment nucléaires, forment aussi communauté à l'intérieur de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) et avec certains pays qui en sont proches, comme Israël. On trouve à la tête des banques centrales dans le monde entier nombre d'individus qui ont travaillé au Fonds monétaire international (FMI). La multiplication des interactions et les pratiques quotidiennes sont gage de prévisibilité, et donc de confiance mutuelle, voire de relations personnelles. Néanmoins, il faut se méfier des discours sur les « grandes familles », par exemple celle les juristes internationaux, car le degré d'internationalisation des communautés nationales de

juristes est très inégal : il est plus important au Royaume-Uni qu'en France ou en Russie.

Cognition, décision et émotion

Depuis les années 1970, la possibilité même d'une décision rationnelle de l'individu-décideur est interrogée. Ce dernier serait dépendant de ses perceptions (souvent biaisées), et de ses croyances. Il filtrerait les informations nouvelles en fonction d'un biais de confirmation, qui lui fait écarter celles qui remettraient en cause ses croyances. La densité du filtre dépend de l'ouverture cognitive de l'individu : parmi les *leaders* israéliens, cette ouverture était faible chez Yitzhak Shamir, et plus forte chez Yitzhak Rabin qui a jugé qu'il était nécessaire de négocier avec l'Organisation de libération de la Palestine (OLP). Même quand les croyances de l'individu changent, il n'en a pas toujours conscience, et reste persuadé qu'il a toujours pensé ce qu'il pense désormais.

Comme les choix dits rationnels sont toujours ancrés dans des convictions (*beliefs*), il faut savoir comment celles-ci se sont construites, et quels repères elles fournissent. Ainsi de l'analogie hitlérienne, qui n'est pas commune aux décideurs du monde entier, mais qui fait interpréter les actions agressives d'un État en fonction des conquêtes hitlériennes. La prudence de George H. W. Bush à l'égard de l'évolution rapide dans les démocraties populaires d'Europe de l'Est à l'automne 1989 s'explique en grande partie par des analogies : celle de 1956, lorsque les radios américaines basées en Allemagne ont encouragé les révoltés hongrois face aux chars de l'Armée rouge et leur ont donné des faux espoirs, et celle de juin 1989, lorsque les dirigeants chinois ont utilisé la force contre

les protestataires, ce que les régimes communistes en Europe auraient pu faire en arguant d'une ingérence des États-Unis. Depuis les années 1970, des historiens et des praticiens américains très *mainstream* s'efforcent de trouver les moyens d'enseigner la « bonne » utilisation de l'histoire aux décideurs, sous prétexte notamment d'éviter le *mirror imaging*, à savoir la croyance que les autres décideurs agissent comme on le ferait, bref, l'ethnocentrisme (Brands et Inboden, 2018).

Les interactions entre adversaires provoquent de mauvaises perceptions. L'individu A considère qu'il agit de manière réactive alors que l'individu B agirait avant tout en fonction de ce qu'il est, et non en réaction aux actions de A. En revanche, quand B change positivement de comportement, cela est considéré par A comme une validation de ses propres actions. Ainsi, dans une phase d'escalade, B serait mû par ce qu'il est, et non par ce qu'A fait, alors qu'en phase de désescalade, la causalité du comportement de B serait inversée. Ces biais sont confirmés par l'étude de crises : ainsi des mauvaises perceptions des Soviétiques et des Chinois durant leur court affrontement frontalier de 1969, aucun ne comprenant que l'autre ne le considère pas comme modéré, et chacun exagérant la menace potentielle. Tout en abusant de l'analogie hitlérienne, les *leaders* occidentaux ont eu tendance à « orientaliser » les *leaders* du Moyen-Orient (de Nasser à Saddam Hussein) qui, eux aussi, ont souvent exagéré l'hostilité occidentale. Les mauvaises perceptions n'entraînent pas forcément des mauvais résultats ; les deux Grands se sont en partie mépris sur les intentions de l'Autre durant la détente, mais celle-ci a permis de limiter les tensions et de donner plus de prévisibilité à la politique étrangère.

À cause de convictions prédéterminées, la vérité devient aisément ce qu'on veut qu'elle soit. Dès lors, il existe fréquemment un excès de confiance des décideurs dans leur propre jugement. Il leur est difficile de reconnaître qu'ils se sont trompés, car cela remettrait en cause leurs convictions. De plus, ils prennent rarement au sérieux des convictions qu'ils ne partagent pas, notamment celles des adversaires. Or, comprendre ces convictions est indispensable pour interpréter et anticiper leurs actions. Comme la plupart des individus, le décideur est davantage sensible aux pertes qu'aux gains. Il intègre l'« effet domino » : une perte aura des répercussions en chaîne. Il y a ainsi la tentation de prendre de gros risques pour éviter une petite perte. Il faut donc être ferme par anticipation, à cause des conséquences possibles sur des événements ailleurs. C'est pour cela qu'il était difficile pour les Français d'abandonner l'Indochine (les communistes auraient pu progresser dans toute l'Asie du Sud-Est, l'Afrique du Nord aurait voulu secouer la dépendance coloniale comme le Vietnam, et la France aurait perdu son statut), puis pour les Américains d'abandonner le Sud Vietnam. Le décideur ne s'intéresse que rarement aux récepteurs des signaux qu'il veut envoyer, et peut se tromper sur leur interprétation. Les Américains ont, à tort, pensé que la menace nucléaire avait amené les Chinois à accepter de mettre fin à la guerre de Corée en 1953. En sens inverse, les décideurs et les bureaucraties ont tendance à surestimer leurs propres capacités à décoder les indices sur les intentions des autres, à voir des « signaux » en tout, et souvent à mal les interpréter.

La capacité à apprendre (le *learning*) est donc un vrai enjeu. Dans le domaine du renseignement, l'apprentissage et les « leçons tirées » expliquent pourquoi le succès intervient parfois après l'échec – ce

qui est souvent mis en avant pour éclaircir pourquoi il n'y a pas eu d'événement terroriste catastrophique aux États-Unis depuis le 11 septembre. Mais pour cela, les spécialistes conseillent aux *leaders* d'encourager leur entourage décisionnel à réfléchir aux raisons de l'échec, dans un environnement où ils ne craignent pas d'admettre leurs erreurs sans risquer leur emploi (voire leur vie). Le narcissisme, ainsi que la certitude d'avoir l'expérience et de savoir mieux que les autres, peut rendre aveugle et sourd. Les temps sont d'ailleurs à valoriser la modestie et le doute systématique dans l'analyse du renseignement, et à multiplier les hypothèses contre-intuitives qui permettent de penser « en dehors de la boîte ». Mais restent toutefois les questions de l'appétence du décideur pour le renseignement, sa volonté ou non d'en entendre ce qui ne rentre pas dans ses schémas cognitifs, et la réalité quotidienne de la décision dans l'incertitude, car fondée sur une information nécessairement incomplète et ambivalente.

Cela renvoie à la nature même du *leadership* de l'individu-acteur, qu'il soit à la tête d'un État, d'une organisation internationale, d'une grande entreprise ou d'une ONG. Le style de *leadership* est « scientifiquement » étudié depuis un siècle, mais il faudrait tenir compte de toute la littérature de conseil aux princes et de manuels du bon ambassadeur, lesquels ont fleuri à l'époque moderne. On distingue souvent le *leadership* de situation, capable de comprendre les tenants et aboutissants d'une situation donnée, du *leadership* de relations, centré sur les hommes, qu'il s'agisse d'être suivi (*leadership* charismatique) ou de créer un consensus. Une autre distinction est faite entre *leadership* transactionnel, qui négocie, avec une certaine flexibilité, recherche la solution optimale qui préserve les intérêts des parties

prenantes, et le *leadership* transformationnel, qui motive, stimule, crée de l'émulation, mais surtout cherche à transformer l'existant, à l'interne et sur la scène internationale. Le style de *leadership* entraîne certaines pathologies : l'équilibre est difficile entre intuition et efficacité d'une part, et consultation de points de vue différents, voire opposés au *leader*, d'autre part. Trop de réflexion mène à la procrastination, trop de hâte à des erreurs. Le « groupthink », comme lors de la guerre israélienne au Liban en 1982, est un effet de meute ou moutonnier, tandis que le « polythink » est cacophonie parce qu'il y a une trop grande diversité de voix dans l'entourage du *leader*.

Un facteur important dans la prise de décision est le souci de réputation, interne et international, qui semble prendre la place de l'honneur de l'Europe ancienne, et être un équivalent de la « face » en Asie, qui a obsédé tous les diplomates et militaires postés en l'Extrême-Orient. Depuis qu'à l'été 2013, le Président américain Obama n'a pas bombardé le régime syrien qui avait franchi, par l'utilisation d'armes chimiques, une ligne rouge définie par Washington, la réputation a été assimilée à la crédibilité, à l'égard des ennemis et des alliés. Il n'est pas sûr que ne pas mettre une menace à exécution nuise réellement à la crédibilité vis-à-vis de l'adversaire, car il y a une incertitude sur le coup suivant, qui peut même se manifester par une surréaction. À l'égard des alliés, cela peut provoquer un sentiment d'abandon, mais aussi relever de l'autre pathologie des alliances, à savoir la crainte d'être entraîné dans une aventure non voulue. Si l'alliance est solide et si le coût de la non-exécution n'est pas trop fort, il n'est pas certain que la crédibilité souffre. Vouloir sauvegarder sa crédibilité peut entraîner dans des aventures militaires ; c'est en se comparant à

Kennedy (qui lui-même avait en vue sa crédibilité personnelle lors de la crise de Cuba) que Johnson s'est enferré dans la guerre du Vietnam. La « stratégie du fou » de Nixon n'a pas été efficace, Moscou ne bougeant guère, mais elle a été destructrice au Vietnam et risquée pour le monde. Elle témoignait du narcissisme du président, de son impatience et de sa volonté de « sauver la face » par un retrait « honorable » du Vietnam.

Derrière la séparation souvent effectuée entre acteur rationnel et acteur irrationnel, acte raisonné et réaction émotionnelle, il semble désormais que cognition et affect ne peuvent être vraiment séparés, ce que la neurobiologie a confirmé. La rationalité pure ne serait qu'un fantasme, et il serait absurde de juger une décision selon son degré de déviation par rapport à une rationalité construite. Il n'empêche que la colère ou même l'inimitié contribuent au biais de perception, puisqu'elles empêchent souvent de tenir compte des arguments émis par une personne exécrée ou méprisée. Le manque d'empathie empêche de connaître son ennemi, et peut mener à mal juger ses intentions et à ne pas anticiper ses choix : ainsi de Staline à l'égard d'Hitler ou du *leader* nord-vietnamien Le Duan à l'égard des présidents américains. L'optimisme et le pessimisme à l'égard de la prolifération nucléaire, et à l'égard de la possibilité de dissuader un État qui a accédé au nucléaire, sont une variable importante pour comprendre le choix d'utiliser ou non des frappes préventives sur des installations nucléaires. Jacques Hymans a mis en valeur le « nationalisme oppositionnel » de certains *leaders* (qui mêle inquiétude à l'égard d'une menace extérieure et fierté d'avoir des capacités modernes pour y faire face) pour expliquer pourquoi certains pays se sont lancés dans des programmes nucléaires militaires.

L’humiliation, la frustration, la peur, la volonté de restaurer un statut ou un honneur, ou de réaffirmer des formes de masculinité constituent aujourd’hui pour les constructivistes une dimension importante des marches à la guerre, aux conflits civils et aux révolutions. La haine et le dégoût ne doivent pas être oubliés : en Indochine puis en Algérie, les « coloniaux » ont montré aux responsables parisiens (Marius Moutet puis Jacques Soustelle) les horreurs commises par les « rebelles », afin de créer un fossé insurmontable et de durcir les politiques de la métropole. Les témoignages se déversent pour montrer la barbarie d’un tyran dès qu’il devient un ennemi ou après qu’il a été abattu, comme pour Saddam Hussein ou Kadhafi. Désormais, la bascule se fait même nettement du côté de l’émotion, qui peut se présenter comme explication et comme excuse, puisqu’elle n’est pas une passion détestable nuisant à la raison mais une réalité incontournable qui permet le pire comme le meilleur. Elle n’est pas une excuse pour l’adversaire (l’impact des bombardements américains massifs de 1950-1953 pour la Corée du Nord, de la guerre Iran-Irak pour l’Iran), mais pour soi, lorsqu’il faut « comprendre » la réaction instantanée des États-Unis après le 11 septembre 2001, ou l’impact durable du génocide des Juifs sur la psyché des dirigeants israéliens.

Si la confiance a été érigée en vertu cardinale du capitalisme résilient, elle semble également être l’huile indispensable aux relations internationales. Le multilatéralisme et les institutions internationales assurent en partie cette fonction lubrifiante, facilitant les relations entre États aux puissances et aux valeurs différentes. Des processus spécifiques (*track-two*, mesures de confiance, de transparence ou de vérification) doivent permettre de bâtir un lien durable et de limiter les mauvaises perceptions. Le mensonge

en diplomatie, comme l'interprétation abusive d'un accord, peut créer des fossés durables. Mais la confiance et la défiance relèvent également de l'émotion. La défiance est difficile et parfois impossible à surmonter : le sourire et la main tendue de l'adversaire sont dès lors perçus comme des pièges, et prendre le moindre risque est considéré comme coûteux. La confiance se fonde souvent sur des liens interpersonnels. Roosevelt s'est efforcé de la créer avec Staline durant la seconde guerre mondiale. La force de la première impression, à partir du visage d'autrui souvent (c'est l'œuvre d'une partie très spécialisée du cerveau, FFA, *fusiform face area*), est durable ; il est bien difficile de changer ensuite, mais aussi de décoder de manière certaine les expressions faciales d'autrui. L'alchimie qui crée la confiance, voire l'amitié, est fort complexe. En 2001 en Slovénie, Bush regarde Poutine dans les yeux et voit son âme (« J'ai pu percevoir son âme : celle d'un homme profondément dévoué à son pays et aux intérêts de son pays », dira-t-il après leur première rencontre en 2001), et donc lui fait confiance. Il existe néanmoins de nombreux cas montrant que les contacts personnels ont permis de créer un climat de confiance, même en se parlant franchement, et ont abouti à dénouer des situations tendues depuis longtemps et qui semblaient sans issue (Wheeler, 2018). Les relations personnelles entre Reagan et Gorbatchev, Schultz et Chevardnadze, et des deux côtés du rideau de fer, ont eu un rôle certain dans la fin de la guerre froide. Notamment, la confiance permet de comprendre les contraintes de politique intérieure qui pèsent sur l'Autre, alors qu'elles sont traditionnellement minimisées. Néanmoins, la confiance reste toujours fragile, à la merci de faux pas et de blessures symboliques.

Les individus qui comptent à l'international

Ces réflexions sur les décideurs étatiques peuvent être transposées sur les multiples autres individus qui comptent dans les relations internationales. L'histoire de la « galaxie » onusienne montre que des secrétaires généraux ou des directeurs ont compté, pour promouvoir des idées et des politiques. La circulation des élites de l'international entre administrations, *think tanks*, missions dans des groupes de haut niveau, enseignement académique, voire fondations qu'ils ont créées ou entreprises dont ils ont facilité l'action, dessine des modes de pouvoir plus réticulaires que la simple hiérarchie d'autorité de la haute modernité. Le terme « gouvernance » permet de rendre compte de cette action transnationale, qui repose souvent sur des réseaux d'acteurs « socialisés ». De même, on considère souvent que tout individu concourt à l'action internationale par ses actions à impact international, par toutes ses formes de mobilité, provisoire ou définitive, par tous ses modes de consommation, par ses communications et ses relations, etc. Cette importance de l'anonymat, en situation de paix ou de conflit, a été mise en valeur dans la mondialisation récente, surtout lorsqu'il s'agit de réseaux de mobilisation ou d'expertise, et elle fascine désormais dans l'étude des réseaux terroristes.

Les historiens ont basculé leur regard vers les formes anciennes d'internationalisme et d'interactions transnationales, et vers l'individu-acteur hors des projecteurs traditionnels (Grosser, 2013). Les biographies d'ambassadeurs ou de vétérans de la diplomatie se sont multipliées, et on insiste sur le rôle d'individus qui ont eu une fonction importante dans les

politiques étrangères, tels que le *private secretary for Foreign Affairs to the Prime Minister* au Royaume-Uni, ou bien les conseillers juridiques des ministères des Affaires étrangères. Il apparaît qu'une partie des choix politiques sont contraints par les actions et les documentations produites par des niveaux intermédiaires des bureaucraties : il est difficile de comprendre le début de la guerre d'Indochine sans voir le rôle des colonels de la coloniale, sur place et à Paris. Aux États-Unis, les généraux à la tête de commandements de théâtre, en particulier du United States Central Command (Centcom, le Grand Moyen-Orient) et l'United States Pacific Command (Pacom), ont un vrai rôle diplomatique. Les hommes d'État utilisent des réseaux parallèles et des envoyés spéciaux qui court-circuitent parfois la bureaucratie installée, comme les réseaux Foccart en Afrique à l'époque du général de Gaulle. Le conseiller de sécurité nationale aux États-Unis a parfois eu un rôle majeur, qu'il s'agisse de Kissinger ou de Brzezinski, le premier s'efforçant sans cesse de contourner le Département d'État. Laurence Tubiana a tenu un rôle important dans la COP21 de Paris en 2015, à côté des ministres en place Laurent Fabius et Ségolène Royal. Les banquiers centraux sont considérés comme des acteurs majeurs : déjà pendant les années 1920, l'Américain Benjamin Strong et le Britannique Montagu Norman semblaient être, de par leurs relations et leurs activités, les maîtres du système financier international. L'affrontement entre le Britannique Keynes et l'Américain White à Bretton Woods en 1944 a pesé lourd sur l'ordre monétaire et financier d'après-guerre.

Les individus entrepreneurs de normes sont de plus en plus étudiés. On ne compte plus les travaux sur Henri Dunant, l'« inventeur » de la Croix-Rouge, sur Raphael Lemkin, dont le rôle fut fondamental dans la

rédaction de la Convention sur la prévention et la répression du génocide, et sur les individus qui ont construit la justice pénale internationale – jusqu'au procureur général de la Cour pénale internationale, Luis Moreno Ocampo, starifié avant de se voir cerné par nombre d'affaires. Certains de ces entrepreneurs sont des membres d'un gouvernement, tel William Hague, membre du Foreign Office de 2010 à 2014, sur la question les violences sexuelles dans les conflits. Des experts du monde académique ont aussi tenu des rôles importants (Lowenthal et Bertucci, 2014) : ainsi de Thomas Biersteker pour les sanctions ciblées ou du politiste John G. Ruggie pour le Global Compact des Nations unies. Des progrès dans le domaine de l'humanitaire et des droits de l'homme ont été poussés, après la grande guerre, par René Cassin pour les droits des anciens combattants, par Albert Thomas pour les droits sociaux des travailleurs, par Fridjof Nansen pour le statut des réfugiés, ou par Eglantyne Jebb pour les droits des enfants. Il est difficile de faire l'histoire de l'humanitaire et du droit d'ingérence sans suivre les biographies d'un Bernard Kouchner et d'un Rony Brauman. Des juristes vantent le rôle majeur de leurs collègues du début du siècle dernier, qui, en promouvant le pacte Briand-Kellogg de 1928, auraient œuvré à une révolution « copernicienne », à savoir rendre la guerre anormale, et même à la criminaliser.

Enfin, il existe un intérêt inépuisable pour les *super empowered individuals*. Il peut s'agir, dans le passé, des icônes de la révolution (Mao, Ho Chi Minh, Che Guevarra, Malcolm X), qui ont inspiré à travers le monde les mouvements de contestation ou de révolution durant les années 1960, ou bien des icônes de la non-violence (Gandhi, Martin Luther King, John Lennon), dont l'influence mondiale s'est manifestée de l'Afrique du Sud à l'Europe de l'Est communiste. La

méga-philanthropie ne fut pas toujours associée à un individu particulier, malgré les fondations américaines éponymes (Carnegie, Rockefeller, Ford) ; aujourd'hui pourtant, les hommes qui les dirigent sont à la fois considérés comme des héros et comme des menaces, comme Bill et Melinda Gates pour les questions de santé globale ou George Soros pour la démocratisation. Si les engagements des célébrités du *show-business* sont l'objet de nombreuses critiques, notamment celle de reproduire une situation coloniale en voulant « sauver » des victimes dans les pays du Sud, celles-ci ont, comme les grands philanthropes, des modes d'accès privilégiées à de nombreux chefs d'État et de gouvernement, et aux organisations internationales. Elles symbolisent un agenda (Angelina Jolie et les réfugiés, George Clooney et la question du Darfour, Leonardo Di Caprio et les questions environnementales), popularisent des idées (ainsi, celle de Jeffrey Sachs sur le développement, lui qui avait auparavant été le symbole des « théories de choc » hyperlibérales en Amérique latine et en Europe post-communiste), et créent des attentes pour les hommes politiques, par leur utilisation des réseaux sociaux (Grosser, 2013).

Bibliographie commentée

BRANDS Hal, INBODEN William, « Wisdom without tears. Statecraft and the uses of history », *Journal of Strategic Studies*, à paraître, 2018.

Un bilan d'une longue tradition de questionnement sur les usages de l'histoire et sur l'utilité des analogies historiques, autres qu'intuitives. Des universitaires ont proposé un « conseil historique » qui pourrait éclairer le président américain.

GROSSER Pierre, *Traiter avec le diable ? Les vrais enjeux de la diplomatie au XXI^e siècle*, Paris, Odile Jacob, 2013.

La première partie du livre est consacrée aux analogies historiques qui contraignent la décision, et la deuxième aux biais cognitifs qui

rendent difficiles tout dialogue et toute négociation avec un adversaire qui a été diabolisé.

JERVIS Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2017.
Le classique sur l'importance des biais cognitifs des décideurs, publié en 1976. Cette nouvelle édition comprend en introduction le bilan des nouvelles recherches sur le sujet et l'apport des sciences cognitives. Le bilan peut être complété par le dossier « Psychology and international politics », *International Organization* (2017, supplément).

LOWENTHAL Abraham F., BERTUCCI Mariano E. (eds), *Scholars, Policymakers, and International Affairs. Finding Common Cause*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 2014.
Ensemble d'études de cas montrant comment des personnalités du monde académique (chercheurs, professeurs) peuvent intégrer leurs idées dans l'agenda diplomatique international, et parfois être intégrées dans les processus de décision.

WHEELER Nicholas J., *Trusting Enemies. Interpersonal Relationships in International Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
Aboutissement d'un long programme de recherche, ponctué de publications, sur l'importance de la confiance dans la haute diplomatie, mais également pour résoudre les conflits.

Troisième partie

LES SECTEURS

Chapitre 14

Diplomatie économique, diplomatie d'entreprise

Laurence Badel

Mise sur le devant de la scène en France, en mai 2012, par le ministre des Affaires étrangères Laurent Fabius, qui en fait « une priorité pour la France » (Fabius, 2012), la diplomatie économique est un instrument de la politique extérieure des États qui s'est imposé à la fin du XIX^{e} siècle comme outil de projection de leur puissance dans le monde, dans le contexte de l'essor des rivalités impériales. Elle fait l'objet, pendant la première guerre mondiale, d'une réflexion et d'une pratique multilatérales relatives aux moyens d'œuvrer de manière concertée pour stabiliser les relations économiques et financières internationales au lendemain du conflit. Dans le premier cas, la

diplomatie économique désigne la mobilisation des acteurs publics, parapublics et privés, sous l'égide des pouvoirs publics, tant au niveau national, régional que local pour défendre les intérêts économiques nationaux en soutenant l'expansion commerciale et financière des entreprises nationales sur les marchés extérieurs et en promouvant l'attractivité du territoire national auprès des investisseurs étrangers. Elle relève d'une pratique bilatérale et exprime une approche oscillant entre le patriotisme et la guerre économiques. Dans le second cas, elle désigne une pratique de négociation multilatérale dans le domaine économique et financier et repose sur une approche coopérative des relations internationales. Notion fondamentalement ambivalente, la diplomatie économique porte en elle la démarche de la guerre et celle de la concertation économique. Comment concilier l'intérêt national avec la nécessaire régulation du marché mondial pour assurer la sécurité collective et la prospérité et, par conséquent, la stabilité du système international ? Les réponses apportées ont été tributaires de l'interdépendance croissante des économies, de la capacité des entreprises à affronter la concurrence internationale et des cultures diplomatiques nationales.

Le champ d'étude que constitue la diplomatie économique était tombé en relative déshérence durant les années 1980. Sous l'effet du « tournant culturel » qui imprimait sa marque sur le choix de nouveaux objets et promouvait des approches s'opposant aux lectures réalistes de la scène internationale, elle était doublement condamnée. L'économie qui avait saturé les débats historiographiques pendant les années 1960 et 1970 s'effaçait comme objet d'étude. La diplomatie, qui exprimait l'essence de la souveraineté étatique, était observée de loin et avec dédain. En France, seuls les anciens praticiens traitaient encore de la diplomatie

économique (Carron de La Carrière, 1998). Seuls, ou presque, au cours des années 1980, respectivement dans le domaine historique et dans celui de l'économie politique internationale, les livres de Marc Trachtenberg (1980) et Georges-Henri Soutou (1989), et celui de Susan Strange (1988), développaient une réflexion forte et inédite. Le premier révisait la conception d'une diplomatie économique française mue par la vengeance contre l'Allemagne, le second soulignait, entre autres, l'importance des premières conférences économiques interalliées dans la construction du nouvel ordre mondial. Susan Strange analysait la mutation de la relation des entreprises et des États dans la phase nouvelle de la mondialisation marquée par la dérégulation et l'essor des investissements à l'étranger. Depuis les années 2000, les études se multiplient, portant à la fois sur l'essor de la diplomatie économique multilatérale dans l'entre-deux-guerres (Fink, Frohn et Heideking, 2002) et sa diversification à partir des années 1970 (Woolcock et Bayne, 2007 ; Mourlon-Druol, Romero, 2014), sur l'arme et la sanction économiques (Dobson, 2012 ; Zhang, 2014) et sur la politique de pénétration des marchés en développement que la diplomatie économique des États a constituée en temps de guerre froide (Bagnato, 2003 ; Lorenzini, 2003 ; Badel, 2010). Enfin, la question de l'autonomie des acteurs économiques vis-à-vis des acteurs publics, au cœur de la réflexion historique dans les décennies 1960 et 1970, a été renouvelée par les chercheurs en *diplomatic studies* et en *international management* ou *international business studies* qui, dans la foulée d'un article fondateur de Susan Strange (1992), développent les notions de diplomatie d'entreprise (*corporate diplomacy*), de diplomatie des affaires (*business diplomacy*) (Muldoon, 2005 ; Saner et Yiu, 2008 ; Ruël

et Wolters, 2016) et de « multilatéralisme privé » (*private multilateralism*) (Harvie, Kimura et Lee, 2005). Parler de diplomatie économique n'épuise pas, au début du XXIe siècle, la variété des relations existant entre les acteurs économiques privés et les acteurs publics, et la notion de diplomatie d'entreprise s'impose dorénavant à parts égales.

Structurée progressivement par les grandes puissances européennes, rejointes par le Japon et les États-Unis, à la fin du XIXe siècle, la diplomatie économique est à la fois l'un des instruments de la domination impériale en Orient, en Extrême-Orient et en Afrique, de la pénétration des marchés nouvellement indépendants d'Amérique centrale et du Sud, et un outil d'affirmation des petits États européens dans un monde concurrentiel. L'affermissement de la diplomatie économique multilatérale autour de la première guerre mondiale confirme l'interdépendance accrue des économies et des sociétés enclenchée lors de la première phase de la mondialisation contemporaine pendant les années 1860, la diversification des objets de la négociation et l'imbrication fondamentale des questions économiques avec les enjeux culturels, sociaux et stratégiques. La diplomatie économique devient un outil à la main de certains États en développement à la fin des années 1960, ou émergents dans les décennies 1990 et 2000, qui tentent, toujours, de trouver une place dans une architecture internationale construite après 1945 par les puissances alliées. S'affirmant par des politiques réalistes où la recherche de richesses coïncide avec la volonté de puissance, les pays émergents ont obligé les États développés à repenser leur propre approche de la diplomatie économique. L'étude de cette dernière est celle d'un marqueur essentiel pour réfléchir aux

nouvelles hiérarchies de la puissance qui ne correspondent pas toujours à celles héritées de l'après-seconde guerre mondiale.

Un outil économique et financier de domination

La diplomatie économique, voire la diplomatie tout court, naît comme diplomatie commerciale : ainsi à Venise où les premiers représentants de la République ont été des consuls investis de fonctions commerciales et administratives. Elle a commencé à se structurer avec l'étatisation progressive de la fonction consulaire qui débute à partir du milieu du XVII^{e} siècle en Angleterre et en France. Traités de commerce puis accords financiers et conventions monétaires scandent l'intensification des relations économiques et financières internationales tant entre les États occidentaux qu'entre ces États et ceux placés sous leur domination (Empire ottoman, États asiatiques et sud-américains). Dans le contexte de la première mondialisation de l'époque contemporaine marquée par la révolution technologique des transports et des télécommunications, ainsi que par des migrations humaines et une circulation des capitaux sans précédent, les États européens construisent les premières structures publiques destinées à mettre en œuvre leur diplomatie économique.

Elle peut être définie, à partir des années 1880, comme un dispositif public au service de la collecte de l'information sur les marchés extérieurs, de la négociation d'accords tarifaires, de l'encouragement aux investissements directs à l'étranger et de la promotion des intérêts nationaux. Les réseaux d'agents locaux publics (consulats), parapublics ou privés

(chambres de commerce et d'industrie, chambres de commerce à l'étranger, associations patronales) apparaissent insuffisants et les États entreprennent une première rationalisation du dispositif. Dans l'ensemble des pays européens, ils spécialisent progressivement certains consuls dans leur seule mission commerciale, puis créent un poste nouveau au sein des ambassades : celui d'attaché commercial. En Grande-Bretagne, le premier attaché commercial britannique est l'ancien consul général en Westphalie : il est nommé à Berlin en 1880 avec compétence sur l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie. En France, la loi du 7 décembre 1908 crée six emplois d'attachés commerciaux. Pour les petits États européens, neutres pour certains (la Suède, la Suisse), une diplomatie commerciale active, conduite par les consuls, est un moyen de s'affirmer sur la scène internationale pour pallier l'absence d'une politique de puissance. Le réseau consulaire de l'Union suédo-norvégienne (1814-1905) connaît ainsi une expansion notable dans la seconde partie du XIX^{e} siècle. Avant la première guerre mondiale, deux États extra-européens (le Japon et les États-Unis) gagnent leurs galons de puissance régionale grâce à une diplomatie économique active. Sous les présidences Roosevelt et Taft, les États-Unis d'Amérique inaugurent la « diplomatie du dollar », une politique d'investissement dans les pays économiquement plus faibles de l'Amérique centrale. L'île de Saint-Domingue a été un laboratoire des méthodes de réforme des États-Unis pour restaurer les finances défaillantes d'États étrangers : le Département d'État travailla étroitement avec des économistes et des banquiers (Rosenberg, 2003). Le schéma, théorisé pour la France, d'un « triptyque finance-industrie-diplomatie » (Thobie, 1974) affermi à la fin du siècle,

peut être étendu à la pratique des autres puissances européennes, avec des modulations liées à la place reconnue à l'État dans le traitement des affaires économiques.

La première guerre mondiale accentue la relation établie entre milieux d'affaires et États au service de l'effort de guerre et de la formulation de buts de guerre économiques (Soutou, 1989). Dans la mesure où les ministères des Affaires étrangères n'ont pas forgé de services dédiés à l'expansion économique extérieure avant les années 1920, ce sont les ministères du Commerce ou des Finances qui développent et renforcent, pendant la première guerre mondiale, leur vocation d'acteur international. Au sortir de celle-ci, les Affaires étrangères sont maintenant obligées de créer de véritables services en charge des questions économiques, tels en 1919 la sous-direction des Relations commerciales en France, le bureau du Commerce extérieur (*Außenhandelsstelle*) en Allemagne, devenu un département autonome dès juillet 1920, ou de créer des structures hybrides comme, en 1917, le Departement of Overseas Trade, rattaché au Foreign Office et au Board of Trade, au Royaume-Uni. Les réseaux extérieurs s'étoffent (on dénombre une cinquantaine d'attachés commerciaux français vers 1930). Les États mettent aussi en place des systèmes d'assurance-crédit destinés à couvrir le risque politique pris par les exportateurs sur les marchés extérieurs (Grande-Bretagne, 1919 ; Belgique, 1921 ; Danemark, 1922 ; Pays-Bas, 1923 ; Allemagne, 1926 ; Italie, 1927 ; France, 1928) (Badel, 2010). Stoppés dans leurs ambitions hégémoniques, le Japon et l'Allemagne se redressent en affermissant une diplomatie économique dynamique, le premier *via* le renforcement de ses grands *zaibatsu* (Mitsui, Mitsubishi, etc.), conglomérats d'entreprises proches

des partis politiques, la seconde portée par une industrie cartellisée et des grands patrons (Hugo Stinnes, Walther Rathenau) convaincus que l'interdépendance des économies conduira les Alliés à admettre la révision du Traité de Versailles. En donnant à la monnaie une place nouvelle et centrale dans les relations internationales, la guerre met aussi les États-Unis, devenus créanciers des Alliés, en position d'étendre la diplomatie du dollar à l'Europe en pesant sur sa reconstruction *via* l'adoption du plan Dawes (1924) qui lie le remboursement des dettes de guerre dues par leurs Alliés à la reprise du versement des réparations dues par l'Allemagne à ceux-ci. Enfin, la guerre fait prendre conscience du caractère vital des ressources en matières premières et, parmi celles-ci, le pétrole va occuper aux XX^e^ et XXI^e^ siècles une place particulière en raison de son caractère stratégique. L'usage qu'en font les pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) en 1973 souligne la dimension coercitive, voire punitive, que peut avoir la diplomatie économique. Les sanctions sont de fait de divers types : le blocus, le *boycott*, l'embargo (Dobson, 2012). Le XX^e^ siècle est marqué par des exemples majeurs en la matière : arme du blocus employée par l'Entente contre les Empires centraux dès 1915, contre l'URSS à Berlin en 1948-1949, contre Cuba par les États-Unis en 1962 ; embargo sur les exportations de matériel stratégique vers les pays communistes et la Chine pendant toute la guerre froide avec la création du Cocom (Coordinating Committee for Multilateral Export Controls – 1949-1994) et du China Committee (Chincom) établi en 1952 (Cain, 2007 ; Zhang, 2014). Le *boycott* est une arme fréquemment utilisée par les producteurs de matières premières : ce fut le cas en 1956 (crise de Suez) et en 1967 (guerre des six jours)

lorsque les gouvernements des pays arabes producteurs ont institué un *boycott* des pays agresseurs.

Après 1945, les dispositifs publics se renforcent dans de nombreux pays – la France crée même en 1950 un nouveau corps de fonctionnaires, le corps de l'Expansion économique –, encore favorisés par l'intensification des politiques d'aide au développement durant les années 1960. Ces politiques sont très ambivalentes : l'aide est souvent une aide « liée ». Les dons et les prêts, d'origine publique ou bénéficiant d'un soutien public, servent à financer des achats de biens et de services dans le seul pays donneur ou dans un groupe de pays qui ne comprend pas la quasi-totalité des pays bénéficiaires de l'aide. Les États intègrent les instruments de l'aide au développement dans une stratégie globale d'expansion économique nationale, destinée à assurer la croissance, l'équilibre de la balance des paiements, et aussi, à partir de 1973, l'emploi. Ainsi, les politiques d'aide au développement ont eu des motivations complexes mêlant la solidarité internationale et la préoccupation de sortir les sociétés du Sud de la misère, mais aussi l'objectif de vendre à l'étranger à la fois des produits industriels, des savoir-faire techniques, et d'assurer ainsi l'influence, voire la domination, du pays créditeur (Badel, 2010). Cela a été particulièrement vrai des deux Allemagnes après 1945 (Lorenzini, 2003).

Un outil de la gouvernance mondiale : les enceintes multilatérales de la diplomatie économique

La pratique de la coopération multilatérale prend son essor au cours des années 1860. La monnaie et la douane étant deux prérogatives régaliennes, la politique monétaire et la politique commerciale sont historiquement deux grands domaines à la main des États européens et des lieux privilégiés de la concertation intergouvernementale. Les relations monétaires internationales ont fait l'objet d'une coopération multilatérale qui débute en 1865, année de la création de l'Union monétaire latine (Thiemeyer, 2009). La première guerre mondiale favorise la naissance d'une coopération économique interalliée appelée à se poursuivre dans l'après-guerre, au sein de la Société des nations (Soutou, 1989). Les questions monétaires deviennent l'un des domaines centraux de la coopération entre l'Europe et les États-Unis. La conférence de Gênes, en 1922, s'inscrit dans cette continuité en refondant le système monétaire international (Fink *et al.*, 2002). Pour faciliter le retour aux parités fixes et économiser les réserves d'or mondial, le *Gold exchange standard* est substitué à l'ancien *Gold standard*. La crise économique, née en octobre 1929, et l'impossibilité de trouver une solution globale lors des négociations de la conférence économique de Londres, en juillet 1933, marquent les limites de cette dynamique qui se brise sur la résistance des intérêts nationaux, à commencer par ceux des États-unis, et le repli sur des marchés protégés.

La coopération intergouvernementale a aussi pour objectif de favoriser les échanges commerciaux et les investissements : c'est le cas de la conférence économique internationale de Genève de 1927, restée dans les mémoires, au lendemain des guerres douanières qui avaient marqué la fin du siècle précédent, comme l'apogée des efforts libre-

échangistes des années 1920. À partir d'octobre 1947, le General Agreement on Trade and Tariffs (GATT) devient le cadre des négociations commerciales internationales, et en particulier de l'affrontement des États-Unis et de la Communauté économique européenne sur la question de la libéralisation des échanges (*Dillon round*, *Kennedy round*, *Tokyo round*, *Uruguay round*). Le réengagement politique des États se marque par la multiplication des réunions ministérielles et des rencontres de chefs d'État et de gouvernement : naissance du Conseil européen en 1974 et du G6 en 1975, devenu G7 en 1976, puis G8 en 1998, à la suite de l'entrée du Canada, puis de la Russie, aux côtés des États fondateurs : Allemagne, États-Unis, France, Italie, Japon et Royaume-Uni (Mourlon-Druol et Romero, 2014). Les États s'entendent aussi pour réguler l'emploi des crédits à l'exportation et signent en 1978, dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), un premier Arrangement relatif à des lignes directrices pour les crédits à l'exportation bénéficiant d'un soutien public (*Arrangement on guidelines for officially supported export credits*). La Communauté économique européenne est une enceinte régionale de négociation où la Commission européenne dispose de pouvoirs spécifiques pour faire respecter la libre concurrence. Le règlement n° 17 de 1962, dit règlement 17/6214, impose la notification à la Commission de tous les accords entre les entreprises pouvant affecter les échanges entre les pays dans le marché commun (Warlouzet, 2016). Il est au fondement du renforcement de la politique de la concurrence pendant les années 1980.

À partir de la naissance de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, la diplomatie

économique multilatérale est marquée par la diversification des objets de la négociation (normes environnementales, sociales, etc.) dans la continuité du premier élargissement de ces objets (technologiques, sanitaires, etc.), effectué à partir du milieu du XIX^e siècle, par la participation des États anciennement communistes, l'affirmation des États émergents, et par la redéfinition de la relation entre des États et les acteurs privés. D'autres enceintes intergouvernementales sont apparues à la faveur de l'essor des dialogues interrégionaux durant les années 1990 et des négociations d'accords de libre-échange : l'Union européenne a ainsi établi des cadres de dialogues privilégiés avec les États-Unis, le Canada, les pays latino-américains et les pays asiatiques. L'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) structure depuis 1989 la relation entre les États riverains du Pacifique. Autre évolution sensible : devant la fonte de leurs ressources financières, les États recherchent la participation des acteurs privés (banques, ONG) et intègrent de plus en plus leurs représentants dans les délégations pour les conférences internationales. D'autre part, si les ONG peuvent organiser des contre-manifestations lors des négociations internationales comme ce fut le cas à Seattle en 1999, elles sont, parallèlement, associées aux négociations onusiennes sur l'environnement ou de la Banque mondiale sur le développement. En outre, les milieux d'affaires créent leurs propres enceintes de négociations parallèles : Transatlantic Business Dialogue (TABD), Asia-Europe Business Forum (AEBF), etc. (Badel, 2013). Le mode de négociation fait aussi l'objet d'une demande accrue de transparence : le 9 octobre 2014 est intervenue la déclassification du mandat de négociation du traité

transatlantique confié à la Commission européenne en 2013.

Les négociations cherchent également à « délier » la question de l'aide aux pays pauvres. Les dons ou les prêts du secteur public, destinés à soutenir le développement des pays récipiendaires du tiers-monde, sont soumis à l'obtention des marchés par les entreprises du pays donateur ou d'un petit groupe de pays donateurs. Les signataires de l'Arrangement de 1978 acceptent en 1991 un cadre réglementaire, nommé les Règles d'Helsinki : elles restreignent de façon drastique l'utilisation des crédits d'aide liée. Par la suite, durant les années 1990, la question du déliement de l'aide est au centre des discussions entre les pays de l'OCDE. Au terme de débats engagés en 1998, l'OCDE fait admettre en 2001 la nécessité de progresser vers la fin du mécanisme de l'aide liée, dans le cadre de la passation de marchés, par une Recommandation sur le déliement de l'aide publique au développement aux pays les moins avancés (*DAC recommendation on untying ODA to the least developed countries and heavily indebted poor countries*). On estime qu'entre 1999-2001 et 2008, le pourcentage de l'aide bilatérale non liée est progressivement passé de 46 % à 82 %. Toutefois, le débat est relancé au cours des années 2010 autour de l'idée d'une aide déliée, assortie néanmoins d'un faible degré de concessionnalité pour soutenir le financement à long terme des infrastructures.

La diplomatie économique des émergents

Les pays non occidentaux ont, à l'exception du Japon, développé de manière plus récente les outils de

promotion de leur diplomatie économique. Le choc pétrolier de 1973 a conduit le gouvernement indien à structurer une diplomatie économique, tournée vers le Golfe persique et reposant sur l'envoi d'experts et de techniciens indiens bien formés (Rana, 2007). Après 1978, la Chine fait reposer son intégration et son affirmation dans la communauté internationale sur une diplomatie économique active. Elle est, comme le Japon, un bailleur d'aide au développement et un grand investisseur tant régional que mondial. Elle accède à l'OMC en 2001.

Durant les années 2000, le réalisme de fond des pays émergents va de pair avec la mobilisation de pratiques novatrices en matière de diplomatie publique et de *nation branding* destinées à soutenir leur expansion économique à l'étranger. La démocratisation des relations internationales oblige en effet tous les États, y compris autoritaires, à mettre en place des structures en charge de leur diplomatie publique, à développer des partenariats public-privé et à les appliquer, non seulement à leurs relations culturelles, mais encore à leurs relations économiques. À la suite des sanctions économiques prises par les États-Unis, l'Allemagne et le Japon contre l'Inde en raison de ses essais nucléaires en mai 1998, la Confederation of Indian Industry et le ministère indien du Commerce créent un India Brand Equity Fund pour aider les entreprises indiennes à construire leur image de marque à l'étranger, et le gouvernement indien institue en 2006 une Public Diplomacy Division au sein du ministère des Affaires étrangères, qui orchestre, avec le ministère du Tourisme, des campagnes publicitaires assez spectaculaires (Rana, 2007). La stratégie économique de la Chine se double, elle aussi, d'une diplomatie d'influence qui repose depuis 2004 sur le réseau des

instituts Confucius. C’est également le cas de la Russie et de la Turquie.

L’affirmation de la diplomatie économique des émergents correspond à une phase d’intensification des relations interrégionales. La structuration des dispositifs nationaux se double d’une diplomatie économique multilatérale foisonnante dont deux enceintes principales sont le Trans Pacific Partnership (TPP) lancé en 2008 entre douze États, dont les États-Unis mais pas la Chine, et l’Asian Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), établi en 2012 entre seize pays membres, dont la Chine mais pas les États-Unis. L’Afrique du Sud ne partait pas de rien au moment de l’arrivée au pouvoir de l’African National Congress (ANC) en 1994. L’Afrikaanse Handelsinstituut avait été créé en 1942 pour lutter contre la prédominance britannique sur le monde des affaires (Pfister, 2005). La rapide libéralisation du commerce au cours des années 1990 va de pair avec un engagement multilatéral illustré par le Programme du millénaire pour le redressement de l’Afrique présenté par le président sud-africain Thabo Mbeki au forum de Davos de 2001, l’une des sources de la Nouvelle initiative africaine (NIA) adoptée par le Sommet de l’organisation de l’Union africaine de Lusaka en 2001, et rebaptisée Nepad, New Partnership for Africa’s Development. Parallèlement, un accord-cadre a été signé en 2000 par l’Afrique du Sud et le Marché commun du Sud (Mercosur), et a débouché sur l’accord commercial préférentiel signé en 2008 entre le Mercosur et la Southern African Custom Union (SACU), l’Union douanière d’Afrique australe.

Souvent mus par des contraintes budgétaires internes, les États occidentaux ont aussi dû s’adapter à l’apparition de ces concurrents nouveaux et modifier leur propre stratégie en conséquence. Ils peuvent

franchir un nouveau palier en recourant à des consultants pour construire l'image de marque (*nation-branding*) du pays. Il ne s'agit plus tant de promouvoir un pays que de le « vendre » aux touristes, aux investisseurs étrangers, aux industriels, pratique qui, en réalité, s'enracine dans le XIX^{e} siècle . Enfin, les dispositifs publics sont restructurés pendant les années 1990 et 2000, et certains, comme la France, achèvent une mue difficile et lente. Membre du groupe des sept grands pays industrialisés (G7), le Canada a été un pays pionnier en la matière. En 1993, le ministère des Affaires étrangères prend le nom de Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT), rebaptisé en juin 2013 Department of Foreign Affairs, Trade and Development (DFATD), puis en novembre 2015, Global Affairs Canada, par le gouvernement de Justin Trudeau. Le Canada a, en outre, une diplomatie économique multilatérale très active, tant dans le domaine de l'aide au développement que dans le domaine commercial. Il est le pays du G8 disposant d'un accès préférentiel aux marchés des États-Unis (North American Free Trade Agreement – Nafta –, décembre 1992) et, depuis peu, de l'Union européenne. L'accord de libre-échange avec l'UE a été ratifié en octobre 2016 : Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) et approuvé par le Parlement européen en février 2017.

Durant les années 2000, de grandes agences voient le jour et incarnent la diplomatie économique « New Look » de nombreux États post-modernes ou émergents. Le gouvernement Blair crée en mai 1999 un nouvel organisme qui a centralisé les fonctions de la diplomatie commerciale jusque-là dispersées entre plusieurs agences : récolter l'information, promouvoir les produits britanniques et développer les contacts

dans les pays d'accueil. Dépendant conjointement du Foreign and Commonwealth Office et du Department of Trade and Industry, cet organisme (British Trade International – BTI) comprenait deux parties : Trade Partners UK, pour la diplomatie commerciale, et Invest UK, pour les investissements étrangers. En 2003, ces deux départements internes ont fusionné et le BTI a pris le nom de UK Trade and Investment (UKTI) (Lee, 2004). En Allemagne, la Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing, ou encore GTAI (Germany Trade and Invest MBH), est instituée en 2009 afin d'assurer : le « marketing de l'Allemagne en tant que site économique, d'investissement et de technologie, y compris l'acquisition active d'investisseurs (marketing de lieu d'implantation) ainsi que l'assistance aux entreprises étrangères souhaitant étendre leurs activités au marché allemand et aux entreprises allemandes orientées vers l'exportation lors de la conquête de marchés étrangers[1] ». Les restructurations en Autriche donnent naissance à Außenwirtschaft Austria en 2012. En rattachant le commerce extérieur et le tourisme à son ministère en avril 2014, en parachevant le mouvement de fusion, engagé vingt ans plus tôt, des différents organismes en charge du commerce extérieur et des investissements étrangers, Laurent Fabius a normalisé le dispositif français de diplomatie économique (Badel, 2010). L'agence Business France naît le 1er janvier 2015 de la fusion d'Ubifrance (2003) et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII, 2001) avec pour objectif de soutenir l'internationalisation des petites et moyennes entreprises françaises et d'attirer les entreprises étrangères sur le sol national. La Brazilian Trade and Investment Promotion Agency (Apex-Brazil) voit le jour en 2003, l'Agence marocaine

de développement des investissements et des exportations (AMDIE) en décembre 2017.

Le cas de la Belgique rappelle enfin que la diplomatie économique n'a jamais été uniquement une affaire d'États mais qu'elle a pu être orchestrée à une échelle infra-nationale. Ce fut le cas au XIX^e^ siècle avec les missions des chambres de commerce, des villes hanséatiques ou des *Länder* allemands. La Belgique n'a jamais eu de ministère du Commerce extérieur (à la différence de la France qui en crée un au milieu des années 1970), et ce domaine a toujours été du ressort du ministère des Affaires étrangères. Mais ce sont surtout les régions (Flandres, Wallonie, Bruxelles) qui sont compétentes en matière de diplomatie commerciale. Elles ont créé au début des années 1990 leurs propres agences de promotion des exportations : l'Agence wallonne à l'exportation aux investissements étrangers (AWEX), Bruxelles Invest & Export (BIE) et Flanders Investment & Trade (FIT). Chacune peut s'appuyer sur un réseau d'attachés économiques et commerciaux comme sur le réseau des ambassades belges dans le monde (Coolsaet, 2004). Le gouvernement fédéral garde la main sur la politique commerciale multilatérale.

Diplomatie d'entreprise *versus* diplomatie économique : une histoire à mettre en perspective

En raison du constat de la forte augmentation des investissements directs à l'étranger (IDE) pendant les années 1990, beaucoup d'études estiment que l'entrée des entreprises multinationales dans l'arène

diplomatique s’effectue dans cette décennie-là afin de tenir compte des diverses lois et règlements locaux, nationaux ou internationaux et, surtout, de traiter avec les États ou les collectivités territoriales où elles souhaitent s’implanter et de répliquer à des ONG très incisives. En d’autres termes, elles doivent répondre à une contrainte double : obtenir le soutien des pouvoirs publics et faire en sorte que leur implantation soit perçue comme légitime par le grand public. Elles doivent aussi souvent répondre d’actions qui suscitent des mouvements transnationaux de réprobation comme les activités du groupe Total en Birmanie au début des années 2000 ou le *Volkswagengate* de 2015.

Dans ce contexte, les grandes entreprises créent des services, directions ou départements aux intitulés variables : relations institutionnelles, relations publiques, etc., qui sont en charge de la « diplomatie d’entreprise » et leur permettent en particulier d’intervenir dans deux grands domaines : le sociétal et l’environnemental. La page d’accueil du site internet du groupe pétrolier Total proclame ainsi en 2016 son engagement pour « protéger les personnes, répondre aux défis environnementaux, contribuer à un développement partagé », et invite à prendre connaissance des trois valeurs fondatrices de l’« éthique » du groupe : « respect, responsabilité, exemplarité ». Total édite aussi un code de conduite en dix-neuf langues sur lequel veille, depuis 2001, un comité d’éthique. De manière similaire, la page d’accueil de l’entreprise de communication et de divertissement Vivendi affiche sa « responsabilité sociétale » et permet de télécharger le « Cahier des indicateurs extra-financiers » où se trouvent exposées les relations avec les partenaires.

Ces entreprises semblent donc inaugurer des pratiques nouvelles en mettant en place des structures

de représentation spécifiques, que ni les services de communication internes, ni les services de marketing ou de publicité ne pouvaient réellement assurer (Muldoon, 2005). Deux concepts nouveaux viennent les désigner, parfois distingués, parfois utilisés de manière interchangeable (c'est le cas chez Ruël et Wolters, 2016). La notion de *corporate diplomacy* s'applique au processus visant à renforcer la cohésion interne de l'entreprise. Elle met en jeu la capacité du dirigeant d'entreprise à maîtriser tant la culture globale de l'entreprise que celle de la filiale qu'il dirige dans un pays donné, et les autres cultures qui imprègnent aussi la culture de l'entreprise. La seconde, *business diplomacy*, recouvre les relations de la firme avec ses partenaires extérieurs (Saner et Yiu, 2008). De nombreuses multinationales emploient, aujourd'hui, des diplomates à ce type de poste. C'est le cas aux États-Unis ; ça l'est aussi en France. Ambassadeur à Athènes, Christophe Farnaud est mis en disponibilité de 2012 à 2016 pour assumer la fonction de vice-président des relations internationales pour le groupe Thalès avant de prendre la tête de l'ambassade de France à Pretoria. Sylvie Forbin, entrée au Quai d'Orsay en 1983, est nommée vice-présidente des affaires institutionnelles et européennes de Vivendi en 2001 avant de devenir en juillet 2016 directrice générale du secteur culture et industries créatives de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI). Le rôle de ces « diplomates d'entreprise » ne peut être réduit à un rôle de représentation de l'entreprise auprès des pouvoirs publics et des entrepreneurs locaux (Lucas, 2012). Il oscille entre communication d'influence, *lobbying*, collecte d'une information stratégique et action culturelle au sens large.

Pour autant, l'adaptation des grandes entreprises aux évolutions internationales et sociétales, leur

comportement de « *firms as diplomats* » (Strange, 1988) doivent être mis en perspective à l'aune des premiers travaux historiques de fond dont on commence à disposer. La Compagnie française des pétroles (CFP), futur Total, a été l'avant-garde de l'État français dans un Golfe persique encore sous domination britannique et a tenu un rôle de diplomate informel non seulement en soutenant l'essor des exportations françaises dans la région mais aussi en y exerçant une action culturelle, développée à partir de 1954 par un ingénieur civil des Mines, Jean Rondot – qui a le titre de « représentant de la CFP dans les États du Levant » (Wursthorn, 2017). Son poste est institutionnalisé lors de sa reprise en 1958 par François de Laboulaye, diplomate de carrière qui crée un département des relations extérieures au sein de l'entreprise. En 1970, l'ancien ambassadeur de France à Séoul, Roger Chambard, devient directeur du service de l'information et des relations publiques de Pechiney-Ugine-Kuhlmann, dans une décennie où le groupe s'affirme comme l'un des deux principaux investisseurs français, avec Rhône-Poulenc, en Corée du Sud (Fauvet, 2016). Les associations patronales ont pu aussi assurer une fonction de représentation et de négociation. C'est le cas du Conseil national du patronat français, créé en 1945. En Allemagne de l'Ouest, le Comité de l'Est de l'économie allemande (Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft) créé à l'automne 1952 (Jüngerkes, 2012) tint un rôle central pour nouer des relations avec les États communistes d'Europe orientale et d'Asie avec lesquels la RFA n'entretenait aucune relation diplomatique officielle. Il conclut le premier traité commercial avec la République populaire de Chine en 1957, quinze ans avant l'établissement des relations diplomatiques entre les deux États (Jüngerkes, 2012). Lorsque les États-Unis interdisent au Japon, entre 1945

et 1952, de nommer à l'étranger des diplomates, ce sont les membres des *zaikai*, les syndicats patronaux – parmi lesquels le Keidanren créé en 1946 joue, jusqu'à nos jours, un rôle crucial – qui se substituent aux diplomates pour conduire la reprise des relations économiques extérieures et tiennent un rôle dans la négociation du traité de San Francisco de 1951 (Bryant, 1975). Ainsi, bien avant les années 1990, les entreprises ont mis en place structures et individus destinés à développer des canaux de représentation, d'information, de négociation et de promotion des intérêts nationaux soit pour servir de palliatif à une fonction que l'État ne pouvait remplir structurellement ou ne voulait tenir politiquement, soit pour promouvoir leurs propres intérêts.

La question qui se pose est celle du conflit potentiel entre les objectifs poursuivis par cette diplomatie d'entreprise et ceux de l'État dont l'entreprise est originaire, par les pressions exercées sur la puissance publique pour obtenir une mise à l'agenda de la négociation des objets servant les intérêts de l'entreprise aux dépens de ceux des États. Les débats qui entourent, durant les années 2010, la négociation du « Traité transatlantique » (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) engagée en juin 2013 entre l'Union européenne et les États-Unis, sont un bon exemple de la complexité qui préside aux négociations économiques du début du XXI^{e} siècle. C'est à la demande du département du Commerce des États-Unis et de la Commission européenne que plusieurs dirigeants d'entreprises – Allaire (Xerox), Trotman (Ford), Mead (Tenneco), Luke (Westvaco), Hudson (AMP Incorporated), Murphy (Dresser Industries), Strube (BASF), Sutherland (Goldman Sachs International), etc. – acceptèrent en 1995 de participer

à la constitution du Dialogue transatlantique des entrepreneurs (Transatlantic Business Dialogue – TABD) qui constitua un des principaux forums d'élaboration du TTIP. Ce dialogue entre entreprises américaines et européennes s'inscrit aujourd'hui au sein d'une instance plus large, le TABC (Transatlantic Business Council), issu de la fusion en 2013 du TABD et du EABC (European-American Business Council). Cette forme renouvelée de partenariat « public-privé » est un nouvel exemple permettant d'explorer la notion de « multilatéralisme privé » et ses limites tant la porosité des sphères est patente.

*

Traiter de la diplomatie économique requiert donc de ne pas se laisser enfermer dans une vision compartimentée de l'action extérieure. En ce début de XXI^e siècle, la diplomatie économique participe étroitement d'une diplomatie publique comme d'une vision stratégique des relations internationales. Davantage peut-être que dans d'autres domaines de l'action extérieure, la question de l'indépendance des acteurs privés par rapport aux acteurs publics est discutée avec une vigueur renouvelée au début des années 2000, et elle alimente le débat sur les « méfaits » de « la » mondialisation. Elle induit une réflexion sur la conduite éventuelle d'une diplomatie économique sans diplomate.

Bibliographie commentée

BADEL Laurence, *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010.

Ouvrage de référence sur la diplomatie économique de la France au XX^e siècle jusqu'à l'orée des réformes parachevées par Laurent Fabius entre 2012 et 2016. Il analyse la difficile coordination de ses acteurs publics, parapublics et privés, les mécanismes de financement et de garantie des exportations pour favoriser l'internationalisation des entreprises françaises et met en lumière les enjeux politiques et culturels de pratiques inscrites dans le contexte particulier de la guerre froide et de l'émergence de nouveaux marchés en développement.

CARRON DE LA CARRIÈRE Guy, *La Diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, Paris, Economica, 1998.

Écrit par l'ancien directeur adjoint des relations économiques extérieures et ancien directeur du Centre français du commerce extérieur, en activité dans les années 1960-1980, cet ouvrage apporte une analyse réflexive sur l'évolution de la mobilisation des États au service des entreprises.

LUCAS Didier (dir.), *Les Diplomates d'entreprise. Pouvoirs, réseaux, influence*, Paris, Choiseul, 2012.

Ouvrage collectif qui comprend de nombreux témoignages de praticiens. Il présente la manière dont les entreprises françaises se sont restructurées, dans les années 2000, pour répondre aux nouveaux défis sociétaux et environnementaux et à la concurrence des États émergents, en créant des services en charge de la communication institutionnelle.

SOUTOU Georges-Henri, *L'Or et le Sang. Les buts de guerre économiques de la première guerre mondiale*, Paris, Fayard, 1989.

Un ouvrage majeur d'histoire comparée de la formulation et de l'évolution des buts de guerre économiques de l'Allemagne, des États-Unis, de la France et du Royaume-Uni. Il met l'accent sur la collaboration des milieux privés et gouvernementaux et l'affermissement de pratiques interétatiques coopératives qui vont imprimer durablement leur marque sur le XX^e siècle.

STRANGE Susan, *States and Markets*, Londres, Pinter, 1988.

Un classique de l'économie politique internationale. Susan Strange bouleverse l'interprétation réaliste des relations internationales en se concentrant sur les stratégies internationales des multinationales dans un contexte de dérégulation du système financier mondial et en examinant la redistribution du pouvoir entre les entreprises et les États.

---

1. www.gtai.de/GTAI/Navigation/FR/Meta/Nous-concernant/historique.html [consulté le 23 avril 2018].

Chapitre 15

La diplomatie culturelle

Marie-Christine Kessler

Pour parler de la diplomatie culturelle, il faut en donner une définition. Officiellement, il s'agit d'un secteur de la politique étrangère. La diplomatie culturelle est en effet une politique publique qui vise, dans le cadre de la politique étrangère, à l'exportation de données représentatives de la culture nationale, et à des interactions avec d'autres pays dans ce même domaine culturel. La politique étrangère, prérogative régalienne, étant formulée par l'État qui cherche à défendre ses intérêts sur la scène internationale, on ne s'étonnera pas de voir le plus souvent le secteur culturel traité sous forme de conventions de coopération culturelle signées entre représentants de deux États pour conduire une opération conjointe ayant leur accord mutuel. La France et l'Allemagne ont ainsi

des « sommets culturels » où se règlent des problèmes et s'organisent des actions croisées. Des actions ciblées peuvent aussi être engagées, comme la création du Louvre Abou Dhabi, qui procède d'un accord intergouvernemental signé le 6 mars 2007 entre la France et les Émirats arabes unis.

Cette définition de la diplomatie culturelle liée à une conception traditionnelle du fruit de l'action étatique a toutefois ses limites. D'abord parce que dans la pratique, les États n'apparaissent pas toujours de façon visible ou officielle. La diplomatie culturelle s'affiche de plus en plus comme une action coopérative, où l'État s'appuie sur d'autres forces ; lesquelles sont davantage mises en valeur. La diplomatie culturelle procède alors de ce que Joseph Nye a appelé le *soft power*, c'est-à-dire la recherche du pouvoir (ou de l'influence) par d'autres moyens que la force (Nye, 1990). La diplomatie culturelle est une arme de choix dans cette perspective d'augmenter un pouvoir d'attraction et d'influence.

Une politique culturelle extérieure a pour destinataires des publics étrangers qu'elle cherche à séduire, influencer, attirer par des moyens divers. La palette d'interventions potentielles est large car le mot « culture » est flou, et ses vecteurs se sont diversifiés, notamment avec l'audiovisuel, la presse, internet, les réseaux sociaux… Les acteurs qui animent ces espaces peuvent être nombreux, et leurs contours peu lisibles. Le mot « culture » peut alors servir d'alibi, et les notions de propagande, de déstabilisation, d'action psychologique planent sur ces activités. Mais le mot « culture » se réclame aussi d'un sens noble : celui de la préservation du patrimoine, du développement artistique, intellectuel, littéraire, de la circulation des idées, du respect des normes dépassant les intérêts particuliers. Cette diplomatie culturelle repose sur les

efforts internationaux de sauvegarde des biens communs, de partage des ressources de l'intelligence et de la créativité humaine. Elle peut s'inscrire dans des diplomaties bilatérales, mais surtout, de plus en plus, dans la vocation multilatérale d'organisations internationales, au premier rang desquelles figure l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco).

Les acteurs étatiques nationaux de la diplomatie culturelle

Les acteurs de la diplomatie culturelle font partie du système étatique et de la diplomatie d'État, dans la perspective d'un interventionnisme volontariste de ce dernier. On rencontre néanmoins des configurations variées, en fonction des régimes politiques impliqués (Roche, 2006).

Le cas particulier des régimes autoritaires

Il faut dire un mot, d'abord, de l'approche qui est celle des régimes autoritaires, avant d'entrer plus directement dans l'acception contemporaine classique du terme « diplomatie culturelle », plus propre aux démocraties. L'exemple le plus classique est celui de l'URSS et des démocraties populaires qui disposaient, à l'époque de la bipolarité (1947-1991), d'un système diplomatique très centralisé, qui supervisait la conduite des négociations officielles dans le domaine culturel. Les démocraties populaires d'Europe de l'Est, dans la période post-stalinienne (1953-1991), conduisaient par exemple leurs relations culturelles avec la France au travers de commissions mixtes qui régulaient avec précision le nombre des boursiers ou de missions

constitutives des échanges culturels et artistiques. Certains pays ont superposé à ce système diplomatique un réseau d'organisations dites culturelles chargées d'organiser des rencontres, des cours ou séminaires, destinés au public du pays d'implantation. Peu après sa naissance, l'URSS avait également mis en place les VOKS – All Unions Society for Cultural Relations With Foreign Countries – (Fayet, 2013), imitée ensuite par plusieurs pays du Pacte de Varsovie (instituts culturels, bibliothèques ont peuplé les capitales européennes, comme l'institut culturel de la RDA à Paris, situé boulevard Saint-Germain).

Depuis la fin de l'URSS, la Russie, surtout depuis la période poutinienne inaugurée en 2000, a maintenu ces pratiques, entre relations culturelles et propagande d'État. Les chaînes de télévision russes (Russia Today) ou d'obédience russe (Sputnik TV), les sites internet ou activistes de la toile (les « trolls ») favorables aux thèses du Kremlin l'attestent, au point qu'un débat s'est ouvert dans les démocraties occidentales sur leur impact lors de consultations électorales importantes.

Autre régime autoritaire, la Chine peut également tabler sur un système et un réseau diplomatiques efficaces (deuxième réseau diplomatique du monde en termes d'ambassades bilatérales) pour développer une diplomatie culturelle voulue, elle aussi contrôlée par l'État et favorable à ses thèses. Elle a depuis 2004 travaillé à la mise en place des instituts Confucius souvent considérés comme l'émanation directe du pouvoir politique. Ils relèvent du Hanban à Pékin (Bureau de la Commission pour la diffusion internationale du chinois), qui finance ces instituts et coordonne leur activité. Le ministère de l'Éducation de la République populaire de Chine choisit leur implantation. En 2010, on comptait 316 instituts dans 94 pays. Ces instituts nouent des partenariats à but non

lucratif avec des universités ou autres institutions, non sans controverse, puisque plusieurs universités occidentales ont refusé de s'associer à un organisme considéré comme une émanation du parti communiste chinois (Arodirik, 2015) et ne jouant pas le jeu de la diplomatie culturelle désintéressée telle qu'on la conçoit dans les démocraties libérales.

Le cas de la France, exemple de diplomatie culturelle démocratique d'État

La France est le seul pays démocratique qui conduise sa politique culturelle extérieure au travers de structures étatiques et administratives spécifiques, et y consacre une part significative du budget de l'État. Depuis la fin du XIX^{e} siècle s'est construit un système gouvernemental de politique culturelle extérieure qui illustre à bien des égards le schéma du « tout État ». Cet héritage remonte à François I^{er} et aux Capitulations de 1536, qui lui donnaient un droit et un devoir de protection de ses marchands, de ses religieux et des chrétiens au Proche-Orient (Kessler, 1999).

Depuis 1840, le ministère des Affaires étrangères accorde des billets de bateau gratuits aux missionnaires enseignants. Les premiers accords culturels bilatéraux officiels sont signés à cette époque par les diplomates français. En 1883 est fondée à l'initiative de plusieurs personnalités administratives, politiques et universitaires (et avec le soutien du ministère des Affaires étrangères) l'Alliance française, réseau de comités locaux privés à l'étranger coordonnés à Paris et voués à l'enseignement du français et à la diffusion de la culture française.

À partir des débuts du XX^{e} siècle, un édifice administratif spécifique, doté de fonds publics et voué au développement d'une implantation culturelle

française à l'étranger et à sa gestion se met en place. Il se développera dans l'entre-deux-guerres avec la consécration d'un « service des œuvres » chargé des affaires culturelles au ministère des Affaires étrangères, et avec la création de l'Association française d'expansion et d'échanges artistiques à l'étranger. Des instituts culturels français, des lycées français, s'implantent à l'étranger, toujours plus nombreux (Roche et Piniau, 1995).

Aux lendemains de la seconde guerre mondiale, la place prédominante de l'État dans l'action culturelle extérieure s'accroît. Une direction des affaires culturelles est créée en 1945 (ordonnance du 13 avril et décret du 17 juillet), chargée de « démontrer la vitalité de la pensée française ». Ses champs d'action ne cessent de croître. La France est le seul pays qui regroupe, sous l'égide du ministère des Affaires étrangères, une très large palette de domaines d'intervention. La Direction des relations culturelles devient en 1967 Direction des relations culturelles scientifiques et techniques. Elle est responsable de la diffusion de la langue et de l'enseignement du français à l'étranger, des échanges artistiques, de la coopération scientifique et technique, d'une large partie de la coopération au développement, de l'audiovisuel extérieur. Elle a des crédits importants. Des années 1960 à 1980, ses ressources atteignent 53 % du budget du Quai d'Orsay. Cet appareil central s'appuie sur une solide infrastructure à l'étranger. Les conseillers culturels apparaissent dans les ambassades en 1949. Déjà ancien, le « réseau » français s'est étoffé pour devenir l'un des plus denses dans le monde. Il comporte, en 1996, 300 lycées, 132 centres et instituts culturels, 1 060 Alliances françaises, 25 instituts de recherche, 200 missions de fouilles archéologiques et un personnel composé de 9 000 Français et 15 000

recrutés locaux. Ce système fut cependant critiqué au sein même de l'institution. De nombreux rapports ont considéré qu'il devait être modernisé et simplifié. On a ainsi mis en cause le caractère obsolète des modes d'apprentissage du français et de la programmation des instituts culturels, ainsi que les rivalités de terrain entre Alliances française et instituts culturels.

Mais le rôle primordial de l'État et du ministère des Affaires étrangères dans le domaine des relations culturelles n'est jamais mis en question. La doctrine de l'intervention directe de l'État dans la politique culturelle extérieure est un postulat officiel pratiquement immuable au fil des années, et partagé par tous les acteurs politiques et administratifs. Il s'inscrit également sous le sigle de la défense de la *francophonie*. L'enseignement du français demeure la priorité de la diplomatie culturelle française en 2017. La raréfaction des crédits, la diminution du budget des affaires étrangères l'atteignent moins que les autres secteurs de l'action culturelle extérieure, fortement touchés. On compte, en 2017, 492 établissements homologués par l'Éducation nationale, 74 gérés directement par l'AEFE (Agence pour l'enseignement du français à l'étranger), établissement public placé sous la tutelle du ministère des Affaires étrangères.

Le pilier en est la nécessité de maintenir l'apprentissage du français à l'étranger pour conserver le prestige et le poids de la France dans le monde, et défendre par la promotion de sa culture son idéal démocratique né en 1789. S'ajoute à cela la certitude du lien entre culture et commerce. Cette croyance qui fut à la base de la création des Alliances françaises subsiste depuis plus de cent ans. Sur la première page du *Bulletin de l'Alliance française* en 1884 figurait la mention suivante : « La langue française donne des habitudes françaises ; les habitudes françaises amènent

l’achat de produits français. Celui qui sait le français devient le client de la France » (Rosselli, 1996). On saisit, dans cette présentation, qui ne serait sans doute plus assumée comme telle aujourd’hui, l’un des enjeux véritables de la diplomatie culturelle, à savoir l’économie, en plus de la politique.

L’autre instrument de cette diplomatie est d’ailleurs la constitution d’opérations croisées « promotion artistique/promotion économique ». Un exemple peut être donné, avec les Saisons qui ont fait dialoguer la France avec plus de soixante pays, depuis 1984. Centrées à l’origine exclusivement sur les arts et la culture, elles s’ouvrent aujourd’hui à la recherche, à l’enseignement supérieur, à l’éducation, au sport, au tourisme, à l’économie ou encore à la gastronomie. D’une durée de trois à six mois (Saison) ou de six à douze mois (Année), les Saisons et Années croisées sont décidées au plus haut niveau de l’État et reflètent les orientations de la France en matière culturelle.

Depuis 2008, avec la mise en place d’un nouveau schéma, le modèle français de diplomatie culturelle tend à se rapprocher de modèles étrangers européens, moins étatisés, et sous-traitant davantage à des agences, et surtout à des acteurs privés. Les nouveaux médias (chaînes d’information globales par exemple), utiles pour leur vaste diffusion mais dont les contenus sont difficiles à imposer dans le cadre d’une diplomatie démocratique, le rayonnement d’entreprises privées (luxe, ou marques françaises de référence), personnalités (artistes, intellectuels, sportifs…) participent ainsi de la diffusion de la culture française, sans que les Affaires étrangères en soient les initiatrices. Sur le terrain, l’ambassade et les conseillers culturels se font de plus en plus promoteurs ou accompagnateurs d’initiatives, et moins organisateurs uniques d’événements. La diplomatie

culturelle est de la compétence de la Direction générale de la mondialisation du développement et des partenariats (la Direction générale des relations culturelles a disparu). Trois nouvelles agences ayant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial lui sont liées : l'une est dédiée à la promotion de la culture française, l'institut français, l'autre à la valorisation et à la promotion du système d'enseignement supérieur français, Campus France, et la dernière est vouée à promouvoir l'assistance technique et à l'expertise internationale, Expertise France.

Les modèles européens de diplomatie culturelle coopérative

Le recours à des opérateurs dépendants de l'État mais ayant une autonomie plus ou moins importante est en effet le modèle le plus fréquent de diplomatie culturelle dans le monde actuel (Roche et Piniau, 1998), en partie inspiré de pratiques anglo-saxonnes. Ces opérateurs peuvent être nombreux et avoir des spécialisations différentes dans un même pays.

L'Allemagne, par exemple avec les instituts Goethe pour l'apprentissage linguistique et les échanges culturels, le DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst), créée en 1925, pour les bourses et les jeunes artistes, les fondations privées mais subventionnées par l'État, comme la Friedrich Ebert Stiftung, ou la Konrad Adenauer Stiftung, qui financent et publient des études à caractère plus politique (Dakowska, 2014). Ailleurs, un acteur majeur peut détenir une position surplombante dans le dispositif culturel, comme le British Council au Royaume-Uni, les instituts Cervantès en Espagne (Jacques, 2015).

La dépendance à l'égard de l'État peut alors prendre des formes diverses. La formule la plus courante est un cofinancement public/privé. Les contrôles des autorités

gouvernementales et politiques peuvent être plus ou moins forts. Dans certains cas comme celui du DAAD, l'autonomie est presque totale. Dans d'autres comme celui du British Council, elle est moins réelle que ce que l'on en dit souvent : ses grandes orientations sont arrêtées au Foreign and Commonwealth Office, et il existe un contrôle parlementaire sur le budget (Haize, 2012).

Le modèle américain de la diplomatie culturelle étatique masquée

Le dernier modèle est celui de la non-intervention apparente de l'État, qui caractérise surtout le cas des États-Unis. Officiellement, la diplomatie culturelle américaine ne bénéficie d'aucune structure officielle étatique ou para-étatique. Celle-ci relève du secteur privé, du mécénat, des fondations privées, des collectionneurs. Pour autant, il serait inexact d'en conclure à l'absence d'une diplomatie culturelle des États-Unis. L'État intervient sous l'angle de normes protectrices, d'une superposition entre politiques culturelles extérieures et politiques commerciales et industrielles. Les industries culturelles ou de l'*entertainment* (loisir, culture, information) peuvent bénéficier de l'organisation du marché et de systèmes commerciaux et douaniers. Les États-Unis sont fortement conditionnés par l'exemple de leur cinéma qui s'est structuré autour d'une logique commerciale, laquelle a vu les entreprises américaines, par leurs pratiques anticoncurrentielles, conquérir et contrôler le marché national puis international.

L'arme politique culturelle existe également aussi aux États Unis, par-delà cette logique privée. L'utilisation d'une diplomatie intellectuelle comme instrument de la lutte contre l'expansionnisme idéologique soviétique de l'après-seconde guerre mondiale en témoigne. Le

Congrès pour la liberté de la culture (Congres for Cultural Freedom – CCF), fondé en 1950 et domicilié à Paris, fut une association culturelle anticommuniste totalement apolitique en apparence (Grémion, 2015). Ses instruments d'action étaient indirects et sophistiqués : création de réseaux d'intellectuels européens accueillis dans des universités américaines, rencontres scientifiques, publication de revues de haut niveau (*Preuves*, en France). En 1967, il fut révélé que la CIA finançait secrètement le CCF au travers de fondations écrans tout comme la fondation Ford. À son apogée, le CCF était actif dans trente-cinq pays et s'était acquis l'aide de grands intellectuels européens anticommunistes (Charpier, 2008).

Les acteurs internationaux

La diplomatie culturelle est certes une politique publique d'État, et à ce titre elle fait l'objet d'ambitions nationales, formulées à l'échelle gouvernementale. Mais la multiplication de ses acteurs, l'imbrication entre enjeux politiques, intellectuels, commerciaux, en font une interaction internationale marquée par l'interdépendance complexe.

Diplomatie culturelle et négociations internationales

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale, des organisations internationales sont entrées dans le jeu culturel international. C'est d'abord le cas de l'Unesco, seule organisation du système des Nations unies vouée explicitement à la culture. Elle a pour objectif selon son acte constitutif de « contribuer au maintien de la paix et de la sécurité en resserrant, par l'éducation, la science et la culture, la collaboration entre nations, afin d'assurer le respect universel de la justice, de la loi,

des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, que la Charte des Nations unies reconnaît à tous les peuples ».

Par la suite, d'autres institutions internationales ont acquis une compétence en la matière ; ainsi, le Conseil de l'Europe, l'Organisation mondiale de la francophonie. La culture fait aussi partie de l'agenda de l'Union européenne. Elle s'est immiscée dans les négociations concernant la télévision et le cinéma, conduites par la Commission européenne. Elle est devenue officiellement une des composantes de la politique étrangère et de sécurité commune. La « stratégie de l'UE dans le domaine des relations culturelles internationales » présentée par la Commission européenne et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité vise à encourager la coopération culturelle entre l'UE et ses pays partenaires, et à promouvoir un ordre mondial fondé sur la paix, l'État de droit, la liberté d'expression, la compréhension (Commission européenne, 2016). La culture est également un thème récurrent dans de grandes réunions internationales, ainsi celles qui ont pour objet le développement ou l'environnement (Matsuura, 2006).

Les fonctionnements particuliers de ces acteurs, leurs modes opératoires obligent les États à avoir, en quelque sorte, une « diplomatie de la diplomatie culturelle », c'est-à-dire une stratégie pour définir leurs objectifs politiques, leurs intérêts, leurs moyens, leur comportement dans et vis-à-vis de ces organisations internationales. Les revirements américains à l'égard de l'Unesco (annonce par l'administration Trump, en novembre 2017, que les États-Unis allaient quitter l'organisation, considérée comme manquant de réformes structurelles, et accusée de partis pris anti-

israéliens), la compétition pour leur contrôle (élection d'une Franco-Marocaine, à la tête de l'Unesco en octobre 2017, contre au moins deux candidats arabes) l'attestent. Le domaine culturel international n'échappe plus – ou toujours pas – au rapport de force politique, ni aux manœuvres diplomatiques, aux alliances, aux stratégies d'État.

Aller au-delà du jeu national du *soft power*

Le souhait officiel de ces organismes est que la diplomatie culturelle dépasse sa réputation de vecteur de *soft power*, et qu'elle ne serve pas d'instrument d'influence aux États. On désire, à l'inverse, le dialogue pacifique des cultures, dont la diversité serait respectée et sauvegardée par la diplomatie multilatérale. En 1945, la vocation initiale essentielle de l'Unesco était la sauvegarde du patrimoine de l'humanité et l'édification d'un socle universel d'éducation dans le monde. Les échanges entre pays, réunis en sessions de travail et assemblées générales, ont abouti à ce titre à des règles de bonne conduite structurant un droit international nouveau. Aujourd'hui, la culture est également devenue un élément constitutif du développement durable, de la cohésion sociale, de la protection de l'environnement. Elle apparaît souvent dans les thèmes évoqués au cœur de la diplomatie internationale et devrait dans l'idéal aboutir à des principes et normes fondateurs d'un avenir pacifié.

Les organisations internationales s'efforcent donc d'échapper au jeu des États, pour faire de la culture un bien commun de l'humanité, un enjeu transversal animé également par des acteurs transnationaux. Cette tentative est souvent rattrapée par l'instrumentalisation politique étatique de la culture.

La culture comme un objet de pouvoir

L’action culturelle demeure en effet au centre de conflits sans cesse renouvelés entre pays et groupes de pays. Parfois ces conflits sont directement liés à des logiques de pouvoir, à des préoccupations commerciales et industrielles. L’organisation des professions cinématographique et télévisuelle a été au centre de débats aigus dans plusieurs enceintes internationales : l’Organisation mondiale du commerce (OMC), l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), l’Union européenne, l’Unesco. Jacques Lang, alors ministre de la Culture de François Mitterrand pendant les années 1980, a lancé une bataille diplomatique européenne et internationale, reprise depuis par les autorités françaises, pour que le cinéma ne soit pas considéré comme une industrie classique, ce qui aurait abouti à l’interdiction d’aides de l’État au nom des principes de la libre concurrence commerciale. C’est à cette époque qu’est apparue la notion d’exception culturelle garantissant à la France la possibilité de subventionner son cinéma.

Le débat est réapparu par la suite sous la pression des États-Unis et de leur industrie cinématographique. Ces pressions ont été repoussées à l’Unesco, en partie grâce aux diplomaties française et canadienne. L’exception culturelle, prônée par ces deux pays en matière de diplomatie et de négociations multilatérales, était un terme combattu par d’autres en tant que symbole d’un protectionnisme français et européen. On lui a substitué le devoir de protection de toutes les cultures, baptisé principe universel de respect de la diversité culturelle. En 2001, le principe de la diversité culturelle est inscrit dans le droit positif. L’organisation internationale de la francophonie reprendra à son compte ce principe. La diversité culturelle a été incluse

dans les missions de cette organisation par la déclaration de Ouagadougou 27 novembre 2004.

Les intérêts matériels ou commerciaux ne sont pas les seuls à expliquer les tensions culturelles. Des politiques étrangères opposées continuent, après la fin de la guerre froide, de s'affronter jusqu'au sein des organisations culturelles internationales, où elles trouvent une caisse de résonance. Parmi de multiples exemples significatifs, en 2014, le Comité de l'Unesco pour la protection des biens culturels en temps de guerre a dénoncé lors de son neuvième congrès « des attaques délibérées et répétées contre le patrimoine culturel, notamment en Syrie et en Irak ». Irina Bokova, alors directrice générale de l'Unesco, affirme que les destructions de Mossoul constituent une violation de la résolution 2199 du Conseil de sécurité de l'ONU et qualifie la destruction de Nimrud de crime de guerre ; l'Assemblée générale des Nations unies a voté à l'unanimité une résolution en ce sens, proposée par l'Allemagne et l'Irak et soutenue par quatre-vingt-onze États membres. Pour autant, sur le plan juridique, le sujet est discutable, et l'Unesco est parfois accusée de ne pas dénoncer d'autres phénomènes, comme le non-accueil des réfugiés de guerre en Europe, avec la même vigueur que les crimes de lèse-patrimoine perpétrés par les fondamentalistes au Proche-Orient. Elle procéderait ainsi à une « fétichisation du patrimoine », au détriment d'autres causes, dont les implications culturelles existent tout autant.

*

Ces derniers exemples, comme les rivalités plus anciennes de la guerre froide, mettent en lumière un obstacle que les sciences sociales connaissent : la difficulté qu'il y a à définir la culture. Transposée à

l’analyse de la diplomatie et de ses déploiements sectoriels, cette difficulté ouvre la voie à de multiples stratégies. La diplomatie culturelle a été analysée ici comme une politique publique extérieure, c’est-à-dire comme une action intégrée dans un système politique et administratif d’État. Des acteurs privés peuvent néanmoins y conduire des projets relevant d’une logique de diplomatie privée, en participant à des actions qui confortent leur image et leurs intérêts dans des pays donnés, sous couvert de mécénat. De la propagande d’État au mécénat en passant par la protection multilatérale, des biens communs, la découverte intellectuelle de l’Autre ou l’apprentissage des langues, la diplomatie culturelle s’est considérablement diversifiée, entre les mains d’acteurs toujours plus nombreux. Les diplomaties d’État pourront difficilement faire l’économie d’une réflexion poussée sur les implications de ce secteur d’activité à l’ère moderne, entre compétition et coopération, et sur les moyens qu’il convient de mettre en œuvre pour permettre aux politiques étrangères d’y rester des acteurs structurants.

Bibliographie commentée

GOFF Patricia M., « Cultural diplomacy », dans Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

HAIZE Daniel, *L’Action culturelle et de coopération de la France à l’étranger. Un réseau, des hommes*, Paris, L’Harmattan, 2012.
Un travail sur le cas français. L’article revient sur les contextes de la diplomatie culturelle, le rôle joué par le gouvernement, la diplomatie en réseau et les limites de la diplomatie culturelle.

KESSLER Marie-Christine, *La Politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
Voir notamment le chapitre consacré à la diplomatie culturelle et à ses acteurs.

ROCHE François, PINIAU Bernard, *Histoires de diplomatie culturelle des origines à 1995*, Paris, Ministère des Affaires étrangères/ADPF, 1995.

Une étude des années 1990 qui montre le regard posé alors sur le concept de diplomatie culturelle.

Chapitre 16

La diplomatie environnementale

Amandine Orsini

La diplomatie environnementale internationale est récente comparée à d'autres, puisqu'elle ne s'officialise qu'au cours des années 1970. Pourtant, elle se démarque très tôt par un dynamisme exemplaire et soutenu au cours du temps. En 2013, Rakhyun Kim (Kim, 2013) recensait déjà 747 accords multilatéraux d'environnements. À ceux-ci s'ajoutent de nouveaux accords adoptés régulièrement par les États, comme la Convention de Minamata sur le mercure de 2013 qui vise à réduire les effets nocifs du mercure, ou l'Accord de Paris de 2015 de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) qui a pour objectif, entre autres, de limiter les changements climatiques et leurs effets. Portés par ce dynamisme,

certains événements de la diplomatie environnementale ont pris une ampleur vertigineuse. Par exemple, 25 903 participants ont pris part à la COP22 de la CCNUCC à Marrakech en décembre 2016. Près d'un quart étaient notamment des observateurs non étatiques.

Mais tout d'abord, qu'est-ce que la diplomatie environnementale ? *A priori*, la diplomatie environnementale se comprend comme une diplomatie qui traite uniquement de questions d'environnement. En pratique pourtant, la diplomatie environnementale côtoie régulièrement beaucoup d'autres thématiques comme les questions commerciales (commerce des espèces protégées par exemple), de propriété intellectuelle (droit des populations indigènes et locales concernant l'usage des ressources génétiques naturelles), énergétiques (atteinte des objectifs de réduction des gaz à effet de serre, utilisation des biocarburants), de santé (impacts sur la santé de la consommation d'organismes génétiquement modifiés – OGM), et même de sécurité (conséquences du réchauffement climatique sur les migrations transnationales).

Comprise initialement par les décideurs selon la première acception, la diplomatie environnementale a été longtemps jugée secondaire aux yeux des gouvernements. Cette mise à l'écart lui a permis de bénéficier d'une plus grande liberté. Elle a ainsi développé des particularités qui expliquent son dynamisme actuel, particularités que ce chapitre propose de détailler. Une première partie s'intéresse au contenu de la diplomatie environnementale, une deuxième à son format.

Le contenu de la diplomatie environnementale

La diplomatie environnementale se développe timidement dès le XIVe siècle par des accords bilatéraux sur le continent européen (Angleterre-Portugal, Angleterre-France, etc.), pour la gestion de ressources halieutiques. Aux XVIIe et XVIIIe, plusieurs de ces accords s'intéressent à l'accès à certains territoires ou rivières en Europe et en Amérique du Nord. Outre ces accords sur des ressources ou territoires précis, c'est au XIXe siècle que l'environnement prend résolument une dimension multilatérale. En effet, l'action bilatérale se révèle souvent insuffisante pour gérer des biens communs, non exclusifs et non rivaux, menacés. En outre, la plupart des ressources (comme les poissons) et problématiques environnementales ne connaissent pas de frontières. En 1857, le premier accord multilatéral, impliquant donc plus de trois États, engage les États limitrophes du lac de Constance pour la gestion du pompage de l'eau du lac. Puis progressivement, les accords multilatéraux se développent et commencent à traiter des problèmes plus directement environnementaux comme le transport de substances dangereuses ou la protection d'espèces menacées.

Après le développement progressif des accords environnementaux aux XIXe et XXe siècles, il faut attendre les grands sommets environnementaux, et notamment le sommet de Stockholm de 1972, pour que l'environnement prenne son acception véritablement globale et pour que la diplomatie environnementale s'oriente vers la protection des ressources naturelles mondiales plutôt que vers de simples questions de gestion des stocks.

Dès 1972, les sommets, qui se réunissent tous les dix ans, donnent le la de la diplomatie environnementale (Morin et Orsini, 2015), et sont l'occasion de faire le

bilan, de proposer des principes généraux enchâssés dans des déclarations officielles, de créer des institutions internationales dédiées à l'environnement (Death, 2011).

Le sommet de Stockholm, ou conférence des Nations unies sur l'environnement humain de 1972, est le premier sommet multilatéral dédié à l'environnement. Grâce à la participation active des pays en développement, le sommet fut l'une des plus grandes conférences internationales jamais organisées. Des délégations de 114 pays y participèrent, alors que les Nations unies ne comptaient à l'époque que 131 États membres et que l'environnement n'était pas encore devenu un enjeu central des relations internationales. Le sommet souligne, à la suite de la participation des pays en développement, la priorité des préoccupations environnementales, mais reconnaît du même souffle l'importance du développement économique. Cette association entre environnement et développement restera très présente lors des autres sommets sur la protection de l'environnement. En particulier, elle répond rapidement au souci des pays en développement de ne pas pouvoir mettre en œuvre des mesures coûteuses en technologie, ou restrictives pour leur développement économique. Alors que les pays en développement étaient initialement méfiants face aux initiatives multilatérales en matière de protection de l'environnement, le sommet démontra qu'un compromis était possible. La déclaration finale énonce vingt-six principes généraux sur l'environnement. Elle consacre notamment la création des premiers ministères nationaux spécialisés sur l'environnement et la mise en place du programme des Nations unies sur l'environnement (ONU Environnement).

Pour consolider les acquis de Stockholm, un deuxième sommet, la conférence des Nations unies sur

l’environnement et le développement, est organisé à Rio en 1992. Le sommet affirme les liens entre environnement et développement. En effet, il fut décidé que la conférence se tiendrait cette fois dans un pays en développement, en l’occurrence le Brésil (Tolba, 1998). Le sommet est de grande ampleur et rassemble 108 chefs d’État, 187 délégations, environ 10 000 délégués gouvernementaux, plus de 1 400 organisations non gouvernementales (ONG) officiellement accréditées et près de 9 000 journalistes. Il est particulièrement productif. Les États y adoptent une déclaration politique qui clarifie des principes généraux en héritage de ceux adoptés à Stockholm ainsi qu’un plan d’action ambitieux, portant le nom d’Action 21, pour identifier les problèmes, définir les objectifs et préciser les moyens d’action sur des thèmes aussi divers que les substances chimiques, l’accès à l’eau potable et le transport. Un principe majeur adopté est le principe de responsabilité commune mais différenciée. D’après ce principe, tous les États doivent s’engager à faire des efforts pour protéger l’environnement, mais ces efforts doivent être calculés de façon proportionnelle à leur capacité. Autrement dit, les efforts demandés aux pays développés doivent être beaucoup plus importants que ceux demandés aux pays en développement. Le sommet marque également l’adoption de deux traités internationaux : la CCNUCC et la Convention sur la diversité biologique (CDB), alors que deux processus diplomatiques internationaux y sont mis en œuvre sur la désertification et la gestion des forêts. Du point de vue des institutions, le sommet réforme le Fonds mondial pour l’environnement et marque la création d’une toute nouvelle institution, la Commission du développement durable, pour assurer le suivi d’Action 21. Enfin, le sommet confirme une tendance majeure : le libéralisme dans le domaine de la

protection de l'environnement. Cette tendance souligne l'accent mis sur la valeur économique de l'environnement qui permettrait, en instaurant des marchés, de le préserver, comme le veut la logique du marché carbone, ou des paiements pour services éco-systémiques.

En 2002, le sommet mondial sur le développement durable organisé à Johannesburg se détourne en partie des priorités environnementales et ouvre la porte aux acteurs non étatiques. En effet, les organisateurs du sommet encouragent surtout activement la conclusion de « partenariats de type II », c'est-à-dire des ententes conclues non pas uniquement entre États, mais entre partenaires de diverses natures, dont des entreprises, des organisations intergouvernementales, des ONG ou des États. Plus de 200 partenariats de type II sont conclus à Johannesburg, totalisant des investissements de plus de 23 millions de dollars. Cette tendance s'inscrit dans la dynamique du libéralisme environnemental, mais marque également la volonté d'améliorer l'efficacité des mesures environnementales, en déléguant la mise en œuvre aux acteurs de terrain.

Vingt ans après le sommet de Rio, les membres des Nations unies tentent une nouvelle percée diplomatique en organisant un sommet sur le développement durable à Rio de Janeiro, le sommet Rio+20 (Foyer, 2015). Malgré un contexte international moins favorable (crise économique de 2008, montée des émergents), Rio+20 innove à nouveau à plusieurs égards. Le sommet introduit le concept d'« économie verte ». L'économie verte serait, d'après la déclaration *L'Avenir que nous voulons* adoptée à Rio+20, « un des moyens précieux dont nous disposons pour parvenir au développement durable » (paragraphe 56). Il s'agirait d'un instrument flexible, qui ne constitue pas une « réglementation rigide » (paragraphe 56). Une autre innovation majeure

du sommet est de miser sur la collecte et la divulgation d'information pour encourager des comportements plus respectueux de l'environnement. Du point de vue des innovations institutionnelles, la Commission du développement durable, créée à Rio en 1992, est remplacée par un « forum politique intergouvernemental de haut niveau » auquel participent des « décideurs de haut niveau » de façon à lui donner une visibilité et un pouvoir décisionnel accrus. *L'Avenir que nous voulons* appelle également l'Assemblée générale des Nations unies à renforcer la structure institutionnelle de l'ONU Environnement.

En parallèle des grands sommets, une multitude de traités environnementaux est conclue sur des thématiques très diverses comme les déchets dangereux, les produits chimiques, la pollution marine, etc. Ces traités n'ont pas de rattachement institutionnel unique (l'ONU Environnement notamment) car l'institutionnalisation des traités environnementaux dans le paysage organisationnel international s'est faite pas à pas. Dans certains cas, des organisations internationales préexistantes ont souhaité étendre leur domaine d'action plutôt que de déléguer ce rôle à des institutions internationales environnementales. Par exemple, l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (Unesco) a pris sous sa coupe la Convention concernant la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel de 1972, gérant dès lors des sites naturels. Par ailleurs, progressivement, des organisations et leurs traités, qui n'avaient pas initialement d'objectifs environnementaux, en ont embrassé. C'est le cas de l'Organisation internationale des bois tropicaux et de la Commission baleinière internationale, qui avaient, au moment de leur création, des objectifs plutôt commerciaux, à savoir d'assurer respectivement la

pérennité du commerce du bois et de la chasse à la baleine et qui, progressivement, basculent vers la protection des espèces naturelles concernées. Dans ces deux cas, les traités adoptés se trouvent en dehors du système des Nations unies. Enfin, de nombreux traités environnementaux ont une dimension régionale et sont donc adossés à des organisations régionales. C'est le cas par exemple du protocole au traité sur l'Antarctique relatif à la protection de l'environnement adopté en 1991. Du fait de leur institutionnalisation très différente, les traités environnementaux ont eu tendance à s'autonomiser, mettant en place leurs propres secrétariats par exemple.

Malgré leurs origines et liens institutionnels différents, les traités environnementaux forment une famille de traités, où certaines dispositions perdurent d'un accord à l'autre (Kim, 2013). On y retrouve des dispositions qui traduisent les grandes orientations scandées lors des sommets environnementaux (le développement durable, l'importance du développement, les partenariats, etc.) ainsi qu'un certain nombre de principes plus spécifiques comme le principe de précaution, celui d'accord préalable en connaissance de cause ou celui de responsabilité commune mais différenciée.

Par ailleurs, l'absence de rattachement institutionnel unique pour les différents traités aide à la diffusion des normes et principes environnementaux vers d'autres instances diplomatiques. La diplomatie environnementale contamine ainsi d'autres champs dans une double dynamique : d'un côté, elle étend ses compétences et s'applique à des thématiques non environnementales ; de l'autre, elle participe à la diffusion de ses propres principes.

D'un côté, la diplomatie environnementale se prononce régulièrement sur des questions qui vont au-

delà de sa compétence stricte. Plusieurs traités environnementaux se sont ainsi développés en opposition aux principes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et/ou de son Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (Adpic). Par exemple, la CDB de 1992 reconnaît la souveraineté des États sur leurs ressources naturelles (jusqu'alors en libre accès) pour contrer le développement des droits de propriété intellectuelle de type brevets qui permettent de privatiser les innovations issues de ces ressources. Aussi, le protocole de Cartagena sur la biosécurité de 2000, portant sur les OGM, s'oppose au principe de la preuve scientifique de l'OMC en adoptant le principe de précaution. Alors que le premier reconnaît l'innocuité des OGM jusqu'à preuve du contraire, le second reconnaît les risques potentiels liés aux OGM, jusqu'à preuve de leur innocuité. Le protocole de Cartagena s'oppose également au principe de libre circulation en adoptant le principe de l'accord préalable en connaissance de cause qui demande que les États soient informés de tout transfert d'OGM destiné à l'alimentation et à l'agriculture sur leur territoire, et qu'ils valident ce transfert avant qu'il ne soit effectif. Ce principe est utilisé également par plusieurs traités environnementaux s'appliquant aux transports de substances dangereuses.

D'un autre côté, la diplomatie environnementale tente de faire adopter ses objectifs par d'autres. Dès les années 1980, la Banque mondiale est accusée de dégrader l'environnement, à la suite de l'octroi de prêts de plusieurs millions de dollars pour des projets de développement aux impacts environnementaux désastreux. Par exemple, le projet de construction de la route Polonoroeste à travers l'Amazonie, qui commença en 1981, a eu un impact catastrophique sur la

biodiversité et sur les conditions de vie des populations autochtones de cette région. La banque devint alors l'objet de critiques d'ONG mais aussi d'États, notamment du Congrès américain, qui menaça de suspendre ses contributions. La banque a dû modifier ses pratiques et tente aujourd'hui d'être davantage en accord avec un objectif de développement durable. Autre exemple : les questions climatiques s'invitent pour la première fois au Conseil de sécurité des Nations unies en 2007 lorsque les États y évoquent les conséquences des changements climatiques sur la sécurité mondiale avec des menaces comme la montée du niveau des océans ou la multiplication des réfugiés climatiques.

De cet enchevêtrement institutionnel résulte que la diplomatie environnementale forme, depuis les années 2000 environ, pour chaque sous-thématique traitée, une structure pluri-institutions qui ne se résume plus à un régime international unique. Au contraire, elle se trouve à la croisée de plusieurs régimes, formant bien souvent des complexes de régimes. Par exemple, la question des investissements dans les biocarburants se pose aujourd'hui à la croisée de quatre régimes internationaux : le régime des changements climatiques avec entre autres le mécanisme de développement propre de la CNUCC ; le régime du commerce représenté par l'OMC ; le régime du développement représenté par la Banque mondiale ; et le régime énergétique représenté par la Directive européenne sur les énergies renouvelables. De même, la question de l'accès aux ressources génétiques naturelles entrecroise les régimes de la protection de l'environnement avec le protocole de Nagoya ; des droits de propriété intellectuelle avec l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle ; de la santé avec l'Organisation mondiale de la santé ; de

l’agriculture avec notamment l’Organisation des nations unies pour l’alimentation et l’agriculture.

Ces complexes de régimes peuvent présenter différentes structures plus ou moins cohérentes qui, de ce fait, favorisent les synergies ou les confits. Dans tous les cas, le prix à payer en termes de participation à la diplomatie environnementale est relativement élevé. Alors que, pendant les années 1990, il était encore possible de suivre une seule arène de négociation pour se tenir informé et influencer une thématique, l’effort doit être démultiplié aujourd’hui. En outre, une fois qu’ils auront payé le ticket d’entrée dans le jeu de la diplomatie, les acteurs devront aussi investir leurs ressources à en comprendre les règles.

Les règles du jeu de la diplomatie environnementale

La diplomatie environnementale repose sur trois règles tacites principales qui rythment les décisions gouvernementales.

Premièrement, la diplomatie environnementale repose sur la règle du consensus, dans un jeu où la dimension collective est importante. Ainsi, la très grande majorité des décisions sont présentées à l’ensemble des diplomates et adoptées, sauf réaction contraire de la part d’un ou plusieurs gouvernements. Le vote est très rarement pratiqué. L’adage « qui ne dit mot consent » et le silence qui précède chaque décision ont l’avantage de permettre en théorie à tout intérêt en présence de s’exprimer, tout en argumentant sa position. C’est donc une règle plutôt inclusive. En pratique cependant, elle empêche les absents d’exprimer une éventuelle opposition (alors que la multiplication des arènes de négociation pose problème

simplement en termes de présence aux discussions). Elle crée également une certaine pression sur les diplomates puisque le poids en termes de réputation est important pour l'éventuel pays qui élèverait la voix contre les autres.

Deuxièmement, la diplomatie environnementale s'organise pour chaque accord ou déclaration comme un tout, mais combinable, à savoir que chaque négociation est découpée en sous-thématiques mais que l'accord final porte sur la totalité, un paquet global, combinant différents possibles de chaque sous-unité d'après la formule selon laquelle rien n'est convenu tant que tout n'est pas convenu (*Nothing is agreed until everything is agreed*) (Jepsen, 2013). Les accords suivent habituellement une structure similaire dont les principaux éléments sont une déclaration générale en préambule, suivie par des définitions, la description des mesures, des mécanismes de contrôle et enfin des procédures juridiques d'entrée en vigueur. Pour chacun de ces points, les négociations sont subdivisées en différents groupes de travail souvent eux-mêmes subdivisés en groupes de contact, concernant des questions qui deviennent souvent très techniques et très variées : économiques mais aussi juridiques ou éthiques, etc. Par exemple, lors des dernières négociations du forum des Nations unies sur les forêts, les États mirent en place deux groupes de travail. Un pour travailler à la rédaction d'une déclaration ministérielle ; l'autre pour travailler à une résolution commune. Entre autres, le deuxième groupe de travail établit un groupe de contact pour discuter de l'éventuelle mise en place d'un Comité sur la mise en application et les avis techniques. Ce groupe de contact a dû, entre autres, envisager les fonctions, les modalités et les compétences possibles de ce comité. Parce que chaque point, même technique, est

important, les diplomates ne se prononcent que lorsqu'ils estiment avoir une vision assez précise de l'ensemble des modalités.

Troisièmement, les négociations multilatérales d'environnement correspondent très bien, en théorie des jeux, au jeu de la poule mouillée. C'est un jeu à somme non nulle, qui implique deux joueurs, où la coopération est récompensée. Le jeu s'inspire des scènes de duels automobiles de plusieurs grands films américains. Deux pilotes se trouvent face à face des deux côtés de la même piste. Ils s'élancent l'un vers l'autre. Le premier des deux qui quittera son véhicule pour éviter le crash perd la partie et devient la « poule mouillée ». L'objectif de chaque pilote est donc de se montrer déterminé, de faire le dur, pour pousser son adversaire à céder le plus tôt possible. Ce qui permet également aux deux pilotes de rester en vie. Dans le cas contraire, le jeu serait contre-productif puisque les deux perdraient la vie. Si l'on remplace les pilotes par des diplomates, et l'action de sauter par celle d'accepter un accord, alors ce jeu reflète bien la dynamique de la diplomatie environnementale.

D'un côté, les États voient un intérêt à adopter un accord commun. Ils investissent en effet du temps et de l'argent dans de nombreuses réunions internationales : bien que les réunions officielles pour chaque traité ne s'organisent souvent que sur une base biennale et ne durent que deux semaines, elles sont le résultat de dizaines voire de centaines de réunions préparatoires aux quatre coins du monde. L'absence d'un accord final ne permettrait pas de rentabiliser l'investissement matériel fait par les États. Par ailleurs, si cet investissement est tel, c'est qu'une partie des États reconnaît l'urgence des problèmes à traiter, et reconnaît que les thématiques environnementales ne peuvent être résolues que de façon collective. La

gestion des déchets radioactifs n’a de sens que si elle est multilatérale, ce qui permet d’éviter le *dumping* de déchets dangereux dans des pays n’ayant pas les moyens de participer à cette diplomatie, sans, de fait, résoudre les problèmes environnementaux. Les efforts pour limiter les changements climatiques n’ont de sens que si l’ensemble des États s’engage (Aykut et Dahan, 2015). De ce fait, l’issue de la diplomatie environnementale doit être celle d’un accord global.

D’un autre côté, aucun des négociateurs ne souhaite faire le premier pas. Des inquiétudes en termes de compétitivité économique freinent les élans de la plupart des pays développés. Au contraire, les petites délégations ont soit des difficultés à suivre les discussions, soit une incapacité à investir dans des solutions satisfaisantes. Par ailleurs, la segmentation des négociations en groupes de travail et de contact pousse l’ensemble des diplomates à attendre le plus longtemps possible avant de conclure un accord, puisqu’on ne sait souvent qu’au dernier moment ce qu’il contiendra. Il en résulte que les accords sont conclus au *finish*, tard dans la nuit, à l’issue de véritables marathons diplomatiques. Il n’est pas rare de trouver des négociateurs endormis à leurs pupitres, sur les divans des couloirs ou à même le sol des salles de négociation. Les sites de négociation sont d’ailleurs organisés comme de vraies villes miniatures, pour permettre la présence continue des diplomates. Restauration, mais aussi salles de prière, de méditation ou de yoga y fleurissent.

La plupart des délégations connaissent cette dynamique et ménagent leurs meilleurs diplomates qu’elles n’envoient que pour la deuxième semaine des négociations[1]. Mais certaines petites délégations tirent leur épingle du jeu grâce à la force physique et de caractère de leurs représentants. Tewolde Berhan

Gebre Egziabher, délégué éthiopien, a impressionné tous les négociateurs du Protocole de Cartagena sur la biosécurité par sa présence active, nuit et jour, à l'ensemble des réunions de négociation. Le mythe des marathoniens éthiopiens semble s'être vérifié en diplomatie internationale.

Dès lors que la diplomatie environnementale suit le jeu de la poule mouillée, comment expliquer que les accords soient conclus ? En plus de la motivation des États, deux éléments de la procédure de négociation augmentent les chances de voir un accord adopté : la transparence des débats et l'importance des présidents de séance.

La diplomatie environnementale est, à plusieurs titres, un jeu diplomatique transparent suivi par de nombreux acteurs non étatiques ayant le rôle de garde-fous. Non seulement le nombre de pays impliqués dans la diplomatie environnementale est impressionnant, mais la diversité des acteurs l'est tout autant, avec une participation importante d'acteurs non étatiques de nature diverse (Canal-Forgues, 2015 ; Kuyper et Bäckstrand, 2016). Dès le sommet de Rio, des maires, des chefs autochtones, des agriculteurs, des représentants d'associations étudiantes, des dirigeants de multinationales et des délégués syndicaux participèrent aux débats.

Au nombre et à la diversité des acteurs s'ajoute la gamme variée des rôles politiques qu'ils peuvent jouer. Alors que, traditionnellement, les observateurs sont confinés à un rôle passif, plusieurs dispositions de la diplomatie environnementale leur donnent des possibilités de faire entendre leur voix. Au sommet de Rio déjà, certains acteurs de la société civile assistèrent aux réunions préparatoires où ils purent transmettre des documents aux représentants gouvernementaux et prendre la parole lors des séances statutaires. Les

observateurs ont par ailleurs la possibilité de s'exprimer lors des négociations environnementales, une fois cependant que l'ensemble des diplomates étatiques s'est exprimé. À ces prises de parole officielles s'ajoutent toutes les interactions quotidiennes que forme le *lobbying* et qui influencent les décisions finales (Orsini, 2010).

Plusieurs aménagements officiels sont d'ailleurs prévus pour favoriser les interactions entre observateurs et diplomates officiels. C'est le cas des événements parallèles (*side-events*) qui ont généralement lieu dans des salles adjacentes aux négociations officielles, mais aussi d'un nombre croissant d'installations qui servent de lieu d'exposition, de dialogues et de rencontres. Lors de la COP21 sur le climat à Paris, bon nombre d'échanges eurent lieu dans le cadre du village des alternatives à Montreuil, de l'Espace génération climat au Bourget, de la Zone d'action climat au CentQuatre, du Global Landscape Forum au Palais des congrès, ou des deux Galeries des solutions au Grand palais et au Bourget. Entre le *in* (diplomatie officielle) et le *off* (diplomatie informelle), les frontières sont multiples et deviennent floues.

En plus d'une transparence *in situ*, la plupart des réunions diplomatiques multilatérales environnementales font l'objet de comptes rendus détaillés disponibles en ligne, et plus récemment de retransmissions sur le web. Depuis le sommet de Rio de 1992, le Earth Negotiation Bulletin (IISD, n.d.) produit très régulièrement des bulletins sur les principales négociations en cours, présentant un résumé très détaillé des négociations officielles tout en apportant également de l'importance aux bruits de couloir. Depuis la COP21 de Paris, il est possible, par *streaming* en direct ou par webcast par la suite, de réaliser une

véritable participation virtuelle aux COP de la CCNUCC. Cette transparence augmente l'attention portée par la société civile à la diplomatie environnementale et, même si elle complique la décision en multipliant les intérêts en présence, joue en faveur de l'adoption d'un accord.

Le second élément procédural qui favorise la prise de décision est l'importance prise progressivement par les présidents de séance qui sont, par tradition, désignés au début de chaque réunion officielle, ou pour l'ensemble d'un mandat de négociation, et dont le rôle est de plus en plus essentiel. Ces véritables ambassadeurs de la négociation sont souvent au nombre de deux et représentent traditionnellement deux pays aux intérêts opposés par rapport à la thématique traitée. Par exemple, pour les négociations du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques, les coprésidents étaient un diplomate canadien, le Canada étant un pays utilisateur de ressources génétiques, et un diplomate colombien, la Colombie étant un pays fournisseur de ressources génétiques. Les coprésidents sont sélectionnés par les secrétariats des institutions auxquelles les négociations sont rattachées, leur choix étant ensuite approuvé par l'ensemble des parties lors de l'ouverture des négociations.

Le rôle des présidents de séance est officiellement de gérer les processus diplomatiques pour les mener à bon terme. En pratique, ces acteurs clés prennent souvent le rôle de véritables rédacteurs des textes des accords. Il n'est pas rare également qu'ils mobilisent des techniques de négociation novatrices pour favoriser une conclusion positive des débats. Par exemple, lors des négociations finales du Protocole de Cartagena en septembre 1999 puis janvier 2000, les diplomates ne parviennent pas à se mettre d'accord. Les débats sont

impossibles entre pro et anti-OGM. Le président de séance, Juan Mayr, ministre de l'Environnement colombien, décide alors d'utiliser des balles de couleur pour orchestrer le tour de parole entre intervenants. Ne trouvant plus de balles colorées lors de la dernière session de négociation, il choisit cinq ours en peluche de couleurs différentes qu'il baptise Justice, Testaverde, Brown, Rodriguez et Smith. Comme les balles colorées, les ours sont utilisés pour gérer l'ordre des interventions des diplomates. Aucun diplomate n'a le droit de s'exprimer sans avoir d'abord choisi un ours et l'avoir pris dans ses bras. Les ours aident ainsi à dissiper les tensions en apportant une touche d'humour et de chaleur humaine (l'ours en peluche comme symbole de douceur et d'enfance). Le Protocole de Cartagena sera adopté le 29 janvier 2000 et les ours présents lors de sa signature par les parties (Bail *et al.*, 2002). Dans le cas où les présidents de séance ne parviendraient pas à conclure les négociations, ou en appui des efforts de ces derniers, le pays hôte de la rencontre joue également souvent un rôle important. Par exemple, le texte adopté à Rio+20, *L'Avenir que nous voulons*, sera rédigé *in extremis* par les diplomates brésiliens.

*

Comme l'a expliqué en détail ce chapitre, la diplomatie environnementale est dynamique, innovante, inventive. Pour cela, elle gagnerait à s'exporter davantage comme modèle pour d'autres domaines diplomatiques, même si ses performances pourraient également être améliorées (Susskind *et al.*, 2014). Dans le contenu, d'autres ont à apprendre de la diplomatie environnementale sa capacité à proposer constamment de nouveaux principes sans hésiter à se

placer en porte-à-faux par rapport à des modèles préexistants pour ne pas perdre en efficacité. Dans les règles, d'autres ont à apprendre de la diplomatie environnementale l'importance de la transparence des débats, la participation de tous, et les dynamiques collectives qui permettent la prise en compte d'intérêts très divers : des pays développés et en développement, des générations présentes et futures, de l'homme et du vivant, etc.

Pourtant, plus qu'un modèle pour les autres, la diplomatie environnementale décrite ci-dessus est plutôt en proie à la menace, parce qu'elle est de plus en plus politisée. C'est le cas notamment pour la thématique des changements climatiques. Comme le signale un observateur attentif de la COP21 de Paris de 2015, « l'arène du changement climatique est devenue le lieu où parler, où venir se faire entendre, où venir chercher de l'argent » (Foyer, 2016, 4). Certes, cette politisation donne plus de visibilité à l'environnement sur la scène internationale, mais elle risque également de paralyser les négociations. D'une part car cette audience amplifiée dilue les impératifs environnementaux. D'autre part car elle alerte de façon plus directe les décideurs clés généralistes qui, contrairement aux diplomates spécialisés en environnement, ne sont pas toujours favorables aux politiques environnementales. La diplomatie environnementale devient ainsi davantage dépendante des intérêts des grandes puissances, pour le pire et pour le meilleur. À ce titre, le résultat des élections américaines de 2016 laisse planer le doute sur le futur dynamisme de la diplomatie environnementale.

Bibliographie commentée

AYKUT Stefan, DAHAN Amy, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Paris, Presses de Science Po, 2015.

Cette monographie retrace tous les mécanismes et enjeux de la diplomatie climatique internationale pré-accord de Paris. Elle retrace ainsi les principales étapes d'un des domaines de la diplomatie environnementale les plus médiatisés.

BAIL Christoph, FALKNER Robert, MARQUARD Helen (eds), *The Cartagena Protocol on Biosafety. Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development ?*, Londres, RIIA/Earthscan, 2002.

Cet ouvrage collectif rassemble les témoignages de plus de cinquante diplomates ayant participé à la négociation du Protocole de Cartagena sur la biosécurité. Ces diplomates, représentant les principales positions en présence, s'expriment sur le contenu de l'accord mais également sur le processus de négociation.

CANAL-FORGUES Éric, *Démocratie et diplomatie environnementales. Acteurs et processus en droit international*, Paris, Pedone, 2015.

Cet ouvrage rassemble les contributions de juristes sur la négociation, l'application et le contrôle de la diplomatie environnementale au plan international. Il présente une synthèse intéressante et complémentaire des approches de science politique.

DEATH Carl, « Summit theatre. Exemplary governmentality and environmental diplomacy in Johannesburg and Copenhagen », *Environmental Politics*, 20 (1), 2011, p. 1-19.

Cet article pose la question de l'utilité des sommets internationaux d'environnement. Alors que ces sommets réunissent un nombre considérable de diplomates et d'observateurs, les résultats qui y sont produits en termes de textes sont souvent en dessous des attentes. Cet article montre que les sommets jouent surtout un rôle important en termes de rituel, car ils sont de véritables théâtres de légitimité et d'autorité où les exemples de bonne conduite sont mis en lumière.

FOYER Jean (dir.), *Regards croisés sur Rio+20. La modernisation écologique à l'épreuve*, Paris, CNRS Éditions, 2015.

Cet ouvrage collectif rassemble les témoignages de chercheurs de disciplines variées ayant participé au dernier sommet international sur l'environnement. On y retrouve ainsi des analyses précises du rôle de certains acteurs, du processus de fabrication de certains paragraphes de l'accord ou encore des paradigmes dominants.

FOYER Jean, « Dans les coulisses de la COP21 », *La Vie des idées*, 23 février 2016, www.laviedesidees.fr/Dans-les-coulisses-de-la-COP21.html

Un court mais non moins intéressant témoignage sur le contenu et le processus de négociation de l'Accord de Paris lors de la COP21

sur les changements climatiques.

IISD, N.d., *Bulletins des négociations de la Terre*.
Ces bulletins en ligne, rédigés par l'ONG International Institute for Sustainable Development, résument les principales négociations environnementales depuis mars 1992, jour par jour. En plus d'un résumé détaillé des prises de parole officielles, les rapporteurs s'attachent à livrer, chaque jour, un compte-rendu des bruits de couloir et des impressions personnelles de certains diplomates. La plus importante source d'archives sur la diplomatie environnementale internationale, incontournable.

JEPSEN Henrik, « *Nothing is Agreed until Everything is Agreed ». Issue Linkage in the International Climate Change Negotiations*, Århus, Politica, 2013.
Cette thèse de l'université d'Aarhus présente une des techniques les plus répandues de la diplomatie environnementale : le croisement de thématiques et de points de négociations importants. L'ouvrage montre les conditions de réussite d'une telle technique.

KIM Rakhyun E., « The emergent network structure of the multilateral environmental agreement system », *Global Environmental Change*, 23 (5), 2013, p. 980-991.
Cet article utilise l'analyse de réseau pour retracer l'évolution du contenu des accords internationaux d'environnement. En codant toutes les dispositions des différents accords environnementaux multilatéraux, l'auteur montre comment plusieurs dispositions naviguent d'un accord à l'autre, formant de véritables sous-familles d'accords.

KUYPER Jonathan W., BACKSTRAND Karin, « Accountability and representation. Nonstate actors in UN climate diplomacy », *Global Environmental Politics*, 16 (2), 2016, p. 61-81.
Avec l'augmentation croissante du nombre d'acteurs non étatiques souhaitant participer aux débats internationaux sur l'environnement, la question de leur représentation et de la responsabilité de leurs représentants devient cruciale. Cet article explore les forces et faiblesses de ces deux éléments.

MORIN Jean-Frédéric, ORSINI Amandine, « Sommets des Nations unies : entre environnement et développement », dans Jean-Frédéric Morin, Amandine Orsini, *Politique internationale de l'environnement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, p. 133-156.
Ce chapitre de manuel retrace les étapes importantes de la diplomatie de sommets en politique internationale de l'environnement. Il détaille les succès et échecs de ces sommets tout en rappelant les cadres discursifs qui y sont mis en place.

ORSINI Amandine, *La Biodiversité sous influence ? Les lobbies industriels face aux politiques internationales d'environnement*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2010.

Basée sur une enquête de terrain approfondie et sur cinquante-six entretiens, cette monographie présente en détail le rôle des groupes de pression industriels lors de l'adoption de deux accords internationaux en lien avec la biodiversité : le Protocole de Cartagena sur la biosécurité et le Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques.

SUSSKIND Lawrence E., ALI Saleem H., *Environmental Diplomacy. Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

Se voulant résolument concret et pertinent politiquement, cet ouvrage présente des propositions de réforme de la diplomatie environnementale internationale, pour lui permettre de devenir plus efficace.

TOLBA Mostafa K. (ed.), *Global Environmental Diplomacy, Negotiating Environmental Agreements for the World (1973-1992)*, Cambridge (Mass), The MIT Press, 1998.

Dirigé par l'un des diplomates les plus reconnus en politique internationale de l'environnement, ce livre retrace dans les détails et à partir d'une expérience de terrain l'apparition des sujets environnementaux sur l'agenda intergouvernemental.

---

1. Cette dynamique est également importante à connaître pour toute personne qui souhaiterait organiser un terrain de recherche lors de négociations internationales d'environnement. Pour rencontrer un maximum de personnes et réaliser des entretiens, il est préférable de s'investir lors de la première semaine où les diplomates ont davantage de temps. Pour comprendre l'issue des négociations ou tenter de rencontrer des acteurs politiques d'importance, mieux vaut s'investir lors de la deuxième semaine de négociation, et prévoir un retour un à deux jours après la date de clôture officielle annoncée au début de la rencontre et de fait sans cesse repoussée.

Chapitre 17

La diplomatie humanitaire

Élise Rousseau, Achille Sommo

Destruction d'Alep, épidémie d'Ebola en Afrique de l'Ouest, afflux massif de réfugiés en Europe, inondations au Bangladesh, déplacements internes en Irak, guerre civile au Soudan sont autant de situations où la vie de millions d'êtres humains est en péril, et qui appellent une réponse urgente. Un foisonnement d'acteurs locaux et internationaux entre alors en scène pour prévenir ces dangers, pour secourir et protéger les personnes vulnérables, ou pour promouvoir le respect des droits fondamentaux. Mais ces actions ne sont pas automatiques. Dans la plupart des cas, les acteurs doivent obtenir l'aval d'entités étatiques ou non, civiles ou (para)militaires, afin de se déployer. Longtemps cette interaction a été perçue sous le seul

prisme de l’action humanitaire. Or, dans leurs pratiques quotidiennes, les acteurs humanitaires développent une expertise, mobilisent des méthodes innovantes pour atteindre leurs objectifs et, de fait, démontrent un véritable savoir-faire diplomatique avec une efficacité telle qu’est née l’idée d’une « diplomatie humanitaire ». Jusqu’ici, le concept a été très peu théorisé, il est même parfois contesté. Sa formulation est, en elle-même, un oxymore (Smith, 2007). En effet, alors qu’un certain idéal humanitaire voudrait se tenir à l’écart des jeux du politique, la diplomatie règne en maître sur les rapports entre États. Quand l’humanitaire prend l’habit du diplomate, il entre par défaut dans l’action politique, et la question de son impartialité peut parfois se poser. Quelle définition de la « diplomatie humanitaire » ? Quel en est le fondement ? Qui sont ses acteurs ? Quelles sont ses pratiques ? Ce chapitre se veut une entrée en matière pour saisir les contours de la diplomatie humanitaire et la place de plus en plus importante qu’elle est vouée à occuper dans le champ de la diplomatie.

Définition

La diplomatie humanitaire désigne toutes les activités de négociation entreprises auprès des gouvernements, des organisations (para)militaires ou des personnalités afin d’intervenir de manière sécurisée et neutre dans un contexte où l’humanité est en péril. Elle a également pour vocation de persuader les décideurs et les *leaders* d’opinion d’agir, en toutes circonstances, dans le respect des principes fondamentaux des droits humains. Cette définition reste vague car elle en dit peu sur les acteurs habilités à mener ces activités de négociation et de plaidoyer. À ce propos, deux

principales conceptions s'opposent. Une conception *restrictive* qui considère que ces activités sont l'apanage des organisations privées dites « humanitaires » et de certains organes de l'Organisation des Nations unies (Minear et Smith, 2007). Une conception *extensive* considère que les organisations humanitaires, les personnalités, les États ou les organisations internationales pratiquent une diplomatie humanitaire à partir du moment où leurs actes visent la préservation de la dignité humaine (Veuthey, 2012). En réalité, ce débat masque une interrogation plus générale sur la pertinence même du concept de « diplomatie humanitaire ». En effet, la majorité des acteurs impliqués dans ces activités de négociation et de plaidoyer ne se considère pas comme des « diplomates » à proprement parler (Minear et Smith, 2007). Pour plusieurs organisations, ces activités sont des tâches ordinaires qui relèvent de leur mission humanitaire. Elles ne sont pas perçues comme relevant d'une compétence spécifique faisant l'objet d'une attention particulière. Par ailleurs, il n'existe pas de « régime » de la diplomatie humanitaire équivalant aux Conventions de Vienne de 1961 et 1963 pour la diplomatie dite « traditionnelle ». La diplomatie humanitaire n'obéit donc pas à un ensemble d'institutions, de principes, de procédures et de règles qui organiseraient les interactions entre les acteurs impliqués dans des missions humanitaires. Pour autant, la diplomatie humanitaire s'impose peu à peu comme un champ singulier, notamment parce qu'elle repose sur un fondement propre et des pratiques privilégiées.

« L'impératif d'humanité » : le fondement de la diplomatie

humanitaire

La diplomatie humanitaire repose sur un fondement essentiel : la reconnaissance de l'impératif d'humanité. Autrement dit, la reconnaissance de l'autre – quel qu'il soit – comme être humain, et de la nécessité de protéger sa vie et préserver sa dignité (Dunant, 1862). Cet impératif d'humanité se décline en un ensemble de principes prévus par le droit international humanitaire (DIH) et les instruments internationaux des droits de l'homme (voir tableau p. 294). Le DIH est la branche du droit international qui régit la conduite des conflits armés internationaux et non internationaux, et vise à en limiter les conséquences. Les conventions de Genève de 1949 et leurs trois protocoles additionnels en constituent la pierre angulaire. Ils encadrent la protection des personnes qui ne participent pas ou plus aux hostilités : les civils, les malades et les blessés des forces armées, les naufragés, les prisonniers de guerre et les membres du personnel sanitaire ou des organisations humanitaires venues porter secours. Mais davantage, ces textes consacrent le principe d'une assistance désintéressée et sans discrimination à toute victime ou personne vulnérable dans un conflit. Le DIH a dû s'adapter à l'évolution des formes de conflictualité marquée par les avancées technologiques ainsi que l'implication active et récurrente des civils dans les conflits. Désormais, il régule également le déroulement des combats afin de limiter la violence de la guerre sur les soldats ou ses conséquences sur l'environnement et les biens immatériels.

A priori, les principes du DIH engagent essentiellement les États parties aux différents textes. Cet engagement consiste en une obligation négative (s'abstenir de procéder à ou d'encourager une violation du droit) et en une obligation positive (agir

collectivement ou individuellement pour faire cesser les violations). À notre sens, cette double obligation se heurte à deux limites. La première est que les Conventions n'engagent que les États qui y ont légalement consenti à travers un processus de ratification. Ce qui exclut, *de facto*, l'opposabilité de ces textes aux États qui ne les ont pas ratifiés. Deuxièmement, la ratification des textes n'est pas synonyme de leur respect strict et immédiat. L'application des principes reste assujettie à la volonté des dirigeants politiques qui peuvent brandir la souveraineté de leur État : soit pour se soustraire à des obligations, soit pour exiger de les mettre en œuvre par leurs propres moyens. Ces deux limites, illustrées par les tragédies survenues dans la région du Biafra au Nigeria (1967-1970), au Rwanda et dans les Balkans au cours des années 1990, ont motivé l'adoption par l'ONU du principe de la « responsabilité de protéger » (R2P) en septembre 2005 (Bettati, 2007). Ce principe entérine le droit d'outrepasser la souveraineté nationale d'un État en cas de crise humanitaire, dans le cadre d'un mandat émanant d'une autorité supranationale. Il a été invoqué la première fois par le Conseil de sécurité le 17 mars 2011 pour autoriser une intervention armée collective en Libye (Résolution 1973), puis le 30 mars 2011 pour autoriser une intervention individuelle en Côte d'Ivoire (Résolution 1975).

Tableau 1 – **Les principaux instruments internationaux des droits de l'homme et du droit international humanitaire**

Droit international des droits de l'homme	**Droit international humanitaire**
• **La Déclaration universelle des droits de l'homme.**	Les quatre conventions de Genève et leurs trois protocoles :

• Le Pacte international des Nations unies relatif aux droits civils et politiques et ses deux protocoles facultatifs. **• Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et son protocole.** **• Les Conventions des Nations unies sur :** **– la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants et son protocole facultatif ;** **– les droits de l'enfant et ses deux protocoles facultatifs ;** **– l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ;** **– l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et son protocole facultatif ;** **– les personnes handicapées et son protocole facultatif.**	• les Conventions des Nations unies sur : – la protection des biens culturels en cas de conflits armés et ses deux protocoles ; – les armes biologiques ; – les armes classiques et ses quatre protocoles ; – les armes chimiques ; – l'interdiction des mines antipersonnel ; – la protection des personnes contre les disparitions forcées ; – les armes à sous-munitions ; • le protocole facultatif de la convention relative aux droits de l'enfant concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés ; • le traité de 2013 sur le commerce des armes.

Tableau élaboré par les auteurs

Toutefois, les cas susmentionnés ainsi que d'autres théâtres conflictuels (Somalie, Darfour, Timor oriental, Irak, Syrie) ont montré que les États ne sont plus les seuls acteurs de la violence conflictuelle. Depuis la fin de la guerre froide, les conflits impliquent des acteurs armés non étatiques (AANE) qui agissent à l'intérieur d'un ou de plusieurs États. Or, ceux-ci sont également encouragés à respecter l'impératif d'humanité. Depuis 2000, une ONG nommée Appel de Genève (Geneva Call) incite, en effet, les AANE à respecter les principes du DIH. L'intérêt de cette initiative est de contourner l'incapacité juridique des AANE à ratifier les conventions internationales, en leur proposant des « actes d'engagement ». Ces actes concernent l'interdiction des mines antipersonnel, la protection des

enfants dans les conflits armés, l'interdiction de la violence sexuelle dans les conflits armés et l'élimination de la discrimination basée sur le genre. Bien qu'ils soient non contraignants, ces actes permettent aux AANE de démontrer leur adhésion à certains « standards humanitaires » (Veuthey, 2012).

Malgré l'existence d'un lien privilégié entre la diplomatie humanitaire et le DIH, il faut se garder de deux amalgames. Le premier est celui de considérer que la diplomatie humanitaire est l'apanage des juristes internationaux (Veuthey, 2012). Certains auteurs de violations du DIH ont connaissance du caractère illégal de leurs actes mais affichent leur volonté de ne pas s'y conformer. Brandir des arguments juridiques pour les inciter à adopter une démarche serait donc inutile, voire contre-productif. Le second amalgame est de réduire le spectre de la diplomatie humanitaire aux interventions dans les situations conflictuelles. Son fondement, l'impératif d'humanité, implique également des interventions dans des situations où les populations sont vulnérables à la suite de catastrophes naturelles, sanitaires, voire de crises sociales.

Acteurs et pratiques diplomatiques

Dans cette section, nous présentons les acteurs de la diplomatie humanitaire et leurs pratiques selon la conception *extensive*. Il ne faut pas y voir une prise de position concernant le débat évoqué. Notre objectif est plutôt d'offrir un panorama des différents agents qui pourraient, selon les chercheurs mobilisant le concept, entrer dans la catégorie des « diplomates humanitaires ». Ainsi, sont présentées selon l'ordre chronologique,

les pratiques du Comité international de la Croix-Rouge (CICR), celles de certaines ONG et celles des États et de l'ONU.

Le CICR : un acteur incontournable de la scène humanitaire

Le CICR, une association privée de droit suisse créée en 1863, est un acteur diplomatique unique en son genre. Cette identité spéciale résulte des Conventions de Genève par lesquelles les États parties lui ont assigné le mandat spécifique d'assister et de protéger les victimes des conflits armés. Ce mandat implique également de prévenir la souffrance par la promotion et le renforcement des principes du DIH. Les États parties aux Conventions de Genève ont doté le CICR d'une personnalité juridique internationale. Celle-ci lui permet d'obtenir, dans plusieurs pays, un statut de nature diplomatique équivalant à celui de la représentation d'un État ou à celui de l'ONU ou de l'Union européenne. Ainsi, le CICR jouit de privilèges tels que l'exonération d'impôts et de droits de douane, l'inviolabilité de ses locaux et documents, l'immunité de juridiction. Qui plus est, le CICR bénéficie d'un statut d'observateur à l'Assemblée générale de l'ONU, au même titre que la Palestine ou le Saint-Siège, depuis une résolution adoptée le 16 octobre 1990. Il en est de même au Conseil de l'Europe, à l'Organisation des États américains, l'Union africaine, l'Organisation de la Conférence islamique, ainsi qu'au Mouvement des pays non alignés. Compte tenu de ce statut juridique, des droits et des privilèges qui y sont associés, il serait tentant d'assimiler le CICR à un acteur de la diplomatie traditionnelle telle qu'une organisation intergouvernementale. Cette impression est accentuée par le fait que le portail des offres d'emploi du CICR propose régulièrement des postes de conseiller

diplomatique et que le site internet propose un onglet « diplomatie humanitaire ».

En réalité, la personnalité juridique internationale du CICR est strictement fonctionnelle (Harroff-Tavel, 2005). Le CICR ne jouit de ce statut, ainsi que de ses droits et privilèges, que dans l'accomplissement du mandat confié par les Conventions de Genève. Autrement dit, les activités diplomatiques du CICR ne s'exercent que dans ses fonctions d'assistance ou de protection des victimes de conflits et de promotion du DIH. Sa représentation au sein des différentes institutions internationales est motivée par l'opportunité que ces espaces offrent pour échanger avec les délégations des États sur les questions qui relèvent de son mandat. Ces attributs fonctionnels permettent également au CICR de discuter avec toutes les parties impliquées dans les conflits, y compris les AANE, sans que cela ne soit considéré comme une ingérence et sans qu'il ne soit obligé de divulguer la teneur et le contexte de ces échanges. D'ailleurs, le CICR bénéficie de l'exemption de l'obligation de témoigner ou de fournir la preuve auprès des tribunaux pénaux nationaux et internationaux. Elle est prévue par la règle 73 du règlement de procédure et de preuve de la Cour pénale internationale, et par une décision de la chambre de première instance du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie le 27 juillet 1999 concernant l'affaire *Le Procureur c/ Simiç et consorts*. Celle-ci a affirmé ce privilège sur le fondement de « l'immense intérêt général » que représente l'action du CICR.

La diplomatie humanitaire du CICR a deux objectifs principaux. Le premier est opérationnel : étendre l'acceptabilité du CICR (et de son mandat) à tous les acteurs impliqués dans les conflits armés. Cela lui permet d'avoir accès aux victimes, de leur prodiguer

l’assistance et la protection nécessaires, de rendre visite aux prisonniers de guerre, de livrer des messages familiaux et d’aider à retrouver des personnes portées disparues dans des zones de guerre. Le second objectif est juridique : promouvoir le DIH auprès des États et des AANE. Dans ce cadre, le CICR organise tous les quatre ans la Conférence internationale de la Croix-Rouge pour débattre des enjeux humanitaires contemporains et faire évoluer le DIH. Elle réunit les composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, les États parties aux Conventions de Genève, des organisations internationales, l’ONU et certaines de ses institutions spécialisées, des ONG et des institutions académiques. Selon Harroff-Tavel, pour atteindre ces deux objectifs, le CICR privilégie la persuasion par une négociation discrète et confidentielle. Dans une certaine mesure, il peut mobiliser des alliés potentiels (États, organisations internationales, ONG, acteurs religieux ou économiques, personnalités politiques, sportives ou culturelles) capables « d’influencer [discrètement] les parties au conflit pour qu’elles respectent le droit humanitaire » (Harroff-Tavel, 2005, 78). Dans ce cas de figure, lorsqu’il s’agit d’États tiers, le CICR se contente de rappeler leur obligation de « faire respecter » le DIH, en vertu de l’article 1 commun aux quatre Conventions de Genève. Quand il s’agit d’autres acteurs, le CICR leur laisse la liberté de définir leurs moyens d’intervention, mais dans le respect du DIH. Le choix de recourir à des alliés risque cependant de porter atteinte au principe d’indépendance du CICR.

Organisations non gouvernementales : deux approches humanitaires de la diplomatie

Le CICR occupe le devant de la scène internationale en matière d’action humanitaire pendant la première

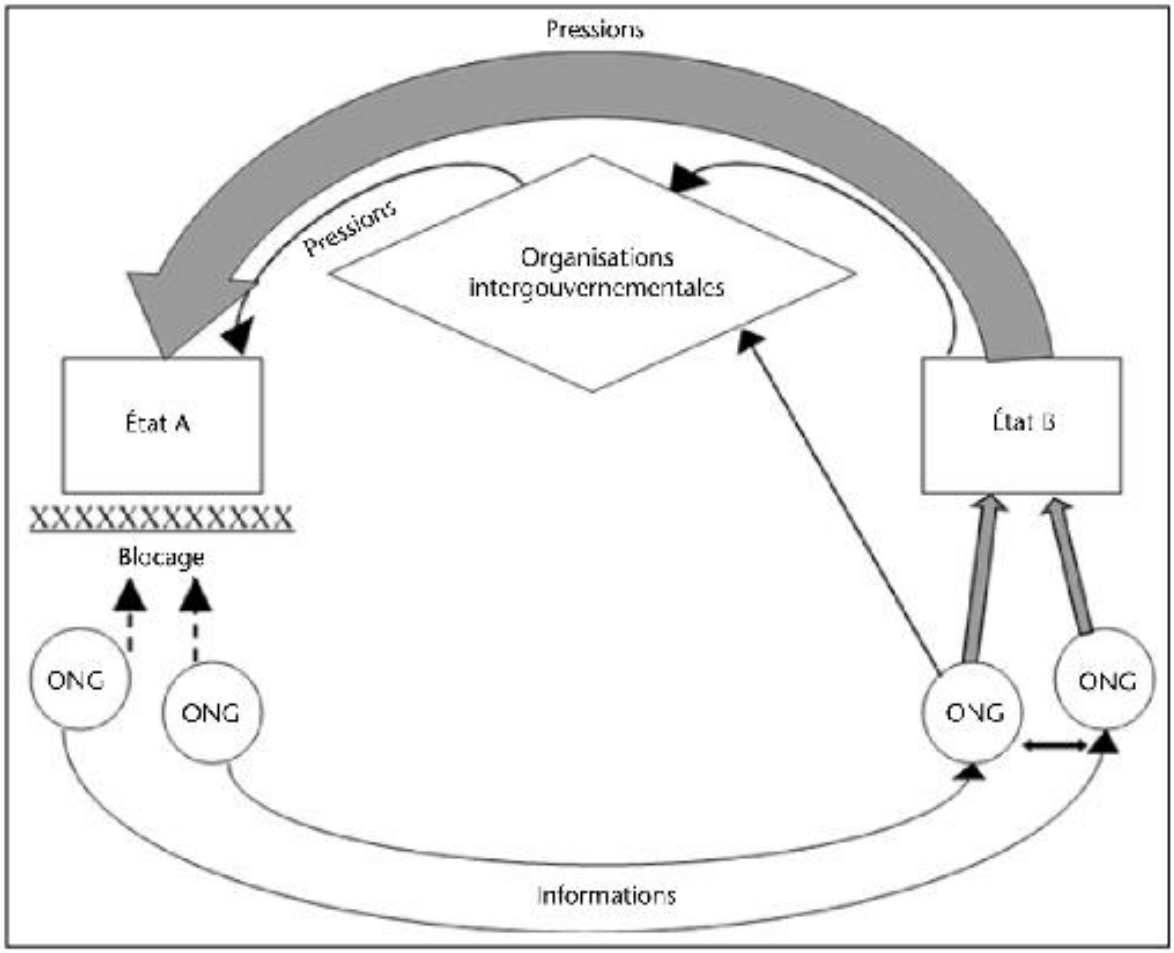
moitié du XX^{e} siècle. Dès les années 1960, dans le milieu associatif, des voix commencent à s'opposer à la vision de l'humanitaire prônée par l'institution et, plus précisément, à son principe de confidentialité. Quelques ONG de défense des droits de l'homme voient le jour et la création de Médecins sans frontières (MSF) par quatorze médecins français après la guerre du Biafra (1967-1970) marque une véritable rupture avec les pratiques du CICR. Le mouvement s'intensifie et un véritable réseau transnational de défense des droits de l'homme existe dès 1980 (Sikkink, 1993). Au tournant de la décennie 1980, MSF sera traversé par deux visions opposées de l'humanitaire et de son rapport au politique ; illustrant ainsi une tension qui traverse l'ensemble de l'aide humanitaire non gouvernementale (Maillard, 2008). À notre sens, ces deux conceptions induisent deux approches différentes de la diplomatie humanitaire : l'une publique, l'autre pragmatique.

L'approche *publique* est portée chez MSF par Bernard Kouchner. Celle-ci considère que le principe de confidentialité qui caractérise l'humanitaire avant les années 1960-1970 doit être rejeté. Sous l'influence de Kouchner, MSF, et puis Médecins du monde après la rupture de 1980, refuse de garder le silence face aux dérives autoritaires et veut relayer vers le monde les exactions commises durant les conflits. Les violations des droits de l'homme sont dénoncées, l'opinion publique occidentale interpellée. Plus que jamais, l'action humanitaire veut se faire politique : en forgeant le concept de *droit d'ingérence*, Bernard Kouchner, avec Mario Bettati, a pour ambition de théoriser l'action humanitaire d'État. Outre les activités de cette branche de MSF, cette approche recouvre également celles des ONG de défense des droits de l'homme telles Amnesty International, ou encore Human Rights Watch.

Ses pratiques peuvent se décliner selon cinq angles d'action.

Une première pratique diplomatique est l'organisation de campagnes internationales de sensibilisation. Les ONG procèdent au « cadrage » d'une situation où l'humanité est en péril dans l'espoir de susciter l'émotion, d'éveiller l'attention, et, surtout, de pousser des États tiers à l'action. Une deuxième pratique est la mise en place de campagnes de *naming and shaming* dénonçant la complicité des États qui n'agissent pas sur le territoire où des exactions sont commises. Durant ces campagnes, l'identité démocratique libérale des États et des institutions leur est rappelée, ainsi que leur attachement aux droits de l'homme et au droit humanitaire (Risse et Sikkink, 1999, 23). Les campagnes de sensibilisation et celles de *naming and shaming* transmettent des informations que les ONG sont parfois les seules à posséder. En effet, quand un gouvernement bloque les voies traditionnelles de communication, des organisations locales peuvent faire passer leur message par le biais des ONG internationales. Ces dernières pousseraient alors les autres États et les organisations intergouvernementales à agir. Cette action peut prendre la forme d'une condamnation internationale, de sanctions, ou encore d'une intervention. Cette stratégie d'action par les réseaux transnationaux a été théorisée par Margaret Keck et Kathryn Sikkink sous le nom d'« effet boomerang » (Keck et Sikkink, 1998, cf. figure 1). On remarquera que, dans ces deux premiers cas, les ONG exercent une forme de *lobbying* auprès des gouvernements et des institutions internationales afin de pousser la mise à l'agenda du problème identifié. Ces pratiques de diplomatie humanitaire sont donc *indirectes* : il s'agit de pousser d'autres acteurs à agir.

Figure 1 – **L’effet boomerang**



Source : Keck et Sikkink, 1998

Une troisième pratique des « diplomates humanitaires » non gouvernementaux est la mise en place d’actions *publiques* directement dirigées contre l’acteur déviant, par le lancement, là aussi, de campagnes de *naming and shaming*. Cette fois, les campagnes visent à dénoncer l’action déviante d’un acteur sans passer par l’intermédiaire d’autres États. Elles peuvent être perçues comme l’arme de David contre Goliath, celle de l’acteur non gouvernemental faible contre l’acteur étatique puissant, avec des succès parfois mitigés (Friman, 2015). Une autre pratique diplomatique directe semble, quant à elle, promise à un

bel avenir : la participation à l'élaboration de traités internationaux. Outre la mise à l'agenda international d'un problème humanitaire, des ONG peuvent parfois participer pleinement à la négociation d'un traité. Cette quatrième pratique est, par exemple, illustrée par les négociations ayant abouti à la Convention d'Ottawa sur l'interdiction des mines antipersonnel (1997), présentée comme « l'un des cas les plus emblématiques de la diplomatie humanitaire » (Ryfman, 2010, 573). En effet, des ONG ont *directement* participé aux négociations du traité, grâce au soutien d'une série d'États. Par exemple, Handicap international a pu accompagner la délégation française lors d'une première conférence internationale sur le sujet, organisée au Canada. Les humanitaires participent à la rédaction du traité et en commentent certaines formulations. Enfin, une cinquième pratique de la diplomatie humanitaire non gouvernementale est la surveillance de la mise en place des dispositions d'un traité dans les États parties. Ce rôle est, par exemple, prévu par la Convention d'Ottawa mais aussi par le Processus de Kimberley, un forum international réglementant la vente des diamants bruts.

La deuxième approche de la diplomatie humanitaire par des acteurs non gouvernementaux est qualifiée de *pragmatique*. Il s'agit de l'approche défendue par Rony Brauman, président de MSF de 1982 à 1994. Refusant d'exclure le principe de confidentialité de l'humanitaire, et se rapprochant ainsi de la vision du CICR, il considère que le soin doit l'emporter sur le devoir de témoigner. En dénonçant des exactions commises sur le territoire où elle se trouve, l'ONG risque, en effet, de perdre tout accès aux victimes. Le « savoir-faire » s'oppose ici au devoir du « faire savoir » (Maillard, 2008). L'approche pragmatique possède deux fondements : l'urgence et la neutralité entendue

comme « une retenue que l'on s'impose dans la manifestation de nos sympathies ou de nos rejets » (Brauman, 2009, 107). La logique humanitaire y est érigée comme distincte des logiques d'action économique, politique et émotionnelle. Tout d'abord, l'humanitaire s'éloigne de la logique économique des organismes d'aide au développement, qui prônent une résolution des problèmes par la voie de la transformation économique (Calhoun, 2010). En effet, les travailleurs humanitaires évoluent dans l'urgence : ils doivent parer au plus pressé, sauver des vies, avant d'envisager une transformation structurelle de l'État touché. Les tenants de cette conception refusent, ensuite, les logiques politiques à la base de l'approche *publique* de l'humanitaire. La neutralité assure un accès au terrain et aux victimes de crises humanitaires : si les ONG ne sont pas perçues comme des menaces, les États dans lesquels elles évoluent ne devraient pas entraver leurs actions (Calhoun, 2010). Outre un rejet de la logique politique, la conception de la neutralité comporte un refus de la logique émotionnelle : « Les individus ont des émotions, mais une institution humanitaire doit servir au contraire à "lisser" les émotions, à se défaire de leur emprise pour agir en fonction des situations constatées et non des emportements du moment » (Brauman, 2009, 111). En effet, pour les promoteurs de cette approche, la diplomatie humanitaire n'emprunte pas la voie du *naming and shaming* ou d'autres campagnes visant à susciter l'émotion. De manière générale, les pratiques diplomatiques s'inscrivent ici au niveau opérationnel. Les ONG traitent avec les États notamment pour négocier le passage de matériels et de personnels humanitaires, la livraison de l'aide alimentaire, l'accès aux victimes, l'obtention de visas pour les acteurs humanitaires, ou encore la coordination de l'aide

(Veuthey, 2012, 95-196). Dans de tels contextes, les travailleurs humanitaires démontrent de réelles aptitudes diplomatiques : ils négocient en utilisant les techniques, méthodes et instruments propres à la diplomatie afin d'atteindre leurs objectifs (Smith, 2007).

Les approches diplomatiques de l'humanitaire

Après la fondation du CICR, la plupart des États se sont désintéressés des questions humanitaires et des droits de l'homme dans la poursuite de leur politique étrangère. Ce n'est qu'au lendemain de la seconde guerre mondiale que ces questions reviennent sur le devant de la scène internationale, comme en témoignent la promulgation des quatre Conventions de Genève (1949) et la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948). Après ce moment clé, quelques pays européens continuent progressivement à développer un régime régional de protection des droits de l'homme en créant, notamment, la Cour européenne des droits de l'homme en 1959. Au sein de l'ONU, l'organisation de l'aide humanitaire se met en place avec, entre autres, la création du Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef) en 1946 et celle du Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (UNHCR) en 1950. Aux États-Unis, la doctrine du *containment* prend rapidement le dessus en matière de politique étrangère et efface toute considération liée à l'humanitaire ou à la protection des droits de l'homme. Ce n'est qu'à partir de la décennie 1970, face à l'influence grandissante des ONG et à la suite de l'arrivée de Jimmy Carter à la présidence, que les États-Unis réintégreront des considérations liées au respect des droits de l'homme à l'étranger dans leur prise de décision. Au même moment, sur le continent européen, certains États, tels que la Norvège ou les Pays-Bas,

développent de manière explicite une politique étrangère axée vers la protection des droits de l'homme. Au sein de l'ONU, l'organisation de l'aide humanitaire intergouvernementale se précise, notamment avec la création du Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) en 1991. Dans cette section, nous présenterons la diplomatie humanitaire d'État et celle de l'ONU.

L'insertion de considérations liées aux droits de l'homme dans la prise de décisions en politique étrangère aurait poussé certains États à redéfinir leur approche de l'intérêt national en y intégrant des éléments moraux (Brysk, 2009). Cette évolution dans le chef de certains politiciens ne signifie pas pour autant l'abandon de toute notion d'intérêt au profit d'un altruisme mondial inconditionnel : le respect des droits de l'homme sur le territoire d'un autre État n'est parfois qu'un facteur parmi d'autres influençant la prise de décision en politique étrangère (Hafner-Burton, 2013). La diplomatie humanitaire de ces États, généralement libéraux démocratiques, mêlerait donc l'intérêt national et la promotion de valeurs liées aux droits de l'homme. Dans son ouvrage consacré à la politique étrangère de ces États, Alison Brysk met en avant cinq moyens qui permettraient à leur diplomatie humanitaire de s'exercer (Brysk, 2009, 20-22). Premièrement, les États peuvent opter pour la voie multilatérale et rejoindre des organes de défense des droits fondamentaux, participer à l'élaboration de traités, ou encore promouvoir le DIH. Deuxièmement, la diplomatie humanitaire peut s'insérer dans les relations bilatérales entre États. Un gouvernement peut, par exemple, tenter d'améliorer la situation humanitaire au sein d'un autre pays à l'aide de processus de médiation, ou encore par la mise en place de sanctions ou de récompenses. Troisièmement, des

mécanismes d'aide au développement peuvent aider à améliorer la situation humanitaire d'États incapables de les prendre en charge seuls. Quatrièmement, la situation humanitaire peut s'améliorer grâce à des mécanismes promouvant la paix, tels que la pré… vention de conflit ou la reconstruction post-conflictuelle. Finalement, une forme de diplomatie humanitaire peut également se retrouver dans l'accueil des réfugiés. Outre les pratiques mentionnées, certains États ont explicitement placé le concept de « diplomatie humanitaire » au cœur de leur politique étrangère. Dans un texte publié en 2013, le ministre turc des Affaires étrangères de l'époque entendait, par exemple, développer la diplomatie humanitaire de son pays selon trois axes : le bien-être des citoyens turcs, la promotion d'une approche humaine de la résolution des conflits et une action proactive au sein de l'ONU (Davutoglu, 2013). Le concept de « sécurité humaine », cher aux tenants de la politique étrangère canadienne et japonaise, offre, quant à lui, des similitudes avec celui qui nous occupe. Lors d'un symposium sur les relations turco-japonaises organisé en 2016, certains chercheurs ont d'ailleurs déclaré que les deux pays possédaient une vision commune de la diplomatie humanitaire (Orsam, 2016).

Aux côtés du CICR, des ONG et des diplomates d'États, l'ONU est un acteur incontournable de la diplomatie humanitaire contemporaine. Son action s'articule autour de quatre axes : les crises humanitaires (catastrophes naturelles et conflits armés), le secours des victimes, la protection des personnes vulnérables et la prévention des crises. L'action de l'organisation est coordonnée par le Bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA). Concrètement, elle est prise en charge par cinq organismes principaux : l'UNHCR, l'Unicef, le

Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), ou encore l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Pour Larry Minear et Hazel Smith (2007), les membres du personnel de ces organismes sont parmi les seuls à pouvoir être appelés « diplomates humanitaires ». Contrairement à la diplomatie humanitaire étatique, la diplomatie humanitaire onusienne s'inscrit à un niveau très opérationnel. Les agences de l'ONU doivent notamment établir leur présence et celle de leur personnel dans certains pays, surveiller les programmes d'assistance, ou encore encourager le respect du DIH. Tout comme les diplomates d'États, certains membres du personnel onusien possèdent des laisser-passer particuliers, ils bénéficient de l'immunité diplomatique et ils négocient avec des figures politiques (Minear et Smith, 2007). Toutefois, contrairement à eux, ils ne doivent pas prendre en compte des considérations liées à l'intérêt national. Ce qui prime avant tout ici, c'est de protéger l'humanité en péril.

*

La diplomatie humanitaire suscite déjà moins de scepticisme qu'à ses débuts. Si certains la percevaient comme une entreprise distincte, discrète et limitée (Smith, 2007, 38), d'autres considèrent qu'elle est une forme de diplomatie alternative (Ryfman, 2010, 576). En réalité, la diplomatie humanitaire a ceci de particulier qu'elle est capable de faire face à l'urgence et de surmonter de profonds clivages, pour obtenir des solutions à des situations considérées comme insolubles. Ses techniques de négociation et de persuasion sont relativement peu connues des praticiens de la diplomatie traditionnelle. Cela

s’explique surtout parce que les acteurs humanitaires n’ont pas conscience de posséder, dans leurs tâches ordinaires, une réelle expertise diplomatique qui peut faire l’objet d’un intérêt et d’une transmission. Cela dit, parler de la diplomatie humanitaire comme d’un bloc homogène serait une erreur. Jusqu’ici, il n’existe pas de règles absolues. Si certains acteurs majeurs, comme le CICR, font preuve d’une extrême régularité dans leurs pratiques diplomatiques, et l’assument, cela est moins évident pour les autres. De fait, la pratique de diplomatie humanitaire varie d’un contexte à l’autre, mais elle garde toujours pour exigence l’impératif d’humanité. Quoi qu’il en soit, cette diversité d’acteurs, de domaines d’interventions et de pratiques implique de se confronter à des défis permanents, notamment pour éviter les pièges de l’instrumentalisation de l’action humanitaire et de la compétition entre les différents acteurs là où une coordination des efforts serait à favoriser.

Bibliographie commentée

BETTATI Mario, « Du droit d’ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-terre*, 20 (3), 2007, p. 381-389.

Réflexion qui lève le voile et justifie les raisons du passage du droit d’ingérence à la responsabilité de protéger. L’auteur a directement contribué à cette évolution en tant que praticien influent de la diplomatie humanitaire dès le début des années 1970.

BRAUMAN Rony, *Humanitaire, diplomatie et droits de l’homme*, Paris, Éditions du Cygne, 2009.

Recueil d’articles et d’interviews de Rony Brauman, président de Médecins sans frontières de 1982 à 1994. Les textes de l’ouvrage ont été publiés entre 1988 et 2009 dans divers médias français.

BRYSK Alison, *Global Good Samaritans. Human Rights as Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

Cet ouvrage opte pour une approche constructiviste des relations internationales et étudie en profondeur la politique étrangère de

six puissances moyennes en matière de droits de l'homme : Canada, Suède, Japon, Costa Rica, Pays-Bas et Afrique du Sud.

CALHOUN Craig, « The idea of emergency. Humanitarian action and global (dis)order », dans Didier Fassin, Mariella Pandolfi (eds), *Contemporary States of Emergency. The Politics of Humanitarian Interventions*, New York (N. Y.), Zone Books, 2010, p. 29-58.

Le chapitre retrace la généalogie de l'imaginaire social de l'urgence depuis le tremblement de terre de Lisbonne de 1755. L'auteur met cette idée en relation avec les concepts de charité, d'impérialisme et de progrès avant d'en explorer la dimension exceptionnelle dans le cadre des actions humanitaires.

DAVUTOGLU Ahmet, « Turkey's humanitarian diplomacy. Objectives, challenges and prospects », *Nationalities Papers. The Journal of Naitonalism and Ethnicity*, 41 (6), 2013, p. 865-870.

Article présentant la diplomatie humanitaire turque. Ahmet Davutoglu a été ministre des Affaires étrangères de la Turquie de 2009 à 2014 et Premier ministre d'août 2014 à mai 2016.

DUNANT Henri (1862), *Un souvenir de Solferino*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1990.

À l'origine, ce récit sur la bataille de Solferino, dont l'auteur a été témoin, était destiné à des amis pour rendre compte de la violence de la guerre et de l'assistance dérisoire aux victimes. Aujourd'hui, cet ouvrage en accès libre est considéré comme le fondement philosophique du droit international humanitaire et de l'action du CICR.

FRIMAN H. Richard (ed.), *The Politics of Leverage in International Relations. Name, Shame, and Sanctions*, New York (N. Y.), Palgrave Macmillan, 2015.

Cet ouvrage a pour ambition de théoriser les moyens de pression internationaux que sont les sanctions et les campagnes de *naming and shaming*.

HAFNER-BURTON Emilie M., *Making Human Rights a Reality*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2013.

L'auteure présente une stratégie pragmatique de politique étrangère qui devrait permettre, selon elle, la diffusion efficace des droits de l'homme dans certains pays.

HARROFF-TAVEL Marion, « La diplomatie humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge », *Relations internationales*, 121 (5), 2005, p. 73-89.

L'auteure aborde la spécificité du CICR en tant que sujet de droit international, les traits caractéristiques de sa diplomatie

humanitaire et sa réaction face aux défis de l'évolution du rôle et du comportement des différents acteurs de la scène internationale.

KECK Margaret E., SIKKINK Kathryn, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1998.

L'ouvrage offre une première étude constructiviste de l'action des réseaux transnationaux d'activistes. Les auteurs y développent le célèbre *boomerang pattern* et étudient les réseaux de défense des droits de l'homme, de défense de l'environnement, et de lutte contre la violence à l'égard des femmes.

MAILLARD Denis, « 1968-2008 : le Biafra ou le sens de l'humanitaire », *Humanitaire*, 18, 2008, https://journals.openedition.org/humanitaire/182 [consulté le 24 février 2017].

Dans cet article, Denis Maillard, ancien responsable de la communication chez Médecins du monde, relate l'histoire de Médecins sans frontières et évoque les visions de l'humanitaire de Bernard Kouchner et de Rony Brauman. La revue *Humanitaire* est éditée par l'ONG Médecins du monde.

MINEAR Larry, SMITH Hazel, « Introduction », dans Larry Minear, Hazel Smith (dir.), *Humanitarian Diplomacy. Practitioners and their Craft*, New York (N. Y.), United Nations University Press, 2007, p. 1-4.

Après une partie sur l'origine du concept de la diplomatie humanitaire, l'essentiel de cet ouvrage aborde les pratiques de négociation des professionnels de la diplomatie humanitaire dans différents théâtres (post-)conflictuels du globe.

ORSAM, « Symposium Japan-Turkey. Dialogue on global affairs », *Meeting Evaluation*, 8, août 2016.

Le symposium, organisé par le Centre d'études stratégiques du Moyen-Orient, avait pour but d'entamer une série de réflexions sur les relations turco-japonaises et sur leurs coopérations possibles sur le plan mondial. La diplomatie humanitaire a été évoquée à cette occasion.

RISSE Thomas, SIKKINK Kathryn, « The socialization of international human rights norms into domestic practices : introduction », dans Thomas Risse, Stephen C. Ropp, Kathryn Sikkink (eds), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 1-38.

S'inscrivant dans une approche constructiviste, cet ouvrage étudie la diffusion des normes internationales des droits de l'homme dans des contextes domestiques au travers d'une série d'études de cas. Ce premier chapitre introduit le fameux *spiral model* pour expliquer cette diffusion.

RYFMAN Philippe, « L'action humanitaire non gouvernementale : une diplomatie alternative ? », *Politique étrangère*, 3, 2010, p. 565-578.

L'article offre une excellente introduction à la diplomatie humanitaire. Il en présente les contours et les acteurs avant de la qualifier d'« alternative » à la diplomatie classique, plutôt que de « parallèle » à celle-ci.

SIKKINK Kathryn, « The power of principled ideas. Human rights policies in the United States and Western Europe », dans Judith Goldstein, Robert O. Keohane (eds), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1993, p. 139-170.

Le chapitre de Kathryn Sikkink retrace, notamment, l'émergence des considérations liées aux droits de l'homme dans la prise de décision en politique étrangère en Europe et aux États-Unis.

SMITH Hazel, « Humanitarian diplomacy. Theory and practice », dans Larry Minear, Hazel Smith (eds), *Humanitarian Diplomacy. Practitioners and their Craft*, Tokyo/New York/Paris, United Nations University Press, 2007, p. 36-62.

Ce texte fait partie des chapitres d'introduction du livre qu'Hazel Smith codirige avec Larry Minear. Il présente le concept de « diplomatie humanitaire » et défend l'intérêt de son étude à côté de celle de la diplomatie classique. À notre connaissance, il s'agit du seul ouvrage entièrement consacré à la diplomatie humanitaire.

VEUTHEY Michel, « Humanitarian diplomacy. Saving it when it is most needed », dans Alexandre Vautravers, Yivita Fox (eds), *Humanitarian Space and the International Community. 16th Humanitarian Conference*, Genève, Webster University, 2012, p. 195-209.

Ce chapitre est recommandé pour une entrée en matière car il examine brièvement la définition de la diplomatie humanitaire, ses acteurs, ses contextes juridiques, ses modes opératoires, ses limites et ses perspectives. Une version similaire de ce texte existe en français sous le titre « Préserver les chances de la diplomatie humanitaire au moment où elle est la plus nécessaire », 2011, www.diploweb.com/Diplomatie-humanitaire.html [consulté le 24 avril 2018].

Chapitre 18

La diplomatie de défense

Frédéric Charillon, Thierry Balzacq, Frédéric Ramel

Si la complémentarité entre le soldat et le diplomate est connue (Aron, 1962, 770), si le rapport entre outil diplomatique et outil militaire a ses spécialistes (Doise et Vaïsse, 2015), les études académiques consacrées explicitement à la diplomatie de défense sont peu nombreuses. C'est récemment que le terme s'est imposé dans le vocabulaire des praticiens, avec une connotation bien particulière.

L'idée de diplomatie de défense, dans son acception contemporaine, a émergé durant les années 1990 et suggère (plus qu'elle ne « désigne », car aucune définition officielle ni définitive ne s'impose) l'ambition d'utiliser le canal militaire, ou celui des experts des questions de défense, pour contribuer à un climat de

confiance et à une convergence des intérêts. Elle est donc, comme son nom l'indique, au service de la diplomatie, davantage qu'au service de l'efficacité militaire proprement dit (Hills, 2000). Par rapport à des époques plus lointaines, le renversement de perspective est important : c'est la collaboration dans le domaine militaire qui sert le rapprochement politique, et non l'entretien d'une relation politique qui doit permettre de forger des alliances militaires.

Cette dynamique est née dans le contexte d'un double impératif de reconstruction de l'Europe. Une reconstruction, d'abord, de la relation des puissances occidentales aux pays anciennement communistes, dont les armées avaient été formées à lutter contre l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN), mais étaient désormais appelées à le rejoindre (ainsi que l'Union européenne). La *strategic defence review* britannique de 1998 est l'une des premières sources officielles à évoquer explicitement, parmi ses « nouvelles missions[1] », l'objectif d'une « diplomatie de défense » destinée à « dissiper l'hostilité, construire la confiance, participer au développement de forces armées sous contrôle démocratique (contribuant par là même à la prévention et à la résolution de conflits) », essentiellement avec l'Europe post-communiste (House of Commons, 1998). L'Allemagne a ainsi rapidement pratiqué un dialogue de défense avec l'Europe centrale et orientale, la Norvège avec la Russie, la Finlande ou la Suède avec les pays Baltes (Cottey et Forster, 2004).

Reconstruction, également, des Balkans après le drame yougoslave, qui a vu des exactions graves commises par des milices ou forces armées nationales de pays de l'ex-Yougoslavie, défiant toute éthique et toute injonction internationale. L'après-guerre et l'horizon d'une intégration des nouveaux Balkans dans l'Union européenne (UE) ou dans l'OTAN posèrent la

question de la réforme du secteur militaire et de sécurité dans la région.

Par la suite, l'utilisation du canal militaire et de défense comme facilitateur de dialogue politique s'est répandue dans le monde, dépassant le seul cadre des pays démocratiques, toujours avec le même objectif de coopération et de gain diplomatique (Matsuda, 2006). La Chine entretient un dialogue militaire avec l'Inde, l'Australie avec l'Indonésie, ou les pays de l'Asean entre eux.

Après les attentats du 11 septembre 2001, la diplomatie de défense trouva un nouveau souffle (Blannin, 2017), et la *Strategic Defence Review* britannique de 1998, déjà citée, fut augmentée en 2002 d'un nouveau chapitre insistant sur la diplomatie de défense comme outil de lutte antiterroriste, à travers l'établissement de liens de confiance entre armées (Ministry of Defence, 2002).

Sur le plan des pratiques, le concept de diplomatie de défense renvoie à plusieurs registres distincts. Sur le plan théorique, il participe de plusieurs familles de problématiques. La sociologie des acteurs qui l'animent, enfin, connaît une évolution constante qui pose la question de l'avenir du concept.

La diplomatie de défense : limites du concept, variations des pratiques

Ce contexte contemporain, marqué par l'idée de construction de confiance, nous amène à rejeter d'autres utilisations toujours en cours, mais en réalité caduques ou anachroniques, du concept de diplomatie de défense. Car cette dernière demeure avant tout un canal de dialogue militaire, et un domaine d'expertise

partagé par une communauté d’acteurs de nationalités différentes.

Ce que n’est pas la diplomatie de défense

On exclura d’abord ici une utilisation à vrai dire fréquente, qui renvoie à l’usage (ou à la menace) de la force, à l’appui de la diplomatie. Or il s’agit là en réalité de la vieille « diplomatie de la canonnière », qui consiste à jouer de la démonstration de force militaire pour amener une puissance donnée à des concessions, ce qui se situe précisément aux antipodes de la catégorie de *soft power* dans laquelle la diplomatie de défense contemporaine souhaite s’inscrire.

On ne parlera pas non plus de « diplomatie de défense » lorsque la politique étrangère est mise en œuvre par des acteurs qui se trouvent être militaires, mais opèrent en tant que dirigeants. C’est le cas des régimes militaires (junte birmane, dictatures militaires sud-américaines…) ou dans lesquels l’armée détient une forte influence (Algérie, Pakistan, Égypte…). Ce peut être le cas également de régimes civils démocratiques, dans lesquels, à titre temporaire, un individu, certes militaire de formation, exerce les fonctions civiles de chef de l’État (les États-Unis du général Eisenhower, la France du général de Gaulle), de chef de gouvernement (Israël sous Yitzhak Rabin, Ehud Barak ou Ariel Sharon), ou de ministre (Alexander Haig, Secrétaire d’État américain de 1981 à 1982). Leur diplomatie est alors celle de l’État tout entier, et non une seule diplomatie de défense.

On ne confondra pas non plus diplomatie de défense avec « communication de défense », c’est-à-dire avec l’activité qui consiste, pour les services de communication concernés, à communiquer de façon purement informationnelle (et naturellement sous un

jour favorable), sur la vie d'une armée, ses faits d'armes, ou les opérations militaires en cours.

La pratique classique (et toujours d'actualité) de l'envoi de conseillers militaires auprès d'armées étrangères, ou d'assistance militaire financière, ne reflète pas non plus l'impératif post-guerre froide d'un dialogue militaire à des fins diplomatiques, lorsque le seul objectif reste un surcroît d'efficacité militaire dans un conflit ou dans la préparation de celui-ci.

On souscrira davantage, en revanche, à l'esprit de l'une des définitions proposées par Juan Emilio Cheyre dans sa contribution au *Oxford Handbook of Modern Diplomacy* (Cheyre, 2013), et qui voit en la diplomatie de défense « l'utilisation libre [ou sans contrainte internationale ni nationale pressante], *en temps de paix*, des ressources de la défense afin d'atteindre des objectifs nationaux spécifiques, principalement par des relations avec d'autres acteurs [de défense, situés à l'étranger] ». Il nous faut préciser encore cette piste, en distinguant plusieurs attentes vis-à-vis de ce type de pratique.

La diplomatie de défense comme canal de dialogue militaire

L'utilisation par un pays donné de ses acteurs militaires (principalement des officiers ou acteurs de haut niveau) à des fins diplomatiques, pour établir un dialogue et un réseau de confiance avec des militaires d'autres pays, constitue l'essence de la diplomatie de défense. Ce dialogue s'entretient en temps de paix par la coopération militaire, la formation d'une armée étrangère par une autre, des visites ou escales d'une armée dans un pays donné, des exercices militaires conjoints qui serviront d'apprentissages croisés afin de créer un climat de connaissance mutuelle et de confiance entre les autorités et les personnels de deux ou plusieurs armées, ou la multiplication de liens

interpersonnels entre militaires. Cet objectif ne pourra certes être exempt de finalités militaires (une plus grande efficacité en cas d'opérations conjointes par exemple), mais il demeure diplomatique et politique, en ce qu'il facilitera l'utilisation du canal militaire pour établir un dialogue, notamment en cas de crise.

Ainsi, lors des soulèvements arabes de 2011, le refus par le chef d'état-major tunisien, le général Rachid Ammar, d'obéir aux ordres du président Ben Ali, fit-il de lui un acteur clé de la situation, ce qui n'a pas échappé aux militaires américains (Atkinson, 2014, 2). À ce moment précis, l'historique des relations personnelles entre militaires américains et tunisiens (comme d'ailleurs plus tard entre Américains et Égyptiens) et la formation antérieure de militaires tunisiens aux États-Unis ont favorisé un canal de dialogue que la relation diplomatique civile traditionnelle ne pouvait explorer de la même manière. L'enjeu n'était pas de renforcer l'armée tunisienne, mais de jouer sur les contacts avec ses acteurs clés pour peser sur la situation politique.

C'est là tout le pari de la diplomatie de défense que de capitaliser sur les liens tissés ou rendus possibles par la conscience des militaires d'appartenir à une même communauté – que l'on peut parfois dépeindre, sinon comme une société fermée, du moins comme un environnement fortement différencié (Gresles, 2003), en tout cas conscient de sa spécificité (Joana, 2012), avec ses codes et ses hiérarchies – afin de constituer un canal privilégié à des fins politiques ou diplomatiques. Dans cette perspective, si certains des outils utilisés depuis longtemps dans une logique plus purement militaire peuvent être réutilisés, ce n'est qu'au prix de leur conversion à la finalité de convergence politique. Ainsi la coopération militaire telle qu'elle pouvait être conçue par la France à l'égard de ses anciennes colonies pour former les armées africaines pendant les

années 1960 a-t-elle laissé la place à des dialogues de sécurité plus multilatéraux sur le continent africain (comme le « G5 Sahel » depuis 2014), dans lesquels l'accent est mis sur l'échange et les valeurs partagées. Plutôt que de viser l'augmentation des capacités militaires (comme jadis l'aide militaire ou les conseillers militaires), la diplomatie de défense a pour priorité la prévention de conflit et la promotion d'une culture de stabilité.

La diplomatie de défense comme domaine d'expertise

Dès lors que sont mobilisés des acteurs militaires partageant non seulement une même appartenance à une communauté (l'armée) mais également une formation et une connaissance communes de certains domaines spécifiques (armements, stratégie, techniques de combat…), elles-mêmes déclinables par armée (Terre, Air, Marine), c'est aux codes partagés d'une véritable communauté épistémique qu'il est possible de faire appel. En y ajoutant ingénieurs d'armement ou spécialistes civils de la défense, la diplomatie de défense confine à une diplomatie sectorielle (Devin, 2002), en mesure de servir des objectifs politiques liés à des secteurs d'activité exigeant une maîtrise technique particulière. Deux cas méritent d'être mentionnés à cet égard : le secteur de l'industrie d'armement et la réforme du secteur de la sécurité.

L'industrie d'armement comporte un objectif essentiel et lourd d'enjeux économiques pour une diplomatie d'État : l'exportation ou l'importation d'armes. Pour les principales puissances exportatrices (États-Unis, Russie, Chine, France, Allemagne, Royaume-Uni, Espagne, Italie…), l'enjeu s'assimile à un type spécialisé de commerce extérieur. Pour les principaux pays acquisiteurs (Inde, Arabie Saoudite, Émirats

arabes unis, Australie…), c'est en termes de besoins capacitaires que cette expertise s'exprime (Sorenson, 2008). Le choix des matériels à acquérir, les conditions du transfert de technologies d'armement à l'exportation comme à l'importation, la mise en concurrence de fournisseurs exigent une connaissance pointue des besoins des pays acheteurs comme des technologies concernées, dont les militaires seront les utilisateurs. Dans les différentes étapes de ce processus d'importation/exportation, les contacts entre militaires et spécialistes de défense, non seulement, cette fois, en tant que membres d'une même communauté professionnelle, mais également en tant qu'experts, seront mobilisés pour faciliter ces échanges.

Autre domaine spécifique : la réforme du secteur de sécurité (ou RSS) est devenue une activité importante depuis les années 1990 (Hills, 2000). Son objectif est de réformer, par des formations ou conseils extérieurs, les institutions d'un État tiers liées au maintien de la sécurité (forces armées, police, éventuellement services de renseignement, douanes, justice…), de manière à accroître leur efficacité dans le respect des principes démocratiques (transparence du fonctionnement, contrôle parlementaire, usage modéré de la force…). Le rôle des acteurs de la sécurité (militaires, policiers…) issus de pays démocratiques dans la formation de leurs homologues moins habitués à ces pratiques démocratiques est donc central dans ce processus, même si de nombreux acteurs privés (ONG, *think tanks*, comme le centre Democratic Control of Armed Forces – DCAF – de Genève) se sont largement saisis de cet enjeu de la RSS. C'est l'expertise de professionnels de la sécurité et de la défense qui est sollicitée ici à l'appui d'un enjeu politique important : l'évolution de forces de sécurité étrangères vers des

pratiques plus vertueuses et moins génératrices de tensions.

Les problématiques théoriques : une inscription libérale

L'analyse académique de ces pratiques recoupe plusieurs problématiques connues des relations internationales. On en abordera deux ici : celle de la diplomatie publique (qui peut rejoindre aussi plus largement les débats sur le *soft power*), et celle de la sécurité collective.

Diplomatie publique et *soft power*

Si l'on entend par diplomatie publique le fait pour un État donné de développer des initiatives visant à informer et influencer favorablement des publics étrangers, dans le but d'améliorer ou d'entretenir l'image de son action extérieure, alors la diplomatie de défense y participe pleinement. Elle permet de faire connaître la défense ou les forces armées d'un pays à des communautés de spécialistes ou à des segments de l'opinion internationale, et de promouvoir la compétence d'un outil militaire, ce qui bénéficie à l'image d'une diplomatie en général.

Les opérations extérieures à but humanitaire ou démocratique, les opérations de maintien de la paix jouent à ce titre un rôle clé. L'image favorable d'une armée, de ses généraux ou de ses soldats contribue à la réputation d'un pays et/ou de son gouvernement. Du souvenir des troupes alliées débarquant en Normandie en 1944 jusqu'aux images du président français François Hollande reçu triomphalement à Bamako quelques mois après le déclenchement de l'opération Serval qui refoula les combattants jihadistes du nord du

Mali, les exemples de mise en valeur d'une armée nationale ne manquent pas, et à travers elle d'une politique étrangère que l'on montre déterminée dans sa bienveillance. Mais c'est aux professionnels de la défense qu'il appartient ensuite, dans des cercles spécifiques, de capitaliser sur l'impact réputationnel ainsi acquis, pour convaincre du rôle joué par leur pays dans la sécurité internationale. Ainsi, en juin 2013, s'est tenue au ministère de la Défense chinois à Pékin une rencontre entre officiers français auditeurs du Centre des hautes études militaires (CHEM) et des officiers chinois, destinée à échanger sur plusieurs sujets, dont le succès de l'opération française Serval au Mali.

L'utilisation de réseaux établis entre militaires eux-mêmes, en permettant l'intervention d'un nombre suffisant d'interlocuteurs pour exercer le maximum d'influence et permettre une compréhension mutuelle entre « soldats », s'inscrit également dans la définition du *soft power* tel que le résumait Joseph Nye : « la capacité d'aboutir aux résultats souhaités par le développement d'un agenda de coopération, la persuasion, l'attraction » (Nye, 2011, 17). Cette construction se fait sur le temps long et s'analyse à des niveaux microsociaux puisqu'elle est le fait d'individus (ici, les officiers) qui, après avoir été socialisés dans des unités collectives temporaires (par exemple les écoles de guerre américaines), transforment, socialisent eux-mêmes à leur retour les approches, les idées ou les normes d'unités macro-politiques plus larges et cette fois permanentes : leur propre pays (Atkinson, 2014, 5). Ainsi le Département d'État américain indiquait-il en 2009 que plus de 1 500 personnels militaires formés dans les écoles militaires américaines occupaient des fonctions nationales de

responsabilité au plus haut niveau dans leur pays d'origine (Département d'État, 2010, 282).

Mise en place d'un champ international de sécurité collective par ses propres acteurs

Plus généralement, les objectifs *in fine* de la diplomatie de défense rejoignent en partie l'idée libérale de la paix et de la sécurité par le dialogue, et la croyance selon laquelle l'institutionnalisation de l'échange politique exercé à travers des cadres réguliers contribue (avec la démocratie et, pour d'autres libéraux, le commerce) à la stabilité par la coopération. À ce titre, on fait le pari que des professionnels de la défense qui dialoguent, échangent, se connaissent, construiront ensemble une confiance préférable à une dynamique de méfiance générée par un cloisonnement entre communautés militaires, comme celui qui a marqué l'époque de la guerre froide.

La spécificité de la diplomatie de défense, à cet égard, réside une fois de plus dans le fait qu'elle est animée par les acteurs de la défense eux-mêmes. Et tout ce qui peut réunir cette communauté est alors encouragé, si possible routinisé, pour reproduire à intervalles réguliers les occasions de dialogue, depuis les exercices militaires conjoints jusqu'aux conférences internationales sur la sécurité. C'est la mise en œuvre, par les militaires et spécialistes de défense, du principe libéral de coopération et de dialogue institutionnalisé, ainsi appliqué à une communauté caractérisée par ses propres codes. Les principaux objectifs édictés dans les brochures ou travaux issus d'acteurs institutionnels ou de *think tanks* spécialistes des questions de sécurité empruntent largement au vocabulaire libéral des relations internationales : réduction du niveau de tension ou d'hostilité, volonté de travailler en confiance, transparence des capacités et des intentions,

transformation des cultures et des perceptions à des fins de paix et de coopération, encouragement des dynamiques de confiance par des incitations et des récompenses, responsabilité démocratique et mondiale des armées[2]…

Sociologie de la diplomatie de défense au XXIe siècle : fin ou réinvention du concept ?

Le concept de diplomatie de défense n'a pas échappé à la critique, notamment sur deux points : son optimisme inhérent à la période de l'immédiat après-guerre froide, et son usage limité dès lors que les tensions internationales viennent bousculer ses bonnes intentions. Mais sa principale remise en cause provient aujourd'hui de la relativisation possible de sa spécificité militaire. Cette évolution prend deux aspects : la dilution du domaine de la défense dans le champ plus vaste de la « sécurité », et la reprise en main des activités de défense par les acteurs civils de la diplomatie.

De la défense à la sécurité globale ?

L'imbrication désormais fréquente de la défense dans une préoccupation plus vaste de sécurité[3], mais également dans une stratégie internationale civilo-militaire placée sous le signe d'une « approche globale » (Wendling, 2010), pose la question de la spécificité militaire. Les attentats terroristes de septembre 2001 ayant inauguré une ère marquée par un lien entre sécurité intérieure et nécessité d'action militaire extérieure, la fusion entre les registres de la défense,

de la sécurité intérieure, du renseignement et de la diplomatie s'est accélérée. Or il s'agit de métiers différents, aux cultures et finalités spécifiques, parmi lesquels le métier militaire, comme on l'a vu, présente de nombreuses singularités (qui vont de sa nature non civile au rapport spécifique à la mort, en passant par les grades, l'entraînement physique, la maîtrise de certaines techniques, les parcours de carrière…). La question se pose donc de savoir si la diplomatie de défense est soluble dans l'action de sécurité globale, c'est-à-dire si l'apport spécifique que constitue pour une diplomatie d'État le canal de dialogue entre militaires peut être maintenu dans ce nouveau contexte.

La rhétorique de la fin des années 2010 évoque désormais une « diplomatie intégrée », souvent interministérielle et incluant une « brique défense ». On parle ainsi au Royaume-Uni de *fusion doctrine* articulant des *briques* d'expertise, ou différents domaines d'action ministériels fusionnés autour de thèmes particuliers (cybersécurité par exemple) ou de régions du monde, le tout piloté par le cabinet Office au niveau du National Security Secretariat. Le Ministry of Defence, le Home Office, le Department for International Development, le Foreign and Commonwealth Office et d'autres se retrouvent alors régulièrement sur les priorités ainsi définies, et une supervision est attribuée à l'un des ministères. Au sein du Ministry of Defence, c'est le département Defence Engagement (l'un des grands adjoints du chef d'état-major britannique) qui est impliqué dans ce processus. Ici, la spécificité défense, ou militaire, est appelée à se combiner avec d'autres.

Le cas des grands rendez-vous internationaux de sécurité, qui se développent pour mêler civils et militaires, est également intéressant. Outils d'une

diplomatie parallèle de défense et de sécurité, ils réunissent une vaste palette d'acteurs et d'observateurs, qui tend à diluer la spécificité du dialogue entre militaires. De l'ADMM (Asean Defence Ministers' Meeting, créée en 2006) à la Conference of Central American Armed Forces (CFAC) établie en 1997, en passant par les sommets institutionnels (ceux de l'OTAN par exemple) mais aussi les rendez-vous imposés au fil des années par les *think tanks* (comme le Shangri-La Dialogue à Singapour, chaque année, à l'initiative de l'International Institute for Strategic Studies de Londres), les forums sont nombreux, leur impact médiatique dans le paysage politique international est fort (songeons aussi aux conférences annuelles de Munich ou de Genève sur la sécurité). Certains sont qualifiés de réunion de type « track 1 », réunissant uniquement des acteurs officiels (comme l'Asean Regional Forum Inter-Sessional Meeting on Maritime Security), d'autres de « track 1.5 », mêlant des acteurs officiels et académiques (comme l'Expanded Asean Maritime Forum).

Diplomatie militaire sans militaires ?

L'ambiguïté du concept resurgit alors : si la diplomatie de défense est le fruit de l'action du ministère de la Défense et de ses différentes directions, en jouant sur la spécificité des réseaux de spécialistes de la défense, elle doit néanmoins s'inscrire dans le cadre plus large de la politique étrangère de l'État et de ses principales priorités ou lignes de conduite (Cheyre, 2013). À qui revient-il de la penser, de la superviser, de l'animer ? D'un côté, la carte « défense » voudrait que l'optimisation de ce canal de dialogue spécifique soit laissée aux militaires et à leurs codes partagés. De l'autre, la conduite de la diplomatie, à la

fois par souci de cohérence d'action et de principe démocratique, impose une supervision civile.

En France par exemple, la coopération militaire et de défense est du ressort de la Direction de la coopération militaire et de défense du ministère des Affaires étrangères (DCMD), la tutelle du réseau bilatéral diplomatique de défense dans les ambassades de France à l'étranger est sous la supervision de la Direction des relations internationales et stratégiques (DGRIS) du ministère de la Défense, et cette dernière est à la fois dirigée par un diplomate et fortement composée de militaires. Comme dans toute situation semblable du point de vue de la sociologie des organisations, cette configuration peut à la fois illustrer une parfaite complémentarité ou une confusion (Zipper de Fabiani, 2002).

Au cœur de cette question se trouve notamment la figure de l'attaché de défense affecté aux ambassades, dont le nombre dans le monde a d'abord augmenté fortement pendant les années 1990, avant de subir depuis la fin des années 2000 un rétrécissement dû aux contraintes budgétaires, alors même que les défis se faisaient plus nombreux : réforme du secteur de la défense et de la sécurité dans les pays en voie de démocratisation, soutien aux opérations de paix et d'urgence civile, lutte antiterroriste… Dans un troisième temps, un contrôle accru de ces attachés, de la définition de leur mission, de leur nomination et de leur notation administrative, par les autorités civiles plutôt que militaires, a été mis en place dans certains pays (comme en France depuis le milieu des années 2010). Cela pose la question de savoir si une diplomatie de défense est toujours une diplomatie de défense lorsqu'elle n'est plus mise en œuvre ou animée par des militaires.

Le rôle d’un attaché de défense a été résumé comme suit par un institut de recherche genevois (DCAF, 2007) : 1) représenter (et défendre) les intérêts militaires et de sécurité de son pays ; 2) représenter les autorités militaires et établir des contacts avec celles du pays hôte ; 3) mettre en place un réseau de politique sécuritaire et militaire capable d’opérer y compris en temps de frictions ou de relations politiques bilatérales restreintes ; 4) agir en tant que conseiller auprès des ambassadeurs et du personnel de son pays ; 5) observer les conditions ayant un impact sur la sécurité dans le pays hôte ; 6) superviser les activités dans le domaine de l’assistance militaire, de la diplomatie de défense et de la coopération sécuritaire ; 7) promouvoir les industries d’armement du pays d’origine ; 8) jouer un rôle dans les situations d’urgence et dans les efforts de soutien lorsque des crises surviennent.

Si l’attaché de défense est un acteur clé du dispositif d’une diplomatie de défense, c’est donc à la fois comme acteur d’un canal de dialogue spécifique et comme expert de questions techniques. Son appartenance au monde militaire ou de la défense (ingénieurs de l’armement par exemple) fait sa valeur ajoutée. Son autonomie d’action pour jouer cette carte à plein sera un enjeu de la diplomatie au cours des années à venir.

*

Le concept de diplomatie de défense aura-t-il accompagné une parenthèse ouverte par la fin de la guerre froide, et en voie de se refermer à mesure que la compétition multipolaire et la *Realpolitik* reprennent leur place dans le système international ? Ou a-t-il au contraire de beaux jours devant lui, à l’heure du développement de nouvelles diplomaties publiques dans lesquelles il s’inscrit incontestablement ? Devra-t-

on, après une période de priorités libérales données à la démocratisation et à la réforme du secteur de sécurité, faire de la diplomatie de défense davantage une diplomatie de sécurité globale, et beaucoup moins une diplomatie militaire ? Est-ce pertinent compte tenu de la multiplication des perspectives de nouveaux conflits, de l'importance des évolutions des rapports de force militaires ? Sur le plan des doctrines et des pratiques, comme sur le plan plus académique de la définition du concept, c'est un vaste agenda de réflexion qui s'ouvre, dont les évolutions ne seront pas sans conséquence sur les pratiques de relations internationales.

Bibliographie commentée

ATKINSON Carol, *Military Soft Power. Public Diplomacy Through Military Educational Exchanges*, New York (N. Y.), Rowman & Littlefield Publishers, 2014.

Sur le rôle de l'enseignement militaire destiné notamment aux militaires étrangers, dans la poursuite des objectifs américains de démocratisation et de socialisation d'une communauté militaire internationale.

CHEYRE Juan Emilio, « Defence diplomacy », dans Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

L'auteur aborde la diplomatie de défense comme composante de la diplomatie publique, dont la vocation plus spécifique serait le maintien de la paix.

COTTEY Andrew, FORSTER Anthony, « Reshaping defence diplomacy. New roles for military cooperation and assistance », *Adelphi Papers*, 44 (365), Londres, Routledge, 2004, p. 1-84.

Une étude qui insiste sur le développement, depuis les années 1990, des dialogues de défense, bilatéraux ou multilatéraux, entre militaires (depuis les conférences internationales ou le Partenariat pour la paix de l'OTAN jusqu'aux opérations de maintien de la paix).

GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES, *Les Attachés de défense*, Genève, DCAF, 2008.

Une brève étude sur le rôle de l'attaché de défense, publiée par un *think tank* genevois spécialisé aujourd'hui dans la réforme du secteur de sécurité.

HILLS Alice, « Defence diplomacy and security sector reform », *Contemporary Security Policy*, 21 (1), 2000, p. 46-67.
Une définition de la diplomatie de défense, liée principalement à son rôle dans la RSS.

JOANA Jean, *Les Armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
Un panorama complet et comparatif de la sociologie militaire, en particulier de l'insertion des armées dans leur environnement politique.

SORENSON David, *The Process and Politics of Defense Acquisition. A Reference Handbook*, New York (N. Y.), Prager, 2008.
Une analyse des processus d'acquisition du matériel de défense et de leur évolution récente, qui insiste sur l'interaction entre industries privées, expertise militaire et impératifs politiques.

---

1. Trois « tâches militaires » sont évoquées : la maîtrise des armements (incluant non-prolifération et mesures de confiance et de sécurité), une politique de main tendue en direction de l'ancienne Europe communiste, Russie comprise, et d'« autres activités de coopération militaire outre-mer ».
2. À titre d'exemple : Centre for Strategic Studies, « Regional defence diplomacy. What is it and what are its limits », *Strategic Background Paper*, 21, Auckland, Nouvelle-Zélande, CSS, 2015.
3. Depuis 2008, les Livres blancs français de la défense insistent sur « la défense et la sécurité nationale ». D'autres pays connaissent la même évolution, comme le Royaume-Uni.

Chapitre 19

Les diplomaties de l'*entertainment*

Maud Quessard-Salvaing

C'est à l'heure du retour des jeux de puissance, *power politics* (Mandelbaum, 2016), qu'en janvier 2017, le CSIS (Center for Strategic and International Studies) et le CPD (Center on Public Diplomacy) rendaient public un rapport sur l'évolution et le rôle des *soft tools* gouvernementaux (« Public diplomacy and national security in 2017 ») ; en insistant sur la complémentarité des actions menées par les acteurs privés et paragouvernementaux dans leurs missions de renforcement des alliances (coopérations transgouvernementales) et de « lutte contre l'extrémisme violent – terrorisme ». À l'heure du « chaos stratégique » (Hassner, 2003) et d'un pouvoir grandissant des acteurs non gouvernementaux dans le

jeu des relations internationales, les États-Unis ne pourraient plus se permettre de favoriser des formes d'engagement qui privilégient seulement les relations interétatiques. Ils devraient encourager toute initiative susceptible de redorer leur image de marque, tant les externalités positives, politiques ou économiques qui en découlent participent du maintien de la puissance. Ce constat n'est pas récent ; il est même caractéristique de la diplomatie publique moderne des XX^e^ et XXI^e^ siècles.

Le développement suivant propose une réflexion sur l'évolution des formes d'engagement en politique étrangère, et plus particulièrement sur le rôle et la typologie des *soft tools* non étatiques ou para-étatiques caractéristiques des XX^e^ et XXI^e^ siècles susceptibles de promouvoir les intérêts de sécurité nationale. Cette réflexion insistera sur trois concepts clés qui permettent de repenser la relation entre *entertainment* (comme fait culturel américain) et diplomatie : le *soft power*, la diplomatie publique et le *nation branding*. Dans un contexte international de compétition accrue entre les puissances, le recours à la *soft diplomacy* encouragerait l'utilisation de la culture populaire, *pop culture* (divertissement, sport, *infotainment*, traditions et célébrités nationales), pour assurer la promotion de son image de marque et faire valoir ses objectifs de politique étrangère ; l'*entertainment* pourrait alors être défini, dans ce contexte, comme une partie incontournable de la diplomatie publique de toute nation (Burns et Kanji, 2016). Cependant, l'*entertainment* comme fait culturel américain du XXI^e^ siècle, s'impose comme un outil privilégié du *nation branding* (Anholt, 1998, 2013) états-unien, qui implique l'ensemble des acteurs privés nationaux susceptibles de promouvoir l'image de la « marque Amérique » alors

que la diplomatie publique requiert le concours des acteurs institutionnels (Melissen, 2003, 19).

Ces évolutions du *soft power* américain requièrent une mise en perspective historique des interactions entre propagande, diplomatie publique et *entertainment*. Elles conduisent à repenser les articulations entre le rôle et le pouvoir des acteurs institutionnels de la diplomatie américaine (Maison-Blanche, Département d'État, Pentagone) et celui des acteurs privés ou non gouvernementaux, plus particulièrement ceux chargés de promouvoir une certaine idée des États-Unis et de leurs valeurs, ces acteurs pouvant tenir des rôles complémentaires ou contradictoires (individus, acteurs économiques). Dès lors, c'est une réflexion, non sur la, mais sur les projection(s) de l'Amérique qui s'impose, une Amérique pensée et perçue au XXIe siècle dans une perspective internationaliste, non plus comme un État nation mais un État réseau, l'État du XXIe siècle (Slaughter, 2009), capable de projeter la réussite du modèle américain, notamment *via* l'*entertainment* et la société des loisirs, ou de permettre la poursuite d'un bonheur au-delà des frontières états-uniennes. Un bonheur défini comme le fondement de l'éthos américain, un droit inaliénable affirmé dès la Déclaration d'indépendance, qui invite à penser l'individu comme étant naturellement orienté vers la félicité.

Le modèle américain de diplomatie de l'*entertainment* est né d'une privatisation de la diplomatie publique états-unienne du XXe siècle pour servir les stratégies d'influence américaine en temps de guerre ouverte ou de guerre froide. La fin de ce siècle américain et la concurrence accrue entre les puissances proposent un qualificatif plus explicite – concurrente (Iran, Qatar), émergente (Inde), émergée

(Chine) ou ré-émergente (Russie) – pour faire valoir leur *soft power*, favorisant la diversification et la globalisation des formes d'*entertainment*. Or, on peut se demander si ces stratégies d'influence paradiplomatiques, qui requièrent une maîtrise indispensable des problématiques de la réception des opinions publiques visées, favorisent durablement les intérêts diplomatiques ou stratégiques de l'ensemble de ces puissances concurrentes.

Le modèle américain de diplomatie de l'*entertainment* au XX^e^ siècle : une privatisation de la diplomatie publique au service des stratégies d'influence

Diplomatie et *entertainment* en temps de guerre(s) : les précédents du CPI et de l'OWI, la démocratie américaine en propagande

Aux lendemains de la première guerre mondiale, Harold Lasswell, célèbre professeur en science politique à l'université de Yale, prédisait que, compte tenu de la manière dont les gouvernements impliqués dans la première guerre totale du XX^e^ siècle avaient mobilisé les masses, la propagande deviendrait sans doute un des traits caractéristiques de la vie moderne. La propagande était à l'aube d'une nouvelle ère, celle des experts en relations publiques, des spécialistes de la guerre psychologique, des conseillers en image et autres mentors. Ces bouleversements s'inscrivaient dans une révolution des moyens, des techniques et des

usages de la communication. La concomitance de la première guerre mondiale et de la révolution de la communication internationale a en effet transformé les relations internationales et les pratiques de la politique étrangère. Avant le conflit, la diplomatie était avant tout considérée, particulièrement par les États-Unis, comme la relation formelle existant entre les gouvernements. À quelques rares exceptions près, il ne paraissait ni nécessaire ni approprié de tenter d'entrer en contact avec la population d'une autre nation sans passer par la voie officielle.

Les exceptions à la règle devinrent nécessaires lorsque les États-Unis furent la cible privilégiée d'une guerre des propagandes entre les Britanniques et les Allemands, pour empêcher que toute forme d'assistance militaire ou financière venue d'outre-Atlantique ne soit accordée à l'adversaire. La supériorité des Britanniques en matière de réseaux de communication et de guerre de l'information conféra à Londres un avantage certain dans la lutte pour la conquête de l'opinion publique américaine. Pour Washington, cela signifiait qu'une fois que les troupes américaines auraient rejoint le conflit, il faudrait être capable de rivaliser avec les moyens de communication britanniques pour assurer les intérêts américains (Taylor, 1990).

Le Président Wilson pensait que, pour mettre en œuvre sa vision d'un nouvel ordre mondial reposant sur des notions telles que : gouvernements démocratiques, libre-échange, diplomatie « ouverte » ou sécurité collective, il faudrait mettre fin au contrôle de l'information par les nations étrangères, et plus particulièrement européennes. Il devait faire de la communication une priorité nationale, et dans ce but, il encouragea les industries du secteur privé à améliorer la puissance américaine en matière de transmissions

télégraphiques, de services d'information, de production cinématographique, de transports aériens ou encore de communication par câble (Rosenberg, 1982, 79).

Immédiatement après que les États-Unis furent entrés en guerre, le Président Wilson crée la première agence de propagande officielle du gouvernement américain, et nomme le journaliste progressiste George Creel pour la diriger. Son but, pour soutenir l'effort de guerre, était de faire connaître le plus largement possible les intentions des États-Unis dans le conflit en utilisant les techniques modernes d'information et en ayant recours, le cas échéant, à la propagande et à la censure. Le Comité pour l'information publique (Committee on Public Information – CPI) devint rapidement une organisation d'envergure comprenant une vingtaine d'unités dont les bureaux ou services étaient répartis sur le territoire américain comme à l'étranger. Le CPI employait des centaines de professionnels issus du monde de la publicité, du journalisme, des relations publiques (Creel, *How We Advertised America*, 1920), et comprenait trois services principaux : the Wireless Cable Service (pour la diffusion des messages radio à destination des pays amis), the Foreign Press Bureau (pour la transmission des textes et photos à la presse étrangère) et the Foreign Film Division, chargé de diffuser les films de propagande du CPI auprès des mêmes distributeurs étrangers friands des productions hollywoodiennes, dont ils auraient été privés s'ils refusaient de diffuser également les productions de George Creel (Green, 1988, 13-14).

Malgré les efforts considérables entrepris par le CPI à l'étranger et l'issue du conflit à l'avantage des Américains, le Congrès demeura très méfiant à l'égard de la collusion entre George Creel et le Président

Wilson, et une fois la guerre terminée, il estima que ce type d'activités ne pouvait être acceptable en temps de paix (Lasswell, 1927, 216-217). En supprimant les financements du CPI, il démantela en 1919 ce que l'on appelait désormais le Creel Comittee (Mock et Larson, 1939, 193), et empêcha la création d'une structure officielle dédiée à l'information internationale, pendant toute la période isolationniste de l'entre-deux-guerres.

Pourtant, les succès manifestes remportés par la propagande, durant le conflit, avaient ouvert les yeux d'une classe de gens avisés, appartenant à toutes les sphères de la société, sur les nombreuses possibilités de gouverner l'opinion. Pendant cette période, les métiers de publicitaire et de chargé de relations publiques se développèrent de manière significative dans de nombreuses industries du secteur privé, tandis que l'on assistait à l'émergence de véritables spécialistes de la propagande issus des sciences sociales ou des métiers du journalisme (Bernays, 1928, 27). Parmi eux, Walter Lippmann ou Edward Bernays, tous deux ex-membres du CPI, peuvent être considérés comme des archétypes de cet essor de la propagande aux États-Unis pendant la période d'entre-deux-guerres.

La concurrence des diplomaties culturelles européennes et la montée des propagandes fascistes de l'entre-deux-guerres à la seconde guerre mondiale

Jusqu'aux années 1930, Washington a en effet rechigné à soutenir financièrement les activités culturelles à l'étranger ; le gouvernement américain a préféré laisser aux fondations le soin des échanges intellectuels et éducatifs, et à Hollywood celui de la diffusion des valeurs américaines. Mais face à l'influence grandissante des propagandes fascistes et nazies clairement anti-américaines en Argentine, au

Brésil ou au Chili où nombre d'immigrants italiens et allemands sont sympathisants de ces régimes, l'administration Roosevelt prend conscience que la sécurité américaine dépend de sa capacité à s'adresser aux autres nations et à gagner leur soutien. En Amérique latine, les bibliothèques publiques et universitaires regorgent alors de livres, de magazines et de journaux en provenance d'Italie ou d'Allemagne. La présence américaine, quant à elle, est cantonnée à quelques films hollywoodiens. Si les États-Unis veulent concourir dans un monde où la culture devient de plus en plus intimement liée à la politique étrangère et participe à l'élaboration de l'image nationale, alors Washington doit adopter des stratégies identiques à celles des États totalitaires. En 1938, le Président Roosevelt encourage la création d'un Comité interministériel pour la coopération scientifique (Interdepartemental Committee for Scientific Cooperation) et culturelle au sein du Département d' État (Division of Cultural Cooperation) ; celle-ci doit se consacrer dans l'immédiat à la mise en place de la politique dite de *good neighbourg* (bon voisinage) avec l'Amérique latine (Pells, 1997, 32-33).

Le gouvernement américain fut ainsi la dernière grande puissance à entrer dans le jeu des relations culturelles intergouvernementales, dévolues jusqu'alors, en raison d'une forte volonté politique, au secteur privé. La seconde guerre mondiale, avec la création de l'OWI (Office of War Information) en 1942 sur le modèle du CPI, devait accélérer considérablement ce processus et faire la preuve que l'industrie culturelle hollywoodienne était devenue un atout diplomatique pour la puissance américaine. Ce vecteur d'influence n'échappe d'ailleurs pas aux Britanniques qui s'associent aux productions hollywoodiennes pour faire valoir les mérites de leur

engagement contre le fascisme (dont le film archétype est *Mrs. Miniver* de William Wyler, 1942). Juste après le conflit, le gouvernement Truman fait adopter au Congrès l'IMG (Informational Media Guarantee, 1949) qui permet d'exporter un large catalogue de films américains en Europe, en appui au plan Marshall. Hollywood va devenir un atout de la diplomatie américaine de guerre froide (Cull, 2011).

Entertainment et diplomatie publique de guerre froide : le modèle hollywoodien au service des stratégies d'influences américaines

C'est au cours des années années 1950, que l'*entertainment*, sa culture et ses acteurs sont placés au cœur des stratégies de promotion du modèle américain de guerre froide. Or, contrairement au système de communication soviétique cloisonné, l'*entertainment* américain ne connaît pas de frontière. Cette conscience du pouvoir des images hollywoodiennes fut très présente chez le Président Eisenhower, la collaboration avec certains dirigeants de grandes *majors* pour encourager la production de films militants fut de ce fait encouragée (NA RG 306, Streibert files, entry 1069, box 29). Les premières initiatives sont en effet pilotées directement par l'exécutif et le Département d'État *via* l'Agence d'information des États-Unis (l'USIA – United States Information Agency), créée par le Président Dwight Eisenhower en 1953. Fort de l'expérience de la seconde guerre mondiale et des stratégies d'influence

mises en œuvre en temps de guerre ouverte, le président républicain est à l'initiative des premiers contrats entre Hollywood et le gouvernement fédéral. À cette époque le conseiller spécial auprès de l'Agence d'information en matière de production cinématographique (*Agency's chief motion picture consultant*) est le célèbre réalisateur Cecil B. DeMille. Entre 1953 et 1954, les studios soutiennent le combat du Président Eisenhower contre le communisme en produisant *Path to Peace* (MGM), *Falcon Dam* (RKO), *Atomic Power for Peace* (Universal), *Life of President Eisenhower* (20th Century Fox), *The Korea Story* (Warner Bros) ; la Paramount va même jusqu'à soutenir un projet de film intitulé *The Poles are a Stubborn People*, mettant en scène deux rescapés polonais du communisme fuyant vers la liberté. Les services diplomatiques américains facilitent alors la diffusion des films américains destinés plus particulièrement aux populations d'Europe de l'Ouest et de l'Est. Par la suite, les services d'information des États-Unis à l'étranger (United States Information Services – USIS) favorisent les velléités des *majors* de s'implanter au Maghreb et au Moyen-Orient, comme en Iran, au moment où les États-Unis s'inquiètent de l'émergence d'un gouvernement nationaliste pro-communiste, conduit par Mohammad Mossadegh (Mingant, 2011).

Cependant, malgré les efforts de la rhétorique présidentielle, peu de films hollywoodiens contribuent vraiment à la croisade anticommuniste des politiques de libération menées par les organes d'information officiels, Radio Free Europe, Radio Liberty ou Voice of America. C'est réellement avec les œuvres de commande de l'administration Kennedy participant de la *Kennedy mystique*, et surtout avec le développement de la télévision transfrontières et de la vidéo des années Reagan, que l'*entertainment* hollywoodien

contribue sensiblement à l'occidentalisation progressive des populations est-européennes ; pour attirer l'intérêt et l'engouement des peuples de l'Est, le Département d'État et Hollywood ont uni leurs efforts pour produire et diffuser des émissions de divertissement à message (Snyder, 1995). Ces deux exemples de guerre froide des années 1960 et des années 1980, représentent des moments clés de l'utilisation de l'*entertainment* comme outil de la diplomatie publique américaine.

La diplomatie publique d'Edward Murrow durant les années 1960 : Hollywood sous influence

Sous la direction d'Edward Murrow, célèbre journaliste de CBS, professionnel de la télévision et de la communication, le cinéma, les documentaires et l'utilisation de l'image en général prennent une place jusqu'alors inégalée dans les activités de la diplomatie publique de l'administration Kennedy (NA RG 306, Murrow files, 1962, box 18). Il ne faut alors pas manquer une occasion d'exposer aux yeux du monde les aspects les plus sombres des politiques de l'adversaire soviétique ; et, à l'inverse, les responsables de la diplomatie publique doivent veiller à ce que l'image des États-Unis à l'étranger ne soit pas trop écornée, en particulier par les productions hollywoodiennes. L'Europe d'après-guerre avait été en effet abreuvée par les films de gangsters venus d'Hollywood. La violence, le crime et la corruption qui caractérisaient ce genre du cinéma américain projetaient à l'étranger une image peu compatible avec la mission de l'USIA, qui était entre autres de promouvoir l'*American way of life*. Pour sensibiliser les professionnels de l'industrie cinématographique à cette question, Edward Murrow propose de financer les thèses documentaires ou les films des étudiants

d’UCLA (University of California Los Angeles) ou d’USC (University of Southern California) dès 1961. En contrepartie d’une formation offerte par le gouvernement, ces étudiants des prestigieuses écoles de cinéma de Californie devaient devenir les cinéastes attitrés de l’USIA, au service de la diplomatie publique américaine (NA RG 306, Murrow files, 1962, box 18).

Par ailleurs, la collaboration entre l’Agence et les milieux cinématographiques hollywoodiens, afin d’encourager la production de films de « qualité » susceptibles d’être appréciés et reconnus par les populations étrangères, conduit à la création d’un festival du film international à Washington qui devait rivaliser avec ceux de Cannes, de Venise ou de Moscou. Il était important de ne pas négliger le rayonnement que pouvait avoir l’organisation de ce type d’événement, particulièrement auprès des populations européennes. Un Festival international du film à Washington devait manifester de la puissance culturelle des États-Unis (NA RG 306, Murrow files, 1962, box 18).

Dès lors, l’USIA réalise, sur commande de la Maison-Blanche, un grand nombre de documentaires de propagande, dont les plus remarquables furent sans doute *The Five Cities of June* de Bruce Herschensohn (1963), puis, l’année suivante, *The March* de James Blue (1964) (Cull, 1998). Au début des années 1960, l’agence para-gouvernementale débauche en effet les meilleurs réalisateurs de films documentaires d’Hollywood : Bruce Herschensohn qui, à travers ses films, réalise de véritables essais didactiques sur la politique étrangère des États-Unis, ou encore le fils d’un des réalisateurs les plus respectés d’Hollywood, George Stevens Jr., qui prend la tête du service Cinéma de l’agence d’information américaine. Sur le plan opérationnel, les agents du service Cinéma à

Washington étudient et corrigent de très nombreux scénarios de films ou de documentaires susceptibles d'être diffusés à l'étranger. À titre d'exemple, le contenu des films sur la question des droits civiques est à cette période scrupuleusement analysé et peut être soumis à des coupes sévères, comme pour *The Negro American. A Progress Report*, en 1961, où les scènes sur les Freedom Riders ou sur les événements de Little Rock, Birmingham, furent écartées (NA RG 306, Murrow files, 1962, box 18).

Par allieurs, *Le Dernier Rivage* (1959) de Stanley Kramer ou, de manière plus caustique, le *Dr. Folamour* (1963) de Stanley Kubrick participent d'une stratégie duale en sensibilisant les spectateurs, en Amérique comme outre-Atlantique, aux dangers d'une menace bien plus grande que la guerre idéologique, celle de la puissance nucléaire détenue désormais aussi bien par les États-Unis que par l'URSS. Quant aux productions réalisées par la seule Agence d'information, il faut rappeler qu'elles étaient elles-mêmes interdites de diffusion sur le territoire américain en raison de leur caractère trop polémique. Bien que certains élus aient pu considérer qu'il était discutable de priver le public américain de productions très réussies, telle que *John F. Kennedy. Years of Lightening. Days of Drums*, la majorité des membres du Congrès jugeaient que ces films de propagande officielle ne pouvaient être diffusés sur le territoire national sans porter atteinte aux fondements de la démocratie américaine (*Human Events*, 1965, 6).

Or, au grand étonnement de certains *cold warriors* des plus endurcis, de manière beaucoup plus prosaïque, loin de toute science-fiction ou communication politique, ce qui était particulièrement craint des autorités communistes à l'Est était avant tout les représentations de la richesse de la population

américaine, et notamment de la « classe ouvrière ». Comme le rapporta de manière retentissante le directeur de la MPIC (Motion Picture Industry Council), Eric Johnston, la diffusion de l'image d'un parking d'usine en Californie ou dans le Wisconsin, rempli de voitures appartenant aux ouvriers, était aussitôt taxée de propagande. Pour les ministres de la Culture concernés, il ne s'agissait pas de laisser croire à la population polonaise ou tchèque qu'un simple ouvrier américain pouvait s'offrir une voiture (Schweizer, 2002, 23).

Cependant, le cheval de Troie de l'*entertainment* américain, en termes d'impact sur les populations est-européennes, et notamment tchèques ou slovaques, fut sans conteste la musique de jazz (Von Eschen, 2004). Alors que le Président Eisenhower considérait le jazz comme « le meilleur diplomate de l'Amérique », la meilleure stratégie pour promouvoir la culture américaine de l'autre côté du rideau de fer fut sans doute l'émission de jazz de Willis Conover, *Music USA*, diffusée six jours sur sept depuis Washington (Dizard, 1961, 76).

Quasi inconnu aux États-Unis, cet animateur radio de la Voix de l'Amérique (Voice of America) a incarné pendant plus de quarante ans la voix du divertissement venue de l'Ouest dans le cœur et les esprits de milliers de foyers à l'Est (Heil, 2003). Ces émissions, dont le précurseur à l'Ouest avait été l'officier radio Sim Copans (Oriano, 2001), auraient permis à plus de trente millions de personnes d'apprécier à nouveau la musique de jazz, interdite par les régimes communistes jusqu'au début des années 1950, et par ce biais de se familiariser avec la culture américaine (Nelson, 1997, 197). Par ailleurs, le sentiment de transgression éprouvé par la jeunesse tchèque comme par la jeunesse hongroise, roumaine ou polonaise est d'autant plus fort

que les autorités communistes ne cessent de taxer le jazz comme le rock'n'roll de musique décadente entraînant des comportements subversifs propres à la jeunesse occidentale qui, dit-on, se saoule au Coca-Cola. Cet engouement populaire s'est particulièrement mesuré à l'aune des foules nombreuses rassemblées, en Pologne, lors de la venue de Willis Conover en 1959, ou en Tchécoslovaquie lors du premier festival de jazz autorisé par les autorités communistes en 1964 (Cull, 2008, 139-140).

L'explosion du bloc soviétique : l'impact des nouvelles technologies et de la culture de l'*entertainment*

Le premier coup d'éclat de la nouvelle ère de la diplomatie publique eut lieu après les accords d'Helsinki, point d'orgue de la Détente (lors de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe réunie à Helsinki de 1973 à 1975, les États-Unis, l'URSS, le Canada et les États européens de l'Est et de l'Ouest étaient parvenus à des accords majeurs encouragent la coopération entre les pays et affirmant l'obligation de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales comme la liberté de circulation). En 1981, la première émission satellite de l'USIA, intitulée *Let Poland Be Poland*, fut retransmise dans toute l'Europe jusque de l'autre côté du rideau de fer (grâce au satellite *Worldnet*). Ce *show* télévisé, mettant en scène, entre autres, Frank Sinatra et Glenda Jackson, fut imaginé par Charles Wick, le producteur hollywoodien et ami du Président Reagan, alors directeur de l'Agence d'information des États-Unis. Il était destiné à déstabiliser les Soviétiques au moment de la répression des grèves orchestrées par le syndicat d'opposition polonais Solidarnosc (ADST, Morand, 1994). Wick était intimement convaincu qu'une telle émission représentait la manière la plus spectaculaire

de condamner les violences en Pologne (Tuch, 1990, 49).

Or, ce recours au divertissement devait s'inscrire dans les nouvelles stratégies de la libéralisation du bloc de l'Est. Durant la décennie qui suivit les accords d'Helsinki, les États-Unis ont en effet eu recours à l'*entertainment* comme une arme, d'autant plus non conventionnelle qu'elle n'était pas considérée comme une propagande possible (Ellul, 1990, 76). C'est à cette époque que les responsables des services audiovisuels de l'USIA encouragent notamment la création de vidéoclubs et la mise en circulation de centaines de cassettes vidéo (duplicables) à partir des bibliothèques des postes diplomatiques en Europe de l'Est. L'idée de développer des vidéoclubs à l'Est vint à Charles Wick en 1984 ; un catalogue de plus de 250 titres de films documentaires et de fiction fut alors proposé aux populations est-européennes. Face à l'énorme succès de ce dispositif, le directeur de l'USIA fut convaincu que les USIS pouvaient devenir de véritables centres de divertissement et, dans ce but, il voyait la contribution des dirigeants d'Hollywood aux stratégies de la diplomatie publique comme une formidable opportunité. Avec le soutien affiché du Président Reagan, il contacta les *majors* pour constituer un comité consultatif de professionnels hollywoodiens, à la tête duquel fut placée une des personnalités les plus influentes d'Hollywood, Leo Jaffe, directeur de Columbia Pictur*es* (RRPL entry 11425 Rusthoven Files 1981-1989). D'après les témoignages de certains diplomates en poste à l'étranger, des films tels que *Kramer vs Kramer* ou *The Texas Chain Saw Massacre* pouvaient être perçus par les populations est-européennes comme des représentations crédibles de la vie américaine (Snyder, 1995, 144-147).

En URSS, les cassettes vidéo de films américains représentèrent un trafic important sur le marché noir et remportèrent un grand succès, comme le *Docteur Jivago*, et surtout *Rambo*, et *Rocky* (symbolisant spécifiquement la lutte que représentait la guerre froide). Or, l'essor de ces films clandestins constitua une formidable arme de persuasion pour les mouvements de dissidents. Le film polonais *L'Interrogatoire* (Ryszard Bugajski, *The Interrogation*, 1982), censuré par les autorités officielles, fut récupéré par les activistes de la culture clandestine et recopié à des centaines d'exemplaires. Cette fiction illustre les violations des droits de l'homme dans les prisons polonaises à travers le martyre d'une actrice de cabaret emprisonnée et interrogée à tort, dans le but de lui faire accuser un de ses amis de trahison et d'espionnage. Ce film eut un impact considérable auprès de la population et obtint de nombreux prix, une fois la censure levée – Festival du film Polonais (1990), Festival de Cannes et de Chicago (1990). La révolution technologique que représentait la vidéo pouvait alors être considérée comme un vecteur fondamental de la libéralisation à l'Est.

Or, à ces formes traditionnelles de divertissement, susceptibles de toucher un large public au-delà des frontières états-uniennes, ont succédé d'autres formes et outils caractéristiques du XXIe siècle, qui échappent souvent au contrôle de la diplomatie officielle.

Competing soft powers **: diversification et globalisation de l'*entertainment* au service**

des intérêts diplomatiques du XXIe siècle

Entertainment et *celebrity diplomacy* au service des opérations de *smart power* : les ambassadeurs non institutionnels du *nation branding*

Depuis les premières analyses de Daniel Boorstin (1961), les travaux transdiciplinaires sur le rôle des célébrités dans les relations internationales se sont développés à tel point que les *Celebrity Studies* se sont imposées en tant que champ d'études à part entière (Bennett, 2010), représenté par l'ouvrage de référence d'Andrew Cooper en 2008, *Celebrity Diplomacy*. Lorsque les acteurs officiels de la diplomatie américaine ne remplissent plus leur rôle d'ambassadeur de la démocratie exemplaire, comme ce fut le cas pour l'administration de George W. Bush au moment de la guerre d'Irak ou de l'administration Trump, plus récemment, au moment du retrait de la COP21, les acteurs hollywoodiens, « Brandgelinas » ou Leonardo Di Caprio, peuvent faire office d'ambassadeurs d'une autre image de l'Amérique. Ils le font à titre privé pour les plus grandes institutions internationales, comme l'Organisation des Nations unies (ONU) et son agence, le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef), ce qui leur confère une fonction officielle et une image de garants des valeurs de l'exceptionnalisme américain. Or, les études d'impact et les sondages d'opinion le montrent, ces ambassadeurs du monde du spectacle mettent leur image de marque au service des intérêts américains. Ils recueillent ainsi des taux record d'opinions favorables auprès des populations étrangères de l'ensemble des régions du monde, quel que soit le contexte de tensions

diplomatiques à l'œuvre impliquant les États-Unis (Wike *et al.*, 2017).

Réciproquement, ce champ d'étude constitue un pourvoyeur potentiel d'expertise pour que les acteurs institutionnels, les diplomates de métier ou les chefs d'État accroissent leur capacité d'influence sur les populations étrangères, et deviennent eux-mêmes des célébrités, *celebrity diplomats*, projetant ou incarnant la félicité. On en a eu un exemple archétypique avec Barack Obama (Kellner, 2010), véhiculant une image de président « cool » à la une des plus grands magazines d'information comme de divertissement (*Rolling Stones*, *Time*, *GQ*) ; ou sur le terrain, avec l'ex-ambassadeur américain en Russie Mike McFaul, ambassadeur des réseaux sociaux et de la diplomatie digitale au service de la liberté d'expression, composante fondamentale du bonheur américain et de sa projection à l'étranger.

***Sport diplomacy*, célébrités et anti-diplomates ?**

Dans le même temps, la globalisation de la société des loisirs et du spectacle a favorisé l'émergence d'une autre catégorie de diplomaties de l'*entertainment*, participant de la projection et de l'adhésion à une forme de réussite par le sport qui diffère des délégations officielles. Les délégations sportives américaines ont pourtant représenté un ressort classique de la diplomatie publique de guerre froide. L'exemple archétypique fut certainement le voyage du Président Nixon à Pékin, en 1972, succédant à l'équipe de ping-pong américaine invitée quelques mois auparavant par le gouvernement chinois de manière totalement inédite, en signe d'ouverture au dialogue avec les États-Unis. Cet exemple célèbre a été souvent mis en avant pour tenter d'identifier précisément, s'il

en est, les acteurs de la *ping-pong diplomacy* du XXIe siècle (Griffin, 2014). Il existait notamment un programme privilégié du Bureau des affaires éducatives et culturelles du Département d'État, jusqu'à l'avènement de l'administration Trump, consacré aux échanges sportifs et à la promotion de la culture américaine par le basket-ball, programme de diplomatie culturelle « classique », modernisé et adapté à l'engouement des populations étrangères pour les sportifs stars de la NBA.

Parallèlement à ces exemples officiels, des ambassadeurs privés d'un nouveau genre mettent en lumière les limites et les dérives du rôle que peuvent jouer les acteurs non gouvernementaux. Le rôle controversé joué par l'ex-star de la NBA Dennis Rodman en Corée du Nord illustre particulièrement la limite des initiatives privées en matière de diplomatie du sport et des célébrités. La visite du *Worm* des Chicago Bulls, grand champion de la NBA, à l'invitation de Kim Jong-un en 2013, alors que les États-Unis et la Corée du Nord n'entretiennent pas de relations diplomatiques, avait suscité bien des critiques, allant même jusqu'à démontrer que Dennis Rodman entretenait davantage la propagande du régime nord-coréen (*propaganda regime*) que la diplomatie publique américaine. D'autant que cette rencontre avait été organisée par des médias privés, en l'occurrence HBO et Vice Medias, et Dennis Rodman, désormais connu pour ses prises de parole véhémentes et ses débordements violents. Cet ambassadeur improvisé, censé représenter la « magie » du basket-ball américain, en se liant d'amitié affichée avec le dictateur nord-coréen, semblait alors incarner l'archétype de l'anti-diplomate. Néanmoins, ironie de l'histoire, ce personnage hors norme est devenu malgré

lui, en 2017, du fait de son amitié avec le Président Trump, le seul trait d'union entre les deux États adversaires sans pour autant ouvrir la possibilité d'une forme de dialogue officiel (Hunter, 14 septembre 2017).

Ces confusions des rôles et des genres qui peuvent conduire à contredire ou entraver les intérêts diplomatiques officiels s'expliquent également au XXIe siècle par une réappropriation du concept et des pratiques de *soft power* par les puissances concurrentes des États-Unis.

L'*entertainment* mondialisé *vs* l'*entertainment* post-mondialisation : l'émergence de modèles de *soft powers* concurrents et la réaffirmation des États nations

Malgré la multiplication des conflits de toutes natures, des niveaux et des espaces de guerre, le XXIe siècle semble être également le siècle des rivalités de puissance *via* les *soft tools*, y compris pour les États les plus autoritaires capables de trouver, par le truchement de ces outils ou de ces atouts, les moyens de réaffirmer la présence des États nations. Élargissant le champ des premières définitions du politiste du Belfer Center de l'université de Harvard, Joseph Nye, les puissances concurrentes des États-Unis ont depuis une dizaine d'années investi de manière croissante dans les outils de *soft power ;* le meilleur exemple de cet intérêt tout particulier porté aux autres éléments de la puissance que ceux de la force militaire ou économique est sans conteste l'exemple chinois.

La Chine, depuis le début du XXIe siècle, s'intéresse et investit de plus en plus dans son *soft power*. En témoigne le nombre croissant de centres de recherches universitaires ou *think tanks* consacrés à l'étude et au développement des activités de diplomatie publique sur le territoire chinois (Xie, 2015). Encore récemment, Jospeh Nye contestait toute comparaison possible entre

la Chine et les États-Unis sur le terrain du *soft power*, pour trois raisons : la trop grande implication du gouvernement chinois dans les outils de communication extérieure officielle comme CCTV, des faibles budgets dédiés à la diplomatie publique et culturelle en comparaison de ceux du Département d'État (10 millions de dollars contre 660), et aussi et surtout le manque d'attractivité du régime communiste pour les populations étrangères. Mais ces analyses ne tenaient pas compte du développement des investissements chinois dans de nombreuses activités d'*entertainment* étrangères.

Les entrepreneurs chinois, soutenus par le gouvernement, investissent depuis quelques années dans des stratégies de diffusion en s'invitant au capital de groupes hollywoodiens, à l'instar du groupe de commerce en ligne AliBaba, qui est entré au capital des studios de Steven Spielberg, Amblin Partners (ex-DreamWorks), en septembre 2016. Cette stratégie commerciale épiphyte permet au géant chinois de contrôler les contenus (du fait de la coproduction des œuvres cinématographiques), tout en donnant accès aux studios américains à l'immense marché chinois qui, bien que fortement réglementé et censuré, demeure considérable (Xie, 2015). Cependant, cette stratégie d'investissement commercial, qui rappelle dans une certaine mesure les stratégies des grands groupes japonais comme Sony pendant les années 1980, ne tient pas compte de la nécessité de produire des contenus exportables susceptibles de contribuer au *soft power* chinois. Les dernières tentatives de production de films chinois à grand public ont visé essentiellement le marché intérieur avec des essais de reproduction des codes des *blockbusters* hollywoodiens des années 1980, dans lequels étaient vantées les qualités des héros de série B de l'adversaire américain. Ainsi à l'occasion du

90e anniversaire de la création de l'Armée populaire de libération, le film de propagande *The Founding of an Army* (juillet 2017) devait, selon les autorités chinoises, susciter un engouement de la part du public comparable à celui provoqué par les archétypes américains *Avengers* ou *Captain America*. Par le plus grand des paradoxes, la culture de l'*entertainment* américain aurait aidé à promouvoir le film de propagande du gouvernement chinois auprès de la population locale.

Conscients de la nécessité de faire participer l'*entertainment* à la valorisation de leur marque nationale auprès des populations et des puissances étrangères, d'autres États autoritaires n'hésitent pas à investir dans des stratégies de diplomatie publique des plus variées, souvent ciblées mais confondant de la même manière pouvoir de diffusion et capacité de séduction ou de persuasion. Il s'agit pour la plupart de ces régimes de vanter les avancées de la modernisation de la société civile. Les Qataris ont ainsi fait le choix, dans le cadre de leur *sport diplomacy*, de miser sur le sport occidental et l'*entertainment* que peuvent représenter les rencontres footbalistiques ou leurs retransmissions par les chaînes de télévision câblées telle que Bein Sport, s'arrogeant parfois le monopole de la diffusion, et confondant pouvoir de diffusion et capacité d'attraction ; quant à elle, la Russie de Vladimir Putin, contrairement à la Russie soviétique, n'a pas investi dans le rayonnement culturel qui relève de « la haute culture » ou de la culture populaire et de l'*entertainment*, préférant les chaînes d'information, Sputnik ou RT, Russia Today (Audinet, 2017), susceptibles de produire parfois une forme d'*infotainment* (de divertissement et d'information).

Par ailleurs, pour des nations comme le Qatar ou la Corée du Sud, le choix de la diplomatie de l'*entertainement* s'inscrit dans une volonté, pour de petits États potentiellement menacés par la puissance militaire de leurs voisins, moyen-orientaux ou asiatiques, d'exister ou de s'affirmer sur la scène internationale en s'attirant les faveurs des Occidentaux, et en s'appropriant leur culture. Les retombées économiques du *sport power* pour le Qatar, qui se voudrait être une capitale mondiale du sport et du football, ne se mesurent pas seulement aux bénéfices liés aux droits de diffusion ou de retransmission des rencontres sportives ; elles incluent également la possibilité de développer des infrastructures à l'intérieur du pays et de prévoir une transition économique post-hydrocarbures (Boniface, Verschuuren, Billion, Aby, 2012). Quant à la Corée du Sud, elle a fait le choix de la *pop diplomacy* comme diplomatie culturelle favorisant le rapprochement avec l'allié américain, à travers des icônes populaires qui adoptent et subliment tous les codes de la culture américaine côte ouest, et surtout le festival de musique KCON, illustration de la *Korean wave* (la nouvelle vague coréenne) dont les Américains sont particulièrement friands, à tel point qu'elle est devenue un cas d'étude pour les experts de la diplomatie publique des universités de Californie (Norman Lear Center, 2017).

Or, faut-il le rappeler, pour ces *soft powers* émergents, le modèle de référence en matière de diplomatie publique alliant culture, information et *entertainment* n'est pas le seul modèle états-unien ; le modèle britannique, souvent proche de ce dernier dans les classements des puissances en fonction de leur *soft power* (Portland), a maintenu de manière constante sa capacité d'attraction des populations étrangères en

associant, *via* la BBC, la « haute culture » de l'information indépendante et les programmes de divertissements, ainsi que la culture populaire, le sport, le football en particulier, et les célébrités de la *pop culture*, du cinéma et de la littérature telles qu'Adèle ou Harry Potter.

Dans ce contexte de réaffirmation des États-nations par le *soft power*, les débats académiques actuels autour de la puissance américaine « douce » contredisent les premières analyses de Joseph Nye. Ceux-ci voient dans « l'empire culturel américain » contemporain, mis en œuvre en particulier par les oligopoles des industries culturelles américaines pourvoyeuses de jeux vidéo, de stars planétaires de la musique pop, du cinéma ou de la télévision, une réaffirmation de l'État nation et d'une forme de nationalisme culturel ; celle-ci prendrait la place des ambitions des internationalistes libéraux quant à la puissance d'un « État du XXIe siècle », susceptible, par le truchement de l'ensemble des acteurs et des outils du *soft power*, de constituer « un État-réseau », champion de l'influence globale (Mirrelees, 2016).

*

Si l'*entertainment*, ses pratiques et ses acteurs demeurent un atout premier du *soft power* américain, qui lui permet de maintenir sa puissance d'influence et sa diplomatie culturelle au premier rang du classement de Portland, il représente au sein de la société du spectacle mondialisée du XXIe siècle un outil peu maîtrisé ; conséquence de la digitalisation des modes de communication et de la balkanisation des opinions publiques qui en découle, à l'heure ou les principaux diffuseurs de contenu favorisent de plus en plus « l'*entertainment* à la carte » (comme le géant Netflix).

Or, la projection d'une image et de valeurs aléatoires peut conduire, de manière dystopique, à une forme de balkanisation de la diplomatie culturelle, en privilégiant le bonheur ou la satisfaction individuelle sans garantie d'un impact plus large. À l'évidence, l'évaluation du degré d'influence effectif de ces pratiques para-diplomatiques dépend de l'épineuse question des problématiques de la réception, véritable défi pour les sciences sociales, même dans les études les plus abouties comme le classement de Portland.

Bibliographie commentée

ANHOLT Simon, « Beyond the nation brand. The role of image and identity in international relations », *Exchange. The Journal of Public Diplomacy*, 2 (1), 2013, p. 6-12.

Le *nation branding*, entre *storytelling* et diplomatie publique, a ses stratégies (à l'exemple de la Corée du Sud) qui ouvrent des discussions sur de nombreux concepts, comme la réputation et la politique publique de son entretien dans les relations internationales.

ARNDT Richard T., *The First Resort of Kings. American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*, Washington D.C., Potomac Books, 2005.

L'exemple de la diplomatie culturelle américaine, particulier à la fois par l'ampleur de sa portée internationale et par le fait qu'elle ne fait pas officiellement l'objet d'une politique publique en tant que telle.

CULL Nicholas, *The Cold War and the United States Information Agency. American Propaganda and Public Diplomacy (1945-1989)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

L'exemple des activités américaines de diplomatie publique et de propagande sous la guerre froide, ou « l'intelligence de l'anti-communisme » (P. Grémion).

KANJI Laura, « Illustrations and influence. Soft diplomacy and nation branding through popular culture », *Harvard International Review*, 18, 2016.

La mobilisation de la culture populaire au service de la réputation nationale et de sa diplomatie publique.

MELISSEN Jan (dir.), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
Le livre examine l'évolution du concept dans les années 2000, en lien avec la notion de *soft power*.

MIRRELEES Tanner, *Hearts and Mines. The US Empire's Culture Industry*, Vancouver, Toronto, UBC Press, 2016.
Oncle Sam et Hollywood, Katy Perry et Call of Duty, ou la double face d'une domination culturelle américaine, à la fois de loisir et de violence.

PELLS Richard, *Not Like US. How Europeans Have Loved, Hated and Transformed American Culture Since World War II*, New York (N. Y.), Basic Books, 1997.
L'influence américaine sur l'Europe… et ses limites du fait de la réinterprétation/captation par les Européens d'une culture qui leur reste étrangère.

Chapitre 20

L’expertise internationale et la diplomatie d’influence

Nicolas Tenzer

L’expertise internationale constitue l’un des concepts simultanément les moins définis de la politique internationale et les plus multiformes. Le terme est peu employé dans les discours officiels et, lorsqu’il est récupéré par les structures administratives, il n’est souvent cantonné qu’à une seule de ses dimensions. En tant que politique publique, l’expertise internationale manque de densité, d’unité et de visibilité tant elle réunit de dimensions différentes. Elle est naturellement d’abord un moyen, mais au service d’objectifs fortement dissemblables. La force et l’adéquation des

actions d’expertise des différents pays sont étroitement liées à une évaluation en amont des politiques ciblées.

Pour en résumer la nature, la politique d’expertise consiste en la mobilisation d’experts, nationaux ou non, au service d’objectifs définis préalablement. Ces experts exercent donc une influence ou effectuent un travail précis qui servent, intentionnellement ou non, une série de fins liées à la politique extérieure d’un État dans toutes ses composantes. L’expertise constitue la dimension première de la diplomatie d’influence – et de contre-influence – et est l’une des composantes majeures de la diplomatie économique.

Anatomie de l’expertise internationale

L’expertise internationale recouvre essentiellement cinq modalités d’action qui ne sont que rarement perçues dans leur globalité et encore plus coordonnées. Leur mise en œuvre avec une ampleur suffisante dépend des priorités que l’État s’est assignées et du sérieux avec lequel il considère son *soft power*. Ces modalités peuvent être de nature immatérielle autant que matérielle, mais le succès de toutes dépend de la qualité et de la force d’une infrastructure pour la porter.

Le premier type d’action relève de ce qu’on appelle en général l’expertise technique internationale. Les institutions multilatérales (Union européenne, Banque mondiale, Programme des Nations unies pour le développement, etc.), les États (notamment les grands émergents et pays jouissant de ressources tirées de matières premières), les grandes collectivités territoriales et certaines grandes ONG lancent des appels d’offres internationaux ayant trait à l’expertise.

Ils concernent les domaines les plus variés, depuis l'aménagement urbain à la sécurité publique, la justice et la santé, la réforme de l'administration et l'assistance à la démocratie, le développement universitaire et la lutte contre le changement climatique. Des organisations publiques, privées et universitaires peuvent répondre à ces appels d'offres et les experts déployés dans ce cadre sont, eux aussi, de métiers, de niveaux et d'affiliation très différents, depuis le technicien en matière hydraulique jusqu'au prix Nobel d'économie, depuis le policier ou militaire jusqu'au juge, depuis le médecin spécialisé en matière tropicale jusqu'à l'expert en finances locales. Ces appels d'offres liés à l'expertise, qui ont pu être estimés à environ 100 milliards d'euros par an, ont logiquement un impact indirect sur les marchés de travaux et fourniture en aval, quand bien même sur un plan légal les entités sur ces marchés doivent être différentes.

Le deuxième est lié à notre stratégie au sein des organisations internationales, qui revêt plusieurs dimensions. D'abord, la plupart de ces institutions réunissent des comités d'experts qui concourent à donner les grandes lignes stratégiques de celles-ci ou produisent des avis sur des questions techniques. Ensuite, elles réunissent régulièrement des conférences qui produisent des idées que ces organisations peuvent reprendre à leur compte. Elles recrutent aussi des experts qui, au niveau du siège ou dans leurs délégations, contribuent à déterminer des plans d'action ou les termes de référence des appels d'offres. Enfin, ces organisations se nourrissent des travaux d'experts réalisés ailleurs, notamment dans les *think tanks* et les universités, sans parler de l'action des experts des cabinets de *lobbying* qui avancent parfois leurs idées sous couvert.

Le troisième type d'action concerne le débat d'idées. Celui-ci, notamment dans le domaine de la sécurité et de la stratégie extérieure des États, est largement produit par les *think tanks* et certaines universités d'envergure mondiale, essentiellement en langue anglaise. Même s'il existe une distance entre la production intellectuelle et l'action des États, cette expertise, souvent relayée par la presse spécialisée ou globale, nourrit la pensée des conseillers des princes. La participation à ces travaux, soit en tant qu'expert de ces organismes, soit en tant que débatteur lors des conférences qu'ils organisent, est devenue un passage obligé pour faire entendre sa voix. Si la plupart des experts sont indépendants des gouvernements, leur action contribue au travail d'influence et à l'image des pays.

Un quatrième concerne la stratégie diplomatique. Celle-ci ne provient pas de rien au-delà des lignes de force, notamment en termes de valeurs, définies par le chef de l'exécutif. Dans son application – positions de négociation, analyse des effets indirects, modification des équilibres de puissance, parts respectives laissées au bilatéral et au multilatéral, etc. –, les experts jouent un rôle majeur qui peut aboutir à des points d'inflexion, mais également influencer les « éléments de langage » qui seront décortiqués par les chancelleries diplomatiques. Cette expertise est aussi cruciale pour apprécier la manière dont les parties à une négociation, alliées ou adversaires, vont réagir. Elle ne concerne dès lors pas uniquement la seule politique étrangère, mais aussi les éléments sociologiques, voire psychologiques, qui structurent les positions des parties. Cette expertise peut conduire, au stade de l'évaluation et de la prise de décision, à influencer un dirigeant qui doit souvent recourir à son intuition pour démêler le vrai du faux et la certitude de l'hypothèse.

Un cinquième est nécessaire dans l'action de riposte, tant sur le plan économique que stratégique. En elle-même, la désinformation n'est pas neuve : la fausse nouvelle est depuis longtemps un élément utilisé dans la diplomatie et la guerre. Elle a acquis une dimension sans précédent avec la diffusion des médias de masse et les réseaux sociaux. Dans l'action économique, des entreprises se voient ainsi contrariées dans leur développement par des rumeurs entretenues sur la qualité de leurs produits ou la manière dont ils ont été fabriqués. Dans le domaine diplomatique, les fausses nouvelles constituent un instrument à part, soit pour tenter de démontrer aux *leaders* d'opinion ou au grand public que leur cause est juste et que celle de l'adversaire est indéfendable, soit pour endormir l'opinion sur des dangers réels. L'expertise consiste dès lors à démontrer la fausseté des informations diffusées et à la faire connaître largement. Il s'agit là d'une rectification des faits afin de prouver la vérité. Ce travail peut être l'œuvre des journalistes, notamment d'investigation, mais aussi des experts gouvernementaux. Elle est d'autant plus nécessaire que des pays hostiles disposent souvent de relais dans les pays qu'ils visent, autant dans les milieux universitaires ou les *think tanks* ou chez les têtes d'affiche des réseaux sociaux que dans les cercles politiques.

A priori, l'expertise internationale constitue donc une notion large et infiniment diverse de par les tâches qu'elle suppose, les compétences qu'elle exige, les organisations qu'elle implique et les objectifs qui la gouvernent. Pour autant, elle révèle des continuums nécessaires dès lors qu'on saisit le concept d'expertise avec la visée d'une action – et tout simplement pour construire une politique publique : continuum entre l'expert de terrain en ingénierie environnementale et l'expert qui écrit un article sur les bonnes pratiques en

ce domaine dans une revue internationale, continuum aussi entre l'officier de police qui forme les forces d'un pays venant de sortir d'une dictature ou le journaliste qui en forme d'autres dans des pays où la liberté de la presse a été longtemps muselée et notre action dans les enceintes internationales en matière de droits de l'homme, continuum enfin entre l'expert en stratégie nucléaire dans un *think tank* et le conseil au gouvernement lors des négociations de l'accord avec l'Iran ou la définition de nos positions sur la Corée du Nord.

Dans tous les cas, la promotion de notre expertise suppose en amont que la définition de notre priorité à l'international ait été clairement effectuée et que le gouvernement, mais aussi les acteurs privés et universitaires, soient prêts à y consacrer les moyens adéquats, et à créer une forme d'unité d'intention sur ce sujet.

L'expertise à l'épreuve de la coordination

Pour qui suit l'expertise sur un plan mondial, et pour ne s'en tenir qu'aux États qui disposent des moyens et de la volonté de cette ambition, trois schémas apparaissent, sans toutefois qu'aucun des pays ne coche toutes les cases d'une promotion de l'expertise dans toutes ses dimensions.

Une première catégorie regroupe les offensifs/volontaristes. Ces pays ont non seulement pris conscience de la nécessité politique, économique et intellectuelle d'une stratégie d'influence, mais ils se sont donné les moyens de le faire. En raison de leur puissance, les États-Unis constituent le champion toutes catégories, sans qu'on puisse toutefois parler

d’un plan d’ensemble et d’une stratégie entièrement articulée. Cette action est le fait des *think tanks* qui disposent parfois d’un réseau international, invitent régulièrement des experts étrangers, et qui peuvent former les futures élites de certains pays, garantissant ainsi des liens forts. Les grandes universités fonctionnent parfois de fait selon le même modèle. Plusieurs importantes entreprises américaines, notamment dans le domaine du conseil et de l’audit, répondent de leur côté à des appels d’offres internationaux et conseillent souvent les gouvernements étrangers et certaines organisations multilatérales, sans parler des entreprises elles-mêmes. Les fondations humanitaires (fondation Bill et Melinda Gates, fondation Clinton) et de plaidoyer (les différentes organisations placées sous le parapluie du National Endowment for Democracy – NED) exercent une influence réelle dans le domaine de l’aide au développement et de l’assistance à la démocratie. Il en va de même pour l’Agence américaine de développement international – Usaid – et le Millenium Challenge Corporation (MCC). Dans le domaine du *lobbying* en matière juridique, la puissance de l’American Bar Association dans les négociations juridiques internationales est sans comparaison. L’absence de coordination d’ensemble et la diversité des orientations de ces différentes organisations permettent de faire justice du mythe d’un plan de « conquête » du monde, mais par sa seule force, le déploiement tous azimuts des différents organismes des États-Unis crée un effet d’attraction indéniable.

Le cas allemand est le deuxième exemple d’un déploiement en profondeur de l’expertise. Il n’a pas la portée globale, notamment dans le domaine de la sécurité et des affaires internationales, des États-Unis, mais il met en œuvre deux instruments uniques à cette

échelle. Le premier est la présence d'un réseau exceptionnel d'experts techniques, largement fédéré par la Gesellschaft für internationale Arbeit (GIZ), et de financement d'accompagnement au-delà des pays en développement sous l'égide du Kreditanstalt für Wiederaufbau (KFW). Le second instrument est constitué par les six fondations politiques allemandes qui conduisent des actions d'influence, notamment par le biais de la formation des futures élites dans quasiment toutes les zones du monde. Sur le terrain, la coordination, notamment sur les appels d'offres et le conseil en amont des représentations régionales des organisations internationales, entre les services de l'État et les représentants des milieux économiques, est constante. Enfin, les industriels allemands autant que les organismes étatiques ne rechignent pas à engager des sommes importantes en dons pour illustrer l'excellence de leur expertise.

Plus discret, mais présent dans les domaines les plus divers de l'expertise, depuis le débat d'idées jusqu'à la stratégie de placement dans les organisations internationales en passant par le *lobbying* et le déploiement de réseaux d'experts, le Royaume-Uni est le troisième exemple d'un volontarisme assumé en ce domaine. Jusqu'à présent, même dans les périodes de restriction budgétaire, le Department for International Development (DFID) n'a jamais connu de coupes sévères. Il n'y a pas à proprement parler de coordination rigoureuse entre les différents acteurs, mais, d'une part, la fluidité de l'information est très grande, d'autre part, l'investissement du royaume dans les affaires mondiales a produit une forme de communauté d'esprit.

Une deuxième catégorie comprend les nouveaux conquérants. Sans avoir la puissance d'action des trois précédents pays, le Japon, le Canada, l'Italie et, de plus

en plus, la Corée du Sud, ont développé une diplomatie d'expertise et d'influence cohérente et efficace. Le Japon, en particulier, a défini depuis plus de deux décennies des territoires prioritaires pour son expertise largement liée à ses intérêts économiques : il va au-delà de la région asiatique et de l'Afrique, et concerne une partie de l'Europe et de l'Amérique latine. Les dimensions liées à la sécurité ne sont pas premières dans l'esprit de Tokyo, mais la volonté de faire contrepoids à la puissance chinoise n'est pas étrangère à son ambition. Le Japon investit aussi considérablement dans le débat d'idées, notamment sur les questions liées au développement et aux transformations technologiques et sociales. Quant à la Chine, si elle développe une stratégie ambitieuse de présence sur l'ensemble des marchés, son régime lui interdit sans doute d'être aussi active dans la fabrication de concepts, et le *soft power* chinois, à l'exception peut-être du projet *One belt, one road*, peine encore à trouver preneur. La prochaine décennie devrait voir aussi l'Inde et la Turquie, déjà offensives sur les marchés tiers, développer des outils plus complets d'intervention. La Suède mène également une politique très ciblée géographiquement, mais efficace et fondée sur des valeurs.

Une troisième catégorie est composée des hésitants. Ceux-ci sont les puissances régionales potentielles qui ont commencé à explorer les marchés d'expertise et essaient aussi de vendre leur image : Maroc, Brésil, voire Sénégal. C'est le cas de la France qui, d'un côté, dispose du troisième réseau diplomatique au monde et d'un statut diplomatique exceptionnel, et a montré sa capacité à porter des actions diplomatiques de niveau mondial (notamment accord de Paris), d'un autre côté, reste incomparablement faible par rapport aux pays équivalents dans le domaine du débat d'idées sur les

questions stratégiques, ne dispose pas d'un instrument d'expertise d'ampleur suffisante, n'a pas défini de plan d'action par pays, domaine ou zone, et peine à fédérer les efforts des milieux publics, privés et académiques. La France est l'exemple d'un pays où l'investissement budgétaire insuffisant, tant privé que public, a pu peser sur l'affirmation de ses atouts économiques.

Les conditions d'une stratégie globale d'influence

Le déploiement d'une expertise tous azimuts dans de multiples domaines constitue logiquement la condition préalable d'une stratégie d'influence. Il existe un continuum entre l'expertise intellectuelle et académique, appliquée aux questions stratégiques ou techniques, et le déploiement sur les marchés.

Cette stratégie d'influence doit ainsi articuler quatre dimensions : l'échelle temporelle, la visée stratégique, les cibles et les acteurs. Ces dimensions valent autant pour la conquête des marchés qu'accompagne notamment l'expertise technique que pour la politique internationale qui requiert souvent la mise en place d'actions de conviction en amont.

Les actions d'influence peuvent se dérouler sur trois échelles de temps : court, moyen et long termes. Leur succès dépend de l'articulation de ces trois temporalités et, en particulier, de la dernière. Sans une politique sur le temps long et en profondeur, l'influence à court et moyen terme risque de rester imparfaite. Cela vaut tant dans le domaine économique – stratégie d'image de l'entreprise mais aussi du pays, dont les volets sont tant internes qu'externes, déploiement d'experts sur le terrain à fonds perdu – qu'intellectuel – la construction de la crédibilité d'une université ou

d’un *think tank* prend du temps – et diplomatique – fabrication en amont de nos messages et actions de conviction auprès des *leaders* d’opinion, voire d’un plus large public. Les dernières étapes d’une négociation, commerciale ou diplomatique, seront d’autant plus aisées que le terrain aura été préparé.

La deuxième dimension est la stratégie, là aussi économique, intellectuelle ou diplomatique. Si elle n’est pas guidée par des objectifs précis – tout le contraire d’un « rayonnement » indifférencié –, toute politique d’influence est vouée à échouer. Le déploiement d’experts sans masse critique ni hiérarchie des priorités conduit à des résultats limités et peu durables. Les responsables d’une politique d’influence doivent donc en amont préciser ses objectifs, définir des cibles et organiser la mise en place de moyens humains et financiers. Trop souvent, les actions d’influence manquent ainsi de cette rigueur stratégique.

En troisième lieu, il convient, dans le cadre de cette stratégie pensée, de définir des « cibles ». Après la question « pour quoi influencer ? » se pose celle du « qui influencer ? ». Alors que, jadis, l’influence visait essentiellement les chancelleries diplomatiques et les acteurs politiques susceptibles de relayer les politiques des États ou les intérêts privés, celle-ci concerne désormais des catégories plus nombreuses et variées qui, toutes, requièrent des modes d’action spécifiques : *leaders* d’opinion, dirigeants et cadres d’entreprises, universitaires, membres des *think tanks*, agents des organisations internationales, partis politiques, syndicats, ONG, journalistes et même grand public. Sans évoquer les moyens illégaux (corruption) que peuvent utiliser certains États, les instruments d’action deviennent aussi plus divers : articles dans la presse internationale et spécialisée, contacts directs avec les « cibles », *lobbying*, présence massive sur les réseaux

sociaux, interventions lors des conférences internationales et régionales, action d'influence en amont auprès des organisations internationales (contribution à la définition des priorités ou à la définition des appels d'offres internationaux), mais aussi systèmes de bourse pour les étudiants talentueux des pays cibles, programmes de visite des universitaires ou des *leaders* d'opinion, dons en nature de matériel, etc. Ces actions supposent d'adapter le discours à la cible.

Enfin, les acteurs de l'influence suivent une évolution largement analogue aux cibles. Les ambassades et les dirigeants d'entreprise doivent trouver des relais auprès des experts de terrain, des ONG, des universitaires, journalistes, organisations professionnelles, voire syndicales, blogueurs, figures de proue des réseaux sociaux, etc. L'ensemble de ces acteurs doit se démultiplier dans l'ensemble des lieux d'influence et, si chacun doit disposer de sa liberté et de son éthique, une forme de coordination souple doit être trouvée. Les pays qui ont pu mettre en place avec succès une stratégie d'influence et construire une expertise de poids, à tous les niveaux, sont ceux dont l'ensemble de ces parties prenantes agissent peu ou prou dans le même sens.

L'expertise contre la désinformation

La dernière dimension de l'expertise, tant stratégique qu'économique, est celle de la riposte. Elle requiert d'identifier en amont la menace et le mode d'action de nos adversaires en termes notamment de désinformation, mais aussi de préparer les conditions de la contre-offensive, qui constitue de l'expertise par

nature, et exige l'influence pour lui conférer toute sa portée. Les menaces liées à la désinformation sont d'une triple portée : économique, intellectuelle et stratégique.

Sur le plan économique, de nombreuses entreprises sont souvent les victimes de concurrents diversement honnêtes qui visent à saper leur réputation et à mettre en cause les produits ou services qu'elles procurent. Certes, certaines dénonciations paraissent pleinement justifiées si elles sont avérées : produits toxiques, services déficients, violations diverses du droit, y compris des normes sociales et environnementales, ou complaisance envers des pays dictatoriaux, voire des groupes terroristes. D'autres, en revanche, relèvent de la désinformation : dénonciations calomnieuses auprès des organisations internationales de pratiques prétendument illégales pour les retirer des *short-lists* ou des soumissionnaires autorisés, campagnes de presse, développement de rumeurs sur les réseaux sociaux, etc. La riposte passe certes par une veille permanente et, le cas échéant, par des actions judiciaires et les différents moyens de la communication de crise, mais aussi par des actions d'expertise. Pour les entreprises visées, il faut non seulement défendre les produits et les services incriminés, mais aussi mettre en place des stratégies d'influence auprès des décideurs comme du grand public. Là aussi, une stratégie d'influence et de communication en amont peut rendre moins invasives les actions de désinformation.

Sur le plan intellectuel, les stratégies de désinformation de la part des États ont plusieurs dimensions, notamment informations erronées sur un pays, fausses nouvelles, dissimulation de réalités gênantes, « récits » erronés sur le plan historique visant à cacher la vérité, relativisation, mais aussi

offensive contre les nations adversaires avec l'intention de les discréditer ou de les salir. Ces actions trouvent des relais chez des *leaders* d'opinion, politiques, intellectuels ou journalistes, et naturellement sur les médias sociaux qui peuvent viser une population crédule et sensible aux thématiques de la propagande. Les techniques rhétoriques de cette propagande sont aussi bien documentées : *whataboutism* (la dénonciation entraînant immédiatement une dénonciation adverse pour produire un effet de relativisation), mise en avant de thèmes qui peuvent conduire à saper le consensus national, arguments économiques (notamment pour des pays sous un régime de sanction), jeu sur les sentiments, et discours souvent résumé par les expressions de « post-vérité » et de faits alternatifs. La contre-offensive emprunte, là aussi, à l'expertise et à l'influence : rectification des mensonges, notamment historiques, démonstrations appuyées sur des faits, mise en lumière des faits perpétrés par des États criminels ou soutien de groupes qui le sont. En raison de la moindre crédibilité de la parole officielle, cette contre-offensive demande une mobilisation des intellectuels et des journalistes spécialisés dans la traque des faux, et une présence massive sur les réseaux sociaux. Elle suppose de dénoncer, voire d'investiguer, les organes et les personnes qui relaient la propagande, et, si la parole est libre, de mettre au jour leur affiliation. Si une partie de la presse et des milieux universitaires et *think tanks* a commencé à mettre en place de tels outils, au-delà de la cybersécurité, les États démocratiques marquent encore souvent le pas, traduisant un manque de résolution de ceux-ci devant les actions de nations qui ne le sont pas.

Enfin, sur le plan stratégique, la riposte doit utiliser les instruments intellectuels évoqués précédemment.

Elle suppose aussi de mieux expliquer les arguments qui fondent nos positions et nos alliances et de démultiplier la présence, sur les plans international et intérieur, et de nouer vision géopolitique et valeurs. De même que l'expertise technique n'est pas neutre en termes de principes – elle peut favoriser ou non le développement, le respect des normes environnementales et sociales, le bon gouvernement et la précellence de la règle de droit –, de même notre politique étrangère, voire militaire, reste fondée sur des principes que les actions de propagande visent à éroder, sinon discréditer. Peut-être trouvons-nous ici le sens ultime de l'expertise et la légitimation de toute action d'influence : nouer l'action à des règles que nous nous imposons parce que nous les considérons comme bonnes.

Bibliographie commentée

COLONOMOS Ariel, *La Politique des oracles. Raconter le futur aujourd'hui*, Paris, Albin Michel, 2014.

Ou comment la prospective, surtout aux États-Unis, a ses acteurs spécifiques, ses codes, ses travers.

KENNEDY David, *A World of Struggle. How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2018.

Le pouvoir de l'expertise et de l'influence juridique dans le domaine économique.

LANXADE Jacques, TENZER Nicolas, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Paris, La Documentation française, 2002.

Un plaidoyer pour une vision internationale de la France qui prenne davantage en compte les questions d'expertise et d'influence.

LITTOZ-MONNET Annabel (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations. How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*, Londres, Routledge, 2017.

Une analyse plus globale de l'expertise et des politiques dont elle fait l'objet au sein des organisations internationales.

NYE Joseph, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York (N. Y.), Public Affairs, 2004.

Un ouvrage pionnier et de référence, fort connu, sur l'avènement des méthodes non coercitives en relations internationales, qui a donné lieu au développement de l'étude du *soft power*, de l'influence, et de leurs méthodes.

TENZER Nicolas, *L'Expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence*, rapport au Premier ministre, au ministre des Affaires étrangères et européennes, au ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Paris, La Documentation française, 2008.

Un rapport qui tentait d'alerter sur l'insuffisance française en matière d'expertise et d'influence.

TENZER Nicolas, *Quand la France disparaît du monde*, Paris, Grasset, 2008.

Un développement de l'analyse précédente, dans un ouvrage plus grand public.

TENZER Nicolas, « Les marchés internationaux du droit : une clé pour notre stratégie extérieure », *Les Petites Affiches*, 238, 2010.

Le cas particulier de l'expertise juridique et de son marché mondial.

TENZER Nicolas, « L'expertise internationale », dans Thierry Balzacq, Frédéric Ramel (dir.), *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 1169-1182.

Un chapitre de traité faisant le point sur cette question de l'expertise.

Conclusion

Les diplomates engloutis ?

Frédéric Ramel, Thierry Balzacq, Frédéric Charillon

« Savoir l'instruction et l'intelligence, le Négocier et le traiter, l'Écrire et tenir son maître bien informé » (Danès, 1914-1915, 608). Telles sont, aux yeux de l'évêque de Lavaur, Pierre Danès, ambassadeur de François I^er^ auprès du Concile de Trente en 1542, les dispositions dont tout diplomate doit faire preuve une fois en fonction. Dans ses *Conseils à un ambassadeur* publiés en 1561, il associe chacune d'entre elles à des qualités spécifiques : « la diligence et la dextérité », « la prudence et la candeur », « le jugement et le savoir ». Ses *Conseils* feront l'admiration du poète Ronsard ; preuve que le style

littéraire est partie intégrante du métier de diplomate. Ils s'inscrivent dans toute une série de traités (*trattatistica*) consacrée à l'ambassadeur et à l'art de négocier depuis l'*Ambaxiatorum brevilogus* (1436) de Bernard de Rosier. Ils relèvent d'un genre nouveau qui va des modalités du droit d'ambassade aux consignes de comportement (Andretta, Péquignot et Waquet, 2015). Cet intérêt des théoriciens et des praticiens européens pour la diplomatie se révèle plus tardif par rapport aux traditions non occidentales, notamment dans les mondes iranien et arabe. Celles-ci s'appuient sur le *Secret des secrets*, un texte de conseils formulés par Aristote à Alexandre en tant que précepteur, dont plusieurs passages donnent déjà une série de recommandations quant à l'emploi des messagers à l'étranger, comme s'assurer de leur fidélité et de leur sobriété à l'égard de l'alcool. Mais ses *Conseils* et ses traités publiés à partir des XV^e^ et XVI^e^ siècles[1] demeurent enchâssés dans une conception moderne de la diplomatie conçue comme une pratique réservée aux représentants de l'État. Celui-ci ne repose pas seulement sur un monopole de la coercition physique légitime. Il suppose à la fois confiscation et concentration des moyens alloués à la conduite des affaires extérieures. Aron cristallise cette idée en faisant du diplomate, avec le soldat, l'une des deux figures symboliques des relations internationales, tous deux étant employés par l'État.

Or, cette façon d'appréhender l'activité diplomatique mérite examen, que ce soit dans les configurations passées ou bien surtout dans le contexte présent. À cet égard, les recompositions actuelles de la diplomatie débordent largement les transformations bureaucratiques affectées par le New Public Management. Elles concernent tout autant l'outil – qui

ne se résume plus aux ministères des Affaires étrangères – que l'environnement de plus en plus concurrentiel dans lequel évoluent les diplomates. Les chapitres rassemblés dans ce manuel interrogent en effet le monopole étatique de l'activité diplomatique. Les États, leurs personnels d'ambassade et leurs délégations deviennent ainsi des acteurs diplomatiques *parmi d'autres*. Cette transformation de la scène internationale fait que les fonctions d'information et de négociation, voire aujourd'hui de représentation ne sont plus totalement confisquées par les agents de l'État. C'est ce que rendent compte les expressions de diplomatie plurale (Cornago, 2013) ou de polylatéralisme (Wiseman, 2010).

Les trois parties du présent manuel rendent compte de l'ensemble de ces recompositions. Elles décrivent respectivement ce que nous pourrions résumer par les 3D de la diplomatie contemporaine :

– la démultiplication des cadres diplomatiques (première partie) ;

– la diversification des intervenants diplomatiques (deuxième partie) ;

– la densification des matières diplomatiques (troisième partie).

Ces trois processus ne sont pas, néanmoins, totalement inédits dans l'histoire de la diplomatie, en particulier les deux premiers (Moeglin et Péquignot, 2017). Les lieux au sein desquels se nouent les relations diplomatiques n'ont jamais fait l'objet d'une restriction aux cadres officiels et visibles. Les rencontres informelles participent pleinement du rapport diplomatique. Quant aux formats dans lesquels celui-ci se manifeste, ils se révélaient déjà fort nombreux au XIX^{e} siècle, y compris au travers de la diplomatie de groupes ou de clubs à l'instar du Concert

européen mis en place à Vienne en 1815. En ce qui concerne la pluralité des acteurs, elle aussi se donne à voir dans le temps long. Certes, les États s'appuient sur une monopolisation de l'activité diplomatique à partir de la Renaissance grâce à un transfert des innovations que l'on doit aux cités de la péninsule italienne à partir du XV^e^ siècle, notamment la mise en place des ambassades permanentes. Néanmoins, d'autres acteurs s'immiscent aussi dans les relations interétatiques, que ce soient des compagnies commerciales, des églises ou des partis politiques.

Deux éléments de nouveauté toutefois apparaissent. Le premier réside dans le processus de densification en raison d'une technicisation et d'une sophistication accrues des discussions diplomatiques. Les objets dépassent largement les enjeux de *high politics*, c'est-à-dire ceux de la guerre et de la paix entre les États. Les questions économiques, financières, commerciales, écologiques, culturelles sont elles aussi objets de négociation bilatérale et multilatérale. Elles requièrent une connaissance particulièrement fine, tant des positions défendues par les interlocuteurs que des interprétations scientifiques et expertes dans le domaine considéré. Le second élément de nouveauté tient non seulement à la superposition de ces trois processus mais aussi à leur intensification. Des cadres démultipliés, des intervenants diversifiés et des matières densifiées ont pour conséquence de créer des pressions nouvelles sur les agents de l'État et plus généralement sur la conduite étatique de la diplomatie. Pétri par l'« esprit de chancellerie », le diplomate de carrière se doit d'éprouver une loyauté sans faille à l'égard du gouvernement qu'il sert. La figure littéraire du marquis de Norpois imaginée par Marcel Proust dans la *Recherche du temps perdu* est fréquemment

convoquée afin de décrire ces traits de caractère : à la fois conservateur, maître dans l'art de recevoir et la conversation tout en étant soucieux des « intérêts permanents » de l'État. Une telle description pourrait faire croire à une vie de « patachon » (Delcorde, 2014, 51) recroquevillée dans les salons. Rien de plus éloigné de la réalité vécue car la diplomatie ne se déploie pas à l'ombre des jeunes filles en fleurs mais bien des crises voire des conflits armés. Les pressions exercées par les trois processus soulignés aboutissent à la formulation d'une tension majeure et d'une nécessité impérieuse quant à l'action diplomatique des États.

La tension majeure se situe entre pratique du secret (ou de la discrétion) et souci de transparence envers les « opinions publiques ». Dans l'abord mais aussi la gestion des crises et des conflits, les contacts avec les interlocuteurs clés bénéficient bien souvent d'une absence de communication officielle. Rester dans l'ombre constitue alors un atout. De manière simultanée, aucune chancellerie ne peut se permettre d'occulter la diplomatie publique ainsi que la dissémination des positions officielles, quelle que soit l'enceinte internationale considérée. La BD française *Quai d'Orsay* (Blain et Lanzac, 2010) offre une parfaite illustration de cette tension. Alors qu'Alexandre Taillard de Worms, le ministre des Affaires étrangères, obsédé par l'explication des relations internationales pour le grand public, prépare son discours devant le Conseil de sécurité avec fracas et envolées lyriques, son chef de cabinet réclame de ne pas être dérangé pendant une petite heure afin de trouver une solution à une crise internationale majeure. Il évolue dans le silence avec une économie de geste tout en utilisant un coffre-fort rempli de documents secret-défense ainsi qu'une ligne sécurisée pour se connecter à l'étranger.

La nécessité impérieuse n'est autre que l'effort de coordination qui incombe aux ministères des Affaires étrangères (Hocking, 1999). Un tel effort ne se limite pas aux objectifs de coopération interministérielle qui, en période de crise, sont centraux lorsqu'il s'agit d'intervenir à l'étranger. Il vise à faire de ce ministère une sorte de vaisseau amiral en vue de naviguer au cœur des turbulences mondiales. Les diplomates donnent corps aux orientations gouvernementales au sein de n'importe quelle négociation et dans tous les cadres diplomatiques existants. Leur fonction première dans notre temps consiste à rendre cohérentes les prises de position, que ce soit pour rassurer un allié, pour informer un partenaire, pour clarifier une interprétation d'un texte juridique au cours d'une négociation… Mais dans une telle configuration, cette coordination devient un exercice fort périlleux. La diplomatie étatique se révèle de plus en plus délicate car en proie à des défis d'une rare intensité. Ces défis ont tous comme particularité de souligner l'exposition à des carences, voire à des manques :

– *Une diplomatie sans pilote ?* Le développement des diplomaties sectorielles entraîne parfois une autonomisation par rapport aux objectifs généraux de politique étrangère. Cette tendance est due aux limites de la coordination des ministères des Affaires étrangères qui se heurtent à « l'internationalisation des bureaucraties *domestiques* » (Karvonen et Sundelius, 1987). Elle résulte également de l'enchevêtrement des forums de négociation, lequel, dans un domaine donné, interroge la cohérence des positions défendues par les États.

– *Une diplomatie sans politique ?* Sous l'effet des entrepreneurs sociétaux de normes et de leur participation tant formelle que rédactionnelle de plus en plus consistante dans les négociations

diplomatiques, la marge de manœuvre des États fait l'objet d'une redéfinition. Les choix opérés se font sous observation voire sous contrainte de ces acteurs, lesquels entendent imprimer leur façon de concevoir les intérêts du milieu au-delà de ceux des États.

– *Une diplomatie sans horizon ?* Les dirigeants étatiques sont soumis à la dictature de l'instant qui les oblige à réagir de façon rapide à une urgence, à une crise, à un événement non anticipé. Cette difficulté à inscrire l'action diplomatique dans la durée réside également dans les effets d'agenda électoral. La sanction possible des urnes fonctionne alors comme un spectre qui dissuade l'acteur politique d'inscrire ses objectifs sur le temps long.

– *Une diplomatie sans diplomates ?* L'effacement du rôle des ambassadeurs ne résulterait pas seulement d'une concurrence accrue de la part de nouveaux intervenants de la société civile (des associations internationales aux firmes multinationales). Que ceux-ci agissent pour leur propre compte (à l'instar de la *business diplomacy* ou de la *corporate diplomacy*) ou qu'ils s'engagent dans des actions pré-diplomatiques dont les États peuvent bénéficier à plus ou moins long terme. L'inclusion voire le recrutement au cœur même des administrations diplomatiques d'individus venant du secteur privé ou associatif interroge la singularité de la pratique diplomatique, et donc le maintien d'une activité étatique spécifique avec des diplomates formés spécialement pour cette fonction.

– *Une diplomatie sans impact ?* La diplomatie a indéniablement produit des effets dans la structuration même de l'ordre international en tant qu'activité partagée par ses membres (c'est là l'une des thèses majeures de l'École anglaise des relations internationales). Cette structuration ne se limite pas à la sphère politico-stratégique à travers les négociations

de paix. Elle se situe aussi dans d'autres domaines allant de l'environnement, au commerce jusqu'à l'établissement de scènes culturelles par exemple (Ramel et Prévost-Thomas, 2018). Cette efficacité est aujourd'hui interrogée quel que soit l'enjeu, de l'irruption ou la continuité d'une guerre à la dégradation de l'environnement.

Au-delà de ces défis qui tiennent à la pratique diplomatique, un spectre hante les relations internationales, celui d'une fin de la diplomatie elle-même… plusieurs phénomènes contemporains dont l'explication et la manifestation ne sont pas forcément connectées altèrent l'activité diplomatique. Des tentations populistes aux expressions nationalistes (Badie et Foucher, 2017), du Brexit à l'élection de Donald Trump, c'est l'institution même de la diplomatie qui fait l'objet de vacillement. Les affres de la désintermédiation (Cooper, 2017), c'est-à-dire l'envers même de la diplomatie conçue comme tissage de liens entre acteurs politiques, pointent jusqu'à donner corps à des mouvements antidiplomatiques : contestation et insultes des personnels diplomatiques au sein même des États, présence d'individualités puissantes sur le plan médiatique, qui agissent pour leur nom propre, absence d'application des us et coutumes en matière de pratiques diplomatiques de la part de certains dirigeants étatiques, atteinte à l'intégrité du corps des diplomates *via* des assassinats. N'est-ce donc pas la « raison de système » qui, opposée à la raison d'État et faisant de la diplomatie le « but ultime de toute société internationale d'États indépendants » (Watson, 1984, 203), fait l'objet d'une remise en question ? Ne serions-nous pas sortis ainsi de la phase contre-révolutionnaire de la diplomatie telle que décrite par G. R. Berridge (2011)[2] ?

Néanmoins, ce scénario pessimiste d'une fin de la diplomatie ne remettra pas en question certains invariants quant à la manière de pratiquer la diplomatie, laquelle transcende les catégories d'acteurs impliqués : de l'agent employé par l'État à l'expert d'une organisation non gouvernementale en passant par le chef d'entreprise… Au-delà des procédures de représentation, des méthodes de communication et des instruments de gestion des conflits (Bjola et Kornprobst, 2013), la diplomatie en tant que pratique suppose trois arts cumulatifs : l'ajustement, la reconnaissance, l'écoute.

En 1953, devant les membres de la Foreign Policy Association, le secrétaire général des Nations unies Dag Hammarskjöld souligne que la technique doit en permanence demeurer ajustée avec la diplomatie. Dans une certaine mesure, cette recherche correspond selon lui à « la véritable substance de la diplomatie » (Hammarskjöld, 1953). Cet ajustement est multiple. Il ne se restreint pas à l'identification des moyens mis à disposition des diplomates. Il suppose aussi une adéquation au monde dans lequel ces derniers évoluent. À cet égard, l'ajustement contemporain passe par l'usage raisonné et raisonnable des réseaux sociaux. Cette diplomatie digitale (Bjola, Holmes, 2015) s'impose à tous les intervenants.

La pratique diplomatique suppose également l'art de la reconnaissance. Cette caractéristique entre en résonance avec « ce qui fait la diplomatie ». Pour Rebecca Adler-Niessen, il s'agit du relationalisme (Adler-Niessen, 2015). Pour James der Derian, il s'agit de l'*estrangement*, à savoir réconcilier la séparation (Der Derian, 1987). Ces deux façons d'envisager la diplomatie révèlent bien que celle-ci réside d'abord et avant tout dans la reconnaissance d'une altérité. La diplomatie consiste à tisser du lien avec un autre qui

peut se révéler très différent et éloigné en termes de valeurs. Accepter cette altérité et engager une communication avec elle constituent la base nécessaire à toute diplomatie.

Comme le révèle la célèbre peinture d'Holbein *Les Ambassadeurs* (1533), la diplomatie suppose une observation fine car l'information majeure est bien souvent cachée. Savoir regarder à côté (*da dicosto* comme le suggèrent Machiavel et Guichardin) se révèle fondamental[3]. Former au regard est donc nécessaire. Mais il est une autre qualité qu'il ne faut pas négliger en diplomatie : l'art de l'écoute. Comme le souligne un diplomate japonais de manière quelque peu radicale mais non moins significative : le diplomate « doit utiliser ses oreilles, et non sa bouche » (cité dans Freeman, 1994, 117). La diplomatie n'est donc pas qu'un art oratoire fondé sur le magistère de la parole. Si l'on se réfère à l'origine sémantique que donne Robert de Rosier à l'ambassadeur qui aurait pour tâche de lever les ambiguïtés (*ambigua*) pour aboutir à la paix, l'une des principales sources du discernement en diplomatie ne serait-elle pas plutôt de bien savoir écouter ?

Bibliographie commentée

ANDRETTA Stefano, PÉQUIGNOT Stéphane, WAQUET Jean-Claude (dir.), *De l'ambassadeur. Les écrits relatifs à l'ambassadeur et à l'art de négocier du Moyen Âge au début du XIX^e siècle*, Rome, Collection de l'École française de Rome, 2015.

Les écrits relatifs à l'ambassadeur et à l'art de négocier du Moyen Âge au début du XIX^e siècle. Un ouvrage collectif qui présente la nature, les références et les usages des principaux écrits relatifs à l'activité diplomatique depuis le Moyen Âge.

BJOLA Corneliu, HOLMES Marcus (eds), *Digital Diplomacy. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2015.

Comprendre les transformations de la pratique diplomatique en partant du recours au digital dans les chancelleries. Cet ouvrage offre une présentation synthétique des modalités à travers lesquelles les diplomates enrichissent leur répertoire d'action numérique.

CORNAGO Noé, *Plural Diplomacies. Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
Un ouvrage qui participe du décentrement dans les études diplomatiques. Spécialiste de la coopération décentralisée et de la paradiplomatie, l'auteur met en perspective ce décentrement en l'inscrivant à la fois dans le temps long et au cœur de la pensée politique.

DELCORDE Raoul, « L'évolution du métier de diplomate », dans Tanguy de Wilde d'Estmael, Michel Liégeois, Raoul Delcorde (dir.), *La Diplomatie au cœur des turbulences internationales*, Louvain, Presses de l'UCL, 2014, p. 41-54.
Un témoignage qui rend compte à la fois des changements et des invariants qui affectent le travail des diplomates.

HOCKING Brian (ed.), *Foreign Ministries. Change and Adaptation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1999.
Paradoxalement, les études des ministères des Affaires étrangères ne sont pas légion. Une exception, celle de Hocking, qui propose une lecture des transformations bureaucratiques et organisationnelles.

---

1. Dès la fin du Moyen Âge, même si les *Miroirs des princes* qui entendent clarifier la fonction du gouvernant demeurent silencieux sur la diplomatie, quelques écrits élaborés sur la base des expériences diplomatiques montrent un intérêt grandissant pour les affaires du dehors. Entre 1250 et 1440, « au Portugal comme en Castille, en France comme dans la couronne d'Aragon et dans l'Empire sous des formulations diverses, la fidélité, le dévouement, le discernement, la connaissance des *manières* de l'efficacité qui en résulte constituent des exigences récurrentes, qui doivent garantir une bonne exécution du mandat imparti, pour le bénéfice, l'honneur et l'utilité du prince représenté » (Péquignot, 2015, 110).
2. Berridge perçoit trois grandes périodes dans l'histoire moderne des relations internationales, celle de l'ancienne diplomatie fondée sur le secret, celle de la nouvelle revendiquée par Wilson à la suite de la première guerre mondiale, qui s'appuie sur les organisations intergouvernementales et la transparence, celle de la contre-révolution depuis les années 1960, dont la particularité serait de renouer en partie avec les principes de l'ancienne diplomatie.
3. Face à cette peinture, l'observateur ne perçoit que dans un second temps – en se déplaçant et en regardant « de côté » – la figure d'un crâne

humain dessiné en anamorphose sur le sol.

Liste des sigles

AANE	Acteurs armés non étatiques
ACD	Dialogue pour la coopération asiatique (Asia Cooperation Dialogue)
ADMM	Asean Defence Ministers' Meeting
Adpic	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce
AEBF	Asia-Europe Business Forum
AEFE	Agence pour l'enseignement du français à l'étranger
AEYLS	Symposium des jeunes *leaders* d'Asie et d'Europe (Asia-Europe Young Leaders Symposium)
AFII	Agence française pour les investissement internationaux
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
AIIB	Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (Asian Infrastructure Investment Bank)
AIVP	Association internationale des villes et ports
ALBA	Alliance bolivarienne pour les Amériques
Alena	Accord de libre-échange nord-américain
AMCC	Alliance mondiale contre le changement climatique
AMDIE	Agence marocaine de développement des investissements et des exportations
ANC	Congrès national africain (African National Congress)
Anzus	Pacte militaire entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis (Australia, New Zealand, United States Security Treaty)
Aosis	Alliance des petits États insulaires (Alliance of Small Island States)
APEC	Coopération économique pour l'Asie-Pacifique (Asia-Pacific Economic Cooperation)
APF	Assemblée parlementaire de la francophonie
ARF	Forum régional de l'Asean (Asean Regional Forum)
Asean	Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Association of South East Asian Nations)
ASEM	Dialogue Asie-Europe (Asia-Europe Meeting)
AWEX	Agence wallonne à l'exportation aux investissements étrangers
BAEC	Bureau des affaires étrangères et du Commonwealth
BIE	Bruxelles Invest & Export

Brics	Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud
BTI	British Trade International
Calre	Assemblées législatives régionales européennes
CANCC	Coalition sur le changement climatique des États constitués d'atolls (Coalition of Atoll Nations on Climate Change)
CBSS	Conseil des États de la mer Baltique (Council of the Baltic Sea States)
CCF	Congres for Cultural Freedom
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CCTV	China Central Television
CDB	Convention sur la diversité biologique
Cedeao	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEE	Communauté économique européenne
Celac	Communauté des États latino-américains et des Caraïbes
Centcom	United States Central Command
CETA	Accord économique et commercial global (Comprehensive Economic and Trade Agreement)
CFAC	Conference of Central American Armed Forces
CGLU	Cités et gouvernements locaux unis
CHEM	Centre des hautes études militaires
Chincom	Coordinating Commitee for Multilateral Export Controls
CIA	Central Intelligence Agency
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIJ	Cour internationale de justice
CJCE	Cour de justice des Communautés européennes
Cocom	Coordinating Committee for Multilateral Export Controls
COP	Conférence des parties (à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques)
Coreper	Comité des représentants permanents de l'Union européenne
CPD	Centre de diplomatie publique (Center on Public Diplomacy)
CPI	Comité pour l'information publique (Committee on Public Information)
CPLP	Communauté des pays de langue portugaise
CROP	Conseil des organisations régionales du Pacifique (Council of Regional Organisations of the Pacific)
CSA	Comité de la sécurité alimentaire mondiale
CSIS	Centre d'études internationales et stratégiques (Center for Strategic and International Studies)
CTI	Initiative du Triangle de corail (Coral Triangle Initiative)
DAAD	Institut pour l'apprentissage de l'allemand (Deutscher Akademischer Austauschdienst)
DCAF	Democratic Control of Armed Forces
DCMD	Direction de la coopération militaire et de défense
DFAIT	Department of Foreign Affairs and International Trade

DFATD	Department of Foreign Affairs, Trade and Development
DFID	Département britannique pour le développement international (Department for International Development)
DGRIS	Direction des relations internationales et stratégiques
DIH	Droit international humanitaire
EABC	European-American Business Council
EAS	Sommet de l'Asie orientale (East Asia Summit)
Ecosoc	Conseil économique et social des Nations unies
ENA	École nationale d'administration
FARC	Forces armées révolutionnaires colombiennes
Fealac	Forum de coopération Asie de l'Est-Amérique latine (Forum of East Asia-Latin America Cooperation)
Fipic	Forum des États insulaires du Pacifique (Forum for India-Pacific Islands cooperation)
FIT	Flanders Investment & Trade
FLNKS	Front de libération nationale kanak et socialiste (parti indépendantiste calédonien)
FMI	Fonds monétaire international
Focac	Forum sur la coopération sino-africaine (Forum on China-Africa Cooperation)
FOSS	Forum des petits États (Forum of Small States)
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade)
GHG	Greenhouse Gas
GIZ	Agence allemande de coopération internationale pour le développement (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
GMS	Programme de coopération économique de la région du Mékong (Greater Mekong Subregion)
GTAI	Germany Trade and Invest
HBO	Home Box Office
HCR	Haut-Commissariat des Nations unies aux réfugiés
Iafas	Sommet du forum Inde-Afrique (IndiaAfrica Forum Summit)
IBSA	Forum de dialogue Inde, Brésil, Afrique du Sud
ICRI	Initiative internationale pour les récifs coralliens (International Coral Reef Initiative)
IDE	Investissements directs étrangers
IISS	Institut international d'études stratégiques (International Institute for Strategic Studies)
IMG	Informational Media Guarantee
IPVS	Initiative sur la prévention de la violence sexuelle
KFW	Établissement de crédit pour la reconstruction (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
MAE	Ministère des Affaires étrangères
Matis	Moroccan Agency for Trade, Investment and Services
MCC	Millenium Challenge Corporation
Mercosur	Marché commun du Sud

MGC	Coopération Mékong-Gange (Mekong-Ganga Cooperation)
MGM	Metro-Goldwyn-Mayer
MIF	Forum des îles micronésiennes (Micronesian Islands Forum)
MOC	Méthode ouverte de coordination
MRDIE	Mécanismes de règlements des différends entre les investisseurs et l'État
MSF	Médecins sans frontières
MSG	Groupe mélanésien fer de lance (Melanesian Spearhead Group)
Nafta	North American Free Trade Agreement
NED	National Endowment for Democraty
Nepad	Nouveau partenariat pour le développement en Afrique (New Partnership for Africa's Development)
NIA	Nouvelle initiative africaine
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OBOR	Initiative économique « Une ceinture, une route » (One Belt, One Road Inititiative)
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économiques
OCHA	Bureau de coordination des affaires humanitaires
OFAJ	Office franco-allemand pour la jeunesse
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OI	Organisations intergouvernementales
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OIT	Organisation internationale du travail
OLP	Organisation de libération de la Palestine
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMPI	Organisation mondiale de la copropriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OSS	Office of Strategic Services
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
OWI	Bureau de l'information sur la guerre (Office of War Information)
Pacom	United States Pacific Command
PALM	Pacific Island Leaders Meeting
PAM	Programme alimentaire mondial
PED	Pays en développement
PISA	Programme international pour le suivi des acquis des élèves
PLG	Polynesian Leaders Group

PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PNUE	Programme des Nations unies sur l'environnement
PTCI	Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement
R2P	Responsabilité de protéger
RCEP	Asian Regional Comprehensive Economic Partnership
RSS	Réformes du secteur de sécurité
SACU	Southern African Custom Union
SDN	Société des nations
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
SIDS	Petits États insulaires en développement (Small Island Developing States)
SOM	Réunion des fonctionnaires de haut niveau
SWPD	Dialogue entre les pays du Pacifique du Sud-Ouest (Southwest Pacific Dialogue)
TABC	Conseil transatlantique des entrepreneurs (Transatlantic Business Council)
TABD	Dialogue transatlantique des entrepreneurs (Transatlantic Business Dialogue)
TIC	Technologies de l'information et de la communication
Ticad	Conférence internationale de Tokyo sur le développement de l'Afrique (Tokyo International Conference on African Development)
TPP	Trans Pacific Partnership
TTIP	Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (Transatlantic Trade and Investment Partnership)
TUE	Traité sur l'Union européenne
UE	Union européenne
UFM	Union pour la Méditerranée
UKTI	UK Trade and Investment
Unesco	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
UNHCR	Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés
Unicef	Fonds des Nations unies pour l'enfance
URSS	Union des Républiques socialistes soviétiques
Usaid	Agence des États-Unis pour le développement international (United States Agency for International Development)
USIA	Agence américaine de l'information (United States Information Agency)
USIS	Services d'information des États-Unis à l'étranger (United States Information Services)

Index

Ambassadeur 10, 11, 12, 13, 14, 18, 77, 133, 135, 141, 146, 151, 155, 221, 318, 333, 353, 357
Apartheid 119
Arbitrage 11
Archives d'Amarna 10
Attaché militaire 30, 317, 318
Autorité internationale 165, 187, 189, 190, 191

Benchmarking 173

Camp David 120, 122
Cercle de Bilderberg 83, 233
Celebrity diplomacy 333, 334
Club de Rome 83
Commission Trilatérale 83
Comité international de la Croix-Rouge (CICR) 218, 240, 295
Communication 9, 16, 27, 98, 99, 100, 101, 108, 109, 125, 130, 131, 132, 156, 213, 219, 221, 258, 299, 323, 324, 325, 326, 328, 338, 356, 359
Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) 26, 202, 225
Coalition 26, 32, 33, 55, 75, 91, 157, 221
Confiance 14, 76, 78, 79, 80, 108, 115, 119, 123, 124, 126, 137, 159, 171, 173, 174, 233, 235, 238, 239, 307, 308, 309, 310, 314, 315
Congrès
– Berlin 14
– Paris 14
– Vienne 14, 44, 122, 133, 151, 355
– Westphalie 14, 25, 44, 45, 56, 248
Conseil de sécurité 34, 46, 49, 53, 76, 77, 157, 162, 167, 188, 201, 219, 281, 294, 356
Consensus 51, 53, 54, 101, 120, 178, 236, 282, 350
Consul 25, 29, 63, 67, 147, 152, 166, 247, 248
Convictions 231, 234, 235
Coopération 19, 26, 28, 29, 30, 33, 37, 38, 39, 40, 60, 67, 68, 79, 86, 87, 88, 90, 91, 113, 164, 170, 171, 172, 173, 185, 200, 201, 204, 207, 208, 234, 235, 251, 263, 267, 271, 272, 283, 308, 311, 314, 315, 317, 321, 326, 331
Corps diplomatique 18, 149, 150, 151, 152, 153, 188

Désinformation 105, 349
Diplomatie parlementaire 45, 197, 202, 204, 205
Diplomate 10, 15, 16, 20, 107, 108, 109, 123, 125, 135, 145, 152, 155, 156, 157, 158, 159, 178, 188, 189, 213, 258, 259, 282, 285, 354, 356, 357
Diplomatie
– Étymologie 17, 18
– Bilatérale 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40
– Catalytique 60
– Coercitive 53, 115, 221
– Digitale 100, 101, 102, 103
– Multilatérale 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58
– Numérique 98, 99, 100
– Proche-Orient ancien 8, 9, 10
– Moderne 12, 13, 14
– Classique 10, 11, 12
– Polylatérale 215, 354
Droit d'ingérence 241, 298
Droit international humanitaire 128, 293

Efficacité 130, 151, 160, 167, 175, 230, 236, 278, 354, 358
Émotion 19, 113, 125, 136, 234, 235, 236, 237, 238, 239, 298, 301

Florence 146
Francophonie 49, 62, 71, 88, 89, 204, 205, 207, 267, 271, 273

Grèce antique 8, 9, 10, 11
Guerre économique 249

Hollywood 324, 325, 326, 327, 328, 329, 331, 332, 336

Infotainment 322, 337

Leader 33, 76, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 178, 204, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 292, 343, 347, 348, 350
Leadership 54, 81, 96
Légitimité 84, 85, 160, 140, 166, 167, 168, 170, 186, 219, 224
Lettre de créance 14, 134, 135, 155
Lobbying 31, 32, 102, 221, 258, 299, 342, 345, 346, 348

Maintien de la paix 172, 188, 313
Médécins sans frontières (MSF) 298
Médias sociaux 94, 98, 103, 106, 107, 108, 110, 160, 350
Ministère des Affaires étrangères (MAE) 105, 106, 107, 108

Naming and shaming 298, 299, 301
Négociation
– Définition 135, 175
– Approche comportementale 123

– Approche stratégique 124
– Approche culturelle 122, 123
Néofonctionnalisme 182, 183, 184, 185, 190
Nonce 12, 13

Organisation internationale du travail (OIT) 48
Organisation des Nations unies (ONU) 26, 34, 43, 45, 46, 47, 49, 53, 55, 56, 69, 86, 89, 107, 108, 150, 164, 178, 188, 204, 208, 209, 210, 215, 218, 277, 279, 294, 295, 296, 297, 301, 302, 303, 333, 373
Organisation mondiale du commerce (OMC) 34, 47, 49, 52, 53, 54, 55, 177, 204, 221, 252, 253, 272, 280, 281
Ouverture cognitive 234

Partenariats bilatéraux 35
Peer pressure 173, 174
Perception 55, 118, 119, 123, 124, 125, 231, 234, 235, 237, 238, 315
Personnalité juridique 168, 169, 170, 296
Pratiques diplomatiques 9, 14, 15, 19, 130, 133, 155, 160, 166, 171, 182, 187, 188, 189, 191, 196, 200, 202, 216, 217, 218, 219, 304, 358
Poignée de main 118, 136, 137, 138
Politique étrangère 8, 15, 18, 20, 60, 69, 71, 77, 87, 98, 100, 105, 107, 108, 145, 149, 159, 156, 157, 158, 160, 165, 178, 181, 185, 196, 197, 200, 209, 213, 228, 232, 235, 240, 263, 271, 273, 274, 301, 302, 303, 309, 313, 317, 321, 322, 323, 343, 357
Pourparlers 80, 81, 116, 120, 178
Procurateur 12, 13
Protocole 8, 9, 10, 36, 94, 129, 130, 133, 134, 135, 136, 139, 188
Protodiplomatie 61, 63, 195, 196, 197

Quai d’Orsay 34, 89, 147, 149, 152, 153, 157, 258, 267, 356

Régime autoritaire 45, 264, 265, 335, 336
Représentation 13, 16, 30, 39, 56, 68, 99, 109, 129, 149, 150, 151, 153, 156, 157, 159, 166, 167, 203, 213, 214, 215, 217, 219, 224, 257, 259, 296, 354, 359
Réputation 174, 237, 271, 282, 313, 349
Réseau diplomatique 69, 99, 105, 106, 107, 150, 203, 257, 317, 347
Responsabilité de protéger 293, 294, 295
Rituel 10, 11, 20, 130, 131, 132, 133, 134, 188

Sécurité collective 45, 79, 246, 313, 314, 324
Situation 139, 140
Société civile 27, 30, 32, 33, 39, 102, 113, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 285, 286, 311, 336, 357
Société des nations (SDN) 43, 164
Soft power 90, 96, 263, 271, 309, 313, 314, 322, 323, 333, 335, 337, 338, 342, 346
Sommet

– Paris 286
– Rio 278, 285, 286
– Stockholm 276, 277

Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) 26
Twitter 94, 95, 100, 103, 104, 107, 108, 109, 159

Union européenne 30, 31, 35, 40, 49, 54, 55, 60, 64, 68, 69, 70, 71, 78, 79, 80, 84, 85, 102, 107, 147, 148, 155, 157, 158, 160, 169, 173, 174, 176, 177, 178, 182, 185, 201, 202, 204, 233, 259, 271, 272, 296, 307, 308, 342

Véto 46, 53, 55, 157, 168, 190
Visites 27, 28, 30, 32, 36, 68, 136, 137, 139, 204, 205, 206, 207, 334, 348

Wikileaks 96, 156

Table des documents

Illustration 1	Effectifs de la diplomatie multilatérale onusienne à New York
Illustration 2	Effectifs de la diplomatie multilatérale onusienne à Genève
Illustration 3	Effectifs de la diplomatie multilatérale onusienne à Vienne
Tableau 1	Typologie de divers régimes politiques en relation avec l’autonomie des gouvernements non centraux
Tableau 1	Les principaux instruments internationaux des droits de l’homme et du droit international humanitaire
Figure 1	L’effet boomerang

Bibliographie générale

ADLER Emmanuel, « The spread of security communities. Communities of practice, self-restraint, and NATO's post-cold war transformation », *European Journal of International Relations*, 2 (14), 2008, p. 195-230.

ADLER-NISSEN Rebecca, *Opting out of the European Union. Diplomacy, Sovereignty and European Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

ADLER-NISSEN Rebecca, « Relationalism or why diplomats find international theory strange », dans Ole J. Sending, Vincent Pouliot, Iver B. Neumann (eds), *Diplomacy and the Making of World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 284-308.

ALDECOA Francisco, KEATING Michael (eds), *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, Londres, Frank Cass Publishers, 1999.

ALLES Delphine, GUILBAUD, Auriane, « Les relations internationales : genèse et évolutions d'un champ d'étude », dans Christophe Roux, Eric Savarese (dir.), *Manuel de science politique*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 239-254.

ALLISON Graham T., ZELIKOW Philipp, *The Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Londres, Longman, 1999.

ALVAREZ José E., *International Organizations as Law-makers*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

ANDRETTA Stefano, PÉQUIGNOT Stéphane, WAQUET Jean-Claude (dir.), *De l'ambassadeur. Les écrits relatifs à l'ambassadeur et à l'art de négocier du Moyen Âge au début du XIX^e siècle*, Rome, Collection de l'École française de Rome, 2015.

ANHOLT Simon, « Beyond the nation brand. The role of image and identity in international relations », *Exchange. The Journal of Public Diplomacy*, 2 (1), 2013, p. 6-12.

ARCHETTI Cristina « The impact of new media on diplomatic practice. An evolutionary model of change », *Hague Journal of Diplomacy*, 7 (2), 2012, p. 181-206.

ARNDT Richard T., *The First Resort of Kings. American Cultural Diplomacy in the Twentieth Century*, Washington D.C., Potomac Books, 2005.

ARODIRIK Hakan D., « La diplomatie culturelle comme un instrument de la diplomatie publique : la diplomatie culturelle chinoise dans le contexte

d'institut Confucius », *independent.academia.edu/arodirikhakandavid*, 2015.

ARON Raymond, *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

ATKINSON Carol, *Military Soft Power. Public Diplomacy Through Military Educational Exchanges*, New York (N. Y.), Rowman & Littlefield Publishers, 2014.

AUDINET Maxime, « La voix de Moscou trouble le concert de l'information internationale », *Le Monde diplomatique*, avril 2017.

AXELROD Robert, *The Complexity of Cooperation*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1997.

AYKUT Stefan, DAHAN Amy, *Gouverner le climat ? 20 ans de négociations internationales*, Paris, Presses de Science Po, 2015.

AZEMA Jean-Pierre, BEDARIDA François, *1938-1948. Les années de tourmente de Munich à Prague*, Paris, Flammarion, 1995.

BADEL Laurence, *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010.

BADEL Laurence, « CNPF-International, acteur du dialogue Asie-Europe (ASEM) : jalons pour une recherche historique sur les interrégionalismes », dans Pierre Tilly, Vincent Dujardin (dir.), *Hommes et réseaux. Belgique, Europe et Outre-Mers. Liber amicorum Michel Dumoulin*, Bruxelles, Peter Lang, 2013, p. 193-202.

BADIE Bertrand, *Le Diplomate et l'Intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Paris, Fayard, 2008.

BADIE Bertrand, FOUCHER Michel, *Vers un monde néo-national ?*, Paris, CNRS Éditions, 2017.

BAGNATO Bruna, *Prove di Ostpolitik. Politica ed economia nella strategia italiana verso l'Unione Sovietica (1958-1963)*, Florence, Leo S. Olschli, 2003.

BAIL Christoph, FALKNER Robert, MARQUARD Helen (eds), *The Cartagena Protocol on Biosafety. Reconciling Trade in Biotechnology with Environment and Development ?*, Londres, RIIA/Earthscan, 2002.

BALZACQ Thierry, RAMEL Frédéric (dir.), *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

BARBER Brian, *What Diplomats Do. The Life and Work of Diplomats*, Lanham (Md.), Rowman and Littlefield, 2016.

BARNETT Michael, FINNEMORE Martha, *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2004.

BENNETT James, « Historicising celebrity studies », *Journal of Celebrity Studies*, 1 (3), 2010, p. 358-359.

BERCOVITCH Jacob, *Theory and Practice of International Mediation. Selected Essays*, Londres, Routledge, 2014.

BERNAYS Edward L., *Propaganda*, New York (N. Y.), Liveright Publishing, 1928.

BERRIDGE Geoffrey R., *Diplomacy. Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010.
BERRIDGE Geoffrey R., *The Counter-Revolution in Diplomacy and Other Essays,* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011.
BERRIDGE Geoffrey R., *Diplomacy. Theory and Practice*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.
BETTATI Mario, « Du droit d'ingérence à la responsabilité de protéger », *Outre-terre*, 20 (3), 2007, p. 381-389.
BIERMANN Frank, SIEBENHUNER Bernd, « The influence of international bureaucracies in world politics. Findings from the MANUS Research Program », dans Frank Biermann, Bernd Siebenhuner (eds), *Managers of Global Change. The Influence of International Environmental Bureaucracies*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 2009.
BJOLA Corneliu, HOLMES Marcus (eds), *Digital Diplomacy. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2015.
BJOLA Corneliu, JIANG Lu, « Social media and public diplomacy. A comparative analysis of the digital diplomatic strategies of the EU, US and Japan in China », dans Corneliu Bjola, Marcus Holmes (eds), *Digital Diplomacy. Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2015.
BJOLA Corneliu, KORNPROBST Markus, *Understanding International Diplomacy. Theory, Practice and Ethics*, Londres, Routledge, 2013.
BLAIN Christophe, LANZAC Abel, *Quai d'Orsay*, Paris, Dargaud, 2010.
BLANNIN Patrick, *Defence Diplomacy in the Long War*, Leiden, Martinus Nijhoff, Brill Research Perspectives, 2017.
BOGART Leo, *Cool Words, Cold War*, Washington D.C., The American University Press, 1995.
BONIFACE Pascal, VERSCHUUREN PIM Billion, DIDIER ROMAIN Aby, « La diplomatie sportive qatarie. Le "sport power" : le sport au service de la reconnaissance internationale du Qatar », *Diplosport*, IRIS/CSFRS, 2012.
BOORSTIN Daniel, *The Image or What Happened to the American Dream*, Londres, Weidenfeld & Nicholson, 1961.
BORGER Julian, RANKIN Jennifer, LYONS Kate, « The rise and rise of international diplomacy by WhatsApp », *The Guardian*, 4 novembre, 2016, www.theguardian.com/technology/2016/nov/04/why-do-diplomats-use-this-alien-whatsapp-emoji-for-vladimir-putin [consulté le 13 juin 2018].
BRANDS Hal, INBODEN William, « Wisdom without tears. Statecraft and the uses of history », *Journal of Strategic Studies*, à paraître, 2018.
BRAUMAN Rony, *Humanitaire, diplomatie et droits de l'homme*, Paris, Éditions du Cygne, 2009.
BROWN Katherine A., GREEN Shannon N., WANG Jian "Jay", « Public diplomacy and national security in 2017. Building alliances, fighting extremism, and dispelling disinformation », *CSIS*, 2017, p. 1-17.
BRYANT William, *Japanese Private Economic Diplomacy. An Analysis of Business Governement Linkages*, New York (N. Y.), Praeger, 1975.

BRYSK Alison, *Global Good Samaritans. Human Rights as Foreign Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

BUHLER Pierre, *La Puissance au XXI^e siècle. Les nouvelles définitions du monde*, Paris, CNRS Éditions, 2011.

BURKE Peter, « La reconstruction des rituels politiques au siècle de Louis XIV », dans Yves Deloye, Claudine Haroche, Olivier Ihl (dir.), *Le Protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 171-183.

BURNS N., Kanji L., « Illustrations and influence. Soft diplomacy and nation branding through popular culture », *Harvard International Review*, 18 avril 2016.

CAIN Frank, *Economic Statecraft during the Cold War. European Responses to the US Embargo*, Londres, Routledge, 2007.

CALHOUN Craig, « The idea of emergency. Humanitarian action and global (dis)order », dans Didier Fassin, Mariella Pandolfi (eds), *Contemporary States of Emergency. The Politics of Humanitarian Interventions*, New York (N. Y.), Zone Books, 2010, p. 29-58.

CALLIÈRES François (DE), *De la manière de négocier avec les souverains*, Genève, Droz, 2002.

CAMPBELL Brian, « Diplomacy in the Roman world (c. 400 BC-AD 235) », *Diplomacy and Statecraft*, 12 (1), 2001, p. 1-22.

CANAL-FORGUES Éric, *Démocratie et diplomatie environnementales. Acteurs et processus en droit international*, Paris, Pedone, 2015.

CARRON DE LA CARRIÈRE Guy, *La Diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, Paris, Economica, 1998.

CENTRE FOR STRATEGIC STUDIES, « Regional defence diplomacy. What is it and what are its limits », *Strategic background paper*, 21, 2015.

CERTEAU Michel (DE), *L'Invention du quotidien*, vol. I, *Arts et faire*, Paris, Gallimard, 1980.

CHALOUX Annie, PAQUIN Stéphane, SÉGUIN Hugo, « Federalism and climate change negotiations. The role of Québec », *International Negotiations*, 15 (1), 2015, p. 291-318.

CHAMBON Albert, *Mais que font ces diplomates entre deux cocktails ?*, Paris, Pédone, 1983.

CHARPIER Frédéric, *La CIA en France. 60 ans d'ingérence dans les affaires françaises*, Paris, Seuil, 2008.

CHATIN Mathilde, GALLAROTTI Giulio (eds), *Emerging Powers in International Politics. The BRICS and Soft Power*, Londres, Routledge, 2017.

CHEYRE Juan Emilio, « Defence diplomacy », dans Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

COHEN Samy, « Les États face aux nouveaux acteurs », *Politique internationale*, 107, 2005, p. 409-424.

COHEN Raymond, WESTBROOK Raymond, *Amarna Diplomacy. The Beginning of International Relations*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 2000.
COHEN Raymond, « The great tradition. The spread of diplomacy in the ancien world », *Diplomacy and Statecraft*, 1 (1), 2001, p. 23-38.
COHEN Raymond, « Diplomacy through the ages », dans Pauline Kerr, Geoffrey Wiseman (eds), *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 21-36.
COLLINS Randall, *Interaction Ritual Chain*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2005.
COLONOMOS Ariel, *La Politique des oracles. Raconter le futur aujourd'hui*, Paris, Albin Michel, 2014.
COLSON Aurélien, « La négociation diplomatique au risque de la transparence : rôles et figures du secret envers des tiers », *Négociations*, 1 (1), 2009.
COMMISSION EUROPÉENNE, « Une nouvelle stratégie pour placer la culture au cœur des relations internationales de l'UE », Bruxelles, Communiqué de presse, 8 juin 2016.
CONSTANTINOU Costas M., *On the Way to Diplomacy*, Minneapolis (Minn.), University of Minnesota Press, 1996.
CONSTANTINOU Costas M., KERR Pauline, SHARP Paul (eds), *Sage Handbook of Diplomacy*, London, Sage, 2016.
COOPER, Andrew F., *Celebrity Diplomacy*, Londres, Routledge, 2008.
COOPER, Andrew F., *The Disintermediation Dilemma and its Impact on Diplomacy*, Project « Diplomacy in the 21st Century », Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/German Institute for International and Security Affairs, 2017.
COOPER Andrew, HEINE Jorge, THAKUR Ramesh (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
COPELAND Daryl, *Guerrilla Diplomacy. Rethinking International Relations*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner, 2009.
CORNAGO Noé, *Plural Diplomacies. Normative Predicaments and Functional Imperatives*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2013.
COTTEY Andrew, FORSTER Anthony, « Reshaping defence diplomacy. New roles for military cooperation and assistance », *Adelphi Papers*, 44 (365), Londres, Routledge, 2004, p. 1-84.
CREEL G., *How We Advertised America*, New York (N. Y.), Harper & Brothers, 1920.
CRIEKEMANS David (ed.), *Regional Sub-State Diplomacy Today*, Leiden, Brill, 2011.
CROSS David, MAI'A K., *The European Diplomatic Corps. Diplomats and International Cooperation from Westphalia to Maastricht*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.
CULL Nicholas J., « Auteurs of ideology. USIA documentary film propaganda in the Kennedy Era », *Film History*, 10, 1998, p. 298-310.

CULL Nicholas J., *The Cold War and the United States Information Agency. American Propaganda and Public Diplomacy (1945-1989)*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

CULL Nicholas, COWAN Geoffrey, « Public diplomacy in a changing world », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616 (1), 2008, p. 6-8.

DAKOWSKA Dorota, *Le Pouvoir des fondations. Des acteurs de la politique étrangère allemande*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.

DANES Pierre, « Conseils à un ambassadeur », *Revue d'histoire diplomatique*, 28-29, [1561] 1914-15, p. 607-612.

DANIELS Alison, CHILDS Rosie, « A digital campaign like no other. Supporting the preventing sexual violence in conflict initiative », *Foreign and Commonwealth Office*, 2014.

DATTA-RAY Deep K., *The Making of Indian Diplomacy. A Critique of Eurocentrism*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

DAVUTOGLU Ahmet, « Turkey's humanitarian diplomacy. Objectives, challenges and prospects », *Nationalities Papers. The Journal of Naitonalism and Ethnicity*, 41 (6), 2013, p. 865-870.

DEATH Carl, « Summit theatre. Exemplary governmentality and environmental diplomacy in Johannesburg and Copenhagen », *Environmental Politics*, 20 (1), 2011, p. 1-19.

DEJAMMET Alain, *L'Archipel de la gouvernance mondiale. ONU, G7, G8, G20*, Paris, Dalloz, 2012.

DELCORDE Raoul, « L'évolution du métier de diplomate », dans Tanguy de Wilde d'Estmael, Michel Liégeois, Raoul Delcorde (dir.), *La Diplomatie au cœur des turbulences internationales*, Louvain, Presses de l'UCL, 2014, p. 41-54.

DELOYE Yves, HAROCHE Claudine, IHL Olivier (dir.), *Le Protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, Paris, L'Harmattan, 1999.

DELOYE Yves, « Protocole et politique. Formes, rituels, préséances », dans Yves Deloye, Claudine Haroche, Olivier Ihl (dir.), *Le Protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 11-18.

DER DERIAN James, « Mediating estrangement. A theory of diplomacy », *Review of International Studies*, 13 (2), 1987, p. 91-110.

DER DERIAN James, *On Diplomacy. A Genealogy of Western Enstrangement*, Oxford, Basil Blackwell, 1987.

DEVIN Guillaume, « Les diplomaties de la politique étrangère », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.

DEVIN Guillaume, « Paroles de diplomates : comment les négociations multilatérales changent la diplomatie », dans Franck Petiteville, Delphine Placidi-Frot (dir.), *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 77-104.

DEVIN Guillaume, *Les Organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2016.
DIAMOND Louise, MCDONALD John, *Multi-Track Diplomacy. A System Approach to Peace*, West Hartford (Conn.), Kumarian Press, 1996.
DIZARD Wilson P., *The Strategy of Truth. The Story of the US Information Service*, Washington D.C., Public Affairs Press, 1961.
DOBSON Alan P., *US Economic Statecraft for Survival (1933-1991). Of Embargoes, Strategic Embargoes, and Economic Warfare*, Londres, Routledge, 2012.
DOISE Jean, VAÏSSE Maurice, *Diplomatie et outil militaire. Politique étrangère de la France (1871-2015)*, Paris, Seuil, 2015.
DOLCOS Sanda, « The power of a handshake. Neural correlates of evaluative judgments in observed social interactions », *Journal of Cognitive Neuroscience*, 24 (12), 2012, p. 2292-2305.
DROUHAUD Pascal, « L'UMP et les relations internationales », *Revue internationale et stratégique*, 55 (3), 2004, p. 11-18.
DUCHACEK Ivo D., « Perforated sovereignties. Towards a typology of new actors in international relations », dans Hans J. Michelmann, Panayotis Soldatos (eds), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 1-33.
DUNANT Henry (1862), *Un souvenir de Solferino*, Genève, Comité international de la Croix-Rouge, 1990.
DUPONT Christophe, *La Négociation post-moderne. Bilan des connaissances, acquis et lacunes, perspectives*, Paris, Publibook, 2006.
DURKEIM Émile, *Les Formes élémentaires de la vie religieuse. Le système totémique en Australie*, Paris, Presses universitaires de France, 1912.
DYER MACCANN Richard, « Film and foreign policy. The USIA (1962-1967) », *Cinema Journal*, 1969, p. 23-42.
EILERS Claude, *Diplomats and Diplomacy in the Roman World*, Leiden/Boston, Brill, 2009.
ELIAS Norbert, *La Société de cour*, Paris, Calmann-Lévy, 1974.
ELLUL Jacques, « Les caractères de la propagande », dans *Propagandes*, Paris, Economica, 1990.
FABIUS Laurent, « La diplomatie économique, une priorité pour la France », *Les Échos*, 23 août 2012, http://lecercle.lesechos.fr
FAURE Guy Olivier, ZARTMAN William I., *Negotiating with Terrorists. Strategy, Tactis and Politics*, Londres, Routledge, 2010.
FAUVET Anne, « Au cœur des réseaux d'affaires français en Asie du Nord-Est. Roger Chambard, premier ambassadeur de France en Corée du Sud (années 1950-1980) », *Relations internationales*, 3 (167), 2016, p. 113-126.
FAYET Jean-François, « VOKS. The third dimension of Soviet foreign policy », dans Jessica C. E. Gienow-Hecht, Mark C. Donfried (eds), *Searching for a cultural Diplomacy*, New York (N. Y.)/Oxford, Berghahn, 2013, p. 33-50.

FINK Carol, FROHN Axel, HEIDEKING Jürgen (eds), *Genoa, Rapallo, and European Reconstruction in 1922*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
FITRIANI Evi, *Southeast Asians and the Asia-Europe Meeting (ASEM)*, Singapour, ISEAS, 2014.
FLETCHER Catherine, *Diplomacy in Renaissance Rome. The Rise of the Resident Ambassador*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.
FLETCHER Tom, *Naked Diplomacy. Power and Statecraft in the Digital Age*, Londres, William Collins, 2016.
FONTANA Alessandro, « Les ambassadeurs après 1494. La diplomatie et la politique nouvelles », *Cahiers de la Renaissance italienne*, 3, 1994, p. 143-178.
FORET François, *Légitimer l'Europe. Pouvoir et symbolique à l'ère de la gouvernance*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008.
FOYER Jean (dir.), *Regards croisés sur Rio+20. La modernisation écologique à l'épreuve*, Paris, CNRS Éditions, 2015.
FOYER Jean, « Dans les coulisses de la COP21 », *La Vie des idées*, 23 février 2016, www.laviedesidees.fr/Dans-les-coulisses-de-la-COP21.html
FREEMAN Chas W. Jr, *The Diplomat's Dictionary*, Institute for National Strategic Studies, Washington D.C., National Defense University Press, 1994.
FRIMAN H. Richard (ed.), *The Politics of Leverage in International Relations. Name, Shame, and Sanctions*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2015.
FRY Earl H., « The role of US state governments in international relations and international negotiations (1980-2016) », *International Negotiation*, 22 (1), 2017.
GAGNON Bernard, PALARD Jacques, « Relations internationales des régions et fédéralisme. Les provinces canadiennes dans le contexte de l'intégration nord-américaine », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005.
GEERTZ Clifford, *Savoir local, savoir global*, Paris, Presses universitaires de France, 1986.
GENEVA CENTRE FOR THE DEMOCRATIC CONTROL OF ARMED FORCES, *Les Attachés de défense*, Genève, DCAF, 2008.
GEROLYMATOS Andre, *Espionage and Treason. A Study of the Proxeny in Political and Military Intelligence Gathering in Classical Greece*, Leiden, Brill, 1986.
GILBOA Eytan, « Digital diplomacy », dans Constantinou Costas, Pauline Kerr, Paul Sharp (eds), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Londres, Sage, 2016.
GLUCKMAN Max, « Les rites de passage », dans Max Gluckman (ed.), *Essays on the Rituals of Social Relations*, Manchester, Manchester University Press, 1966.

GOFF Patricia M., « Cultural diplomacy », dans Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013.
GOFFMAN Erving, *The Presentation of Self in Everyday Life*, Londres, Penguin, 1959.
GOFFMAN Erving, *Strategic Interaction*, Philadelphie (Pa.), University of Pennsylvania Press, 1969.
GOFFMAN Erving, *Relations in Public. Microstudies of the Public Order*, New York (N. Y.), Basic Books, 1971, p. 62-94.
GOFFMAN Erving, *Les Rites d'interaction*, Paris, Minuit, 1974.
GOMART Thomas, « La relation bilatérale : un genre de l'histoire des relations internationales », *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, 65-66, 2002, p. 65-68.
GRANDPIERRE Véronique, *Histoire de la Mésopotamie*, Paris, Gallimard, 2010.
GREEN F., *American Propaganda Abroad*, New York (N. Y.), Hippocrene Book, 1988.
GREMION Pierre, *Intelligence de l'anticommunisme. Le congrès pour la liberté de la culture à Paris (1950-1975)*, Paris, Fayard, 1995.
GRESLES François, « La "société militaire" : son devenir à la lumière de la professionnalisation », *Revue française de sociologie*, 44 (4), 2003, p. 777-798.
GRIFFIN Nicholas, *Ping-Pong Diplomacy. Ivor Montagu and the Astonishing Story Behind the Game*, New York (N. Y.), Simon & Schuster, 2014.
GROSSER Pierre, *Traiter avec le diable ? Les vrais enjeux de la diplomatie au XXI^e siècle*, Paris, Odile Jacob, 2013.
GUILBAUD Auriane, *Business Partners. Firmes privées et gouvernance mondiale de la santé*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.
HAAS Ernst B., *The Uniting of Europe*, Palo Alto (Calif.), Stanford University Press, 1958.
HAFNER-BURTON Emilie M., *Making Human Rights a Reality*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2013.
HAFTEL Yoram Z., HOFMANN Stephanie C., « Institutional authority and security cooperation within regional economic organizations », *Journal of Peace Research*, 54 (4), p. 484-498.
HAFTEL Yoram Z., THOMPSON Alexander, « The independence of international organizations. Concept and applications », *Journal of Conflict Resolution*, 2 (50), 2006, p. 253-275.
HAIZE Daniel, *L'Action culturelle et de coopération de la France à l'étranger. Un réseau, des hommes*, Paris, L'Harmattan, 2012.
HAJNAL Peter, *The G8 System and the G20. Evolution, Role, Documentation*, Londres, Routledge, 2013.
HAMMARSKJOLD Dag, « Address by the secretary general, foreign policy association », *Press Release SG/344*, 21 octobre 1953.

HANSON Fergus, « Baked in and Wired. eDiplomacy@State », *Foreign Policy Paper Series*, 30, Washington D.C., Brookings Institution, 2012.
HAROCHE Claudine, « L'ordre dans les corps : gestes, mouvements, postures. Éléments pour une anthropologie politique des préséances (XVI^e-XVII^e siècles) », dans Yves Deloye, Claudine Haroche, Olivier Ihl (dir.), *Le Protocole ou la mise en forme de l'ordre politique*, Paris, L'Harmattan, 1999, p. 213-229.
HARRISON Jane, *Ancient Art and Ritual*, Londres, Williams and Northgate, 1913.
HARROFF-TAVEL Marion, « La diplomatie humanitaire du Comité international de la Croix-Rouge », *Relations internationales*, 121 (5), 2005, p. 73-89.
HARVIE Charles, KIMURA Fukunari, LEE Hyun-Hoon, *New East Asian Regionalism. Causes, Progress and Country Perspectives*, Northampton, Edward Elgar, 2005.
HASSNER Pierre, *La Terreur et l'Empire*, vol. II, *La Violence par la paix*, Paris, Seuil, 2003.
HAWKINS Darren, JACOBY Wade, « How agents matter », dans Darren Hawkins, David Lake, Daniel Nielson, Michael Tierney (eds), *Delegation and Agency in International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
HEIL Jr., ALAN L., *Voice of America. A History*, New York (N. Y.), Columbia University Press, 2003.
HILLS Alice, « Defence diplomacy and security sector reform », *Contemporary Security Policy*, 21 (1), 2000, p. 46-67.
HOCHSTETLER Kathryn, « Civil society », dans Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press 2013, p. 176-191.
HOCKING Brian, *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1993.
HOCKING Brian, « Les intérêts internationaux des gouvernements régionaux : désuétude de l'interne et de l'externe ? », *Études internationales*, 253, 1994, p. 409-420.
HOCKING Brian, « Regionalism. An international relations perspective », dans Michael Keating, John Loughlin (eds), *The Political Economy of Regionalism*, Londres, Frank Cass, 1995.
HOCKING Brian, *Foreign Ministries. Change and Adaptation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1999.
HOCKING Brian, « Gatekeepers and boundary spanners. Thinking about Foreign Ministries in the European Union », dans Brian Hocking, David Spence (eds), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005, p. 1-17.
HOCKING Brian, « The Ministry of Foreign Affairs and the national diplomatic system », dans Pauline Kerr, Geoffrey Wiseman, *Diplomacy in a*

Globalizing World. Theories and Practices, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 123-140.

HOCKING Brian, « Diplomacy and foreign policy », dans Costas M. Constaninou, Pauline Kerr, Paul Sharp (eds), *The Sage Handbook of Diplomacy*, Londres, Sage, 2016, p. 67-78.

HOCKING Brian, MELISSEN Jan, *Diplomacy in the Digital Age*, La Hague, Clingendael Institute, 2015.

HOCKING Brian, MELISSEN Jan, RIORDAN Shaun, SHARP Paul, « Integrative diplomacy for the 21st Century », *China International Strategy Review*, 1, 2013, p. 53-88.

HOCKING Brian, SPENCE David (eds), *Foreign Ministries in the European Union. Integrating Diplomats*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002.

HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham (Md.), Rowman and Littlefield Publishers, 2001.

HOOGHE Liesbet, MARKS Gary, « Delegation and pooling in international organizations », *Review of International Organizations*, 10, 2014, p. 305-328.

HOUSE OF COMMONS, *The Strategic Defence Review White Paper*, Londres, House of Commons, 1998.

HUNTER Felt, « How NBA star Dennis Rodman came to stand between the world and nuclear war », *The Guardian*, 14 septembre 2017.

IISD, N.d., *Bulletins des négociations de la Terre*.

INIS L. Claude Jr., *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, New York (N. Y.), Random House, 1964.

JACKSON Ian, *The Economic Cold War. America, Britain, and East-West Trade (1948-1963)*, Basingstoke, Palgrave, 2001.

JACQUES Julien, « L'Espagne en France. Les centres culturels espagnols dans l'Hexagone au XX^{e} siècle », Paris, Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, mémoire de master histoire des relations internationales et des mondes étrangers, 2015.

JEONG Ho-Won, *International Negotiation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.

JEPSEN Henrik, « *Nothing is Agreed until Everything is Agreed ». Issue Linkage in the International Climate Change Negotiations*, Århus, Politica, 2013.

JERVIS Robert, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2017.

JOANA Jean, *Les Armées contemporaines*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.

JOHNSON Tana, « Looking beyond states. Openings for international bureaucrats to enter the institutional design process », *Review of International Organizations*, 8, 2013, p. 499-519.

JÖNSSON Christer, HALL Martin, « Communication : an essential aspect of diplomacy », *International Perspectives*, 4 (2), 2003, p. 195-210.

JÜNGERKES Sven, *Diplomaten der Wirtschaft. Die Geschichte des Ost-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft*, Osnabrück, Fibre, 2012.
KABIR Arafat, « Twiplomacy and the Iran nuclear deal », *The Diplomat*, 11 décembre 2013.
KANDEL Maya, QUESSARD Maud (eds), *Les Stratégies du* smart power *américain*, Paris, Irsem, 2014.
KANJI Laura, « Illustrations and influence. Soft diplomacy and nation branding through popular culture », *Harvard International Review*, 18, 2016.
KANTCHEV Georgi, « Diplomats on Twitter. The good, the bad and the ugly », *Wall Street Journal*, 24 février 2015.
KARNS Margaret P., MINGST Karen A., « International organizations and diplomacy », dans Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 142-159.
KARVONEN Lauri, SUNDELIUS Bengt, *Internationalization and Foreign Policy Management*, Aldershot, Gower, 1987.
KECK Frédéric, « Goffman, Durkheim et les rites de la vie quotidienne », *Archives de philosophie*, 75 (3), 2012, p. 471-492.
KECK Margaret E., SIKKINK Kathryn, *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1998.
KELLNER Douglas, « Celebrity diplomacy, spectacle and Barack Obama », *Journal of Celebrity Studies*, 1 (1), 2010, p. 121-123.
KENNEDY David, *A World of Struggle. How Power, Law, and Expertise Shape Global Political Economy*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2018.
KEOHANE Robert, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1984.
KEOHANE Robert, *International Institutions and State Power*, Boulder (Colo.), Westview, 1989.
KERR Pauline, WISEMANN Geoffrey, « Introduction », dans Pauline Kerr, Geoffrey Wisemann (eds), *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*, Oxford, Oxford University Press, 2017, p. 1-18.
KERRY John, « Digital diplomacy. Adapting our diplomatic engagement », *DipNote*, 6 mai 2013.
KESSLER Marie-Christine, *La Politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.
KESSLER Marie-Christine, *Les Ambassadeurs*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
KIM Rakhyun E., « The emergent network structure of the multilateral environmental agreement system », *Global Environmental Change*, 23 (5), 2013, p. 980-991.
KINGAH Stephen, QUILICONI, Cintia (eds), *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*, New York (N. Y.), Springer, 2017.

KIRTON John, *G20 Governance for a Globalized World*, Londres, Routledge, 2015.
KLEIN Asmara, LAPORTE Camille, SAIGET Marie (dir.), *Les Bonnes Pratiques des organisations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015.
KNUDSEN Dino, *The Trilateral Commission and Global Governance. Informal Elite Diplomacy (1972-1982)*, Londres, Routledge, 2016.
KRISHNAN Aparna, KURTZBERG Terri, NAQUIN Charles, « The curse of the smartphone. Electronic multitasking in negotiations », *Negotiation Journal*, 30 (2), 2014, p. 191-208.
KROTZ Ulrich, SCHILD Joachim, *Shaping Europe. France, Germany and Embedded Bilateralism from the Elysee Treaty to Twenty-First Century Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
KURBALIJA Jovan, « The impact of the internet and ICT on contemporary diplomacy », dans Kerr Pauline, Wiseman Geoffrey (eds), *Diplomacy in a Globalizing World. Theories and Practices*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 141-159.
KUYPER Jonathan W., BACKSTRAND Karin, « Accountability and representation. Nonstate actors in UN climate diplomacy », *Global Environmental Politics*, 16 (2), 2016, p. 61-81.
KUZNETSOV Alexander, *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational Governments in International Affairs*, Londres, Routledge, coll. « Routledge New Diplomatic Studies », 2014.
LACHAPELLE Guy, MALTAIS Bruno, « Diversité culturelle et stratégie sub-étatiques : le cas du Québec », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005.
LANGHORNE Richard, « The regulation of diplomatic practice. The beginnings to the Vienna Convention on diplomatic practice (1961) », dans Christer Jönsson, Richard Langhorne (eds), *Diplomacy*, vol. II, *History of Diplomacy*, Londres, Sage, 2004, p. 315-333.
LANXADE Jacques, TENZER Nicolas, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, Paris, La Documentation française, 2002.
LASSWELL Harold, *Propaganda Techniques in the World War*, New York (N. Y.), Alfred A. Knopf, 1927.
LEBOURG Nicolas, « Les dimensions internationales du Front national », *Pouvoirs*, 57 (2), 2016, p. 105-113.
LEE Donna, « The growing influence of business in UK diplomacy », *International Studies Perspectives*, 5, 2004, p. 50-54.
LEE Donna, HUDSON David, « The old and new significance of political economy in diplomacy », *Review of International Studies*, 30 (3), 2004, p. 343-360.
LEGUEY-FEILLEUX Jean-Robert, *The Dynamics of Diplomacy*, Boulder (Colo.), Lynne Rienner, 2009.
LEIRA Halvard, « A conceptual history of diplomacy », dans Costas M. Constaninou, Pauline Kerr, Paul Sharp (eds), *The Sage Handbook of*

Diplomacy, Londres, Sage, 2016, p. 28-38.
LEQUESNE Christian, « EU foreign policy through the lens of practice theory. A different approach to the European external action service », *Cooperation and Conflict*, 50 (3), 2015, p. 351-367.
LEQUESNE Christian, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2017.
LEQUESNE Christian, PAQUIN Stéphane (eds), numéro spécial de la revue *International Negotiation*, « Federalism and international negotiation », 2 (22), 2017.
LITTOZ-MONNET Annabel (ed.), *The Politics of Expertise in International Organizations. How International Bureaucracies Produce and Mobilize Knowledge*, Londres, Routledge, 2017.
LOMENIE (DE) L. H., comte de Brienne, *Mémoires*, Paris, 1919, vol. I.
LORENZINI Sara, *Due Germanie in Africa. La cooperazione allo sviluppo e la competizione per i mercati di materie prime e tecnologia*, Florence, Polistampa, 2003.
LORIOL Françoise, PIOTET Marc, DELFOLIE David, *Splendeurs et misères du travail des diplomates,* Paris, Hermann, 2013.
LOUIS Marieke, « Un parlement mondial du travail ? Enquête sur un siècle de représentation tripartite à l'Organisation internationale du travail », *Revue française de science politique*, 66 (1), 2016, p. 27-48.
LOWENTHAL Abraham F., BERTUCCI Mariano E. (eds), *Scholars, Policymakers, and International Affairs. Finding Common Cause*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 2014.
LUCAS Didier (dir.), *Les Diplomates d'entreprise. Pouvoirs, réseaux, influence*, Paris, Choiseul, 2012.
MAILLARD Denis, « 1968-2008 : le Biafra ou le sens de l'humanitaire », *Humanitaire*, 18, 2008 https://journals.openedition.org/humanitaire/182 [consulté le 24 février 2017].
MANDELBAUM Michael, *Mission Failure. America and the World in the Post Cold War Era*, Oxford, Oxford University Press, 2016.
MANOR Ilan, « The social network of foreign embassies in Israel », *Exploring Digital Diplomacy*, 30 juillet 2014.
MAULDE LA CLAVIÈRE M., *La Diplomatie au temps de Machiavel*, 3 vol., Paris, Ernest Leroux, 1892-1893.
MATSUDA Yasuhiro, « An essay on China's military diplomacy. Examination of intentions in foreign strategy », *NIDS Security Reports*, 7, 2006.
MATSUURA Koïchiro, « L'enjeu culturel au cœur des relations internationales », *Politique étrangère*, 4, 2006, p. 1045-1057.
MAUS Didier, « Le cadre institutionnel de la diplomatie parlementaire », *Parlement[s]. Revue d'histoire politique*, 1 (17), 2012, p. 14-36.
MAUSS Marcel, *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, Presses universitaires de France, 2007.

McHugh James T., « Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian provinces », *Canadian Foreign Policy Journal*, 21 (3), 2015, p. 238-256.
Melissen Jan (dir.), *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.
Mérand Frédéric, Hofmann Stephanie C., Irondelle Bastien, « Governance and state power. A network analysis of European security », *Journal of Common Market Studies*, 49 (1), 2011, p. 121-147.
Michelmann Hans (ed.), *Foreign Relations in Federal Countries*, Montréal, McGill University Press, 2009.
Michelmann Hans J., Soldatos Panayotis (eds), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
Minear Larry, Smith Hazel, « Introduction », dans Larry Minear, Hazel Smith (eds), *Humanitarian Diplomacy. Practitioners and their Craft*, New York (N. Y.), United Nations University Press, 2007, p. 1-4.
Mingant Nolwenn, « Hollywood et le Département d'État : une liaison dangereuse ? », *Géo-économie*, 58 (3), 2011, p. 67-73.
Ministry of Defence, *The Strategic Defence Review. A new Chapter*, Londres, Ministry of Defence, 2002.
Mirrelees Tanner, *Hearts and Mines. The US Empire's Culture Industry*, Vancouver, Toronto, UBC Press, 2016.
Mock James R., Larson Cedric, *Words that Won the War. The Story of the Committee on Public Information (1917-1919)*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1939.
Moeglin Jean-Marie, Péquignot Stéphane, *Diplomatie et « relations internationales » au Moyen Âge (IXe-XVe siècle)*, Paris, Presses universitaires de France, 2017.
Moran W. L., *Les Lettres d'El Amarna*, Paris, Cerf, 1987.
Morand James L., interview, *Foreign Affairs Oral History Project Information Series*, Arlington (Va.), The Association for Diplomatic Studies and Training, 9 juin 1994, VA : ADST 1998.
Morgan Roger, Bray Caroline (eds), *Partners and Rivals in Western Europe. Britain, France and Germany*, Adlreshot, Gower Publishing Company, 1986.
Mourlon-Druol Emmanuel, Romero Federico (eds), *International Summitry and Global Governance. The Rise of the G-7 and the European Council*, Londres, Routledge, 2014.
Muldoon James P. Jr., « The diplomacy of business », *Diplomacy & Statecraft*, 16 (2), 2005, p. 341-359.
Muldoon James P., Aviel JoAnn F., Reitano Richard, Sullivan Earl (eds), *The New Dynamics of Multilateralism. Diplomacy, International Organizations, and Global Governance*, Boulder (Colo.), Westview, 2010.

NAGELSCHMIDT Martin, « Les systèmes à niveaux multiples dans les régions transfrontalières en Europe. Le cas du Rhin supérieur et des nouvelles coopérations à la frontière est de la RFA », *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005, p. 223-236.
NELSON Michael, *War of the Black Heavens. The Battles of Western Broadcasting in the Cold War*, Syracuse (N. Y.), Syracuse University Press, 1997.
NEUMANN Iver B., *At Home with the Diplomats. Inside a European Foreign Ministry*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 2012.
NEWMAN Edward, THAKUR Ramesh, TIMAN John (eds), *Multilateralism under Challenge ? Power, International Order and Structural Change*, Tokyo, United Nations University Press, 2006.
NICOLSON Harold, *Diplomacy*, Londres, Thornton Butterworth, 1939.
NIELSON Daniel, TIERNEY Michael, « Delegation to international organizations. Agency theory and World Bank environmental reform », *International Organization*, 57, 2003, p. 241-276.
NORMAN LEAR CENTER, USC, « The cultural diplomacy of KCON », https://learcenter.org/cultural-diplomacy-kcon [consulté le 13 juin 2018].
NYE Joseph, « Soft power », *Foreign Policy*, 80, 1990, p. 153-171.
NYE Joseph, *Soft Power. The Means to Success in World Politics*, New York (N. Y.), Public Affairs, 2004.
NYE Joseph, *The Future of Power*, New York (N. Y.), Public Affairs, 2011.
OCDE, *L'Examen par les pairs, un instrument de l'OCDE pour la coopération et le changement*, Paris, 2003.
OCDE, *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2015. Commission européenne*, Paris, 2015.
ORIANO Michel « "Play it again, Sim" : Sim Copans ambassadeur de la musique américaine en France », *Revue française d'études américaines* (RFEA), hors série, 2001, p. 6-15.
ORSAM, « Symposium Japan-Turkey. Dialogue on global affairs », *Meeting Evaluation*, 8, août 2016.
ORSINI Amandine, *La Biodiversité sous influence ? Les lobbies industriels face aux politiques internationales d'environnement*, Bruxelles, Éditions de l'université de Bruxelles, 2010.
OUTREY Amédée, « Histoire et principes de l'administration française des Affaires étrangères », *Revue française de science politique*, 3, 1953, p. 491-510.
PAQUIN Stéphane, *Paradiplomatie identitaire en Catalogne*, Laval, Presses de l'université de Laval, 2003.
PAQUIN Stéphane, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face la mondialisation*, Bruxelles, PIE/Peter Lang, 2004.
PAQUIN Stéphane, « Les actions extérieures des entités sub-étatiques : quelle signification pour la politique comparée et les relations internationales ?

», *Revue internationale de politique comparée*, 12 (2), 2005, p. 129-142.
PAQUIN Stéphane, « La paradiplomatie identitaire : le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales », *Politique et sociétés*, 23 (3), 2005, p. 176-194.
PAQUIN Stéphane, « Federalism and compliance with international agreements. Belgium and Canada compared », *The Hague Journal f Diplomacy*, 5, 2010, p. 173-197.
PAQUIN Stéphane, « Federalism and the governance of international trade negotiations in Canada. Comparing CUSFTA with CETA », *International Journal*, 68 (4), 2013, p. 545-552.
PAQUIN Stéphane, KRAVAGNA Marine, MIN Reuchamps, « Paradiplomacy and international treaty making. Quebec and Wallonia compared », dans Min Reuchamps (ed.), *Minority Nations in Multinational Federations. A comparative study of Quebec and Wallonia,* Londres, Routhledge, 2015, p. 160-180.
PELLS Richard, *Not Like US. How Europeans Have Loved, Hated and Transformed American Culture Since World War II*, New York (N. Y.), Basic Books, 1997.
PÉQUIGNOT Stéphane, « Figure et normes de comportement des ambassadeurs dans les documents de la pratique. Un essai d'approche comparative (CA. 1250-CA. 1440) », dans Stefano Andretta, Stéphane Péquignot, Jean-Claude Waquet (dir.), *De l'ambassadeur. Les écrits relatifs à l'ambassadeur et à l'art de négocier du Moyen Âge au début du XIX^e siècle*, Rome, École française de Rome, 2015, p. 87-111.
PETITEVILLE Franck, PLACIDI-FROT Delphine (dir.), *Négociations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.
PFISTER Roger, *Apartheid South Africa and African States. From Pariah to Middle Power (1961-1994)*, Londres, Tauris Academic Studies, 2005.
PIATTONI Simona, *The Theory of Multi-level Governance. Conceptual, Empirical and Normative Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
PIGMAN Geoffrey Allen, *Contemporary Diplomacy. Representation and Communication in a Globalized World*, Cambridge, Polity Press, 2010.
PIGMAN Geoffrey Allen, « The diplomacy of global and transnational firms », dans Andrew F. Cooper, Jorge Heine, Ramesh Thakur (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 192-208.
PLANTEY Alain, *La Négociation internationale au XXI^e siècle*, Paris, CNRS Éditions, 2002.
POLLACK Mark, *The Engines of European Integration. Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*, Oxford, Oxford University Press, 2003.
POST Emily, *Etiquette. The Blue Book of Social Usage*, New York (N. Y.), Funk and Wagnall, 1940.

POSTEL-VINAY Caroline, *Le G20, laboratoire d'un monde émergent*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.
POULIOT Vincent, *International Pecking Orders*, Cambridge, Cambridge University Press, 2016.
POULIOT Vincent, *L'Ordre hiérarchique international*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017.
POULIOT Vincent, CORNUT Jérémie, « Practice theory and the study of diplomacy. A research agenda », *Cooperation and Conflict*, 50 (3), 2015, p. 297-315.
Public Diplomacy Magazine, « The power of non-state actors », University of Southern California, Los Angeles, 2014.
PUTNAM Robert, « Diplomacy and domestic politics. The logic of two-level games », *International Organization*, 42, 1988, p. 427-460.
QUELLER Donald E., *Dictionnary of the Middle Ages*, New York (N. Y.), Scribner, 1984.
RAMEL Frédéric, PRÉVOST-THOMAS Cécile, *International Relations, Music and Diplomacy*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2018.
RANA Kishan, A*sian Diplomacy. The Foreign Ministries of China, India, Japan, Singapore and Thailand*, Genève, DiploFoundation, 2007.
RAPPAPORT Roy, *Ritual and Religion in the Making of Humanity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
RASPAIL Hélène, « Contrôle de validité des actes juridiques des organisations internationales », dans Évelyne Lagrange, Jean-Marc Sorel (dir.), *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2013
REWIZORSKI Marek, *The European Union and the BRICS. Complex Relations in the Era of Global Governance*, New York (N. Y.), Springer, 2016.
RICHARDSON Ian, KAKABADSE Andrew, KAKABADSE Nada, *Bilderberg People. Elite Power and Consensus in World Affairs*, Londres, Routledge, 2011.
RISSE Thomas, SIKKINK Kathryn, « The socialization of international human rights norms into domestic practices : introduction », dans Thomas Risse, Stephen C. Ropp, Kathryn Sikkink (eds), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999, p. 1-38.
ROCHE François, *La Crise des institutions nationales d'échanges culturels en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1998.
ROCHE François, « La diplomatie culturelle dans les relations bilatérales. Un essai d'approche typologique », *Sens public*, revue web, Université de Montréal, 2006.
ROCHE François, PINIAU Bernard, *Histoires de diplomatie culturelle des origines à 1995*, Paris, Ministère des Affaires étrangères/ADPF, 1995.
ROOSEN William, « Early modern diplomatic ceremonial. A system approach », *The Journal of Modern History*, 52 (3), 1980, p. 452-476.
ROSENAU James, *Turbulance in World Politics. A Theory of Change and Continuity*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 1990.

ROSENBERG Emily, *Spreading the American Dream. American Economic and Cultural Expansion (1890-1945)*, New York (N. Y.), Hill and Wang, 1982.
ROSENBERG Emily, *Financial Missionaries to the World. The Politics and Culture of Dollar Diplomacy (1900-1930)*, Durham (N.-C.), Duke University Press, 2003.
ROSOUX Valérie, « Négociation internationale », dans Thierry Balzacq, Frédéric Ramel (eds), *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 795-821.
ROSSELLI Mariangela, « Le projet politique de la langue française. Le rôle de l'alliance française », *Politix*, 9 (36), 1996, p. 73-94.
ROUX Georges, *La Mésopotamie*, Paris, Seuil, 1995.
ROZENTAL Andrés, BUENROSTO Alicia, « Bilateral diplomacy », dans Cooper Andrew F., Heine Jorge, Thakur Ramesh (eds), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press, 2013, p. 229-246.
RÜEL Huub, WOLTERS Tim, « Business diplomacy », dans Costas Constantinou, Pauline Kerr, Paul Sharp (eds), *The SAGE Handbook of Diplomacy*, Londres, Sage, 2016, p. 564-576.
RUGGIE John G. (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of An Institutional Form*, New York (N. Y.), Columbia University Press, 1993.
RYFMAN Philippe, « L'action humanitaire non gouvernementale : une diplomatie alternative ? », *Politique étrangère*, 3, 2010, p. 565-578.
SANDHOLTZ Wayne, STONE SVWEET Alec (eds), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
SANER Raymond, YIU Lichia, « Business-governement-NGO relations. Their impact on global economic governance », dans Andrew F. Cooper, Brian Hocking, William Maley (eds), *Global Governance and Diplomacy. Worlds Apart ?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2008, p. 85-103.
SATOW Ernest M., *A Guide to Diplomatic Practice*, Londres, Longmans, Green & Co, 1922.
SAULNIER Christine, « Le rôle des prêtres fétiaux et l'application du *ius fetiale* à Rome », *Revue historique du droit français et étranger*, 58 (2), 1980, p. 171-199.
SCHELLING Thomas C., *Arms and Influence*, New Haven (Conn.), Yale University Press, 1966.
SCHELLING Thomas C., *Stratégie du conflit*, Paris, Presses universitaires de France, 1986.
SCHIFFRIN Deborah, « Handwork as ceremony. The case of the handshake », *Semiotica*, 12 (3), 1998, p. 189-202.
SCHMIDT E., COHEN J., *The New Digital Age. Reshaping the Future of People, Nations and Business*, Londres, John Murray, 2013.
SCHMITT Olivier, « International organization at war. NATO practices in the Afghan campaign », *Cooperation and Conflict*, 52 (4), 2017, p. 502-518.
SCHMITTER Philippe C., « A revised theory of regional integration », *International Organization*, 24 (4), 1970, p. 836-868.

SCHWEIZER Peter, *Reagan's War. The Epic Story of His Forty Years Struggle and First Triumph over Communism*, New York (N. Y.), Doubleday, 2002.
SEIB Philip, *Real-Time Diplomacy. Politics and Power in the Social Media Era*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2012.
SERRES Jean, *Manuel politique du protocole*, Paris, Éditions de la Bièvre, 1992.
SHARLACH T. M., « Diplomacy and the rituals of politics at the ur III court », *Journal of Cuneiform Politics*, 57, 2005, p. 17-29.
SHARP Paul, *Diplomatic Theory of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
SIKKINK Kathryn, « The power of principled ideas. Human rights policies in the United States and Western Europe », dans Judith Goldstein, Robert O. Keohane (eds), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca (N. Y.), Cornell University Press, 1993, p. 139-170.
SLAUGHTER Anne-Marie, *A New World Order*, Princeton (N. J.), Princeton University Press, 2004.
SLAUGHTER Anne-Marie, « America's edge. Power in the networked century », 88 (1), 2009, p. 94-113.
SLAUGHTER Anne-Marie, « How to succeed in the networked world. A grand strategy for the digital age », *Foreign Affairs*, 95 (6), 2016, p. 76-89.
SMITH Hazel, « Humanitarian diplomacy. Theory and practice », dans Larry Minear, Hazel Smith (eds), *Humanitarian Diplomacy. Practitioners and their Craft*, New York (N. Y.), United Nations University Press, 2007, p. 36-62.
SMOUTS Marie-Claude, BATTISTELLA Dario, PETITEVILLE Franck, VENNESSON Pascal (dir.), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003.
SNIDAL Duncan, THOMPSON Alexander, « International commitments and domestic politics. Institutions and actors at two levels », Daniel Drezner (ed.), dans *Locating the Proper Authorities*, Ann Arbor (Mich.), University of Michigan Press, 2003, p. 197-233.
SNYDER Alvin, *Warriors of Dinsinformation*, New York (N. Y.), Arcade Publishing, 1995.
SOLDATOS Panayotis, « An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors », dans Hans J. Michelmann, Panayotis Soldatos, *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford Press, 1990, p. 34-38.
SORENSON David, *The Process and Politics of Defense Acquisition. A Reference Handbook*, New York (N. Y.), Prager, 2008.
SOUTOU Georges-Henri, *L'Or et le Sang. Les buts de guerre économiques de la première guerre mondiale*, Paris, Fayard, 1989.
SPARKS Colin, « Global integration, state policy and the media », dans Terry Flew, Petros Iosifidis, Jeannette Steemers (eds), *Global Media and*

National Policies. The Return of the State, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016, p. 49-74.

STATE DEPARTMENT, *Congressional Budget Justification for Foreign Operations*, Washington D.C., SD, 2010.

STOLLBERG-RILINGER Barbara, « Zeremoniell, Ritual, Symbol. Neue Forschungen zur Symbolischen Kommunikation in Spätmittelalter und Früher Neuzeit », *ZHF*, 27, 2000, p. 389-405.

STOLLBERG-RILINGER Barbara, ALTHOFF Gerd, GOETZMANN Jutta, PUHLE Matthias (Hrsg.), *Spektakel der Macht. Rituale im Alten Europa (800-1800). Katalog- und Essayband zur Ausstellung des Kulturhistorischen Museums*, Magdeburg, Darmstadt, 2008.

STRANGE Susan, *States and Markets*, Londres, Pinter Publishers, 1988.

STRANGE Susan, « States, firms and diplomacy », *International Affairs*, 68 (1), 1992, p. 1-15.

STUENKEL Oliver, *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA). The Rise of Global South*, Londres, Routledge, 2016.

SUSSKIND Lawrence E., ALI Saleem H., *Environmental Diplomacy. Negotiating More Effective Global Agreements*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

TAMBIAH Stanley J., « A performative approach to ritual », *Proceedings of the British Academy*, 65, 1979, p. 113-169.

TANNOUS Manon-Nour, *Chirac, Assad, et les autres. Les relations franco-syriennes depuis 1946*, Paris, Presses universitaires de France, 2017.

TAVARES Rodrigo, *Paradiplomacy. Cities and States as Global Players*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

TAYLOR Philip M., *The Projection of Britain British Overseas Publicity and Propaganda (1919-1939)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

TAYLOR Philip M., *Munitions of the Mind. War Propaganda from the Ancient World to the Nuclear Age*, Glasgow, Patrick Stephens, 1990.

TENENBAUM Charles, « La médiation des organisations intergouvernementales : un maillon essentiel », dans Guillaume Devin (dir.), *Faire la paix. La part des institutions internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 101-131.

TENZER Nicolas, *L'Expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI^e siècle. Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence*, rapport au Premier ministre, au ministre des Affaires étrangères et européennes, au ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi et au ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique, Paris, La Documentation française, 2008.

TENZER Nicolas, *Quand la France disparaît du monde*, Paris, Grasset, 2008.

TENZER Nicolas, « Les marchés internationaux du droit : une clé pour notre stratégie extérieure », *Les Petites Affiches*, 238, 2010.

TENZER Nicolas, « L'expertise internationale », dans Thierry Balzacq, Frédéric Ramel (dir.), *Traité de relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013, p. 1169-1182.

THAKUR Ramesh, « Multilateral diplomacy and the United Nations. Global governance. Venue or actor ? », dans James P. Muldoon, JoAnn F. Aviel, Richard Reitano, Earl Sullivan (eds), *The New Dynamics of Multilateralism. Diplomacy, International Organizations, and Global Governance*, Boulder (Colo.), Westview, 2010.

THERWATH Ingrid, « La diaspora indienne aux États-Unis comme acteur international », dans Christophe Jaffrelot (ed.), *New Dehli et le monde*, Paris, Autrement, 2008.

THIEMEYER Guido, *Internationalismus und Diplomatie. Währungspolitische Kooperation im europäischen Staatensystem (1865-1900)*, München, Oldenbourg, 2009.

THOBIE Jacques, « L'emprunt ottoman 4 % (1901-1905) : le triptyque finance-industrie-diplomatie », *Relations internationales*, 1, 1974, p. 71-85.

THUDEROZ Christian, *Petit traité du compromis. L'art des concessions*, Paris, Presses universitaires de France, 2015.

TOLBA Mostafa K. (ed.), *Global Environmental Diplomacy, Negotiating Environmental Agreements for the World (1973-1992)*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1998.

TRACHTENBERG Marc, *Reparation in World Politics. France and European Economic Diplomacy (1916-1923)*, New York (N. Y.), Columbia University Press, 1980.

TUCH Hans, *Communicating with the World*, New York (N. Y.), St. Martin's Press, 1990.

TWOMEY Anne, « Commonwealth of Australia », dans Hans Michelmann (ed.), *Foreign Relations in Federal Countries*, Montréal, McGill University Press, 2009.

« USIA. Films for export only », *Human Events*, 27 février 1965, p. 6.

VAÏSSE Maurice, *La Puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009.

VAN HAM Peter, *Social Power in International Politics*, Londres, Routledge, 2010.

VAN LANGENHOVE Luk, « The transformation of multilateralism. Mode 1.0 to Mode 2.0 », *Global Policy*, 1 (3), 2010, p. 263-270.

VASSORT-ROUSSET Brigitte (ed.), *Building Sustainable International Couples in International Relations. A Strategy Towards Peaceful Cooperation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2014.

VEUTHEY Michel, « Humanitarian diplomacy. Saving it when it is most needed », dans Alexandre Vautravers, Yivita Fox (dir.), *Humanitarian Space and the International Community. 16th Humanitarian Conference*, Genève, Webster University, 2012, p. 195-209.

VEYNE Paul, *L'Empire gréco-romain*, Paris, Seuil, 2005.

VILTARD Yves, « Diplomatie des villes : collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, 3, 2010, p. 593-604.

VON ESCHEN Penny M., *Satchmo Blows up the World. Jazz Ambassadors Play the Cold War*, Harvard (Mass.), Harvard University Press, 2004.
WALDER Francis, *Saint-Germain ou la négociation*, Paris, Gallimard, 1992.
WARLOUZET Laurent, « The centralization of EU competition policy. Historical institutionalist dynamics from cartel monitoring to merger control (1956-1991) », *Journal of Common Market Studies*, 2016, p. 725-741.
WATSON Adam, *Diplomacy. The Dialogue Between States*, Londres, Eyre Methuen, 1984.
WEINFELD Moshe, « Covenant making in Anatolia and Mesopotamia », *Journal of the Ancient Near Eastern Society of Columbia University*, 22, 1993, p. 135-139.
WENDLING Cécile, « L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises : analyse critique et prospective du concept », *Cahiers de l'Irsem*, 6, 2010.
WENKEL Christian, *Auf der Suche nach einem « anderen Deutschland ». Das Verhältnis Frankreichs zur DDR im Spannungsfeld von Perzeption und Diplomatie*, Munich, De Gruyter Oldenbourg Verlag, 2014.
WHEELER Nicholas J., *Trusting Enemies. Interpersonal Relationships in International Conflict*, Oxford, Oxford University Press, 2018.
WIGHT Martin, *Power Politics*, Londres, Penguin Books, 1979.
WIKE Richard, STOKES Bruce, POUSHTER Jacob, FETTEROLF Janell, « US image suffers as publics around world question Trump's leadership, America still wins praise for its people, culture and civil liberties », *Pew Research Center*, 2017, p. 1-108.
WINHAM Gilbert, « Negotiation as a management process », *World Politics*, 30 (1), 1977, p. 86-113.
WIQUEFORT Abraham (DE), *L'Ambassadeur*, La Haye, Jean & Daniel Steucker, 1680-1681.
WISEMAN Geoffrey, « "Polylateralism". Diplomacy's third dimension », *Public Diplomacy Magazine*, 4, 2010, p. 24-39.
WISEMAN Geoffrey, « Diplomatic practices at the United Nations », *Cooperation and Conflict*, 50 (3), 2015, p. 316-333.
WOOLCOCK Stephen, BAYNE Nicholas (eds), *The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, Aldershot, Ashgate, 2007.
WURSTHORN Kévin, « S'adapter en milieu hostile : l'institutionnalisation de la diplomatie d'entreprise du groupe Total au Moyen-Orient des années 1950 aux années 1960 », Conférence à la journée d'étude *De nouvelles pratiques diplomatiques ?*, Paris, Paris-I Panthéon-Sorbonne, 14 octobre 2016.
WURSTHORN Kévin, « La Compagnie française des pétroles au Moyen-Orient : une diplomatie d'entreprise à l'avant-garde de la présence française dans les années 1950, *Relations internationales* 171 (3), 217, p. 85-96.
XIE Tao, « China's soft power obsession », *The Diplomat*, 2015, p. 27-34.

ZARTMAN William I., « La politique étrangère et le règlement des conflits », dans Frédéric Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 275-300.
ZARTMAN William I., *Negotiation and Conflict Management. Essays in Theory and Practice*, Londres, Routledge, 2008.
ZARTMAN William I., « La multilatéralité internationale : essai de modélisation », *Négociations*, 17 (1), 2012, p. 37-50.
ZARTMAN William I., *Preventing Deadly Conflict*, Cambridge, Polity, 2015.
ZHANG Shuguang, *Beijing's Economic Statecraft during the Cold War (1949-1991)*, Baltimore (Md.), Johns Hopkins University Press, 2014.
ZIPPER DE FABIANI Henry, « La "diplomatie de défense", composante essentielle de la diplomatie préventive. Vers une nouvelle symbiose entre diplomatie et défense », dans Centre Thucydide, *Annuaire français des relations internationales*, Paris, Bruylant, 2002, p. 614-629.
ZÜRN Michael, BINDER Martin, ECKER-EHRHARDT Matthias, « International authority and its politicization », *International Theory. A Journal of International Politics, Law and Philosophy*, 4 (1), 2012, p. 69-106.

Table des matières Liste des contributeurs

Introduction - Histoire et théorie de la diplomatie

Thierry Balzacq, Frédéric Charillon, Frédéric Ramel

Le phénomène diplomatique dans l'histoire

Réflexions théoriques sur la diplomatie

Retour sur le concept de « diplomatie »

À propos de ce manuel

PREMIÈRE PARTIE - LES VECTEURS

Chapitre 1 - La relation bilatérale
Alice Pannier

La conduite des relations bilatérales
- Les relations entre chefs d'État et de gouvernement
- Le rôle des ambassades

Les autres acteurs politiques : parlements et partis
- Les entreprises
- La société civile

Les relations bilatérales et le contexte multilatéral

Qualifier les relations bilatérales
- Les relations bilatérales privilégiées
- Les relations bilatérales conflictuelles
- Les limites de la qualification

Chapitre 2 - La diplomatie multilatérale
Franck Petiteville, Delphine Placidi-Frot

L'historicité de la diplomatie multilatérale

L'adaptation des appareils diplomatiques des États au multilatéralisme

L'omniprésence des négociations multilatérales dans les relations internationales

Chapitre 3 - La paradiplomatie
Stéphane Paquin

Le concept de paradiplomatie en débats

Intensité du phénomène

Constitution et gouvernements non centraux

Quel type d'acteurs internationaux ?

Chapitre 4 - Diplomaties de clubs et de groupes
Christian Lechervy

Quelques raisons pour travailler en groupes restreints et informels

Une praxis durable

Se réunir informellement pour réfléchir et agir en toute confidentialité

Le format restreint comme expression de la puissance

Des partenariats à géométrie variable

Se regrouper informellement pour être plus influent

Chapitre 5 - De la communication à la diplomatie publique et digitale
Brian Hocking

La diplomatie dans un monde complexe

Analyser la diplomatie numérique

Les méthodes diplomatiques dans l'ère digitale

Effets sur les structures et les institutions diplomatiques

Rôles et compétences

Chapitre 6 - De la négociation à la médiation
Valérie Rosoux

Faut-il négocier ?

Quand faut-il négocier ?

Comment négocier ?

Chapitre 7 - Rituels et diplomatie
Thierry Balzacq

Qu'est-ce qu'un rituel ?

Le protocole, support et expression de l'ordre diplomatique

La poignée de main

Répercussions méthodologiques : l'importance de la situation

DEUXIÈME PARTIE - LES ACTEURS

Chapitre 8 - Les États et leur outil diplomatique
Christian Lequesne

Les origines de l'outil diplomatique

Design institutionnel

Le corps des diplomates

Les pratiques diplomatiques

Chapitre 9 - Les organisations intergouvernementales
Cédric Groulier, Simon Tordjman

De la représentativité comme enjeu à la représentation des OI pour elles-mêmes
- La représentativité comme vecteur de légitimité et objet de négociation
- La personnalité juridique des OI : une représentation contrainte d'elles-mêmes

Recueil et usage de l'information
- L'information comme condition de coopération
- Les usages prescriptifs de l'information

Les organisations internationales dans les processus de négociation
- Les OI et la négociation des normes
- Le poids des OI sur le cadrage et les modalités de la négociation

Chapitre 10 - Diplomaties supra-étatiques
Stephanie C. Hofmann, Olivier Schmitt

Le néofonctionnalisme et l'intégration des diplomaties nationales

Les approches principal-agent

Les pratiques diplomatiques et la régionalisation des diplomaties

L'autorité internationale

Chapitre 11 - Diplomaties sub-étatiques : régions, parlements et collectivités locales
Benjamin Puybareau, Renaud Takam Talom

Diplomatie sub-étatique : définition, trajectoire et instruments
- Qu'est-ce que la diplomatie sub-étatique ?
  - *Diplomatie sub-étatique, paradiplomatie et protodiplomatie*
  - *Diplomatie sub-étatique, diplomatie parallèle et diplomatie à paliers multiples*
- Diplomatie sub-étatique : trajectoire historique et principaux catalyseurs
- Diplomatie sub-étatique et diplomatie classique : entre complémentarité, rivalité et résilience
  - *Entre rupture et conflit*
  - *Résilience et coopération*
- Les diplomaties sub-étatiques : une diversité d'acteurs et d'instruments
  - La diplomatie des régions

Principaux acteurs et intensité de la diplomatie des régions
Les instruments
La diplomatie parlementaire des régions
Les canaux bilatéraux (groupes d'amitié, visites, rencontres)
Les canaux multilatéraux
La diplomatie des collectivités locales

Chapitre 12 - La diplomatie des acteurs non étatiques
Auriane Guilbaud

Constitution et érosion du monopole diplomatique régalien

Activités diplomatiques perpétuées et pratiques renouvelées

L'adaptation des diplomaties gouvernementales et les limites de la délégation sans souveraineté

Chapitre 13 - Individu et diplomatie
Pierre Grosser

L'anatomie de l'individu-acteur

Cognition, décision et émotion

Les individus qui comptent à l'international

TROISIÈME PARTIE - LES SECTEURS

Chapitre 14 - Diplomatie économique, diplomatie d'entreprise
Laurence Badel

Un outil économique et financier de domination

Un outil de la gouvernance mondiale : les enceintes multilatérales de la diplomatie économique

La diplomatie économique des émergents

Diplomatie d'entreprise *versus* diplomatie économique : une histoire à mettre en perspective

Chapitre 15 - La diplomatie culturelle
Marie-Christine Kessler

Les acteurs étatiques nationaux de la diplomatie culturelle
Le cas particulier des régimes autoritaires
Le cas de la France, exemple de diplomatie culturelle démocratique d'État
Les modèles européens de diplomatie culturelle coopérative
Le modèle américain de la diplomatie culturelle étatique masquée

Les acteurs internationaux
Diplomatie culturelle et négociations internationales
Aller au-delà du jeu national du *soft power*
La culture comme un objet de pouvoir

Chapitre 16 - La diplomatie environnementale
Amandine Orsini

Le contenu de la diplomatie environnementale

Les règles du jeu de la diplomatie environnementale

Chapitre 17 - La diplomatie humanitaire
Élise Rousseau, Achille Sommo

Définition

« L'impératif d'humanité » : le fondement de la diplomatie humanitaire

Acteurs et pratiques diplomatiques
- Le CICR : un acteur incontournable de la scène humanitaire
- Organisations non gouvernementales : deux approches humanitaires de la diplomatie
- Les approches diplomatiques de l'humanitaire

Chapitre 18 - La diplomatie de défense
Frédéric Charillon, Thierry Balzacq, Frédéric Ramel

La diplomatie de défense : limites du concept, variations des pratiques
- Ce que n'est pas la diplomatie de défense
- La diplomatie de défense comme canal de dialogue militaire
- La diplomatie de défense comme domaine d'expertise

Les problématiques théoriques : une inscription libérale
- Diplomatie publique et *soft power*
- Mise en place d'un champ international de sécurité collective par ses propres acteurs

Sociologie de la diplomatie de défense au XXIe siècle : fin ou réinvention du concept ?
- De la défense à la sécurité globale ?
- Diplomatie militaire sans militaires ?

Chapitre 19 - Les diplomaties de l'entertainment
Maud Quessard-Salvaing

Le modèle américain de diplomatie de l'*entertainment* au XXe siècle : une privatisation de la diplomatie publique au service des stratégies d'influence
- Diplomatie et *entertainment* en temps de guerre(s) : les précédents du CPI et de l'OWI, la démocratie américaine en propagande
- La concurrence des diplomaties culturelles européennes et la montée des propagandes fascistes de l'entre-deux-guerres à la seconde guerre mondiale

Entertainment et diplomatie publique de guerre froide : le modèle hollywoodien au service des stratégies d'influences américaines
- La diplomatie publique d'Edward Murrow durant les années 1960 : Hollywood sous influence

L’explosion du bloc soviétique : l’impact des nouvelles technologies et de la culture de l’*entertainment*

Competing soft powers : diversification et globalisation de l’*entertainment* au service des intérêts diplomatiques du XXIe siècle

Entertainment et celebrity diplomacy au service des opérations de *smart power* : les ambassadeurs non institutionnels du *nation branding*

Sport diplomacy, célébrités et anti-diplomates ?

L’*entertainment* mondialisé *vs* l’*entertainment* post-mondialisation : l’émergence de modèles de *soft powers* concurrents et la réaffirmation des États nations

Chapitre 20 - L’expertise internationale et la diplomatie d’influence
Nicolas Tenzer

Anatomie de l’expertise internationale

L’expertise à l’épreuve de la coordination

Les conditions d’une stratégie globale d’influence

L’expertise contre la désinformation

Conclusion - Les diplomates engloutis ?
Frédéric Ramel, Thierry Balzacq, Frédéric Charillon

Liste des sigles

Index

Table des documents

Bibliographie générale

Remerciements

Remerciements

Ce *Manuel de diplomatie* a bénéficié du concours de plusieurs personnes dont nous tenons à reconnaître l'investissement. À l'université de Namur, les jeunes chercheurs de la chaire Tocqueville en politiques de sécurité ont assuré la délicate mise en forme du manuscrit. Benjamin Puybareau, Achille Sommo Pende et Renaud Takam Talom nous ont permis de collecter les références, de les hiérarchiser et d'harmoniser la présentation générale du manuscrit. À Sciences Po, nous remercions Corentin Cohen, dont la contribution à la traduction d'un chapitre de l'anglais vers le français nous a permis de dégager du temps pour assurer d'autres tâches éditoriales relatives à ce volume. Par ailleurs, nous avons pu compter sur le soutien et le suivi permanents de Julie Gazier, la directrice exécutive. Elle a veillé au maintien du périmètre initial du projet et, bien sûr, au respect des délais. Sans prétendre avoir répondu à toutes ses attentes, nous espérons que le résultat justifie quelque peu les détours que nous avons pris. Guillaume Devin s'est montré intéressé par le projet et a bien voulu l'accueillir dans la collection « Relations internationales » qu'il dirige. Enfin, le livre n'aurait pas été possible sans l'abnégation de tous les auteurs qui ont bien voulu consacrer une attention particulière à ce premier *Manuel de diplomatie* en langue française.

Collection Relations internationales

Dirigée par Guillaume Devin Comité scientifique :

Louis Bélanger (Université de Laval), Barbara Delcourt (Université libre de Bruxelles), Guillaume Devin (Sciences Po Paris), Franck Petiteville (Sciences Po Grenoble), Thomas Lindemann (Université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines), Carlos Milani (Institut d'études sociales et politiques de l'Université d'État de Rio de Janeiro).
Publier des travaux originaux sur les relations internationales, entendues comme toutes formes d'interactions entre les acteurs des sociétés, qu'ils soient individuels ou collectifs, gouvernementaux ou non gouvernementaux, telle est l'ambition de la collection Relations internationales. En encourageant les approches pluridisciplinaires et les études empiriques précises, elle contribue à une réflexion sur les transformations et les défis des relations internationales et s'adresse à tous, étudiants, enseignants, praticiens des relations internationales et grand public.

L'Union européenne et la paix L'invention d'un modèle européen de gestion des conflits Anne Bazin, Charles Tenenbaum (2017)

L'Ordre hiérarchique international Les luttes de rang dans la diplomatie multilatérale Vincent Pouliot (2017)

Les Finances de l'ONU ou la crise permanente Morgan Larhant (2016)

Méthodes de recherche en relations internationales Guilluame Devin (dir.) (2016)

Business Partners
Firmes privées et gouvernance mondiale de la santé Auriane Guilbaud (2015)

Les Bonnes Pratiques dans les organisations internationales Asmara Klein, Camille Laporte, Marie Saiget (dir.) (2015) *Intégration et déviance au sein du système international* Soraya Sidani (2014)

Puissances moyennes dans le jeu international Le Brésil et le Mexique aux Nations unies Mélanie Albaret (2014)

Cette édition électronique du livre *Manuel de diplomatie*, sous la direction de Thierry Balzacq, Frédéric Charillon, Frédéric Ramel, a été réalisée le 7 septembre 2018 par les Presses de Sciences Po. Elle repose sur l'édition papier du même ouvrage (ISBN : 978-2-7246-2290-4).

Consultez toutes nos parutions sur
www.pressesdesciencespo.fr