

QUE RESTE-T-IL
DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ?

UN OBJET MALMENÉ

5

La politique étrangère n'est pas aimée. De toute part elle se voit bousculée. Les médias lui reprochent son manque de clarté et d'ambition. Les universitaires la délaissent, particulièrement en France¹. Un diplomate va jusqu'à parler des Affaires étrangères comme d'un « mythe étiole² ». Sur le plan théorique, les analyses de la décision, venues des États-Unis, contribuent à la dévaloriser. Depuis plus de trente ans, elles nous expliquent que la politique étrangère ne procède pas d'un calcul rationnel proportionnant le choix des objectifs et des moyens aux coûts et bénéfices escomptés d'une action donnée, mais du résultat aléatoire d'un marchandage complexe au sein de l'appareil d'État entre des acteurs hétérogènes poursuivant leurs intérêts propres. Services administratifs, conseillers du prince, groupes de pression, etc., chacun joue son jeu autour du décideur. De l'aboutissement de cette confrontation dépendra la politique adoptée. L'information est toujours imparfaite. Les motivations sont toujours biaisées. Sous le poids des précédents his-

1. Le contraste est saisissant entre le petit nombre d'ouvrages publiés sur ce thème en France et l'ampleur de la littérature américaine. Mais la minceur quantitative de la production académique se constate aussi dans les autres pays, et plus encore dans les pays en développement.

2. Déclaration de F. von Nordenskjöld, directeur général du personnel et de l'administration à l'Auswärtiges Amt en Allemagne, lors d'un colloque public organisé à Paris par l'Institut international d'administration publique, en 1995 : « Le mythe étiole des affaires étrangères ne contrebalance plus les mauvaises conditions de travail. Et si l'État se contente sciemment du deuxième choix pour son service diplomatique et consulaire, il ne pourra plus être à la hauteur des exigences complexes de la politique étrangère moderne », in *Revue française d'administration publique*, n° 77, janvier-mars 1996, p. 47.

toriques, des images, des idiosyncrasies, des phénomènes de groupe, des rivalités bureaucratiques, tout se conjugue pour amener le décideur à choisir non pas la meilleure solution au problème rencontré, mais un compromis « à peu près satisfaisant », qui lui causera le minimum d'inconfort psychologique et d'embarras politique³.

L'essor récent des analyses des politiques publiques tend à conforter ce type d'approche par lequel la politique étrangère se voit réduite à une somme de décisions prises dans un contexte de rationalité limitée. Bien que de solides études de cas aient démontré que ce mode d'analyse était loin d'être toujours pertinent, qu'il ne s'appliquait pas à tous les systèmes politiques ni à toutes les décisions⁴, l'analyse de la politique étrangère reste menée de préférence – et enseignée – au travers des pathologies de la décision. Le point de vue est piquant. Il donne au profane
6 l'impression d'être introduit dans les circuits obscurs et permet à qui le manie de capter aisément l'attention de n'importe quel public. Et, bien sûr, il est souvent juste. Mais il n'éclaire ni sur le contenu de la politique étrangère ni sur ses effets, internes et internationaux. A trop s'intéresser au fonctionnement de la machinerie politique, on risque de laisser de côté un volet essentiel de la politique étrangère, celui qui intéresse le fonctionnement du monde.

Aux effets réducteurs des approches décisionnelles sont venues s'ajouter pêle-mêle depuis dix ans la vogue de l'État minimum, la dépréciation du politique, l'exaltation à outrance des acteurs non étatiques. Très longtemps, la vie internationale avait été confondue abusivement avec les relations interétatiques, et la politique étrangère avec la pratique diplomatique. Certes, personne n'allait jusqu'à soutenir que l'État eût jamais eu le monopole des relations internationales. Le rôle des banques, des grandes compagnies de commerce colonial, des migrations internationales de main-d'œuvre dans la structuration du monde depuis la Renaissance était connu. Mais leur étude était laissée aux historiens. Les théoriciens de l'impérialisme et les écoles néomarxistes de la *dependencia* et de la *peace research* étaient pratiquement les seuls à s'intéresser aux effets contemporains des phénomènes transnationaux sur la posi-

3. Pour une synthèse de ces approches, voir Ole R. Holsti, « Theories of International Relations and Foreign Policy : Realism and Its Challengers », in Charles W. Kegley (dir.), *Controversies in International Relations Theory*, New York, St. Martin's Press, 1995, p. 47 sq.

4. Voir les travaux de Samy Cohen, en particulier *La Monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la V^e République*, Paris, Hachette, 1996, et « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales*, Paris, Presses de la FNSP, 1998, p. 75-101.

tion des États, à l'exception de quelques virtuoses, tels Karl Polanyi ou Albert Hirschman pour l'économie politique internationale. De façon générale, l'orthodoxie « réaliste » voulait que l'État restât le seul acteur digne de considération. La réflexion s'organisait autour de la puissance et de l'intérêt national. La compétition interétatique et son enjeu fondamental, la paix ou la guerre, constituaient l'objet d'attention prioritaire. La politique étrangère y trouvait son compte : tout était clair et bien répertorié, les acteurs, les objectifs, les moyens, les conduites. On pouvait dresser des typologies, comparer, prévoir, bref « faire de la science », ou de l'art. Dans les dernières décennies, cette belle ordonnance a été chambardée. Le balancier a été repoussé à l'autre extrémité, de façon tout aussi abusive.

La notion d'« interdépendance » a été la première à rivaliser avec celle de puissance, au milieu des années 1970⁵, dans un contexte marqué par les débuts de la crise monétaire dans le monde industrialisé, les chocs pétroliers et les inquiétudes pour la croissance mondiale. Le concept a servi de fondement à la création du Sommet des pays les plus industrialisés (le G7) et s'est imposé dans les rencontres internationales. Depuis lors, dans les pays de l'OCDE, on parle de coordination plus que de compétition. La crise de la dette des années 1980 a renforcé le sentiment de vulnérabilité collective, et le poids des institutions financières internationales dans la gestion de l'interdépendance. Pour un nombre de plus en plus grand d'États du Sud, la politique étrangère tend à se résumer en un face-à-face avec les créanciers et les bailleurs de fonds. Dans les années 1990, avec la libéralisation des échanges et l'accélération phénoménale des mouvements de capitaux se déplaçant sans entraves et instantanément à l'échelle de la planète, la notion d'interdépendance a été remplacée par celle de « mondialisation » (*globalisation*), maître mot de cette fin de siècle. Dans la plupart des pays, la course à l'exportation et aux investissements a mis la politique étrangère en priorité au service du monde des affaires. Au moment où s'écroule l'empire soviétique, la finance et le commerce dominant l'agenda international. Les notions de « puissance » et d'« intérêt national » changent de définition au fur et à mesure que, sous le contrôle des experts des grandes institutions de coopération économique (FMI, Banque mondiale, OCDE, OMC), les barrières étatiques sont priées de s'effacer devant les mécanismes du marché, le grand régulateur. Bailleurs de fonds et investisseurs

7

5. Voir l'ouvrage fameux de Joseph S. Nye et Robert O. Keohane, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977.

privés supplacent diplomates et soldats dans le rôle d'artisans du destin. Les médias ne s'y trompent pas, qui accordent une couverture plus importante à l'Assemblée annuelle des institutions de Bretton Woods et au Forum économique de Davos, réunissant la *jet society* de l'échange international, qu'à l'assemblée générale des Nations unies où se retrouvent les ministres des Affaires étrangères et un grand nombre de chefs d'État et de gouvernement.

8 Non seulement la compétence territoriale des États, sans laquelle la notion de politique « étrangère » n'aurait plus de sens, est érodée par une mondialisation financière délibérément incontrôlée, mais elle est défiée par la prolifération d'acteurs non étatiques et de flux transnationaux auxquels l'essor des techniques de communication fournit à la fois une plasticité croissante et des ressources inédites : ONG, réseaux, flux religieux, mouvements de populations, mafias, terrorisme, etc. Longtemps ignorées par les observateurs patentés de la vie internationale, ces manifestations de la société non étatique sont à présent reconnues comme les composantes d'un monde « multicentré » façonnant la réalité internationale tout autant que le monde des États⁶. La tentation est, évidemment, d'en déduire que les États n'ont plus de prise sur leur environnement extérieur et que, par conséquent, la politique étrangère n'a plus ni sens ni consistance. Cela serait absurde. Remplacer un prisme (celui des « réalistes ») par un autre prisme (celui des « transnationalistes ») ne donnera jamais qu'une vision déviée. Sur la scène mondiale aujourd'hui, il n'y a pas seulement coexistence de deux mondes animés chacun par une logique propre : un système interétatique classique, codifié, relativement connu et prévisible, et un monde informel, hétéroclite et rebelle. Ces deux mondes s'interpénètrent et ne peuvent pas s'ignorer. Ils déploient l'un vis-à-vis de l'autre des stratégies multiples d'instrumentalisation réciproque, incluant de manière simultanée contestation et collaboration, contournement et accommodement⁷.

La politique étrangère se situe, la plupart du temps, à ces points d'intersection. Cette situation inédite l'a rendue plus complexe et l'a banalisée.

6. James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

7. Voir les relations de la France avec les associations humanitaires, de l'Iran ou du Pakistan avec les réseaux islamiques, de la Colombie avec les réseaux de la drogue, des États-Unis avec la diaspora chinoise, etc.

UNE POLITIQUE BANALISÉE

La force n'est pas un instrument périmé et le fameux « échiquier diplomatique-stratégique » ne se balaie pas d'un revers de main. Périodiquement, l'actualité vient rappeler que les enjeux traditionnels de la politique étrangère n'ont pas disparu. La survie, la sécurité, les ressources, le contrôle de son destin, les équilibres de la puissance, ces objectifs classiques demeurent. La guerre du Golfe, les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, les conflits dans les Balkans, les relations israélo-arabes, pour ne citer que quelques exemples, le démontrent suffisamment : la guerre ou la paix n'est pas une alternative d'un autre temps et la diplomatie a toujours un rôle considérable à jouer pour éloigner l'une et construire l'autre. A ce niveau de « grande » politique où sont en cause les questions de défense, les alliances et la définition des priorités, les dossiers sont pris en charge par un petit nombre de personnes et traités de façon relativement centralisée au plus haut niveau politique. Le prestige gardé par la fonction de ministre des Affaires étrangères tient à l'importance de tels enjeux pour la survie de l'État, le bien-être de sa population et le fonctionnement global du système international.

Mais la politique étrangère va bien au-delà de la sphère classique : défense et géopolitique. Si l'on retient la définition pertinente de Philippe Moreau Defarges, elle représente « l'ensemble des éléments par lesquels une entité (par exemple un État) s'affirme vis-à-vis de l'extérieur⁸ ». L'éventail est donc immense et tout ne remonte pas au plus haut niveau. Le décalage est grand entre le travail du ministre, des hauts fonctionnaires et conseillers diplomatiques au sommet de la hiérarchie chargés de la *high politics* et celui des centaines d'agents répartis sur toute la gamme des affaires étrangères au quotidien. Il arrive que les premiers sachent à peine que les seconds existent. Combien de fois a-t-on entendu dire que tel secrétaire d'État américain prestigieux ne savait pas qu'il y avait un *State Department* ? Combien de fois a-t-on fait la même réflexion à propos de tel ministre français, polyglotte, en ligne directe avec l'Élysée et les grands de ce monde, et totalement ignorant de son ministère ? Quant à André Kozyrev, premier ministre des Affaires étrangères russe après la disparition de l'Union soviétique, il ne cachait

8. *Infra*, p. 80.

pas son peu d'autorité sur le MID et déclarait à propos de son ministre : « Je supporte difficilement l'atmosphère qui règne ici⁹. »

La politique étrangère est censée mettre en forme les grandes orientations du pays, exprimer une vision et des perspectives politiques. Au jour le jour, elle est souvent triviale et bureaucratique, comme toute autre politique. C'est une activité de plus en plus complexe dans laquelle les grands desseins ont tendance à se perdre. L'interpénétration du monde des États et du monde multicentré amène à élargir sans fin le champ des affaires extérieures et à y incorporer des acteurs de plus en plus divers, associations humanitaires, de développement, de défense des droits de l'homme, grandes entreprises, experts, etc.¹⁰. Le découpage des relations internationales en échiquiers fonctionnels permettant une spécialisation des tâches et une répartition claire entre les administrations correspond peu à la réalité présente de la vie internationale. Tous les secteurs sont liés. Il faut agir simultanément sur tous les fronts. La sécurité, en particulier, est devenue une notion extensive englobant quasiment tous les domaines, ce que traduit bien le changement du vocabulaire politique où le mot « risque » (diffus et multiforme) a remplacé celui de « menace » (venant d'une source clairement identifiée) : risque écologique, risque financier, risque terroriste, risque social, etc. Enfin, à l'ère de l'interdépendance et de la mondialisation, aucune mission de l'État ne peut être remplie sans tenir compte de la dimension internationale, sauf peut-être aux États-Unis, la seule superpuissance capable de faire passer ses propres normes pour des standards globaux s'imposant à l'ensemble de la planète. Toutes les administrations des grandes et moyennes puissances ont un service international, avec une branche spécialisée pour la coopération européenne dans les pays de l'Union. Cette multiplication des acteurs et des niveaux administratifs porte un risque non négligeable d'éclatement de la politique étrangère. Les exemples de contradictions ne manquent pas¹¹. Pour y remédier, un temps considérable est consacré à l'« inter-

9. *Moskovskie Novosti*, 16 juin 1992, cité par Caroline Ibos-Hervé dans « Les diplomates russes et la politique étrangère », *Les Études du CERI*, n° 32, octobre 1997, p. 16-17.

10. Phénomène déjà relevé par Marcel Merle, *La Politique étrangère*, Paris, PUF, 1984.

11. Un seul exemple, celui de la francophonie. La France en a fait une dimension forte de sa politique extérieure. Dans le même temps, elle a adopté une politique de visas de plus en plus restrictive, si humiliante que les intellectuels, les artistes, les scientifiques d'Afrique de l'Ouest, d'Égypte ou du Maghreb, lieux privilégiés de la francophonie, ne pouvaient plus – et ne voulaient plus – participer à des manifestations se tenant en France. Ne serait plus resté que le Québec. Il a fallu qu'Hubert Védrine se saisisse du dossier pour que la politique de visas

ministériel » et, dans ces grands marchandages entre départements, les Affaires étrangères n'ont pas toujours le dernier mot.

La vision politique a tendance à se diluer dans ces allers et retours incessants d'administration à administration. Pour les pays de l'Union européenne, le jeu se complique encore. L'extension des domaines relevant de la compétence communautaire a pour corollaire une exigence de concertation pratiquement permanente sur presque tous les dossiers. L'Europe doit parler d'une seule voix. La concertation à quinze finit par être une fin en soi. La rotation des diplomates fait que bien peu ont une connaissance complète de l'histoire du dossier considéré. Quand il s'agit de dossiers très techniques, les enjeux politiques qui étaient clairs au début de la discussion deviennent moins évidents au fil des mois et des années, le dernier mot revient à celui qui a la meilleure maîtrise de l'ensemble, très souvent le représentant de la commission. Il n'y a pas de politique étrangère commune dans les domaines de la *high politics*, mais sur les dossiers techniques et dans les négociations multilatérales, qui peuvent aller du marché des bois tropicaux au statut du travailleur migrant en passant par les règles de la pêche au saumon et le statut des aéronefs, l'Union européenne est là, visible et perçue comme telle par ses partenaires.

11

LE POIDS DU MULTILATÉRAL

La part croissante de l'activité multilatérale a introduit des transformations majeures dans la conduite de la politique étrangère depuis 1945. Tous les domaines de l'activité humaine entrent maintenant dans le champ de compétence d'au moins une organisation intergouvernementale, et souvent plusieurs. Les tendances à la régionalisation du monde ajoutent encore quelques niveaux supplémentaires. Les conséquences de cette prolifération institutionnelle sont multiples. Tout d'abord, l'activité multilatérale impose aux décideurs et aux services un calendrier chargé. Un temps considérable lui est sacrifié. Elle impose aussi son propre rythme. Pour un pays comme la France, celui au monde qui fait partie du plus grand nombre d'organisations multilatérales, la politique étrangère est rythmée en permanence par les grands rendez-vous internationaux, G7, conseils européens, sommets franco-

soit assouplie en direction des échanges scientifiques, encore que la façon dont ses instructions sont appliquées par les postes sur le terrain laisse parfois à désirer.

africains, grandes conférences de l'ONU, OSCE, Alliance atlantique, etc. Le pouvoir politique n'est plus maître du temps diplomatique qu'il avait engendré.

Il n'est plus entièrement maître non plus de l'ordre du jour. Tous les domaines sont multilatéralisés : l'économie, la culture, la science, la santé... Qu'il s'agisse, par exemple, des brevets industriels, des télécommunications, de l'environnement, de la lutte contre le sida (et l'on pourrait continuer la liste indéfiniment), la teneur des points à discuter est de plus en plus imposée par des coalitions changeantes d'associations, de fonctionnaires internationaux, d'entreprises, plus ou moins soutenues par un nombre plus ou moins important de gouvernements. Il est difficile de résister à leur pression. La politique étrangère doit s'adapter à des ordres du jour qui lui sont imposés. Elle doit définir les normes et les objectifs à atteindre dans des domaines techniques de plus en plus divers et pointus. Le poids des ministères techniques dans l'élaboration et l'implantation des choix politiques s'en trouve renforcé. Le risque de dérive technocratique n'est pas mince.

Lorsque l'enjeu a été clairement défini et que le dossier est bien préparé sur le plan technique et politique, la diplomatie multilatérale ouvre des possibilités d'influence sans équivalent dans la diplomatie bilatérale, d'État à État, pratiquée avant guerre. L'objet de cet exercice, par définition, est d'élaborer des principes communs, des répertoires d'actions et, dans le meilleur des cas, des règles permettant de gérer collectivement les grands défis contemporains. Elle offre le meilleur cadre possible pour satisfaire ce qu'Arnold Wolfers appelait « les buts de milieu », ceux qui ressortissent à la transformation du système international, à l'ordre et à la stabilité. Elle bénéficie en particulier aux moyennes puissances en leur permettant de peser dans la qualification d'un problème et l'établissement des normes et actions souhaitables. Dans les négociations multilatérales, en effet, les ressources déployées sont largement immatérielles : force des arguments et qualité des diplomates sont les atouts principaux. Un style, une présence, un discours, un minimum d'engagement financier comme preuve de bonne volonté, et l'on peut obtenir beaucoup. La négociation multilatérale implique un travail de couloir, des alliances et des coalitions. Plus elle progresse, plus les voix individuelles se fondent dans les groupes et le consensus en construction. La plupart du temps, cette activité est discrète. L'effort ne se voit pas. Le résultat n'est pas connu en dehors du cercle des initiés. Les nuances entre la réussite et l'échec sont souvent imperceptibles. Les progrès se font à petits pas. Ce travail de Pénélope exige un effort considérable, mais il

est rarement médiatique. D'où les accusations de « manque de souffle » souvent portées contre la politique étrangère aujourd'hui¹².

L'INTERNE-EXTERNE EN CONTINU ?

La logique de la mondialisation et du multilatéral est invoquée à l'envi par les gouvernements lorsqu'ils imposent aux populations des mesures impopulaires aux effets sociaux douloureux. Cette explication par les contraintes extérieures, récurrente dans tous les discours politiques, masque le fait que les choix de politique extérieure et les choix de politique interne sont étroitement liés et que la contrainte joue dans les deux sens. Pour l'appréhender, la relation pouvoir-médias-opinion est souvent évoquée. Tous les décideurs y sont sensibles. Mais l'influence respective de ces trois composantes n'est pas maîtrisable. On sait que des rapports entre opinion publique et politique étrangère existent. Ils sont probablement appelés à se renforcer du fait des mutations technologiques. Les citoyens ont la capacité d'être informés en temps réel de tout ce qui se passe sur la planète. Des phénomènes de mobilisation sociale peuvent surgir à n'importe quel endroit du globe et influencer sur la situation locale et ses répercussions extérieures aux endroits les plus éloignés (cf. l'« affaire Rushdie » et ses incidences au Pakistan, mais aussi en Grande-Bretagne). Les médias peuvent contribuer à amplifier des phénomènes, contraignant les gouvernements à définir une politique, intérieure et extérieure (cf. la décision américaine d'intervenir en Somalie à partir d'une formidable campagne de sensibilisation menée par l'organisation Care et la part qu'a jouée dans la décision le souci du président Bush de montrer que l'Amérique venait au secours de populations noires). À l'inverse, l'État peut fabriquer une opinion publique, avec l'aide des médias, pour justifier une position de politique étrangère, ou bien utiliser une position de politique étrangère pour justifier une politique intérieure. Tout cela est connu de longue date. Mais les mécanismes et les effets de cette relation restent imprévisibles. Dans quel sens et avec quelle intensité le triangle pouvoir-médias-opinion fonctionne-t-il ? Comment va-t-il déterminer la marge de manœuvre et les options disponibles ? On ne peut pas le savoir *a priori*. Tout dépend du moment, des enjeux, du public concerné, de la

13

12. Pascal Boniface a bien analysé ce point dans *La France est-elle encore une grande puissance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, chap. 4.

manière, du système politique en vigueur. Le sujet ne se prête pas aux généralisations¹³.

De toute façon, la dialectique de l'interne et de l'externe est plus complexe que ne le suggère le seul rapport opinion-politique. Un grand débat parcourt en ce moment la science politique pour savoir quelle est la meilleure approche à adopter pour élucider ce que les politistes américains appellent l'*inter-mestic*. Faut-il partir du système international et considérer les processus intérieurs comme de simples courroies de transmission qui transforment des contraintes internationales « objectives » en politiques nationales (ce que suggère l'approche du FMI dans les pays où il intervient) ? Ou bien doit-on considérer l'état de la société, des forces sociales, les spécificités des processus de décision comme les déterminants essentiels de la politique étrangère ? On trouvera dans ce numéro les deux types d'approches.

14

Robert Putnam a proposé dans un article fameux une solution permettant de concilier les deux niveaux à la fois : les *Two-Level Games* (jeux à deux niveaux)¹⁴. Selon cette métaphore, le responsable politique est placé entre deux échiquiers, l'un composé de tous les constituants de la scène politique interne, l'autre de toutes les données de la négociation internationale. Chaque fois que la situation évolue sur le second échiquier, il doit aller négocier sur le premier, puis revenir poursuivre la négociation avec une donne légèrement modifiée sur le second, et ainsi de suite. Le postulat est qu'aucune négociation internationale ne peut aboutir à un résultat tangible s'il n'y a pas dans le pays une coalition suffisante pour accepter la décision et permettre son application. Certes, cette métaphore du jeu à deux niveaux s'applique d'abord au système politique américain. Mais en Europe, n'importe quel ministre de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Industrie, de la Culture ou de l'Environnement pourrait en dire la pertinence !

La remarque souvent entendue, selon laquelle les citoyens ne s'intéressent pas à la politique étrangère, est de moins en moins fondée. Ceux dont le statut, le mode de vie, voire la survie dépendent des modalités

13. Pour une synthèse sur ces questions et des références récentes, voir Samy Cohen, in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales*, op. cit., p. 91-101.

14. Robert D. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, n° 42, été 1988, p. 427-460, repris dans Peter B. Evans, Harold K. Jacobson et Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy*, Berkeley, University of California Press, 1993, où il est mis en perspective par Andrew Moravcsik, p. 3-42.

de l'échange international sont de plus en plus nombreux et exigeants. Ils ne maîtrisent peut-être pas les procédures, mais ils devinent les enjeux. Ils demandent de l'information et des explications. Dans le même temps, la conduite de la politique extérieure reste dans une large mesure sous la responsabilité d'une élite sachant maîtriser les codes de la vie internationale et y puisant son statut. Les acteurs politiques et les acteurs sociaux s'entrecroisent, leurs jeux s'entremêlent, mais chacun dispose d'une marge d'autonomie potentielle. La grande difficulté dans l'analyse de la politique étrangère aujourd'hui est d'apprécier à leur juste mesure les formes et les degrés de cette imbrication tant sur le plan national que dans les rapports internationaux. Décidément, la politique étrangère n'est pas une politique publique comme les autres.

15

R É S U M É

La politique étrangère se trouve au point d'intersection du système inter-étatique et du monde proliférant et hétéroclite des acteurs privés. Cette nouvelle dimension la rend plus complexe et la banalise, d'autant que la mondialisation conduit à l'internationalisation de la quasi-totalité des questions et renforce les liens entre politique intérieure et politique extérieure. La politique étrangère devient une politique ordinaire, menée en grande partie par des administrations, sauf pour ce qui intéresse la « grande politique », celle qui touche à la défense, aux alliances, à la géopolitique. Le message politique a tendance à se perdre dans les circuits bureaucratiques. Le développement de la diplomatie multilatérale contribue à cette dilution, mais il offre aussi des possibilités nouvelles aux moyennes puissances. Les « jeux à deux niveaux » proposés par Robert Putnam envisagent les rapports entre la situation politique interne et la logique des négociations internationales de façon inédite et soulignent que la diplomatie multilatérale ne peut déboucher sur rien de sérieux s'il n'existe pas au sein des États des soutiens forts pour accepter la décision et en permettre l'application.