

## La redéfinition de la diplomatie

Rik Coolsaet

Il existe de nombreuses définitions de la diplomatie. Parfois elles créent plus de confusion que de clarté. Sans doute, la meilleure solution est de décrire la diplomatie comme *la communication entre des entités politiques*.<sup>1</sup> Ainsi, on met bien en relief le travail que les diplomates sont censés faire en tant que représentants de leur état. En outre, cette définition s'avère fort pratique parce qu'elle indique la fonction permanente de la diplomatie, quelle que soit la forme de l'entité politique. Mais elle présente encore d'autres avantages. Elle fait la distinction entre le contenu (la politique extérieure) et la façon dont ce contenu est communiqué (la diplomatie). Elle précise la différence entre celui qui détermine le contenu et celui qui le transmet, ce qui explique la frustration de maint diplomate solitaire sur le terrain qui estime que son opinion personnelle n'est pas suffisamment prise en compte par son ministre. En plus, cette définition ne restreint pas la diplomatie au seul aspect pacifique des relations internationales, à savoir les négociations, en tant qu'antonyme de la guerre. Car il ne faut pas perdre de vue que dans le passé les négociations et la guerre n'étaient souvent que des gradations dans l'action internationale d'un état: la paix si possible, mais la guerre comme *ultima ratio regum*.

Il n'y a qu'un seul domaine où cette définition fait défaut. Elle fait tort aux mutations profondes qu'a subies la diplomatie depuis l'an 2500 avant notre ère, lorsque la cité d'Ebla (située dans la région qui s'appelle maintenant le Moyen-Orient) envoya un délégué au royaume Hamazi, muni du document diplomatique le plus ancien qui nous est parvenu à ce jour.<sup>2</sup> C'est pourquoi la définition n'est pas susceptible de détecter de telles transformations dans un proche avenir, à une époque où les relations internationales subissent des changements profonds.

Voilà l'élément central de la thèse de James Rosenau.<sup>3</sup> D'après lui, les états prédominent de moins en moins la gestion du monde. Ils perdent leur pertinence parce qu'ils sont de moins en moins capables de contrôler les développements transnationaux. Cela entraîne, selon Rosenau, l'estompement continu des frontières nationales. Il en résulte que le monde actuel fait preuve de 'fragmentation', un néologisme qui spécifie à la fois la fragmentation et l'intégration du monde.

Cette thèse suscite deux remarques. En premier lieu, la thèse de Rosenau n'est originale qu'en apparence. Elle réapparaît en bon nombre de variantes, avec souvent des contenus et des évaluations fort différents. Or, toutes les variantes se basent sur le même axiome, à savoir le changement radical du système international, vieux de cinq siècles (schématiquement : depuis la paix de Westphalie en 1648) et caractérisé par le rôle central et dominateur des états.

Si d'après cette thèse, partagée par Rosenau, les états perdent de leur importance, il est évident que la diplomatie classique, étatique elle aussi, ne suffit plus pour gérer le monde. A première vue ce processus est en effet en train de se dérouler. On assiste à l'apparition de nouveaux acteurs, ayant des intérêts internationaux et dotés d'une puissance propre, en dehors de celui des états et non liés à un territoire. Ainsi, le système international semble de plus en plus ressembler à une toile d'araignée sans acteur dominant, tout comme à l'époque préwestphalienne. Il y a de nouveau des mandants de toutes sortes. A côté du diplomate résidant, des canaux parallèles sont nés. En plus, l'agenda diplomatique a reçu une dimension fortement a-territoriale, tel que celui de la chrétienté au Moyen-Age. Cela pourrait annoncer une diplomatie postnationale où les états ne sont plus les seules entités politiques importantes.

A présent, il est donc devenu trivial de prétendre que le concept de 'relations internationales' définies comme un ensemble de relations diplomatiques où les états jouent un rôle central est dépassé. Mais est-ce que cette thèse est exacte pour autant ? Pour répondre à cette interrogation, nous passerons en revue les modifications principales dans le domaine de la diplomatie, afin d'en évaluer ensuite l'importance.<sup>4</sup>

## 1. Les nouveaux acteurs diplomatiques

### 1.1. Les acteurs subnationaux

La dévolution dans bon nombre d'états a provoqué un accroissement des autorités régionales. À partir d'une personnalité juridique propre, celles-ci développent une activité diplomatique qui ne se laisse plus subordonner à la diplomatie centrale (nationale) de leur pays. Ce phénomène se présente surtout à l'intérieur de l'Union européenne.

Au niveau européen on peut observer trois développements qui s'entremêlent et s'influencent:<sup>5</sup> (1) une politique régionale de plus en plus importante (deuxième poste budgétaire après la politique agricole et dès lors une des questions de première importance dans l'Agenda 2000); (2) une Union qui en exerçant ses pouvoirs se hasarde de plus en plus dans le domaine des prérogatives régionales. Ainsi, les régions sont de plus en plus sollicitées à assumer leurs responsabilités dans le processus de l'intégration; (3) les régions s'organisent au-delà des frontières actuelles en groupes d'intérêts puissants. Ainsi, les régions deviennent de nouveaux acteurs: leurs bureaux d'information régionaux à l'intérieur de l'Union européenne ont augmenté de 22 (en 1989) à 135 (en 1996).

En ce moment, leur pouvoir formel et direct dans le processus décisionnel se limite toujours au Comité des Régions. Depuis Maastricht elles peuvent également participer aux négociations au Conseil, à condition qu'elles soient mandatés par un Etat membre (ainsi, elles peuvent lier l'état entier). En revanche, leur pouvoir formel mais indirect peut être plus significatif si les régions doivent être consultées au sein de l'Etat membre, suivant des procédures formelles avant de pouvoir adopter la position nationale (fédérale). Pour certains thèmes, c'est le cas en Belgique.

Soutenus par le processus de la maximalisation du pouvoir bureaucratique, ces acteurs subnationaux joueront probablement un rôle de plus en plus important dans l'avenir. Ainsi, la réticence inhabituelle concernant l'intégration européenne dont l'ancien chancelier fédéral Kohl a fait preuve lors du Conseil d'Amsterdam en juin 1997, s'explique par l'attitude des *Länder* allemands. En premier lieu il s'agit de la Bavière, un des *Länder* les plus prospères, qui se montre de moins en moins disposée à contribuer à l'Union européenne.

George Kennan a d'ailleurs signalé une évolution similaire aux Etats-Unis. Certains états et régions ont créé leur propre mini-ministère des Affaires étrangères qui entre en contact avec d'autres états, parfois sans tenir compte de Washington.<sup>6</sup> Ce même phénomène a été noté par la *U.S. International Trade Commission*. Dans un rapport adressé à la Chambre des Représentants elle a fait état de 27 cas de sanctions commerciales unilatérales contre des pays tiers provenant d'autorités locales et étatiques aux Etats-Unis.

### 1.2. Les acteurs supranationaux

À ce niveau-ci la situation de l'Union européenne se révèle de nouveau la plus évidente. L'Union est devenue un acteur diplomatique autonome et mondial, du moins dans les domaines appartenant au premier pilier et ressortissant alors au processus décisionnel communautaire: les relations commerciales, la politique macro-économique (notamment la monnaie), la coopération, l'environnement. Dans ce dernier domaine par exemple l'Union européenne, qui a signé plus de 400 conventions internationales, a acquis les dernières 25 années un statut international remarquable.<sup>7</sup>

Surtout en ce qui concerne ces domaines l'Union dispose d'une représentation externe indépendante des états membres. Fondée à l'origine dans le cadre du dialogue avec les pays ACP, son champ d'action s'est mondialisé avec ses représentations particulières dans 123 pays et auprès d'organisations internationales (dont 108 constituent des délégations à part entière).

L'Union est pourvue d'un corps diplomatique, accrédité auprès d'elle et classé parmi les plus élaborés du monde. Ainsi elle dispose de sa propre personnalité juridique internationale qui reflète le caractère postnational original de l'Union. Elle repose sur sa propre base de puissance sous forme de compétences exclusives transférées définitivement et d'une jurisprudence communautaire qui a prééminence sur le droit national des états membres, même si cela peut avoir un effet direct pour les citoyens.<sup>8</sup>

### 1.3. Les acteurs a-nationaux

Il importe de signaler ici deux acteurs relativement nouveaux, munis de leur propre dynamique diplomatique, à savoir les entreprises et les organisations non-gouvernementales. Leur influence potentielle sur les relations internationales est symbolisée par la bataille entre Shell et Greenpeace au sujet du Brent Spar en 1995; les états restaient alors sur la touche.

Pour ce qui est du premier groupe, c'est-à-dire les entreprises, la politicologue américaine Susan Strange remarque à juste titre que la théorie (américaine) des relations internationales ne prête pas suffisamment d'attention à deux nouvelles formes de diplomatie.<sup>9</sup>

D'une part il y a une diplomatie qui touche aux rapports entre l'état et les entreprises. Comme se sont les entreprises qui aujourd'hui disposent des atouts principaux de création de richesse, les états se voient dans l'obligation d'engager des négociations avec eux. L'état a beau jouer le rôle de gardien du territoire, il ne peut pas forcer une firme multinationale à venir si celle-ci ne le veut pas. Et même si une firme multinationale y concède, l'état aura toujours à se révéler le plus attrayant et compétitif possible. Les entreprises, tout comme les états, sont donc devenues des acteurs qui contrôlent l'évolution économique aussi bien au niveau national que mondial.

D'autre part il existe une diplomatie d'entreprises. Par ses OPA et ses alliances stratégiques entre les firmes de différents pays ou entre les succursales du même groupe, cette diplomatie détermine de plus en plus les orientations futures du commerce, de l'emploi et du progrès économique et technologique.

Quant au deuxième groupe d'acteurs a-nationaux, à savoir les ONG, il est assez évident que leur présence diplomatique s'est intensifiée.<sup>10</sup> Il y a vingt ans, elles manifestaient encore devant les portes de la CNUCED et étaient réduites à ramasser de l'information dans les poubelles des représentations nationales. À présent, elles ont été invitées en masse lors des préparatifs des conférences mondiales de l'ONU au début des années quatre-vingt-dix et lors des assemblées plénières, elles disposent de temps de parole.<sup>11</sup> En plus, leur influence sur l'élaboration de normes juridiques est considérable. Ainsi, le rôle d'Amnesty International est devenu un facteur important dans le processus décisionnel à l'intérieur de bien des états.<sup>12</sup> En même temps cette organisation joue souvent un rôle essentiel au niveau international. La création en 1998 de la Cour criminelle internationale en est un exemple tout récent. AI et d'autres organisations non-gouvernementales sont de plus en plus acceptées en tant qu'interlocuteurs informels. Dans ce cas-ci elles pouvaient participer dès le début aux négociations et aux préparatifs comme observateurs. Elles ont assisté à la préparation du point de vue officiel de plusieurs états et certaines organisations faisaient partie des délégations nationales lorsqu'en juillet 1998 la décision de constituer une cour criminelle a été prise.

De même, en ce qui concerne la diplomatie préventive et la consolidation de la paix après les conflits les ONG se montrent de plus en plus disposées à jouer un rôle dans les conflits internes et internationaux. Il s'agit d'un rôle qu'elles décrivent comme 'une diplomatie du terrain'. Les résultats sont parfois ambigus. Afin de résoudre les conflits au Mozambique, en Afrique Centrale, au Kosovo ou en Algérie, les efforts d'organisations telles que International Alert (Londres), le Carter Center (Atlanta) ou Sant'Egidio (Rome) ont seulement remporté du succès lorsque les parties concernées étaient déjà disposées à parvenir à un compromis. Cependant, cette disposition des ONG de jouer un rôle d'intermédiaire dans de tels conflits est d'autant plus visible que bon nombre d'états n'ont plus cette ambition. D'ailleurs, certains états se servent de telles ONG afin d'éviter les risques liés à une intervention diplomatique directe.

#### 1.4. L'autonomie accrue des organisations internationales

À côté de l'arrivée surprenante de quelques nouveaux acteurs, on remarque également que les acteurs existants subissent une modification profonde. Ainsi, il y a une nouvelle tendance notable qui consiste dans l'autonomie accrue des organisations intergouvernementales d'un côté et des organisations internationales (fonctionnalistes) de l'autre.

En ce qui concerne les premières, il faut noter tout d'abord que la tendance à accorder une plus grande autonomie diplomatique à l'ONU, démarrée à l'époque de Boutros-Ghali, se poursuit également sous son successeur. Boutros-Ghali disposait d'un cadre permanent de 20 à 25 représentants, ce qui était déjà le quadruple du cadre précédent. Le secrétaire général Kofi Annan a continué cette tendance de sorte qu'il dispose maintenant de plus de trente Représentants spéciaux et/ou personnels.

Kofi Annan estime en plus que si l'Organisation des Nations Unies veut encore jouer un rôle important dans l'avenir, il faut faire appel à des ONG et à d'autres acteurs de la société civile. À titre d'exemple, il a souligné à plusieurs reprises que la Cour criminelle internationale n'aurait pas vu le jour sans leur soutien. C'est sur ces groupes que Kofi Annan compte explicitement pour faire à partir de l'année prochaine une nouvelle tentative de conceptualiser l'avenir des Nations Unies. Cela explique aussi sa proposition d'organiser en l'an 2000 un 'Forum du Millénaire' parallèlement à un 'Sommet du Millénaire' officiel. Les organisations non gouvernementales et d'autres représentants de la société civile pourront y présenter et débattre de leurs propositions et leurs concepts pour une organisation mondiale renforcée.<sup>13</sup>

L'autonomie diplomatique des Nations Unies ne se limite pas à cela. Au sein de l'Organisation, on remarque aujourd'hui une tendance vers une collaboration d'un type nouveau avec de grandes entreprises privées, également considérées comme des composantes de la société civile. Tandis qu'une collaboration intensifiée avec les ONG offre aux Nations Unies une expertise qui est souvent plus grande que celle des états, les grandes entreprises fournissent de nouveaux moyens financiers, ainsi qu'une capacité de gestion dans les domaines où les gouvernements des états membres se sont retirés pour des raisons idéologiques.<sup>14</sup>

Le geste du géant des médias Ted Turner symbolise ce désir de nouveaux partenariats entre l'ONU et le monde des affaires. En 1997 il a décidé de verser un milliard de dollars (son bénéfice des neuf mois précédents) aux Nations Unies. Turner s'est engagé à persuader également d'autres chefs d'entreprise de collaborer avec l'ONU. Néanmoins, si de telles contributions deviendraient une tendance, certaines délégations nationales craignent l'ampleur du rôle et de l'influence du monde des affaires sur l'essence de l'organisation intergouvernementale. Mais au sein du secrétariat des Nations Unies on estime que ces nouveaux partenariats sont nécessaires en vue de la reconstruction d'un nouvel arrière-ban dans les états membres, surtout aux Etats-Unis.

Enfin, le rôle autonome du F.M.I. et de la Banque Mondiale est connu depuis longtemps. Mais il semble que les organisations internationales fonctionnalistes, dont certaines ont été créées à la fin du dix-neuvième siècle, s'adaptent elles aussi à un espace international dans lequel les états n'occupent plus leurs positions éminentes d'antan. L'Union Internationale des Télécommunications (UIT) est en train de s'adapter à l'évolution rapide de la télécommunication et surtout à la privatisation du secteur. L'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) noue à son tour des relations avec le secteur privé. L'ISO (Organisation internationale de normalisation) constitue quant à elle un modèle pour l'avenir, selon l'avis de certains.<sup>15</sup>

## 2. Le fonctionnement de la diplomatie

### 2.1. Le multilatéralisme est-il devenu privé ?

Certains estiment en effet que l'ISO représente le modèle diplomatique de l'avenir. Il se définit comme un système d'autorégulation effectuée par les acteurs (privés) concernés dans leur domaine spécifique, suite au désengagement de l'état. De cette manière on crée une structure internationale capable de fournir une certaine stabilité et prévisibilité concernant la gestion des biens collectifs du monde, malgré l'absence d'une autorité publique régulatrice.

La confiance en ce genre de gestion mondiale est très forte à l'intérieur du système de l'ONU. Du point de vue des fonctionnaires de l'ONU, la convergence en 1997 entre les projets de réforme de Kofi Annan (les propositions dites Track II de juillet 1997) et l'initiative de Turner a contribué à l'image positive de l'organisation auprès du secteur non-gouvernemental de la société. Il y a quelques années, de grandes entreprises ne se seraient jamais adressées aux Nations Unies parce qu'elles les croyaient non pertinentes. À présent, cette attitude a changé et l'ONU est considérée comme un instrument adéquat pour la gestion mondiale, non comme régulateur, mais comme manager. On est d'ailleurs convaincu que, s'il faut un engagement du monde des affaires dans le domaine social et écologique ainsi qu'en matière de développement à long terme, il serait préférable de ne pas le baser sur une régulation publique contraignante, mais plutôt sur des engagements volontaires de la part du monde des affaires.

Comme les états membres se retirent, la nécessité de nouveaux partenariats s'impose impérativement aux yeux de certains collaborateurs au sein du PNUD, le programme de développement de l'ONU. La diminution systématique de l'aide au développement officielle a amené le PNUD à puiser dans d'autres ressources. Ainsi on aspire à une collaboration étroite avec de grandes entreprises et des caisses de retraite. Celles-ci veulent éviter une nouvelle crise comme en Asie du sud-est (1997-1998) et se montrent prêtes à collaborer avec une organisation comme le PNUD. Elles apportent leur coopération à des programmes de développement aussi bien dans le tiers monde qu'en Europe centrale et de l'Est afin d'en assurer la stabilité. Les gouvernements ne doivent fournir que l'infrastructure minimale et les institutions nécessaires pour pouvoir réaliser cette nouvelle forme de partenariat international entre les organisations non-gouvernementales, le monde financier et économique et les organismes des Nations Unies. Selon ses promoteurs, dans ces domaines les états n'ont plus à jouer de rôle actif.

L'apport de ces nouveaux acteurs, et en premier lieu celui du monde des affaires, est dès lors justifié par quatre phénomènes: (1) la diminution de l'aide au développement publique; (2) l'augmentation des flux financiers privés; (3) le fait que les états se retirent de la régulation de l'économie et (4) par conséquent le besoin d'une implication directe de ces acteurs dans des questions comme la gestion des problèmes mondiaux et le développement durable. Ainsi, certains au sein du système onusien estiment que le multilatéralisme est d'ores et déjà 'privatisé', puisqu'il ne serait plus déterminé par les états et que les entreprises, en collaboration ou non avec des ONG et des organisations internationales opérant d'une manière plus autonome auraient supplanté les états dans la mise sur pied de 'régimes' (l'établissement de normes et de standards) et leur gestion ('autorégulation').

## 2.2. L'évolution du rôle du ministère des Affaires étrangères

Les changements dans l'environnement international ont poussé les états à adapter leur processus décisionnel en matière diplomatique. Cette adaptation est principalement caractérisée par le rôle affaibli du ministère des Affaires étrangères en tant que canal quasi exclusif des relations diplomatiques avec d'autres états.

Il y a tout d'abord un processus qui peut être défini comme 'intérieurisation' ou 'domestication'. Cela veut dire que tous les ministères développent leur propre réseau international et qu'ils agissent de façon autonome sur le plan international, sans aucun lien direct avec ou subordination au ministère des Affaires étrangères. C'est au sein de l'Union européenne que ce processus est de nouveau le plus manifeste.

Il résulte surtout du fait que les domaines européens ne ressortissent plus exclusivement à la politique extérieure ni déjà complètement à la politique intérieure. Sur ce point on peut certainement confirmer la thèse de James Roseneau. C'est-à-dire que le processus décisionnel européen entraîne des conséquences de plus en plus importantes pour la politique intérieure des états membres. Le rôle central du ministère des Affaires étrangères diminue au fur et à mesure que l'autonomie des autres départements augmente. La coopération européenne au sein du troisième pilier par exemple a entraîné un renforcement de l'action internationale et autonome des ministres de l'Intérieur et de la Justice, effaçant quasi complètement tout rôle pour les ministères des Affaires étrangères.

Il en ressort également que le rôle des chefs d'Etat et de gouvernement sur la scène diplomatique est devenu plus important. Comme ils coordonnent les affaires intérieures et comme ces domaines, que ce soit au niveau du contenu ou de l'infrastructure, dépassent de plus en plus les cloisonnements nationaux, ils acquièrent dès lors un rôle plus actif en tant que coordonnateur et arbitre du processus décisionnel international.

Cette évolution a entraîné des conséquences institutionnelles importantes dans le mécanisme décisionnel en matière de politique européenne. Plus précisément, elle a provoqué l'affaiblissement du rôle central du Conseil Affaires Générales, composé des ministres des Affaires étrangères des états membres. Son rôle initial de coordinateur de l'ensemble des politiques européennes est déjà dépassé depuis longtemps. Le rôle amplifié du Conseil européen des chefs d'États et de gouvernement (comme arbitre ultime) et l'autonomie accrue des autres ministres (suite à ladite 'intérieurisation') a fait évoluer le CAG vers un Conseil 'de politique extérieure vis à vis des pays tiers'. C'est pourquoi il s'est formé un vide dans la coordination horizontale entre les activités des divers conseils européens. Cela reflète d'ailleurs la difficulté de coordination européenne à l'intérieur même des états membres.

Afin de combler le besoin pressant de coordination, on a examiné à partir de l'été 1998 diverses propositions, comme par exemple la désignation d'un 'ministre des Affaires européennes' sous l'autorité directe du chef du gouvernement ou la constitution d'un nouveau Conseil Affaires Générales, composé des vice-premiers ministres des états membres. Etant donné que les affaires européennes l'absorbent tellement, l'ancien ministre des Affaires étrangères Erik Derycke a suggéré à cette occasion qu'il vaudrait mieux désigner un secrétaire d'état spécial ou un ministre des Affaires européennes. Cela entraînera inévitablement des conséquences pour le rôle jadis central du ministère des Affaires étrangères.<sup>16</sup> À Londres, à Paris et à Helsinki la coordination européenne ressortit déjà formellement au Premier ministre (partagée ou non avec le chef d'Etat).

Le directeur du centre d'études néerlandais Clingendael, Alfred van Staden, a donc bien raison d'envisager le lieu où la politique européenne sera préparée comme l'épreuve principale de la position future du ministère des Affaires étrangères.<sup>17</sup> Le problème est discuté dans la plupart des pays européens, étant donné que les formules ad hoc d'aujourd'hui ne semblent plus suffire aux besoins de coordination de la politique européenne.

Cette évolution tend à réduire le ministère des Affaires étrangères (du moins au sein de l'Union européenne) à un simple ministère technique que certains autres ministères considèrent dans le meilleur des cas comme un service d'escorte: le ministère des Affaires étrangères met ses services (l'infrastructure internationale) à la disposition d'autres ministères qui développent pour le reste une diplomatie autonome.<sup>18</sup> Cependant, cette évolution s'avère irréversible dans le contexte européen parce que la frontière entre la politique intérieure et extérieure ne cessera de s'estomper.

Finalement, la position affaiblie du ministère des Affaires étrangères se manifeste aussi dans une réduction des budgets et des effectifs. Dans la plupart des états on peut constater une diminution systématique du budget accordé au ministère des Affaires étrangères. Par exemple, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne le budget a été réduit à la moitié en 25 ans, en France il s'agit d'une réduction plus modeste mais continue.<sup>19</sup> En Belgique, le personnel du ministère des Affaires étrangères a diminué d'un tiers dans la même période.

Cette tendance, qui risque d'affaiblir graduellement leur rôle, a été accueillie de diverses manières. On constate que la plupart des ministères des Affaires étrangères occidentales se concentrent de plus en plus sur un rôle de coordinateur. Cela peut se concrétiser de multiples façons. En Grande-Bretagne les diplomates reçoivent une formation spécialisée pour que leur expertise égale celle des ministères techniques. Dans d'autres états, par exemple en France, on essaie de mettre les diplomates à la tête des divisions internationales d'autres ministères. Dans d'autres pays encore on essaie en revanche d'engager des experts appartenant à d'autres ministères, aussi bien dans le département même que dans les ambassades et les représentations étrangères. Ce phénomène est tellement fréquent aux Etats-Unis que moins de trente pour cent du personnel d'outre-mer vient désormais du Département d'Etat. L'ambassadeur américain local joue de plus en plus le rôle d'animateur d'une équipe pluridisciplinaire de techniciens parmi lesquels les diplomates classiques représentent une minorité.<sup>20</sup>

Cette fonction, la plupart des ministères des Affaires étrangères tentent surtout de conserver dans les affaires européennes. En effet, les directions européennes comptent maintenant parmi les plus prestigieuses et importantes au sein des ministères, vu l'importance que revête désormais la dimension européenne dans tous les pays de l'UE.

Une autre forme d'adaptation de la part des ministères des Affaires étrangères consiste en une attention accrue à l'aide individuelle aux compatriotes à l'étranger. Il s'agit là d'une fonction de chancellerie peu valorisée il y a quelques années. Ce rôle, orienté vers la prestation de services (critiqué par certains comme un service de dépannage ennobli), s'est développé entre autres pour justifier - aussi bien auprès des parlementaires qu'auprès de l'opinion publique - la raison d'être du vaste réseau international des ambassades et des consulats.

Une collaboration plus fréquente avec des ONG et parfois leur engagement dans le travail préparatoire (et parfois exécutif) de la politique illustre à son tour l'érosion des droits exclusifs de la diplomatie officielle. De cette façon on essaie en même temps de faire face à la critique que la diplomatie officielle ne serait pas assez représentative. Il est évident que les ONG ont acquis une place visible dans l'élaboration de la décision diplomatique. Mais l'influence réelle de leur opinion varie selon les états et la nature des thèmes en question. En plus la sensibilité politique des chefs de gouvernement vis-à-vis du pouvoir potentiel des ONG dans certains domaines constitue un facteur important qui détermine leur impact politique.

Finalement, en Europe et aux Etats-Unis, la plupart des ministères ont commencé simultanément à prêter plus d'attention aux problèmes de gestion. Le fait qu'une organisation consacre beaucoup de temps à son propre management peut déjà en lui-même indiquer qu'elle est consciente de ne plus être vraiment fonctionnelle. Sur ce point également le Département d'Etat est allé au bout. En adoptant les principes organisateurs du monde des entreprises on croit pouvoir rendre le système diplomatique aussi performant que le secteur privé. Cette importance accordée à la gestion moderne se présente aussi dans d'autres états et reflète d'ailleurs la tendance générale des années quatre-vingts vers l'insertion des mécanismes de marché dans le secteur public.

La diplomatie étatique présente également une autre série de caractéristiques témoignant de son adaptation à un environnement en mutation et qui peuvent entraîner des conséquences importantes à long terme.

Il s'agit en premier lieu du phénomène de la liberté de mouvement du diplomate multilatéral. Dans la mesure où la diplomatie multilatérale se développe, celui-ci acquiert de plus en plus d'autonomie par rapport à sa capitale, puisqu'on le laisse prendre davantage de décisions à caractère apparemment technique. Les instructions émanant de son gouvernement se limitent alors aux grandes orientations politiques et à certains aspects délicats. Cette tendance est très marquée dans le processus décisionnel de l'Union (ainsi par exemple au sein de Coreper-I), certainement dans la période 1987-1992.<sup>21</sup> Les négociations sur l'AMI (Accord multilatéral sur les investissements) illustrent bien comment cette tendance inhérente au multilatéralisme peut dérailler. Engagées par les gouvernements OCDE en mai 1995, ces négociations ont longtemps été menées de façon discrète, conformément à la tradition de

l'OCDE. Les états ont à peine suivi les négociations de sorte que les ministres concernés n'étaient guère conscients des conséquences possibles d'un accord éventuel. La plupart des représentants nationaux n'avaient reçu aucune instruction d'importance de la part de leur gouvernement et ceux qui étaient sensibles aux aspects politiques des négociations représentaient une minorité vis-à-vis des 'technocrates ultralibéraux' de l'OCDE. Ce n'est qu'au moment où des ONG entamaient une campagne contre l'AMI, que ces négociations sont passées du niveau technocrate au niveau politique.<sup>22</sup>

En deuxième lieu on constate le rôle accru dévolu au personnel local. Les ministères des affaires étrangères de divers états ont augmenté récemment leurs effectifs locaux qualifiés, même pour le traitement de certains dossiers confidentiels (section politique). Le 'Auswärtiges Amt' et le 'Foreign Office' sont allés sans doute au bout de ce qu'on pourrait appeler dans une certaine mesure le retour aux 'mercenaires' diplomatiques préwestphaliens. Le personnel local représente également une part relativement importante dans les représentations extérieures de l'Union européenne.<sup>23</sup>

Ces deux dernières tendances pourraient entraîner une réduction du personnel diplomatique en poste à l'étranger, où ils seraient remplacés par des employés locaux. En revanche, ils seront sollicités à renforcer les capacités de gestion du département central dans leur propre pays et à exécuter ce que faisait auparavant l'ambassadeur d'outre-mer.<sup>24</sup>

### **3. Le nouvel agenda diplomatique**

La combinaison de la diplomatie bi- et multilatérale, privée et étatique, ad hoc et permanente, fait que les méthodes diplomatiques en ce moment ont l'aspect d'une toile d'araignée sans fils principaux. Par rapport à la diplomatie westphalienne cela représente un changement certain. Par surcroît, il y a encore un troisième aspect, à savoir l'ordre du jour diplomatique qui lui aussi semble avoir subi une modification importante. Ensemble, ces trois phénomènes semblent confirmer l'impression que l'on assiste à une redéfinition radicale de la diplomatie.

Depuis la fin de la Guerre Froide on a sans doute accordé le plus d'importance aux 'problèmes mondiaux'. À présent cette conscience de la dimension internationale, voire mondiale, de ce qui relevait naguère exclusivement ou principalement de la politique intérieure des états, est largement répandue. Il est d'ailleurs vrai que l'environnement, le trafic de drogues, la criminalité organisée, les droits de l'homme, la migration ou la prolifération des armes de destruction massive sont devenus des sujets dont tout le monde comprend que les conséquences ne se limitent pas à un territoire et que les états individuels ne sont pas capables de les résoudre de leurs propres forces.

Dans la période 'euphorique' qui a suivi la fin de la Guerre Froide, les Nations Unies semblaient devenir le centre de la gestion de ces problèmes transnationaux (Kofi Annan les appelle 'les problèmes sans passeport'). Une succession rapide de conférences mondiales ont eu lieu: sur l'environnement et le développement durable (Rio, 1992), sur les droits de l'homme (Vienne, 1993), sur la population (le Caire, 1994), sur le développement social (Copenhague, 1995), sur la position de la femme (Pékin, 1995). Elles ont formé ensemble le projet d'un ordre du jour ambitieux, dans certains cas appuyé sur des conventions juridiques contraignantes et des réunions de suivi régulières. Ainsi on avait l'impression qu'il y avait une base conceptuelle forte dans la communauté internationale qui permettrait aux Nations Unies et à ses organismes spécialisés de dorénavant jouer un rôle central dans la gestion de cet ordre du jour international, au détriment des états.<sup>25</sup>

### **4. A quel point la 'fragementation' de Rosenau est-elle une notion nouvelle?**

On peut conclure de cette description de la 'nouvelle' diplomatie que le monde est effectivement entré dans une époque toute neuve où les états ne disposent plus du même poids que jadis. Est-ce que cela reflète une nouvelle donne, un nouvel ordre mondial où les états ne représentent plus l'élément-clé ?

Certains auteurs considèrent en effet l'apparition de ces acteurs comme le signe précurseur d'une nouvelle société civile mondiale. Il s'agirait d'un réseau de gestion mondiale à plusieurs couches, sans hiérarchie stricte, qui s'appuie sur l'autorégulation des acteurs concernés, chacun dans son domaine spécifique. Si tel est le cas, on pourrait effectivement parler d'une 'césure de l'histoire' aussi radicale que la transition du Moyen Age au Temps Modernes.<sup>26</sup>

Cette thèse, ainsi que le raisonnement de James Rosenau, provoque néanmoins une réflexion double qui vaut en fait pour l'ensemble de la théorie américaine des relations internationales. Sous l'influence béhavioriste dans les années 50, cette théorie est devenue dans une large mesure positiviste et a-historique. James Rosenau n'en est qu'un exemple typique et extrême à la fois. Par conséquent la plupart des auteurs américains ne sont guère capable de déceler des parallèles historiques. Ainsi ils aboutissent trop rapidement à la conclusion qu'un nouveau phénomène annonce une transformation radicale. Or, à y regarder de plus près, il s'agit le plus souvent que de tendances cycliques.

Ainsi, dans le passé, il a déjà été plusieurs fois question de la mort de l'état. Des auteurs comme Kant, Marx, Norman Angell et le courant transnationaliste dans la théorie des relations internationales dans les années 60 ont prédit chacun à leur tour la fin de l'état en tant qu'acteur déterminatif du système international. Cependant, l'état a toujours su garder sa suprématie malgré les (et grâce aux) adaptations nécessaires. En conséquence, l'apparition d'acteurs non étatiques munis d'un pouvoir et d'une diplomatie a-territoriaux paraît en effet moins révolutionnaire que ne le pensent Rosenau et ses collègues américains. Pour ne prendre qu'un seul exemple, au dix-neuvième siècle déjà, les Rothschild, la célèbre famille de banquiers, constituaient un acteur tellement important qu'ils ne pouvaient pas seulement pousser de petits états comme la Belgique à la guerre ou à la paix, mais encore les grandes puissances comme la Russie et la Turquie. En plus, quatre siècles avant, l'influence des banquiers de la Renaissance sur les relations internationales des jeunes états territoriaux doit avoir égalé celle des Rothschild. Ces banquiers sont venus et s'en sont allés, l'état par contre existe toujours.

Le deuxième problème relatif à bon nombre de théories américaines tient à leur principe, souvent implicite, prétendant qu'il existe une frontière nette entre la politique intérieure et extérieure. Rosenau semble surpris de sa propre découverte soudaine de l'affaiblissement des limites entre la politique intérieure et extérieure.

Bien que l'approche américaine de la décision en politique étrangère, comme celle de Rosenau, se situe dans la zone frontalière entre la politique intérieure et étrangère<sup>27</sup>, elle s'est focalisée principalement sur le développement d'une méthodologie politiquement neutre, conforme à la tradition libérale qui a influencé leur approche scientifique.<sup>28</sup> Cette tradition philosophique dominante aux Etats-Unis, l'absence d'une théorie de l'état et la compréhension défectueuse de la notion de classes sociales à laquelle les universitaires américains sont généralement peu habitués, expliquent que seulement une minorité des universitaires américains ont fait le lien entre la structure sociétale et la politique étrangère.<sup>29</sup> Des universitaires qui ont été actifs dans le milieu politique et diplomatique ont pourtant à maintes reprises constaté que la politique intérieure et étrangère s'entremêlent plus souvent que ne le présumaient leurs collègues qui n'ont jamais franchi ce pas. Ces derniers sont en effet peu habitués à la réalité concrète du processus décisionnel, malgré leur œuvre scientifique dans ce domaine.<sup>30</sup>

La suprématie américaine en matière de la théorie des relations internationales a longtemps caché que le lien étroit entre les caractéristiques d'une société et la politique étrangère d'un état était une évidence en Europe, et certainement en France, où la tendance (positiviste) à 'mathématiser' les sciences humaines (en ce compris les relations internationales) s'était beaucoup moins affirmée.<sup>31</sup> En général la théorie française des relations internationales a envisagé la politique étrangère dans son contexte social et a étudié le rapport entre les objectifs visés par l'état en matière de politique internationale et la structure interne de l'état. Il n'existe aucun acte de politique étrangère, selon Jean-Baptiste Duroselle, qui n'ait un aspect de politique interne: "il (en) ressort (...) que toute théorie des relations internationales implique une étude approfondie de la politique interne."<sup>32</sup> Jacques Freymond a sans doute poussé à bout sa critique des théories américaines des relations internationales quand il

les a décrit comme des constructions irréelles, seulement lues par un petit cercle homogène de théoriciens et complètement inutiles parce qu'elles étaient dépourvues du moindre rapport avec "la réalité vivante des sociétés observées."<sup>33</sup>

La tête de la liste des disputes opposant les états est occupée, d'après Renouvin et Duroselle, par des conflits économiques.[CHECK BRON ? ?] C'est pourquoi ils distinguent un rapport étroit entre l'élite économique d'un pays et la formulation de la politique étrangère. Cependant, on peut évaluer de diverses manières l'intensité de ce lien entre les intérêts économiques et la politique étrangère.<sup>34</sup> Certains auteurs, comme Jean Bouvier et Jacques Freymond, estiment que la politique extérieure et l'économie sont si étroitement imbriquées qu'il est impossible de faire la distinction entre les deux. "Pourquoi ne pas comprendre les intérêts économiques et financiers et les démarches diplomatiques comme deux manifestations, deux traductions, ou deux reflets de ce que l'on pourrait appeler, d'un terme général, la politique des classes dirigeantes?" Dans son analyse de l'impérialisme français et britannique au siècle dernier, Bouvier arrive ainsi à la conclusion: "Ce nous semblerait un artifice extrême de ne pas rattacher la diplomatie de l'impérialisme à la situation même de l'impérialisme: diplomates et hommes d'affaires se sont souvent plu à souligner eux-mêmes les rapports étroits unissant les deux ordres de fait."<sup>35</sup>

Que peut-on conclure alors quant à l'importance des modifications diplomatiques telles que décrites, en tenant compte de ces deux observations ?

En premier lieu, on constate que la diplomatie moderne, née avec l'état moderne au seizième et dix-septième siècles, a déjà subi depuis lors des changements importants. Le passage de la souveraineté du roi à la nation a conduit à une réorganisation de la diplomatie aussi importante que celle à laquelle nous assistons aujourd'hui. En plus, la révolution industrielle, l'évolution technologique et l'impérialisme du 19ième et 20ième siècles, ont provoqué, tout comme aujourd'hui, une interdépendance intensifiée entre les états, ce qui a donné naissance à la diplomatie multilatérale. La mutation actuelle de la diplomatie peut donc aussi être envisagée comme une nouvelle adaptation du système international, qui reste néanmoins principalement contrôlé par les états. À quel point il faut parler d'une redéfinition radicale de la diplomatie dépend donc de la question si l'état joue toujours le rôle central dans le système international ou non.

Cela nous amène immédiatement à la deuxième conclusion. Il est évident que l'état a perdu de son pouvoir pendant les deux décennies précédentes. Cette perte de pouvoir ne relève cependant pas en premier lieu des développements anonymes et politiquement neutres, de type économique ou technologique, mais bien d'une combinaison de décisions de nature politique et idéologique. Ces décisions ont été inspirées par la crise de l'Etat-providence keynésien dans les années soixante-dix et ont été poursuivies activement jusqu'à la première administration de Clinton.<sup>36</sup> En même temps, il y a eu en effet des développements structurels de type économique et technologique, mais celles-ci ne sont pas nouvelles en soi, mais bien cycliques. Néanmoins, la nouvelle accélération de la mondialisation et la transformation structurelle de la structure de production à la fin du vingtième siècle a renforcé la diffusion de la puissance dans le système international. Ce processus a également été renforcé par la disparition des mécanismes stabilisateurs traditionnels de la Guerre froide et de la bipolarité. Le résultat final consistait en environnement international d'apparence chaotique et une image complexe du monde où la désintégration et l'intégration semblaient se produire en même temps.

Ainsi, nous en venons à la 'fragmentation' de Rosenau. Les phénomènes de fragmentation et d'intégration propres au système international actuel sont de tous temps et pas neufs.<sup>37</sup> Il est dès lors plus intéressant de se demander pourquoi la stabilité, la prévisibilité et l'intégration l'emportent parfois sur la fragmentation et le chaos, et vice versa.

Représenté d'une manière schématique, le balancement entre ces deux extrêmes est essentiellement dû à l'évolution normale du système international, dynamique par essence. C'est-à-dire qu'une organisation mondiale stable, comme celle de la bipolarité, réussit à intégrer les différents types de puissance : économique, politique et militaire. Si tel n'est plus le cas et ces 'cercles de puissance' se

séparent, naît alors une période de transition chaotique ou plutôt, une recherche de mécanismes et d'acteurs susceptibles d'assurer une nouvelle stabilité.

Dans la société d'aujourd'hui il n'y a pas d'acteurs qui puissent se substituer à la fonction centrale de l'état. Bien au contraire, on observe des tentatives de revalorisation de l'état dans bon nombre de domaines. Le système international de nos jours reste donc principalement géré par les états, même si ses fonctions ont subi des changements. Mais ce que l'on vit actuellement est une transition de l'organisation bipolaire de l'après-guerre vers une multipolarité nouvelle, où les rapport entre états reste néanmoins déterminants. Le rôle central que continuent à jouer les états peut être illustré dans nombre de domaines.

Au niveau politico-militaire, les guerres entre états avaient l'air d'avoir disparu après la fin de la Guerre froide. Pourtant, la sécurité nationale est de nouveau à l'ordre du jour: la guerre entre l'Ethiopie et l'Erythrée, l'internationalisation de la guerre au Congo, la guerre autour du Cachemire, la tension entre la Chine, le Taiwan et les Etats-Unis, la guerre au Kosovo. Simultanément, la tendance vers l'unilatéralisme a été renforcée dans la plupart des pays, ce qui a mis une fin au mythe que, même en Europe, une forme plus intégrée du processus décisionnel l'emporterait désormais automatiquement sur les réflexes nationaux. La réaction des petits pays du Bénélux, au début du mois d'août 1999, suite à la désignation de George Robertson, le ministre britannique de la défense, à la fonction de secrétaire général de l'OTAN est à interpréter comme une réaction à cette tendance.

Ce mythe mondialiste s'efface également au niveau économique et monétaire. On s'est rendu compte des limites d'un système international basé sur l'autorégulation des acteurs concernés dans les deux domaines où la marginalisation des états était le plus avancée, à savoir l'architecture financière internationale et Internet.

Dans le premier domaine, la difficulté de gérer un régime politique dépourvu de centre décisionnel fort s'illustre bien par les événements en Asie du sud-est. Depuis le débâcle financier de l'Asie du sud-est en 1997-1998, l'intervention politique dans le marché financier n'est plus un tabou. Le fait qu'au début on n'arrivait pas à maîtriser le cycle infernal de dévaluations dans la région a suscité des réflexions sur la nécessité d'une nouvelle architecture pour le système financier international. Même si jusqu'à présent on n'a pas encore réalisé des réformes profondes, on a tout de même redécouvert, suite à cette crise, les mérites de l'intervention keynésienne au niveau macro-économique. Ainsi elle a peut-être préparé la légitimité renouvelée d'une forme d'autorité publique renforcée correspondant à la dimension mondiale des problèmes.

Les tentatives de convertir l'autorégulation de nouveau en régulation publique peuvent être détectées également au niveau d'Internet et constitue d'ailleurs l'enjeu d'un des nouveaux conflits commerciaux transatlantiques. L'administration-Clinton a longtemps essayé de pousser les fournisseurs d'Internet à l'autorégulation afin d'éviter une régulation publique. L'enjeu porte sur la protection de la vie privée des internautes. Pourtant, l'Europe a déjà franchi ce stade. Déjà en avril 1997 le fournisseur allemand CompuServe a été condamné pour la transmission d'images pornographiques et de matériel nazi par le réseau. Ensuite, en octobre 1998, l'Union européenne a donné une directive pour réguler par la loi la protection de la vie personnelle sur Internet.

La régulation publique de la vie économique est une question philosophique remontant aux grandes discussions idéologiques du dix-neuvième siècle, mais dont les implications politiques sont toujours d'actualité. La relation entre l'économique et la régulation publique est caractérisée par son caractère cyclique. C'est-à-dire que la libéralisation et la dérégulation alternaient avec une forte intervention publique dans le domaine économique.<sup>38</sup>

Comme le suggéraient la réaction internationale après la crise en Asie du sud-est et la discussion transatlantique concernant Internet, nous assistons aujourd'hui probablement à la fin véritable de ce qui n'a été pas plus qu'une transition après la fin de la bipolarité et la Guerre froide. Dans cette période de transition, il prédominait sur le plan intellectuel et politique une croyance que la

mondialisation et la société civile créeraient un nouveau monde où la géo-économie et les nouveaux acteurs mondiaux prendraient le relais de la géopolitique et des états territoriaux.

Toutefois, il ne s'agit pas de décrire l'avenir en termes d'histoire se répétant. Il ne s'agit pas d'un retour au passé. Le monde multipolaire de demain ne sera pas une copie de celle du 19<sup>ème</sup> siècle. Vu le caractère structurel, post-territorial des évolutions décrites ci-dessus, un retour au *status quo ante* n'est pas possible. Selon un scénario optimiste, le système multipolaire international de demain pourrait devenir une combinaison d'états revitalisés et de formes de gestion publique mondiale (notamment de nouvelles organisations internationales fonctionnalistes) avec des instruments régionaux (comme l'Union européenne) comme traits d'union.

Quelles sont les conséquences de cette analyse pour l'avenir de la diplomatie? Celui qui a du pouvoir fait de la diplomatie. C'est pourquoi l'analyse du rôle et des fonctions modifiés de la diplomatie doit commencer par l'évaluation de la puissance dans les relations internationales. Callières avait déjà noté en 1716 que la diplomatie est une activité politique par excellence.

Si la thèse selon laquelle nous vivons actuellement la fin d'une simple phase de transition après la Guerre froide s'avère correcte, cela veut dire qu'on a atteint les limites de ce que certains avaient appelé, quelque peu prématurément, la 'dégouvernementalisation' des relations internationales et de la diplomatie.<sup>39</sup>

Le problème principal que relèvent les nouveaux acteurs diplomatiques réside dans le caractère limité et ponctuel de leurs intérêts. En plus le caractère parfois conflictuel de leurs intérêts respectifs pose problème. Cela regarde aussi bien les ONG et les organisations internationales (à quelques exceptions près comme par exemple l'Union européenne et les Nations Unies) que les entreprises. C'est pourquoi on se demande à quel point un système politique (qu'il soit national ou international) peut fonctionner sans un centre de gravité. Susan Strange traduit le même souci en se demandant quelles sont les limites du supportable quant à l'anarchie internationale, en d'autres termes jusqu'à quel point un système international peut-il se passer de règles et où il faut chercher l'autorité (ou le pouvoir légitime) si la tendance actuelle de diffusion du pouvoir continue.<sup>40</sup>

En outre, il faut prendre en considération que tout pouvoir nécessite un certain degré de légitimité si elle se veut durable. Il faut également tenir compte du fait que, dans le débat international, il est souvent question de compromis et de *trade-offs*, où l'on fait des concessions en espérant des concessions dans d'autres secteurs. Les états restent actuellement les seuls acteurs capables de gérer un système international marqué par des intérêts conflictuels et divergents.

Les changements actuels en diplomatie représentent dans cette hypothèse qu'une nouvelle adaptation de la pratique diplomatique, tout comme dans le passé. L'agenda diplomatique et son fonctionnement s'adaptent alors que l'état garde sa fonction d'acteur central. Cela suppose cependant l'infléchissement de la tendance actuelle de négliger la dimension internationale de la politique ainsi qu'une confiance renouvelée dans le multilatéralisme et la coordination internationale afin d'éviter les avatars d'un unilatéralisme généralisé. La légitimité des états, et donc leur souveraineté, ne peut être rétablie que s'ils se montrent capables de développer des arrangements internationaux adéquats pour gérer ce monde en évolution.

(*Studia Diplomatica*, Vol. LII, 1999, nr. 1-2, pp. 121-141)

---

<sup>1</sup> White, B., "Diplomacy", dans: Baylis, J., Smith, S., The globalization of world politics. New York, Oxford University Press, 1997, p. 251

<sup>2</sup> L'exemple a été emprunté à White, o.c., pp. 251. Voir aussi: Polk, W.R., Neighbors and strangers. The fundamentals of foreign affairs. Chicago, University of Chicago Press, 1997, p. 237

<sup>3</sup> Rosenau, J.N., "A transformed observer in a transforming world". Conférence aux Facultés Universitaires de Mons, 26 février 1999

<sup>4</sup> Dans ce qui suit, nous avons intégré les résultats d'une étude sur l'évolution à long terme de la diplomatie,

---

effectuée en 1998 en collaboration avec le ministère belge des affaires étrangères. On en trouvera le rapport détaillé dans ma publication The transformation of diplomacy at the threshold of the new millennium (Leicester, University of Leicester, Centre for the Study of Diplomacy, DSP Discussion Paper, n° 48, 1998). Des données concernant les évolutions récentes du système de l'ONU ont été recueillies dans le cadre de deux séjours d'étude (1998 en 1999) à New York, dont certains résultats sont publiés dans mon De Verenigde Naties tussen irrelevantie en 'global governance' (Gent, Demokritos, 1998, 1)

<sup>5</sup> Vos, Hendrik (1998), Regio's in de Europese Unie. Naar een model om hun identiteit te meten, Gand: Faculté des Sciences Politiques et sociales, thèse de doctorat, année universitaire 1997-1998, pp. 23-24, 51 et 438-440

<sup>6</sup> Kennan, George F., "Diplomacy without diplomats ?", dans: Foreign Affairs, 1997, 76, 5, pp. 211-212

<sup>7</sup> Jordan, A., "EU environmental policy at 25. The politics of multinational governance", dans: Environment, janvier/février 1998, p. 17

<sup>8</sup> De Schoutheete, Ph., Une Europe pour tous, Paris, Odile Jacob, 1997, pp. 38-39

<sup>9</sup> Strange, S., "The erosion of the state", dans: Current History, novembre 1997, p. 368

<sup>10</sup> Voir aussi à ce propos: Langhorne, R., Diplomacy beyond the primacy of the State. Leicester, University of Leicester, Centre for the Study of Diplomacy, DSP Discussion Papers, juillet 1988

<sup>11</sup> De Meyer, R., "NGO's: waakhond of schoothond ?", dans: Samenleving en politiek, 1995, 2, 3

<sup>12</sup> Le ministre britannique des affaires étrangères R. Cook a décidé que les ambassadeurs sont briefés préalablement par Amnesty quand ils partent pour des pays où les droits de l'homme ont une mauvaise réputation.

<sup>13</sup> Documents des Nations Unies A/51/950 (para 86); A/51/950/Add. 7; A/52/850; A/53/948

<sup>14</sup> Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation, Nations Unies, New York, 1998, A/53/1, p. 2

<sup>15</sup> The Transformation of International Governance: the Shell Global Scenarios 1995-2020, Genève, Centre for applied studies in international negotiations (CASIN), le 8-9 mai 1997 [Frans ??]

<sup>16</sup> Interview avec E. Derycke dans: De Standaard, le 6-7 juin 1998

<sup>17</sup> Van Staden, A., "Controverse bij een jubileum", dans: Internationale Spectator, 1998, 52, 3

<sup>18</sup> Voir à ce sujet: Adaptation des Services des Affaires Etrangères à la mondialisation, discours de F. von Nordenskjöld (Auswärtiges Amt) au Colloque de l'ENA sur la réforme de l'Etat, Paris, 25-26 novembre 1997

<sup>19</sup> La part du Département d'État (USA) au budget total a baissé de 2,5 % en 1984 à 1 % en 1997. Celle du FCO (Londres) de 1,55 % en 1975 à 0,36 % à ce jour. Le Quai (Paris) se chargeait en 1984 de 0,97 %, en 1998 encore 0,91 %.

<sup>20</sup> Talbott, S., "Globalization and diplomacy: a practitioner's perspective", dans: Foreign Policy, 1997, 108, p. 78; "Who needs embassies ?", discours de Mary Locke, Conférence 'Foreign Policy for the next Century', Fullbright International Center/University of Maryland, juin 2, 1998; Kennan, p. 206

<sup>21</sup> Beyers, J., "De verhouding tussen politiek en bestuur in het Belgisch Europeleid", dans: Res Publica, 1997, 39, 3, pp. 400 en 408; interviews avec Philippe de Schoutheete dans Knack, 21 oktober 1997 et dans European Voice, 4 december 1997

<sup>22</sup> Interviews avec l'ancien ministre des Finances Philippe Maystadt (qui disposait aussi les postes de l'Économie et du Commerce extérieur) dans Le Soir du 9 et 10 avril 1998.

<sup>23</sup> Début 1998 il y avait 649 fonctionnaires (dont 463 du Niv A) et 1750 employés locaux.

<sup>24</sup> Von Nordenskjöld (1995)

<sup>25</sup> The World Conferences. Developing priorities for the 21st century. Nations Unies, New York, 1997, p. v

<sup>26</sup> La notion de 'césure de l'histoire' est comparable (mais pas tout à fait identique) à celle de 'temps mondial', employée par Laïdi, Z., Un monde privé de sens, Paris, Fayard, 1994 ou à celle de 'tectonic change' dans Elkins, David J., Beyond sovereignty. Territory and political economy in the twenty-first century, Toronto: University of Toronto Press, 1995, pp. 17-18. Je l'ai employé dans une contribution dans: ONU-50. Nous, les peuples .... Bruxelles, Vif Editions, 1995, pp. 97-119

<sup>27</sup> Steinert, M.G., "La décision en matière de politique étrangère. Essai sur l'utilisation de théories", dans: Duroselle, J.-B., Tout empire périra. Théorie des relations internationales. Paris, Armand Colin, 1992, p. 319

<sup>28</sup> Burchill, S., Linklater, A. (red.), Theories of international relations. New York, St. Martin's Press, 1996, p. 21; Russett, B., World Politics. The menu for choice. New York, W.H. Freeman and Co, 1996, p. 165; Goldstein, J., International relations. New York, Harper Collins, 1996, pp. 95-96; Knutsen, T., A history of International Relations theory. An introduction, Manchester/New York, Manchester University Press, 1992, pp. 133-136

<sup>29</sup> Millar, T.B., "On writing about foreign policy", dans: ROSENAU, International politics and foreign policy. A reader in research and theory. New York, Free Press, 1969, p. 172; Hilsman, R., "Policy-making is politics", dans: *ibid.*, pp. 232-238; Gaddis, J.L., "The long peace. Elements of stability in the postwar international system", dans: International Security, Vol. 10, 4, printemps 1986, p. 115

<sup>30</sup> Newsom, D., "Foreign policy and academia", dans: Foreign Policy, 101, hiver 1995-96, p. 59; Putnam, R.D., "Diplomacy and domestic politics", dans: International Organization, Vol. 42, 3, été 1988., p. 433

<sup>31</sup> Merle, M., La politique étrangère. Paris, PUF, 1984, pp. 8-9; Duroselle, o.c., p. 30. Aux États-Unis aussi, ce

---

phénomène a été souligné. Voir p.e.: Halliday, F., "International relations and its discontents", dans: International Affairs, Vol. 71, 4, 1995, pp. 739-740

<sup>32</sup> Duroselle, o.c., pp. 47-48

<sup>33</sup> Freymond, J., "Influence des facteurs internes sur la politique extérieure des Etats", dans: Relations internationales, 1975, 4, pp. 179-184

<sup>34</sup> Duroselle, o.c., p. 130

<sup>35</sup> Bouvier, J., "Les intérêts financiers et la question d'Egypte (1875-1876)", dans: Revue historique, jg. 84, CCXXIV, 1960, pp. 101-104

<sup>36</sup> Une excellente description de ce processus (même si on n'est pas d'accord avec l'axiome de base) se trouve dans: Yergin, D., Stanislaw, J., The commanding heights, New York, Simon & Shuster, 1998. Pour la poursuite sous l'administration-Clinton, voir: International Herald Tribune, le 16 février 1999

<sup>37</sup> Clark, I., Globalization and fragmentation. International relations in the twentieth century. Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 2

<sup>38</sup> Krugman, P., "Cycles of conventional wisdom on economic development", dans: International Affairs, 1995, 71, 4

<sup>39</sup> Dr. Vladimir Petrovsky, chef de l'Office des Nations Unies à Genève, cité dans: DSP-Newsletter, 4, mai 1998, p. 21

<sup>40</sup> Strange, S., "The defective state", dans: Daedalus, printemps 1995, pp. 55-56, pp. 71-72