

Frédéric CHARILLON

PEUT-ON CHOISIR SA LOYAUTE EN POLITIQUE ETRANGERE ?

Quelles sont les conditions auxquelles un Etat peut aujourd'hui tenir ses engagements, honorer ses alliances ? Cette question en amène automatiquement une autre : quelles sont les conditions d'existence d'une communauté internationale cohérente, crédible et stable, dont les membres peuvent se faire confiance ? Si l'on admet ce point de départ, une étude sur le concept de loyauté, son contenu et sa place dans l'exercice de la politique étrangère, fait pleinement sens. Longtemps, en outre, la diplomatie constitua précisément le lieu d'une dialectique entre la loyauté et son contraire : la trahison. Entre l'utopie d'une transparence totale, appelée de ses vœux par le président Wilson dans ses Quatorze Points, et la crainte de l'effet de surprise le plus nuisible (dont les exemples ne manquent pas dans l'histoire, à l'image du pacte germano-soviétique de 1939), la pratique diplomatique fut longtemps considérée comme cet art subtil consistant à savoir distinguer les traités de circonstances et les alliances durables, savoir jauger les partenaires et leur fiabilité. La fin de la guerre froide a contribué à mettre l'accent plus encore sur la loyauté, pour mieux stigmatiser la trahison, au moins dans le discours : traités, négociations diverses ou autres processus de paix constituent de plus en plus autant de pressions exercées sur les politiques étrangères étatiques, les mettant en demeure de respecter des *engagements*. Des notions – certes contestables – telles que "nouvel ordre mondial", "gouvernance", "communauté internationale", en occupant aujourd'hui le devant de la scène discursive, contribuent encore à renforcer un registre qui veut privilégier le droit plutôt que la force, la confiance plutôt que la ruse.

Pourtant, aux yeux d'une approche plus classique des relations internationales en général et de la politique étrangère en particulier, le lien entre loyauté et politique étrangère ne va pas de soi. On connaît l'argument, dérivé de l'approche réaliste : un concept tel que la loyauté, au mieux, n'a pas sa place dans une analyse sérieuse de la politique étrangère, et au pire peut affaiblir ou aveugler celui qui y accorderait trop d'importance. C'est là l'éternel procès fait aux idéaux wilsoniens et à leurs prolongements :¹ raisonner en termes normatifs est inutile et dangereux. L'usage du concept de loyauté, à cet égard, implique une croyance en des vertus humaines sans doute souhaitables, mais ne permet pas de développer une vision lucide du monde tel qu'il est : marqué par la compétition, le rapport de force, la volonté de puissance, le conflit, et ce entre des *Etats*, monstres froids, abstraits et monolithiques, qui demeurent les seuls acteurs d'un monde où les sensibilités humaines pèsent peu. Il faut donc, pour une analyse sérieuse, considérer ce qui *est* plutôt que ce qui *doit être*. Le *sein* plutôt que le *sollen*. En l'occurrence : les intérêts nationaux plutôt que les idéaux ou même les convictions, fussent-elles fondées sur la confiance.² Peu importe que deux chefs d'Etat s'apprécient humainement si leurs intérêts nationaux divergent. Peu importe, à l'inverse, qu'ils se détestent si leur partenariat stratégique s'impose comme une donnée incontournable. L'intérêt national, en d'autres termes, ne s'accommode pas d'attachements humains.

¹ Voir E.H. Carr, *The Twenty Year Crisis, 1919-39*, Harper and Row, New York, 1939.

² Pour une illustration sur le primat de l'intérêt national dans l'analyse de la politique étrangère, voir notamment H. Kissinger, *Diplomacy*, Simon and Schuster, New York, 1994.

Quelle position adopter alors ? L'analyse de la politique étrangère sous l'angle de loyauté fait-elle sens ? Cette notion est-elle inhérente à toute relation diplomatique, ou au contraire aux antipodes de l'état de nature qui caractériserait les relations internationales ? La réponse à cette question dépend naturellement d'un travail de définition préalable : que peut signifier la loyauté dès lors que l'on parle de politique étrangère ? Il faut, à cet égard, sortir des définitions simplistes : la loyauté n'est nécessairement réductible ni à un attachement à des idéaux, ni à une obsession normative. Loyauté de la part de qui ? Loyauté vis-à-vis de quoi ? Approché sous l'angle de la politique étrangère, ce concept de loyauté renvoie en fait de moins en moins à un comportement volontariste et vertueux, et de plus en plus à l'acceptation de contraintes. En un mot : on choisit de moins en moins, aujourd'hui, ses loyautés en politique étrangère.

I- La loyauté en politique étrangère : de l'attachement à l'engagement

Il nous faut d'abord revenir sur la relation complexe qui peut lier d'une part un concept appartenant au registre de l'affectif, et de l'autre une politique publique perçue le plus souvent comme étant aux antipodes de ce registre, caractérisée plutôt par le calcul, l'intérêt, le cynisme. Plus qu'à l'*attachement* véritable – notion sans doute trop sentimentale pour la "grande politique"... - c'est plutôt à l'*engagement* que peut renvoyer le concept de loyauté.

Loyauté de qui ? Loyauté vis-à-vis de quoi ?

L'émotion, le registre de l'affectif – certains auteurs l'ont déjà regretté – sont généralement sous-estimés par l'analyse politique en général.³ Nous pourrions ajouter : par l'analyse de la politique étrangère en particulier. Il faut en effet remonter aux travaux de l'approche psycho-cognitive⁴ pour en trouver une trace dans l'analyse scientifique, sous un angle par ailleurs très particulier et qui n'apporte pas véritablement de réponse à la question posée ici. Les témoignages privés (comme les mémoires d'anciens ministres, conseillers, ambassadeurs, ou autres *verbatim*), les enquêtes journalistiques, aiment, à l'inverse, restituer des contextes affectifs, auxquels la notion de loyauté, lorsqu'elle est employée, se réduit souvent. De tels matériaux ne sont pas totalement sans intérêt. On y trouve ainsi la confirmation, d'abord, que les relations entre les Etats peuvent être affectées par un élément incernable scientifiquement mais que le sens commun perçoit, qui n'est pas du ressort du pur calcul rationnel, mais qui peut tout changer. Au Moyen-Orient, la mort de l'israélien Itzak Rabin, puis son remplacement par Benyamin Netanyahou en 1996, ont gelé le processus de paix. En Europe, au lendemain de la réunification allemande, comme le note Hubert Védrine,⁵

³ Voir Ph. Braud, *L'émotion en politique*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996.

⁴ Voir R. Jervis, *The Logic of Images in International Relations*, Princeton University Press, Princeton, 1970, ainsi que *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton (NJ.), 1976. Ou encore les travaux d'Alexander George, de John Steinbruner ou de Margaret Hermann.

⁵ H. Védrine, *Les mondes de François Mitterrand. A l'Élysée 1981-1995*, Fayard, Paris, 1996. Voir notamment le chapitre XIII, "De la chute du Mur au traité de Maastricht", pp. 423 et sqq.

seule l'intense complicité, l'amitié même, entre le Président français et le Chancelier Kohl, permirent de dédramatiser les tensions entre Paris et Bonn, qui commençaient à s'accumuler sur nombre de dossiers de la frontière Oder-Neisse à l'intégration européenne. Que se serait-il alors passé, s'interroge l'actuel ministre des Affaires Etrangères, si les deux chefs de l'exécutif n'avaient pas été aussi proches ? Plus loin de nous dans le temps, l'estime que le Général de Gaulle portait au Président Kennedy ou au Chancelier Adenauer avait donné lieu à une qualité des relations bilatérales, qui disparut avec ces derniers. Nous n'en sommes pas encore, loin s'en faut, à une définition opérationnelle de la loyauté. Mais déjà à un lien de confiance maintenu entre deux chefs d'Etat, de nature à améliorer les relations de leurs pays respectifs, au-delà des tensions que les événements internationaux peuvent les amener à traverser. Rien de très "falsifiable" scientifiquement, là encore, mais une même question, un même doute, qui taraude l'esprit de l'observateur, à propos de la relation Kennedy-Khrouchtchev à Cuba ou de la confiance entre Kohl et Gorbatchev après le 9 novembre 1989 : "que serait-il passé si... ?".

A travers les témoignages des décideurs, on observe, au-delà des relations personnelles de longue date, que la susceptibilité n'est pas absente non plus de relations interétatiques, au nom du respect de certaines convenances, comme autant de petites attentions que l'on aurait tôt fait de juger misérables à l'ombre de la "grande politique". Les diplomates qui ont approché certaines grandes négociations, les conseillers qui les ont préparées, témoignent d'une sensibilité des Affaires Etrangères à certaines règles qui mêlent respect, tradition, ou encore transparence. Interrogé par ses proches sur la reprise unilatérale des essais nucléaires par la France en 1995, le président américain Bill Clinton estimait ainsi qu'il ne s'agissait pas d'un affront, "puisque'il avait été prévenu" directement par le chefs d'Etat français. A l'inverse, une imbrication de malentendus peut survenir, ayant pour fondement le même type de susceptibilité, à l'image de l'isolement diplomatique du ministre français des Affaires Etrangères, Hervé de Charrette, lors de sa mission dans la crise libanaise de l'automne 1996 : l'Ambassadeur américain en Israël, Martin Indyk, comme le Secrétaire d'Etat Warren Christopher, trouvaient sa mission cavalière, tandis que la ministre italienne des Affaires Etrangères, Susanna Agnelli, qui exerçait alors la présidence de l'Union Européenne, vexée de ne pas avoir été consultée, ne lui a pas fourni l'appui de l'Europe. Le premier exemple peut préfigurer ce qui pourrait s'appeler loyauté, et le second, son contraire. Futilité, pourra-t-on rétorquer, en arguant que ce type de querelles de préséance ne change pas le cours de l'Histoire. La loyauté pourrait alors au mieux épicer la confrontation des intérêts nationaux, sans jamais en changer le cours. Mais on se souvient également du président Hosni Mubarak s'estimant trahi par Saddam Hussein au moment de l'invasion du Koweït en août 1990,⁶ ce qui selon plusieurs observateurs à l'époque aurait définitivement décidé le chef de l'Etat égyptien à soutenir la coalition internationale, apportant ainsi à cette dernière une déterminante caution arabe.

⁶ Selon le président Mubarak, qui a tenté de servir de médiateur dans la crise pétrolière qui sévissait entre Bagdad et les monarchies du Golfe, Saddam Hussein lui avait promis que les gesticulations militaires de l'armée irakienne à la frontière n'étaient que dissuasion, mais qu'aucune agression réelle n'aurait lieu. Quelques jours plus tard les blindés irakiens passaient la frontière et commettaient la première agression interétatique de l'après guerre froide.

La loyauté en politique étrangère serait-elle donc une affaire de liens de confiance entre hommes d'Etat ? L'attachement, en quelque sorte, d'un haut décideur à la parole donnée par un autre, ou au respect que celui-ci peut lui témoigner ? L'affaire serait trop simple. En premier lieu parce qu'il peut s'agir d'une loyauté vis-à-vis d'autre chose qu'une relation personnelle. Plutôt que synonyme de susceptibilité, la loyauté prendrait alors la forme d'une fidélité à ce qui est perçu comme une véritable tradition de politique étrangère. Le 19 mars 1974, le ministre britannique des Affaires Etrangères déclarait que si la Grande-Bretagne devait jamais cesser de soutenir les Etats-Unis ou s'éloigner de la "relation spéciale" entretenue avec eux, il s'agirait là d'un "manquement grave à une loyauté forgée par l'histoire du XX^e siècle, [manquement] qui pourrait être interprété comme une insulte à l'égard de plusieurs générations de soldats américains".⁷ Plus de vingt ans après, le 8 avril 1996 au Caire, c'est cette fois le président français qui invoquait l'Histoire, la fidélité à une relation, pour justifier des orientations de politique étrangère :

*La politique arabe de la France doit être une dimension essentielle de sa politique étrangère. Je souhaite lui donner un élan nouveau, dans la fidélité aux orientations voulues par son initiateur, le Général de Gaulle. "Tout nous commande", disait-il dès 1958, "de reparaître au Caire, à Damas, à Amman et dans toutes les capitales de la région, comme nous sommes restés à Beyrouth : en amis et en coopérants". Cette vision continue de guider la politique de la France. Une politique qui repose sur quelques grands principes, inspirés par la qualité particulière de la relation que Français et Arabes ont nouée de longue date.*⁸

On peut naturellement soupçonner, derrière de tels propos, un enrobage propre à toute visite officielle, et qui pousse le visiteur à des propos excessifs, soit pour flatter son hôte,⁹ soit pour blâmer ses ennemis supposés.¹⁰ Pour autant, le poids de certaines traditions, la difficulté qu'il y a à s'en détacher, fait l'objet depuis plusieurs années d'études fort intéressantes, qui convoquent soit l'histoire, soit la sociologie appliquée aux relations internationales.¹¹ Nous découvrons alors progressivement la dimension contraignante que peut comporter cette notion de loyauté pour les décideurs de politique étrangère. Peut-on, compte tenu d'une certaine loyauté vis-à-vis de traditions ou d'idéaux, changer d'orientation ? Peut-on sortir de certains cadres ? De certaines traditions ? De certaines croyances ? La question se pose parce que les plus hauts décideurs eux-mêmes sont empreints de ces schémas, que l'on pourra parfois

⁷ Fred Halliday, "International relations and its discontent", papier pour l'atelier "Political studies workshop on British political science", Maison Française d'Oxford, 5-6 octobre 1989.

⁸ Jacques Chirac, discours à l'Université du Caire, 8 avril 1996.

⁹ Le même Jacques Chirac, au XVIII^e sommet franco-britannique de 1995 à Londres, ne pouvait pas même "imaginer une seule situation dans laquelle la France et la Grande-Bretagne ne feraient pas partie du même camp"...

¹⁰ Ainsi Lionel Jospin, lors d'un voyage en Israël, le 24 février 2000, déclarant devant ses hôtes n'avoir jamais eu aucune sympathie pour les mouvements ni les partis arabes...

¹¹ Voir notamment J. Goldstein, R.O. Keohane (eds), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993. Ou encore V.H. Hudson (ed), *Culture and Foreign Policy*, Boulder (Co.), Rienner, 1997.

qualifier de mythes.¹² Mais plus encore, ces décideurs perçoivent un environnement exerçant une pression de par son attachement à certaines constantes. Il s'agit alors d'une loyauté vis-à-vis de *soi-même*, ou du moins est-elle perçue comme telle, qui peut donner lieu à un *output* contraire à ce que commande la rationalité, ou l'optimum géopolitique. A cet égard, l'exploration du concept de rôle peut ajouter à la compréhension du problème,¹³ dans la mesure où il s'agit bien de tenir un certain rôle sur la scène internationale : le rôle du plus proche allié des Etats-Unis pour la Grande-Bretagne, le rôle de l'allié le plus indépendant pour la France, etc.

Il ressort de ces jeux de miroir des attentes, des exigences même, vis-à-vis des autres mais aussi vis-à-vis de soi-même, en termes de loyauté. Vis-à-vis des autres, comme on l'a déjà vu. Des "relations spéciales", des vieilles ententes, créent ainsi des exigences. Lorsque Margaret Thatcher écrit dans ses mémoires, à propos du soutien immédiat que lui a apporté le président français de l'époque, François Mitterrand : "Seul un président français pouvait comprendre que la tâche de l'Empire continuait",¹⁴ on invoque la plus logique des loyautés. Lorsqu'à l'inverse le même François Mitterrand, contre l'avis de ses alliés américains et britanniques, offre une porte de sortie à Saddam Hussein pendant la crise du Golfe, lors d'un discours à la tribune des Nations Unies le 24 Septembre 1990,¹⁵ ces derniers crient à la duplicité. Vis-à-vis de soi-même, la loyauté constitue aussi une contrainte : "peut-on se permettre de...". Peut-on se permettre d'engager des liens de coopération substantiels avec l'Algérie, alors que l'opinion publique n'est peut-être pas prête à suivre ?¹⁶ Peut-on engager le débat sur le retour de la France dans certaines structures de l'OTAN, comme le fit Jacques Chirac en 1995, sans renier une ligne directrice imposée par le général de Gaulle en 1966 puis devenue relativement consensuelle ?¹⁷ Peut-on, lorsqu'on est responsable de la politique étrangère du Pakistan, transiger sur l'affaire du Cachemire sans se renier soi-même ?¹⁸

Un autre doute survient, légitimement, à ce stade : la loyauté n'est-elle pas, finalement, qu'un alibi, qu'un instrument manipulé par les décideurs pour justifier certaines politiques ?

¹² Voir C. Buffet, B. Heuser (eds), *Haunted by History. Myth in International Relations*, Bergham Books, Londres, 1998.

¹³ Voir notamment S. Walker (ed), *Rôle Theory and Foreign policy Analysis*, Duke University Press, Durham (NC), 87. Ou Lisbeth Aggestam, University of Stockholm, Sweden. "Identity and Role Conceptions in Foreign Policy", papier pour le colloque ECPR, Vienne, septembre 1998.

¹⁴ M. Thatcher, *The Downing Street Years*, Harper and collins, Londres, 1993.

¹⁵ François Mitterrand suggérait à l'Irak d'annoncer simplement son *intention* de retirer ses troupes (et non d'entamer immédiatement le retrait, comme l'exigeaient les Etats-Unis et la Grande-Bretagne), pour que "tout redevienne possible".

¹⁶ La question était posée par Hubert Védrine, alors conseiller de François Mitterrand, lors d'un entretien avec l'auteur, en 1991. Voir F. Charillon, "Politique étrangère et opinion : la France face à la montée de l'islamisme au Maghreb", mémoire de DEA, IEP de Paris, 1991, sous la direction de B. Badie.

¹⁷ Voir F. Charillon, "France and NATO : Atlanticism as the pursuit of Europe by other means ?", *RUSI Journal*, Londres, décembre 1996, pp. 45-49.

¹⁸ Voir A. Blom, "Les modèles d'Allison appliqués à un 'Etat à voix multiples' : le Pakistan et la crise de Kargil", *Cultures et Conflits*, "Rationalités et relations internationales (2)", n°37, 2000.

Les Etats-Unis, aujourd'hui, ont peu de scrupules à s'autoriser à eux-mêmes ce qu'ils voudraient interdire à d'autres, au nom d'un attachement à certaines valeurs, comme le libre échange ou la démocratie libérale. Les confrontations entre Washington et l'Union Européenne sur les lois Helms-Burton et d'Amato-Kennedy en constituaient de bonnes illustrations,¹⁹ à l'heure où les entreprises américaines n'hésitaient pas à maintenir le contact avec Téhéran ou Tripoli. De la même manière, les intransigeances européennes vis-à-vis de l'Autriche – au non de la loyauté vis-à-vis des droits de l'homme – au moment où les quinze restaient particulièrement discrets sur l'attitude russe en Tchétchénie, relativisent fortement aussi la portée opérationnelle de la loyauté à des valeurs... Il ne s'agit pas non plus d'oublier que dans l'histoire, nombreux sont les liens diplomatiques que l'on a pu qualifier parfois de loyautés, et qui ne tenaient en fait qu'à des obligations imposées par des rapports de force : le concept de "finlandisation" permettait de résumer cela, ou l'exemple de l' "attachement" du Canada pour les Etats-Unis l'illustre encore.

Mais nous en arrivons alors à une autre considération : la loyauté n'est pas seulement celle que l'on accepte de respecter tant qu'elle ne va pas à l'encontre de certains intérêts nationaux.²⁰ Elle n'est pas non plus d'ordre seulement informel, sentimental, en un mot, de l'ordre de l'*attachement*. Elle implique autre chose, plus contractuel, moins arbitraire, et que nous appellerons *engagement*.

"The importance of being earnest"

Ce que nous qualifions d'*attachements* ici, et qui ont été illustrés par les exemples mentionnés ci-dessus, ce sont des obligations qui semblent "aller de soi" et "venir de soi". Au contraire, des *engagements* peuvent placer des acteurs devant des situations conflictuelles, caractérisées par la contrainte, et qui font l'objet de textes. Sans pour autant conclure au triomphe du droit international – loin s'en faut – ni, encore moins, à une juridicisation accrue de la politique mondiale, il semble que les développements récents des relations internationales renforcent cette acception de la notion de loyauté. D'où "l'importance d'être constant", pour reprendre le titre d'Oscar Wilde.

Cette idée de constante se retrouve d'abord dans les différentes interprétations que l'on a pu aborder de la notion de loyauté, dans les liens précédentes : constance de manière à ne pas surprendre désagréablement ses interlocuteurs habituels, ses alliés traditionnels, son opinion publique,²¹ les différentes composantes de sa bureaucratie,²² ou certains de ses

¹⁹ Toutes deux votées aux Etats-Unis, ces lois prétendaient, pour la première, sanctionner les firmes, sans distinction d'origine ou de nationalité, investissant à Cuba, et pour la seconde, visait de la même manière les investissements pétroliers en Libye et en Iran.

²⁰ Dont la définition reste par ailleurs bien incertaine, puisqu'il revient aux décideurs de la formuler.

²¹ Voir S. Cohen (ed), *L'Opinion, l'Humanitaire et la guerre*, La Documentation Française, Paris, 1996.

²² Voir par exemple I.M. Destler, *Presidents, Bureaucrats and Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1974. Ou M. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Brooking Institute, Washington D.C., 1974.

ministres, à l'image de eux qui démissionnent, en Israël pour protester contre la tournure prise par le processus de paix avec les Palestiniens, ou en France par refus de ce qu'ils perçoivent comme un alignement sur les Etats-Unis. La loyauté ne signifie plus alors le choix ponctuel qui consiste à être d'accord avec l'autre – celui vis-à-vis duquel on veut être loyal – mais plutôt l'ancrage d'une ligne de conduite diplomatique dans les limites de ce que l'on peut en attendre, compte tenu de l'expérience passée. En s'opposant à Washington sur certains points, Paris ne fait pas preuve pour autant de manque de loyauté, si des prises de positions précédentes, voire certains signaux envoyés de chancellerie à chancellerie, permettent d'éviter qu'il y ait effet de surprise. Que la France critique la position américaine vis-à-vis du maintien des sanctions à l'encontre de l'Irak n'est pas pour provoquer la stupeur outre Atlantique : "Amis, alliés, pas alignés", prévient-t-on au quai d'Orsay...²³. En d'autres termes, ce que l'Amérique accepte de la France, elle ne l'accepterait peut-être pas de la Grande-Bretagne... Dans plusieurs de ses travaux, Alfred Grosser avait également montré que la décision française de quitter le commandement intégré de l'OTAN en 1966 avait surtout inquiété les Alliés... parce qu'ils craignaient que la RFA en fasse autant.²⁴ Le même constat s'applique alors dans bien des parties du monde : ce qu'Israël accepte comme peu surprenant de la part de la Syrie, elle ne l'accepterait pas de la part de la Jordanie. Ou, pour en revenir à la France, on se souvient de la réaction de plusieurs capitales arabes au moment de la participation de l'armée française à la coalition menée par les Etats-Unis lors de la guerre du Golfe : "ce n'est pas surprenant de la part de la Grande-Bretagne, mais on attendait plus de compréhension de la part de la France".

Deux traits peuvent être mentionnés, à ce stade, relativement à la signification possible du concept de loyauté dans l'analyse de la politique étrangère. En premier lieu, elle apparaît comme un concept tout *relatif*, puisqu'il dépend d'une certaine expérience qui s'inscrit dans la durée, et de la perception d'un rôle. La loyauté de chaque acteur, à ce titre, s'arrête là où la stupeur des autres commence. Cette stupeur peut être sincère ("vous auriez dû nous prévenir"), ou feinte pour des raisons stratégiques afin de stigmatiser l'interlocuteur ("pas vous, pas ça !"). Ensuite, et logiquement, elle apparaît comme intensément dépendante d'une *interaction* entre acteurs, et non comme le résultat d'un seul choix individuel. D'où le rapprochement avec l'idée d'*engagement*, plutôt que d'*attachement*. Mais une autre observation s'impose encore, pour prendre acte cette fois des évolutions plus récentes de la scène mondiale. Pendant longtemps en effet – sur une période que nous pourrions, par commodité, qualifier d'époque de la "diplomatie classique"²⁵ – cette loyauté-engagement relevait encore d'un choix. On pouvait en effet choisir d'honorer ses engagements (c'était même, aux yeux de beaucoup, la définition même de la loyauté) ou au contraire jouer la carte du coup de théâtre, du retournement d'alliance, de l'attaque surprise. On pouvait opter pour la transparence ou à l'inverse pour la diplomatie secrète. De ce fait la loyauté était un *instrument* précieux aux diplomates, dont l'existence même suffisait à ouvrir des marges de manœuvre : l'évoquer ou ne pas l'évoquer, l'invoquer ou ne pas l'invoquer, s'en réclamer ou non, la bafouer ou pas...

²³ H. Védrine, *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, Fayard, Paris, 2000.

²⁴ Voir A. Grosser, *Affaires Extérieures, La Politique de la France 1944-1989*, Flammarion, Paris, 1989.

²⁵ Voir K. Hamilton, *The Practice of Diplomacy*, Londres, Routledge, 1995.

Cette époque n'est plus. Dans le monde de l'après guerre froide, on ne choisit pas d'être loyal. Mais on doit, de plus en plus, accepter de hiérarchiser ses loyautés.

*

II- L'engagement obligé, ou la loyauté comme contrainte

Au moins trois phénomènes se trouvent à l'origine de cette évolution : l'essor du multilatéralisme, le renforcement de certaines intégrations régionales, la prise en charge de la scène internationale par une puissance dominante. Combinées, ces trois tendances agissent comme autant de contraintes sur les politiques étrangères, qui changent radicalement le sens, la portée, l'utilisation possible du concept de loyauté.

L'imposition de loyautés multilatérales au détriment de loyautés bilatérales anciennes

Le caractère de plus en plus multilatéral de l'exercice de la politique étrangère n'est plus à démontrer, même si son impact sur les processus décisionnels reste à clarifier.²⁶ C'est aujourd'hui dans des enceintes multilatérales que se mesure la capacité d'une diplomatie à imposer ses choix au cours d'une négociation. Les Nations Unies constituent l'une des premières d'entre elles bien sûr, mais un autre de lieu de décision du même type, qui s'impose de façon croissante depuis le début des années 90 est sans conteste le G7, devenu G8 avec la présence de la Russie. A titre d'exemple, on peut signaler la place que prend le récit de ces sommets sous la présidence Mitterrand, dans l'ouvrage de Hubert Védrine consacré à la période 1981-1995.²⁷ Les institutions monétaires telles que le FMI ou la Banque Mondiale jouent encore un rôle primordial. Il s'agit de développer, dans ces enceintes, les moyens de constituer les coalitions d'intérêts nécessaires à la défense de ses positions. La diplomatie multilatérale est donc devenue incontournable. Que change-t-elle à l'appréhension possible du concept de loyauté ?

En premier lieu, le multilatéralisme lui-même peut faire *l'objet* de la loyauté : loyauté à une communauté internationale que l'on veut voir incarnée dans ces "cénacles", d'autant plus qu'on y tiendra une position de force ; loyauté à un principe de sécurité collective sans cesse réinventé... et défaillant ; loyauté à ce que l'on présente parfois comme un mode de

²⁶ Voir par exemple M-Ch. Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999. En particulier le chapitre 7, pp. 247-296.

²⁷ H. Védrine, *Les mondes de François Mitterrand. A l'Elysée 1981-1995*, op. cit.

"gouvernance"²⁸ légitime. L'intervention du Premier ministre français Lionel Jospin, lors de la Conférence des Ambassadeurs tenue à Paris le 29 août 1997 illustre ce point :²⁹

"Notre diplomatie bilatérale sera d'autant plus efficace qu'elle sera relayée par des mécanismes multilatéraux renforcés. Fidèle à son histoire et à ses engagements, la France doit défendre résolument, avec ses partenaires européens, la légitimité et les moyens de l'Organisation des Nations unies, garante de la légalité internationale et responsable, au travers du Conseil de sécurité, de la paix et de la sécurité internationales"

Ensuite, le multilatéralisme bride à de nombreux égards les possibilités de faillir à certains types de loyauté, dans la mesure où il rend impossible toute diplomatie secrète, toute stratégie du "coup de théâtre" à grande échelle. Un tel revirement, de la part d'un pays qui annoncerait une position dans la préparation de négociations multilatérales (commerciales ou autres), nuirait gravement à la légitimité de cet Etat. On mesure à cet égard à quel point la multilatéralisation de la diplomatie, à travers des enceintes telles que le G7, les Nations Unies, mais surtout les processus d'intégration régionale dont il sera question ci-dessous, change la problématique de la loyauté du point de vue de la politique étrangère. Il serait une erreur, toutefois, de considérer qu'elle la rend caduque. La question se pose toujours, mais différemment, et sous la forme d'un nouveau type de choix à opérer. Il ne s'agit plus, en effet, de choisir entre "être loyal" ou ne pas l'être, mais plutôt de choisir entre plusieurs loyautés. Il s'agit d'abord de choisir entre ses solidarités bilatérales et ses engagements multilatéraux. Entre un *attachement* à des relations marquées souvent du sceau de l'histoire, et le principe d'un engagement multilatéral, dont le caractère imposé n'échappe à personne. C'est souvent ce dernier principe qui prévaut et à ce titre, il s'agit d'une loyauté obligée, qui agit comme contrainte.

Les relations franco-africaines illustrent ce point. En esquisant en 1993, lors d'une réunion des ministres des Finances de la zone franc en Afrique, ce qui allait devenir la "doctrine Abidjan", Edouard Balladur a appliqué ce changement de sens de la loyauté aux relations franco-africaines. En conditionnant l'aide française à l'Afrique au respect par les Africains de leurs accords avec le FMI, et en rappelant que Paris ne pouvait, au mieux, qu'être le deuxième interlocuteur de l'Afrique sur ces questions après les autorités internationales compétentes, il a clairement signalé que désormais, la France donnait une priorité non plus à

²⁸ Avec toutes les précautions d'emploi qui s'imposent pour l'utilisation de ce concept dont Marie-Claude Smouts a montré les limites : M-C. Smouts, "Du bon usage de la gouvernance en relations internationales", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, numéro spécial, mars 1998, n°155, p. 85-94.

²⁹ Depuis 1993 les Ambassadeurs de France sont réunis chaque année à Paris, où ils peuvent entendre les discours de "cadre" prononcés sur la politique étrangère de la France par le Président de la République, son Premier ministre, le ministre des Affaires Etrangères, ainsi que les ministres ou secrétaires d'Etat chargé de la Coopération et des Affaires Européennes.

ses liens bilatéraux traditionnels, mais à son rôle au sein de processus multilatéraux.³⁰ En un mot, quelque soit *l'attachement* français à l'Afrique, il n'était plus question de s'écarter de *l'engagement* de la France dans les processus multilatéraux. Maintenir ses loyautés bilatérales à contre courant des tendances multilatérales peut s'avérer coûteux – c'est le cas de la France décidant de soutenir jusqu'au bout le Maréchal Mobutu au Zaïre en 1996-97 – ou bien se révéler impossible – c'est la tentation de l'Elysée, rapidement balayée, d'intervenir militairement en Côte d'Ivoire, pour repousser le coup d'Etat et soutenir Henry Konan Bédié en 1999. Les mêmes remarques pourraient être faites à propos des loyautés dites "orthodoxes" de la part de Moscou vis-à-vis de la Serbie, dans les récents conflits balkaniques.

Ce dernier exemple (avec bien d'autres il est vrai) a par ailleurs une autre vertu : celle de nous montrer que nous assistons bien à une tendance profonde, à savoir le remplacement des loyautés-attachement bilatérales par des loyautés-engagements multilatérales. Et non à de simples changement de *nature*, qui pourrait par exemple s'opérer entre d'anciennes loyautés *politiques* et de nouvelles loyautés religieuses, ethniques, culturelles ou autres. La mention à une telle hypothèse, on s'en doute, fait référence au débat suscité par les travaux récents de Samuel Huntington sur le "clash des civilisations". Pour de nombreuses raisons qu'il ne nous appartient pas de développer ici, cette hypothèse paraît irrecevable à bien des égards, et nous préférons suivre un Olivier Roy lorsque celui-ci nous montrait, voici déjà plusieurs années avec son ouvrage *L'échec de l'islam politique*, qu'il est erroné de parler de politique étrangère "islamique", et, partant, de réelle et tangible solidarité, loyauté, du même type. Il ne nous semble pas plus y avoir aujourd'hui, de loyauté "culturelle" qui serait africaine (voir les tensions entre voisins dans l'Afrique des Grands Lacs...), sud-américaine (le cas du Venezuela d'Hugo Chavez est édifiant, tout comme les différences de sensibilité entre le Brésil et l'Argentine), ou asiatique.³¹

Nous assistons, en revanche, à l'émergence de nouvelles structures, qui vont contribuer à une autre évolution de la signification du concept de loyauté en matière de politique étrangère : il s'agit des structures *imposées* par les processus d'intégration régionale.

La dilution des "messages de loyauté" comme conséquence de la régionalisation

L'autre paramètre qui pousse à un effacement des "loyautés – attachement" au profit des "loyautés – engagement", est en effet l'approfondissement des processus d'intégration régionale. Sans qu'il soit nécessaire de revenir ici à l'analyse de l'intégration régionale en

³⁰ Voir E. Balladur, "Une solidarité exigeante", *Le Monde*, 23 septembre 1993. Voir aussi, sur cette "doctrine Balladur", M-Ch. Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999, pp. 359 et sqq.

³¹ Pour une autre contestation d'une hypothétique transformation des conflits ou solidarités politiques en conflits ou solidarités ethno-culturels, voir l'introduction de Dario Battistella, dans D. Battistella, *Guerres et conflits dans l'après guerre froide, Problèmes politiques et sociaux*, n°799-800, 20 mars 1996, La Documentation Française, Paris.

général,³² il nous semble être possible d'avancer qu'un glissement s'opère en trois temps. Dans un premier temps en effet, une modification réelle du processus décisionnel de la politique étrangère a lieu dans le sens d'une régionalisation, c'est-à-dire d'une montée en puissance de centres de décision liés à la coopération entre partenaires. Dans un second temps, il apparaît que cette mutation ne se limite pas à l'organisation purement formelle du processus décisionnel, mais touche le *discours* de politique étrangère. Outre le fait que de nouveaux types de documents apparaissent et qu'un nombre d'acteurs plus nombreux contribue à leur élaboration, le contenu des positions nationales se modifie. On observe alors une inflexion du discours, un glissement des priorités définies par ce discours, dans le sens d'une régionalisation des enjeux et d'une multiplication des thèmes évoqués, laquelle reflète des préoccupations propres à des instances européennes (la Commission par exemple) davantage qu'aux ministères nationaux des Affaires Étrangères. Enfin, ce sont les conditions et les principes mêmes de la politique étrangère qui se trouvent ainsi modifiés en profondeur par l'inscription de celle-ci dans un contexte régional. Ces transformations entraînent elles-mêmes une mutation radicale de la notion même de loyauté en politique étrangère.

C'est naturellement l'exemple européen, de loin le plus avancé dans ce domaine, qu'il est pertinent de choisir pour illustrer notre propos. En Europe, la poursuite de l'objectif d'une politique étrangère et de sécurité commune impliquant l'harmonisation des actions extérieures des pays membres et la définition d'intérêts communs à ceux-ci, ne permet plus à chaque participant d'exprimer aussi nettement qu'avant ses loyautés de politique étrangère. Depuis la signature, le 7 février 1992, du traité de Maastricht comportant un titre relatif à une "politique étrangère et de sécurité commune" (PESC) européenne,³³ cette dernière est appelée à fournir un cadre de réflexion, d'analyse et d'action aux quinze États membres de l'Union Européenne, avec des contraintes explicites, appelées à se renforcer à mesure que progresse l'intégration. Par exemple :

"Les États membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union [...] ils s'abstiennent de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales,³⁴ [...] et veillent à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes"³⁵

Dès lors que les actions et positions communes sont définies en commun et font l'objet de tractations, il s'ensuit un glissement vers des "plus petits dénominateurs communs" qui rassemblent les partenaires, ou bien l'émergence de nouveaux types de priorités, plus

³² Sur l'exemple européen au moins, on pourra consulter, pour un récapitulatif des diverses approches ou hypothèses, B. Rosamond, *Theories of European Intergration*, MacMillan, coll. "The European Union Series", Basingstoke, 2000.

³³ Titre V du traité de Maastricht, "Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune". Voir notamment les articles J.1. à J.4.

³⁴ Article J.1. al.4 du traité de Maastricht, *ibid*, p. 208.

³⁵ Article J.2. al.2 du traité de Maastricht, *ibid*, p. 209.

régionales que bilatérales. Ainsi, le remplacement progressif, dans la rhétorique française, de l'expression "politique arabe de la France" au profit du concept, plus souple et moins directement politique de "partenariat euro-méditerranéen". La possibilité de choisir des loyautés, *a fortiori* bilatérales, en ressort naturellement affaiblie, à partir du moment où des structures imposent à la fois des interdépendances par l'échange, et la formulation de politiques communes, qu'il s'agisse directement de la politique étrangère, ou d'autres politiques publiques qui immanquablement vont conditionner cette dernière, comme les politiques commerciales extérieures. On peut ainsi estimer que le couple franco-allemand, qui résulte d'abord d'un choix de la part des deux pays après la Seconde Guerre mondiale de constituer ensemble le cœur d'un nouvel ensemble européen pacifique, n'est plus un choix aujourd'hui, mais un engagement auquel il est difficile de se soustraire. L'évolution observable entre les premiers mois du gouvernement Schröder en 1998 et le recentrage vers une relation plus traditionnelle, dans les mois suivants, semble l'attester.

Ailleurs, si la question ne se pose pas encore avec la même acuité, l'harmonisation des politiques publiques n'en insuffle pas moins la même tendance. Dans le MERCOSUR, et dans la perspective de nouveaux rapports à venir avec l'ALENA voisin, les tensions jadis incontournables entre le Brésil et l'Argentine doivent s'estomper, et avec elles certaines "loyautés". La politique étrangère brésilienne, souvent défiante à l'égard des Etats-Unis ou à l'inverse celle de l'Argentine, plus suiviste, sont identiquement appelées à se recentrer vers une attitude commune plus intermédiaire. De la même manière, les nouvelles loyautés-engagement régionales ont tendance à remplacer des loyautés bilatérales plus lointaines, souvent associées d'ailleurs à des causes qui n'existent presque plus, comme le dans le cas du Mouvement des Non Alignés. Pour l'Europe, les engagements se situent aujourd'hui de plus en plus vers "l'étranger proche" (pour reprendre une terminaison propre à feu la politique étrangère soviétique), c'est-à-dire en Europe de l'Est et en Méditerranée, et de moins en moins vers les pays ACP.

Ces deux tendances – multilatéralisation et régionalisation – se déroulent dans un cadre global dont il est difficile de nier qu'il est aujourd'hui largement dominé par la puissance américaine. Ce qui là non plus n'est pas exempt de conséquence pour la question ne nous abordons ici.

Les "conversions" de loyauté imposées par l'hégémon

"Dans ce monde libéral et global, il y a aujourd'hui une seule grande puissance : les Etats-Unis d'Amérique. [...] Les Etats-Unis bénéficient en effet d'atouts dont aucune autre puissance, pas plus l'Europe qu'une autre, ne dispose encore : [...] Additionnés le Pentagone, Boeing, Coca-Cola, Microsoft, Hollywood, CNN, Internet, la langue anglaise, cette situation est quasiment sans précédent. Ce doit être un élément de notre réflexion [...]"³⁶

³⁶ Hubert Védrine, Conférence des Ambassadeurs, Paris, 28 août 1997.

analysait l'actuel ministre français des Affaires Etrangères, Hubert Védrine, en 1997. Cette domination impose des types de loyauté nouveaux (ou en empêchent certains autres) à au moins quatre égards.

En premier lieu, l' "hyper-puissance" américaine – pour reprendre les termes du même Hubert Védrine - se veut aujourd'hui le promoteur et le garant d'un certain nombre de processus de paix, auxquels il devient difficile, pour les principaux concernés, de ne pas souscrire. Ainsi, pour ceux des Etats arabes impliqués dans le processus de paix de Moyen-Orient, la loyauté-engagement vis-à-vis du processus de paix remplace-t-elle la loyauté-attachement à l'égard de la "nation arabe", dont la mention dans la rhétorique officielle est en voie de disparition. Aux loyautés bilatérales anciennes, formulées en termes d'amis et d'ennemis, se substitue une loyauté transversale non plus en fonction de quelconques appartenances culturelles ou religieuses, mais bien en fonction du soutien ou non au processus tel qu'il fut repris en main par Washington depuis le début des années 90. On trouve même, dans le traité de paix israélo-jordanien de 1994, mention de l'expression mutuelle de "la loyauté des deux pays l'un envers l'autre dans leur lutte commune contre les extrémismes de chacun d'entre eux", c'est-à-dire notamment les groupes qui, d'un côté comme de l'autre du Jourdain, refusent ce processus. La guerre du Golfe, avec la coalition menée par les même Etats-Unis en 1990-91, avait déjà imposé à l'Egypte, au Maroc ou à la Syrie une "loyauté" vis-à-vis d'une communauté internationale proclamée en même temps que le "nouvel ordre mondial", plutôt qu'une loyauté arabe vis-à-vis de l'Irak. La puissante Amérique impose donc jusqu'à des changements de loyauté aux Etats impliqués par ces processus, et dont l'acceptation conditionne l'intégration dans "l'ordre mondial", ou la réception d'aides financières.

Au-delà des seuls processus de paix, Washington impose également ses "partenariats stratégiques", ainsi qu'un prix élevé à son soutien. Israël vient, à l'été 2000, d'en faire les frais, à qui les Etats-Unis ont imposé de renoncer à une vente d'armes à la Chine. Principal soutien militaire de l'Etat hébreu, l'Amérique, en pleine négociation israélo-palestinienne, démontre qu'elle est en mesure de formuler la politique extérieure de ses protégés. Les liens militaires entre Israël et la Chine, quel que soit leur caractère souvent discret voire opaque, ne sont pas récents. On peut même parler, à cet égard, de coopération en bonne intelligence entre les deux pays, qui avait fini par prendre les contours d'une certaine... loyauté réciproque. Y renoncer affaiblit nécessairement la crédibilité de celui qui y consent. Cette pression exercée par les Etats-Unis sur des "amis" pour qu'ils renoncent à des liens ou à leur bienveillance à l'égard de ceux qui n'ont pas l'heur de plaire à l'hyper-puissance, devient de plus en plus fréquente. On la retrouve en Amérique Centrale autour de la question des relations avec Cuba, en Amérique andine sur le dossier de la lutte contre la production de drogue, en Asie Centrale autour d'enjeux pétroliers, etc.

Cas plus particulier, la liste de "*Rogue states*" – d'Etats dits renégats – dressée par la première puissance mondiale constitue en soi un troisième type de frein au maintien de certaines loyautés. Les relations avec l'Irak, la Corée du Nord, l'Iran, Cuba, la Serbie, de façon plus ambiguë la Libye, ou – de moins en moins - la Syrie, deviennent difficiles à assumer. Nous avons déjà évoqué les lois Helms – Burton et d'Amato-Kennedy, qui prétendaient

obliger les entrepreneurs étrangers à observer la quarantaine imposée à La Havanne, Tripoli et Téhéran. Mais plus globalement, toute relation maintenu avec l'une des têtes mises à prix à Washington résonne comme un défi. Il faut être téméraire ou bien Hugo Chavez (ou encore les organisateurs du projet "Un avion pour l'Irak"), pour atterrir aujourd'hui à Bagdad.³⁷ Initialement réduite à quelques cibles privilégiées, la liste aurait tendance à s'allonger (il devient mal vu, par exemple, d'apporter son soutien à Alberto Fujimori).

Beaucoup plus largement, la conversion à l'idéologie libérale constitue le quatrième point notable. Comme l'avait analysé J. Galtung dans un article à la fois irrévérencieux et fort pertinent,³⁸ les Etats-Unis imposent aux puissances inférieures, c'est-à-dire à tout le monde, une conversion à la démocratie libérale qui prend les formes d'incantations quasi-religieuses.³⁹ Conversion à des transitions politiques et économiques plus ou moins douloureuses, encouragées et suivies par des organismes tels que le FMI ou la Banque Mondiale, et qui mettent à mal un grand nombre de loyautés. L'obligation de se plier à des injonctions extérieures, à des méthodes qui n'ont pas fait l'objet de concertations internes, à des dépendances multilatérales qui constituent autant de freins à d'autres partenariats, renforce l'engagement sous contrainte au détriment des politiques publiques librement définies. Incursion de l'international dans la politique interne, définition d'un cadre des engagements permis en dehors desquels rien n'est possible : la politique ne s'exerce plus que sous tutelle, et l'on voit à quel point la question des loyautés dépasse le seul cadre de l'affectif...

Conclusion

La Loyauté, non seulement ne se résume pas à l'attachement, mais s'éloigne aujourd'hui de cette interprétation possible. D'abord parce que, comme on l'a vu, elle renvoie à un certain nombre de contraintes internes, comme autant de loyautés vis-à-vis de soi-même. Mais surtout, et de plus en plus, parce que le nouveau contexte international impose des loyautés multilatérales qu'il s'agit de hiérarchiser et qui agissent comme autant de contraintes.

Ces glissements multiples du concepts de loyauté ne sont naturellement pas neutres, et impliquent la redéfinition d'autres concepts. Avec la restriction du choix des loyautés, c'est

³⁷ Organisé par les "Amitiés franco-irakiennes", Enfants du monde-droits de l'homme, Codéveloppement tiers-monde et la Coordination internationale pour la levée de l'embargo, le projet "Un avion pour l'Irak" vise à briser l'embargo sur les vols passagers que subit l'Irak, alors qu'aucune résolution des Nations unies ne les interdit formellement. Des personnalités françaises très diverses soutiennent ce projet (trois Prix Nobel de la paix, Tun Channareth, Mairead Maguire et Adolpho-Esquivel, mais aussi Robert Badinter, Claude Cheysson, six sénateurs et dix-neuf députés (nationaux ou européens), Dalil Boubakeur, recteur de la Mosquée de Paris, l'Abbé Pierre...). La question, à l'heure où nous rédigeons ce papier, est de savoir si Air France, en tant que compagnie nationale, va accepter de fournir l'avion en question.

³⁸ J. Galtung, "The U.S. Foreign Policy as manifest theology", in J. Chay (ed.), *Culture and International Relations*, Praeger, New York, 1990.

³⁹ J. Galtung, à vrai dire, n'est pas le seul à avoir porté ce type de critique. A Varsovie le 26 juin 2000, lors d'une conférence sur la transition démocratique, le ministre des Affaires Etrangères Hubert Védrine, s'en prit aux "Occidentaux" qui pensent "que la démocratie est une religion et qu'il suffit de convertir les gens".

notamment la problématique de la souveraineté qui ressurgit. En matière de politique étrangère, on ne choisit pas, ou de moins en moins, ses cartes dans l'environnement international, rappelait Hubert Védrine dans son ouvrage : ⁴⁰ "non seulement [les décideurs] ne peuvent pas faire autrement, mais ils ne *doivent* pas faire autrement", estimait-il. Mais tout dépend, naturellement, du rang que l'on occupe sur la scène mondiale, et les Etats ne sont pas égaux devant la loyauté en politique étrangère. "Le fort a les loyautés qu'il veut, le faible a les loyautés qu'il doit", pourrait-on dire en modifiant quelque peu le dialogue mélien de Thucydide. Tout comme certaines identités,⁴¹ il y a aujourd'hui des loyautés difficiles...

⁴⁰ H. Védrine, *Les mondes de François Mitterrand. A l'Elysée 1981-1995*, op. cit., p. 502 et 581.

⁴¹ Voir A. Grosser, *Les identités difficiles*, Presses de Sciences Po, Paris, 1996.