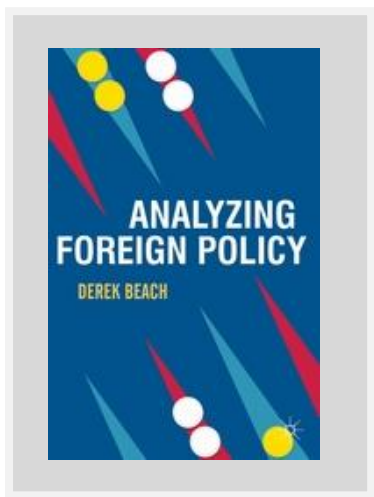


« Analyzing foreign policy »



« Analyzing foreign policy »

Ouvrage de Derek BEACH,

Palgrave MacMillan, New York, 2012, 280p.

Parmi les nombreux nouveaux ouvrages de politique étrangère qui sont publiés chaque année, l'intérêt de l'ouvrage de Derek Beach, maître de conférences à l'Université Aarhus (Danemark) est qu'il offre une vision relativement exhaustive des approches et théories existantes aussi bien dans l'analyse de la politique étrangère que, plus généralement, dans les Relations internationales appliquées à ce type d'objet. L'ouvrage de Beach est un manuel et en cela l'auteur n'a pas pour ambition de proposer un nouveau cadre théorique pour l'analyse de la politique étrangère. Au contraire, il s'agit d'offrir au lecteur une introduction à l'étude de la politique étrangère par la réalisation d'une synthèse de l'ensemble de la littérature existante sur l'analyse de l'action extérieure de l'Etat. Dans une moindre mesure, l'auteur présente également une série de méthodes de recherche pour l'étude des politiques étrangères.

Pour l'auteur, l'analyse de la politique étrangère (PE) se différencie de l'étude des Relations internationales par son objet d'étude plus restreint, mais non par les approches théoriques utilisées (p.5). Autrement dit, l'analyse de la politique étrangère doit être vue comme un sous-ensemble des Relations internationales. L'objectif de l'ouvrage est alors de présenter différentes approches théoriques des Relations internationales *et* de l'analyse des politiques étrangères *stricto sensu*, servant à expliquer les sources de l'action étatique extérieure. Beach définit la politique étrangère comme, à la fois, les tendances comportementales générales et les actions particulières d'un Etat ou autre acteur collectif, actions qui sont dirigées vers d'autres acteurs collectifs au sein du système international (p.3). La politique étrangère comprend une variété de modes d'actions, allant du discours à l'action armée en passant par l'aide au développement.

L'ouvrage débute par une présentation des principaux cadre théoriques d'analyse de la PE, revenant d'abord sur les trois grands courants des Relations internationales (réalisme, libéralisme et constructivisme)



et s'intéressant ensuite aux « théories de la prise de décision », qu'il associe directement aux théories de la politique étrangère (p.25). Selon Beach, l'analyse de la politique étrangère doit tenir compte à la fois de l'impact du système international sur les Etats, des déterminants domestiques et des processus de prise de décisions.

Beach distingue les principes et apports de chacune des approches selon trois temps de l'action extérieure des Etats : le temps qui précède à la décision de politique étrangère (« ce que veulent les Etats »), celui de la prise de décision, et enfin l'action concrète (« ce que font les Etats »). Cette dernière partie de la réflexion se concentre sur trois domaines de la politique étrangère : la sécurité, la diplomatie, et l'économie.

De manière logique étant donné l'objectif de l'ouvrage, l'auteur fait un usage extensif de la littérature existante en Relations internationales et en politique étrangère (une littérature très majoritairement anglo-saxonne). Pour chaque chapitre, Beach présente ce qu'il considère comme le fondement de chaque théorie, mais souligne également leurs limites et explique les débats et les évolutions successives de la littérature. Toutefois, l'auteur ne prend pas de positionnement spécifique dans le paysage théorique qu'il présente. Au fil de l'ouvrage, les propos de l'auteur sont illustrés par des exemples, des tableaux et des schémas, la plupart du temps tirés d'ouvrages tiers. Ces exemples permettent de comprendre comment les théories peuvent être mises en pratiques pour étudier des cas concrets de décisions de politique étrangère.

La première partie de l'ouvrage (« *What states want* ») présente la substance des trois grands courants des Relations internationales pour ce qui est des facteurs systémiques et domestiques influençant les objectifs extérieurs des Etats. Il ressort de cette partie deux conclusions générales sur l'apport des théories des Relations internationales pour la compréhension des politiques extérieures. D'abord, cette partie met en lumière le fait que les théories réalistes sont plus à même d'expliquer le comportement extérieur des Etats dans les domaines liés à la sécurité, alors que les théories libérales sont plus à même d'expliquer leurs comportements dans d'autres domaines, notamment économique. Ensuite, bien que l'approche réaliste néoclassique tienne compte des facteurs domestiques, les « théories » libérales et constructivistes (bien qu'on admettra que l'on peut difficilement parler de théorie constructiviste) sont plus riches lorsqu'il s'agit d'identifier les facteurs domestiques de l'action extérieure : institutions, médias et opinion et groupes d'intérêts chez les libéraux ; structures sociales et identités chez les constructivistes.

La deuxième partie de l'ouvrage (« *Decision-making* ») est construite, elle, autour des théories plus spécifiques de la prise de décision, qui caractérisent l'analyse des politiques étrangères¹. En d'autres termes, Beach présente les théories des Relations internationales comme expliquant le « pourquoi » de l'action de l'Etat, et les théories de la prise de décision comme permettant de comprendre le « comment » c'est-à-dire, dans une situation donnée, le choix de telle action plutôt qu'une autre. L'auteur passe en revue trois théories de la décision : la théorie poly-heuristique, la théorie des perspectives et la théorie de la pensée de groupe. Il s'intéresse ensuite aux institutions et organisations qui composent l'Etat, revenant notamment sur l'ouvrage de Graham Allison et les paradigmes organisationnel et de la politique gouvernementale. En filigrane de cette deuxième partie, l'auteur revient de manière utile sur le débat entre

¹ On peut d'ailleurs regretter que, comme la plupart des auteurs dans ce domaine, Beach s'intéresse à la prise de décision et non à sa mise en œuvre, qu'il juge « moins importante » que la prise de décision elle-même (p.140).



les paradigmes rationalistes et cognitivistes de la théorie de la décision, qui, comme en Relations internationales, forme la principale ligne de fracture entre les différentes approches.

La troisième et dernière partie de l'ouvrage (« *What states do* ») se compose de chapitres consacrés à différents domaines de l'action extérieure : politique de sécurité, diplomatie et politique économique étrangère. L'auteur présente les principales théories des Relations internationales appliquées aux conflits, à la négociation et au commerce. Les éléments plus intéressants de cette partie de l'ouvrage, toutefois, sont les deux derniers chapitres – qui ne semblent d'ailleurs pas tout à fait s'intégrer aux trois premiers que nous venons de mentionner. Dans le chapitre 9, l'auteur s'interroge sur la transformation des politiques étrangères dans le contexte post-guerre froide caractérisé par la mondialisation, de « nouvelles » menaces, et la poursuite des intégrations régionales. Il s'insère ainsi dans le débat sur l'avènement de l'Etat postmoderne, notamment en Europe. L'auteur conclut notamment que les Etats européens, du fait de l'intégration, ne définissent plus leurs « intérêts nationaux » de la même manière et ne mènent plus de politique étrangère « autonome » (pp.211-212). Nous reviendrons plus loin sur la question de la centralité de l'Etat dans la politique étrangère telle que présentée par Beach, mais avant cela, mentionnons le dernier chapitre de l'ouvrage, qui s'attache à présenter des « stratégies de recherche » et méthodes pour les étudiants des Relations internationales. Beach propose, à partir d'une littérature existante, des méthodes pour formuler une question de recherche, choisir la bonne stratégie de recherche (inductive ou déductive) et la bonne méthode (qualitative ou quantitative), et élaborer des hypothèses. Ce chapitre est utile en cela qu'il offre des perspectives d'opérationnalisation des concepts et théories qu'il présente au long de l'ouvrage.

Sans prendre position ni offrir d'apport théorique nouveau, cet ouvrage a l'avantage de présenter une multitude d'auteurs, de concepts et de méthodes existantes pour l'étude de la politique étrangère. L'intérêt de cette tentative d'objectivité et d'exhaustivité est de présenter la richesse du paysage théorique de l'analyse des PE, et d'offrir une vision contrastée et critique de chacune des approches. Un premier inconvénient, d'abord, tient au fait que le plan de l'ouvrage entraîne un certain nombre de répétitions, puisque les arguments de chacune des principales théories sont répétés en plusieurs endroits. En revanche, étant donné le recours à des ensembles de théories distincts, on a du mal à identifier une continuité entre les trois temps de la politique étrangère (définition des objectifs et intérêts, processus décisionnel, action). Enfin, le risque de l'exercice de catalogage peut être de donner au lecteur l'impression d'une part, que « tout y est » et, d'autre part, que l'étudiant des Relations internationales peut « piocher » parmi la multitude d'écrits existants. Or, on peut identifier quelques limites dans le tableau que brosse Beach de l'analyse de la politique étrangère.

Ainsi, l'auteur se concentre sur les acteurs étatiques, même s'il interroge leur prévalence dans le chapitre 9 (« *A transformation of state foreign policy-making ?* »). Or, on voit poindre depuis le début des années 1990, des études portant sur les « politiques étrangères » d'autres acteurs : des acteurs privés ; des acteurs infra-étatiques, tels que les villes (voir par exemple ...) ; et des acteurs supra-étatiques tels que l'Union Européenne. L'auteur admet une possible transformation des stratégies étatiques extérieures dans le contexte international post-Guerre froide et, à l'échelle régionale, de l'intégration européenne. Toutefois, la structuration de l'ouvrage autour de la décision et de l'action des « Etats » semble contredire sa propre affirmation, selon laquelle, d'une part, il existe une multitude d'approches de l'Etat comme acteur non



unitaire et, d'autre part, l'Etat n'est pas le seul « acteur collectif » intervenant en « politique étrangère » (cf. sa définition citée en page 1). De la même manière, on peut souligner que la première partie de l'ouvrage (« ce que veulent les Etats ») présente, toujours selon des théories existantes, les sources domestiques et structurelles (internationales) qui déterminent l'objectif de l'action, mais l'auteur ne traite pas des sources transnationales de l'action extérieure. Or les acteurs transnationaux peuvent soit représenter des menaces qui influencent les besoins sécuritaires et donc les objectifs extérieurs des Etats (crime organisé, terrorisme), soit, comme on l'a souligné et comme l'a analysé en détail Frédéric Charillon², être eux-mêmes des acteurs de la « politique étrangère » (par exemple, les firmes, les groupes religieux, les réseaux d'organisations non-gouvernementales).

La référence à l'ouvrage de Frédéric Charillon nous permet de mettre en lumière une autre limite de l'ouvrage de Beach, qui n'est cependant par imputable directement à l'auteur : il s'agit du fait que les auteurs cités au fil du livre sont en très large majorité anglo-saxons, ou pour certains d'Europe du nord. Cela tient à la langue de travail et de rédaction de l'auteur, l'anglais, langue dans laquelle les auteurs français sont, aujourd'hui encore, peu représentés.

En conclusion cet ouvrage constitue une bonne introduction pour qui veut explorer le vaste et riche paysage théorique et méthodologique de l'analyse des politiques étrangères. Il s'adresse avant tout à des étudiants ou chercheurs débutants. L'ouvrage présente l'avantage de compiler de manière efficace un très grand nombre d'apports théoriques, de concepts, et d'exemples de mises en application, mais sans, néanmoins, pouvoir prétendre à une réelle exhaustivité.

Alice Pannier

Doctorante associée à l'IRSEM

² Frédéric Charillon, *La politique étrangère à l'épreuve du transnational : une étude des diplomaties française et britannique dans la guerre du Golfe*, Paris, L'Harmattan, 1999.

