

L'opinion à la conquête de l'international

L'OPINION PUBLIQUE S'INVITE DANS L'ARÈNE des gladiateurs de Hobbes. La vie internationale ressemble de moins en moins à ce club fermé au débat public, où seuls les princes, les diplomates et les militaires avaient droit de cité. Il serait certes dangereux de parler de rupture brutale : les courants d'opinion qui se révélaient au moment des Accords de Munich, en 1938, ont aujourd'hui des allures d'image d'Épinal ; bien plus tôt, l'essor des nationalismes présentait, dès le 19^e siècle, tous les symptômes d'un militantisme actif qui mobilisait les individus et les groupes sociaux en faveur d'une réorganisation de la carte du monde et faisait pression sur les gouvernements. Pourtant la mondialisation a profondément transformé les données du sujet : on n'a pas été assez attentif aux effets bouleversants de la technologie moderne de communication sur le jeu international. En évoluant, celle-ci a modifié en profondeur les données essentielles des relations inter-étatiques. La communication immédiate donne désormais aux individus une capacité d'action directe sur la scène internationale, sans maîtrise possible de la part du pouvoir politique, sans que les frontières n'y puissent grand chose, sans que les territoires ne parviennent à maintenir la marque *distincte* de leur compétence¹.

1. Malcom Waters, *Globalization*, Londres, Routledge, 1995 ; James N. Rosenau, *Distant Proximities*, Princeton, Princeton University Press, 2003.

Une telle révolution est fondamentale, puisqu'elle s'attaque à l'identité même de l'acteur international. Celui-ci désormais se banalise : il était jadis, de droit et même de fait, limité aux institutions étatiques, car celles-ci n'étaient pas entravées par la distance qui même leur servait de ressource ; elles contrôlaient l'essentiel de l'information, ainsi que les flux et les échanges. Aujourd'hui, tout le monde peut communiquer avec tout le monde et retire de cette libéralisation du marché de la communication un fort surplus d'information, donc d'autonomie de pensée et d'action, et dès lors d'implication dans l'international, qui n'est plus « affaires étrangères », mais de plus en plus affaires de tous... Aussi de tels bouleversements atteignent – doublement – l'opinion publique : en favorisant un essor significatif de l'opinion publique *sur* l'international (OPSI) insérant celle-ci dans les mécanismes mêmes du jeu international, et en créant ainsi une véritable opinion publique internationale (OPI). Sujet observant et sujet agissant, l'opinion publique devient un intrus significatif dans ce monde de monstres froids. Ces derniers sont condamnés à s'en accommoder et, tour à tour, à ruser, manipuler, mais aussi suivre, plier parfois, et souvent à composer. Règle admise sur le plan national, à mesure que se constituait, dès le 18^e siècle, un espace public de débat, la pratique qui se confirme sur le plan international effraye et désoriente encore. On la nie en considérant simultanément qu'elle n'est pas nouvelle, mais qu'elle n'a aucune portée réelle ; on la contient, en la réduisant à un simple univers de manipulation ; on s'en émeut lorsqu'on constate les turbulences qui se manifestent en décembre 1999 lors du sommet de l'OMC à Seattle, comme si la fonction de contestation avait un sens beaucoup plus dramatique dès lors qu'elle s'exerce à l'encontre d'institutions internationales. En bref, ce manque de maturité dans la prise en compte de l'OPI et de l'OPSI pourrait étonner, s'il n'énonçait en fait une rupture dans les paradigmes. Il souffre aussi de beaucoup d'incertitudes et de contradictions. Il aboutit pourtant, sans contestation possible, à un nouvel ordre international.

Naissance complexe

L'idée déjà n'est pas nouvelle. Dès le 19^e siècle apparaissait la conviction que la diplomatie des monstres froids pouvait être tempérée par la pression des sociétés civiles. On ne parlait pas encore d'opinion publique, mais on songeait déjà à ce qui la précédait : le

regard porté par les acteurs sociaux, la mise sous surveillance des stratégies d'État, le poids des mobilisations intérieures. L'hypothèse développée par Jürgen Habermas ne pouvait pas rester indéfiniment à l'intérieur des seules frontières d'État² : les enjeux nationaux croisèrent très vite ceux qui étaient liés à la politique internationale. Parce qu'il était bourgeois, parce qu'il était dominé par le mouvement des nationalités, parce qu'il vit la naissance de l'Internationale Socialiste, le 19^e siècle fut bien sûr, pour de multiples raisons, celui qui marqua l'amorce d'un tel croisement.

James Mill eut tôt fait de relever que le sentiment moral permettrait de compenser l'injustice des nations, consacrant peut-être l'éveil d'une vision pré-humanitaire des relations internationales, desserrant ainsi le carcan du choix rationnel. Richard Cobden en appelait aux mouvements sociaux pour garantir la paix, associant ainsi libre-échangeisme et pacifisme, essor des flux transnationaux et mise en tutelle des diplomaties d'États, développement du commerce et éveil des sociétés à l'international. La *British Peace Society* revendiquait le droit de pratiquer « une indiscrétion arrogante », suggérant qu'en sortant la diplomatie du secret et en la livrant au débat public, on l'obligeait quelque peu à la paix³...

Au chapitre de l'international, l'opinion publique trouve ainsi sa source dans l'idée même de débat, dans l'hypothèse habermasienne de publicité. Avant même qu'elle ne soit effective, elle est réclamée, même suscitée, organisée et convoquée, pour casser le secret d'État dont est censé venir tout le mal. Sans encore parler des vertus de la démocratie, on pressent celles du jeu social comme endiguement de la puissance ou peut être déjà comme contre-pouvoir... Nul ne s'étonnera que, dans cette quête, l'œuvre du président Woodrow Wilson marquât une étape décisive : l'un de ses Quatorze points réclamait la publicité des Traités et la remise en cause des secrets d'État. La Société des Nations devait favoriser la naissance d'une opinion publique mondiale, tandis que son œuvre de paix devait tenir à ses vertus de transparence⁴. La conjoncture pourtant figeait une telle posture dans l'idéalisme : ce nouveau courant des

2. Jürgen Habermas, *L'Espace public*, Paris, Payot, 1975.

3. William C. Olson et Arthur J. R. Groom, *International Relations Then and Now*, Harper Collins, Londres, 1991, p. 28 et suiv.

4. On peut se référer à l'œuvre de Zimmern, premier dépositaire du courant wilsonien, Alfred Eckhard Zimmern, *The League of Nations and the Rule of Law, 1918-1935*, Londres, Mac Millan, 1936.

relations internationales était durablement associé à l'idée même d'opinion publique comme pour la marginaliser, voire la discréditer dans sa pertinence. Le fonctionnalisme révélait sa faiblesse : le besoin de débat masquait mal son irréalisme au moment où la diplomatie classique reprenait du service et où la puissance était flattée par l'émergence des totalitarismes...

Pourtant, un sillon était tracé : tant dans l'environnement académique que politique de Woodrow Wilson, s'imposait l'idée que l'opinion publique rendrait, en s'affirmant, la guerre plus difficile et que les lois internationales seraient plus efficaces et performantes si elles bénéficiaient d'une compréhension, voire d'une appropriation populaire⁵. On est aux sources mêmes de l'idée de paix positive, tandis que s'esquisse déjà le procès de la manipulation des gouvernés par les gouvernants : on rappelle ainsi que le réalisme trouve ses origines chez Machiavel et Hobbes et dans une posture qui enlève à l'individu toute légitimité à se saisir de l'international.

Munich rétablit curieusement et dramatiquement les fils dans un contexte qui était celui d'une double révolution technologique. L'avènement de la radio et la diffusion de l'information, d'une part, l'invention du sondage et d'une opinion qui se révélait à elle-même, d'autre part, donnaient un sens nouveau à l'événement international : celui-ci devenait public au moment même où, à travers le risque de guerre, il était plus que jamais l'affaire de tous. Que l'opinion se forme sur l'arène internationale alors que l'enjeu dominant était celui de la paix donnait du crédit aux intuitions de Cobden et de Wilson ; qu'elle s'affirme dans un contexte totalitaire jetait une ombre sur ce qui risquait de devenir très vite le pacifisme honteux des masses : l'opinion manquait son entrée sur la scène internationale. Pire encore, les réalistes ont beau jeu de se référer à 1938 pour démontrer que cette irruption est contre-indiquée, qu'elle exerce un effet coupable sur les stratégies internationales et que le monstre froid défend plus efficacement les intérêts généraux que l'affectivité d'une opinion incompétente, irréfléchie et incapable de penser sur le long terme.

D'un point de vue sociologique, le paradigme était pourtant constitué : l'opinion publique était bel et bien un intrus, et tenait sa

5. Tel le Secrétaire d'État américain, Elihu Root.

Une telle révolution est fondamentale, puisqu'elle s'attaque à l'identité même de l'acteur international. Celui-ci désormais se banalise : il était jadis, de droit et même de fait, limité aux institutions étatiques, car celles-ci n'étaient pas entravées par la distance qui même leur servait de ressource ; elles contrôlaient l'essentiel de l'information, ainsi que les flux et les échanges. Aujourd'hui, tout le monde peut communiquer avec tout le monde et retire de cette libéralisation du marché de la communication un fort surplus d'information, donc d'autonomie de pensée et d'action, et dès lors d'implication dans l'international, qui n'est plus « affaires étrangères », mais de plus en plus affaires de tous... Aussi de tels bouleversements atteignent – doublement – l'opinion publique : en favorisant un essor significatif de l'opinion publique *sur* l'international (OPSI) insérant celle-ci dans les mécanismes mêmes du jeu international, et en créant ainsi une véritable opinion publique internationale (OPI). Sujet observant et sujet agissant, l'opinion publique devient un intrus significatif dans ce monde de monstres froids. Ces derniers sont condamnés à s'en accommoder et, tour à tour, à ruser, manipuler, mais aussi suivre, plier parfois, et souvent à composer. Règle admise sur le plan national, à mesure que se constituait, dès le 18^e siècle, un espace public de débat, la pratique qui se confirme sur le plan international effraie et désoriente encore. On la nie en considérant simultanément qu'elle n'est pas nouvelle, mais qu'elle n'a aucune portée réelle ; on la contient, en la réduisant à un simple univers de manipulation ; on s'en émeut lorsqu'on constate les turbulences qui se manifestent en décembre 1999 lors du sommet de l'OMC à Seattle, comme si la fonction de contestation avait un sens beaucoup plus dramatique dès lors qu'elle s'exerce à l'encontre d'institutions internationales. En bref, ce manque de maturité dans la prise en compte de l'OPI et de l'OPSI pourrait étonner, s'il n'énonçait en fait une rupture dans les paradigmes. Il souffre aussi de beaucoup d'incertitudes et de contradictions. Il aboutit pourtant, sans contestation possible, à un nouvel ordre international.

Naissance complexe

L'idée déjà n'est pas nouvelle. Dès le 19^e siècle apparaissait la conviction que la diplomatie des monstres froids pouvait être tempérée par la pression des sociétés civiles. On ne parlait pas encore d'opinion publique, mais on songeait déjà à ce qui la précédait : le

l'attaque du 11 septembre étaient irakiens ; 45 % que Saddam Hussein était impliqué personnellement dans cet attentat. Alors que la sous-information conduit à solliciter les leaders auxquels on fait confiance, la sur-information peut inciter ceux qui se désintéressent de l'international à s'en remettre à la propagande officielle... Dans une perspective voisine, la rhétorique de cohésion garde toute son efficacité : elle fut habilement et fortement utilisée par François Mitterrand en 1990 pour mener une opinion française réticente à soutenir la participation de la France à l'opération « Tempête du désert » ; elle a joué à plein lors de l'hiver 2003 pour rallier l'opinion américaine à la cause de la guerre : celle-ci n'était soutenue, le 23 janvier 2003, que par 52 % des citoyens des États-Unis ; le score s'est élevé à 58 % après le discours de Colin Powell devant le Conseil de sécurité, pour atteindre 63 % le 7 février⁷...

Nul ne peut donc plaider sérieusement la thèse d'une opinion qui serait simplement indépendante ou extérieure au gouvernement. En cela, l'international conserve une part d'exceptionnalité qu'il serait imprudent d'occulter. Nul ne peut non plus négliger que l'opinion sur l'international est largement dépendante d'une cosmologie que les médias véhiculent sans mesure et sur laquelle censure ou critique ne s'exerce que parcimonieusement. La télévision comme les grands médias, ne s'intéressent au Sud qu'à l'occasion de catastrophes, de tsunamis ou de tremblements de terre, ou pour ne mettre en scène que corruptions, violences, ou famine⁸. À l'exception peut-être des plages de sable blanc, les autres aspects sont traditionnellement passés sous silence : richesses culturelles, transformations sociales ou politiques, décollages économiques sont largement ignorés, comme pour entretenir chacun dans l'idée que les pays en développement sont des zones de malheur ou de charité confirmant le besoin de leadership d'un Nord et surtout d'un Occident faisant figure d'élu. Lorsque plusieurs pays victimes de cette représentation avaient milité pour un « New World Information and Communication Order », la Grande-Bretagne et les États-Unis avaient choisi de quitter l'UNESCO.

Ce jeu interactif a beaucoup contribué à l'invention de l'humanitaire. Un véritable marché de la pitié a pu ainsi se constituer dès la

7. Sondages Gallup.

8. Cf. Mark D. Alleyne, *News Revolution: Political and Economic Decisions About Global Information*, Londres, Mac Millan, 1997.

fin des années soixante, à mesure que les regards se détournaient d'un conflit Est-Ouest largement dominé par les gladiateurs de Hobbes⁹. La guerre du Biafra a joué un rôle non négligeable, alors que le Colonel Ojukwu comprit très vite le parti qu'il pourrait tirer d'efforts visant à apitoyer l'opinion occidentale¹⁰. Des visites bien organisées pour journalistes ou représentants d'ONG venant du Nord permettaient de livrer à l'indignation des gens honnêtes le spectacle des camps et de famines souvent habilement mis en scène. On se souvient aussi comment l'opération *Restore Hope* en Somalie fut préparée par des images spectaculaires de détresse humaine. En retour, la médiatisation des lynchages dont furent victimes quelques soldats américains à Mogadiscio précipita la décision de Clinton de rapatrier les marines mobilisés¹¹.

S'il existe, rompant en cela avec une tradition bien établie, le marché de la pitié connaît des limites sérieuses. L'émotion populaire tient très rarement d'une délibération souveraine : conjuguant la recherche commerciale du spectaculaire et la sensibilité aux pressions bien orchestrées, les médias accomplissent un rôle d'entrepreneur qui place l'opinion en position seconde, voire instrumentale. Longtemps absents du Soudan, ils ignorèrent tout autant le conflit du Timor, de 1975 à 1991, que l'opinion ne sut pas trouver toute seule. Quelle que fût leur couverture de la crise des Grands Lacs, celle-ci n'eut de même aucun effet sur les décideurs et ne changea que marginalement le cours de la politique internationale en Afrique. Il n'est même pas sûr que la concordance de temps fût si forte en Somalie et que la décision de retirer les troupes américaines intervînt *après* l'émotion suscitée au sein de l'opinion... Peut être chercha-t-on au contraire à exploiter les images d'horreur pour justifier un choix politique qui aurait pu paraître à contre-courant, au moment où chacun vantait les bienfaits de l'ingérence humanitaire...¹²

9. Larry Minear, Thomas G. Weiss, *Mercy under Fire: War and the Global Humanitarian Community*, Boulder, Westview Press, 1995.

10. Rony Brauman, *L'action humanitaire*, Paris, Flammarion, 1995, p. 57-61.

11. Cf. Walter Clarke et Jeffrey Herbst (éd.), *Learning from Somalia: the Lessons of Armed Humanitarian Intervention*, San Francisco, Westview Press, 1997.

12. Cf. Ingrid Volkmer, *News in the Global Sphere: A Study of CNN and its Impact on Global Communication*, University of Luton Press, 1999, et Piers Robinson, *The CNN Effect*, Londres, Routledge, 2002.

Pourtant, il serait tout aussi excessif de verser dans une théorie du complot ou de la manipulation. Facile à suggérer, celle-ci n'est pas commode à démontrer. Surtout, elle fait fi d'analyses qu'on ne saurait négliger, confirmant à souhait que le *soft power*, la douce persuasion, connaît aussi des effets de boomerang ou, du moins, des réactions de résistance. Une pression trop forte sur l'opinion crée des comportements de réaction et de protestation : l'opinion publique latino-américaine a cultivé un antiaméricanisme des plus virulents en réagissant aux formules envahissantes de médias qui déversaient à l'envi symboles et messages venus du Nord. Les études portant sur le monde arabe évoquent une consommation matérielle et symbolique des plus massives qui, de Mac Donald en Coca-Cola, de jeans en séduction pour les Universités américaines, traduisent une véritable adhésion à la culture dominante. L'importation de films américains sur les réseaux nationaux y atteint des niveaux impressionnants : à la fin du 20^e siècle, elle était de 66 % en Jordanie, 83 % au Liban, 86 % en Syrie¹³, tandis qu'Arabie Saoudite et Égypte comptaient chacune plus d'une centaine d'établissements Mac Donald sur leur sol. Aucun État arabe, à l'exception compréhensible du Koweït, n'affiche pour autant un solde positif d'opinions favorables aux États-Unis, tandis que les opinions négatives atteignent des niveaux records en Égypte ou en Jordanie, là même où les gouvernements se placent explicitement sous la protection de la bannière étoilée.

La complexité qui se dégage de tous ces chocs et ces contrastes n'est qu'apparente. Elle suggère simplement que les opinions en matière de politique internationale gardent une part non négligeable d'autonomie, tant par rapport à leur propre gouvernement qu'au regard des façons d'être et de consommer. Elle rappelle que la domination douce (*soft power*) peut être porteuse de séduction sans que celle-ci ne soit pourvoyeuse d'allégeance politique. Elle montre que la sensibilité des opinions à une cosmologie presque imposée n'implique ni passivité ni encore moins embrigadement. Être victime de préjugés, de stéréotypes, baigner dans des « *misperceptions* » qu'on ne soupçonne même pas, émaner d'une culture qui vous impose un système de significations, voire une image de l'autre, ne conduit nullement aux alignements passifs que vantait Carl Schmitt et que redoute aujourd'hui Samuel Huntington, non sans une cer-

13. Chiffres de l'UNESCO, UNESCO, *Annuaire Statistique*, 1999.

taine jubilation¹⁴. Aimer le *cheese-burger* ou les boissons fabriquées à Atlanta, avoir une vision simplificatrice et angoissée des sociétés arabes ou de l'islam n'inciteront point les opinions européennes à adhérer à la croisade prêchée par la Maison Blanche contre l'Irak de Saddam Hussein. Se régaler de films américains ou se plaire à porter des *tee-shirts* ne modère pas l'opinion musulmane contre l'Oncle Sam, surtout lorsqu'elle fait le compte des frustrations dont elle se sent victime face à la politique américaine de soutien inconditionnel à Israël. La même personne peut, dans les rues du Caire, faire la queue devant un Mac Do ou un Kentucky (KFC) et les mettre à sac, peu après, comme pour mieux signifier son antiaméricanisme...

Vers un espace public international

Logique interactive et espace d'autonomie viennent ainsi donner un sens à l'opinion qui s'invite au sein de l'arène internationale. Autonomie d'un système complexe de comportements sociaux que nul ne peut prétendre s'approprier ni même contrôler. Interaction qui relie entre eux de multiples agents, individuels et collectifs, et qui inscrit clairement l'opinion dans un processus d'échanges et de tractations qui modifient en profondeur les données mêmes de l'action internationale. On retrouve en fait le jeu classique de l'espace public habermasien : l'international est livré aux contingences de la publicité, à la dynamique du débat, au jeu subtil de la démonopolisation, le prince devant désormais partager la gestion de la chose internationale. Celle-ci quitte alors les rivages du secret, de la loi de l'oligarchie ; elle se distingue du moule de la puissance, elle s'inscrit explicitement dans les registres de la sociologie...¹⁵

Les progrès saisissants de la diplomatie publique sont déjà là pour en témoigner¹⁶. Ils constituent un premier symptôme des mutations qui en découlent. Travailler à une image de soi, pour atteindre l'autre, directement, à travers sa société ou par le truche-

14. Sur les « misperceptions », cf. Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976 ; de Samuel Huntington, cf. *Le choc des civilisations*, trad. de l'angl. par Jean-Luc Fidel, Paris, Odile Jacob, 1997.

15. Bertrand Badie, *L'impuissance de la puissance*, Paris, Fayard, 2004.

16. Sur la diplomatie publique, cf. entre autres, Jarol B. Manheim, *Strategic Public Diplomacy and American Foreign Policy*, New York, Oxford University Press, 1994 ; David Hoffman, « Beyond Public Diplomacy », *Foreign Affairs*, mars-avril 2002.

ment d'une opinion internationale, devient un paramètre diplomatique essentiel pour chaque État. Le tsunami qui a ravagé l'Asie du Sud-Est en décembre 2004, causant près de 300 000 morts, devient, pour le Secrétaire d'État américain, Condoleeza Rice, « une merveilleuse occasion » de démontrer la générosité des États-Unis... La bonne technique est alors d'apparaître parmi les meilleurs offreurs sur le marché mondial de la pitié. De même, la diplomatie publique cherche-t-elle à donner le maximum de relief aux messages qu'elle entend faire passer auprès de son opinion ou de celle des autres, là où naguère l'art diplomatique consistait précisément à adresser des signaux aux gouvernements étrangers avec le maximum de discrétion. Ainsi sont nés les grands sommets de la guerre froide et surtout ceux, beaucoup plus nombreux, de la détente qui vivait elle-même de l'orchestration de grands messes diplomatiques, poignées de mains et claques dans le dos, échanges de prénoms et de chemises... On ne saurait sous-estimer l'importance de cette diplomatie d'affiche : le 8 février 2005, un sommet très médiatisé entre Mahmoud Abbas et Ariel Sharon devait à lui seul faire oublier le gel stratégique empêchant tout rapprochement sur le fond entre les deux partenaires ; le même jour, un discours public du secrétaire d'État américain devait dissiper la brouille transatlantique sur l'Irak, Kyoto, ou le multilatéralisme, et relancer les partenariats... Montrer à ses propres électeurs qu'on s'est acquitté de ses tâches avec zèle est un paramètre diplomatique aujourd'hui plus important que l'obligation de résultat.

Il n'est pas aisé d'évaluer les conséquences d'une telle posture. On peut cependant faire l'hypothèse de sa vigueur réformatrice. La publication des débats du Conseil de sécurité pendant la phase diplomatique de la crise irakienne, les envolées lyriques de Dominique de Villepin devenues fameuses, la diplomatie onusienne qui s'invitait dans les chaumières à l'occasion du « 20 heures » en sont les images les plus manifestes. Il ne s'agissait pas seulement de spectacle puisque l'opinion sut s'en imprégner jusqu'à distinguer, comme le montrent les enquêtes, entre l'intervention unilatérale, condamnée, et celle, admise, qui aurait bénéficié de l'onction onusienne¹⁷. Nul ne contestera non plus que cet effet de publicité ait affermi le parti pris multilatéraliste de certaines diplomaties qui y trouvaient leur compte, tandis qu'il braquait un peu plus celles qui s'en trouvaient entravées.

17. Sondage Gallup réalisé en janvier 2003 dans 41 pays auprès de 30 000 personnes.

La stratégie elle-même s'en ressent : le ralliement des diplomaties occidentales à l'humanitaire est là pour en témoigner, tout comme l'insistance mise par les gouvernements démocratiques sur la doctrine du « zéro mort ». Autant de conséquences qui ne valident certainement pas la doctrine un peu naïve de la paix démocratique, mais qui éloignent du réalisme clausewitzien. Autant d'effets en chaîne qui décomposent la sacro-sainte opposition entre une violence internationale d'extraction publique, nécessairement légitime, et une autre, d'origine privée, obligatoirement illégitime. L'intrusion des comportements sociaux sur la scène internationale fragilise la prétention régalienne de l'État à envoyer de droit ses sujets mourir au champ d'honneur, tandis qu'elle conduit certains à reconnaître à des groupements non gouvernementaux le droit de recourir à la violence.

En contrepartie, la diplomatie publique favorise l'émergence et le succès de nouveaux entrepreneurs de l'action internationale. Forger une opinion internationale (OPI) ou *sur* l'international (OPSI) place de plain-pied celui qui y procède dans le club jusque là très fermé des acteurs internationaux. La sélection opérée par les grands médias entre les évènements du monde qui méritent d'être connus et ceux qui n'en valent pas la peine confère déjà un rôle nouveau à ceux qui y participent. L'entrepreneur identitaire qui tente d'opposer à la relation de citoyenneté des types d'allégeance de substitution y gagne les mêmes avantages : en pesant sur la construction des imaginaires, en modifiant les images de l'altérité, en donnant un sens nouveau aux enjeux politiques internationaux, il contribue à créer une véritable diplomatie privée concurrentielle de celle des États et dont l'efficacité est gagée sur sa capacité de peser sur les opinions. L'entrepreneur humanitaire enfin, notamment les ONG, en contrôlant peu ou prou le marché de la pitié, en agissant sur l'offre et sur la demande de comparaison, mais aussi en effectuant un travail de « *fact finding* », tend également à créer sa propre diplomatie privée ; il participe aussi à la structuration des OPSI, voire des OPI, grâce à son insertion dans des réseaux transnationaux performants. Il suffit d'évoquer ici les campagnes menées par Handicap international contre les mines anti-personnel, mais aussi celles d'Amnesty international, de la Fédération internationale des droits de l'Homme, de Greenpeace ou de Human Rights Watch, notamment¹⁸.

18. B. Badie, *La diplomatie des droits de l'homme*, Paris, Fayard, 2002, p. 270 et suiv.

De toutes ces logiques, dérive la formation d'un public international, c'est-à-dire d'un ensemble d'agents qui, en débattant publiquement de l'international, en rendent publiques les thématiques et s'invitent pour peser sur leur gestion. Nul doute, comme nous l'avons vu, que les acteurs politiques n'y répondent pas de manière passive : ils s'y adaptent, tout en s'efforçant d'en canaliser la dynamique et d'y trouver rétributions... Un peu comme dans le jeu national, l'opinion participe à la création des enjeux internationaux, distribue les atouts, crée l'événement inattendu, suscite la mobilisation ou les turbulences qui remettent tout en question et qui produisent une violence tellement élémentaire qu'aucune armée du monde ne peut la combattre ni la contenir¹⁹.

Face à ces atouts, quelle est l'efficacité réelle de l'opinion publique ? Jusqu'où peut-elle paraître comme acteur plein et entier du jeu international ? Il est prudent de distinguer entre trois postures : l'OPSI dans son action sur les gouvernements, les OPSI dans leur effet de convergence méta-nationale, l'OPI dans son existence réelle et tangible au sein du système international. La première ne fait pas exception à la règle, ou seulement de façon marginale : aucun gouvernement ne peut être insensible aux pressions de son opinion, dès lors qu'elles atteignent un certain seuil. Ceci est vrai des démocraties, mais aussi des régimes autoritaires : la tétanie ou les embarras des régimes arabes pro-américains en 2002 et 2003 sont là pour en témoigner, Hosni Moubarak et Abdallah de Jordanie devant faire face à une opinion très hostile à l'intervention états-unienne en Irak. La détermination de George W. Bush était, quant à elle, d'autant plus forte qu'elle n'avait réellement à s'opposer qu'à l'opinion des autres nations ; celle de Tony Blair était servie par un jeu politique qui malgré une opinion réticente le laissait sans rival sur la scène britannique ; celle de José María Aznar aboutit à la catastrophe et la défaite... Bien des paramètres entrent en jeu : Ole R. Holsti rappelle la modulation exercée par la nature des enjeux en cause, celle du processus de décision, le contexte, le mode de perception des décideurs²⁰. Thomas Risse insiste sur ce dernier point, soulignant l'importance d'évaluer leur degré d'indisponibilité²¹. Face à des conflits,

19. B. Badie, *L'impuissance de la puissance*, op. cit., chap. V.

20. Ole R. Holsti, *Public Opinion and American Foreign Policy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1996.

21. Thomas Risse-Kapen, « Public Opinion, Domestic Structure and Foreign Policy in Liberal », *World Politics*, vol. 43, n° 4, juillet 1991.

on peut admettre que leur très forte intensité ne laisse que peu de choix aux princes, alors qu'une très faible ne sollicite pas l'opinion publique dont l'influence atteint ainsi paroxysme dans des situations d'incertitude et de fluidité... On peut faire l'hypothèse que, sans une élection qui se présentait très mal et une opinion nationale très hostile à la guerre, Gerhard Schröder n'aurait pas eu une politique si ferme à l'égard des États-Unis ; on ne peut que remarquer que la radicalisation de Jacques Chirac a accompagné la publication de sondages de plus en plus négatifs pour l'initiative de George W. Bush ; on ne doit pas oublier que les gouvernements alliés les plus fidèles aux États-Unis ont lâché ceux-ci alors même que le taux d'anti-américanisme atteignait des scores sans précédent en Turquie, au Mexique, au Brésil, voire au Canada...

L'OPSI ne dialogue pas seulement avec son gouvernement national. Convergeant avec d'autres opinions nationales, elle suscite des effets d'agréments qui acquièrent véritablement une configuration transnationale. L'impopularité de George W. Bush devient ainsi un paramètre réellement transnational, tant les opinions nationales tendent à coïncider. L'antiaméricanisme qui n'épargne qu'Israël, le Koweït, les Philippines ou l'Australie devient aussi un paramètre mondial qui hypothèque les principaux enjeux internationaux. De même, la définition de la menace, pierre angulaire de toutes les stratégies, était-elle classiquement édictée par les seuls princes qui, en quelque sorte, l'imposaient en partage à leur peuple. Aujourd'hui de nombreux sondages révèlent que celle-ci n'est pas perçue de la même manière ni avec la même intensité en Europe et Outre-Atlantique. Une enquête Eurobaromètre, réalisée du 8 au 16 octobre 2003, désigne Israël comme principale menace à la paix, à tel point que la diplomatie européenne dut présenter ses excuses au gouvernement de Tel-Aviv. La diplomatie d'opinion semble ainsi rivaliser avec les diplomaties d'État, interagir avec elles, parfois, les aiguillonner, souvent les surveiller²²...

Cette idée de surveillance (*monitoring*) caractérise probablement l'essentiel de l'OPI qui va, elle-même, au-delà de la simple convergence d'OPSI pour distinguer des systèmes de mobilisation de nature transnationale, capables de susciter des enjeux de façon pro-active et donc d'obliger les gouvernements à réagir. Cette capa-

22. Sondage Eurobaromètre administré à 7 515 Européens, dans 15 États, du 8 au 16 octobre 2003.

cité de peser sur les enjeux façonne ainsi les politiques étrangères, détourne les États d'une attitude délibérée d'ignorance, encadre le champ du possible. De nombreux exemples illustrent ces performances : Hubert Védrine lui-même admet que l'opération menée au Kosovo au printemps 1999 faisait d'abord écho à une forte mobilisation de l'opinion publique ; l'Opération Turquoise, aussi pâle fût-elle, répondait à la même logique. Surtout, l'OPI a tiré le Timor oriental de l'indifférence dans laquelle l'avait plongé la Communauté internationale. Celle-ci, et l'Australie notamment, s'accommodait volontiers de l'occupation indonésienne décidée par le Président Suharto dès 1975 et qui avait pourtant fait quelques 300 000 morts dans les quinze ans qui avaient suivi. Un réveil progressif donnant naissance à une véritable OPI changea les choses à partir de 1991 : une fusillade filmée par la BBC à Dili, le prix Nobel remis en 1996 à Mgr Belo et à Ramos-Horta, des conférences et des séminaires dans toute l'Asie du Sud-est, des campagnes actives menées à travers le monde par l'Église catholique, des pétitions et des sites internet, autant d'éléments qui conduisirent à l'intervention multilatérale sous mandat de l'ONU. Beaucoup plus qu'aux diplomaties d'État qui n'avaient pas grand chose à y gagner, cette initiative répondait clairement à la constitution d'une OPI. Le multilatéralisme lui-même était mis sous surveillance²³.

Les mouvements sociaux transnationaux revêtent la même signification. L'altermondialisme en particulier consacre une volonté d'appropriation sociale active des organisations internationales économiques et des processus décisionnels internationaux. Depuis la grande manifestation de Seattle (décembre 1999), ces circuits de décision ne sont plus perçus comme techniques et extérieurs aux acteurs sociaux. Il ne suffit pas d'établir ici que la pression des manifestants a empêché la tenue du sommet de l'OMC dans la métropole de l'ouest des États-Unis : l'institutionnalisation de forums sociaux, la convergence stratégique de syndicats ouvriers, du Nord et du Sud, de mouvements paysans, d'ONG, de militants écologistes contribuent à poser des enjeux, qui, sans leur truchement, eussent été oubliés. La question des OGM, la bataille autour de l'AMI n'auraient probablement pas vu le jour sans de telles mobilisations. Autant de restrictions dans la marge de manœuvre des États, de leur politique écono-

23. John G. Taylor, *East Timor: the price of freedom*, Zed Books, Londres, 1999.

mique et de leur politique commerciale qui sont imputables aux effets transnationaux des mouvements d'opinion. Le phénomène est tout aussi repérable sur le plan microsocial, lorsqu'on prend en compte les effets de boycott ou de labeling auxquels des entreprises aussi puissantes que Shell ont dû faire face pour finalement céder²⁴.

Cette présence nouvelle de l'opinion, multiforme et complexe, est ainsi l'expression de la revanche des sociétés sur les États, de la prolifération des relations sociales qui s'entremêlent au jeu des gladiateurs, de l'incertitude d'une puissance qui bute sur des résistances sociales protéiformes. Elle annonce surtout des tendances fortes qui restructurent le jeu international et bousculent les murailles de la géopolitique. Convergences d'opinion, expressions de gouvernés et mouvements sociaux transnationaux orientent aussi la politique internationale en créant des espaces d'incertitude, des jeux autonomes et des formes de limitation du champ du possible. Ils donnent à l'acteur individuel totalement désarmé et dépourvu de « divisions » une part de capacité pro-active qui n'est plus de la puissance.

Professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, enseignant chercheur associé au CERI, Bertrand Badie a publié, entre autres, *L'impuissance de la puissance. Essai sur les nouvelles relations internationales*, Paris, Fayard, 2004, *La diplomatie des droits de l'Homme : entre éthique et volonté de puissance*, Paris, Fayard, 2002 ; « Incertitudes de la puissance », in Richard Rosecrance *et al.*, *Débat sur l'État virtuel*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003, « Originalité et futur de la construction européenne », in Yves Michaud (dir.), *Qu'est-ce que la culture ?*, Paris, Odile Jacob, coll. « Université de tous les savoirs », t. VI, 2001.

RÉSUMÉ

L'opinion à la conquête de l'international

L'impact sur le jeu international de la révolution technologique, en matière d'information et de communication, a sans doute été sous-estimé. En s'adressant aux individus, les médias achèvent un processus à l'œuvre depuis le 19^e siècle, qui

24. Cf. Marco Borghi et Patrice Meyer-Bisc (dirs.), *Éthique économique et droits de l'homme*, Fribourg, Éditions universelles, 1998.

bouleverse l'identité des acteurs internationaux et énonce une rupture de paradigmes. Auparavant strictement réservées aux États, les Affaires étrangères sont désormais « l'affaire de tous ». Au sein d'un État donné, les individus se mobilisent pour faire valoir leur opinion sur l'international (OPSI). Celle-ci agit au sein même des frontières nationales, mais peut également converger avec l'OPSI d'autres populations. Simultanément, des réseaux transnationaux de mobilisation déploient une autonomie croissante, et forgent un véritable espace transnational de débat, pour une opinion publique internationale (OPI).

Public opinion's international advance

The international political impact of the information and communication revolution has no doubt been underestimated. By directly addressing individuals, the mass media are now consummating a process that has been at work since the 19th century, reshuffling the cast of international players and shifting the prevailing paradigms. Hitherto a jealously guarded reserve of State, foreign affairs are now "everybody's business". Individuals within a given country are joining forces to assert their opinions on international affairs – opinions that have currency within their national borders, but may well converge with those of other populaces as well. Concurrently, transnational networks are mobilizing with growing autonomy, creating a truly transnational forum for debate and for the expression of international public opinion.