Introduction

« Politique extérieure et répartition des pouvoirs intérieurs » : le thème du colloque de *Relations internationales* en 2022 n'était pas absolument nouveau[1]. En 2012, Pierre Guillen consacrait déjà un chapitre historiographique et méthodologique à « la puissance et le pouvoir : facteurs internes et facteurs externes dans la vie politique[2] ». Parmi les éléments susceptibles de contraindre la politique extérieure des gouvernements, l'auteur notait d'une part la conjoncture politique (fluctuations des coalitions parlementaires, action des groupes de pression), dont selon lui l'Exécutif a souvent les moyens de se dégager, et d'autre part, les visions du monde propres aux dirigeants (idéologies politiques, sentiments diffus de déclin ou de puissance nationale). Toutefois, l'énumération était aussi significative par ses omissions que par ses apports. Les facteurs institutionnels (constitution règlement des assemblées…), n'étaient pas mentionnés. D'autre part, l'analyse adoptait implicitement le seul point de vue des décideurs, en relevant les entraves potentielles à leur action.

Ces options étaient conformes à l'approche réaliste des relations internationales, qui a toujours suscité un fort tropisme chez les historiens, comme l'a noté Robert Frank, dans la mesure où l'incertitude inhérente aux relations internationales fait de la politique étrangère le domaine de l'action gouvernementale où le pouvoir exécutif jouit de la plus grande latitude[3]. Elles conservent leur actualité, car depuis 2012, les nouvelles recherches en histoire des relations internationales ont plutôt délaissé les questions proprement politiques. En France comme à l'étranger, les avancées de la dernière décennie ont concerné notamment l'étude du milieu et des techniques diplomatiques, ainsi qu'une histoire transnationale qui, comme son nom l'indique, se concentre en priorité sur les acteurs privés, et préfère souvent le relevé des connections ou des réseaux à celui des rapports de pouvoir[4].

L'approche réaliste, centrée sur l'Exécutif, était en outre congruente avec la pratique institutionnelle de nombreux Etats, même démocratiques. En politique étrangère, de nombreux parlements européens n'ont longtemps disposé que de capacités de décision minimes et d'un pouvoir de contrôle limité, comme l'ont rappelé plusieurs communications au colloque. Il n'en va pas de même, cependant, aux Etats-Unis, pays de véritable séparation des pouvoirs où l'initiative en politique étrangère n'a cessé d'être disputée entre la

[1] Colloque préparé par Antoine Fleury et Laurent Cesari, Université d'Artois, Arras, 12-13 mai 2022. Nous remercions, par ordre alphabétique, l'Association Artois Université, l'Association Diplomatie et Stratégie, le Centre de Recherche et d'Etudes Histoire et Société (CREHS), la Région Hauts de France, l'Université d'Artois.

[2] Pierre Guillen, « La puissance et le pouvoir : Facteurs internes et facteurs externes dans la vie politique », *in* : Robert Frank (dir.), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris, Presses Universitaires de France, 2012, p. 217-219.

[3] Robert Frank, « Histoire et théories des relations internationales », *ibid.*, p. 41-83 (notamment p. 46-48).

[4] Histoire de la diplomatie : Laurence Badel, *Diplomaties européennes : XIX^e^-XXI^e^ siècle*, Paris, Presses de Sciences Po, 2021 ; Maurice Vaïsse (dir.), *Diplomatie française : Outils et acteurs depuis 1980*, Paris, Odile Jacob, 2018 ; Maurice Vaïsse (dir.), *Diplomaties étrangères en mutation*, Paris, Editions A. Pédone, 2019. Les historiens modernistes avaient précédé les contemporanéistes dans ce domaine, notamment avec les travaux de Lucien Bély. En France, le principal organe de l'histoire transnationale est la revue semestrielle *Monde(s)*, publiée depuis 2012.

présidence et le Congrès. Cette concurrence, thème classique de la science politique américaine, a déjà donné lieu à plusieurs synthèses historiques[5].

Or, si depuis la disparition de l'URSS et plus encore les attentats du 11 septembre 2001, le Congrès a eu tendance à laisser les mains libres à la présidence américaine en politique étrangère, d'autres pays se signalent, depuis le début du XXI^{e} siècle, par une tendance à la multiplication des entraves institutionnelles à la toute-puissance de l'Exécutif en la matière. Notons par exemple les arrêts répétés du Tribunal constitutionnel de Karlsruhe imposant des limites aux transferts de souveraineté de l'Allemagne à l'Union Européenne ; l'obligation faite au gouvernement par ce même tribunal, en 2004, d'obtenir un avis favorable du *Bundestag* avant tout déploiement de forces armées à l'extérieur ; le vote du Parlement britannique en 2013 contre la participation à une expédition militaire en Syrie ; ou encore l'impossibilité pour le Premier ministre Abe Shinzo de réunir en 2019 une majorité suffisante pour ajouter à l'Article 9 de la Constitution japonaise un paragraphe qui aurait expressément déclaré les Forces d'Auto-Défense constitutionnelles.

Ce contexte a incité à opérer un renversement de perspective méthodologique. Au lieu de considérer les limites constitutionnelles et coutumières à l'action de l'Exécutif en politique étrangère comme des obstacles à surmonter, pourquoi ne pas les prendre comme objet d'étude en elles-mêmes ? Il s'agit alors de savoir jusqu'à quel point, variable selon les lieux et les circonstances, elles contribuent à la levée du secret d'Etat et orientent l'action de l'Exécutif. Ce programme, comme l'a noté Robert Frank en conclusion du colloque, revient à s'interroger sur la compatibilité de la politique étrangère avec la démocratie. Pour le mener à bien, le colloque a réuni, outre des historiens internationalistes, des civilisationnistes, des juristes et des politologues, pour lesquels les rapports entre les diverses branches du gouvernement sont un objet familier. Des travaux ultérieurs pourraient déboucher sur une chronologie et une cartographie des fluctuations de la domination sur la politique étrangère entre Exécutif et Législatif, entre civils et militaires, entre gouvernement et diplomates.

Dans cette première livraison consacrée aux régimes parlementaires, parfois fortement « rationalisés », Benjamin Morel rappelle la faiblesse historique des parlements français en politique étrangère, au point que ce que l'on qualifie de « diplomatie parlementaire » relève surtout de jeux d'influence officieux et d'initiatives individuelles. Gérald Arboit confirme le diagnostic en traçant la raréfaction au XX^{e} siècle des réunions des

[5] Synthèses de science politique : Linda W. Fohler, « Congressional War Powers », *in* : Eric Schikler et Frances E. Lee (dirs), *The Oxford Handbook of the American Congress*, Oxford, Oxford University Press, 2011, chapitre 35; Nina M. Serafin et Eleni G. Ekmetsioglu, « Congress and National Security », *in*: Derek S. Reveron, Nikita K. Gvosdev, John A. Cloud (dirs.), *The Oxford Handbook of U.S. National Security*, Oxford, Oxford University Press, 2018, chapitre 9; Douglas, L. Kriner, « Presidents, Domestic Politics, and the International Arena », *in*: George C. Edwards III et William G. Howell (dirs.), *The Oxford Handbook of the American Presidency*, Oxford, Oxford University Press, 2009, chapitre 29; Jon C. Pevehouse, « Presidents and International Cooperation », *ibid.*, chapitre 30; William G. Howell et Tana Johnson, « War's Contribution to Presidential Power », *ibid.*, chapitre 31. Synthèses historiques : Charles A. Stevenson, *Congress at War: The Politics of Conflict Since 1789*, Washington, National Defense University/Potomac Books, 2009; Henry C. Ferrell, Jr., *The United States Congress and National Defense*, *1915-1939*, Lewiston, Edwin Mellen Press, 2007, 3 vols; Nancy Beck Young, *Why We Fight: Congress and the Politics of World War II*, Lawrence, Ks., University Press of Kansas, 2013; Robert David Johnson, *Congress and the Cold War*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007; David M. Barrett, *The CIA and Congress: The Untold Story from Truman to Kennedy*, Lawrence, Ks., University Press of Kansas, 2005; Rasmus Sinding Sondergaard, *Reagan, Congress, and Human Rights: Contesting Morality in U.S. Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020; Maya Kandel, *Mourir pour Sarajevo: Les Etats-Unis et l'éclatement de la Yougoslavie*, Paris, CNRS Editions, 2013.

chambres françaises en comité secret, et l'impressionnante montée en puissance, au début du XXI^{e}, des comités de défense réunis par l'Exécutif. D'autres communications notent au contraire des renforcements du pouvoir parlementaire. Thibaud Harrois montre comment, depuis la décennie 2000, l'accord préalable du Parlement britannique aux déploiements militaires à l'étranger est devenu une convention constitutionnelle. Dans le même temps, au Chili, comme l'explique Aymeric Durez, le retour à une démocratie encore corsetée est allé de pair avec la consolidation et l'extension du pouvoir de décision du Sénat sur l'envoi de troupes à l'extérieur. Le cas du Japon, étudié par Guibourg Delamotte, est particulier : la Diète dispose d'un contrôle poussé sur le déploiement des Forces d'Auto-Défense à l'étranger, et non négligeable sur l'activité diplomatique, mais la domination du Parti Libéral-Démocrate sur la vie politique est telle que c'est dans les instances de ce parti, et non des commissions de la Diète, que s'instaure le dialogue entre diplomates et parlementaires sur les initiatives de politique étrangère. Enfin, John Keiger montre le risque pour les diplomates de chercher à entraver de l'intérieur la politique gouvernementale. Si Philippe Berthelot, René Massigli et Jacques Fouques-Duparc ont effectivement réussi à édulcorer la teneur fédéraliste du mémorandum Briand de 1930, en revanche le Premier ministre Theresa May n'a pas hésité à contourner l'opposition du Foreign Office au *Brexit* en créant de toutes pièces un nouveau ministère chargé de ce dossier.

La suite du colloque, publiée dans le numéro 193, comprendra des articles sur les Etats de structure fédérale (Allemagne, Suisse), et sur les régimes de parti unique (Iran, Union Soviétique).

Laurent Cesari, Univ. Artois, UR 4027, Centre de Recherche et d'Etudes Histoire et Sociétés (CREHS), F-62000, Arras, France