

Ministères des Affaires étrangères et régimes politiques au Moyen-Orient

Responsables

Yohanan Benhaïm
(IFEA)

Guillaume Beaud
(CERI, Sciences Po)

Mercredi 12 juillet 2023
8h30-10h30
Salle Athéna 051

Discutant

Assia Boutaleb
(Paris 1 Panthéon Sorbonne,
CESSP)

Intervenants

Guillaume Beaud
(CERI, Sciences Po)

Yohanan Benhaïm
(IFEA)

Romain Damien
(Sciences Po Aix)

Manon Laroche
(Centre Thucydide, Paris II)

Résumé de l'atelier

Ce panel répond à un angle mort de la littérature sur les institutions diplomatiques. Une partie importante des travaux portant sur les pratiques diplomatiques insistent sur leur importance en vue de comprendre la politique mondiale (Jacob, Pouliot, Neuman, 2015), tout en laissant de côté la question de la relation entre institution diplomatique et régime politique. L'étude des reconfigurations des relations entre institutions d'État et pouvoir politique est cependant clé pour saisir les évolutions des régimes politiques au-delà d'une simple démarche transitologique (Dabène, Geisser, Massardier, 2008), d'autant plus nécessaire dans une région où les administrations d'État sont paradoxalement sous-étudiées (Boutaleb, Dufresne Aubertin, 2022).

Ainsi, comment au Moyen-Orient les transformations des régimes (réforme, révolution, restauration autoritaire) donnent-elles à voir une recomposition des ministères des Affaires étrangères ? Comment ces changements se matérialisent-ils par des réformes du recrutement, de la formation, des cultures d'institution, des pratiques professionnelles et des carrières des diplomates en charge de représenter ces régimes à l'international ?

À l'inverse, comment ces derniers redéfinissent-ils leur rapport au politique et de quels leviers disposent-ils ? En somme, que font les nouveaux pouvoirs (islamistes, autoritaires, révolutionnaires, démocrates...) des anciennes élites diplomatiques (panarabes, kémalistes, postcoloniales...) ? Quels mécanismes de purges, résistances, négociations, compromis, et concurrences, voient le jour au cœur de ces processus qui redéfinissent les relations entre ministère et exécutif, et conditionnent la production de la politique étrangère ?

Prenant le parti d'une approche résolument comparatiste et sociohistorique, ce panel présentera des travaux portant sur des pays arabes mais aussi sur l'entourage régional turc, iranien, et pakistanais, dans une perspective visant à éclairer le moment post-Printemps arabe mais ne s'y limitant pas. Il insistera notamment sur les héritages historiques et les effets d'échos et de cohérence à l'échelle régionale.

Programme

Yohanan Benhaïm

Instabilité du champ politico-administratif et désinstitutionnalisation du ministère des Affaires étrangères durant les années AKP en Turquie : une étude du profil des ambassadeurs (1991-2022)

Cette présentation entend mettre en évidence comment le ministère des Affaires étrangères représente un point d'observation privilégié des dynamiques de transformation du régime politique turc. Cette

institution, qui constituait l'un des piliers du régime sécuritaire avant l'arrivée au pouvoir de l'AKP, se voit concurrencée par d'autres acteurs dans le processus de décision au cours des années 2000. Cependant c'est dans la décennie suivante que le ministère connaît un processus de désinstitutionnalisation qui va de pair avec la transformation des équilibres des pouvoirs au sein du champ politico-administratif. La concentration croissante du pouvoir entre les mains de l'exécutif depuis le début des années 2010 ouvre en effet une période de transformation de la place du ministère des Affaires étrangères au sein de l'État. D'un côté, des réformes portées en partie par l'institution elle-même participent à la diversification du profil des diplomates et des viviers de leur recrutement. De l'autre, certaines dynamiques amorcées par le gouvernement remettent en question l'autonomie institutionnelle du ministère, notamment au sujet du respect de certaines règles concernant la nomination des ambassadeurs. Dans ce contexte, l'instabilité de l'alliance entre le parti au pouvoir et la confrérie de Fethullah Gülen joue un rôle clef dans l'accélération de cette dynamique de désinstitutionnalisation du ministère : favorisés dans le recrutement au début des années 2010, les candidats recrutés à cette époque se voient massivement limogés suite à la tentative de coup d'État de 2016. Cette contribution a pour objectif de mettre en évidence les résistances, négociations et compromis qui ponctuent ce processus de désinstitutionnalisation du ministère. Loin d'être linéaire, celle-ci révèle l'ampleur du processus de concentration de la décision aux mains du pouvoir présidentiel mais aussi certaines de ses limites. Ce travail s'appuie sur des entretiens menés avec des diplomates en poste ou à la retraite, sur l'analyse de mémoires de diplomates, mais surtout sur l'étude d'une base de données prosopographique de diplomates nommés ambassadeurs entre 1990 et 2022.

Guillaume Beaud

Gardien de l'État : recompositions et résistances au ministère des Affaires étrangères du Pakistan en contextes de politisation de la haute administration (1973-2022)

Cette présentation examine les recompositions du corps diplomatique pakistanais entre régimes civils et militaires, à partir de l'arrivée au pouvoir de Zulfikar Ali Bhutto (1971). Bhutto conduit alors de puissantes réformes (1973) pour réaffirmer le contrôle du politique sur les hauts fonctionnaires dont la centralité héritée de l'ère britannique avait structuré un axe militaro-bureaucratique qui avait pour effet de préempter la démocratisation. Si le poids des corps d'État et leur monopole de compétences clés à la conduite de politiques publiques ont limité les purges, cette séquence amorce, à l'ombre d'une vulnérabilité accrue des hauts fonctionnaires, leur politisation. Les perspectives de carrière se voient progressivement indexées sur la loyauté à un parti. Le Foreign Service of Pakistan est toutefois le corps d'État où la politisation de l'administration est la plus limitée. Ce papier rend compte des logiques de ruptures et de continuité dans le corps diplomatique lors de changements politiques conséquents : régime de Bhutto (1971-1977), dictature militaire du général Zia (1977-1988), alternances politiques dans les années 1990, régime militaire "éclairé" de Musharraf (1999-2008). Il documente des ressorts d'autonomie de diplomates face au changement politique : la convergence transpartisane en politique étrangère, les faibles demandes populaires pour la refonte du ministère, le poids des diplomates dans les processus de recrutement/formation, la réactivation d'un axe militaro-bureaucratique. Enfin, il examinera un effet différé de l'autonomie du corps diplomatique politique : son rôle de « refuge » pour les candidats à la haute fonction publique rejetant la proximité avec le politique et les rétributions qui y sont associées. Ce travail repose sur l'analyse d'une vingtaine d'entretiens conduits avec des diplomates pakistanais, d'un travail ethnographique et de questionnaires à la Foreign Service Academy, et d'analyses d'archives à la Civil Service Academy, à la Foreign Service Academy, et aux archives diplomatiques françaises.

Romain Damien

De l'OLP à l'Autorité : la mise en administration de la diplomatie palestinienne

Cette communication questionne l'institutionnalisation d'une diplomatie à prétention étatique à partir du cas palestinien. L'Organisation de libération de la Palestine (OLP), mouvement de libération nationale palestinien créé en 1964, est parvenue dès les années 1970 à constituer un vaste réseau de bureaux de représentation de par le monde, dont beaucoup sont devenus des ambassades après la proclamation d'un État palestinien en 1988, et ce alors que la majorité de ses membres était en exil. Les représentants envoyés dans les capitales sont généralement issus des rangs des mouvements Fedayin (combattants), ou des étudiants palestiniens recrutés sur les campus des pays-hôtes. Tous sont alors placés sous l'autorité du Département politique de l'organisation, en charge des relations extérieures. Cependant, les accords de paix signés entre Israël et l'OLP à Washington en 1993 viennent bouleverser ce fonctionnement. Les dirigeants palestiniens sont autorisés à revenir dans les territoires occupés pour établir une autorité nationale censée devenir le futur État palestinien. S'opère alors une territorialisation de l'administration palestinienne, qui affecte le secteur de la diplomatie. Le nouveau ministère de la Planification et de la Coopération internationale est ainsi appelé à devenir le ministère des Affaires étrangères palestinien (MOFA) à partir de 2003. La communication vise à étudier les réformes conduisant à cette mise en administration d'une prétention d'autorité sur les affaires étrangères, dans un contexte à la fois de rationalisation des stratégies de luttes, qui passent de la lutte armée à une conception néolibérale, et d'étatisation de l'Autorité palestinienne. Si dans un premier temps ce processus a pour but de dépolitiser le ministère, à travers une distinction entre la conduite politique de la diplomatie conservée par le Département politique et son traitement administratif par le MOFA, il conduit néanmoins à la disqualification totale de ce premier.

Manon Laroche

La fabrique de la politique étrangère régionale de l'Égypte. Acteurs et enjeux d'une « sécuritisation régionale »

Cette communication propose d'étudier les acteurs de la politique étrangère égyptienne depuis 2013, ainsi que les changements stratégiques opérés dans les cercles de décision et engagés depuis une dizaine d'années. Au nom de la « sécurité nationale », des reconfigurations dans le domaine de la politique étrangère s'opèrent, et participent à réinterroger la nature du régime politique égyptien. Dans un régime dit « militaire », qu'en est-il de la part des dits militaires sur des dossiers stratégiques de politique étrangère ? À l'heure où les dossiers traitant des pays du voisinage sont devenus des enjeux de « sécurité nationale », quelle place pour les diplomates de formation ? La part grandissante d'« experts » et des services de renseignement dans le processus de décision s'inscrit dans une dynamique plus globale de recul des diplomaties traditionnelles, tout en marquant une rupture inédite dans un pays où les solides compétences des diplomates les avaient toujours tenus aux premiers rangs des négociations.

Les relations entre agents civils et agents « de la défense » au sein du gouvernement égyptien se sont redessinées, particulièrement dans le domaine de l'élaboration de la politique étrangère et de sa mise en œuvre. Considérant la politique étrangère comme une politique publique particulière (Morin, 2013), l'étude de son élaboration permet de mieux saisir les reconfigurations de l'État et de ses agents (Lequesne, Meijer, 2018), notamment depuis 2013 et le coup d'État qui a marqué la chute du Président Morsi, élu par les urnes en 2012, et le retour au pouvoir d'un Président issu de l'armée.

Pour mieux étudier cette dichotomie diplomatique, nous étudierons plus précisément la diplomatie égyptienne au Soudan et sur le dossier du barrage de la Renaissance (*Grand Ethiopian Renaissance Dam*) en Éthiopie, pour mieux saisir les implications sécuritaires de dossiers perçus comme enjeux de sécurité intérieure autant que de politique extérieure. Au Soudan, le régime

égyptien joue un rôle de premier plan dans les négociations sur la composition du gouvernement de transition, y voyant l'occasion d'exporter un modèle autoritaire à sa frontière. La question du Nil a par ailleurs redéfini les priorités régionales égyptiennes et a participé à un mouvement général d'intérêt particulier vers les pays plus au sud.

Notre étude s'appuie sur des entretiens menés entre juin 2021 et juin 2022 au Caire avec des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères égyptien, du ministère de la Défense, du ministère de l'Irrigation, ainsi que de certains *think tanks* et centres de recherche rattachés à la Présidence.