

# **Lire les décisions de politique étrangère du Congo**

## **Du pragmatisme de Mobutu à l'idéalisme de Kabila L. D.**

**Pr Dr Blaise Sary Ngoy**  
Chef du département des Relations Internationales  
Université Pédagogique Nationale

Les études classiques de la prise de décision de politique étrangère sont restées dominées par la théorie des jeux. L'intérêt poursuivi par les acteurs, les calculs de perte et profits, la nature de la rivalité entre eux durant ou avant les moments des crises, les différends qui les opposent et qui appellent à un compromis, la nature des informations dont ils disposent sur le sujet et sur le comportement de l'adversaire sont autant des concepts clés qui intéressent les analystes de la théorie des jeux. Le premier décideur, le Chef de l'Etat, considéré comme l'unique source d'inspiration des choix, disposant de monopole de décision est dans la plus part des analyses présenté comme acteur rationnel qui ne choisit qu'au moment opportun et en fonction des calculs basés sur les coûts et les pertes. Conçue par les mathématiciens John Von Neuman, John Forbes, John Harsanyi et Reinhard Selten et copiée par les politologues d'expression anglo-saxonne, cette théorie a dominé longtemps l'enseignement des théories des Relations Internationales, dans le volet de processus de prise de décision.

Ainsi, les études consacrées aux solutions des cas des crises affectant les relations internationales ont été inspirées grandement par cette approche de « jeux ». Les auteurs intéressés à comprendre des solutions à des crises impliquant les Etats Unis et l'ex URSS durant la guerre froide ont été davantage fascinés par ce modèle. Notons en passage les travaux de Allan Schmidt C. (1994). Le recours à cette théorie avait-il pour but de doter la discipline d'une méthode scientifique rigoureuse en vue de combler les lacunes des méthodes dites des sciences non exactes ? Si oui, la théorie des jeux suffit-elle, elle seule à aider à comprendre tous les phénomènes des relations internationales ? L'exactitude mathématique convient-elle à aider à comprendre le comportement des acteurs, des êtres humains ? La théorie des jeux peut-elle aider à prédire ou tout simplement à interpréter les choix passés, négociés souvent entre les murs à l'abri des analystes, obligés de s'inscrire dans la logique des conclusions obtenues et sur la base des présuppositions ?

Au vu des limites de la théorie des jeux, l'intérêt d'offrir un autre outil de lecture des décisions de politique étrangère a fait route dans les milieux académiques. Ainsi, le titre « Comment lire les décisions de politique étrangère » que nous avons choisi pour notre présente analyse n'est pas une nouvelle imagination. Il est inspiré par une série de réflexions publiées dans la revue Culture et Conflits n° 36 de 2000. Les auteurs passent en examen les décisions de l'administration Bush sur les grandes crises (Irak et Afghanistan). Les conclusions issues de ces réflexions constituent aujourd'hui une moisson abondante qui mérite d'être testée ailleurs, sur d'autres cas. En fait, partant des décisions souvent impopulaires prises par les américains dans les résolutions des crises au Moyen Orient, les auteurs sont tous arrivés à la remise en cause des connaissances acquises sur la théorie des jeux. A la suite de ces réflexions, d'autres auteurs : Dmitri Trenin et Bobo Lo (2005) ont également examiné sous le même angle, le processus décisionnel de politique étrangère de la Russie.

Empruntant le même chemin, notre propos consiste à explorer les mêmes variables explicatives, mais sur d'autres cas, en occurrence sur la politique étrangère du Congo Kinshasa durant deux périodes : celle de Mobutu et celle de Laurent Désiré Mobutu.

Nous partons d'une interrogation. Comment apprécier l'opinion publique qui considère que la diplomatie congolaise est restée inerte face à la guerre de l'Ets du pays? Comment également apprécier les propos parfois utopiques des ceux qui estiment qu'il nous faut une diplomatie agressive, concurrente ? Et comment comprendre le choix du Chef de l'Etat de mettre fin à la guerre par le rapprochement avec Kagame ? De ces questions est née un intérêt, celui d'apprendre à lire les décisions de politique étrangère au Congo, en ayant le souci d'en déterminer les facteurs et les responsabilités des acteurs dans la formulation de leurs choix. Nous comparons deux périodes, celle de Mobutu à celle de Kabila L.D. Nous partons donc de l'hypothèse que deux styles de politique étrangère distinguent la période de Mobutu de celle de Laurent Désiré Kabila. La première, marquée par l'existence de deux mondes : Ets et Ouest, était davantage dominée par les choix pragmatiques, tandis que la seconde marquée par le retour de l'institutionnalisme au niveau des rapports entre les Etats a conduit le Congo de L.D. Kabila à la pratique de l'idéalisme.

Mais avant d'en arriver là, reprenons pour notre compte le débat en cours sur la rationalité des décisions de politique étrangère. En effet, chaque décision de politique étrangère est-elle réellement le résultat de la rationalité des décideurs ? Si oui, quelles sont les contours de la rationalité en politique étrangère ? Si non, comment expliquer la place de l'irrationalité? Ces interrogations nous conduisent à réfléchir d'abord sur les finalités des décisions de politique étrangère.

## **1. Les finalités de décision de politique étrangère**

De prime abord, soulignons le fait qu'une décision de politique étrangère a, certes, pour finalité l'intérêt national. Mais le chemin de l'intérêt national est-il tout droit ? Qui peut apprécier en dernière analyse la portée de l'intérêt national ? Comment se manifeste-t-il ? Le débat est là, intact. L'idée de rationalité, jadis fortement encrée dans les esprits des auteurs est aujourd'hui remise en cause dans nombreuses circonstances. Une décision peut être le fait d'un événement de portée générale découlant de la volonté exprimée par la communauté internationale et s'imposant avec ou sans incidence majeure au niveau national. Elle peut aussi être le fait d'un choix judicieux, délibéré et apprécié par les instances politiques nationales. Par ailleurs, si l'on a toujours attribué les décisions à l'acteur essentiel: le chef de l'Etat, il est démontré à ce jour que qu'on ne peut déterminer à tout moment qui est le vrai auteur du choix, comment, où et quand la décision a été mûrie et prise? Les alliances sentimentales, les déviances dues à la personnalité des décideurs, les loyautés et allégeances politiques, l'émergence de l'éthique, la force des images véhiculées par les medias, sont autant des faits qui peuvent influencer les choix des décisions et remettre au second plan la rationalité du décideur.

Qui décide ? Comment, quand et où ? Guilhaudis J.F.(2000) précise à ce sujet que « parfois, le véritable lieu de décision ne se situe pas là il devrait officiellement être et il n'est d'ailleurs pas facile de savoir où et par qui a été prise telle ou telle décision, ni de l'expliquer ». Dans ce contexte, la connaissance sur la décision politique reste sujet à caution. S'il est aisé de s'imaginer la source d'une décision à partir de son signataire, il n'est toujours pas certain que le signataire en est le véritable auteur. Cohen Samy atteste à cet effet que toute décision de politique étrangère ne relève pas d'un choix optimal et rationnel conforme à l'intérêt national, elle est parfois un compromis entre des intérêts particuliers. Il peut en

résulter ce que Christian Morel ( 2004) appelle les décisions absurdes. Ce compromis peut être le fruit de marchandage politique de nature diverse coulé sous la forme d'un accord, un contrat ou un protocole. Et ce qui était considéré comme rationnel peut devenir irrationnel aussitôt que d'autres événements prévisibles ou imprévisibles apparaissent. L'approche réaliste qui sous-tend la rationalité des acteurs est ainsi remise en cause. Faure Justine(2008), Tanguy Struye de Surelande(2007) et Sami Aoun(2000) qui ont consacré une réflexion sur le débat ont abouti à la conclusion analogue : la rationalité, certes, ne peut être négligée dans l'examen d'une décision, mais les décideurs peuvent être guidés par la logique inavouée qui n'a aucun rapport avec le réalisme.

## **2. Les variables explicatives de politique étrangère et leur application au cas du Congo**

Revenons à nos moutons. Jannes Rosenau cité par Jean Barrea (2002) identifie cinq variables explicatives interdépendantes et causales dont l'importance pour chacune est fonction de type de société au sein de laquelle se prend la décision. Il s'agit de facteur individuel (cognitif), gouvernemental, bureaucratique (institutionnel), sociétal et systémique. Erhard Friedberg (2000) examine également, en suivant ce schéma l'approche rationnelle par rapport aux autres, se basant sur les décisions de politique étrangère américaine.

### **2.1. Les facteurs cognitifs**

Les analyses classiques y compris la théorie des jeux arrangent dans les placards le facteur « personnalité » de l'individu chargé en dernier lieu de prendre la décision. Elles ont dans le même ordre d'idée perdu de vue les différentes réactions, interventions et choix des groupes des personnes appelées à collaborer à cette prise de décision. Et pourtant les humeurs, les expériences, les talents, la force de l'imagination, les affinités dont dispose l'un et l'autre avec tel ou tel autre décideur, l'habilité à découvrir les pièges, les sous entendus, les malentendus, les lacunes des autres, les images fixes, erronées ou non, la faiblesse ou la fermeté affichées par tel ou tel autre décideur, sont autant des facteurs qui ont un impact dans le processus et qui déterminent les conclusions auxquelles les décideurs peuvent aboutir. Dans ce cas le rationnel ou l'intérêt national ne sont pas les seuls facteurs qui conditionnent la conduite des décideurs.

Le comportement, les humeurs ou les attitudes affichées sont aussi fonction des sujets débattus, des acquis, des promesses, des souvenirs passés, des attentes, des pressions internes et externes faites sur les personnes, mais aussi des réactions multiples sur l'esprit des décideurs, lesquelles conditionnent leurs attitudes. Dans ces conditions, il n'est pas facile de suivre toute la logique du processus décisionnel.

La théorie des jeux met en scène deux décideurs présentés comme acteurs, naturellement face à un dilemme : coopération et non coopération. Les deux, positionnés dans une relation de rivalité dispose des informations imparfaites ou parfaites et ont l'obligation de négocier en fonction d'un seul objectif : l'intérêt national. Ce qui les intéresse serait le coût et les bénéfices de la décision, par rapport à l'intérêt national. La théorie ne prend pas en compte l'état psychologique naturel des acteurs. Elle met en évidence les réactions de l'adversaire en rapport avec le résultat à gagner ou les pertes envisagées. La combinaison de la rationalité avec le comportement psychologique habituel du principal acteur et des acteurs secondaires situés tous autour d'une table n'est pas prise en compte. Le destinataire de la décision, dans la théorie des jeux, est celui qui est en face, autour de la table. Et pourtant, ceci n'est pas le cas.

Il n'est pas dit que le consommateur d'une décision de politique étrangère est celui qui est devant l'autre décideur. Le consommateur peut être la communauté internationale imaginaire la public national identifié ou non.

Partant de l'approche cognitive, Renouvin et Duroselle, deux historiens français ont, à ce sujet, entrepris une classification des comportements des décideurs en prenant pour modèles les chefs d'Etats morts ou vivants, selon qu'ils ont ou continuent à marquer les événements de leur temps. Ils en ont déduit dix traits caractéristiques : le doctrinaire opposé à l'opportuniste, le lutteur opposé au conciliateur, l'idéaliste opposé au cynique, le rigide opposé à l'imaginatif et le joueur opposé au prudent. Trop statique comme comportement, n'est-ce pas ?

La lecture de cette classification invite sans doute à la prudence. Le comportement cognitif se caractérise par trois traits essentiels : la vision rudimentaire, le contexte au sein duquel prime le raisonnement, et ensuite le caractère persistant de l'individu, lequel peut constituer ses propres pièges mentaux. On ne peut pas se fonder sur ce caractère persistant et ignorer les autres dimensions qui agissent sur le comportement du décideur.

Voyons les faits. La question qui peut être posée est de savoir si un choix pris par Bush, Saddam, Hitler, Mandela ou Mobutu sur un tel ou un tel événement, choix ayant bien sûr déterminé le cours de l'histoire d'un pays ou du monde peut conduire à déterminer le trait distinctif de la personnalité ? Si l'on ne prend pas distance de cette classification, il est facile de conclure par exemple que Kabila Joseph est catégorisé dans la classification des « prudents ». Il prend garde et ne s'engage en politique étrangère que lentement. Tandis que Mobutu aurait été un conciliateur, et parfois un joueur. Or, ces qualificatifs sont parfois collés sur les dos des personnalités qui ne disent pas ce qu'elles sont réellement.

Jean Barrea (2002) le souligne bien dans son excellent ouvrage de « Théories des relations internationales ». Certains traits psychologiques peuvent se vérifier dans le comportement de quelques leaders politiques ; mais ces traits ne peuvent pas être la représentation du vrai profil caractéristique des décideurs de politique étrangère. Un lutteur peut l'être pour un temps, pour un événement, pour un intérêt donné. Il peut devenir imaginatif, idéaliste ou rigide en fonction des circonstances et des sujets à l'ordre du jour. Le processus de prise de décision est donc élaboré par une combinaison des facteurs.

En tirant l'exemple des relations entre Kinshasa et Bruxelles, on peut être porté à identifier la rigidité des choix politiques de Laurent Désiré Kabila comme ayant été dictés par son caractère rigide. Si oui, à quoi était due cette rigidité ? Un caractère inné de Laurent ? L'analyse des faits démontre que le facteur cognitif est sans nul doute associé à d'autres facteurs auxquels il est lié. Karel De Gucht se faisant une image personnelle négative du comportement de L.D. Kabila et des autres dirigeants aurait déclenché en Kabila les prismes des images aussi négatives encrées dans son fond intérieur, sur les rapports entre la Belgique et son ex colonie. C'est-à-dire, la rigidité de Karel de Gucht, traitant tous les dirigeants congolais durant la transition, d'enfantins, des personnalités incapables d'assumer leur rôle majeur dans la recherche des solutions à la crise, incapables de convaincre leurs partenaires, corruptibles et n'assumant pas leurs responsabilités devant l'histoire ; incontrôlables et désobéissants, ces images ont eu comme réactions : la rigidité et le manque de toute collaboration de la part de ceux à qui les critiques de Karel étaient adressées. Toute idée de soumission ou de collaboration s'est évanouie. Autrement dit, si l'on admet aujourd'hui que cette rigidité du comportement des décideurs congolais, dont Karel se faisait et continue par ailleurs d'avoir, est due à des pulsations négatives encrées en eux, il est aussi vrai que le

comportement de Karel est liée à d'autres facteurs qui méritent d'être associés dans toute lecture des décisions de politique étrangère belge vis-à-vis de Kinshasa. Autrement dit, le facteur cognitif n'est pas l'élément déclencheur de la conduite d'un décideur, bien au contraire, il est associé à d'autres facteurs.

Le fait, également que Kabila Laurent Désiré, à son temps, ait choisi des partenaires jugés « voyous » par l'Occident peut-il être vu comme relevant de son tempérament? Le fait également qu'il ait choisi de tirer les négociations en longueur durant la longue crise (rébellion RCD, MLC) qui a marqué son règne, peut-il être attribué à son état psychologique de lutteur? Son refus de se réconcilier avec Mobutu durant les négociations conduites par Mandela était-il dû à son caractère de têtard? Les réponses ne sont pas faciles à prouver. Des auteurs tels : Askins, Collins (1997), Leymarie (1997, 1998) et Bassir (1997), ont abordé le sujet dans les sens divers. Notons toutefois que les choix de Kabila étaient dus, on peut l'imaginer, à son expérience, sa propre histoire des relations avec l'Occident, son regard positif vis-à-vis des régimes dits révolutionnaires, sa propre conception des rapports de force idéologique durant son temps ainsi que sa longue lutte contre le régime de Mobutu. Autrement dit, les traits caractéristiques d'un acteur sont conditionnés, non seulement par son état psychologique naturel, mais aussi par son environnement et par les réponses visibles attendues de cet environnement. L'autre, entendez, partenaire, fabrique ou contribue à fabriquer les réactions cognitives de l'autre. Kabila Laurent Désiré était un président « impérial », têtard, obstiné, lutteur, mais aussi, un conciliateur lucide, capable de comprendre, de perdre et de faire aussi perdre à l'adversaire les avantages attendus. En fait de compte, il a choisi la résignation et l'isolement, en cultivant une forte croyance en un idéal : « compter sur soi-même ». D'où son cri : nous ne pouvons rien attendre des autres. Ce qui signifie qu'il avait toujours la conviction que l'isolement finirait par procurer plus d'avantages aux congolais.

Et que dire aussi de Mobutu? Était-il ce rusé, intelligent? Son Zaïre a eu l'occasion de multiplier les relations avec nombreux partenaires. Donc il n'a connu l'isolement que durant les dernières années de son règne. De ces relations, les plus tumultueuses sont celles qu'il a eu avec la Belgique. Il s'est distingué par les coups de gueule, les accolades, les cris de colère, les menaces, le boycott, la fermeture des usines, le refus de l'aide, la politique de dos à dos, minimisant les liens privilégiés, le repli et le rapprochement avec la France. Convaincu de la puissance (virtuelle) de son Zaïre, il pratiquait la politique de partage des cadeaux, des récompenses et des expéditions militaires, au même titre qu'il aimait la politique de punition, des avertissements et de boycott. Était-il doctrinaire (authenticité), lutteur, rigide? En fait, il était « tout » à la fois. Le pragmatisme l'obligeait. Sa doctrine jetée à la figure de l'Occident a coûté le prix de nationalisation des entreprises. Son indignation de ne pas rencontrer des « amis mais des comptables » dans le dialogue manqué avec les divers gouvernements belges (à propos de la gestion de l'aide et de la dette) peut lui prévaloir aujourd'hui le qualificatif de lutteur. Gauthiers de Villers, 2000). Mais pourtant, il était aussi capable de surprendre, d'être à l'écoute et de garder des liens confidentiels d'amitié et d'admiration à l'égard d'autres acteurs belges, notamment, à l'égard du défunt Roi Beaudoin, « son ami ».

Quelle distinction peut-on établir entre les deux moments? Mobutu a régné durant la période où le bilatéralisme et le clientélisme prédominaient. Il a su utiliser cet environnement en sa faveur. Il s'est fait client de plus d'un partenaire, appliquant vis-à-vis de chacun le revirement des positions et le renouvellement de la confiance; confrontant les avis divergents des ses faucons et ses colombes pour y puiser meilleurs avantages. Il a brandi la surenchère politique comme gage de sa sécurité en tirant dans la somme de l'héritage historique des éléments

déclencheurs des crises et de réconciliation. Il a gagné la confiance de l'Occident, sans pour autant, tourner totalement le dos à l'Asie et à l'ex URSS. Il s'est fait des « amis et des frères », selon ses propres termes, parmi les dirigeants africains. De ce paysage, il a aménagé un espace large de liberté, tout en sachant saisir des occasions pour rassembler les partenaires autour de ses projets ou les diviser parfois.

Cette condition n'a pas été donnée à L.D. Kabila. Il arrive au pouvoir au moment où le clientélisme n'est plus de mise. Les relations intéressées sont sélectionnées. L'Afrique est divisée géopolitiquement en zones utiles et zones inutiles. Son Congo étant déchiré par des conflits, aucun partenaire n'a envie de se mouiller et venir au secours. L'ex métropole étant à bout de ses peines avec l'ex colonie, a choisi de soumettre les questions congolaises à la « troïka ». Une sorte de désengagement voilé ! L'urgence étant l'humanitaire, elle a été confiée aux associations par lesquelles transitait l'aide. L'apaisement des différends idéologiques ayant effacé les inimitiés, les Etats puissants ont entrepris de mandater les institutions pour statuer sur des situations qualifiées de peu d'intérêts stratégiques. Dès lors, Kabila L.D., cherchant à établir des relations privilégiées avec tel ou tel Etat, il ne les trouve pratiquement pas. Il mise sur la coopération alors que la période était sous l'influence de la compétition commerciale et non de l'aide. Qu'on se souvienne de l'échec de la conférence des « amis » du Congo tenue à Bruxelles au début de son règne. Il a fini par choisir son idéal. Celui-ci l'a habité et conditionné ses images négatives vis-à-vis des institutions qui soumettent le pays au régime de l'orthodoxie démocratique et au respect de l'éthique internationale.

## 2.2. Les rôles des organes gouvernementaux

Comme nous venons de le souligner, le facteur « images personnelles » du décideur ne peut pas être isolé dans la lecture d'une décision de politique étrangère. Les analyses traditionnelles ignorent souvent le facteur « rôles » de chacun des organes gouvernementaux. Dans ce contexte, l'opinion nationale ou internationale a pris l'habitude de mettre sur le dos du Chef de l'Etat le choix de n'importe que politique étrangère. Le ou les ministres sont, dans nombreuses analyses des acteurs de l'ombre, ignorés. Tout se passe comme si le personnage clé de la politique étrangère, même dans des pays à tradition démocratique demeure le Chef de l'Etat. Et pourtant, il arrive souvent que les ministres soient les inspirateurs de tel ou tel autre choix. En effet, aujourd'hui, les finances, le commerce, les investissements, les exportations, la défense, les problèmes d'intégration régionale sont autant des domaines partagés dont les décisions relèvent, non pas uniquement d'un ministre ou du Chef de la diplomatie. Tous les animateurs des ces domaines participent à la formulation et à la pratique des politiques étrangères.

L'ancien ministre congolais (zaïrois à l'époque) des affaires étrangères, Monsieur Nguz Karl a I Bond disait : « au Zaïre, dès que vous êtes aux affaires on vous qualifie facilement de belge, d'américain ou de français ». Autrement dit, durant son temps, chaque ministre des affaires étrangères avait, non seulement ses penchants, mais aussi ses choix et ses partenaires. Et aujourd'hui, cette idée de Nguz garde son importance. La lecture de la crise à l'Ets témoigne de l'opinion que les citoyens se font de ministre des affaires étrangères impliqués dans la recherche des solutions. Se servant de la déconfiture militaire à l'Ets, l'opinion est restée convaincue que le ministre des affaires étrangères a un rôle à jouer dans l'échec ou la réussite diplomatique. Sans doute, le changement des animateurs à la tête de ce ministère témoigne du souci et des résultats que l'opinion attend de celui qui en a la charge. On vous dira, par exemple, que Mbusa Nyamuisi était moins efficace que Tambwe Muamba. On dira

aussi de Tambwe serait moins meilleur que Kamitatu. Bref, ces appréciations justes ou erronées témoignent du rôle joué par le ministre.

Mais, il suffit également de faire le tour des ministères pour se rendre compte que la politique étrangère n'est pas seulement le monopole du ministère qui en a la charge. Les relations financières, le commerce internationale, la défense et sécurité, l'administration du territoire, la gestion des ressources naturelles, le développement industriel, la gestion de l'environnement, le sport, etc., ont une composante naturelle de politique étrangère.

Dès lors, on admet en toute logique qu'il existe plusieurs centres d'impulsion de politique étrangère. Les uns sont officiels, les autres occultes. N'en plaise à ceux qui pensent le contraire. Les impulsions viennent de partout, mais la décision est le résultat des concertations. Et comme il n'est plus indiqué de distinguer aujourd'hui la « haute » de la « petite » politique d'un pays, les interférences entre les deux politiques étant énormes, on admet que tous les acteurs gouvernementaux, chacun à son niveau ou d'une manière globale: ministres, experts, conseillers, banquiers, etc., jouent consciemment ou non, un rôle dans le processus de la prise de décision de politique étrangère.

En dépit des prérogatives reconnues au Chef de l'Etat en la matière, on est tous d'accord aujourd'hui qu'il assume de plus en plus le rôle de codécideur et non de décideur unique. Ceci veut dire qu'au moment où une décision est publiquement prise, elle aurait été naturellement précédée par des rencontres durant lesquelles des contestations discrètes ou visibles auraient marqué les débats, qu'ils soient rationnels ou irrationnels.

On peut aller plus loin avec le raisonnement. Le principe de séparation des pouvoirs dans des régimes démocratiques reconnaît à chaque instance un pouvoir d'intervention qui concourt à la prise de décision. Le pouvoir exécutif ne peut plus se permettre d'interférer dans les domaines réservés aux autres pouvoirs sans provoquer une réaction de l'opinion. Le Chef de l'Etat, jugé jadis comme homme orchestre en charge de prendre, en dernier ressort la décision en cas de guerre ou dans des circonstances graves ne peut plus aujourd'hui passer outre les prérogatives du Parlement. Ce qui signifie qu'on est loin de la tradition qui confinait la diplomatie parlementaire au niveau de simples rencontres de courtoisie. Mais le danger de conflit des compétences demeure surtout dans les jeunes démocraties où la confusion des rôles est inévitable.

La question qui revient à l'esprit est de savoir comment l'existence de plusieurs centres d'impulsion peut conduire à l'efficacité des choix. Certains auteurs accusent cette pluralité de conduire à l'inertie. Vrai ou faux ? Certes, un petit cercle peut être efficace. Mais, ses choix ne sont pas nécessairement les plus rationnels. Erhard Friedberg, examinant les contraintes institutionnelles qui ont entouré le choix de retrait ou de non retrait des troupes américaines en Irak est arrivé à dégager les causes de l'échec des démocrates au Congrès : la permanence de la présidence « impériale » bien sûr, mais aussi les divisions au sein du camp des démocrates et l'étroitesse de la majorité. Disons tout simplement que si le chef de l'Etat est de plus en plus codécideur et non décideur unique, ceci est le résultat des règles qui régissent le fonctionnement des régimes politiques. Les ministres ne sont pas des figurants, ils inspirent les orientations des politiques étrangères, participent à leurs applications et ajoutent à chaque phase leurs propres styles, parfois sans se référer au préalable auprès du Chef de l'Etat.

La recherche des solutions à la crise qui sévit à l'Est du Congo est, on n'en peut plus, édifiante. L'opinion a assisté à un ballet diplomatique entre le Parlement congolais et les

multiples partenaires. Des visites se sont intensifiées auprès de tel ou tel ministre, au même rythme que celles rendues auprès des Présidents du Sénat et de l'Assemblée. L'exécutif en a même exprimé son inquiétude de voir le Parlement oublier ses tâches habituelles jusqu'à empiéter sur ses prérogatives. Des correspondances échangées sur le sujet en sont un témoignage. Les coups de gueule de Kamerhe, estimant qu'il n'a pas été consulté dans le choix de coopérer avec l'armée rwandaise (opération contre les troupes de FDLR) démontrent combien, dans la pratique les limites entre les pouvoirs prêtent à confusion. Certes, le Parlement ne décide pas lorsque la matière relève de l'Exécutif. Il formule les recommandations. Il n'est pas appelé à conduire au quotidien la politique étrangère congolaise, néanmoins ses recommandations et ses contacts peuvent conduire à une interférence dans bon nombre des décisions prises par l'Exécutif. Et tous les spécialistes admettent que les conflits qui en résultent, liés à l'excès des rôles noté dans le chef des institutions sont fréquents.

A ce sujet, on peut bien se mettre d'accord que nombreuses critiques formulées contre celui qui est considéré comme le décideur unique, à savoir, Chef de l'Etat relèvent de l'ignorance du public quand au rôle que les divers services assument. L'opinion qui se souvient des pratiques du parti unique dirigé garde encore en mémoire l'idée d'un Chef suprême et centre de décision des politiques étrangères. Les ministres de la défense, des affaires étrangères, de l'intérieur, etc., les services des renseignements civils et militaires, les centres de réflexions (société civile) susceptibles d'orienter les choix politiques sont méconnus.

Tout le poids de la « grande décision » est mis sur le dos du Chef de l'Etat. Et pourtant, lorsque nous reprenons ce même cas de la crise à l'Ets du Pays, nous y retrouvons les influences de la grande rencontre de Nairobi sur le développement de la région des grands lacs, nous y trouvons également l'influence prépondérante du Parlement et de la société civile, y compris les églises. La grande conférence de Goma qui a débouché aux résolutions de la crise en recommandant le dialogue « Amani » était le résultat de marchandage politique réunissant des centres d'impulsion divers. Plus de 600 participants y ont pris part.

Cette approche des rôles institutionnels du décideur national remet en cause la connaissance classique qui a toujours limité l'analyse de la décision de politique étrangère au niveau de « haute politique », entendue comme celle de sécurité et de défense de la souveraineté nationale. Les deux concepts ayant pris une connotation plus large, il est permis d'admettre que le respect des rôles a un impact positif, mais aussi négatif sur les orientations prises. Le Chef de l'Etat n'est pas présent à toutes les phases des discussions. Il laisse les envoyés spéciaux participer au processus des négociations et au dernier choix. Il peut intervenir, mais ces interventions ne constituent pas nécessairement le fondement de tout le cheminement logique ayant conduit au dernier choix fait par des experts. Même s'il n'est pas tout à fait d'accord avec les choix pris par les autres instances ministérielles, il n'est pas appelé à opposer son refus à toutes les orientations. La crainte de tomber dans la boulimie du pouvoir l'éloigne de toute tendance à faire cavalier seul. Il reste à l'écoute des autres, se met aussi à l'abri des critiques de l'opposition et de son opinion.

Certes, le manque de coordination et d'interdépendance peut conduire à des solutions inefficaces. Le repli du Chef de l'Etat, laissant l'initiative dans les mains de son ou ses ministres peut aussi conduire à des choix biaisés. Mais, « l'impérialisme présidentiel » peut s'avérer catastrophique aussi. On peut se souvenir des conséquences de la rigidité de Bush et de son obstination à aller en guerre contre l'Irak : des milliers des morts, une guerre qui n'en finit pas.



### 2.3. Les marchandages bureaucratiques

Définir la bureaucratie est devenue une gymnastique sans importance. Divers travaux consacrés au sujet ont fourni des traits essentiels de ce qu'est la bureaucratie: organisations réduites à des groupes très petits, à des cellules politico administratives ou à des groupements hiérarchisés à la tête desquels se situent des chefs chevronnés, employés à assurer leur propre stabilité d'abord et s'adonnant à légitimer la permanence des compétences. Ces cellules cultivent la tradition, adorent les règles qu'ils se donnent et répugnent l'innovation qui bousculerait les règles établies, lesquels se confondent souvent avec la vision de survie du groupe. Au regard de la lecture de la décision de politique étrangère, le gouvernement, entant qu'un tout indivisible n'est plus ici pris en compte. Ce sont des organes de décision (directions, cellules d'études, commissions) au sein de diverses branches administratives et politiques qui sont définis comme entités diverses (horizontales et verticales) opérant un calcul parfois irrationnel et transformé ensuite en intérêt national.

Dans les pratiques, ces « cellules » sont le fait des experts, des commissionnaires, des conférenciers, des séminaristes, membres des ministères et des organisations internationales ; ils arpentent les salons et les escaliers. Ils précèdent les chefs des missions, discutent les dossiers, préparent les points à l'agenda du jour, lesquels sont élaborés par eux-mêmes ; ils entrent dans le vif des sujets en privilégiant les règles du travail convenues, les prérogatives et la logique des procédures relatives au respect des compétences. Il peut s'en suivre sans doute la maladie de la lourdeur. Peu importe. Et lorsque celle-ci devient évidente, les experts savent s'y prendre. Ils ont peur des échecs. Ils coupent les temps en deux, escamotent les fonds des dossiers, renvoient certains points à des rencontres ultérieurs et choisissent souvent le compromis rationalisé ensuite en « intérêt national », comme le soulignent M. Hollis et S. Smith(1991). Les ministres ne viennent finalement que pour conclure, au besoin, apporter une lumière lorsque les divergences persistent. Autrement dit, les ministres passent mais les véritables décideurs restent.

Ce qui veut dire que dans les meilleurs du temps, les décisions de politique étrangère ne sont pas le fait d'un chef unique, lucide, rationnel, assis dans un coin, devant son interlocuteur ou son adversaire et devinant sa pensée, ses calculs à court ou à long terme.

Les décisions procèdent d'un travail collectif élaboré par les divers groupes d'experts réunis et qui, suivant un certain nombre de critères arrivent à dégager des conclusions à soumettre ou à imposer aux ministres, au chef de l'Etat ou à un conseil qui les valident pour le compte du pays.

Ces mêmes experts sont choisis ou se choisissent en fonction des règles préétablies. Au niveau national, ils peuvent provenir de la Présidence, mais sans nul doute, des ministères ayant en charge la matière à l'ordre du jour. Lorsqu'il s'agit par exemple de la sécurité et défense, on retrouve habituellement les colonels, les majors, les chefs des renseignements militaires, les économistes, les administrateurs des territoires, les maires, etc. Ce choix ne se fait pas du bout des lèvres. Dans certains pays, le clientélisme, les préjugés favorables ou défavorables précèdent la compétence et l'expérience. Il n'est pas étonnant que l'on retrouve souvent les mêmes têtes à toutes les rencontres. Les qualités des décisions en sont conditionnées. Les émotions, l'irrationnels, le cognitif, les manipulations, les intimidations ou tout simplement le goût de conciliation facile s'en trouvent mélangés.

Partant de ce fait, lorsque la bureaucratie est appelée à décider, on peut assister dans certains cas à une guerre d'expertise. Aux Etats Unis, cette guéguerre se passe bien souvent au sein du National Security Council, l'organe chargé d'élaborer les grandes orientations de politique étrangère. Au Congo, l'expérience vécue par nous-mêmes nous montre que les membres du ministère des affaires étrangères sont souvent au prise avec ceux de la coopération internationale ; ceux de la présidence sont souvent opposés à ceux de la primature ; ceux du plan opposés à ceux des finances et du budget, tandis que ceux de la défense se trouvent souvent au prise avec ceux de l'intérieur. Il arrive que la solution soit de constituer la commission interministérielle, ainsi la lutte entre les divers experts est tranchée ; mais les travaux en commission n'ont pas l'avantage de dégager nécessairement une vision générale fondée sur l'intérêt national. Les organes ainsi réunis adoptent souvent l'attitude de préservation de l'entité en soi.

Ce qui vient d'être dit en ce qui concerne les décisions autonomes, internes et indépendantes engageant le pays vis-à-vis de ses partenaires, l'est d'avantage lorsqu'il s'agit de participer à une prise de décision au niveau régional ou multilatéral, dans des rencontres organisées à l'extérieur du pays par des institutions internationales. L'énigme du départ se situe au niveau des représentants chargés de la rencontre. Qui sont-ils ? D'où viennent-ils ? Ils ont quel mandat ? Car, c'est à ce niveau que commence le processus de la prise de décision qui va engager tout un pays. Il arrive de fois que l'on déplore l'encombrement des couloirs des conférences et des rencontres par la profusion des experts. Les uns sont choisis pour leurs réelles connaissances des dossiers tandis que les autres le sont pour leur appartenance aux « sectes » politiques, entendez : des réseaux, des alliances, des connaissances, des affinités de tout genre. Ainsi rien n'étonne l'opinion qu'on assiste à des accusations des uns contre ceux ne disposant pas de dossiers détaillés et solides sur des questions traitées. Nous avons assisté à cette querelle plus d'une fois lorsque nous étions conseiller au ministère des affaires étrangères. Quelle était la nature de la querelle ? Les uns estimaient, avec raison que les affaires étrangères ne maîtrisent pas tous les dossiers techniques. Ceux de la défense pensaient que les secrets dits « défense » n'autorisent pas que les civils se mettent autour d'une table. Ceux de la Banque nationale, également pensaient que le plan (ministère) ne peut se substituer à la Banque nationale, etc. A ce jour, le ministère de l'intérieur croit également que les renseignements relèvent de sa prérogative. La conséquence : il n'est pas rare de rencontrer dans les couloirs, des conférenciers venus du Congo Kinshasa et qui, en fait, ne disposent d'aucune connaissance des dossiers en leurs mains. Les experts ayant pris part à la préparation sont ignorés par les chefs des sectes politiques et ne peuvent voyager, faute des ordres des missions. Il n'est pas rare non plus de rencontrer d'autres experts dans les rues des villes organisatrices des rencontres, entrain de faire le marché. Et à la fin des rencontres, la pratique consiste à ramasser les textes distribués et à rédiger les notes techniques destinées à des décideurs qui ne lisent même pas.

Sans nul doute, les conclusions découlant de ces genres de rencontres sont appliquées sans réelle incidence sur l'intérêt national. Car, la participation effective des experts au processus décisionnel demeure un élément essentiel. Le jugement que l'on peut se faire sur la qualité et les effets positifs d'une décision est donc fonction des éléments qui entourent sa conception et son processus. L'absence aux rencontres, la mauvaise qualité des experts, les retards ou le manque des préparations sont autant d'handicaps qui conduisent le Congo à assumer le rôle de suiveur. Rien n'étonne que les effets d'une décision subie s'avèrent contraires aux attentes de l'opinion. Que de fois, ne rencontre-t-on pas dans les rues, les citoyens indignés de telle ou telle choix de politique étrangère ? Pourquoi souscrire à l'ajustement structurel ? Pourquoi observer la bonne gouvernance ? Pourquoi respecter la déclaration dite de Paris ? Pourquoi

l'orientation de l'aide à tel besoin et pas à un autre ? Pourquoi la signature des contrats léonins avec la Chine ? Pourquoi réduire les droits des douanes sur les exportations et les importations en provenance de l'Occident ? Pourquoi privilégier les rapports avec tel ou tel autre partenaire, au détriment des Etats unis ? Pourquoi négocier avec le Rwanda et non avec Nkunda ? Autant des choix de politique étrangère qui interpellent, certes, mais qui véhiculent une rationalité échappant à la compréhension de la rue ; rationalité qui n'est pas le fait du choix personnel du Chef de l'Etat, ni du Parlement, ni du seul Gouvernement central, mais une solution de compromis général appliqué sur des cas particuliers, sans évaluer réellement les effets positifs.

#### 2.4. Les diverses pressions sociétales

Aujourd'hui, quel est le champ de la politique étrangère et quelle est l'impact de l'environnement national et international sur la formulation et l'application de politique étrangère d'une Etat ? Autant des questions qui, jadis, ne soulevaient pas l'intérêt. Les marges entre les affaires étrangères et les affaires intérieures étaient réduites, la vitesse de l'information dans un monde globalisé et l'impact des décisions de politique étrangère sur la vie des citoyens sont tellement immenses qu'aucun décideur ne peut se passer de prendre en compte des réactions externes ou internes de son environnement.

La prise de position de la société civile contre tel ou tel choix de politique étrangère, les manifestations de protestation, les écrits dans la presse, les points de vue des scientifiques, les rencontres organisées par la rue, etc., sont de nature à influencer le processus décisionnel de politique étrangère d'un Etat. On peut se souvenir de la révolte des citoyens américains contre la guerre au Vietnam, de manifestations publiques contre l'invasion de Koweït, de l'indignation de l'opinion contre les bombardements israéliens sur la bande de Gaza, des catastrophes provoquées par le Tsunami en Thaïlande, du poids des minorités tutsi dans leur guerre contre les génocidaires au Rwanda, etc., tous ces faits ont entraîné une réaction dans divers cercles politiques et sociaux et ont influencé les prises des positions qui, en fait, n'auraient pu être prises par les gouvernements.

Quelles sont les conditions qui militent en faveur de la mobilisation de l'opinion et de la société civile en politique étrangère ? La cohésion nationale en est une. Un Pays déchiré par les divisions internes dispose des atouts de sa propre fragilité. Un pays en proie à des guerres civiles où à des protestations récurrentes ne peut se doter d'une politique étrangère cohérente. Si ces guerres et ses protestations sont à même de soulever l'opinion internationale, alors, les choix des orientations de politique étrangère seront sous l'effet de cette opinion externe. Autrement dit, les pays où l'environnement social est fort les décisions de politique étrangère en sont également marquées.

Dans une remarquable analyse, Louis Balthazar, Charles Philippe David et Justin Vaïsse démontrent dans leur brillant ouvrage sur la politique étrangère des Etats Unis, comment le Président américain, l'opinion publique et les médias forment un triangle d'influence réciproque. Ce qui est dit pour les Etats Unis l'est aussi pour les autres pays. Certes, là où la tradition démocratique est faible ( pas de liberté de presse, pas de liberté d'opinion), les décisions autoritaires écrasent l'opinion et la vide de sa substance. Mais à l'heure d'aujourd'hui, aucun décideur, acteur unique ou institutionnel ne peut se passer de que dira-t-on. Pourquoi ? Tout simplement parce que l'opinion publique a sa propre perception des affaires du monde. Cette opinion est comptabilisée dans la formulation des décisions, d'autant plus que c'est la même opinion qui peut faire basculer les pouvoirs, les pousser à la

dérive. Non seulement qu'elle dispose de sa propre perception des affaires du monde, elle participe également à ce que l'on appelle aujourd'hui, la diplomatie de terrain (informelle) et réclame le droit d'être consultée sur les événements mondiaux.

De ces exemples, il découle les observations suivantes : les décideurs, acteur individuel, gouvernement ou institution (bureaucratique) sont aujourd'hui sous l'influence de l'environnement sociétal. Les attentes aux réactions nationales et internationales sont profondes qu'un décideur ne peut se mettre seul à l'écoute des états d'âme et agir sans crainte des conséquences qui découleraient de la réaction de l'opinion. Les cercles d'experts ne sont pas des vases clos non plus, enfermés dans la seule logique de préserver leurs identités d'abord, agissant sans crainte de « que dira-t-on ». Les institutions internationales ne peuvent, non plus, suivre la logique aveugle des règles générales imposées, sans se mettre à l'écoute des critiques des mouvements associatifs. Ceci explique les repositionnements réguliers des experts, appelés à revoir leurs considérations et à prendre en compte les critiques.

Pour se servir des cas du Congo, notons que Mobutu, de son temps, avait remis en cause le programme d'ajustement structurel auquel le pays était soumis, insistant sur le fait que son peuple ne va pas « manger l'ajustement ». Kabila Laurent Désiré a, durant son règne, ignoré l'existence des institutions de Brettons Wood, les accusant d'être à la solde des Occidentaux. Kabila Joseph ferme aussi les yeux contre les critiques des ceux qui l'accusent de signer des contrats léonins avec la Chine. Il estime que ces contrats vont en faveur du bien-être de sa population. Par ailleurs, longtemps opposé à négocier avec l'ex général Kunda, Joseph a fini par envoyer ses émissaires à Nairobi, non pas parce qu'il est bien d'accord avec le choix, mais parce que les pressions de l'opinion et de tout l'environnement le pousse à agir ainsi.

Le hic est qu'il est parfois difficile de suivre la logique de cet environnement. Il est variable et ne peut être suivi à l'aveuglette. Car, on ne sait jamais dire avec précision, quand il commence, comment, par qui, pour quel intérêt, qui l'alimente et jusqu'où, quelle est la réaction de l'autre environnement ? Nous disons bien l'autre, car, il peut y en avoir plusieurs courants d'opinion, tous ayant un impact considérable sur les choix politiques. Autant de questions qui fragilisent le décideur ayant choisi telle ou telle autre orientation, alors qu'une autre opinion contraire s'y oppose et se développe avec des arguments forts.

## 2.5 Les rapports de force au sein du système international

L'approche systémique offre un outil idéal pour saisir les limites des choix de politique étrangère, choix souvent présentés comme rationnels. Un événement survenu dans un coin du globe ne peut passer inaperçu aux yeux des observateurs. Les décideurs sont ainsi appelés à intégrer, dans leurs appréciations des faits et les rapports qu'ils entretiennent avec les autres acteurs des relations internationales : Etats, firmes multinationales, sociétés civiles, individus, etc. Nous sommes loin du jeu des acteurs placés face à face, à deux, dans le raisonnement de que pense l'adversaire ou l'interlocuteur.

L'approche nous renseigne que les Etats sont en interrelations réciproques. Cette interrelation est fonction de facteurs multiples et interdépendants. Ces facteurs situent chaque Etat dans une hiérarchie des relations : politique, économique, culturelle, sécuritaire. Ainsi, des considérations liées aux liens de partenariat avec tel ou tel Etat influencent fortement le choix des décisions de politique étrangère. De même, la disponibilité des ressources humaines et matérielles conditionne le choix d'une décision. Les Etats dits « petits » adoptent

généralement le profil bas, ne disposant pas d'une autonomie dans leur évaluation des faits internationaux, ils ont une marge des manœuvres limitée. Ainsi, ils ne décident pas en toute indépendance. Bien au contraire, pour être rationnels, ils ont tendance à se référer aux points de vue des autres Etats et arrivent souvent à faire les choix en fonction des points de vue des autres. Ce qui signifie que les décisions de politique étrangère sont d'avantage fondées sur le rôle ou la place occupé dans le système. La rationalité dictée par l'intérêt national est, certes, un élément majeur qui peut prédominer dans le processus, mais elle n'est pas déterminante. Lorsqu'un Etat ne dispose pas des atouts nécessaires permettant de décider librement, sa rationalité reste dans les marges des utopies.

Les Etats hiérarchiquement situés au dessus des autres et disposant des capacités militaires et des renseignements, ayant un niveau d'éducation, de développement industriel et technologique, ces Etats disposent d'un pouvoir de décision plus ou moins autonome et agissent en indépendance d'esprit, même s'ils sont appelés à se mettre à l'écoute et à puiser les éléments de réponse à leurs interrogations au niveau du système international. De part leur degré élevé d'autonomie, ils sont aussi capables de toute décision irrationnelle. En fait ils combinent le facteur « puissance » avec d'autres facteurs, notamment éthique, idéologique et cognitif, etc. Les marchandages bureaucratiques des leurs experts sont aussi conditionnés par cette même combinaison. De même, les préjugés, les images et les idéologies qui font partie intégrante des variables causales internes sont étroitement liés au facteur « rang » que l'Etat occupe dans ses relations avec les autres. Des petits Etats pratiquent le mimétisme. Ils copient, promettent, font des discours évoquent leurs droits, insistent sur l'égalité des nations. Mais les choix politiques sont étroitement liés au rang qu'ils occupent dans le concert des nations.

Par exemple, Mobutu, fort rassuré de la position de l'Etat pivot occupée par son pays durant la bipolarité, avait su utilisé cet avantage pour décider souvent vis-à-vis des autres partenaires, y compris la Belgique avec un certain degré d'autonomie. Le caractère du système, entendez : la guerre froide, l'a considérablement permis d'assumer le leadership au sein des organisations africaines. Son attitude de disposer d'une large marge de manœuvre s'explique aussi, compte tenu de l'importance occupée par son pays dans le commerce des quelques minerais qui étaient importantes dans l'industrie occidentale.

Le même système international caractérisé par les pressions idéologiques l'a épargné durant, contre les accusations des exactions, des brimades, de la mauvaise gouvernance, etc. Ces facteurs n'étaient pas pris en compte dans l'appréciation de la gestion politiques des pays dits satellites. Il en avait tiré profit de son temps et a noué des liens de clientélisme, d'obéissance et d'obédience vis-à-vis des Chefs d'Etat occidentaux qui lui ont assuré une longue protection de son régime.

Mais le changement des circonstances et la fin de la bipolarité qui ont modifié la place du Congo dans le système international n'ont pas permis à Kabila Laurent Désiré de jouir de mêmes marges de liberté. Dès lors, les choix de sa politique étrangère : refus de l'aide, virement à gauche dans le choix des partenaires, position radicalement opposée à celui des occidentaux dans la résolution de la crise qui secouait le pays, accusation de pillage des ressources de son pays portée contre les occidentaux, plusieurs missions effectuées auprès des dirigeants qualifiés de « voyous » par les Etats unis, etc., tous ces choix ont paru contradictoires avec l'état du nouveau paysage du système international.

Le retour du multilatéralisme et de l'institutionnalisme ayant prédominé les orientations de politique étrangère de nombreux Etats le lendemain de la chute du mur de Berlin, Kabila s'est

mis au travers cherchant plutôt à émanciper sa vision et à la rendre davantage autonome. Les critiques ont vu dans cette attitude, la volonté erronée de vouloir émanciper sa politique étrangère sans sortir pour autant dans la logique ancienne du système des deux mondes. Dès lors, l'opinion a conclu que la politique étrangère de Laurent Désiré était en contradiction avec les thèmes de bonne gouvernance, de respect des droits de l'homme, de globalisation et de démocratie représentative, thèmes faisant la une de l'actualité des rapports internationaux. En fait comment expliquer cette attitude de Laurent Désiré ? Se fondant certainement sur son expérience personnelle, sur son caractère forgé par les années de sa rébellion, mais également sur sa vision idéologique, sur ses convictions personnelles de la nature des rapports de force entre l'Occident et le Tiers monde, il a cherché à pratiquer une politique étrangère révolutionnaire qui ne correspondait plus à l'époque. A ce sujet, rien ne pouvait étonner de constater qu'il est resté en marge de la nouvelle vision de la communauté internationale. Cherchant son autonomie des décisions, il s'est mis sur le dos les critiques de tous ceux qui estimaient qu'il était hors du système. Isolé, il a milité dans un camp vidé de sa substance et a conduit sa politique étrangère dans une logique que lui seul estimait rationnel et répondant aux intérêts de sa nation, le Congo. De Même, le refus de l'aide bilatérale et multilatérale, bien que jugé comme un choix rationnel par son pays, a été au contraire jugé comme un défi lancé à la face des occidentaux.

### 3. Pour conclure

Ainsi que l'on expérimenté nombreux auteurs, il n'existe pas un seul critère ni un acteur unique chargé de décider de la politique étrangère d'un pays. Il n'existe non plus une seule rationalité qui justifierait le choix de telle ou telle décision. Les acteurs, les facteurs et les rationalités sont multiples. Faire une recherche dans le domaine de politique étrangère nécessite une grande prudence méthodologique. Souvent, les spécialistes arrivent à biaiser leurs conclusions lorsqu'ils n'arrivent pas à intégrer dans leurs analyses les éléments interdépendants qui militent en faveur des décisions. On a tendance à prendre sa rationalité et à la présenter comme nationale. On a aussi tendance à tomber dans le juridisme, l'historisme ou l'économisme creux, consistant à se mettre à la place des décideurs, à les identifier, à deviner leur comportement, à souligner leurs faiblesses et à proposer des solutions uniques.

Examiner une décision de politique étrangère reste une gymnastique impérieuse qui exige la sévérité scientifique. Notre propos ouvre, nous l'espérons bien, les perspectives d'autres recherches sur les décisions de politiques étrangères du Congo. Le champ est immense et inexploré. Il existe très peu de réflexions sur la politique étrangère du Congo. Les auteurs sont plus des historiens, abordant le sujet sous l'angle de l'idéal, portant des regards critiques sur le passé, mais sans interroger le fond du sujet et tenter de comprendre les facteurs, les vrais explicatifs. Ils attribuent « la mauvaise politique étrangère du Congo » à la dictature, au clientélisme, à l'amateurisme des diplomates, au manque des ressources. Ces monographies souvent pauvres sont osées. Mais le gros de réflexion est faire, à notre avis. L'approche multifactorielle que nous offrons ici peut ouvrir les perspectives et permettre à nombreux auteurs de revoir leurs notes sur le sujet.

## Bibliographie

1. Faure Justine, « Le Congrès démocrate et la conduite de la politique étrangère américaine », in *Annuaire Français des Relations Internationales*, Vo. IX, 2008
2. Sami Aoun, « Processus décisionnel en politique internationale », in *Culture et Conflits*, n° 36, 2000
3. Brecher, Steinberg et Stein ; “A framework for Research on Foreign Behavior », in *The journal of Conflict Resolution*, XIII, 1, mars 1969
4. M Hollis et S. Smith; *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford, Clarendon Press, 1991
5. Tanguy Struye de Swielande, *La politique étrangère de l'administration Bush : analyse de la prise de décision*, P.I.E. Peter Lang & CECRI, Bruxelles, 2007.
6. Tanguy Struye de Swielande, "L'influence de la variable cognitive dans le processus décisionnel de l'administration Bush (2001 – 2005)", *Les Cahiers du RMES*, Vol. IV, n°1, été 2007.
7. Simon Pettermann, *Processus d'élaboration de la politique étrangère*, ULg, 2004/2005
8. Dimitri Trenin, Bobo Lo, *The Landscape of Russian foreign policy making*, Royal Institute of International Affairs, London, 2005
9. Louis Balthazar, Charles-Philippe Davide, Justine Vaïsse ; *La politique étrangère des Etats Unis. Fondement, Acteurs et Formulations*, Paris, Presses de Sciences Po, 2003
10. Charles-Philippe David, Elisabeth Vallet, *La formulation de la politique étrangère aux Etats Unis*, i, *Le Banquet*, n° 23, 2006/1
11. Ivan Ruxandra, *La politique étrangère roumaine : 1990-2006 ; Acteurs, processus et résultats*, ULB, 2007