

La politique étrangère de la France. Acteurs et processus [2]

Frédéric CHARILLON

Les ouvrages de langue française sur la politique étrangère sont rares, les travaux sur la politique étrangère de la France plus encore, et à ce double titre le livre de Marie-Christine Kessler méritait déjà d'être salué. Mais ses mérites vont naturellement au-delà du seul témoignage. On ne peut qu'apprécier, en premier lieu, le choix opéré par l'auteur de se pencher sur les processus décisionnels – et donc sur les acteurs – de la diplomatie française actuelle. Il ne s'agit pas là, en effet, d'un nouveau travail sur l'histoire de la politique étrangère française, mais bien d'un travail nouveau, sur la pratique de celle-ci. Car la question qui hante l'ouvrage, et qui séduira le sociologue des relations internationales, est bien la suivante : qui fait la politique étrangère de la France, dans quel environnement ? Au fil des 490 pages de cette somme importante, les clichés disparaissent : ni le fameux « domaine réservé », ni la suprématie du seul « quai d'Orsay » – le ministère des Affaires Etrangères français – sur l'action extérieure, ne sont épargnés. Et c'est bien là l'une des principales qualités de ce travail, que de faire redécouvrir des lieux de décisions ou d'influence parfois négligés (Matignon, le Parlement), que de mettre sous les projecteurs des acteurs souvent sous-estimés du profane : Bercy, la DREE, les méandres de l'action culturelle... Le travail est d'abord descriptif, dans sa première partie, et l'on y gagne en limpidité. Rien n'est laissé au hasard des phrases courtes et précises, qui égrènent les acteurs, leurs entourages, leur rôle : le Président et ses états-majors, le Premier ministre et les siens, le Parlement, ses moyens de contrôle et ses commissions, plus actives que ne pourraient le laisser penser le traditionnel mépris de beaucoup d'observateurs pour le législatif en matière de diplomatie. Les Affaires Etrangères, quant à elles, sont revues et corrigées par l'analyse du rôle politique et institutionnel du ministre, par l'examen de l'administration centrale, mais aussi des ambassadeurs et de l'ensemble du corps diplomatique. Toute cette première partie est riche en informations sur le fonctionnement de ce que Marie-Christine Kessler intitule le « noyau décisionnel » : on retrouve là tout le bénéfice de l'équation personnelle de l'auteur, à la fois spécialiste des politiques publiques [3], familière de l'administration [4], précédemment mise à disposition du ministère des Affaires Etrangères, et donc familière du « terrain ». Mais la force de cette présentation initiale se trouve précisément dans le fait que

l'information, de par sa qualité, se fait de facto analyse : on y repère les dimensions inexplorées ou les complexités d'acteurs insuffisamment étudiés à ce jour, du moins dans cette perspective. Les rapports de force en temps de cohabitation, la portée des réformes du quai d'Orsay, le rôle des cabinets ou du Secrétariat Général du Comité Interministériel, sont ainsi dévoilés. Même si les références aux outils de la science politique sont bien présents, nul n'est besoin de convoquer ici les grandes théories, ni surtout le jargon scientifique : le lecteur apprend beaucoup, ou se remémore utilement. L'essentiel de la méthode de Marie-Christine Kessler est sans doute là : elle part du plus simple, pour finalement défricher le plus complexe. Par touches successives. A l'image, d'ailleurs, des premières pages. Si la toute première phrase de l'ouvrage peut, de prime abord, effrayer par sa simplicité (« Face aux autres contrées, un pays fait la politique de son histoire », p. 11), c'est pour très vite accumuler d'autres simplicités apparentes (« Un pays fait la politique de sa géographie », p. 11), pour mieux les combiner (« A la géographie se mêle étroitement l'économie », et finalement les interpréter (« La France s'est toujours située aux antipodes de la neutralité », p. 12), au point de déconstruire les lieux communs, et imposer l'analyse (« d'un côté l'univers de l'Etat codifié [...] de l'autre un monde multicentré », p. 13). La progression permet de disséquer, méthodiquement, la complexité de l'affaire, à partir de constatations simples : « toute politique étrangère a une double face, [...] à la fois géographique et fonctionnelle », « [elle] est par essence multisectorielle » (p.14). Et voilà la marche à suivre : s'attacher aux programmes d'action publique plutôt qu'aux flux internationaux, et braquer le projecteur sur leurs conditions d'élaboration (p. 15). Chirurgical, pourra-t-on objecter. Notamment par rapport à la majorité des études de politique étrangère, qui portent sur le message lui-même davantage que sur les conditions de son élaboration. Sur les cibles plutôt que sur les émetteurs. Sur les moments d'emphase de la « grande politique » plutôt que sur la routine du processus décisionnel. Mais précisément, c'est là que le travail délivré par Marie-Christine Kessler se révèle précieux : telles sont les conditions d'élaboration de l'essentiel de la politique étrangère. Eminemment bureaucratiques, éminemment routinières. Et pour un « Vive le Québec libre ! » combien de « TD », les fameux « télégrammes diplomatiques », affadis [5] certes, mais si omniprésents. Voilà la politique étrangère, sans doute pas telle qu'on la rêve, mais telle qu'elle se pratique le plus souvent, avec prudence, lorsque ses professionnels les plus aguerris se contentent de recevoir des « TD » sur leur bureau plutôt que des pierres à Bir Zeit. Ce que nous montre ainsi l'auteur de La politique étrangère de la France, Acteurs et processus, c'est tout simplement la fragmentation des

décisions, la déconstruction du mythe de l'Etat monolithique, producteur d'une « grande politique » de moins en moins grande, et de plus en plus technique, qui se pratique en réseaux (pp. 136 et sqq.). Dans la seconde partie de l'ouvrage, consacrée aux « politiques et processus » et qui occupe la majeure partie de l'étude (pp. 139 - 490) des exemples concrets, secteur par secteur, vont approfondir la démonstration. On y retrouve pourtant, en son début, le même simplisme apparent, qu'un De Gaulle n'aurait pas renié : « la place de la France dans le monde est conditionnée par sa démographie, son économie, sa géographie, son histoire » (p. 144). Mais une fois de plus, l'analyse va descendre progressivement dans la complexité. Que reste-t-il, tout d'abord, de l'orthodoxie gaullienne, de ses objectifs, mais surtout de ses moyens ? Non pas que la puissance soit mesurable, comme le croient toujours quelques tenants de l'école réaliste. Mais le contexte a changé et, en même temps, les budgets. En quelques pages arides mais édifiantes (pp. 178-184), il est ainsi donné de constater avec chiffres à l'appui le dilemme qui touche désormais la plupart des grandes diplomaties : des paramètres de plus en plus nombreux à gérer, avec des budgets de plus en plus restreints. Ce rappel n'a rien, a priori, de révolutionnaire, mais il constitue la première donnée de toute pratique de la politique étrangère aujourd'hui, en France et ailleurs. Or, ces paramètres à gérer, la France s'en impose bien plus que beaucoup d'autres Etats. De par sa volonté de demeurer l'un des moteurs de l'intégration européenne, tout d'abord. A cet égard, le chapitre 6 (« La politique européenne »), avec les trois suivants, constitue sans doute l'un des passages les plus intéressants du livre [6]. Là encore les acteurs y sont disséqués, leurs rivalités éclairées, leur évolution expliquée (« le pouvoir des différents acteurs français s'étoffe en fonction des prolongements qu'il trouve au niveau des institutions communautaires », pp. 199 et sqq.). De par sa volonté de garder son rang dans l'essor d'une diplomatie multilatérale, ensuite. C'est là l'un des objets du chapitre 7 (« La, diplomatie économique »). Le quai d'Orsay, cette fois, y laisse définitivement sa prétention – déjà toute théorique il est vrai – au monopole de la supervision de l'action extérieure. Le rôle du Trésor, celui de la DREE (Direction des Relations Economiques Extérieures) ou d'autres acteurs encore (l'ACTIM – Agence pour la Coopération Technique, Industrielle et Economique – la COFACE – Compagnie Française d'Assurance pour le Commerce Extérieur – etc.) y sont largement soulignés. Les logiques, souvent concurrentes, de ces centres producteurs d'analyse et de décision, y sont analysées, résumées : expansionniste pour le quai d'Orsay, protectionniste pour la DREE, sélective et axée sur la rentabilité et sur la compétitivité, pour le Trésor. En démêlant les imbroglios du processus décisionnel, en montrant les acteurs, Marie-

Christine Kessler éclaire les logiques de l'action et les interactions entre ces différentes logiques. Là encore, l'approche sociologique des relations internationales ne peut qu'y gagner. De par sa volonté, enfin, de maintenir une politique de coopération au développement, ainsi qu'une diplomatie culturelle axée notamment sur la francophonie, la France maintient des ambitions qui font respectivement l'objet des chapitres 8 et 9 de l'ouvrage. On y voit culminer les logiques de réseaux de toutes sortes, professionnels, économiques, financiers, culturels, scientifiques, administratifs... On y voit culminer encore la contrainte de l'histoire et des « prises de rôle » qu'elle continue d'entraîner. Dans ces pages, où il est fortement question d'Afrique, d'autres acteurs bureaucratiques se succèdent, avec leurs référentiels ou leurs sous-cultures. Là encore, les réformes bataillent avec les scléroses, les ruptures avec les continuités, au point d'aboutir, parfois, à des réformes sans changement, comme celle entamée en 1998 par le gouvernement Jospin pour revitaliser la Coopération au développement. Là encore les chiffres parlent d'eux-mêmes. Là encore l'égrainage des acteurs est significatif de l'absence de « grandeur » de la politique ainsi poursuivie, enlisée, parfois jusqu'à l'absurde, dans la démultiplication, et donc dans l'incohérence. Il y a des acteurs clefs, il y a des grandes tendances et il y a des limites à l'action. Telle est la triple démonstration qu'opère Marie-Christine Kessler en matière de sociologie de la politique étrangère de la France. Les acteurs clefs ne sont pas toujours ceux auxquels on s'attendait, ou bien leur complexité vient nuancer nos schémas établis. L'une des tendances émergentes est peut-être celle du « mixage » (évoqué notamment pp. 285 et sq.), à savoir la combinaison d'objectifs étatiques officiels, et de compétences, voire de moyens privés [7]. Privatisation de la politique étrangère ? Sous-traitance de l'action extérieure ? Porosité de l'Etat à l'influence de logiques extra-étatiques ? Sans entrer dans le débat théorique, l'ouvrage nous fournit nombre d'exemples à méditer. Les limites à l'action enfin, sont liées à la fois aux moyens budgétaires, aux systèmes d'acteurs qui s'enrayent ou lui échappent, à la société mondiale qui évolue, et au désarroi de la diplomatie qui tente de s'y adapter. En privilégiant l'analyse par les deux premières entrées (les budgets et les systèmes d'acteurs), ce travail comble une lacune désormais lancinante en matière d'analyse de la politique étrangère. On pourrait d'ailleurs reprocher à l'auteur, sur ce point, d'insister trop sur ce que contrôle encore l'Etat, et pas assez sur ce qui lui échappe. Cette dernière dimension, cependant, n'est pas absente de l'étude. Le recul du « besoin d'Etat » en termes d'action extérieure nous est rappelé à plusieurs reprises. Cet Etat là, en dépit du centralisme auquel il continue de croire en la matière, n'est plus indispensable à de nombreux acteurs, capables d'élaborer puis d'assumer seuls des

stratégies internationales privées (ainsi pp. 290 et sqq.). On pourrait ajouter que son contournement devient même, parfois, nécessaire à l'ambition de beaucoup, à commencer par les entreprises. Des initiatives d'abords louées par lui finissent, on le sait également, par lui échapper, à l'image des coopérations décentralisées, d'ailleurs traitées à la fin de l'ouvrage (pp. 468 et sqq.). On pourrait reprocher encore à Marie-Christine Kessler d'être indulgente, voire secourable, avec les Affaires Etrangères. Car la prudence, au fil des ces presque cinq cent pages, reste de mise, la reprise d'un style presque officiel émaillé parfois l'analyse [8], et les critiques explicites sont rares [9]. Mais la force de l'ouvrage reste précisément de ne pas tomber dans la polémique ni l'essai, pour rester dans la démonstration [10]. La dimension post-coloniale de la politique étrangère de la France, avec ses priorités géographiques, ne fait, par exemple, l'objet d'aucune invective inutile ni théorisation excessive. Mais l'intérêt d'analyser, pour une puissance moyenne, le facteur que constitue la perte d'un empire est implicitement démontré dans le chapitre 8. Les méandres de la francophonie, les scléroses de l'action culturelle ne sont pas traités sur le mode, toujours défoulant mais désormais facile, de la tirade faussement révoltée contre la politique africaine de la France ou le gâchis de l'argent public. Mais les problèmes, dans le chapitre 9, sont exposés, crûment, et finalement plus cyniquement. De manière plus positive, aussi, puisque des solutions de rationalisation peuvent être entrevues. Tout, naturellement, ne pouvait être dit en un seul volume. L'humanitaire, évoqué largement dans le chapitre 10, pouvait faire l'objet d'autres développements encore. L'opinion publique, les groupes de pression, sont également peu traités [11]. L'aspect sectoriel, surtout, a délibérément été favorisé au profit de la dimension géographique, comme il l'est indiqué en début d'ouvrage. Mais ce serait là l'objet d'une toute autre somme. Au final, on retiendra surtout l'ampleur du travail ainsi offert au lecteur. Car s'il existe par ailleurs, en langue anglaise, des ouvrages collectifs de synthèse sur les évolutions de quelques ministères des Affaires Etrangères [12], l'échelle qui y est retenue d'un article par pays ne permet pas la même démonstration. Du point de vue de l'information fournie, même encore sélective, une telle somme manquait, à l'étudiant comme au spécialiste. Du point de vue de l'analyse ainsi distillée, la réconciliation de la politique publique et de la sociologie à l'appui de l'analyse de la politique étrangère ne peut qu'ouvrir de nouvelles pistes au chercheur et stimuler de nouvelles enquêtes, de nouvelles études de cas. Elles sont plus que nécessaires aujourd'hui pour contribuer au retour, en France, de la politique étrangère dans les études de science politique des relations internationales. Le livre de Marie-Christine Kessler y aura grandement contribué.

[1] Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

[2] Marie-Christine Kessler, *La politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999.

[3] Directeur de recherche au CNRS, elle dirige le Groupe d'Analyse des Politiques Publiques.

[4] Marie-Christine Kessler a travaillé auparavant sur les élites administratives et les grands corps de l'Etat. Voir notamment *Les Grands Corps de l'Etat*, Paris, Presses de Sciences Po, 1985.

[5] Pour reprendre une expression de Régis Debray, utilisée à propos de la politique étrangère telle qu'il la voit, passée au filtre trop méticuleux des ambassadeurs. Voir R. Debray, *La puissance et les rêves*, Paris, Gallimard, 1984.

[6] Sur la politique européenne de la France on ne peut que regretter, là encore, l'insuffisance d'enquêtes scientifiques, depuis l'ouvrage de référence en la matière, à savoir celui de Ch. Lequesne, *Paris - Bruxelles : Comment se fait la politique européenne de la France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1993.

[7] On en trouve un autre exemple p. 375, sur les échanges artistiques.

[8] « Les finalités générales de l'aide au développement se rattachent ainsi à quatre objectifs : la solidarité, la stratégie visant à la réduction des tensions avec les pays en voie de développement, une volonté commerciale, un but culturel », p. 333.

[9] On en trouve cependant, comme à la page 393 : « on peut se demander si la notion de centralisation et de rationalisation de la politique culturelle extérieure à l'échelle du globe a un sens ». On trouve aussi, à l'égard de certains acteurs et de leurs politiques, des moments de scepticisme « trahis » par le choix des verbes : la Caisse française de développement « pense » travailler dans le cadre d'une expertise financière et technique, « se perçoit et se présente » comme un opérateur compétent et sérieux, « se dit » à l'abri des interventions politiques, etc. (pp. 334 et sq.).

[10] On en trouve de particulièrement stimulantes, ainsi sur la francophonie, pp. 436 et sqq

[11] Mais ils font l'objet de beaucoup d'autres études par ailleurs.

[12] Voir B. Hocking (ed), Foreign Ministries. Change and Adaptation, Londres, Macmillan, 1999.