

LA PRIVATISATION
DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE
À PARTIR DE LA SCÈNE AFRICAINE

DANS LE PROCESSUS MILLÉNAIRE qui a conduit à l'invention de l'État, la conduite de la politique étrangère (c'est-à-dire l'organisation des rapports avec les princes gouvernant des entités ou espaces politiques considérés comme « autres ») est sans doute l'une des toutes premières prérogatives dont l'institution étatique en formation s'est accaparée. Légats et ambassadeurs furent parmi les incarnations originales d'une identité étatique revendiquant la plénitude de souveraineté. Ainsi, tout au long de l'ère « westphalienne » qui s'achève, la politique étrangère, avec tous ses corollaires, notamment la sécurité, est apparue plus que tout autre domaine l'apanage de celui qui a la responsabilité de la conduite des affaires de l'État, à savoir le gouvernant¹.

43

Cette tradition, entretenue par la culture juridique associée à la construction de l'État-nation (et diffusée au travers d'une production romanesque féconde), fait que, d'une part, la politique étrangère est considérée comme un secteur très particulier de l'action gouvernementale, dérogeant aux modalités des autres actions publiques sectorielles², et que, d'autre part, le conformisme ambiant interdit de discuter le principe du monopole de l'État, c'est-à-dire du gouvernement, sur la conduite de celle-ci.

Le succès de la formule étatique comme mode d'organisation poli-

1. Parler d'« apparence » sous-entend que la réalité pouvait être autre. On peut avancer que l'écart entre les deux se retrouve dans la différence existant entre « politique étrangère » et « relations internationales ».

2. Au point de ne pas être immédiatement perçue et analysée en termes de politique publique, tandis que, dans l'opinion, elle restait perçue comme un domaine fermé, celui d'une caste (néo)-aristocratique, les « diplomates ».

44 tique de la société s'est traduit par son universalisation (ce qui, incidemment, illustre le fait que ce que l'on appelle la mondialisation n'est pas une réalité nouvelle), mais ce au prix d'une diversification dans ses modalités et dans son effectivité. A la fin du XX^e siècle, il est admis, sauf exception conjoncturelle (comme aujourd'hui l'Afghanistan), que les gouvernements étatiques ont la responsabilité de l'ensemble des populations de la planète, mais le doute est établi quant à la signification pratique de la souveraineté et quant au contrôle réel que ces gouvernements exercent sur leur population³. Démultipliant les effets de pratiques sociales anciennes, l'explosion des techniques modernes de communication a induit une intensification des flux d'échange transfrontaliers, qu'il s'agisse des individus, des biens ou des idées, que cette mobilité soit de proximité ou au long cours et de quelque ordre qu'en soient les mobiles. La découverte et la théorisation de la transnationalité ne signifient pas un changement dans les modes d'action des sociétés, mais la prise de conscience par les observateurs de réalités de la vie internationale qu'ils avaient ignorées jusqu'alors, aveuglés qu'ils étaient par la rigueur du discours normatif de l'État souverain et les fastes ostentatoires des rituels diplomatiques⁴.

Comme l'État, puisque au fond elle se définit à travers lui, la transnationalité est partout présente. Comme l'État, elle se manifeste, suivant les lieux, suivant le temps, selon des modalités différentes. Son analyse ramène aux questionnements de la sociologie politique générale découvrant les vertiges de l'informel et des réseaux, illustrant la richesse du « politique par le bas », questionnements qui nous avaient conduit à nous interroger sur les « modes populaires d'action internationale », définis comme des réseaux structurant des systèmes de mobilité et d'échange sur la base de relations privées, mobilisant durablement un ensemble d'individus autour d'un intérêt commun et cristallisant ainsi une identité particulière. Intérêt et identité sont liés avec une telle intensité que ces individus participent à des actions collectives transcendant les frontières étatiques afin de permettre à chacun

3. Voir par exemple Société française pour le droit international, *L'État souverain à l'aube du XXI^e siècle*, Paris, Pédone, 1994, ou Michel Girard (dir.), *Les Individus dans la politique internationale*, Paris, Économica, 1994.

4. L'ouvrage considéré comme pionnier en la matière est celui de Joseph S. Nye et Robert O. Keohane, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971. Parmi les synthèses les plus récentes en français, voir Bertrand Badie, *La Fin des territoires*, Paris, Fayard, 1995, et Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts (dir.), *L'International sans territoire*, Paris, L'Harmattan, 1996.

d'améliorer ses conditions personnelles d'existence ou celles de ses proches en marge des contrôles des autorités publiques et des régulations étatiques⁵.

Sur ces bases, il s'agit de mettre en évidence la diversité des modalités de la vie internationale et de rappeler que n'importe quel groupe social peut être producteur d'une « politique étrangère », c'est-à-dire d'actions se développant au-delà des frontières étatiques. Il ne s'agit cependant pas d'opposer deux systèmes d'action, l'un gouvernemental, l'autre « populaire », ou plus exactement « privé ». L'observation de la scène africaine, de son insertion dans le système international et les comparaisons qui peuvent être faites avec d'autres régions (y compris l'Europe) montrent en effet que si les réseaux parallèles se construisent souvent hors de l'État ou contre l'État, les gouvernements s'appliquent soit à les neutraliser, soit à les contrôler, soit à les infiltrer, quand ils ne les secrètent pas eux-mêmes.

45

Ainsi, la privatisation de la politique étrangère désigne aussi bien des situations où des acteurs privés sont à l'origine de processus induisant des comportements internationaux auxquels les gouvernements doivent réagir (par exemple le trafic de drogue ou d'ivoire) que des situations où les gouvernements eux-mêmes s'appuient sur des relations de nature privée pour mener soit une politique publique (par exemple l'aide au développement par les ONG) soit une politique personnelle (enrichissement, néopatrimonialisme). Il est ainsi possible, à partir du terrain africain, d'établir un panorama des modes de privatisation de la politique étrangère et de constater, si besoin était, leur universalité. Autrement dit, cette privatisation n'est nullement une des caractéristiques de l'« État sous-développé », car elle est à la fois le produit permanent des défaillances et des limites structurelles du modèle de l'État bureaucratique et la conséquence de l'emprise conjoncturelle de l'idéologie néolibérale qui a envahi ces deux dernières décennies la scène internationale et ajouté à l'affaiblissement des institutions publiques leur délégitimation, l'un comme l'autre contribuant à entretenir un espace de liberté d'action pour les composantes des sociétés civiles.

5. Voir Jean-François Bayart, Achille Mbembe et Comi Toulabor, *Le Politique par le bas en Afrique noire*, Paris, Karthala, 1992 ; François Constantin, « La transnationalité : de l'individu à l'État. A propos des modes populaires d'action internationale en Afrique orientale », in Michel Girard (dir.), *Les Individus dans la politique internationale*, op. cit., p. 155-177 ; Ariel Colonomos, « L'acteur en réseau à l'épreuve de l'international », in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales*, Paris, Presses de la FNSP, 1998, p. 203-226.

LA PRIVATISATION COMME PRODUIT
DES CARACTÈRES DU POUVOIR POLITIQUE

46 Fief traditionnel de l'action gouvernementale, la politique étrangère ne pouvait être épargnée par les défaillances de l'appareil étatique que l'analyse des politiques internes a mises depuis longtemps en évidence⁶. Sans doute est-elle parfois le lieu privilégié de manipulations gouvernementales visant à faire oublier les conflits internes au travers de la dénonciation de quelque menace extérieure (et ce, des rives du fleuve Sénégal à l'Ogaden ou au lac Malawi), à moins qu'elle ne soit le lieu d'un consensus mou signifiant non pas l'adhésion mais l'indifférence à l'égard des gesticulations d'élites du pouvoir sans incidence immédiate sur la vie quotidienne des populations (par exemple la multiplication d'organisations régionales qui ne sont que de pauvres saintes-alliances). Mais, dans les deux cas, l'institution gouvernementale n'en sort généralement guère renforcée, qu'il s'agisse de ses caractères ou de sa légitimité. En politique étrangère comme dans les autres politiques publiques, la souveraineté théorique de l'instance étatique est affectée par les déviances observables dans son mode de fonctionnement, notamment tout ce qui se rapporte à la personnalisation du pouvoir, et par les limites qu'elle rencontre dans ses capacités d'action.

Privatisation et personnalisation du pouvoir

L'analyse du politique en Afrique a pu souligner la prégnance de tentations autoritaires dont toutes les gammes ont été déclinées, de la dictature arbitraire et sanglante d'Idi Amin Dada à la démocratie pluraliste contrôlée sénégalaise. Mais cette prégnance ne constitue nullement l'explication d'un particularisme africain en matière de politique étrangère. D'abord parce que l'autoritarisme gouvernemental est largement répandu à travers le monde, et surtout parce que, même dans les régimes reconnus comme libéraux, la théorie du « domaine réservé » est largement pratiquée, laissant au chef de l'État ou à l'homme fort du régime une large liberté d'action qu'illustrent la dépendance directe qui s'établit généralement entre lui et le ministre des Affaires étrangères et le suivisme des instances délibérantes (Parlement, congrès du parti). Toutefois, dans

6. On renverra ici à la référence de base que constitue Jean-François Bayart, *L'État en Afrique. La politique du ventre*, Paris, Fayard, 1989.

des situations de précarité du pouvoir, l'action diplomatique, par la reconnaissance externe qu'elle apporte et les rituels qui l'accompagnent, a pu être conçue comme un moyen de renforcer la légitimité personnelle du leader qui incarne l'État sur la scène internationale. De fait, l'équation personnelle peut peser lourdement sur le statut d'un État. L'influence qu'ont eue par le passé des pays comme le Sénégal, la Tanzanie ou l'Éthiopie tenait non pas tant aux ressources propres de ces entités étatiques qu'au prestige, à la réputation ou à l'image acquis par leur leader (Senghor, Nyerere, Haïlé Sélassié) à travers le monde⁷, tandis qu'à l'inverse, des pays (et donc des populations) ont été marginalisés, sinon ostracisés, en raison de l'image totalement négative associée à leur leader (l'Ouganda à l'époque d'Idi Amin, la Guinée équatoriale du temps de Macias Nguema).

Il faut cependant aller plus loin pour passer de la personnalisation à la privatisation. Les théories du clientélisme, du néopatrimonialisme et, aujourd'hui, les analyses sur la criminalisation de l'État ont permis d'en mettre en évidence les modalités, et leurs enseignements éclairent certaines facettes de la conduite de la politique étrangère en Afrique⁸. On se rappellera ainsi la spécificité de la relation qui s'était établie entre le général de Gaulle et ses homologues chefs d'État de la génération des indépendances. La forte affectivité qui l'imprégnait, s'ajoutant à d'autres traits structurels caractéristiques (réciprocité, dépendance, verticalité), avait conduit à la constitution, non pas d'une simple « alliance », mais d'un véritable système interpersonnel clientéliste qui allait évoluer au travers des aléas de la politique intérieure tant française qu'africaine. Il contribua à entretenir l'opacité de la politique africaine de la France sous la présidence de François Mitterrand, le cas extrême rwandais illustrant la difficulté de distinguer ce qui est de l'ordre de la diplomatie (accord de défense) et ce qui est de l'ordre du copinage sous couvert de sainte-alliance. On retrouve cette forte dimension émotionnelle aux différents

47

7. On pourrait ajouter à la liste Nelson Mandela, à ceci près que son pays est une puissance économique certaine.

8. Voir, à propos du clientélisme international, François Constantin et Christian Coulon, « La difficile décolonisation de la diplomatie africaine », in CEAN, *L'Évolution récente du pouvoir en Afrique noire*, Talence, CEAN-IEP, 1977, p. 219-236, ou François Constantin, « Patronage et cardinalité », in Daniel Bach et Anthony Kirk-Greene (dir.), *États et Sociétés en Afrique francophone*, Paris, Économica, 1993, p. 201-218. Sur le néopatrimonialisme, voir Jean-François Médard, « L'État néopatrimonial en Afrique noire », in Jean-François Médard (dir.), *États d'Afrique noire. Formations, mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991, p. 323-353. Sur la criminalisation, voir Jean-François Bayart, Stephen Ellis et Béatrice Hibou, *La Criminalisation de l'État en Afrique*, Bruxelles, Complexe, 1997.

échelons de la conduite de la politique étrangère ; aux amitiés particulières liant les « Anciens » de l'École normale supérieure ou de son homologue dans l'Afrique occidentale coloniale, l'école William-Ponty, ont succédé celles des Anciens des écoles de guerre ou de l'école militaire de Sandhurst, ou celles de sociétés plus ou moins secrètes (franc-maçonnerie), les uns et les autres recherchant dans la valorisation de souvenirs communs de jeunesse quelque avantage personnel soit en termes de statut social ou de pouvoir, soit en termes d'accès à des ressources tangibles. A l'opposé, des incompatibilités d'humeur radicales affecteront durablement le cours de relations interétatiques, comme entre la Guinée d'Ahmed Sékou Touré et la Côte d'Ivoire de Félix Houphouët-Boigny. Le temps a passé, mais si le clientélisme international a pu perdre de son intimité originelle, l'appropriation privative de la politique étrangère est restée à l'ordre du jour.

48

La monarchisation de la politique étrangère se manifeste en effet aussi par l'utilisation de la parenté comme mode d'action diplomatique. Dans les années 1970 puis 1980, l'intelligibilité des méandres des dynamiques régionales autour du Conseil de l'entente, puis entre Gabon et Congo-Brazzaville, passait par la prise en considération des vicissitudes des stratégies matrimoniales des chefs d'État de la région (Yameogo, Houphouët-Boigny, Bongo, Sassou Nguesso), tandis qu'en France même la conduite de la cellule spécialisée de l'Élysée était progressivement passée d'un féal du prince (Foccard) à un « frère » d'obédience (Penne) et tout simplement à un fils de famille (Jean-Christophe)⁹.

L'importance conservée (ou retrouvée) par l'affectivité s'explique par le fait que le chef, quels que soient ses pouvoirs, ne peut contrôler directement et en permanence l'évolution de son « domaine réservé ». Il doit d'autant plus s'en remettre à des personnes de confiance que les affaires qu'il s'agit de gérer sont complexes, délicates et porteuses d'enjeux importants. Si certaines peuvent être traitées par l'appareil bureaucratique d'État (c'est-à-dire le personnel classique des chancelleries), d'autres peuvent se situer à l'intersection du domaine public et du domaine privé, nécessitant alors le recours à des fidèles capables d'agir dans la discrétion et/ou d'utiliser des arguments ou des méthodes en marge de ce que les normes étatiques acceptent. A partir du moment où

9. Certains commentaires suggèrent actuellement que le remariage du président sud-africain Nelson Mandela avec la veuve du président mozambicain Samora Machel pourrait altérer la sérénité des relations entre les deux pays.

la raison d'État est invoquée pour faire accepter comme partenaires des dirigeants erratiques et/ou notoirement corrompus (Bokassa, Mobutu), la poursuite d'objectifs diplomatiques dans les espaces qu'ils contrôlent amène à évoluer sur le même registre. La politique étrangère d'assistance et de coopération devient alors un de ces nouveaux « fromages » que le leader et ses fidèles se partagent (et redistribuent plus ou moins) dans le cadre d'une conception néopatrimoniale du pouvoir politique. Le corollaire est alors que l'efficacité de cette politique (s'il s'agit, comme le voudrait la diplomatie classique, de l'établissement d'une alliance solide entre deux États) sera fonction de l'entrée du partenaire dans cette logique, ce qui le conduira à s'y plier, puis à l'anticiper, quitte à prétexter l'existence d'une pratique généralisée à laquelle il faut céder sous peine de laisser à d'autres gouvernements moins scrupuleux des positions acquises ou convoitées.

49

La logique de la corruption, c'est-à-dire ici de l'enrichissement personnel, a ainsi affecté un vaste espace de transactions internationales. Or celle-ci peut être occultée grâce au silence complice, sinon vénal, de la clientèle ou de la parentèle qui, au travers de fonctions plus ou moins officielles (ambassadeurs, conseillers particuliers), a servi de relais à la transaction. Par des voies plus indirectes, les risques politiques que l'utilisation des ressources publiques à des fins privées peut créer du fait de la mise au jour des « affaires » par quelque témoin s'estimant mal récompensé conduisent les acteurs publics à accentuer ce qui est déjà une tendance forte dans la conduite des actions internationales, à savoir la sous-traitance de l'action diplomatique. Celle-ci s'est en effet amplement développée pour pallier la crise des ressources qui touche les instances publiques.

Privatisation et faiblesses du pouvoir

Depuis deux décennies, le thème de la « crise de l'État », au-delà de l'effet de mode, souligne la généralisation d'une situation dans laquelle les institutions étatiques ont de plus en plus de difficultés à assurer les prestations qui justifient leur raison d'être et les prélèvements qu'elles effectuent : pour faire bref, ordre public, sinon justice, minimum vital, sinon mieux-être ou, plus largement, ce que les Anglophones appellent « *deliver the goods* ». Il ne nous appartient pas ici d'en développer les causes, liées, d'un côté, aux difficultés de ce que Bertrand Badie avait appelé la « greffe étatique » (ou, selon Jacques Bugnicourt, le mimétisme institutionnel), de l'autre, à la crise économique affectant les ressources des États industrialisés dont les conséquences, pour ce qui concerne

notre sujet, ont été accentuées par la déferlante du discours néolibéral sur le nécessaire désengagement de l'État. Ainsi, à l'affaiblissement des ressources des institutions étatiques s'est ajoutée la remise en cause de son rôle dans des domaines – y compris la politique étrangère – où, selon les maîtres penseurs à la mode (les instances financières mondiales et la plupart des bailleurs de fonds), l'initiative privée serait plus efficace.

Dans ce contexte, et aussi longtemps que le principe de souveraineté de l'État continue d'être cultivé (et il l'est d'autant plus qu'il apparaît menacé alors qu'il constitue la seule arme à la disposition de pouvoirs faibles), on assiste à une sorte de délocalisation des lieux de conduite de la politique étrangère. Formellement, les gouvernants en restent le centre d'impulsion, mais la mise en œuvre est confiée à des opérateurs privés dont l'intervention décisive peut aboutir à un renversement de la logique de la délégation de compétence, le gouvernant devenant l'instrument de la politique étrangère de quelque entrepreneur privé ; d'acteur, il devient agi.

De fait, jamais une politique étrangère n'a été totalement publique. Pour se limiter à la période contemporaine, l'internationaliste retrouve d'abord la problématique, devenue classique, des firmes multinationales. Si celle-ci est partie de l'analyse des « sept sœurs » du secteur pétrolier, mettant en évidence le fait que ces entreprises ont une politique étrangère qui ne se confond pas avec celle des gouvernements, il restait évident que l'intervention d'entreprises dans la conduite d'une politique étrangère était fonction du poids relatif du secteur économique concerné (le sisal n'offre pas forcément les mêmes atouts que l'énergie) et des rapports établis avec les autorités publiques des États d'origine et d'accueil. Dans le cadre de cette économie politique internationale, la stratégie tiers-mondiste d'économie dirigée (entreprises publiques, nationalisation des sociétés étrangères) des années 1970 n'a pas permis, en Afrique pas plus qu'ailleurs, d'atteindre la souveraineté économique recherchée. Au pire, elle a servi d'alibi à l'élargissement des bases d'une redistribution clientéliste et d'une accumulation néopatrimoniale, élargissement précaire du fait de la défaillance des entreprises publiques. La privatisation d'un secteur public moribond exigée par les instances internationales a été d'autant plus facilement acceptée que les dignitaires des régimes en place ont compris qu'ils pouvaient retrouver dans le secteur privé les ressources qu'ils prélevaient auparavant au travers de l'économie publique, à condition de mener une politique tant interne qu'étrangère permettant d'assurer la prospérité financière de ces entreprises. La réouverture des espaces économiques africains aux opérateurs

étrangers a ainsi été autant acceptée qu'imposée de l'extérieur pour des raisons tenant autant à l'intérêt privé qu'à l'intérêt public¹⁰. Sociétés commerciales, compagnies minières, sociétés de services ou de BTP expatriées font ainsi partie des partenaires obligés des gouvernants avec lesquels sont négociés les marchés publics, les modalités d'installation et les conditions fiscales. Les codes des investissements ont constitué depuis longtemps un des vecteurs importants du positionnement de l'État africain sur la scène internationale ; à ce titre, leurs dispositions ont été généralement discutées avec les partenaires publics et privés concernés, l'issue de la négociation publique pouvant être fonction de transactions privées. La diplomatie en Afrique est ainsi conditionnée par la présence de compagnies pétrolières (Elf, Shell...), minières (De Beers, Péchiney...), bancaires (BCCI...) ou commerciales (Lorrho) jouant un rôle clé dans les économies nationales aussi bien dans leur pays d'origine que dans les pays d'accueil. Mais l'analyse économique ne dit pas tout sur la conduite de la politique étrangère, dont l'étude ne peut s'arrêter aux limites de ce que la bienséance diplomatique veut bien entendre. Diverses péripéties judiciaires en Europe ont mis en évidence le fait que la complexification structurelle des entreprises multinationales ou expatriées (qu'elles soient publiques ou privées) pouvait en faire des lieux de traitement de transactions délicates (qu'elles soient d'ordre interne ou international) où se confondent statuts public et privé des protagonistes, avec pour conséquence d'entretenir l'incertitude sur la délimitation du champ des affaires personnelles, celui de la stratégie d'entreprise et celui de la politique étrangère. L'ampleur prise par des affaires impliquant Elf ou la BCCI ne doit pas faire oublier qu'à une échelle plus modeste, des manœuvres à caractère transnational (comme l'appropriation d'opérations d'import-export) contribuent à entretenir l'opacité sur les déterminants effectifs d'une politique étrangère¹¹.

51

Plus intéressante parce que plus nouvelle et plus spectaculaire est la banalisation de la privatisation de la compétence régaliennne par excellence, la défense et la sécurité interne. On avait certes déjà vu par le passé

10. Ainsi le gouvernement tanzanien put-il trouver les bons arguments (« Il est antiéconomique d'interdire à ceux qui disposent de liquidités d'investir dans les entreprises ») pour justifier l'abandon du « code du *leadership* » qui interdisait aux dirigeants politiques et aux hauts fonctionnaires de prendre des participations ou d'occuper des fonctions rémunérées dans les entreprises et sociétés privées.

11. Voir par exemple, après celui par qui le scandale est arrivé (Pierre Péan, *Affaires africaines*, Paris, Fayard, 1983), Stephen Smith et Antoine Glaser, *Ces messieurs Afrique 2*, Paris, Calmann-Lévy, 1997.

des gouvernants non reconnus (comme ceux de Moïse Tschombé au Katanga ou celui de Ian Smith en Rhodésie du Sud) recruter des mercenaires pour pallier les insuffisances quantitatives ou qualitatives des forces publiques, ceci avec l'éventuelle complicité de gouvernements reconnus (comme, en Afrique, le gouvernement sud-africain de l'apartheid, ou encore les gouvernements français ou britanniques) qui y voyaient le moyen de renforcer leur propre position internationale, d'apaiser leurs propres frustrations (ou celles d'officiers qu'ils avaient dû démobiliser), ou d'accomplir de basses besognes indignes d'une assistance militaire officielle. Divers incidents, des Comores au Sierra Leone, au Congo Kinshasa, et même dans des États apparemment plus solidement organisés comme le Kenya, révèlent que « les compagnies de mercenaires se multiplient, offrant leurs services privés à des États (plus précisément, à des gouvernements – NDLR) trop faibles ou trop instables pour encadrer, équiper et entretenir une armée régulière apte à maintenir la sécurité extérieure et intérieure du pays ¹² »... et, ajouterons-nous, « fiable ». Désormais, le mercenariat n'est plus un simple bricolage marginal de soldats « nostalgiques » pour qui la guerre est un moyen de survivre, ou de conseillers du prince soucieux de ne pas s'aliéner l'opinion publique en expédiant sur des fronts douteux les soldats de la République (ou de Sa Majesté). Il est désormais le fait de sociétés de service contractant avec des gouvernements la mise à disposition de personnels spécialisés pour encadrer des forces régulières trop faibles, lutter contre la subversion interne (comme le fait la désormais célèbre sud-africaine *Executive Outcomes* aux côtés de Laurent-Désiré Kabila) ou occuper des confins convoités (comme les hommes de cette même société occupant pour le compte du Kenya une enclave soudanaise). Il est assez remarquable de constater que cette officialisation de la sous-traitance n'est pas seulement le fait de gouvernements (africains ou non) peu sûrs de leurs troupes ; à Londres, les autorités publiques laissent s'afficher publiquement des sociétés comme *European Security Operatives*, tandis qu'à Washington le Pentagone parraine la constitution de l'agence privée *Military Professional Resources Inc.*, alors qu'ici et là les contrats de vente de matériel militaire (eux-mêmes aux limites de la politique étrangère et de la politique commerciale d'entreprises privées) comportent un service « après-

12. Jacques Isnard, *Le Monde*, 28 mai 1998.

13. Outre l'article de Jacques Isnard susmentionné, reprenant lui-même le contenu d'un numéro de la revue militaire officielle *Les Cahiers de Mars*, voir par exemple *Courrier international*, n° 413, 1^{er}-7 octobre 1998.

vente » susceptible d'interprétations élargies¹³. Outre le fait qu'à partir du moment où les ventes d'armes constituent une composante importante d'une politique étrangère, et que ce marché n'est pas strictement public, l'intervention de services privés ne saurait surprendre, peut-être faut-il voir là un des effets pervers de la dévalorisation de la notion de service public et, plus largement, de l'institution étatique, avec son corollaire, la légitimation de la commercialisation de toute forme de savoir-faire.

Plus conforme à l'éthique, la délégation à des organismes privés, entreprises ou organisations non gouvernementales (ONG), de compétences étatiques en matière d'aide et d'assistance au développement économique et social n'en illustre pas moins *a priori* le constat d'un trouble de l'institution étatique. La pensée conservatrice et néolibérale a pu faire apparaître cette modalité de la privatisation de la politique étrangère comme étant dans cet « ordre naturel » des choses qu'elle construit, mais, par son discours, elle venait donner une dignité à une évolution que la crise économique affectant les économies développées rendait inévitable. Au début des années 1980, la contraction des ressources publiques et l'aggravation de la demande sociale interne ont amené les gouvernements des pays producteurs d'assistance technique et financière à réduire les crédits affectés à la coopération internationale. Mais comme la politique d'aide au développement est devenue depuis un demi-siècle un des pivots de la politique étrangère de tout gouvernement ayant quelque ambition internationale, et comme aussi la pratique de l'aide liée constitue un moyen certain de stimuler leur propre économie nationale en difficulté, ces gouvernements ont recherché des formules permettant de maintenir le niveau qualitatif, à défaut d'être quantitatif, des flux bilatéraux nord-sud. La mobilisation des bonnes volontés (ONG) et des ressources privées (organismes bancaires et financiers) constituait une issue d'autant plus plaidable qu'elle pouvait être présentée comme la manifestation concrète de l'engagement dans une politique de décentralisation, de démocratisation et de libéralisation de l'aide internationale, qu'il s'agisse de financer des ajustements structurels, d'améliorer les rendements agricoles, de creuser des puits, d'accueillir des réfugiés, de réhabiliter des routes, de lutter contre les maladies ou l'analphabétisme. Mais la mobilisation des ONG n'est pas seulement le fruit de la crise des ressources des gouvernements créanciers. La très louable et très (trop ?) médiatique intervention massive des ONG humanitaires sur différents fronts africains depuis la guerre du Biafra vient souvent pallier le manque de moyens ou le manque de sou-

plesse des agences gouvernementales, mais elle est aussi le moyen de contourner l'opposition qu'une intervention publique étrangère susciterait auprès de gouvernements d'autant plus pointilleux sur leur souveraineté qu'ils sont en situation de crise. L'intervention d'ONG est plus acceptable parce qu'elle peut être lue comme étant non politique à moins que, une fois sur le terrain, il soit difficile de l'expulser en raison de ce qu'elle fait et/ou de ce qu'elle symbolise. Sous une forme ou sous une autre, le développement du « sans-frontiérisme » est ainsi le corollaire de la double crise de l'État, celle du Nord comme celle du Sud. Mais en sous-traitant ainsi tout un pan de sa politique étrangère, le gouvernement en perd partiellement le contrôle car, comme l'entreprise et le mercenaire, l'ONG (à moins qu'elle ne soit la créature d'un gouvernement) a accepté le marché dans la mesure où il pouvait s'inscrire dans sa propre logique, ce qui peut être source d'incidents où l'ONG risque de se retrouver seule¹⁴, à moins que le gouvernement du pays d'origine ne se trouve obligé de réagir sous la pression de son opinion publique.

54

Cela renvoie alors à l'état de fait plus général, dépassant le contexte spécifique de l'affaiblissement conjoncturel du pouvoir politique, à savoir que la privatisation d'une politique étrangère est aussi la conséquence des réactions, comportements et façons de faire de cet ensemble indéfinissable (sauf par Antonio Gramsci) appelé la « société civile ».

LA PRIVATISATION COMME PRODUIT DES DYNAMIQUES SOCIALES

Le maillage de la scène internationale n'est pas seulement le produit de groupements organisés, bureaucraties publiques et privées développant leurs logiques au travers des frontières étatiques. Même dans les situations les plus autoritaires, il existe des failles dans les systèmes de contrôle et de répression permettant à des individus ou à des groupes sociaux d'y échapper ou d'en réduire les nuisances. Ainsi, la théorie contemporaine des relations internationales, secouée par des analyses comme celles de James Rosenau, reconnaît que celles-ci sont faites aussi

14. L'opinion française avait découvert le problème avec le départ tonitruant de Médecins sans frontières d'Éthiopie, précédent qui a eu pour effet d'amorcer un débat de fond encore inachevé sur la diplomatie de et par les ONG. Ce débat a au moins permis de sortir d'un manichéisme primaire opposant les gouvernements, méchants par nature, et les toujours bonnes et généreuses ONG. Voir par ex. les interrogations de Rony Brauman, Philippe Petit, *Humanitaire, le dilemme*, Paris, Hachette, 1997.

d'une multitude de microdécisions prises quotidiennement au niveau de microgroupes, sinon de l'individu¹⁵. Il s'agit en somme de constater que l'informel, que les économistes ont fini par prendre sérieusement en compte, a aussi une dimension transfrontalière, qu'il peut être fondé sur d'autres objets que l'échange économique et influencer la conduite des politiques étrangères. Loin des modèles idéaux d'organisation wébériens ou de la sociologie du travail, l'informel se structure en réseaux témoignant de la richesse de l'imagination sociale confrontée à des besoins jugés impérieux nécessitant de passer en dehors des cadres étatiques. Sur ces bases s'organisent des systèmes de relations transnationales que nous avons rencontrés à partir de l'examen du cas africain et appelés « modes populaires d'action internationale¹⁶ ». Quelle que soit la diversité des modalités de ces réseaux, leurs activités créent pour les gouvernements des contraintes pesant sur l'orientation et les modalités de leur politique étrangère.

55

Les dynamiques des réseaux privés d'action internationale

L'ambition étatique d'enfermer l'individu dans une identité primordiale, sinon exclusive (la nationalité), se heurte à la réalité sociale plaçant l'individu à l'intersection d'espaces sociaux vivants, aux configurations multiples et qui se recoupent sans jamais se superposer exactement (famille, corporation, normes, religion, État...). Pouvant ainsi jouer sur une pluralité de registres, l'individu pourra rechercher les issues lui permettant d'améliorer sa position (statut social, sécurité, bien-être matériel...) et passer ainsi d'un espace à l'autre en fonction de son histoire personnelle, de la représentation qu'il s'en fait (et que s'en font ceux avec qui il se trouve en relation) et de celle qu'il se fait de la situation et des opportunités qui s'ouvrent à lui. L'espace africain abonde de ces situations où même les plus « petits » acteurs (au regard de la norme étatique) peu-

15. Voir par exemple James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990, ou, en français, « Les individus en mouvement comme source de turbulence globale », in Michel Girard (dir.), *Les Individus dans la politique internationale*, op. cit., p. 81-105.

16. Outre les références citées *supra* note 5, voir « Affaires de familles et affaires d'État. A propos des modes populaires d'action diplomatique en Afrique orientale », *Revue française de science politique*, 36 (5), 1986, p. 672-694. Pour une définition des réseaux, voir Jacques Lagroye, *Sociologie politique*, Paris, Dalloz-Presses de la FNSP, 1991, p. 198 ; l'internationaliste consultera Ariel Colonosmos (dir.), *Sociologie des réseaux transnationaux*, Paris, L'Harmattan, 1995, p. 21-69.

vent dans cette quête transgresser la frontière fixant les limites normatives des compétences étatiques. De ce simple fait, il est générateur potentiel de problèmes de politique étrangère, potentialité d'autant plus susceptible de se transformer en probabilité que l'activation de réseaux transnationaux s'inscrit dans un contexte d'état de crise de l'autorité politique et de la société. On observe ainsi qu'aux incidences des formes historiques de transnationalité sont venues s'ajouter de nouveaux flux ou réseaux organisant ce que nous pouvons appeler des transnationalités de crise.

Les transnationalités historiques sont des héritages vivants de l'histoire locale pérennisant des formes d'identification au travers de relations de voisinage, de systèmes de parenté ou de communautés de croyances.

56 Les premières sont la conséquence de l'artificialité des découpages territoriaux intervenus lors de la colonisation et avalisés solennellement lors de la première conférence de l'Organisation de l'unité africaine à Addis-Abeba en 1963. La structuration de l'État africain et les réalités d'une intégration nationale en cours n'empêchent pas certains groupes sociaux de poursuivre des activités évitant les contrôles frontaliers, soit pour suivre leurs troupeaux de point d'eau en point d'eau (Touaregs, Peuls, Masaïs...), soit pour entretenir un espace commercial régional en produits d'usage courant (colporteurs haoussas), activités traditionnelles susceptibles de s'adapter aux termes modernes du marché¹⁷. Bien plus, en Afrique comme partout ailleurs, la ligne frontalière est ponctuée de lieux d'implantation d'un monde de courtiers exploitant immédiatement les différentiels de coûts qu'elle crée, animant un « marché libre », qu'il s'agisse d'opérations de change ou d'achat-vente de produits convoités, vêtements d'occasion ou équipements mécaniques ou audiovisuels. S'ils se trouvent présents, les représentants de l'État le sont plus souvent à titre de clients (à moins que certains d'entre eux ne soient des patrons venant prélever leur dîme) qu'à celui de police.

Les systèmes de parenté constituent des ensembles par nature plus structurés, autorisant ainsi une plus grande extension du réseau, qui peut prendre une dimension planétaire comme les réseaux indiens s'étendant des confins indo-pakistanaïses au Canada et aux Caraïbes en passant par l'Afrique orientale, la Grande-Bretagne et la Suisse et tout autre lieu d'opportunité pour la prospérité de l'entreprise familiale. Car la parenté

17. Voir notamment dans la région béninoise John O. Igué, *L'État entrepôt au Bénin*, Paris, Karthala, 1992. Dans le bassin congolais, voir Janet Mac Gaffey (éd.), *The Real Economy of Zaïre*, Londres, J. Currey, 1991.

sert de support à tout un ensemble d'activités centrées sur l'accumulation et organisées sur la base de la solidarité et de la confiance que garantit l'appartenance à une même entité familiale (d'où le caractère très fermé de ces réseaux : endogamie, socialisation spécifique...). Elle peut de ce fait assumer une pluralité de fonctions, toutes orientées vers la protection et la promotion des membres de la parentèle. Arrivés en Afrique à la fin du siècle dernier comme auxiliaires de la puissance coloniale, ces réseaux déploient leurs activités et reportent la rivalité indo-pakistanaise à travers l'Afrique anglophone, dans un périmètre allant du Nigeria au Kenya et à l'Afrique du Sud. D'autres réseaux de même nature quadrillent l'espace africain, avec parfois moins de discrétion. On connaît mieux, dans le monde francophone, les réseaux libanais qui ont prospéré en Afrique de l'Ouest et Afrique centrale et qui, moins prudents que les précédents, ont défrayé la chronique par l'implication de certains de leurs représentants les plus actifs dans des trafics allant au-delà de la pacifique contrebande commerciale (y compris les minéraux précieux) pour s'étendre au trafic d'armes en liaison avec les guerres civiles moyen-orientales puis africaines. Plus modestes encore, quoique plus anciens, d'autres réseaux fondés sur la parentèle relient l'Afrique et le golfe Arabo-Persique, principalement par le fait de familles élargies d'origine omanie structurant tout un système régional d'échanges commerciaux et matrimoniaux¹⁸. L'ensemble de ces réseaux transnationaux fonctionne avant tout à des fins patrimoniales, ne considérant le politique que comme un des paramètres à prendre en compte pour assurer le succès de l'entreprise familiale dans tous ses aspects, qu'il s'agisse d'enrichissement, de promotion sociale ou de sécurité personnelle. Ce dernier aspect n'est pas l'un des moindres, le particularisme et la réussite matérielle (fût-ce en termes relatifs) de ces réseaux contribuant à cristalliser sur eux le ressentiment des populations africaines et à en faire la cible à la fois instrumentale et symbolique de la violence contre l'ordre existant, de la destruction périodique des magasins et du viol des femmes à la tentative d'extermination des « Arabes » lors de la révolution zanzibarite en 1964 et l'expulsion des Indiens d'Ouganda en 1972. La passivité, sinon la complicité des gouvernements africains face à ces violences peut parfois s'expliquer par le fait que ces réseaux sont perçus non seulement comme déstabilisant la politique économique ou monétaire nationale,

18. Voir François Constantin et Françoise Le Guennec-Coppens, « Dubaï Street, Zanzibar », *Politique africaine*, 30 juin 1988, p. 6-21.

mais aussi comme étant porteurs d'idéologies plus ou moins construites jugées dangereuses pour le pouvoir en place lorsqu'ils valorisent de manière ostentatoire quelque message distinctif.

Il y a en effet, pouvant se superposer aux précédentes, des transnationalités de valeur, mais qui peuvent être pratiquées selon des registres différents, comme les nombreuses écoles de l'islam que l'on trouve parmi les réseaux déjà évoqués. Tout comme l'efficace transnationalité commerciale du mouridisme sénégalais, la transnationalité ismaélienne, centrée sur le culte de l'Aga Khan, est très forte, mais l'appartenance religieuse reste pratiquée et perçue comme ressortissant uniquement à l'espace privé, ce qui la rend moins préoccupante pour les gouvernants que d'autres affiliations, notamment shiites, ayant des ramifications aboutissant à des centres d'agitation islamique (d'ailleurs, pour l'Afrique, plus pakistanaï ou saoudiens qu'iraniens) faisant craindre, pour les dirigeants, que le discours de la parenté ne serve de couverture à quelque entreprise subversive, en particulier lorsque, en temps de crise du pouvoir et, selon les termes de Zaki Laïdi, de crise du sens, l'identité religieuse se révèle être une référence mobilisatrice au service de la contestation¹⁹.

Il est en effet des situations à caractère plus conjoncturel, situations de crise où l'héritage historique est absent, ou s'efface. Un nouveau marché se crée, marché de la survie, de la sécurité, et l'imagination d'acteurs individuels ou collectifs s'active soit pour faire face à la crise et y survivre, soit pour exploiter la situation afin d'améliorer sa position personnelle et celle de ses dépendants.

Ces formes de transnationalité sont aujourd'hui sur l'agenda des gouvernements qui s'efforcent de réguler les flux de travailleurs migrants qui, partant des régions sahéliennes et s'appuyant sur des réseaux familiaux, ethniques ou régionaux, recherchent dans d'autres pays (qui peuvent se situer en Europe, mais aussi en Afrique, notamment dans les régions minières et industrielles d'Afrique australe) l'emploi ou la source de revenu qui permettra de faire vivre la famille ou, tout simplement, de mieux vivre. A ces exodes transnationaux de main-d'œuvre, informellement très organisés, s'ajoutent désormais des déplacements plus ou moins massifs de populations fuyant des catastrophes naturelles (inon-

19. Pour une approche de synthèse et un ensemble d'études de cas illustrant cette problématique, voir la dernière publication de Zaki Laïdi (dir.), *Géopolitique du sens*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998.

dations, famines) ou l'insécurité chronique pour trouver refuge au-delà de la frontière, parfois juste à côté, dans des États eux-mêmes confrontés à la pénurie, comme les réfugiés somalis ou soudanais au Kenya, rwandais ou burundais en Tanzanie, libériens ou sierra-léonais dans les États limitrophes. L'exil peut être plus individuel, plus lointain et moins précaire, comme peuvent se le permettre certains écrivains, intellectuels ou notables contestataires trouvant en Europe occidentale ou en Amérique du Nord des lieux d'accueil d'où ils pourront poursuivre leurs campagnes, quitte à semer le trouble dans l'opinion quant à la respectabilité de certains gouvernements, comme ceux du Nigeria ou du Kenya.

Mais ceux qui fuient la crise, notamment les plus démunis, constituent une proie de choix pour des entrepreneurs qui voient dans les situations de détresse un marché en expansion. La fourniture de l'inaccessible nécessaire (produits alimentaires, médicaments) ou, plus encore, le franchissement salvateur de la frontière deviennent ainsi des activités d'autant plus lucratives que le client se trouve en état de manque intolérable ou de besoin crucial et que la clandestinité du contrat empêche toute possibilité de recours. Elles se développent à travers l'activation de structures d'approvisionnement, de transport et de rémunération suffisamment élaborées pour répondre à la demande (quitte à contracter artificiellement l'offre de manière à maintenir un coût de prestation élevé) et suffisamment sûres pour neutraliser les dispositifs étatiques de surveillance et de prélèvement. L'Afrique est ainsi traversée par une multitude de filières privées de circulation de biens, de capitaux et de personnes pour lesquelles la frontière constitue une ressource essentielle puisqu'elle crée la différence qui fait l'intérêt de la transaction et que son franchissement hors des règles est créateur d'une plus-value rentabilisant la filière, c'est-à-dire assurant la prospérité de l'entrepreneur et le silence de ses employés (parents, dépendants). A la limite, ceux-ci ont intérêt à entretenir la situation qui fait leur fortune, ce qui peut aider à comprendre l'étrange et affligeante insolubilité de guerres civiles qui se pérennisent des rives du golfe de Guinée à celles des grands lacs d'Afrique centrale. En effet, à l'ampleur prise par la crise économique et sociale répondent à la fois une banalisation de l'économie parallèle (puisque'elle est moyen de subsistance) et un changement de nature de certaines de ces filières, qui passent d'un bricolage non dénué de préoccupations sociales à un véritable banditisme, avec la constitution de gangs armés cherchant à s'approprier par la violence des biens rares hautement rémunérateurs, diamants, ivoire, automobiles de luxe, prostituées, drogues de plus en plus dures ; entre Amérique latine, sous-continent indien, Europe et

Amérique du Nord, diverses places africaines (Lagos, Nairobi, comme d'autres plus discrètes) sont devenues des escales contribuant à la prospérité des internationales mafieuses contemporaines²⁰.

On est alors fort loin des modes « populaires » d'action internationale, même si l'on est encore en apparence dans l'informel, par opposition à l'officiel. Mais si la vertueuse indignation du gouvernant ou du diplomate confronté aux manifestations du dynamisme de ces ingénieux bricolages ou de ces entreprises criminelles peut s'expliquer, aucune analyse de politique étrangère ne peut ignorer le sens et les incidences d'une transnationalité privée dont le chiffre d'affaires dépasse largement les ressources publiques, qui touche au destin de dizaines de millions d'individus et qui, affectant les exigences de paix, de sécurité, de développement économique et social, est par conséquent en prise directe avec les compétences gouvernementales.

60

Des réseaux à la politique étrangère

Ces manifestations de l'incivisme de la société civile requièrent *a priori* des réactions de la part du pouvoir politique, pour lequel elles constituent une menace. Cependant, leur pérennisation ou leur renouvellement amènent à s'interroger sur les intentions effectives des gouvernements qui, face à l'épreuve de force qu'implique la répression, peuvent préférer l'infiltration, sinon la récupération, retournant alors la menace en ressource, mais contribuant ainsi à aggraver la privatisation des affaires publiques en général, et de la politique étrangère en particulier²¹.

D'une manière générale, la transnationalité est source d'inquiétude pour les gouvernants, qui voient dans ces flux incontrôlés de personnes, de biens ou d'idées des risques de déstabilisation sociale (afflux de migrants, de réfugiés, implantation de mafias), de subversion (intégrismes religieux, structuration d'une opposition exilée) ou de perte de recettes fiscales (fuite de capitaux, contrebande). Ils peuvent alors mettre en œuvre les compétences internes qui leur sont reconnues pour essayer de limiter, sinon supprimer les risques. Cela se traduit, aux points de départ comme dans les lieux d'arrivée, par le renforcement des contrôles

20. Outre Jean-François Bayart, Stephen Ellis et Béatrice Hibou, *La Criminalisation de l'État en Afrique*, *op. cit.*, voir par exemple Éric Fottorino, *La Piste blanche. L'Afrique sous l'emprise de la drogue*, Paris, Balland, 1991.

21. Cette idée a été développée dans une analyse essayant de resituer dans une perspective plus globale l'étude de cas africaine : François Constantin, « L'informel internationalisé, ou la subversion de la territorialité », in Bertrand Badie et Marie-Claude Smouts (dir.), *L'International sans territoire*, *op. cit.*, p. 311-345.

aux frontières terrestres, maritimes et aériennes, en amont par la réduction de la fluidité des flux par l'alourdissement des procédures (autorisation de sortie du territoire, visas d'entrée, contrôle des changes...) ou en aval par la mise en œuvre de sanctions (emprisonnement de trafiquants, expulsions) qui font régulièrement l'actualité de l'information. Mais dans la mesure où tous les gouvernants concernés à un titre ou un autre (pays de départ, d'arrivée, de transit) partagent le même souci de savoir ce qui se passe chez eux, qui ou quoi y rentre, qui ou quoi en sort, ils sont amenés à se concerter pour coordonner leurs initiatives internes, soit dans un cadre multilatéral (conventions internationales contre les trafics divers), soit dans un cadre bilatéral (conventions d'établissement, fiscales...). Cela signifie que les comportements de certaines composantes de la société civile, dictés par des préoccupations personnelles, imposent aux chancelleries l'établissement de relations d'État à État particulières : les flux de Béninois ou de Congolais venant travailler ou étudier en France et les circuits commerciaux imposaient aux gouvernements marxistes le maintien de relations particulières avec le gouvernement français ; l'existence d'une forte population musulmane conduit à l'établissement de relations officielles très solennelles avec l'Arabie saoudite, gardienne des lieux saints ; les trafics de toute nature entre l'Afrique et les comptoirs du Golfe induisent des relations diplomatiques suivies avec les Émirats arabes unis et l'établissement de lignes aériennes régulières pouvant se prolonger au-delà jusqu'à Bombay, tandis que les charters de touristes germaniques ou scandinaves participent à l'entretien de relations particulières (ce qui ne veut pas dire une indéfectible amitié, mais plutôt une sensibilité particulière) entre gouvernements d'Europe du Nord et ceux de paradis tropicaux kenyans ou gambiens, etc. Derrière le discours diplomatique célébrant l'amitié interétatique, il y a l'impérieuse nécessité partagée de contrôler les incidences des initiatives privées, fussent-elles *a priori* les plus anodines.

61

Mais toute tentative de reprise en main gouvernementale fait apparaître une nouvelle difficulté. Les flux informels que l'on entend contrôler prospèrent parce qu'ils apportent aux populations des réponses à des difficultés d'existence (produits de base, sécurité, espoirs) que l'État ne peut pas ou ne sait pas satisfaire ; les interdire ou seulement réduire leur rentabilité en augmentant les charges (fiscalisation, par exemple) peut

22. En pratique, cela conduira certainement à une reconversion des animateurs du réseau vers un autre secteur.

certes aider à mettre un terme aux activités illégales²², mais au risque de provoquer une réaction violente des populations se retrouvant en situation de manque ou même, dans le pire des cas, l'effondrement de tout le système économique, comme on a pu le voir en Ouganda après l'expulsion pourtant populaire des Indiens en 1972. Quant à l'officialisation pure et simple de ces flux privés, elle n'est guère envisageable puisqu'ils ne sont actifs et efficaces que parce qu'ils pallient l'incapacité du marché officiel et parce qu'ils sont organisés en marge des règles officielles. En outre, on pourrait même avancer que cette officialisation interviendrait à contre-courant des dogmes néolibéraux (liberté d'entreprendre, déréglementation) que les réseaux n'ont fait qu'anticiper...

62 En pratique, les options offertes aux gouvernants ne se réduisent pas à la simple alternative du tout ou rien, car ils peuvent tirer parti de l'inventivité de leurs sujets et la traiter non pas en termes de menace, mais en termes d'opportunités nouvelles permettant d'élargir leurs propres modes d'action, notamment en politique étrangère.

Le fonctionnement des modes plus ou moins populaires d'action internationale se matérialise par l'essaimage à travers le monde de ressortissants nationaux gérant les escales du réseau et, à ce titre, bien implantés dans le pays d'accueil. Ces expatriés constituent une ressource politique et diplomatique non négligeable, surtout pour des gouvernements n'ayant pas (ou plus) les moyens de financer une présence internationale élargie. Ils peuvent être tout à la fois une avant-garde pour une offensive diplomatique et/ou économique (à moins que, plus classiquement, ils ne constituent un vivier d'espions), comme ces Indiens d'Afrique orientale sur lesquels s'appuient les gouvernements de New Delhi et d'Islamabad ou certains cadres de grandes compagnies européennes, que des vecteurs d'intégration de l'Afrique dans le marché mondial des produits (les colporteurs mourides) et des idées (les musiciens et artistes), à moins qu'ils ne constituent des otages, le gouvernant du pays d'accueil pouvant utiliser la menace d'expulsion pour faire monter les enchères lors de négociations intergouvernementales difficiles (recherche de soutien diplomatique, aide technique ou financière). Il n'y a donc pas étanchéité entre l'officiel et le parallèle, mais des complémentarités possibles qui induisent des négociations et des compromis plus ou moins déséquilibrés.

La fonctionnalité sociale ou l'utilité diplomatique de certains réseaux ne suffit pas à expliquer l'apparente incapacité de gouvernants agissant seuls ou en concertation à contrôler le renouvellement et l'extension de circuits transnationaux dont la puissance remet en cause

non seulement l'existence des États, mais parfois l'existence même des populations. Dès lors qu'ils sont perçus comme une ressource potentielle et qu'une négociation officiellement clandestine s'ouvre avec ceux qui les contrôlent, la recherche du compromis se situe dans une zone de non-dit où s'échangent la renonciation à des mesures répressives et l'octroi d'avantages personnels au représentant de l'autorité publique pouvant aboutir à transformer certains d'entre eux en véritables chefs de réseau. Et ceux-ci seront d'autant plus élevés dans la hiérarchie de l'appareil d'État que le trafic en cause sera important. Au fil de l'actualité et de la curiosité inopinée de quelque douanier naïf (ou soigneusement couvert par quelque vertueux rival), on retrouve ainsi chefs d'état-major, ministres ou diplomates (ou quelque proche parent) africains, européens, arabes ou asiatiques impliqués dans des transactions parallèles hautement rémunératrices et qui, soigneusement tues de ce fait, cimentaient d'apparentes indéfectibles alliances interétatiques. Cela s'appelle la corruption, qui permet à des réseaux de toute nature de prospérer, quitte à ce que le profit personnel conduise à la déstabilisation des politiques économiques nationales et internationales (mise en échec de l'ajustement structurel, par ailleurs contestable), à la violation des engagements internationaux (échec de la répression des trafics de l'ivoire ou de l'héroïne) ou à l'implosion de régions entières (Afrique des grands lacs, Congo oriental) sur lesquelles vont s'abattre des trafiquants de toute nature à la poursuite de populations désemparées tandis que les autorités publiques, elles-mêmes incapables de dissocier en leur sein les considérations privées (qu'il s'agisse d'affectivité ou d'affairisme) des enjeux collectifs justifiant leur fonction (sécurité, mieux-être), ne parviennent pas à s'accorder et à mettre en œuvre une politique internationale cohérente. Il y a peut-être encore d'étranges politiques étrangères, mais il ne s'agit plus de politique publique.

63

Ce n'est là qu'un rapide coup de projecteur basé sur un espace de recherche particulier. Mais les témoignages convergent, venant d'Afrique, mais aussi de l'Amérique andine, de l'Asie du Sud-Est ou même de la vieille Europe où se sont ancrées les formes les plus achevées d'organisation politico-administrative. Avant même cette fin du siècle placée sous le signe du désengagement de l'État et de privatisations généralisées (encore que le signe commence à se faner), la politique étrangère n'a jamais été ce que l'on a voulu croire qu'elle était, à savoir l'espace privilégié et, de ce fait, symbolique de consécration de la souveraineté du pouvoir de l'État. Si l'on veut bien faire l'effort de sortir des cadres

sécurisants entretenus par l'imprégnation d'une culture juridique trop pudique, à moins qu'elle ne cultive le cynisme, on remarque alors que la politique étrangère est bien plutôt un espace révélateur des limites, et de la souveraineté en tant que principe organisateur, et de l'État en tant qu'institution motrice... ce que la plupart des intervenants sur la scène internationale savent et exploitent depuis fort longtemps.

R É S U M É

L'observation de la vie internationale met en évidence l'implication ancienne d'acteurs privés dans la conduite de la politique étrangère. Cette implication s'explique par certains caractères propres à l'État et à la crise de ses ressources le conduisant à s'appuyer sur des structures privées, tandis qu'il doit réagir aux dynamiques transnationales qui animent la société civile au travers de réseaux « informels » assurant pour le meilleur et pour le pire une circulation des personnes, des biens et des valeurs en marge des régulations étatiques et constituant pour les gouvernants un défi susceptible d'être