

POUVOIRS

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

LA POLITIQUE
ÉTRANGÈRE
AUJOURD'HUI

N° 88

S O M M A I R E

MARIE-CLAUDE SMOUTS Que reste-t-il de la politique étrangère ?	5
CHRISTIAN GRAEFF Le métier de diplomate d’hier à demain	17
CHRISTIAN CHAVAGNEUX La diplomatie économique : plus seulement une affaire d’États	33
FRANÇOIS CONSTANTIN La privatisation de la politique étrangère : à partir de la scène africaine	43
GUILLAUME DEVIN Les ONG et les pouvoirs publics : le cas de la coopération et du développement	65
PHILIPPE MOREAU DEFARGES L’Union européenne, espace de test des nouvelles diplomaties	79
JEAN-MARIE BOUISSOU Une spécificité japonaise ?	93
MARIE MENDRAS La Russie en mal de politique étrangère	107

CHRONIQUES

GILLES SAVARY	123
Le principe d'intégration-subsidiarité : solution au dilemme territorial français ?	

CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE D'ALLEMAGNE

ADOLF KIMMEL	139
Les élections au Bundestag du 27 septembre 1998 : la fin d'une époque	

REPÈRES ÉTRANGERS

(1 ^{er} septembre – 31 octobre 1998)	
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT	153

CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1 ^{er} juillet – 30 septembre 1998)	
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL	159

Summaries	181
-----------	-----

Pouvoirs remercie tout particulièrement Marie-Claude Smouts pour la part déterminante qu'elle a prise dans l'élaboration de ce numéro.

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE EST ÉTUDIÉE PAR

JEAN-MARIE BOUISSOU, chercheur au CERI et maître de conférences à l'IEP de Paris. Derniers ouvrages publiés : *Le Japon depuis 1945* (Armand Colin, 1997) et *L'Envers du consensus* (Presses de la FNSP, 1996).

CHRISTIAN CHAVAGNEUX, journaliste au mensuel *Alternatives économiques*, rédacteur en chef de *L'Économie politique* et enseignant à l'IEP de Paris. Derniers ouvrages parus : *Études d'économie politique internationale* (avec Jean Coussy), n° spécial d'*Économies et Sociétés* (Grenoble, PUG, 1998) et *Ghana, une révolution de bon sens* (Karthala, 1997).

4 FRANÇOIS CONSTANTIN, professeur de science politique à l'université de Pau et des pays de l'Adour, dirige le Centre de recherche et d'étude sur les pays d'Afrique orientale. Travaillant notamment sur la transnationalité, il a contribué à divers ouvrages collectifs et publié divers articles dans la *Revue française de science politique*, *Le Trimestre du monde* et *Politique africaine*.

GUILLAUME DEVIN, professeur de science politique à l'université Paris-X Nanterre. Membre du Laboratoire d'analyse des systèmes politiques (LASP-CNRS) de l'université Paris-X Nanterre. Auteur de *L'Internationale socialiste. Histoire et sociologie du socialisme international* (Presses de la FNSP, 1993) et, avec Guillaume Courty, de *L'Europe politique* (La Découverte, 1996).

CHRISTIAN GRAEFF, ambassadeur de France, a été administrateur de la France d'outre-mer au Tchad (1948-1956), puis intégré dans le corps des secrétaires et conseillers d'Orient (1957). Chef de mission diplomatique en Libye, au Liban et en Iran (1982-1991). Membre désigné par le président de la République au Conseil supérieur de la magistrature (1991-1998).

MARIE MENDRAS, chercheur au CNRS et au CERI. Elle enseigne à l'IEP de Paris. Ses publications portent sur la question de l'État et du pouvoir en Russie : le gouvernement des régions et républiques de la Fédération, les évolutions politiques, institutionnelles et sociales, l'analyse des élections.

PHILIPPE MOREAU DEFARGES, conseiller des Affaires étrangères, chargé de mission à l'Institut français des relations internationales (IFRI) et professeur à l'IEP de Paris. Il est l'auteur de nombreux ouvrages consacrés aux questions internationales et européennes.

MARIE-CLAUDE SMOUS, directeur de recherche au CNRS. Elle enseigne à l'IEP de Paris. Elle est l'auteur de plusieurs articles et ouvrages sur la diplomatie multilatérale et sur la théorie des relations internationales.

QUE RESTE-T-IL
DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ?

UN OBJET MALMENÉ

5

La politique étrangère n'est pas aimée. De toute part elle se voit bousculée. Les médias lui reprochent son manque de clarté et d'ambition. Les universitaires la délaissent, particulièrement en France¹. Un diplomate va jusqu'à parler des Affaires étrangères comme d'un « mythe étiole² ». Sur le plan théorique, les analyses de la décision, venues des États-Unis, contribuent à la dévaloriser. Depuis plus de trente ans, elles nous expliquent que la politique étrangère ne procède pas d'un calcul rationnel proportionnant le choix des objectifs et des moyens aux coûts et bénéfices escomptés d'une action donnée, mais du résultat aléatoire d'un marchandage complexe au sein de l'appareil d'État entre des acteurs hétérogènes poursuivant leurs intérêts propres. Services administratifs, conseillers du prince, groupes de pression, etc., chacun joue son jeu autour du décideur. De l'aboutissement de cette confrontation dépendra la politique adoptée. L'information est toujours imparfaite. Les motivations sont toujours biaisées. Sous le poids des précédents his-

1. Le contraste est saisissant entre le petit nombre d'ouvrages publiés sur ce thème en France et l'ampleur de la littérature américaine. Mais la minceur quantitative de la production académique se constate aussi dans les autres pays, et plus encore dans les pays en développement.

2. Déclaration de F. von Nordenskjöld, directeur général du personnel et de l'administration à l'Auswärtiges Amt en Allemagne, lors d'un colloque public organisé à Paris par l'Institut international d'administration publique, en 1995 : « Le mythe étiole des affaires étrangères ne contrebalance plus les mauvaises conditions de travail. Et si l'État se contente sciemment du deuxième choix pour son service diplomatique et consulaire, il ne pourra plus être à la hauteur des exigences complexes de la politique étrangère moderne », in *Revue française d'administration publique*, n° 77, janvier-mars 1996, p. 47.

toriques, des images, des idiosyncrasies, des phénomènes de groupe, des rivalités bureaucratiques, tout se conjugue pour amener le décideur à choisir non pas la meilleure solution au problème rencontré, mais un compromis « à peu près satisfaisant », qui lui causera le minimum d'inconfort psychologique et d'embarras politique³.

L'essor récent des analyses des politiques publiques tend à conforter ce type d'approche par lequel la politique étrangère se voit réduite à une somme de décisions prises dans un contexte de rationalité limitée. Bien que de solides études de cas aient démontré que ce mode d'analyse était loin d'être toujours pertinent, qu'il ne s'appliquait pas à tous les systèmes politiques ni à toutes les décisions⁴, l'analyse de la politique étrangère reste menée de préférence – et enseignée – au travers des pathologies de la décision. Le point de vue est piquant. Il donne au profane
6 l'impression d'être introduit dans les circuits obscurs et permet à qui le manie de capter aisément l'attention de n'importe quel public. Et, bien sûr, il est souvent juste. Mais il n'éclaire ni sur le contenu de la politique étrangère ni sur ses effets, internes et internationaux. A trop s'intéresser au fonctionnement de la machinerie politique, on risque de laisser de côté un volet essentiel de la politique étrangère, celui qui intéresse le fonctionnement du monde.

Aux effets réducteurs des approches décisionnelles sont venues s'ajouter pêle-mêle depuis dix ans la vogue de l'État minimum, la dépréciation du politique, l'exaltation à outrance des acteurs non étatiques. Très longtemps, la vie internationale avait été confondue abusivement avec les relations interétatiques, et la politique étrangère avec la pratique diplomatique. Certes, personne n'allait jusqu'à soutenir que l'État eût jamais eu le monopole des relations internationales. Le rôle des banques, des grandes compagnies de commerce colonial, des migrations internationales de main-d'œuvre dans la structuration du monde depuis la Renaissance était connu. Mais leur étude était laissée aux historiens. Les théoriciens de l'impérialisme et les écoles néomarxistes de la *dependencia* et de la *peace research* étaient pratiquement les seuls à s'intéresser aux effets contemporains des phénomènes transnationaux sur la posi-

3. Pour une synthèse de ces approches, voir Ole R. Holsti, « Theories of International Relations and Foreign Policy : Realism and Its Challengers », in Charles W. Kegley (dir.), *Controversies in International Relations Theory*, New York, St. Martin's Press, 1995, p. 47 sq.

4. Voir les travaux de Samy Cohen, en particulier *La Monarchie nucléaire : les coulisses de la politique étrangère sous la V^e République*, Paris, Hachette, 1996, et « Décision, pouvoir et rationalité dans l'analyse de la politique étrangère », in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales*, Paris, Presses de la FNSP, 1998, p. 75-101.

tion des États, à l'exception de quelques virtuoses, tels Karl Polanyi ou Albert Hirschman pour l'économie politique internationale. De façon générale, l'orthodoxie « réaliste » voulait que l'État restât le seul acteur digne de considération. La réflexion s'organisait autour de la puissance et de l'intérêt national. La compétition interétatique et son enjeu fondamental, la paix ou la guerre, constituaient l'objet d'attention prioritaire. La politique étrangère y trouvait son compte : tout était clair et bien répertorié, les acteurs, les objectifs, les moyens, les conduites. On pouvait dresser des typologies, comparer, prévoir, bref « faire de la science », ou de l'art. Dans les dernières décennies, cette belle ordonnance a été chambardée. Le balancier a été repoussé à l'autre extrémité, de façon tout aussi abusive.

La notion d'« interdépendance » a été la première à rivaliser avec celle de puissance, au milieu des années 1970⁵, dans un contexte marqué par les débuts de la crise monétaire dans le monde industrialisé, les chocs pétroliers et les inquiétudes pour la croissance mondiale. Le concept a servi de fondement à la création du Sommet des pays les plus industrialisés (le G7) et s'est imposé dans les rencontres internationales. Depuis lors, dans les pays de l'OCDE, on parle de coordination plus que de compétition. La crise de la dette des années 1980 a renforcé le sentiment de vulnérabilité collective, et le poids des institutions financières internationales dans la gestion de l'interdépendance. Pour un nombre de plus en plus grand d'États du Sud, la politique étrangère tend à se résumer en un face-à-face avec les créanciers et les bailleurs de fonds. Dans les années 1990, avec la libéralisation des échanges et l'accélération phénoménale des mouvements de capitaux se déplaçant sans entraves et instantanément à l'échelle de la planète, la notion d'interdépendance a été remplacée par celle de « mondialisation » (*globalisation*), maître mot de cette fin de siècle. Dans la plupart des pays, la course à l'exportation et aux investissements a mis la politique étrangère en priorité au service du monde des affaires. Au moment où s'écroule l'empire soviétique, la finance et le commerce dominant l'agenda international. Les notions de « puissance » et d'« intérêt national » changent de définition au fur et à mesure que, sous le contrôle des experts des grandes institutions de coopération économique (FMI, Banque mondiale, OCDE, OMC), les barrières étatiques sont priées de s'effacer devant les mécanismes du marché, le grand régulateur. Bailleurs de fonds et investisseurs

7

5. Voir l'ouvrage fameux de Joseph S. Nye et Robert O. Keohane, *Power and Interdependence*, Boston, Little Brown, 1977.

privés supplacent diplomates et soldats dans le rôle d'artisans du destin. Les médias ne s'y trompent pas, qui accordent une couverture plus importante à l'Assemblée annuelle des institutions de Bretton Woods et au Forum économique de Davos, réunissant la *jet society* de l'échange international, qu'à l'assemblée générale des Nations unies où se retrouvent les ministres des Affaires étrangères et un grand nombre de chefs d'État et de gouvernement.

8 Non seulement la compétence territoriale des États, sans laquelle la notion de politique « étrangère » n'aurait plus de sens, est érodée par une mondialisation financière délibérément incontrôlée, mais elle est défiée par la prolifération d'acteurs non étatiques et de flux transnationaux auxquels l'essor des techniques de communication fournit à la fois une plasticité croissante et des ressources inédites : ONG, réseaux, flux religieux, mouvements de populations, mafias, terrorisme, etc. Longtemps ignorées par les observateurs patentés de la vie internationale, ces manifestations de la société non étatique sont à présent reconnues comme les composantes d'un monde « multicentré » façonnant la réalité internationale tout autant que le monde des États⁶. La tentation est, évidemment, d'en déduire que les États n'ont plus de prise sur leur environnement extérieur et que, par conséquent, la politique étrangère n'a plus ni sens ni consistance. Cela serait absurde. Remplacer un prisme (celui des « réalistes ») par un autre prisme (celui des « transnationalistes ») ne donnera jamais qu'une vision déviée. Sur la scène mondiale aujourd'hui, il n'y a pas seulement coexistence de deux mondes animés chacun par une logique propre : un système interétatique classique, codifié, relativement connu et prévisible, et un monde informel, hétéroclite et rebelle. Ces deux mondes s'interpénètrent et ne peuvent pas s'ignorer. Ils déploient l'un vis-à-vis de l'autre des stratégies multiples d'instrumentalisation réciproque, incluant de manière simultanée contestation et collaboration, contournement et accommodement⁷.

La politique étrangère se situe, la plupart du temps, à ces points d'intersection. Cette situation inédite l'a rendue plus complexe et l'a banalisée.

6. James Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

7. Voir les relations de la France avec les associations humanitaires, de l'Iran ou du Pakistan avec les réseaux islamiques, de la Colombie avec les réseaux de la drogue, des États-Unis avec la diaspora chinoise, etc.

UNE POLITIQUE BANALISÉE

La force n'est pas un instrument périmé et le fameux « échiquier diplomatique-stratégique » ne se balaie pas d'un revers de main. Périodiquement, l'actualité vient rappeler que les enjeux traditionnels de la politique étrangère n'ont pas disparu. La survie, la sécurité, les ressources, le contrôle de son destin, les équilibres de la puissance, ces objectifs classiques demeurent. La guerre du Golfe, les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan, les conflits dans les Balkans, les relations israélo-arabes, pour ne citer que quelques exemples, le démontrent suffisamment : la guerre ou la paix n'est pas une alternative d'un autre temps et la diplomatie a toujours un rôle considérable à jouer pour éloigner l'une et construire l'autre. A ce niveau de « grande » politique où sont en cause les questions de défense, les alliances et la définition des priorités, les dossiers sont pris en charge par un petit nombre de personnes et traités de façon relativement centralisée au plus haut niveau politique. Le prestige gardé par la fonction de ministre des Affaires étrangères tient à l'importance de tels enjeux pour la survie de l'État, le bien-être de sa population et le fonctionnement global du système international.

Mais la politique étrangère va bien au-delà de la sphère classique : défense et géopolitique. Si l'on retient la définition pertinente de Philippe Moreau Defarges, elle représente « l'ensemble des éléments par lesquels une entité (par exemple un État) s'affirme vis-à-vis de l'extérieur⁸ ». L'éventail est donc immense et tout ne remonte pas au plus haut niveau. Le décalage est grand entre le travail du ministre, des hauts fonctionnaires et conseillers diplomatiques au sommet de la hiérarchie chargés de la *high politics* et celui des centaines d'agents répartis sur toute la gamme des affaires étrangères au quotidien. Il arrive que les premiers sachent à peine que les seconds existent. Combien de fois a-t-on entendu dire que tel secrétaire d'État américain prestigieux ne savait pas qu'il y avait un *State Department* ? Combien de fois a-t-on fait la même réflexion à propos de tel ministre français, polyglotte, en ligne directe avec l'Élysée et les grands de ce monde, et totalement ignorant de son ministère ? Quant à André Kozyrev, premier ministre des Affaires étrangères russe après la disparition de l'Union soviétique, il ne cachait

8. *Infra*, p. 80.

pas son peu d'autorité sur le MID et déclarait à propos de son ministre : « Je supporte difficilement l'atmosphère qui règne ici⁹. »

La politique étrangère est censée mettre en forme les grandes orientations du pays, exprimer une vision et des perspectives politiques. Au jour le jour, elle est souvent triviale et bureaucratique, comme toute autre politique. C'est une activité de plus en plus complexe dans laquelle les grands desseins ont tendance à se perdre. L'interpénétration du monde des États et du monde multicentré amène à élargir sans fin le champ des affaires extérieures et à y incorporer des acteurs de plus en plus divers, associations humanitaires, de développement, de défense des droits de l'homme, grandes entreprises, experts, etc.¹⁰. Le découpage des relations internationales en échiquiers fonctionnels permettant une spécialisation des tâches et une répartition claire entre les administrations correspond peu à la réalité présente de la vie internationale. Tous les secteurs sont liés. Il faut agir simultanément sur tous les fronts. La sécurité, en particulier, est devenue une notion extensive englobant quasiment tous les domaines, ce que traduit bien le changement du vocabulaire politique où le mot « risque » (diffus et multiforme) a remplacé celui de « menace » (venant d'une source clairement identifiée) : risque écologique, risque financier, risque terroriste, risque social, etc. Enfin, à l'ère de l'interdépendance et de la mondialisation, aucune mission de l'État ne peut être remplie sans tenir compte de la dimension internationale, sauf peut-être aux États-Unis, la seule superpuissance capable de faire passer ses propres normes pour des standards globaux s'imposant à l'ensemble de la planète. Toutes les administrations des grandes et moyennes puissances ont un service international, avec une branche spécialisée pour la coopération européenne dans les pays de l'Union. Cette multiplication des acteurs et des niveaux administratifs porte un risque non négligeable d'éclatement de la politique étrangère. Les exemples de contradictions ne manquent pas¹¹. Pour y remédier, un temps considérable est consacré à l'« inter-

9. *Moskovskie Novosti*, 16 juin 1992, cité par Caroline Ibos-Hervé dans « Les diplomates russes et la politique étrangère », *Les Études du CERI*, n° 32, octobre 1997, p. 16-17.

10. Phénomène déjà relevé par Marcel Merle, *La Politique étrangère*, Paris, PUF, 1984.

11. Un seul exemple, celui de la francophonie. La France en a fait une dimension forte de sa politique extérieure. Dans le même temps, elle a adopté une politique de visas de plus en plus restrictive, si humiliante que les intellectuels, les artistes, les scientifiques d'Afrique de l'Ouest, d'Égypte ou du Maghreb, lieux privilégiés de la francophonie, ne pouvaient plus – et ne voulaient plus – participer à des manifestations se tenant en France. Ne serait plus resté que le Québec. Il a fallu qu'Hubert Védrine se saisisse du dossier pour que la politique de visas

ministériel » et, dans ces grands marchandages entre départements, les Affaires étrangères n'ont pas toujours le dernier mot.

La vision politique a tendance à se diluer dans ces allers et retours incessants d'administration à administration. Pour les pays de l'Union européenne, le jeu se complique encore. L'extension des domaines relevant de la compétence communautaire a pour corollaire une exigence de concertation pratiquement permanente sur presque tous les dossiers. L'Europe doit parler d'une seule voix. La concertation à quinze finit par être une fin en soi. La rotation des diplomates fait que bien peu ont une connaissance complète de l'histoire du dossier considéré. Quand il s'agit de dossiers très techniques, les enjeux politiques qui étaient clairs au début de la discussion deviennent moins évidents au fil des mois et des années, le dernier mot revient à celui qui a la meilleure maîtrise de l'ensemble, très souvent le représentant de la commission. Il n'y a pas de politique étrangère commune dans les domaines de la *high politics*, mais sur les dossiers techniques et dans les négociations multilatérales, qui peuvent aller du marché des bois tropicaux au statut du travailleur migrant en passant par les règles de la pêche au saumon et le statut des aéronefs, l'Union européenne est là, visible et perçue comme telle par ses partenaires.

11

LE POIDS DU MULTILATÉRAL

La part croissante de l'activité multilatérale a introduit des transformations majeures dans la conduite de la politique étrangère depuis 1945. Tous les domaines de l'activité humaine entrent maintenant dans le champ de compétence d'au moins une organisation intergouvernementale, et souvent plusieurs. Les tendances à la régionalisation du monde ajoutent encore quelques niveaux supplémentaires. Les conséquences de cette prolifération institutionnelle sont multiples. Tout d'abord, l'activité multilatérale impose aux décideurs et aux services un calendrier chargé. Un temps considérable lui est sacrifié. Elle impose aussi son propre rythme. Pour un pays comme la France, celui au monde qui fait partie du plus grand nombre d'organisations multilatérales, la politique étrangère est rythmée en permanence par les grands rendez-vous internationaux, G7, conseils européens, sommets franco-

soit assouplie en direction des échanges scientifiques, encore que la façon dont ses instructions sont appliquées par les postes sur le terrain laisse parfois à désirer.

africains, grandes conférences de l'ONU, OSCE, Alliance atlantique, etc. Le pouvoir politique n'est plus maître du temps diplomatique qu'il avait engendré.

12 Il n'est plus entièrement maître non plus de l'ordre du jour. Tous les domaines sont multilatéralisés : l'économie, la culture, la science, la santé... Qu'il s'agisse, par exemple, des brevets industriels, des télécommunications, de l'environnement, de la lutte contre le sida (et l'on pourrait continuer la liste indéfiniment), la teneur des points à discuter est de plus en plus imposée par des coalitions changeantes d'associations, de fonctionnaires internationaux, d'entreprises, plus ou moins soutenues par un nombre plus ou moins important de gouvernements. Il est difficile de résister à leur pression. La politique étrangère doit s'adapter à des ordres du jour qui lui sont imposés. Elle doit définir les normes et les objectifs à atteindre dans des domaines techniques de plus en plus divers et pointus. Le poids des ministères techniques dans l'élaboration et l'implantation des choix politiques s'en trouve renforcé. Le risque de dérive technocratique n'est pas mince.

Lorsque l'enjeu a été clairement défini et que le dossier est bien préparé sur le plan technique et politique, la diplomatie multilatérale ouvre des possibilités d'influence sans équivalent dans la diplomatie bilatérale, d'État à État, pratiquée avant guerre. L'objet de cet exercice, par définition, est d'élaborer des principes communs, des répertoires d'actions et, dans le meilleur des cas, des règles permettant de gérer collectivement les grands défis contemporains. Elle offre le meilleur cadre possible pour satisfaire ce qu'Arnold Wolfers appelait « les buts de milieu », ceux qui ressortissent à la transformation du système international, à l'ordre et à la stabilité. Elle bénéficie en particulier aux moyennes puissances en leur permettant de peser dans la qualification d'un problème et l'établissement des normes et actions souhaitables. Dans les négociations multilatérales, en effet, les ressources déployées sont largement immatérielles : force des arguments et qualité des diplomates sont les atouts principaux. Un style, une présence, un discours, un minimum d'engagement financier comme preuve de bonne volonté, et l'on peut obtenir beaucoup. La négociation multilatérale implique un travail de couloir, des alliances et des coalitions. Plus elle progresse, plus les voix individuelles se fondent dans les groupes et le consensus en construction. La plupart du temps, cette activité est discrète. L'effort ne se voit pas. Le résultat n'est pas connu en dehors du cercle des initiés. Les nuances entre la réussite et l'échec sont souvent imperceptibles. Les progrès se font à petits pas. Ce travail de Pénélope exige un effort considérable, mais il

est rarement médiatique. D'où les accusations de « manque de souffle » souvent portées contre la politique étrangère aujourd'hui¹².

L'INTERNE-EXTERNE EN CONTINU ?

La logique de la mondialisation et du multilatéral est invoquée à l'envi par les gouvernements lorsqu'ils imposent aux populations des mesures impopulaires aux effets sociaux douloureux. Cette explication par les contraintes extérieures, récurrente dans tous les discours politiques, masque le fait que les choix de politique extérieure et les choix de politique interne sont étroitement liés et que la contrainte joue dans les deux sens. Pour l'appréhender, la relation pouvoir-médias-opinion est souvent évoquée. Tous les décideurs y sont sensibles. Mais l'influence respective de ces trois composantes n'est pas maîtrisable. On sait que des rapports entre opinion publique et politique étrangère existent. Ils sont probablement appelés à se renforcer du fait des mutations technologiques. Les citoyens ont la capacité d'être informés en temps réel de tout ce qui se passe sur la planète. Des phénomènes de mobilisation sociale peuvent surgir à n'importe quel endroit du globe et influencer sur la situation locale et ses répercussions extérieures aux endroits les plus éloignés (cf. l'« affaire Rushdie » et ses incidences au Pakistan, mais aussi en Grande-Bretagne). Les médias peuvent contribuer à amplifier des phénomènes, contraignant les gouvernements à définir une politique, intérieure et extérieure (cf. la décision américaine d'intervenir en Somalie à partir d'une formidable campagne de sensibilisation menée par l'organisation Care et la part qu'a jouée dans la décision le souci du président Bush de montrer que l'Amérique venait au secours de populations noires). À l'inverse, l'État peut fabriquer une opinion publique, avec l'aide des médias, pour justifier une position de politique étrangère, ou bien utiliser une position de politique étrangère pour justifier une politique intérieure. Tout cela est connu de longue date. Mais les mécanismes et les effets de cette relation restent imprévisibles. Dans quel sens et avec quelle intensité le triangle pouvoir-médias-opinion fonctionne-t-il ? Comment va-t-il déterminer la marge de manœuvre et les options disponibles ? On ne peut pas le savoir *a priori*. Tout dépend du moment, des enjeux, du public concerné, de la

13

12. Pascal Boniface a bien analysé ce point dans *La France est-elle encore une grande puissance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998, chap. 4.

manière, du système politique en vigueur. Le sujet ne se prête pas aux généralisations¹³.

De toute façon, la dialectique de l'interne et de l'externe est plus complexe que ne le suggère le seul rapport opinion-politique. Un grand débat parcourt en ce moment la science politique pour savoir quelle est la meilleure approche à adopter pour élucider ce que les politistes américains appellent l'*inter-mestic*. Faut-il partir du système international et considérer les processus intérieurs comme de simples courroies de transmission qui transforment des contraintes internationales « objectives » en politiques nationales (ce que suggère l'approche du FMI dans les pays où il intervient) ? Ou bien doit-on considérer l'état de la société, des forces sociales, les spécificités des processus de décision comme les déterminants essentiels de la politique étrangère ? On trouvera dans ce numéro les deux types d'approches.

14

Robert Putnam a proposé dans un article fameux une solution permettant de concilier les deux niveaux à la fois : les *Two-Level Games* (jeux à deux niveaux)¹⁴. Selon cette métaphore, le responsable politique est placé entre deux échiquiers, l'un composé de tous les constituants de la scène politique interne, l'autre de toutes les données de la négociation internationale. Chaque fois que la situation évolue sur le second échiquier, il doit aller négocier sur le premier, puis revenir poursuivre la négociation avec une donne légèrement modifiée sur le second, et ainsi de suite. Le postulat est qu'aucune négociation internationale ne peut aboutir à un résultat tangible s'il n'y a pas dans le pays une coalition suffisante pour accepter la décision et permettre son application. Certes, cette métaphore du jeu à deux niveaux s'applique d'abord au système politique américain. Mais en Europe, n'importe quel ministre de l'Agriculture, de la Pêche, de l'Industrie, de la Culture ou de l'Environnement pourrait en dire la pertinence !

La remarque souvent entendue, selon laquelle les citoyens ne s'intéressent pas à la politique étrangère, est de moins en moins fondée. Ceux dont le statut, le mode de vie, voire la survie dépendent des modalités

13. Pour une synthèse sur ces questions et des références récentes, voir Samy Cohen, in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales*, op. cit., p. 91-101.

14. Robert D. Putnam, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, n° 42, été 1988, p. 427-460, repris dans Peter B. Evans, Harold K. Jacobson et Robert D. Putnam, *Double-Edged Diplomacy*, Berkeley, University of California Press, 1993, où il est mis en perspective par Andrew Moravcsik, p. 3-42.

de l'échange international sont de plus en plus nombreux et exigeants. Ils ne maîtrisent peut-être pas les procédures, mais ils devinent les enjeux. Ils demandent de l'information et des explications. Dans le même temps, la conduite de la politique extérieure reste dans une large mesure sous la responsabilité d'une élite sachant maîtriser les codes de la vie internationale et y puisant son statut. Les acteurs politiques et les acteurs sociaux s'entrecroisent, leurs jeux s'entremêlent, mais chacun dispose d'une marge d'autonomie potentielle. La grande difficulté dans l'analyse de la politique étrangère aujourd'hui est d'apprécier à leur juste mesure les formes et les degrés de cette imbrication tant sur le plan national que dans les rapports internationaux. Décidément, la politique étrangère n'est pas une politique publique comme les autres.

15

R É S U M É

La politique étrangère se trouve au point d'intersection du système inter-étatique et du monde proliférant et hétéroclite des acteurs privés. Cette nouvelle dimension la rend plus complexe et la banalise, d'autant que la mondialisation conduit à l'internationalisation de la quasi-totalité des questions et renforce les liens entre politique intérieure et politique extérieure. La politique étrangère devient une politique ordinaire, menée en grande partie par des administrations, sauf pour ce qui intéresse la « grande politique », celle qui touche à la défense, aux alliances, à la géopolitique. Le message politique a tendance à se perdre dans les circuits bureaucratiques. Le développement de la diplomatie multilatérale contribue à cette dilution, mais il offre aussi des possibilités nouvelles aux moyennes puissances. Les « jeux à deux niveaux » proposés par Robert Putnam envisagent les rapports entre la situation politique interne et la logique des négociations internationales de façon inédite et soulignent que la diplomatie multilatérale ne peut déboucher sur rien de sérieux s'il n'existe pas au sein des États des soutiens forts pour accepter la décision et en permettre l'application.

LE MÉTIER DE DIPLOMATE D'HIER À DEMAIN

UN CONSEILLER SE VOULAIT SECOURABLE, au moment indécis et trouble du choix que m'imposaient, ainsi qu'à beaucoup d'autres, les hasards de l'histoire. Je quittais – décolonisation oblige – un vrai métier d'homme : le commandement territorial, qui s'estompait au crépuscule des empires. S'ouvraient alors devant moi, par la mansuétude du Législateur, les portes dorées de ce qu'il est convenu d'appeler « la Carrière » : « Prends le Quai d'Orsay », me suggéra l'ami. « Des diplomates ? Il y en a eu et il y en aura toujours... »

17

Aujourd'hui, quarante ans ont passé, et l'on me confie parfois : « Le métier de diplomate n'est plus ce qu'il était ! » Ce constat, pour plat et banal qu'il soit, n'est pas sans mérite à mes yeux. Car l'observation vétilleuse, empreinte de nostalgie du passé et d'amertume de la cruauté du présent, appelle une interrogation tout autrement révélatrice. Qu'en sera-t-il, demain, de cet autre « plus vieux métier du monde » ?

On connaît, bien sûr, la fameuse présomption de Jules Cambon : « La démocratie aura toujours des ambassadeurs et des ministres ; c'est une question de savoir si elle aura des diplomates. » On peut gloser encore, à propos de ce jugement bien frappé écrit en 1925, sur la part qu'il faisait à cette sorte d'angoisse existentielle qui aurait pu déjà saisir les cadres diplomatiques, et à ce qui reviendrait à un procès douteux de ce qui passe pourtant pour le moins mauvais des modes de gouvernement : « La démocratie, ajoutait en effet Cambon, supporte malaisément tout ce qui ressemble à une sélection. »

Ainsi, anecdotes et citations aidant, sommes-nous conviés à évoquer du métier de diplomate les hommes qui l'incarnent, avant de nous pencher sur l'institution et son fonctionnement.

DIPLOMATES ET CONDITION DIPLOMATIQUE

L'art de la diplomatie, à en juger par notre littérature, exerce de longue date sur les esprits un attrait certain, pour ne pas dire une certaine fascination. Aussi bien le phénomène n'est-il pas particulier à la France. De-ci de-là, on voit combien le titre d'ambassadeur et celui de ministre plénipotentiaire sont objet d'admiration et d'envie. A l'un et à l'autre, n'est-il pas d'usage universel de donner de l'« Excellence » ? En va-t-il autrement pour ces fameux « privilèges et immunités » qui, on le sait, s'attachent à leur fonction ?

18 Certes, la cause est entendue : la condition diplomatique aujourd'hui n'a que peu à voir avec celle qui prévalait aux siècles précédents. Qu'il suffise de penser, par exemple, au congrès de Vienne de 1815 et à ses acteurs, restés plus ou moins célèbres. A l'époque, M. de Talleyrand menait le bal, au propre comme au figuré, entre deux représentations d'opérette viennoise. Et le titulaire, nécessairement fortuné, d'une ambassade ou d'une légation, résidait dans un hôtel particulier, s'employant à faire briller parfois sa culture mais toujours son train de vie, tout en servant au mieux la cause nationale. Uniformes chamarrés d'or et médailles pendantes, l'étiquette en ces temps-là avait grande importance.

Aujourd'hui, tout ce qui dans la vie diplomatique réfère à la tradition et au symbolique (lesquels remontent, rappelons-le, aux époques chevaleresques et à la pratique des cours royales) est souvent vu comme obsolète voire caricatural. Si le protocole garde encore toute son importance dans les relations internationales, l'évolution – dans les monarchies libérales de l'Europe du Nord comme ailleurs – se fait dans le sens de règles simplifiées, sous l'influence des modes démocratiques.

Au reste, faut-il rappeler que l'origine sociale du corps diplomatique (que l'on songe aux protagonistes ou aux simples acteurs) a connu à travers les siècles plusieurs révolutions ? L'Église joua longtemps un grand rôle, par son influence sur la définition des règles du monde dit civilisé. Aussi dans ses débuts la diplomatie en Occident fut-elle entre les mains des clercs, parfois de rang et d'origine modestes, mais dont les Grands avaient su déceler les talents. Sous l'ancienne monarchie, c'est à de brillants ecclésiastiques que furent souvent dévolues les ambassades, avant que les souverains ne fissent appel aux membres de « grandes familles », parfois très proches par le sang, en qui ils avaient entière confiance. La présence des grands noms de l'aristocratie dans la composition des listes

diplomatiques s'est maintenue dans divers pays jusqu'à nos jours. Jointe à la longue durée des séjours diplomatiques, cette pratique était censée garantir la continuité et la cohérence de la politique extérieure.

Il en va autrement aujourd'hui. Comme d'autres, notre République s'assure de la compétence et de l'efficacité de l'appareil diplomatique par la rigueur des recrutements et le sérieux de la formation. A l'instar des autres grands corps de l'État, les fonctionnaires diplomates font l'objet d'une sélection professionnelle par concours de haut niveau (soumis dans certains cas à des critères différents, comme les connaissances linguistiques). Depuis cinquante ans, l'École nationale d'administration, ce « berceau des élites » à la française, constitue la voie royale d'entrée dans la carrière. Combien archaïque et dérisoire apparaît dès lors la distinction qui s'imposait jadis entre agents selon qu'ils étaient issus du « grand » ou du « petit » concours !

19

Entre-temps, la diplomatie française a vu refluer vers elle les cadres supérieurs venus des pays d'Orient, d'Asie et d'Afrique promus à l'indépendance. Ayant pratiqué le terrain, des langues exotiques, côtoyé d'autres civilisations, ces nouveaux agents ont enrichi de leur différence un corps soudainement exposé à une expansion considérable du nombre des postes¹, en même temps qu'à la diversification des tâches.

Par ailleurs, et en nombre de plus en plus significatif, des femmes sont appelées désormais à l'égal des hommes à faire carrière en diplomatie. En quelques décennies, la féminisation de notre corps diplomatique a atteint le sommet de la hiérarchie². Le principe de compétition suffit à lui seul à expliquer ce phénomène contemporain, qui n'est nullement particulier à la France.

Comme il est naturel, les postes de chefs de mission diplomatique, parangons de l'institution, vont d'abord aux professionnels de la diplomatie. Il arrive cependant (le cas n'est ni nouveau ni vraiment exceptionnel) que le gouvernement prenne la liberté de choisir des ambassadeurs en dehors de la carrière. Aussi bien l'exemple nous vient-il de loin : cette pratique est monnaie courante aux États-Unis. La diplomatie

1. Moins de 80 ambassades et légations existaient à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Aujourd'hui, le nombre des postes diplomatiques ouverts dans le monde dépasse 200, dont 21 représentations permanentes auprès des organisations internationales. Quant aux postes consulaires, ils sont au nombre de 105.

2. Mme Bidault, diplomate de carrière et épouse de l'ancien ministre des Affaires étrangères, première femme à porter le titre de ministre plénipotentiaire, fut nommée au lendemain de la Libération. Aujourd'hui, 11 diplomates femmes sont à la tête d'une ambassade et 12 d'un poste consulaire.

américaine se veut moins contrainte par la tradition ; et le monde de l'entreprise et des affaires passe outre-Atlantique pour le meilleur des apprentissages à la vie publique. De plus, ce n'est pas d'hier qu'à Washington s'est affirmée une dérive qui porte le parti électoralement triomphant à réserver aux siens, sinon « les grandes ambassades », du moins celles sur lesquelles il peut avoir des vues particulières.

L'esprit de corps, qui n'est pas forcément esprit de caste, ne trouve pas son compte à ce genre de choix. A toute sélection il faut, avec ou sans corporatisme, des règles claires et précises et de la transparence. Dans le système français, le « tour extérieur » a donc été codifié : les nominations de ministres plénipotentiaires (ouvrant vocation aux fonctions d'ambassadeur) peuvent intervenir, depuis 1983, soit en faveur d'un fonctionnaire n'appartenant pas au cadre diplomatique, soit au

20 bénéficiant d'une personnalité extérieure à la fonction publique « pouvant justifier d'une expérience internationale », après qu'est intervenu un nombre déterminé de nominations de diplomates de carrière. Le quota légal actuel est d'une nomination extérieure pour six internes. Il y a quinze ans, le rapport était d'une pour douze.

Le soupçon de politisation du corps qu'a fait naître cette évolution dans les rangs des jeunes diplomates, tend à alimenter des réserves et des doutes croissants à l'égard d'un métier qui impose de nombreux sacrifices. Interruption d'activité professionnelle pour l'épouse, difficultés de scolarisation pour les enfants, séparations familiales, telles sont, entre autres, les servitudes classiques de la vie de diplomate à l'étranger. Par ailleurs, aux soucis de carrière et aux aléas de l'expatriation, s'ajoutent maintenant des préoccupations d'un autre ordre : l'insécurité et les risques physiques, de plus en plus vivement ressentis dans un corps voué à une grande mobilité géographique.

Une chose était, en effet, il y a quinze ans de répartir (en fonction des conditions de vie – climat et contraintes particulières –, pour ce qui ne saurait être en tout cas un métier sédentaire) l'ensemble des postes en zones réputées « normales », ou « difficiles », ou « particulièrement rigoureuses »³. Une autre opportunité serait maintenant de qualifier « à risque » voire « à haut risque » celles de nos ambassades qui font l'objet de menaces physiques. Ce sur quoi le législateur n'a pas cru, à ce jour, pouvoir statuer.

3. Arrêté du ministre des Affaires étrangères en date du 28 juillet 1983, fixant la répartition en trois zones des postes diplomatiques et consulaires.

Cependant, de prises d'otage en assassinats, la diplomatie – française comme étrangère – a déjà payé un lourd tribut depuis les années 1970 à l'insécurité qui s'étend du Moyen-Orient à l'Europe et à l'Afrique sans ignorer l'Amérique latine. Loin d'être protégés par une immunité que reconnaissait un usage antique, et que codifient depuis 1961 et 1963 les conventions de Vienne⁴, de plus en plus souvent les diplomates, au Sud comme au Nord, appréhendent pour eux et pour leur famille le danger que représente la mondialisation de la violence. Celle-ci en effet ne cesse de s'enfler, que ce soit par le fait des conflits régionaux, du terrorisme international, des phénomènes mafieux ou du grand banditisme.

La parade est connue : elle consiste à développer, en parallèle, des équipements dits de sécurité de plus en plus sophistiqués (le plus classique étant la voiture blindée) et la mise en place dans les immeubles diplomatiques d'équipes de protection spécialisées. Ainsi, aux « marines » américains, répondent en cette fin de siècle nos gendarmes et nos CRS. Les uns et les autres, tous volontaires et conscients de la nature insidieuse de la menace, font désormais partie intégrante du « paysage » des ambassades – aux côtés de diplomates cultivant (mais bien peu le diront) une inquiète vigilance face à l'épreuve qui n'a pas de visage.

21

La monarchie avait coutume de distinguer entre ambassades de cérémonie et ambassades d'obédience. Aujourd'hui, l'histoire semble tracer une ligne de démarcation inavouée, inavouable, entre ambassades « nobles » et ambassades « de devoir », quand bien même la désanctuarisation rampante ne cesse de rendre plus fluctuante et floue cette nouvelle frontière.

L'INSTITUTION DIPLOMATIQUE, SES FONCTIONS ET LEUR ÉVOLUTION

S'agissant de l'institution diplomatique française, le droit positif apporte sur son rôle et ses attributions, en l'état, d'utiles précisions. Celles-ci corroborent une déontologie qui pour être coutumière n'en est pas moins rigoureuse, fort suivie, et très contrôlée dès lors que l'activité diplomatique s'inscrit au cœur du régalien.

C'est le décret 79-433 du 1^{er} juin 1979, relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger, qui fixe le cadre d'activité et les différentes attributions de la mission diplo-

4. Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques. Convention de Vienne du 24 avril 1963 sur les relations consulaires.

matique et de celui qui la dirige. Aux termes de ce décret, l'ambassadeur est « dépositaire de l'autorité de l'État » dans le pays où il est accrédité. Il est chargé, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères, « de la mise en œuvre dans ce pays de la politique extérieure de la France ». Ses fonctions relèvent de cinq rubriques distinctes : représentation ; information ; négociation ; développement des relations bilatérales ; protection des intérêts de l'État et des ressortissants français. De par les fonctions qui lui sont confiées, l'ambassadeur exerce dans l'exterritorialité des responsabilités qui s'apparentent au rôle et aux pouvoirs du préfet sur le territoire national. Mais il bénéficie, à ce titre, de privilèges et de droits de préséance exceptionnels (ces derniers étant soumis à l'obligation de réciprocité, en vertu de l'égalité souveraine des États).

22 Examinons successivement ces différentes fonctions en essayant de mettre en lumière les efforts d'adaptation à son temps de toute l'institution.

Représenter

L'ambassadeur, assisté en cela par l'ensemble des agents du Département⁵ placés sous ses ordres et par les responsables des services spécialisés relevant d'autres ministères qu'il coordonne et dont il anime l'action, « représente le président de la République, le gouvernement et chacun des ministres ». Plus largement, en vertu de l'article 3 de la convention de Vienne sur les relations diplomatiques, tout diplomate est en droit de se considérer comme investi d'un mandat dans ce domaine. Il est aisé, partant de là, d'imaginer quelques implications, au hasard des circonstances et des situations.

Être en représentation : cette locution appartient au monde du théâtre, elle renvoie à acteur, spectacle et comédie. Ainsi « représenter son pays » prête-t-il aisément à la charge et à la caricature. Par inclination personnelle, par déformation professionnelle, on le conçoit, un agent diplomatique peut être « saisi par le théâtre » et jouer à l'acteur. Mais tout est question de proportion.

Ainsi, dans *Les Ambassades*, Roger Peyrefitte a mis en scène, à travers une chronique qu'il voulait aguichante et que d'aucuns flétrirent comme scandaleuse, des personnages équivoques, en marge, ayant une soif féroce de considération et de jouissance⁶. Cela étant, jurerions-nous

5. On désigne ainsi le ministère des Affaires étrangères en se référant à son appellation ancienne de département des Relations extérieures.

6. Roger Peyrefitte, *Les Ambassades : adaptation théâtrale*, Paris, Flammarion, 1948.

de ne l'avoir jamais rencontré, ce collègue vaniteux, ou esthète, ou moraliste, snob, vivant avec emphase de grands airs et de petits secrets, et pour finir pitoyablement ridicule ?

Combien plus vraies, plus sérieuses sont ces relations de vécu que, sous forme de mémoires, journal ou commentaires, nous ont léguées tant d'ambassadeurs ayant fait œuvre d'histoire, avec ou sans bicornes, et qui, se faisant historiens, ont restitué par leur plume ce que représenter la France veut dire. Vivant à l'étranger, loin de se dépouiller des us et coutumes de sa nation, de sa manière d'être et de sentir, voire de ses préjugés, le diplomate de carrière – si tenu qu'il soit à une réserve et une discrétion toutes professionnelles – est naturellement porté à s'affirmer dans la différence.

A l'ambassadeur arrivant en poste, la première occasion offerte est la remise de ses lettres de créance. Cette cérémonie sera suivie plus tard auprès de ses collègues d'une longue série de visites d'arrivée. La remise des « lettres » reste toujours empreinte d'une certaine solennité. Le ton en est donné par leur contenu même, qu'on en juge plutôt. Sous la signature du président de la République, et suivant une formule consacrée par le temps et l'usage, « les qualités qui distinguent (le nouvel ambassadeur) sont garantes du soin qu'il mettra à s'acquitter de la haute mission qui lui est confiée » ; et le chef d'État recevant l'impétrant est prié de « l'accueillir avec Sa bienveillance accoutumée et d'ajouter foi et créance entière à tout ce qu'il Lui dira » au nom et de la part de celui qu'il a charge de représenter. La tradition exige qu'un échange de discours, aussi dénués de verbalisme qu'empreints de hauteur et de réalisme politique, accompagne le geste.

Tenu ainsi d'emblée à la forme la plus personnalisée de sa fonction de porte-parole, l'ambassadeur devra par la suite et continûment se faire relais, témoin, missionnaire, truchement, interprète. Tout diplomate de métier, que ce soit par vocation profonde ou poussé par l'apprentissage et les nécessités de la profession, le fait et le fera de même. Que l'on cesse donc de lui prêter ces « vertus » obsolètes que sont, avec la duplicité ou l'intrigue, la dissimulation et la langue de bois. Le français, notre langue, qui fut durant des siècles la langue diplomatique tout court, a conservé un prestige et un attrait certains dans de nombreux pays. Ne soyons pas, à son endroit, en proie au doute nationaliste.

Le temps est révolu où représenter son pays pouvait se borner (mais cela fut-il jamais ?) à fréquenter sous les lambris dorés de salons confinés quelques hauts dignitaires et des représentants étrangers. Avec le siècle, en tout cas, ambassade comme résidence diplomatique sont

devenues les lieux emblématiques de l'accueil, et ceux-ci se sont ouverts. Dans leur version architecturale moderne, ils comportent d'ailleurs (et pas seulement nos instituts et nos centres culturels) des espaces de réception polyvalents, combinables et extensibles. On y rencontre et on y croise désormais les catégories sociales les plus variées : intellectuels et hommes d'affaires, universitaires et syndicalistes, religieux, militaires... Quelle ambassade se risquerait-elle à ne convier, dans la classe politique, que des représentants de la majorité et du parti dominant, négligeant minoritaires et opposants ? A l'extérieur, pour élargir le dialogue et pousser plus loin le « message », le chef de la mission diplomatique et ses conseillers sont portés à dépasser les « audiences » convenues et à rechercher le contact avec les couches les plus diverses de la population. Ils multiplient ainsi visites, réunions, conférences. Et

24 quand la nature du régime n'y fait pas obstacle, « la Carrière » ne déteste plus de sortir de la capitale pour se déplacer en province, y rendre visite aux officiels bien entendu (gouverneurs, préfets, etc.), mais aussi à ces relais d'opinion que sont la presse locale, l'université, les corporations.

A bien des égards, l'image peu flatteuse mais si répandue du « diplomate à la tasse de thé » apparaît aujourd'hui usée, dépassée. Se voulant à leur tour des commis voyageurs de haut niveau, il est maintenant de vrais diplomates que ne déshonore point, dans une démarche à l'américaine, l'imitation de ces puissants entrepreneurs qui pratiquent le *road show* pour conquérir des marchés.

Informier

A s'en tenir aux termes de l'article 3 de la convention de Vienne du 18 avril 1961, la fonction d'une mission diplomatique en la matière consiste à « s'informer par tous les moyens licites des conditions et de l'évolution des événements dans l'État accréditaire et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État accréditant ». Dans cette fonction, le diplomate rencontre aujourd'hui sur sa route deux concurrents de taille et d'influence : l'agent de renseignement et le journaliste.

De nos jours, le service de renseignement et son dernier avatar, l'« intelligence économique », tendent à devenir une spécialité à part, de plus en plus technique, réservée à des gens de métier qui bénéficient en général de moyens très perfectionnés. Ils ne sont pas couverts par la qualité diplomatique. C'est en effet des seuls diplomates de carrière que l'État qui les « accrédite » attend l'information politique « ouverte » (au sens le plus général) sur la situation du pays. Cette tâche spécifique du

service diplomatique demeure d'une importance première dans l'activité quotidienne des ambassades.

Il est clair que ce sont désormais les médias : agences de presse, journalistes de la presse écrite et parlée, télévisions, qui dispensent l'essentiel de la masse des informations consommées dans le monde, grâce à leurs techniques ainsi qu'aux moyens financiers puissants dont ils disposent. Mais la multiplication croissante, quasi exponentielle depuis deux décennies, des sources d'information comme des vecteurs de communication, loin d'aider à résoudre le problème posé aux services gouvernementaux chargés de la collecte et du traitement d'une information permanente généralisée, rend plus aiguë la nécessité du tri. C'est, au bout du compte, la capacité de sélectivité et de jugement sur la valeur de l'information qui détermine la capacité de synthèse de l'administration centrale, laquelle continue d'entretenir, pour ses besoins spécifiques, son propre réseau d'information. En tant que praticien de terrain, le diplomate en poste fonctionne donc comme un observateur sélectif. Il lui appartient de se placer en perspective sur la trajectoire de la réflexion globale devant conduire à la mise à jour permanente, en temps réel, de la politique étrangère, étant précisé que le niveau décisionnel, ministre des Affaires étrangères et président de la République (car il incombe à ce dernier, de par la Constitution, d'« orienter » la politique extérieure), est au centre d'un réseau de préoccupations stratégiques d'ordre bidimensionnel, à la fois temporel (le court, le moyen et le long terme) et spatial (le national, l'europpéen, l'« atlantique », etc.).

25

Rapidité et fiabilité des messages ont, de tout temps, guidé le choix des moyens que l'institution diplomatique se donne pour la gestion de « son » information. Aussi est-elle portée – à l'instar de l'institution militaire – à aller au-devant de l'innovation technologique.

Il y a beau temps que l'art de la dépêche diplomatique vit son déclin. Confiée, selon les époques, à la voie maritime ou terrestre, puis, pour finir, à l'avion, la « valise diplomatique » qui en garantit l'inviolabilité est aujourd'hui le système de transfert de messages le plus lent au monde.

Il reste une survivance : la dépêche dite de fond, sorte de synthèse de la réflexion collégiale des diplomates du poste, à périodicité lente. En revanche, la production quotidienne d'information politique (les « télégrammes diplomatiques ») bénéficie, elle, des moyens les plus modernes de commutation automatique des messages codés. Le système n'est pas, il s'en faut, universellement performant. Dans de nombreux pays encore, et pas seulement d'Afrique, l'accès aux télécommunications publiques souffre de graves dysfonctionnements. Quant au réseau radio

interconnecté des ambassades, il a valu bien des tourments à toute une génération de diplomates, en butte aux affres des vacations à horaire fixe. Aujourd'hui, les progrès de la technique, notamment la communication par satellites, ont gommé ces problèmes.

Est-ce à dire que toute rivalité de diplomate à journaliste a disparu ? Certes pas. De manière courante, les deux professions entretiennent des rapports courtois, rarement démentis. Mais des causes de mésentente peuvent surgir sur le terrain, par exemple lorsque les voies d'accès à l'information deviennent de moins en moins transparentes et licites, dans un contexte troublé de conflit politique ou de guerre. Pour le journaliste reporter, le photographe ou le cameraman, ces situations extrêmes génèrent des prises de risque souvent inconsidérées⁷. La chasse au « scoop » existe, et sa pratique s'étend, au grand dam d'ambassades que 26 fustigeront parfois des services centraux peu ouverts à la compréhension de telles situations de conflit.

L'exigence de fiabilité pour la transmission des messages soulève un problème d'une tout autre nature. L'histoire de la cryptologie – qui remonte, dit-on, aux Lacédémoniens ! – nous enseigne que, depuis les temps révolus, cryptage et décryptage ont connu la même compétition que celle qui marque la rivalité de l'arme offensive et de la cuirasse. Pour s'en tenir à notre siècle, la protection du secret dans la transmission des messages a été successivement tributaire de machines électromécaniques, puis de moyens électroniques, avant que ces derniers ne fussent détrônés par les progrès fulgurants de l'informatique jumelée à l'apparition de « produits forts » (à très haute confidentialité) en cryptologie. Milieux militaires et services diplomatiques du chiffre s'alarment : le déversement des nouvelles technologies sur le marché mondial, leur dissémination rapide (l'industrie privée, notamment aux États-Unis, devient consommatrice à grande échelle) tendent à déborder les capacités de contrôle des organismes gouvernementaux spécialisés. Et la menace d'un « chaos cryptologique » est une nouvelle donne...

Négociier

« Il n'est pires négociations pour un diplomate français au cours de sa carrière que celles qu'il doit affronter pour ses nominations, à la direction du personnel du Département ! » Cet adage, que j'entendis en entrant au Quai d'Orsay, n'était qu'une piètre boutade.

7. La guerre du Liban a abondé, tout au long des années 1980, en exemples de méconnaissance, de mépris et d'infractions à toute déontologie journalistique.

On a tout dit, ou presque, sur l'art de la négociation. Il passe pour avoir été porté à son plus haut niveau par de grands diplomates ; ce n'est pas là un mince éloge. Pourtant, le mot ne fait pas fortune aujourd'hui parmi les gens du métier. Essayons de comprendre ce paradoxe. La première hypothèse, pessimiste, serait une désaffection de ceux-là mêmes que la carrière est censée préparer à en être les vrais professionnels. Après tout, dira-t-on, il fut un temps où le cercle des initiés croyait pouvoir dénoncer que tel ou tel ne se portait pas volontiers à la rencontre de l'interlocuteur-partenaire, mais ne rêvait de survivre – comme on l'a dit de Pétain à Madrid – que « puissamment retranché dans son ambassade ».

Il semble, au contraire, que les choses aujourd'hui se présentent de manière fort différente. De fait, c'est d'une frustration qu'il conviendrait de parler. L'entrée du politique dans les grands débats de la vie internationale relègue la profession. Ce phénomène, s'il est contemporain, n'est pas propre à notre pays. Les grandes négociations du présent ne portent plus sur la guerre... à la notable exception (car elle est hélas fréquente) de ces « guerres régionales » dont la nuisance aux yeux des Grands reste souvent modeste. Ce qui est en question désormais autour du tapis vert : la construction de l'Europe, la concurrence mondiale, ses règles du jeu (où finance et économie sont au cœur du débat), les affaires stratégiques et les alliances, ne sort guère du cabinet des hommes d'État. Par une sorte de division du travail de plus en plus poussée, à travers sommets et grandes conférences, d'incessantes rencontres du plus haut niveau convoquent les chefs d'État et les ministres dans une ronde fébrile, à laquelle la fantastique accélération des transports n'est évidemment pas étrangère. La planète s'est, comme on dit, rétrécie, chacun y va et vient. Et du vieux métier, semble-t-il, l'entregent n'est plus nécessaire...

27

Ne forçons pas le trait. Le professionnel de la diplomatie s'adapte, forge son nouveau rôle, se retrouve une place : celle, pour l'essentiel, de conseiller, coadjuteur et porteur de mémoire. Il rédige des notes et remplit des dossiers. Travail de délégation, travail en équipes, tel est de plus en plus le lot des diplomates pris au sein des formations travaillant en lisière des grandes confrontations.

Au reste, tout diplomate au fil de sa carrière peut encore se voir chargé un jour du soin de mener une authentique et rude « négociation à l'ancienne ». Ce sera par exemple afin de poursuivre, étape par étape, la liquidation de l'un de ces « contentieux » (commercial, financier, domanial ou autre) qui jalonnent souvent le passé des rapports plus ou moins ombrageux qui nous unissent aux pays où la France exerça la sou-

veraineté. Il faut, à ces « maux nécessaires », consacrer des trésors de patience si l'on entend, à l'instar du « procès équitable » du juge, dégager les voies d'une médiation raisonnable. Exceptionnellement, négocier peut signifier aussi rompre avec la rupture. Alors, au terme d'un gel plus ou moins prolongé des relations bilatérales, il y a lieu de d'après discussions sur les modalités et conditions de la reprise.

Pour le diplomate ayant mené à terme « sa » négociation, qu'elle ait été soldée au prix d'un effort court et rigoureux ou soit intervenue après de nombreux petits pas, il vous le dira avec gourmandise et comme en confiance : « Être diplomate aujourd'hui reste un très beau métier ! »

Raffermir et développer les relations bilatérales

28 Par-delà la mission globale de contact qui leur échoit vis-à-vis des autorités locales, chefs de mission diplomatique et conseillers spécialisés – responsables chacun dans le secteur qui lui est propre, et dans les conditions fixées par leur ambassadeur chef de poste – ont la charge de renforcer et d'étendre les échanges et la coopération dans l'ensemble des domaines que recouvre leur activité spécifique.

Des instructions écrites sont remises à cet effet à chaque ambassadeur avant son départ en poste⁸. Elles s'accompagnent d'une réunion dite d'information générale qui regroupe d'ordinaire des représentants de tous les ministères, et clôt le cycle des entretiens préparatoires – une cinquantaine – organisés au sein de l'administration pour l'ambassadeur désigné. Celui-ci est invité en outre à rencontrer les milieux parlementaires (commissions spécialisées de l'Assemblée et du Sénat, groupes d'amitié), ainsi que les responsables du secteur privé les plus concernés : patronat, organismes consulaires, fédérations professionnelles et grandes entreprises. Ainsi l'ambassadeur n'aura-t-il nulle excuse de n'être pas au fait des intérêts et des politiques de son pays et de leurs acteurs.

Le suivi de la coopération bilatérale dans les domaines économique, commercial, culturel, universitaire, scientifique et technique, ou encore, le cas échéant, militaire, fait désormais partie des objectifs permanents de l'action diplomatique. La définition d'objectifs, la sélection des projets, la programmation des financements et calendriers d'exécution font en général l'objet de discussion par les autorités ayant pouvoir de décision en présence des diplomates en charge de leur réalisation, au sein de « commissions mixtes » tenues à échéance périodique.

8. S'ajoute, depuis peu, un volet relatif au rôle du chef de mission dans le cadre de la « Politique étrangère et de sécurité commune » (PESC), définie par l'Union européenne.

Par ailleurs, les échanges de visites officielles : celles des ministres techniques, de hautes personnalités des sphères publique ou privée, de délégations d'organismes spécialisés, concourent à l'intensification et à l'extension du travail impulsé dans le cadre diplomatique, à l'initiative et sur proposition de l'ambassadeur.

Récemment, on a assisté à l'émergence de nouvelles formes de coopération et d'échanges pour la mise en œuvre de projets concrets, par exemple, dans les domaines de l'humanitaire, de la santé, du judiciaire, de la sécurité. Quant à la coopération dite décentralisée, elle vise à promouvoir des opérations conjointes au niveau local ou régional.

Ajoutons que les organisations internationales compétentes, qu'elles soient intergouvernementales ou non gouvernementales, sont de plus en plus associées à des actions où les ambassades jouent un rôle critique d'entregent, mais aussi de nécessaire coordination entre bilatéral et multilatéral.

29

Assurer la protection des intérêts de l'État et celle des ressortissants français

Pour des raisons historiques, la fonction consulaire est conçue et organisée, dans le système français, distinctement de la diplomatie. Ce sont toutefois les mêmes personnels qui sont appelés à assumer l'une et l'autre, sans que des règles précises président au déroulement alterné des carrières. Dans leur fonctionnement, les postes consulaires jouissent de l'autonomie de direction et de gestion.

Traditionnellement, la fonction première du consul est d'assurer la protection des ressortissants de son pays, qu'ils soient résidents ou de passage. A ce titre, il doit notamment prêter secours et assistance, assurer la représentation appropriée devant les tribunaux locaux en cas de poursuite, arrestation et détention, agir en qualité d'officier d'état civil et de notaire, délivrer passeports et autres titres de voyage, couvrir de sa protection les équipages de navires et d'aéronefs, etc.

Au-delà des personnes, le consul est en charge de la protection juridique et matérielle des biens de l'État français, de même que de ceux de ses ressortissants. Les consuls ont également pour attribution de faire profiter de leurs observations – en matière de négoce, de finance, de transport et, plus largement, dans les multiples domaines de l'activité entrepreneuriale – non seulement l'État dont ils relèvent, mais aussi bien les commerçants et industriels de leur pays.

Le rôle des consuls ainsi défini par les textes pertinents – ceux qui ressortissent aux droits nationaux, et ceux qui résultent de conventions

internationales – peut voir son champ d’application s’étendre, en fonction de situations particulières. L’histoire fournit de cette latitude un grand nombre d’exemples, parmi lesquels on doit distinguer ceux qui ont été dictés par les circonstances et la nécessité, et ceux qui ont vu le jour à la suite d’arrangements convenus, par la volonté des gouvernements. Bornons-nous à citer rapidement quelques cas significatifs, entre passé et présent.

30 Au Levant, en application d’accords – les « capitulations » – passés entre le roi de France et la Sublime Porte à Constantinople, nos consuls ont joui de privilèges durablement reconnus, du XVI^e siècle à la fin du XIX^e, consistant à étendre leur juridiction au-delà de ce que tolérait la tradition – à savoir non seulement au bénéfice de leurs propres compatriotes, mais aussi en faveur de ressortissants d’autres nations catholiques d’Europe. La religion, en ces siècles, se confondait pour ainsi dire avec la nationalité. On doit être conscient que cette protection étendue représentait un pouvoir important : elle a ainsi bénéficié à l’autorité politique et morale de notre pays jusques et y compris en Extrême-Orient (ce « droit » consulaire spécial ayant été étendu par la suite – c’était le régime dit « des concessions » – à la Chine et même au Japon).

L’histoire révèle cependant qu’une telle orientation n’est pas allée sans exposer à des pratiques abusives, génératrices de bien des controverses, d’où le discrédit et la désaffection qui l’ont progressivement entourée. Il n’en reste qu’une survivance, anecdotique, au Liban : c’est la coutume des « messes consulaires » célébrées en l’honneur de la France « fille aînée de l’Église », à Pâques et les dimanches suivants, par leurs Éminences les patriarches des communautés chrétiennes d’Orient (la maronite mais aussi la grecque, l’arménienne et la syrienne). La tradition veut qu’à ces cérémonies chargées du parfum d’un passé suranné assistent l’ensemble des diplomates français en poste à Beyrouth.

Plus tard, en Afrique, les décennies de décolonisation ont fourni d’autres occasions à diverses nations européennes, et pas seulement à la France, d’étendre le mandat de leurs consuls au-delà de la définition classique. Ainsi dans l’ex-Congo belge, ou au Biafra, un consul français a pu être appelé à intervenir, dans un contexte de troubles et de violences, pour assister de petites communautés européennes en difficulté, qui ne bénéficiaient pas, ou plus, de la protection légale d’un représentant de leur État national.

De telles situations, révolues, permettent d’évoquer et aident à mieux cerner les principes qui sous-tendent aujourd’hui au sein de l’Union européenne la définition commune et l’organisation conjointe

de certaines compétences à forte incidence consulaire. Le principal sujet de coopération en ces matières unit, on le sait, onze des quinze pays membres : ce sont les accords de Schengen, pour la délivrance concertée des visas aux demandeurs étrangers. Est-il utopique de penser qu'il y a là un précédent, sinon un modèle en vue de l'émergence et du développement d'une coopération supranationale et de l'adaptation du travail consulaire aux nécessités de notre temps, en ces matières sensibles qui concernent des millions et des millions d'individus se déplaçant dans le monde ?

Que peut-on dire en bref, et pour conclure, au vu de la description détaillée, légèrement colorée qui a été faite de cette mosaïque fonctionnelle que représente aujourd'hui le métier de diplomate ?

C'est un métier qui se transforme rapidement : il tente vaille que vaille son adaptation au contexte d'explosion des échanges humains – d'idées et d'opinions, comme de personnes et de biens – qui est la marque de l'humanité à l'aube du XXI^e siècle.

31

Par confrontation aux enjeux majeurs de la mondialisation, le travail que conduisent les diplomates français, avec conviction, parfois avec passion, à travers un réseau de quelque 300 postes répartis dans le monde, évolue et s'adapte sans cesse sous nos yeux restés un peu myopes. Tandis que bien des valeurs dites traditionnelles du métier se déprécient – et c'est la tendance baissière –, le rôle des ambassadeurs est à la hausse : il s'élargit, se modernise et se complexifie, quels que soient les empiètements et les dépossessions plus au moins abusives que nous savons. Il devient ainsi plus riche, plus varié, plus ouvert, plus proche des réalités et des peuples.

Parce qu'il n'est pas de bonne politique étrangère sans vision et sans imagination, mais d'abord sans exacte compréhension de toutes les forces à l'œuvre dans une société humaine en mouvement, il importe au diplomate d'aujourd'hui comme à celui d'hier d'être à l'écoute. À l'écoute, bien sûr, selon la norme universelle, des États, des gouvernements et de tout ce qui représente dans les rapports entre les nations l'officialité. Mais à l'écoute aussi de toutes les catégories sociales, de cette société civile multiforme dont l'émergence est aussi réelle dans ce qu'il était convenu d'appeler « les puissances » que dans les « pays neufs ». La tâche est nouvelle, exigeante, exaltante. Elle multiplie, en effet, en la magnifiant la mission de « porteur de message », laquelle supplante peu à peu ces fonctions plus mécaniques, plus techniques, qui font de tout diplomate un classique trait d'union.

Faire mieux connaître notre pays, sa politique, ses réalités, son héritage et son patrimoine, son ouverture au monde comme son dynamisme économique et sa mobilité sociale ; donner une vision claire et large de l'avenir et des objectifs que nous nous proposons d'atteindre, cela constitue désormais une urgente nécessité et un ardent devoir d'« intelligence », si du moins nous entendons faire partager au plus grand nombre nos analyses et nos ambitions.

Revenons donc toujours à Montaigne, qui disait : « C'est un grand ouvrier de miracles que l'esprit humain. » Et encore : « C'est au demeurant très utile science que la science de l'entregent. »

R É S U M É

« Le métier de diplomate n'est plus ce qu'il était... » Cruauté du présent ? Nostalgie du passé ? L'analyse des réalités d'aujourd'hui démontre que si la fonction diplomatique se transforme rapidement, sous les effets conjugués de la mondialisation, de l'explosion de l'information, de l'accélération des transports, mais aussi de l'expansion du politique, le diplomate s'adapte et sait remodeler son métier selon les nécessités du moment et du lieu. Qu'en sera-t-il demain ? Pour l'auteur, la diplomatie reste un métier enviable, qui a encore de beaux jours devant lui.

LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE : PLUS SEULEMENT UNE AFFAIRE D'ÉTATS

IL NE FAIT PLUS AUCUN DOUTE AUJOURD'HUI pour les observateurs de la scène internationale que l'économie est devenue l'un des champs majeurs de l'activité diplomatique. En témoigne la présentation de l'économiste et sous-secrétaire d'État aux Finances américain Larry Summers comme le « Kissinger moderne » par l'hebdomadaire *The Economist*¹, ou bien le budget 1999 du Foreign Office britannique annonçant la fermeture de plusieurs ambassades et consulats au profit d'une réaffectation des moyens vers les postes diplomatiques des « pays émergents », ces pays en croissance rapide et aux marchés prometteurs d'Asie (même après la crise financière qui secoue la zone depuis 1997), d'Amérique latine et d'Europe de l'Est.

33

Pourtant, si le constat d'une place croissante de l'économie bénéficie d'un consensus, deux interprétations différentes en sont généralement proposées. La première, la plus communément répandue chez les spécialistes de relations internationales, n'y voit que l'extension du champ diplomatique traditionnel des États vers le domaine économique, en liaison avec la montée des interdépendances entre les économies. Au contraire, la seconde postule que les nombreux changements liés à ce qu'il est convenu d'appeler la « mondialisation économique » bouleversent complètement le cadre de l'action extérieure des États. De ces deux visions du monde naissent deux représentations de la diplomatie économique que l'on va tenter d'explicitier. On s'interrogera pour finir sur ce que pourraient être les priorités à venir de la diplomatie économique.

1. 18 octobre 1997.

LA VISION TRADITIONNELLE DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

34 Pour les tenants de cette première approche, initiée essentiellement aux États-Unis, les transformations du monde de ces dernières décennies n'ont pas fondamentalement altéré la nature du système international, qui reste déterminé en priorité par ses acteurs principaux, les États. Certes, la hiérarchisation entre la « haute politique », celle des questions de sécurité, et la « basse politique », celle de l'aspect politique des relations économiques internationales, n'a plus cours. Il est reconnu que l'économie occupe désormais une place centrale dans les relations inter-étatiques et qu'il existe d'autres acteurs internationaux que les États, en particulier les entreprises multinationales². Mais c'est la répartition du pouvoir politique entre les États qui définit les conditions de la production de richesse au niveau mondial. Dans un monde conflictuel par nature, les États les plus puissants influencent, de la manière qui leur semble la plus profitable, la division internationale du travail.

Cette approche reste dans une logique de subordination de l'économie au politique. L'économie internationale n'est qu'un champ, parmi d'autres, d'interactions entre les États. Même si d'autres acteurs sont présents, ils ne sont pas assez puissants pour influencer le système mondial. A long terme, les évolutions technologiques et l'extension spatiale du processus de production de richesse peuvent peser sur la distribution des pouvoirs entre États. L'économie devient alors un champ d'interactions étatiques dont l'importance grandit, dans le cadre d'une économie qui se mondialise. D'où vient cette tendance de l'économie à se mondialiser ? Elle résulte entièrement des choix de l'État le plus puissant qui la met en œuvre et dispose des moyens de l'imposer aux autres États. C'est ce qu'ont fait la Grande-Bretagne au XIX^e siècle et les États-Unis au XX^e siècle. Malheureusement pour eux, cette libéralisation économique internationale se transforme en une diffusion de leur pouvoir vers d'autres États qui gagnent en puissance et remettent en cause leur pouvoir hégémonique. Finalement, si les forces économiques peuvent finir par s'autonomiser et obéir à leur propre logique, elles ne peu-

2. On peut être surpris à cet égard de la faible place prise par l'économie dans les presque 800 pages de bilan de l'action extérieure de François Mitterrand proposée par Hubert Védrine, *Les Mondes de François Mitterrand. A l'Élysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996. Un reflet des préoccupations traditionnelles des diplomates pour les questions de sécurité.

vent influencer directement la structure profonde du système international. Elles ne peuvent provoquer que des changements au sein des relations entre États qui restent les acteurs clés. Les marchés ont leur logique, mais ils ne participent pas à la définition du système international qui reste maîtrisé politiquement par les États.

De même que la diplomatie politique a pour but d'être le moyen de la négociation permanente des conditions de la sécurité politique internationale lié au risque de guerre, la diplomatie économique a pour mission identique d'être le moyen de négociation des conditions de l'ordre économique international lié au risque de guerre économique entre les États. Comment assurer cet ordre économique, dans un monde de conflit d'intérêts, entre des États privés de leader hégémonique pour en assurer la stabilité, tel est le problème essentiel qui se pose à la diplomatie économique.

35

Deux réponses ont été apportées dans le cadre de cette représentation du monde. La première, issue des travaux du chercheur américain Robert Gilpin³, défend l'idée qu'après le déclin des États-Unis seul l'avènement d'un nouveau leader international permettra d'assurer l'équilibre du système international. Or l'histoire suggère que la guerre a été le seul moyen pour structurer les hiérarchies de pouvoir entre les États. Aujourd'hui, le système libéral multilatéral établi à Bretton Woods a été remplacé par l'alliance du nationalisme économique – chaque État cherche à influencer au profit de son territoire la division internationale du travail –, du repli régionaliste et du protectionnisme sectoriel. Un *leadership* multiple associant les États-Unis, le Japon et l'Union européenne est impensable, car chacun poursuit ses propres priorités et refusera toujours de sacrifier ses intérêts sur l'autel de la coordination. Une coordination internationale est impossible à mettre en œuvre, tout simplement parce qu'il n'existe aucun objectif qui soit commun aux principaux pouvoirs. La diplomatie économique est vouée à l'échec, car la nature intrinsèquement conflictuelle du système international finira par l'emporter. L'image est celle d'une diplomatie économique qui sert à gérer ces conflits incessants : entre les États-Unis et le Japon ou l'Union européenne pour l'ouverture des marchés, entre les États-Unis et l'Union européenne car la création de l'euro ne pourra donner lieu qu'à une guerre monétaire, entre les pays développés et les

3. Voir notamment *War and Change in World Politics*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1981, et *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

pays en développement qui exercent une concurrence « déloyale » par la sous-évaluation volontaire de leur monnaie ou le dumping social, etc., autant d'illustrations de la guerre économique qui façonne le système international et qui constitue dans ce cadre le champ d'activité principal de la diplomatie économique.

36 La seconde réponse part du constat qu'en dépit de l'absence de leader hégémonique la survivance d'un système international ouvert a pu être maintenue, ce qui signifie que l'hégémonie n'est pas forcément nécessaire à la stabilité et au libéralisme du système international. Le problème posé au système international repose sur le fait qu'il n'existe pas d'autorité politique mondiale, et donc pas de lieu de coordination des États. Celle-ci est pourtant possible car les États ont su développer, selon la définition célèbre du politologue américain Stephen Krasner, un ensemble de principes, normes, règles et processus de décision qui leur fournit un cadre de relations accepté par tous, dans chacun des domaines où ils sont en interaction sur le plan économique (échanges commerciaux, relations monétaires internationales...). Dans ces conditions, la recherche de compromis entre acteurs étatiques pour établir ces principes et ces règles représente la base même du fonctionnement du système international, laissant une place prépondérante à la diplomatie économique dont l'image est valorisée. Par exemple, le rôle des institutions économiques internationales est mis en avant pour insister sur l'Organisation mondiale du commerce et son Organe de règlement des différends, sur les efforts du Fonds monétaire international pour réguler le système monétaire international ou sur la capacité des banques centrales à imposer aux grandes banques internationales des mesures de prévention des risques financiers.

Ces deux caractérisations restent complémentaires, car elles résultent de la même approche qui place les acteurs étatiques au cœur de l'organisation économique internationale et comprend la diplomatie économique comme ressortissant intrinsèquement aux relations entre États. Une seconde approche, s'appuyant sur des présupposés radicalement différents, propose une autre définition de ce que représente aujourd'hui la diplomatie économique.

LE TRIANGLE DE LA DIPLOMATIE ÉCONOMIQUE

Une seconde approche, initiée par les travaux du chercheur britannique Susan Strange, postule, à l'inverse de la précédente, que la capacité des États à définir les règles du jeu économique et social mondial a été

largement érodée par la montée du pouvoir relatif des acteurs privés. Cela ne signifie aucunement que les États-nations soient amenés à disparaître et que le système international soit à l'aube d'un monde sans frontières dominé par les entreprises multinationales. Les États restent des acteurs importants et même les entreprises multinationales conservent un ancrage fort avec leur territoire d'origine dans des domaines structurants (financements, origine des dirigeants, recherche et développement...). Pourtant, le rythme soutenu des innovations technologiques impose aux entreprises un renouvellement plus rapide des équipements. Le coût total du capital augmente en même temps que sa durée de vie diminue. Les entreprises doivent donc chercher à maintenir leurs profits, ce qu'elles font en agrandissant la taille de leur marché. Plus que les entreprises, ce sont les marchés qu'elles servent qui se sont mondialisés. Les États entrent alors en concurrence pour attirer sur leur territoire les activités productrices de richesses destinées à servir ces marchés mondialisés. Leur objectif premier est d'assurer ainsi l'ordre interne et la cohésion sociale de leur société plus que de conquérir des territoires ou de se prémunir contre des attaques militaires. De leur côté, les firmes multinationales doivent faire face à un environnement concurrentiel accru ainsi qu'aux décisions politiques des États.

37

Cette conception du système international amène à une définition beaucoup plus large de la diplomatie économique. Celle-ci peut alors être représentée par un triangle délimité par les relations entre États, comme dans le premier cas, mais également par les relations entre États et firmes et par les relations entre firmes⁴. L'enjeu des relations États-firmes est celui de la compétitivité des territoires et du contrôle de l'activité des entreprises. Alors que les États veulent profiter de la division internationale du travail, quelle que soit l'entreprise qui produise sur leur territoire, les firmes multinationales veulent maîtriser leurs processus de production, quel que soit l'endroit où elles s'installent. Cela peut conduire aussi bien à la coopération ou au conflit si l'entreprise choisit une autre localisation ou si l'État cherche à contrôler les activités de l'entreprise (lois sociales, environnementales, obligation de résultats...). Comme le fait remarquer Élie Cohen⁵, l'enjeu des relations

4. Pour une présentation détaillée voir John Stopford et Susan Strange avec John S. Henley, *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1991.

5. *La Tentation hexagonale. La souveraineté à l'épreuve de la mondialisation*, Paris, Fayard, 1996.

firme-firme est celui de la globalisation : c'est dans ce contexte qu'il faut penser le développement du commerce intra-firmes, les stratégies de localisation et le processus d'intégration-désintégration de la chaîne de production au niveau mondial. L'accroissement rapide du nombre des fusions-acquisitions et l'importance grandissante des montants en jeu (341 milliards de dollars en 1997 et les plus importantes jamais réalisées ont toutes eu lieu en 1998, pour un montant de plus de 500 milliards de dollars, l'équivalent du PIB des Pays-Bas) illustrent le rôle prépondérant des relations entre firmes dans la définition des règles de fonctionnement de l'économie mondiale. Enfin, l'enjeu des relations entre États est celui de leur souveraineté et de leur capacité de réaction face à la montée en puissance des acteurs privés.

38 Une telle conception de la diplomatie économique a plusieurs conséquences importantes. La première souligne l'effacement des frontières entre politique interne et action économique extérieure des États. D'une part, l'État apparaît plus que jamais comme le médiateur entre les stratégies des entreprises, souvent perçues comme une menace, et la cohésion sociale de son territoire. Des politiques généralement considérées comme purement domestiques, comme celles touchant à l'éducation, aux transports ou à la fiscalité, sont désormais discutées dans le contexte de la compétitivité nationale, perçue comme le meilleur moyen de promouvoir la croissance et d'élever le niveau de vie national. D'autre part, l'efficacité de la diplomatie économique d'un État dépend de sa capacité à mettre en œuvre, en interne, les résultats de ses négociations. Les difficultés des gouvernements français à faire accepter les réformes de la politique agricole commune, négociées au niveau européen ou au niveau des accords commerciaux internationaux, en sont une illustration. La mise en œuvre du résultat de la diplomatie économique résulte plus des choix politiques produits par les rapports de forces locaux que de l'application de la rationalité économique.

Faire intervenir d'autres acteurs que les acteurs étatiques souligne que les États ne dirigent pas l'organisation de l'économie mondiale, mais n'en sont que l'un des acteurs qui y négocient leur participation et leur capacité d'influence. Les États définissent des stratégies pour tenter de répondre aux modifications de leur environnement extérieur, liées notamment aux décisions des acteurs privés. Mais, ce faisant, ils contribuent eux-mêmes de manière dialectique à la redéfinition du système international. Les États ne disparaissent pas sous le poids d'une contrainte économique extérieure, ils changent dans le cadre d'un système international dynamique qu'ils contribuent, avec d'autres, à façon-

ner. Globalement, on peut dire que les États cherchent à passer du *welfare state* au *competitive state*, de l'État-providence à l'État compétitif. Dans une étude récente, Ronen Palan, Jason Abbott et Phil Deans ⁶ ont étudié les stratégies compétitives des États face à la mondialisation économique et ils n'en ont trouvé pas moins de sept. De même qu'il n'y avait pas une seule manière d'organiser l'État-providence, il existe une grande variété dans la définition des stratégies compétitives des États. Ce n'est pas l'objectif ici d'examiner dans le détail ces stratégies, mais on peut les mentionner pour illustrer leur diversité. On peut ainsi repérer la « stratégie de la taille » par la création d'espaces régionaux ; celle de « l'État développeur » sur le modèle asiatique ; la « stratégie du bouclier » d'intégration sélective dans l'économie mondiale alliant secteurs protégés et dynamisme des exportations et des investissements extérieurs ; la « stratégie de l'hégémonie », définie comme l'utilisation d'une position de pouvoir étatique dans le système international à des fins d'avantage compétitif ; la stratégie du « fordisme périphérique », surtout présente dans les pays en développement ; la « stratégie du parasite », représentée par les paradis fiscaux et les centres financiers off-shore ; et la « stratégie de l'exclusion formelle », celle par exemple de nombreux pays africains, exclus de tout rôle formel significatif dans l'économie mondiale.

39

États et entreprises sont confrontés à l'élaboration de stratégies complexes où les options possibles sont variées et les agendas à traiter multiples. Les entreprises doivent gérer la multiplication des incertitudes politiques auxquelles elles doivent faire face dans l'ensemble des pays où elles interviennent. Elles doivent également ne pas perdre les batailles technologiques, financières et commerciales engagées avec leur concurrents. Les États doivent arbitrer entre leurs objectifs internes et leur stratégie compétitive. Ils doivent également s'assurer de la qualité de leurs partenaires privés et pouvoir déterminer si les promesses issues des compromis passés avec les investisseurs internationaux seront effectivement tenues. La capacité administrative à gérer la complexité est ainsi devenue un élément essentiel de la réussite de la diplomatie économique des États et des entreprises.

6. *State Strategies in the Global Political Economy*, Londres, Pinter, 1996.

QUELLES PRIORITÉS SUR L'AGENDA ?

La première priorité pour les États est sûrement de se doter des spécialistes nécessaires à la gestion et à la compréhension de ces situations complexes. Sauf exception, les économistes se préoccupent peu des questions de pouvoir (non quantifiables) et les spécialistes de relations internationales s'intéressent peu au domaine économique au-delà de l'approche traditionnelle. Les pays anglo-saxons semblent mieux relever le défi, ils forment depuis une quinzaine d'années déjà ces spécialistes « d'économie politique internationale » qui traversent allègrement les disciplines et jettent des ponts entre l'histoire, la science politique, l'économie et la gestion d'entreprise. La France a pris un certain retard dans ce domaine qu'il lui faudra combler si elle souhaite ne pas se laisser distancer⁷.

40

La mondialisation économique a modifié les conditions d'exercice et les rapports de force de la diplomatie économique. Trois résultats peuvent être mis en évidence. D'abord, les États ont perdu de leur pouvoir relatif d'influence au profit des acteurs économiques privés. Ensuite, le bref passage en revue des différentes stratégies étatiques a montré la capacité différente des États à agir dans le jeu de la diplomatie économique et donc sur leurs propres sociétés. Enfin, et c'est sans doute le plus important pour l'avenir, des zones de « non-gouvernance » (*ungovernance*), qui échappent aux contrôles publics ou privés, se développent. La première d'entre elles est la finance internationale qui représente aujourd'hui le talon d'Achille du capitalisme mondialisé. On a pu montrer ailleurs que les autorités publiques n'étaient plus à même d'en maîtriser les évolutions du fait d'une complexité croissante et que les mécanismes actuels de régulation sont globalement inefficaces⁸. D'une manière générale, la libéralisation financière internationale est devenue source de nombreux dangers pour l'économie mondiale : opacité, spéculation et mafia en sont les caractéristiques principales. Difficile en effet de parler des mouvements internationaux de capitaux sans signaler la part croissante de l'argent sale dans le système financier international. A la drogue et autres trafics en tout genre (armes, matériel nucléaire, immi-

7. Les négociateurs français de l'Uruguay Round s'étaient plaints à cet égard de l'insuffisance des outils conceptuels mis à leur disposition pour répondre aux négociateurs américains.

8. Voir Christian Chavagneux et Éric Nicolas, « L'influence des acteurs privés sur la régulation financière internationale », *Politique étrangère*, n° 3, 1997. Pour une analyse complète, voir Susan Strange, *Mad Money*, Manchester, Manchester University Press, 1998.

gration illégale...) s'ajoutent les capitaux des détournements de revenus fiscaux et l'argent de la corruption publique. Il est difficile, par nature, de chiffrer l'ampleur de ces capitaux internationaux mais on estime que le montant des ventes des seuls trafics s'élèveraient à 800 milliards de dollars par an dont 320 milliards seraient blanchis par le système financier international⁹. Ce qui représenterait, pour l'année 1996, l'équivalent impressionnant d'environ 16 % des mouvements de capitaux internationaux officiellement connus. D'une manière générale, toutes les études sur la criminalisation de l'économie mondiale concluent à l'imbrication croissante des secteurs légaux et illégaux.

En plus de la finance internationale et de la criminalisation de l'économie mondiale, s'impose une troisième priorité de la diplomatie économique qui touche à la définition d'une éthique économique internationale. La protection des consommateurs en est l'un des domaines d'application. L'épisode de la « vache folle » et les controverses actuelles concernant la commercialisation internationale des organismes génétiquement modifiés illustrent l'absence tout autant que la nécessité de règles en la matière.

41

Ces trois priorités ne sont du ressort exclusif d'aucun acteur du système international. Elles réclament que soient établis des compromis entre autorités publiques, entre acteurs privés et entre autorités étatiques et non étatiques. Elles symbolisent parfaitement la nécessité d'abandonner la vision traditionnelle de la diplomatie économique. Non seulement parce que les États n'en sont plus les acteurs exclusifs, mais aussi parce qu'à se préoccuper des seules relations interétatiques, on oublie que se creusent les trous noirs de la régulation économique mondiale qui sont la source des plus grands dangers pour le bien-être de la planète.

9. Voir Jean de Maillard, *Un monde sans loi*, Paris, Stock, 1998.

R É S U M É

Nul ne remet en cause l'importance prise par l'économie comme champ majeur de l'activité diplomatique. On peut y voir la simple extension des actions extérieures des États qui restent les agents structurants du système international. Mais on peut, à l'inverse, souligner la montée du pouvoir relatif des acteurs économiques privés et étendre la définition de la diplomatie économique au triangle des relations États-États, États-firmes et firmes-firmes. C'est au cœur de ce triangle que doivent et peuvent se négocier les trois problèmes de l'économie politique globale : l'absence de régulation de la finance internationale, la criminalisation de l'économie mondiale et le manque d'éthique économique internationale.

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 pakistanais 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

retourné en ressource diplomatique, mais à quel prix ?

GUILLAUME DEVIN

LES ONG ET LES POUVOIRS PUBLICS : LE CAS DE LA COOPÉRATION ET DU DÉVELOPPEMENT *

65

RAPPORTS OFFICIELS OU ÉTUDES INDÉPENDANTES, toute l'expertise sur la politique dite de coopération et de développement de la France a conclu, depuis près de quarante ans, à ses dysfonctionnements, son inadaptation et son inefficacité globale. On peut même douter qu'il existe bien « une » politique de coopération et de développement tant elle est éclatée en un « ensemble de micropolitiques » plus ou

* Cet article repose pour partie sur un travail d'enquête et une série d'entretiens. Que soient remerciés pour leur disponibilité : MM. François Ader, chargé de mission auprès du délégué général de l'Association française des volontaires du progrès (AFVP), Claude Baehrel, secrétaire général du Comité catholique contre la faim et pour le développement, Mlle Sophie Bascoulard, chargé de mission au département Politiques et Études de l'Agence française de développement, MM. Roland Biache, chargé de mission à la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente (LFEEP), Roland Blatman, sous-directeur de la Coopération décentralisée et non gouvernementale (ministère des Affaires étrangères), Louis Bretton, ancien responsable du département international de la CIMADE, Lucien Cousin, chef du Bureau de la vie associative (ministère de la Coopération), Michel Doucin, chef de la mission de liaison auprès des ONG (MILONG, ministère des Affaires étrangères), Michel Faucon, délégué général du Centre de recherche et d'information pour le développement (CRID), Mlle Marie-Pierre Nicolle, responsable du cabinet du directeur général de l'Agence française de développement, Mme Thérèse Pujolle, secrétaire général de la Commission Coopération-Développement, MM. Vincent Rattiez, secrétaire exécutif de la Coordination SUD, Henri Rouillé d'Orfeuil, responsable des relations extérieures du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), Michel Roy, directeur de l'action internationale du Secours catholique-Caritas France, Mme Monique Tari, chef du Bureau de la formation, de la réinsertion et des concours (ministère de la Coopération).

1. Jacques Adda et Marie-Claude Smouts, *La France face au Sud*, Paris, Karthala, 1989, p. 253.

moins mal coordonnées¹ : les critiques sont connues, les gouvernements se succèdent, mais les réformes sont ajournées ou inachevées. La dernière en date, en cours de mise en œuvre au moment où ces lignes sont écrites, paraît plus vigoureuse et peut-être fera-t-elle mentir ceux qui n'y croyaient plus. D'ici là et jusqu'à maintenant, les déceptions l'ont emporté : peut-on pour autant parler d'immobilisme ?

En simplifiant, les politiques françaises en matière de coopération et d'aide au développement ont longtemps présenté trois caractéristiques² : elles ont été essentiellement complexes, bilatérales et gouvernementales. Qu'en est-il aujourd'hui ? La réduction de la complexité est actuellement sur le métier. La recherche d'une « plus grande cohérence » notamment à travers le regroupement des services du ministère des Affaires étrangères (MAE) et du ministère de la Coopération est, en effet, au cœur de la réforme initiée en février 1998. S'agissant du bilatéralisme, il a indéniablement fléchi, relativement à la croissance des contributions apportées aux outils européens de développement. Quant au caractère gouvernemental de la coopération française, il est désormais régulièrement entamé par des discours officiels visant à associer plus étroitement « les acteurs de la société civile » à la définition des priorités et aux modalités de l'action³. Ces différentes tendances mériteraient chacune un examen approfondi. Seule la dernière, limitée à la place occupée par les organisations non gouvernementales (ONG) dans le dispositif institutionnel, nous retiendra ici pour deux raisons de fond :

– D'abord, la France semble se singulariser parmi les principaux pays développés par la fraction mineure de l'aide publique au développement (APD) transitant par les ONG. On parle couramment de moins de 1 % de l'APD contre plus de 10 % aux États-Unis, au Canada ou aux Pays-Bas⁴. De toute façon, un pourcentage très inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE⁵. Néanmoins, en ces domaines, le chiffre est périlleux : les

2. Anne-Sophie Boigallais et François-Xavier Verschave, *L'Aide publique au développement*, Paris, Syros, 1994, p. 8-9.

3. Voir le discours du président de la République, en août 1998, devant les ambassadeurs de France : « Les relations entre les nations dépassent de plus en plus les relations entre les États. Ce sont des sociétés tout entières qui se croisent, se rencontrent, travaillent ensemble », *Le Monde*, 28 août 1998.

4. Sylvie Brunel, *Le Gaspillage de l'aide publique au développement*, Paris, Éd. du Seuil, 1993, p. 114.

5. D'après l'OCDE, avec 0,3 % de l'aide publique au développement confiée aux ONG, la France partage avec la Belgique et le Portugal l'avant-dernière place devant l'Irlande quant à la part de l'APD transférée aux ONG nationales. La moyenne s'établit à 3,3 %. *Coopération pour le développement*, Rapport de l'OCDE, 1997, tableau 26, annexe A-44.

données sont peu explicites, les bases incertaines, les notices imprécises et les calculs difficilement comparables. Tentons de mieux cerner le cas français. L'APD est évaluée pour 1997, selon les méthodes de l'OCDE, à 36 milliards de francs. Par ailleurs, le montant des ressources publiques affectées aux ONG est à la fois composite et très difficile à chiffrer : 250 millions accordés par le ministère de la Coopération et le MAE⁶, auxquels il faut ajouter divers financements (fonds d'urgence humanitaire, financements des ministères techniques, contributions des collectivités territoriales, crédits déconcentrés des ambassades, diverses ressources nationales non ventilées). L'ensemble pourrait atteindre 500 millions soit 1,38 % de l'APD, ce qui est supérieur aux estimations habituelles mais très modeste malgré tout. D'autant que sont comprises les dotations aux actions humanitaires d'urgence et les ressources d'origine territoriale. Toutefois, si l'on isole les financements du ministère de la Coopération et du MAE, une tendance lente et limitée à l'accroissement des soutiens se dégage : 189 millions en 1994, 242 en 1995, 250 en 1996, alors que, parallèlement, l'APD n'a cessé de fléchir. Cette tendance est confirmée lorsqu'on rapporte au budget total du ministère de la Coopération (principal bailleur national des ONG « de développement ») les financements accordés par ce même ministère (ou secrétariat d'État selon le cas) : environ 3 millions de francs en 1977, soit 0,12 % du budget⁷, 200 millions en 1997 et 3,22 % du budget. Une évolution est donc perceptible depuis la fin des années 1970, mais sa lenteur témoigne de résistances qui freinent les efforts de « rénovation » sans cesse annoncés. C'est une raison suffisante pour s'y arrêter.

67

– La seconde raison de se pencher sur le caractère plus ou moins gouvernemental des actions publiques en matière de coopération et de développement rejoint la question plus vaste des ONG comme « acteurs

6. Lucien Cousin, *Bilan des financements accordés par l'intermédiaire du Bureau de la vie associative aux associations de solidarité internationale pour 1997*, document du ministère de la Coopération, 8 juin 1998.

7. Henri Rouillé d'Orfeuil, *Coopérer autrement. L'engagement des ONG aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1984, p. 41.

8. Sur le rôle des ONG de coopération et de développement, les études de l'OCDE sont parmi les sources les plus précieuses, voir notamment Ian Smillie et Henny Helmich (dir.), *Organisations non gouvernementales et Gouvernements. Une association pour le développement*, OCDE, 1993. Une version actualisée de ce rapport est actuellement sous presse. Elle contient également une mise à jour de la situation française. Le texte, que nous avons pu lire grâce à l'aimable autorisation de ses auteurs, Judith Randel et Tony German, est bien informé. Néanmoins, il surestime un peu l'intérêt du gouvernement pour les OSI et la capacité de ces dernières à s'imposer comme des partenaires obligés.

des relations internationales ». Cette proposition est devenue un lieu commun mais demeure souvent traitée de manière générale et intuitive⁸. S'agissant de la France, les ONG de coopération avec les pays en développement sont désignées sous le nom d'organisations de solidarité internationale (OSI) pour éviter l'usage décrié du terme *développement*⁹. Ce milieu associatif est une partie seulement des ONG au sens large qui regroupent aussi des syndicats, des collectivités territoriales, des centres de recherche, etc. Il est également extrêmement hétérogène dans la dimension de ses composantes, l'orientation séculière ou religieuse, la proportion du financement public ou la priorité des tâches. Là encore, la mesure statistique est des plus incertaines : d'une centaine d'OSI à plus d'un millier. Un point d'ancrage consiste à privilégier celles qui ont une dimension nationale et qui sont en relation plus ou moins régulière avec les pouvoirs publics (participation à des instances officielles, cofinancement, etc.) : une centaine¹⁰, ainsi saisie, répétons-le, par les institutions publiques, ce qui rappelle qu'il n'est peut-être pas si simple que cela de séparer le gouvernemental du non gouvernemental¹¹.

Nous ne parlerons ici que des OSI « de développement » en écartant les « urgencières ». La frontière est fragile dans la mesure où la plupart des OSI ont un intérêt dans les actions d'urgence, plus facilement médiatisées et qui permettent de relancer les campagnes de dons. Réciproquement, les organisations d'urgence accompagnent souvent leurs secours de mesures de reconstruction à plus long terme. Néanmoins, la distinction est tenable parce que les modes d'intervention, les missions ou les collectifs sont sensiblement différents. Elle a surtout le mérite de ne pas rabattre toute la politique gouvernementale à l'égard des OSI sur les relations spectaculaires et polémiques que l'État entretient avec les

9. Michel Faucon, « Les organisations de solidarité internationale dans les relations internationales institutionnelles », *Les Cahiers du développement durable*, n° 3, décembre 1996, p. 8.

10. « Associations de solidarité internationale », in Commission Coopération-Développement (COCODEV), *Répertoire 1997-1998*. Toutes les organisations recensées n'ont pas nécessairement une dominante « solidarité internationale ». Elles peuvent avoir des missions essentiellement françaises, mais qui font une part à leur dimension internationale (la Ligue française de l'enseignement et de l'éducation permanente [LFEFP], par exemple).

11. Arnold Wolfers, « The Actors in International Politics », in *Discord and Collaboration*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1962, p. 20-21. Sur la distinction ambiguë « acteurs étatiques-acteurs non étatiques », on lira également d'intéressantes remarques dans l'étude de Frédéric Charillon, *États et Acteurs non étatiques en France et en Grande-Bretagne pendant la guerre du Golfe : politiques étrangères et stratégies non gouvernementales*, thèse de doctorat en science politique, Paris, IEP, 1998.

12. Une dizaine sur les 112 OSI recensées par la COCODEV (voir *supra* note 10). 102 OSI « de développement » ont été financées par le ministère de la Coopération et le MAE

organisations humanitaires d'urgence, très minoritaires dans le panorama général¹². Au regard de l'évolution de la coopération française, la place réservée aux OSI « de développement » (désormais « OSI » sans plus de précision) est bien plus significative de la transformation ou non des pratiques publiques.

LE TEMPS DE L'INSTITUTIONNALISATION

La reconnaissance progressive des OSI dans le dispositif institutionnel de la coopération française est le produit d'une double dynamique : à la fois interne et internationale.

Au plan national, le terrain est vierge jusque dans les années 1970. Hormis un « Bureau des œuvres privées », qui suit avec parcimonie et paternalisme l'action des missions religieuses, la prise en charge de certains aspects de l'aide au développement par des acteurs non étatiques reste exclue ou étroitement contrôlée. Ainsi le Comité français contre la faim (CFCF) suggéré en 1960 par le général de Gaulle pour relayer la campagne mondiale de la FAO ou la création en 1963 de l'Association française des volontaires du progrès (AFVP) présidée par le ministre de la Coopération sont-ils des initiatives isolées et encadrées par les pouvoirs publics. La situation n'évoluera guère avant 1976. A cette époque, le ministre de la Coopération, Robert Galley, forte personnalité gaulliste, et Jean Audibert, directeur de la Coopération technique et culturelle au ministère (et futur directeur de cabinet de Jean-Pierre Cot), sont favorables à une avancée. Informés de la place des ONG dans les autres pays européens et confrontés à la croissance du nombre des organisations françaises¹³, ils donnent le coup d'envoi à la création d'un « Bureau de liaison avec les ONG » (BLONG) animé par Monique Tari. Bien que des contacts soient établis, ils demeurent ponctuels, et l'initiative reste globalement marginale : budget réduit (3 millions de francs) et stable jusqu'en 1980.

L'arrivée de la gauche au pouvoir et de Jean-Pierre Cot au ministère de la Coopération marque indéniablement un tournant. Les préventions politiques qui freinaient la collaboration des précédents gouvernements

en 1997. En revanche, mesurées à l'aune du budget et du personnel employés, les organisations d'urgence sont parmi les OSI les plus importantes.

13. Le début des années 1970 correspond à la période de décollage du nombre des OSI en France : voir Adele Woods, « Profile of NGOs in France » dans *The Facts about European Non-Governmental Organizations Active in International Development*, OCDE, juin 1998.

avec des organisations globalement orientées à gauche vont s'inverser pour alimenter un rapprochement inédit. Le nouveau ministre adopte immédiatement cette nouvelle ligne de conduite autant par conviction et sympathie pour le « rôle irremplaçable » des ONG¹⁴ que pour sortir le ministère « de la sorte de ghetto dans lequel il se trouvait enfermé¹⁵ ». Secondé par une équipe acquise aux « associations tiers-mondistes », le ministre transforme le BLONG en une « Sous-direction des ONG »¹⁶ et multiplie par quatre les financements. La dynamique ainsi lancée perdurera, même ralentie, après le départ de Jean-Pierre Cot en décembre 1982 et trouvera une forme d'institutionnalisation avec la création en 1983 de la Commission Coopération-Développement (COCODEV). Conçue comme une structure d'échanges consultative très largement ouverte aux différents ministères et à tous les acteurs non étatiques – un peu à l'image du Haut Conseil de la coopération internationale prévue par la réforme actuelle –, la COCODEV ne constituera d'abord qu'une structure paritaire entre le ministère de la Coopération et certaines OSI. La Commission s'élargira et ne deviendra interministérielle qu'en 1988.

Cette temporisation témoigne parmi d'autres indices (faible progressivité des budgets après 1982) de l'intérêt somme toute secondaire accordé aux relations avec les OSI. Initialement, il s'agit même d'une forte résistance des administrations concernées hormis quelques individualités aux parcours atypiques. Le ministère de la Coopération s'ouvrira le premier, non sans mal, à en croire Henri Rouillé d'Orfeuill, ancien conseiller technique de Jean-Pierre Cot. Pour sa part, le ministère des Affaires étrangères (en fait, la Direction de la coopération scientifique et technique, DCST) reste peu intéressé par ces contacts bien éloignés des habitudes diplomatiques. La Mission de liaison auprès des ONG (MILONG) au MAE (Direction des affaires politiques) est alors assez formelle. Aujourd'hui, elle est toujours sans moyens propres, mais utilisée avec plus d'intérêt comme centre d'information et lieu de dialogue entre le ministère, les ambassadeurs et les ONG. La « Sous-direction des ONG » au ministère de la Coopération transformée en « Bureau de la vie associative » est bien une structure commune à la Coopération et au MAE (DCST). Elle gère une ligne budgétaire du MAE, mais quatre fois moins importante que celle de la Coopération.

14. Jean-Pierre Cot, *A l'épreuve du pouvoir*, Paris, Éd. du Seuil, 1984, p. 98.

15. *Ibid.*, p. 96.

16. « Le sigle marquant dans le milieu tiers-mondiste une intention qui ne trompe pas », *ibid.*, p. 210. Voir également Henri Rouillé d'Orfeuill, *Coopérer autrement*, *op. cit.*, p. 38-39.

En fait, la DCST n'est dotée d'une sous-direction spécialisée à la « coopération décentralisée et non gouvernementale » que depuis 1994 (elle doit devenir, dans la réforme, une « Mission pour la coopération non gouvernementale » auprès du directeur général). Quant aux autres ministères, ils n'ont pas de dispositifs spécifiques, pas même le ministère des Finances, « colosse invisible », qui gère près de 50 % de l'APD.

Dans l'ensemble, plusieurs facteurs ont favorisé l'ouverture progressive des administrations de la Coopération et du MAE. Le politique d'abord, notamment pour le ministère de la Coopération : Jean-Pierre Cot (1981-1982), Jacques Pelletier (1988-1991) ou, dans une moindre mesure, Robert Galley (1976-1981) ont été des ministres d'impulsion (transformation des structures, augmentation des budgets). Plus sensible pour le Quai d'Orsay a été l'influence indirecte exercée par les organisations internationales et les autres pays développés : recours croissant de la Banque mondiale aux ONG comme conseils et opérateurs, isolement relatif de la France au sein de l'OCDE alors que la tendance est à l'augmentation massive des transferts de l'APD entre les mains des ONG des pays membres, et surtout création d'un « guichet » européen (la DG VIII) stimulant et légitimant l'activité des ONG françaises¹⁷. Il ne fait pas de doute que les pratiques de collaboration des institutions européennes avec les ONG ont servi d'appui « décisif » (Monique Tari) à ceux des fonctionnaires qui voulaient amorcer le processus en France. Plus tard, les cofinancements européens ont fini par pérenniser un mécanisme à double détente : d'une part, les pouvoirs publics recherchent un « retour » de l'Union et une promotion de la représentation française, mais, d'autre part, les ONG françaises ne peuvent prétendre à ces financements européens que si elles bénéficient de la reconnaissance nationale. Double circuit de légitimité en quelque sorte, qui constitue un bel exemple des voies par lesquelles se développe l'europanisation des pratiques administratives. Enfin, dans un contexte où l'État cherche à réduire ses dépenses, où tous les discours officiels convergent vers le « moins d'État » et la réhabilitation du marché, il est de bon ton de flatter les atouts de « la société civile ». Comme acteurs privés, les ONG bénéficient de ces retombées idéologiques et jouissent d'une considération nouvelle dans les cercles politico-administratifs depuis la fin des années 1980.

17. Au cours des vingt dernières années, les ONG françaises auraient reçu 14,5 % des cofinancements européens : Lucien Cousin, *Bilan des financements...*, op. cit., p. 6.

L'institutionnalisation des relations et les ressources européennes ont eu, à leur tour, un effet de structuration sur les OSI. À l'origine, les pouvoirs publics ont explicitement encouragé le regroupement des organisations en collectifs afin de disposer d'un « interlocuteur cohérent plutôt qu'un agrégat d'associations dispersées et souvent divisées¹⁸ ». Le mouvement a suivi son cours de manière cahotique entre réunions, scissions et dissolutions pour aboutir aujourd'hui à une coordination assez lâche de collectifs : Solidarité, Urgence et Développement (SUD). Les financements européens ont également provoqué un rassemblement autour d'une « Plate-forme française des ONG de l'Union européenne », gérée par la Coordination SUD, et membre du Comité de liaison des ONG de l'Union européenne. À l'évidence, le milieu est rebelle aux tutelles, les divisions sont nombreuses et l'indépendance jalousement défendue. Si l'établissement de relations plus formalisées avec l'administration a poussé à certains rapprochements, elle a également dessiné de nouveaux clivages. La concertation a aussi ses risques.

L'AMBIVALENCE DES RELATIONS

Parfois complices, souvent méfiantes, les relations entre les OSI et les pouvoirs publics sont incertaines. Officiellement, on parlera de « partenariat », mais le terme est bien trop flou pour saisir toutes les nuances d'un dialogue qui est encore loin d'avoir pris la forme d'une « culture de négociation ». La concertation est difficile d'abord en raison des caractères propres aux protagonistes. Elle l'est ensuite par une hantise de l'instrumentalisation réciproque.

Le monde des OSI est fragile. Lorsqu'il n'est pas encombré de rivalités personnelles, il doit faire face aux défis de la capacité et de l'unité. Atteinte par certains scandales financiers (l'ARC) et par le repli de la générosité privée vers des actions strictement nationales, la trésorerie des OSI a dû enregistrer un tassement des dons individuels¹⁹. Même si le « Baromètre de la solidarité internationale des Français » annonce un regain d'intérêt pour la solidarité internationale en 1998²⁰, le marché du

18. Jean-Pierre Cot, *A l'épreuve du pouvoir*, op. cit., p. 97.

19. La part de la collecte rapportée à l'ensemble des ressources privées est passée de 61 % en 1991 à 59 % en 1994. Ce chiffre tient compte des OSI d'urgence. *Argent et OSI, 1993-1994*, COCODEV, 1996.

20. Voir le IX^e Baromètre de la solidarité internationale des Français du Comité catholique contre la faim et pour le développement (CCFD), 1998.

don reste étroit (environ 1 milliard de francs soit un tiers des ressources totales des OSI), très compétitif avec la croissance du nombre d'acteurs et, par conséquent, coûteux en raison de l'augmentation des frais de collecte pour attirer de nouveaux donateurs²¹. Cette situation n'a fait qu'accroître la dépendance à l'égard des financements publics (nationaux et internationaux) et les risques de déconfiture, comme l'ont illustré les récents dépôts de bilan de Medicus Mundi ou d'Équilibre. Les OSI les plus importantes sont relativement mieux protégées (notamment les organisations confessionnelles, qui peuvent compter sur des réseaux plus stabilisés), mais la préoccupation « alimentaire » est globalement trop pressante pour que la vocation d'interpellation du monde associatif ne soit pas affaiblie.

Il est vrai que cette vocation n'est pas exprimée par tous. Avec le développement des financements publics, le monde des OSI s'est partagé entre des associations animatrices de la solidarité internationale, appuyées sur une base sociale et revendiquant la dimension pédagogique et militante de leurs actions, et des associations plus « techniques », proches du bureau d'études et tournées vers un rôle d'opérateur professionnel (tel le Groupe de recherche et d'échanges technologiques, GRET). Cette distinction n'est pas toujours bien vécue, d'autant que le premier groupe a le sentiment d'être désavantagé face à des interlocuteurs publics qui recherchent d'abord la professionnalisation à moindre coût. Les malentendus entre les « experts » et les « militants » ne facilitent pas la constitution d'un front commun déjà rendu difficile par la dispersion des associations et d'autres différends, comme celui de la place et du rôle que doit occuper le volontariat par rapport aux actions de terrain²².

Dans ces conditions, la coordination est un art difficile. Coordination SUD s'y emploie, mais sans totalement convaincre. Son financement, public à hauteur de 45 %, sa présidence occupée par un ancien haut fonctionnaire²³, son mandat nécessairement limité, compte tenu

21. Les frais de collecte représentaient 17 % des fonds réunis en 1993 et 20 % en 1996, cf. *Argent et OSI, 1995-1996*, COCODEV, 1998.

22. En 1997, 61 % de l'enveloppe accordée aux OSI par le ministère de la Coopération et le MAE vont à l'envoi de volontaires contre 30 % aux actions de terrain. Parmi les principaux bénéficiaires, l'AFVP, structure paritaire entre l'État et certaines associations, avec financement public et voix prépondérante du ministre de la Coopération, n'est pas clairement « non gouvernementale ». Ses velléités de professionnalisation sont contestées par ceux qui préféreraient s'en tenir à une mission purement « jeunesse ».

23. Hubert Prévot (depuis décembre 1997), commissaire au Plan de 1981 à 1984, chargé du dossier des PTT en 1988-1989, secrétaire général à l'Intégration de 1989 à 1993.

de l'esprit d'indépendance des membres, suscitent le scepticisme d'un certain nombre d'OSI et de responsables publics qui rechignent à subventionner des professionnels du lobbying.

D'une manière plus générale, les pouvoirs publics ne manifestent qu'un empressement modéré envers les OSI. À l'exception de certaines équipes directement concernées et, en premier lieu, le Bureau commun de la vie associative, les autres services restent réservés. Si certains fonctionnaires s'impliquent, c'est souvent « sans accès à la décision ni parfois même à l'information de la part de leur hiérarchie²⁴ ». On est assez loin de l'« administration militante²⁵ », notamment à la DCST du ministère des Affaires étrangères. Le secrétaire général de la COCODEV notait ainsi dans son dernier rapport que « la participation des pouvoirs publics est très diverse : on doit regretter que de “multiples contraintes” empêchent en particulier les agents du MAE de tirer profit de ces enceintes²⁶ ». L'intérêt des interlocuteurs publics est plus directement mobilisé lorsque l'alliance avec les OSI peut servir la défense d'une position administrative. Les critiques des associations apportées aux projets dits de « codéveloppement » du ministère de l'Intérieur, liant coopération et aide au retour des immigrés, ont ainsi rejoint la résistance des ministères de la Coopération et des Affaires étrangères, soucieux d'empêcher l'irruption de la Place Beauvau dans la politique de développement.

On touche là aux non-dit qui alimentent la méfiance de part et d'autre : le risque d'être instrumentalisé. Pour les OSI, c'est tout le dilemme du financement public national. L'accord est relativement clair pour demander une augmentation des subventions publiques compte tenu de l'état général des ressources privées, mais les OSI souhaitent également une association plus étroite comme « partenaires responsables habilités à intervenir sur les choix politiques et sur leur mise en œuvre²⁷ ». En d'autres termes, elles craignent d'être enfermées dans une relation exclusivement consacrée aux instruments de l'aide alors que c'est sur sa conception qu'elles veulent intervenir (définition du mon-

24. Thérèse Pujolle, *Pouvoirs publics et ONG. Une histoire française*, COCODEV, mai 1997.

25. La notion d'administration militante vise l'administration capturée par son milieu de soutien, voir Calliope Spanou, *Fonctionnaires et Militants. L'administration et les nouveaux mouvements sociaux*, Paris, L'Harmattan, 1991, p. 269-270.

26. Rapport du secrétaire général, Assemblée plénière de la COCODEV, 16 décembre 1997, p. 5.

27. *Résolutions et Propositions des associations de solidarité internationale*, Assises de la coopération et de la solidarité internationale, Paris, 17-18 octobre 1997, p. 4.

tant de l'APD, des modalités d'action et des zones prioritaires, projet d'une Agence de développement, etc.).

De leur côté, les pouvoirs publics doivent ménager les OSI. Ils reconnaissent l'intérêt qu'elles représentent pour le rayonnement de la France (sur le terrain, dans les grandes conférences internationales), pour son image européenne et internationale, pour la présence française là où la coopération bilatérale n'existe plus (hier en Afrique du Sud, aujourd'hui en Afghanistan), mais ils répugnent à cette intrusion de nouveaux acteurs dans la politique extérieure. Le refus du Quai d'Orsay (contrairement à la Coopération qui a adopté une position plus souple) d'ouvrir aux ONG les commissions mixtes dans lesquelles est délibérée l'aide bilatérale est significatif.

En somme, les deux parties sont engagées dans les liens du dialogue et d'une certaine collaboration, mais elles ne voient pas très clairement comment progresser sans perdre leurs prérogatives. Les OSI veulent être associées aux décisions, mais sans aliéner leur indépendance critique. Les interlocuteurs publics souhaitent profiter des OSI, mais sans partager leurs compétences. Si les avancées ne sont pas inexistantes, la percée se fait attendre. Et la durée n'est pas nécessairement un atout.

75

ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT, ACTEURS DU CHANGEMENT ?

Ce n'est sans doute pas seulement une affaire de rhétorique : les acteurs non étatiques ont obtenu d'être considérés comme des acteurs du développement révélant de « grandes capacités et [qui] obtiennent des résultats²⁸ ». Les OSI peuvent s'en féliciter. Elles ont, les premières, apporté une souplesse, une proximité et une capacité d'innovation qui manquaient aux grands projets de l'État. Sans méconnaître les improvisations, les effets de mode et les dérives de la logique « micro », les OSI ont été le fer de lance d'une nouvelle pédagogie de l'aide au développement. L'objectif d'efficacité soutenait tout le discours et la conviction de défendre une juste cause fondait sa légitimité. Rien n'a vraiment changé dans l'engagement et pourtant l'apparition de nouveaux acteurs bouscule les positions acquises.

28. Charles Josselin, secrétaire d'état à la Coopération, « Vers une coopération de sociétés à sociétés », projet de livre blanc, *ibid.*, p. 75.

L'efficacité est concurrencée par la multiplication d'opérateurs spécialisés, ces bureaux d'études associatifs qui tirent l'essentiel de leurs ressources de la vente de leurs prestations et qui réduisent l'apport des OSI caritatives, plus classiquement généralistes. L'évolution du paysage pourrait aboutir à une certaine marginalisation de ces dernières, même si l'on peut estimer qu'entre l'expertise technique et la recherche il reste un espace d'intervention pour les organisations plus militantes. La difficulté est que cet espace d'éducation au développement et d'interpellation est abandonné à des organisations aux ressources limitées qui doivent compter de plus en plus sur le financement public pour exister. Certains n'hésitent pas à suggérer la création d'un statut spécifique pour ce type d'organisation. Faut-il attendre de l'État qu'il supplée la faible mobilisation de l'opinion publique et qu'il sauve les OSI de la disparition ?

76

Si la réponse tient dans la légitimité de ces organisations et de leurs actions, rien n'est moins discuté. D'abord, et d'une manière générale, la légitimité est ici relative, « elle ne peut pas être acquise une fois pour toutes²⁹ », parce qu'elle dépend des cas d'espèce et de ce qui sera jugé, à un moment donné, comme une juste thèse. Ensuite, et là encore, la légitimité est concurrencée, mais cette fois-ci par les collectivités décentralisées dont l'expression repose sur l'élection, mécanisme autrement plus légitime que la représentation indéfinie de troupes militantes amaigrées³⁰.

Les pouvoirs publics ne s'y sont pas trompés. Jacques Pelletier, Jacques Godfrain et aujourd'hui Charles Josselin, responsables de la Coopération et élus locaux, ont clairement privilégié l'ouverture en direction des collectivités locales³¹. Fondées sur une légitimité électorale, véritables puissances financières pour certaines d'entre elles, ces collec-

29. Marie Revel *et al.*, *Coopération et Solidarité internationale : une décennie de changements. L'apport des organisations françaises de solidarité internationale*, COCODEV, 1997, p. 85.

30. En 1994, on comptait 3,7 millions de donateurs individuels mais seulement 96 000 cotisants qui témoignent d'une adhésion plus marquée, *Argent et OSI, 1993-1994, op. cit.*, p. 47. D'après une étude de la Coordination SUD (1997), non publiée, il y aurait parmi les adhérents des OSI environ 50 000 personnes « s'intéressant exclusivement à l'international », information communiquée par Vincent Rattiez, secrétaire exécutif de la coordination SUD.

31. Création, en 1989, d'une « Commission pour la coopération décentralisée et le développement », Assises de la coopération décentralisée en 1990, augmentation substantielle de la ligne budgétaire de 8 millions en 1988 à 37 millions en 1991 et, désormais, nomination d'un préfet délégué à l'action extérieure des collectivités locales. Voir Jacques Pelletier, « Les espoirs de la coopération décentralisée », *Relations internationales et stratégiques*, n° 4, hiver 1991, p. 142-152. Voir également, Franck Petiteville, *La Coopération décentralisée : les collectivités locales dans la coopération Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995, et Michel Rousset, *L'Action internationale de collectivités locales*, Paris, LGDJ, 1998.

tivités présentent en effet pour l'État des atouts et des capacités sans commune mesure avec les OSI. Alors que la question était pendante depuis des années pour les OSI, l'association des élus locaux, « tant dans la définition que dans la réalisation de la politique de coopération » et leur participation aux commissions mixtes du ministère de la Coopération, a été réalisée dès les premières impulsions de Jacques Pelletier³². Les OSI peuvent, elles aussi, envisager des relations profitables avec les collectivités décentralisées³³, mais, s'agissant de la distribution de l'APD par les pouvoirs publics, elles ont perdu le monopole et pourraient bien perdre la priorité. En outre, le risque d'une triple dépendance économique (locale, nationale et internationale) n'est pas de nature à accroître leur autonomie.

Enfin, mêlant la contestation de leur efficacité et de leur légitimité, les OSI doivent désormais compter avec le développement des ONG de l'Est et du Sud et la tendance des institutions publiques à favoriser leur financement direct. Les OSI du Nord peuvent servir d'aiguillons et de médiateurs, mais si elles veulent encourager ce mouvement au nom de la coopération de sociétés à sociétés, c'est aussi un peu leur propre fin qu'elles doivent programmer.

Portés par des modes successives, n'avons-nous pas accordé trop d'importance aux OSI ? La question est brutale, mais, comme le note une étude commandée par la COCODEV, « on peut se demander, à juste titre, si les OSI ont contribué à faire évoluer le dispositif de coopération³⁴ ». Leurs contributions à l'aide au développement, à sa mise en débat (critique de l'opacité, dénonciation du gaspillage, contestation de la distinction « champ-hors champ », etc.), à l'affirmation d'un corps d'idées (« technologies appropriées », « développement communautaire », « autosuffisance alimentaire »...) sont indéniables. Leur influence est-elle allée jusqu'à modifier les structures et les pratiques ? La réponse est beaucoup plus incertaine.

La réforme actuelle de la Coopération française doit peu aux OSI, pas ou peu consultées. Celles-ci risquent même de perdre une place de choix et de devenir un acteur non gouvernemental parmi d'autres au sein du nouveau Haut Conseil de la coopération internationale. La procédure dite de la « nouvelle contractualisation » mise en place en

32. Jacques Pelletier, « Les espoirs de la coopération décentralisée », *loc. cit.*, p. 151.

33. Du point de vue financier, environ 54 millions en 1996, *Argent et OSI, 1995-1996*, *op. cit.*, p. 8.

34. Marie Revel *et al.*, *Coopération et Solidarité internationale*, *op. cit.*, p. 92.

1995 à côté des cofinancements classiques va beaucoup moins loin que la création d'un Groupement d'intérêt public (GIP) de solidarité internationale, envisagée en 1993 et qui prévoyait une véritable « cogestion » du dispositif. Elle est perçue par les OSI comme un moyen de renforcer la concertation, mais aussi comme « une figure imposée par l'administration pour avoir accès à un financement sur le pays concerné »³⁵. Ces nouveaux liens sont donc encore à double face : à la fois de coopération et de dépendance. Il n'est pas sûr qu'ils renforcent l'expression de la critique et de l'indignation. Or, les OSI ont probablement besoin de mieux cultiver ces vertus mobilisatrices et combatives pour regagner une opinion publique désabusée ou désorientée par l'aide au développement.

78 Les traditions jacobines et centralisatrices ajoutées au « domaine réservé » ont verrouillé depuis longtemps la coopération française entre les mains de l'exécutif. Si l'on admet aujourd'hui – avec réserves – un peu plus de transparence et de contrôle, c'est en partie l'œuvre du long travail militant des OSI. La recherche par l'État de l'efficacité au

35. « La nouvelle contractualisation mise en place en 1995 », premier bilan, rapport final, avril 1998, p. 17.

moindre coût ainsi que le rôle des institutions internationales ont toutes les chances de conforter cette tendance à l'ouverture. Mais, à l'avenir, ce sera probablement sous d'autres formes et avec de nouveaux acteurs.

R É S U M É

Essentiellement gouvernementale, la politique française de coopération et de développement s'est très lentement et modestement ouverte au rôle des organisations de solidarité internationale (OSI). Sans être négligeable, l'institutionnalisation d'une collaboration bute sur les réserves des deux parties, soucieuses de conserver leurs prérogatives et leur identité. Si les pouvoirs

publics sont à l'origine des résistances, les OSI, dépendantes financièrement, souvent divisées et concurrencées, ne sont pas non plus en mesure de s'imposer comme un partenaire décisif.

PHILIPPE MOREAU DEFARGES

L'UNION EUROPÉENNE, ESPACE DE TEST DES NOUVELLES DIPLOMATIES

79

C'EST DÉSORMAIS UN CLICHÉ BIEN ÉTABLI que de considérer l'Union européenne comme une non-puissance. La première et la plus forte illustration de cette impuissance est donnée par la tragédie yougoslave. En 1991, alors que la Yougoslavie se décompose, ce qui est encore la Communauté européenne tente une série de médiations entre les belligérants. Les faiblesses de l'Europe unie sont tout de suite éclatantes. La Communauté reste une association d'États et ceux-ci, chacun réagissant d'abord en fonction de son histoire, étalent leurs désaccords : tandis que la France et l'Angleterre, soucieuses de stabilité, cherchent à préserver l'unité de la Yougoslavie, l'Allemagne, qui vient de se réunifier au nom du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, penche du côté des revendications sécessionnistes des Slovènes et des Croates. En outre, la Communauté, construction raisonnable entre des États ayant clairement et sans doute définitivement choisi d'avoir entre eux des relations pacifiques, trouve en face d'elle des gens déterminés à se battre et prêts à tous les mensonges. Enfin la Communauté découvre que, si elle veut stopper le déchaînement de violence, il lui faut utiliser la force : la France et l'Allemagne proposent la mise sur pied d'une force d'interposition sous l'égide de l'Union de l'Europe occidentale, mais le projet est immédiatement anéanti d'abord par Londres, qui ne conçoit pas d'action militaire européenne hors de l'Alliance atlantique.

Un autre exemple de cette incapacité de l'Union européenne à s'imposer est fourni par le conflit israélo-palestino-arabe. Depuis 1980, l'Europe unie développe une ligne propre, conforme à sa philosophie du

dialogue et du compromis (respect de l'existence d'Israël, reconnaissance du droit des Palestiniens à être eux-mêmes). L'Europe dispose de nombreux instruments de pression : notamment, accord d'association et liens économiques importants avec Israël ; accord intérimaire avec l'Organisation pour la libération de la Palestine. L'Union européenne apporte au processus de paix la moitié de l'aide financière – 1,68 milliard d'euros pour la période 1994-1998. Enfin, l'Union s'est dotée d'un envoyé spécial permanent, le diplomate espagnol Miguel Angel Moratinos. Mais les États-Unis restent le partenaire décisif, seul capable de faire bouger l'État hébreu (dans la mesure où ce dernier est prêt à le faire), protecteur vital des États arabes clés (Égypte, Jordanie, Arabie saoudite), à l'exception de la Syrie. Ce qui manque à l'Union européenne, c'est d'être indispensable ; elle n'a ni l'oreille d'Israël ni celle des États arabes.

80 Autre source de ricanements, les difficultés gréco-turques. La Grèce est membre de l'Union européenne, la Turquie n'a qu'un désir : la rejoindre. Or l'Union non seulement laisse aux États-Unis le soin de calmer les rapports entre les deux États lorsqu'ils s'échauffent (affaire des îlots de Imia en 1996) mais encore s'enlise dans l'imbroglio chypriote, échouant à contraindre les protagonistes à se parler vraiment. La Grèce, qui, elle, est dans le club européen et qui, ainsi, bénéficie d'un droit de veto sur toutes ses décisions politiques, est ravie de faire la nique à son ennemi héréditaire, la Turquie, qui, furieuse de frapper en vain à la porte, réagit avec une brutalité maladroite (menace d'annexion du nord de Chypre, occupé par son armée).

L'Union européenne est-elle incapable d'avoir une politique étrangère ? Mais, tout d'abord, qu'est-ce qu'une politique étrangère ? En fait l'Union européenne est bien un acteur international majeur, un intervenant déterminant dans les domaines où elle existe réellement et qui constituent l'une des grandes zones d'avenir de la politique internationale. Sa grande faiblesse concerne la gestion des crises. Mais l'Union peut-elle exister si ses entités composantes, les États membres, ne le veulent pas ?

POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET CONSTRUCTION EUROPÉENNE

La politique étrangère, souvent réduite – à tort – à l'action diplomatique, couvre l'ensemble des éléments par lesquels une entité (par exemple un État) s'affirme vis-à-vis de l'extérieur. Cela va des relations diplomatiques classiques aux rapports de toutes sortes, commerciaux, financiers,

monétaires, culturels... L'« intérieur » et l'« extérieur » ne sont pas des espaces fixes et séparés ; au contraire, entremêlés, ils sont en constante interaction, en métamorphose permanente. Ainsi l'appropriation par l'État moderne du monopole de la violence légitime s'accomplit-elle à la fois par le démantèlement des forces féodales et par la guerre. En cette fin de XX^e siècle, ce monopole de la violence légitime se trouve atteint tant par la prolifération des mécanismes de sécurité collective que par la transformation de la question de l'ordre public interne (en particulier, la porosité des frontières).

La construction européenne demeure marquée par ce qui l'a rendue possible : la protection américaine. C'est parce que les États-Unis contrôlaient la force militaire que l'Europe occidentale s'est réconciliée avec elle-même. L'Allemagne, réarmée au sein de l'Alliance atlantique, sous la tutelle de Washington, cessait de faire peur. L'Europe occidentale s'est installée dans cette protection. L'Allemagne se sent confortée d'être encadrée. L'Angleterre, toujours vaguement hantée par son empire perdu, se contente de la puissance par grand frère interposé ; son ambition est de rester le meilleur ami, le plus fidèle lieutenant des États-Unis. La France, tout en rêvant d'une Europe européenne, n'est pas mécontente qu'il y ait des contrepoids au petit colosse allemand.

81

La construction européenne et son ultime avatar – pour le moment –, l'Union européenne, restent une association entre États (actuellement quinze). Toutes les décisions fondamentales (évolutions institutionnelles, dispositions financières, accueil de nouveaux membres...) sont négociées entre ces États puis traduites dans des textes qui, pour devenir juridiquement obligatoires, doivent être ratifiés selon les procédures constitutionnelles nationales. L'Europe unie est un pacte en débat permanent, aux finalités ouvertes. Entre les États membres, il y a bien un contrat (renonciation à la guerre dans leurs rapports mutuels, économie de marché, valeurs démocratiques, édification d'une union sans cesse plus étroite). Au-delà de ce socle commun, chacun des États membres a sa vision de la construction européenne, elle-même mouvante puisque débattue au sein de cet État. L'action extérieure n'échappe pas à cette dynamique.

La construction européenne est un processus de transfert de compétences des États participants vers une entité, la Communauté européenne. Ce n'est que lorsqu'il y a transfert de ces compétences qu'émerge véritablement un espace spécifique, impliquant l'organisation interne et les relations extérieures. Le cœur de la construction européenne demeure le marché unique avec sa double dimension : à l'inté-

rieur, règles communes, élaborées selon les procédures communautaires (proposition de la Commission, codécision du Conseil des ministres et du Parlement européen), s'appliquant aux États, aux entreprises, aux individus ; vis-à-vis de l'extérieur, relations désormais communautaires, avec la Commission européenne pour porte-parole, les États faisant valoir leur point de vue et contrôlant la Commission au sein de comités (ainsi la fameuse politique commerciale commune au sein du Comité 113). Ici, il y a bien un acteur européen avec un champ très vaste (commerce international, concurrence). Le 1^{er} janvier 1999, l'avènement d'une monnaie unique entre onze des quinze États membres est bien un transfert de compétence, où effets internes et externes sont indissociables : abolition des monnaies des États impliqués et donc disparition de ces derniers comme acteurs monétaires souverains.

82

Le 1^{er} novembre 1993, l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, créant l'Union européenne, pose le principe d'une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC). Mais, tout d'abord, l'Union européenne, qualifiée par l'article C de « cadre institutionnel unique », n'est pas une personne juridique (à la différence de la Communauté européenne, qui subsiste comme premier pilier de l'Union). En ce qui concerne la PESC, deuxième pilier de l'Union, il n'y a pas de transfert de compétences. Les actions communes, au lieu d'être le produit d'un processus institutionnel intégré, résultent d'une négociation entre les États membres (des mesures d'exécution pouvant être adoptées à la majorité qualifiée des États, si tous sont d'accord pour décider ainsi). Quant à la mise en œuvre des actions communes, elle est assurée par les États.

Selon qu'il y a ou qu'il n'y a pas transfert de compétences, la légitimité n'est pas la même. Dans le premier cas, la décision s'enracine dans une double légitimité, celle des États se prononçant au sein du Conseil des ministres, mais aussi celle des peuples européens, le Parlement européen, élu au suffrage universel direct depuis 1979, ayant, depuis le traité de Maastricht, un pouvoir de codécision. Dans le deuxième cas, la légitimité continue d'appartenir aux seuls États.

L'Union européenne est une structure démocratique : tout s'y négocie, tout s'y marche. C'est en même temps un enchevêtrement bureaucratique où le droit et les procédures sont omniprésents. C'est également un jeu de féodalités : commissaires avec leurs directions générales, représentations permanentes, administrations nationales... Un tel système exclut une politique étrangère, dans le sens d'un Richelieu ou d'un Kissinger. Au sein de l'Union européenne, la politique étrangère devient une sorte de continuum, négociations internes (entre les

États, entre la Commission et les États, entre services) et externes (entre l'Union et les États tiers, au sein des organisations multilatérales...).

Cette complexité de l'Union européenne en fait-elle un non-acteur ?

LES MUTATIONS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

La politique étrangère est en mouvement. Pour Machiavel ou encore pour de Gaulle et Kissinger, c'est un jeu d'échecs entre des entités éternelles (la France, les États-Unis, la Russie...) guidées par un intérêt national identique à lui-même à travers les siècles. Il faut survivre, être le plus puissant ou le moins faible possible. A l'horizon, il y a toujours la guerre. Dans un tel univers, l'on n'est riche qu'en appauvrissant l'autre. L'épanouissement des États-nations aux XIX^e et XX^e siècles confirme cette problématique, même si, au lieu d'individus : les rois, les princes, s'affrontent des communautés : les peuples. Ici apparaît le paradoxe du XX^e siècle : ce siècle où la violence n'a été freinée par aucune borne accouche à son crépuscule d'une forme de société mondiale. Ainsi se produit un changement profond de la problématique de la politique étrangère, mais en même temps subsiste une énorme interrogation.

83

La croissance économique, le progrès technique font entrer l'homme dans un monde aux ressources, semble-t-il, infinies. Désormais, le bonheur des uns ne vient plus du malheur des autres ; au contraire, le malheur de l'un annonce le malheur de l'autre, le bonheur de l'un promet celui de l'autre. La logique du pillage, de la prédation, laisse la place à celle de l'interdépendance, de la coopération. Dans les années 1930, face à la crise, les États se ferment, se barricadent, se mettent à l'abri. Aujourd'hui, qu'il s'agisse de la défaillance mexicaine, de la crise asiatique ou du chaos russe, la réaction dominante reste celle de l'entraide, chacun sentant qu'il ne peut s'isoler totalement du monde.

L'une des dimensions majeures de la politique étrangère réside désormais dans la mise au point et l'exécution des règles internationales, tant régionales que mondiales. Au-dessus des États – tout en reposant sur leur consentement –, s'épanouit un ordre juridique, malgré tout de plus en plus contraignant. Des échanges à l'environnement, du nucléaire à la santé, les normes, négociées au sein de bureaucraties multinationales, se multiplient. Certes, elles ne valent que dans la mesure où les États toujours souverains les acceptent ; cependant, tout État commerçant – c'est-à-dire développé – ne saurait s'y soustraire, sous peine de se mettre hors jeu et de susciter la méfiance extérieure, notamment des investisseurs et des opérateurs financiers. Même les tout-puissants États-Unis

ont renoncé à appliquer les lois Helms-Burton et d'Amato, pourtant adoptées au nom de la sécurité nationale, mais dénoncées par leurs partenaires comme les manifestations d'un unilatéralisme inacceptable. La vie internationale publique et privée entre ces pays commerçants consiste d'abord en une myriade de négociations permanentes. Or l'essentiel de ce qui relève de l'organisation des échanges et de la concurrence est transféré des États membres à la Communauté européenne. Depuis le *Kennedy Round*, dans les années 1960, la Communauté remplace ces États dans les tractations du GATT puis de l'Organisation mondiale du commerce. Avec l'avènement de l'euro, il en sera progressivement de même dans le domaine monétaire pour les États ayant opté pour la monnaie unique. Que reste-t-il à ces États en matière d'économie internationale ? La promotion des produits et du tourisme nationaux, des marques « France », « Allemagne », « Italie »..., les ambassadeurs devenant de super-commis-voyageurs. Les États-Unis – qui, eux pourtant, n'appartiennent pas à un ensemble supranational – n'échappent pas à cette évolution, la justification centrale de tout État étant d'assurer la prospérité de sa population.

84

Dans ce monde occupé, partagé, l'un des fondements de l'ordre international est la stabilité des frontières. Comme l'illustrent les déboires de l'Irak de Saddam Hussein, le temps des conquêtes, des prises de territoire par la force est terminé. Les rassemblements (Allemagne) ou les éclatements (Yougoslavie, Union soviétique, Tchécoslovaquie) de territoires survenus depuis 1991 se font dans le respect des limites établies, en particulier des « frontières internes » des États s'étant décomposés. Cette stabilisation des configurations territoriales, si elle garde l'extrême précarité de toutes les réalisations humaines, résulte de tendances de fond : triomphe d'un ordre international « démocratique » (égalité des peuples, condamnation du recours à la force...) ; attachement – évidemment relatif – des grandes puissances à ce *statu quo* territorial ; existence de moyens d'influence ou de domination moins coûteux, plus sophistiqués que la conquête par les armes. Cette stabilisation territoriale contribue à modifier les expressions de la violence. Les guerres traditionnelles pour des terres, sans disparaître (Irak-Iran dans les années 1980, Koweït en 1990-1991), perturbent beaucoup moins l'ordre international que les conflits mi-civils, mi-internationaux (ex-Yougoslavie, Afrique des grands lacs, Algérie...). Sans doute faut-il toujours gérer des équilibres de puissance, mais il faut aussi de plus en plus réconcilier des hommes, des peuples contraints de vivre ensemble dans un cadre territorial donné.

Ces transformations ne peuvent abolir une énorme interrogation. Les frustrations, les ambitions, les appétits ne disparaissent pas, ils se métamorphosent. Pendant quelques siècles, leur pôle de cristallisation majeur a été l'État-nation. Les États, les nations se sont alors perçus, à tort ou à raison, comme des données à peu près permanentes. Aujourd'hui, le triomphe du droit à être soi-même, tant pour les individus que pour les groupes, fait que ces États, ces nations deviennent des ensembles instables, des enjeux. Les plus vieux États européens – l'Espagne, le Royaume-Uni, peut-être un jour la France – découvrent qu'ils ne sont que des conglomerats précaires de nations. En même temps, des masses étatiques subsistent (Chine, Russie, États-Unis...), avec leurs inquiétudes et leurs appétits. L'ébauche de société mondiale, source d'innombrables guerres civiles, coexiste avec la persistance d'un système interétatique. D'un côté, le droit de faire la guerre semble de plus en plus illégitime ; de l'autre côté, la capacité à faire la guerre demeure une composante essentielle de l'État, de son rôle. Les grandes guerres classiques restent possibles, ce qui n'interdit en rien la prolifération des conflits mi-civils, mi-internationaux.

85

Ce paysage mondial contribue à mettre en lumière les forces et les faiblesses de l'Union européenne en tant qu'acteur international.

L'UNION EUROPÉENNE, PÔLE DE STABILITÉ

La construction européenne est fondamentalement un processus de réconciliation et de stabilité, d'organisation de rapports pacifiques entre des peuples. Alors, se montre-t-elle capable de diffuser, d'étendre cette dynamique de dialogue, de négociation ?

Tout d'abord, ce travail de la construction européenne ne se fait que si des conditions politico-militaires sont réunies, principalement une structure de sécurité garantissant l'impossibilité de la guerre. Au tournant des années 1940-1950, l'Alliance atlantique est cette structure, tenant et encadrant l'insertion et l'armement de l'Allemagne fédérale, assurant aux voisins de ce pays qu'ils ne pourront plus être attaqués par lui. Dans l'Europe de l'après-guerre froide, l'Alliance, la protection américaine fournissent toujours le soubassement de la sécurité européenne. Pour les Européens de l'Est, qui se bousculent pour rejoindre l'Alliance, la menace soviétique, ou plutôt russe, ne peut être contrée que par l'Amérique. En Bosnie-Herzégovine, les Européens lient leur engagement au déploiement de soldats américains. La construction européenne suppose que les risques de guerre appartiennent irrémé-

diablement au passé.

86 Dans cet espace européen protégé et organisé, la construction européenne doit transformer des relations non belliqueuses en liens organiques, par l'édification d'un marché unique, accompagné de politiques communes (concurrence, agriculture...). La méthode est saint-simonienne : faire travailler ensemble des hommes, leur faire ainsi prendre conscience d'un destin commun. Les instruments vont de l'accueil des États capables d'assumer les obligations de l'Union européenne (élargissements) à toutes sortes de formules d'association. Autour de l'Union provisoirement à quinze, se mettent en place des processus diversifiés d'intégration ou de coopération : Europe orientale, Méditerranée, Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP)... Ces dispositifs exigent des États pacifiés, ayant éliminé ou dépassé leurs tensions internes, n'ayant plus entre eux d'antagonismes majeurs. Ainsi, en mars 1995, le Pacte sur la stabilité en Europe (plan Balladur), qui demeure à ce jour la réussite la plus visible de la PESC, vise-t-il à consolider, en Europe centrale et orientale, l'inviolabilité des frontières, à promouvoir la protection des minorités, les États accomplissant les efforts nécessaires étant alors susceptibles de rentrer plus rapidement dans l'Union.

La politique n'a plus pour raison d'être de gérer des équilibres, mais de bâtir une société d'États. Ceux-ci doivent partager les mêmes valeurs (démocratie, droits de l'homme...) et jouer honnêtement le même jeu – d'où l'échec de la Communauté européenne en ex-Yougoslavie, face à des interlocuteurs raisonnant en termes de revanche et de purification ethnique. Ces processus européens ont besoin de croissance économique, de multiplication des interdépendances et d'un minimum de transferts financiers.

L'Union européenne est bien le laboratoire d'une diplomatie démocratique. Les peuples s'acceptent les uns les autres, apprennent à vivre ensemble.

L'UNION EUROPÉENNE ET LA RÉGULATION MONDIALE

En ces années 1990, l'Union européenne reste la zone la plus élaborée de régulation supranationale. Le transfert des compétences des États membres vers la Communauté s'opère d'abord là. La Commission européenne dispose de réels pouvoirs pour le contrôle de la concurrence. Or la concurrence devient un enjeu mondial majeur. Nombre de secteurs, nombre d'entreprises (aéronautique, télécommunications...)

raisonnent à l'échelle planétaire. Il en résulte des rapprochements spectaculaires visant à former des colosses mondiaux, seuls capables de procéder aux investissements que réclament, par exemple, les avions du futur et d'être présents dans les régions clés. En même temps s'amorce un débat sur les règles et les mécanismes mondiaux de la concurrence. Des accords s'instituent (ainsi l'accord de coopération entre les États-Unis et la Commission européenne du 23 septembre 1991). On discute de la création d'une Autorité mondiale de la concurrence.

En décembre 1996, l'avionneur américain Boeing annonce son intention de racheter McDonnell Douglas. Le futur géant détendrait alors près des deux tiers du marché de l'aviation civile, serait le fournisseur exclusif de près des quatre cinquièmes des compagnies aériennes. La Commission européenne, par la voix de Karel Van Miert, chargé de la concurrence, proteste : que subsisterait-il de la compétition avec un tel colosse ? Des négociations s'ouvrent et accouchent d'un compromis (dénonciation des ou renonciation aux contrats d'exclusivité, d'une durée de vingt ans, de Boeing avec les trois grandes compagnies américaines, American Airlines, Delta et Continental).

87

Cette affaire annonce le développement de réglementations planétaires, mises au point dans de vastes forums internationaux. La Communauté européenne, du fait de sa richesse et de son poids dans les échanges, s'impose comme l'un des protagonistes clés tant pour la définition de ces règles que pour la surveillance de leur application. Désormais, la politique étrangère, c'est aussi ce jeu réglementaire. Mais quelle est l'efficacité de ces règles ? Les concessions faites par Boeing à la Commission européenne ne seraient-elles pas formelles, n'entamant guère sa prééminence ? Il reste qu'en cette fin des années 1990 Airbus bouscule les positions de Boeing.

Par ailleurs, le cœur même de la politique étrangère des États, leur capacité à décider unilatéralement se trouve mise en cause. En 1996, le Congrès américain adopte deux lois visant à sanctionner des entreprises non américaines travaillant avec Cuba (loi Helms-Burton) et avec la Libye et l'Iran (loi d'Amato-Kennedy) par des actions en justice aux États-Unis contre ces entreprises. Ces lois suscitent un véritable tollé ; en particulier, la loi Helms-Burton permettrait d'interdire, au nom de la sécurité publique, l'entrée sur le territoire américain de dirigeants de ces entreprises. La Communauté européenne amorce une procédure de saisine de l'Organisation mondiale du commerce. En octobre 1997, à la suite de négociations entre l'Union européenne et les États-Unis, un armistice intervient : l'application des lois est suspendue.

En mai 1998, le contentieux est clos par un règlement d'ensemble. Cet exemple illustre le poids de l'Union européenne comme cogardienne des règles économiques multilatérales.

LA MONNAIE

Le 1^{er} janvier 1999, la monnaie unique européenne, l'euro, verra le jour. Onze des quinze États membres sont engagés (le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et la Grèce ne participant pas pour le moment au processus). Pour les États concernés, il y a bien transfert de compétence, puisqu'ils perdent leurs attributions de politique monétaire au profit de la Banque centrale européenne et du Conseil des ministres des Finances. Alors l'Union européenne ou, plus exactement, la zone euro deviendra-t-elle une grande puissance monétaire ?

88

Un rééquilibrage du dollar vers l'euro devrait avoir lieu, les opérateurs financiers ne pouvant que chercher à diversifier leurs placements et l'euro réunissant les atouts d'une devise solide : n'est-il pas la monnaie du premier espace économique mondial ? Cependant, la devise américaine garde trois supériorités très solides : elle est la monnaie de la seule grande puissance ayant des capacités planétaires d'action ; les États-Unis, par leur situation géographique, sont quasiment invulnérables, alors que l'Europe est entourée d'incertitudes (Russie, Méditerranée) ; enfin, les États-Unis sont un État.

L'euro est un saut dans l'inconnu. Si les conditions et le calendrier de sa mise en place sont minutieusement préparés, ses implications n'ont pas été débattues. L'avènement de l'euro appelle-t-il, face à la Banque centrale européenne, un gouvernement européen ? L'Europe monétaire constituant une sorte de fédération, ne faudra-t-il pas un budget européen plus considérable, afin d'amortir les chocs asymétriques (difficultés économiques frappant une partie de la zone euro) et d'assurer une solidarité plus forte entre régions riches et régions pauvres ? Enfin, cette Europe monétaire parlera-t-elle d'une seule voix dans les instances monétaires (Fonds monétaire international) et aussi économiques (G8) ? Autant de questions ouvertes, les réponses données étant déterminantes pour l'affirmation de l'Europe comme acteur mondial.

Comme toujours, l'Europe avancera par compromis. La Banque centrale européenne, qui devra établir sa légitimité, ne pourra pas oublier qu'elle se trouve face à des États, qui sont le lieu de l'expression démocratique. Comment des États comme la France ou l'Allemagne

abandonneraient-ils du jour au lendemain leur siège au FMI ou au G8 ? Fin 1998, une formule de compromis est adoptée : la représentation externe de l'euro sera assurée par une délégation tripartite comprenant l'État président du Conseil, la Commission et la Banque centrale européenne. Il s'agit toujours d'intégrer la dimension supranationale, tout en respectant les susceptibilités étatiques.

DEUX POINTS DE PASSAGE DÉCISIFS

L'Union européenne ne cesse d'osciller entre deux modèles. D'un côté, devenir une authentique fédération – n'est-ce pas ce que paraît indiquer la monnaie unique ? De l'autre côté, jouer sur sa double nature : association d'États souverains, ensemble uni. L'Union est-elle plus forte en étant une entité homogène ou, au contraire, en exploitant sa diversité (liens de la France avec l'Afrique, de l'Allemagne avec l'Europe orientale, de l'Espagne avec l'Amérique latine...) ? Cette oscillation domine les négociations pour la création d'un haut représentant pour la PESC. Lorsque cette idée est avancée à la conférence intergouvernementale (CIG) réunie en 1996-1997 pour adapter le traité de Maastricht, il s'agit, semble-t-il, de doter l'Union européenne d'un porte-parole politique pouvant s'adresser d'égal à égal aux grands de ce monde. A l'issue de la CIG, cette « haute représentation » est confiée au secrétaire général du Conseil ; celui qui devait être « Monsieur » ou « Madame Europe » n'est plus qu'un haut fonctionnaire privé de tout charisme. Les chefs d'État ou de gouvernement de l'Union pourraient-ils se laisser dévaluer ? Toutefois l'idée d'un « Monsieur Europe » ou d'une « Madame Europe » ayant un poids politique réel n'est pas abandonnée et sera de nouveau à débattre. De même, le développement d'une politique étrangère européenne n'appelle-t-il pas la renonciation de l'Angleterre et de la France à leur siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, l'Union européenne recevant un siège au sein d'un Conseil rénové, où les continents seraient représentés à égalité ?

89

L'évolution de l'Union européenne comme acteur international tourne autour de deux questions.

Tout d'abord, au centre de la problématique tant interne qu'externe de l'Union européenne, se trouve la question de sa légitimité. Cette Union qui, pour le moment, continue d'être essentiellement une émanation des États membres peut-elle acquérir une légitimité propre ? Certes, des pierres sont posées : élection du Parlement européen au suffrage universel direct ; partage du pouvoir de décision entre le Conseil

des ministres, représentant des États membres, et le Parlement ; citoyenneté de l'Union... Mais peut-il y avoir une politique extérieure européenne sans transfert de compétences et sans création d'une autorité politique européenne, distincte de la rencontre des chefs d'État ou de gouvernement, le Conseil européen ?

90 Ensuite, l'Union européenne peut-elle exister sur la scène internationale sans force propre ? C'est le débat toujours ouvert sur la défense européenne. Depuis un demi-siècle, l'Europe, tirant la leçon des deux guerres mondiales, s'est accommodée de la protection des États-Unis. Tout, ou presque tout, pousse au maintien de cette situation : les États-Unis sont un protecteur plutôt débonnaire ; la Russie, la Méditerranée demeurent des zones d'incertitude ; la protection américaine garantit qu'aucun État européen ne pourra se poser en protecteur. Par ailleurs, la problématique de la défense est en pleine mutation (baisse durable des budgets militaires, restructuration des industries de défense, développement chaotique des mécanismes de sécurité collective et de gestion des crises). Dans ces conditions, la priorité de l'Union européenne est-elle d'édifier une force militaire, dans le sens classique, ou de disposer de moyens face aux crises ? Au sein de l'Union, croit-on encore à une défense européenne indépendante ? Le vrai enjeu n'est-il pas plutôt un partenariat plus équilibré avec les États-Unis ?

En cette veille de XXI^e siècle, quelque chose semble bouger. Les États-Unis paraissent mieux accepter la perspective d'une Europe militairement plus autonome. Le Royaume-Uni, le « meilleur allié » de l'Amérique, tente, avec Tony Blair, de relancer l'idée de défense européenne. L'Union européenne sent qu'il lui faut être plus responsable, mais que de « détails » à régler ! Qui commandera ? Qui paiera ?

L'Union européenne a devant elle un défi extérieur majeur : bâtir avec sa périphérie (Europe centrale et orientale, Méditerranée...) un espace de croissance, d'échanges et de paix. Elle a déjà fait quelques pas, de l'organisation des élargissements à l'Est au dialogue euro-méditerranéen (processus de Barcelone, lancé en novembre 1995). Mais tout cela demeure bureaucratique, technocratique. La construction européenne, dont le mérite unique est pourtant de transformer les trêves précaires du passé en paix méthodique, demeure une épopée terne. En outre, la multiplication des procédures et des systèmes ne remplace pas des investissements réels, des créations d'entreprises. L'Europe cherche toujours le souffle qui fera vibrer les peuples. Que lui manque-t-il ? Une voix, un visage.

BIBLIOGRAPHIE

Marie-Françoise DURAND et Alvaro DE VASCONCELOS, *La PESC. Ouvrir l'Europe au monde*, Paris, Presses de la FNSP, 1998.

European Union, CSFP Forum, bulletin trimestriel de l'Institut für Europäische Politik (IEP), Bonn, depuis 1994.

Dominique FABRE, « La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 775-776, 22 novembre 1996, Paris, La Documentation française.

Nicole GNESOTTO, *La Puissance et l'Europe*, Paris, Presses de la FNSP, coll. « La Bibliothèque du citoyen », 1998.

Marie-Christine LABOUZ, *Relations avec les pays industrialisés. Union européenne et États-Unis*, Paris, Éd. du Jurisclasseur, fascicule 2211, novembre 1997.

Philippe MOREAU DEFARGES, *Les Institutions européennes*, 3^e éd., Paris, Armand Colin, coll. « Coursus », 1998.

91

R É S U M É

L'Union européenne, d'abord du fait de son manque de moyens militaires indépendants, est en général présentée comme une non-puissance (ainsi en ex-Yougoslavie). Toute analyse du poids extérieur de l'Union doit partir de ce qu'elle est : une association d'États souverains voulant continuer d'exister sur la scène internationale, mais aussi un cadre supra-étatique, intégré dans certains domaines (marché unique), intergouvernemental dans d'autres (politique étrangère). L'Union européenne s'impose comme un pôle de stabilité dans l'espace euro-méditerranéen. Elle est aussi l'un des parte-

naires majeurs de la régulation mondiale. Toutefois, pour que l'Union soit un acteur clé, il lui faut acquérir à la fois une légitimité propre et, sans doute, la capacité d'utiliser la force.

UNE SPÉCIFICITÉ JAPONAISE ?

LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE JAPONAISE donne traditionnellement lieu aux interprétations les plus opposées, dont on retrouve l'écho dans le numéro que *Pouvoirs* a consacré en 1994 au « Nouveau Japon ». Un article y soulignait la volonté de Tokyo de « mener une politique étrangère active et autonome », tandis qu'un autre soutenait que « le Japon est un pays volontairement résigné, qui se contente d'une politique étrangère domestique »¹. Ce débat se poursuit depuis les années 1960. Son existence atteste tout au moins que l'action extérieure de Tokyo est difficile à déchiffrer, et sa continuité laisse penser que les fondamentaux qui la commandent n'ont pas changé.

93

Pour essayer d'y voir clair, on peut prendre comme point de départ trois constats sur lesquels les tenants de l'une et l'autre thèse devraient se trouver d'accord.

Après sa défaite et dans le cadre de la guerre froide, le Japon s'est trouvé placé dans une position internationale périlleuse. Il est situé dans une région où les deux blocs s'affrontaient militairement de manière presque permanente sans pouvoir assurer lui-même sa sécurité, à cause des contraintes institutionnelles et politiques qui l'obligeaient à limiter ses armements. Au sein du bloc occidental, il était rélégué dans une position subordonnée, à la suite de sa défaite qui avait ruiné à la fois sa puissance économique et sa légitimité. Cela ne laissait, au départ, aucune marge de manœuvre à sa politique étrangère.

1. *Pouvoirs*, n° 71, septembre 1994, *Le Nouveau Japon* : Modjtaba Sadria, « Le Japon et les charmes de l'Asie », p. 117-128, et Camille Stanque, « La non-politique étrangère du Japon », p. 129-136.

Le Japon a géré cette situation très efficacement. Face au bloc communiste, il a su se mettre à l'abri de toute attaque directe ou indirecte (subversion intérieure). Au sein du bloc occidental, il a contraint ses partenaires à tolérer ses règles particulières du jeu économique. Celles-ci lui ont permis de rebâtir sa puissance et d'accéder au club des grands, retrouvant ainsi les moyens d'une action plus autonome. Dans le cadre de la guerre froide, son action a donc été couronnée de succès en ce qui concerne la défense de ses intérêts nationaux immédiats.

94 *Le Japon a joué un rôle actif dans l'organisation de son environnement régional* – même s'il a moins bien réussi à se réintégrer dans la communauté des nations asiatiques que l'Allemagne en Europe. Il a donné l'impulsion à la mise en place de structures régionales de toute nature, depuis la PAFTAD² en 1960 jusqu'à l'APEC en 1989. Il a organisé à son profit les échanges et la division régionale du travail, tout en aidant au développement des autres pays asiatiques. Leur essor lui a permis de s'appuyer sur la communauté régionale émergente pour renforcer sa position face aux États-Unis, et inversement.

Dans ces conditions, peut-on à bon droit traiter le Japon de « nain politique », selon l'expression consacrée ? Oui, si l'on analyse son action internationale selon les *a priori* normatifs de l'école réaliste, pour laquelle n'est « grande » que la puissance dont l'action s'inscrit sur l'horizon mondial dans une perspective hégémonique, et qui dispose à la fois de la capacité diplomatico-militaire et des moyens de l'influence dite *soft*. Mais si l'on choisit pragmatiquement de mesurer la puissance à ses effets – la capacité à assurer sa sécurité et à promouvoir ses intérêts nationaux –, on reconnaîtra que l'archipel est bel et bien doté d'une puissance considérable. La difficulté à en rendre compte laisse seulement penser que les modalités de sa mise en œuvre échappent aux analyses traditionnelles des relations internationales. Ce sont ces modalités sur lesquelles cet article se propose de jeter quelque lumière.

Selon une tradition trop bien établie dès qu'on touche au Japon, de nombreuses analyses ont essayé de rendre compte de sa position internationale à la lumière des particularités réelles ou supposées de sa culture et de son histoire. Pour l'avoir fait, nous avons pu constater que cette approche aide à expliquer certains tropismes (par exemple, la pré-

2. Pacific Organization for Trade and Development. Créée à l'initiative des Japonais, cette organisation privée est à l'origine du processus qui mènera à la constitution de l'APEC (Asia-Pacific Economic Cooperation).

férence pour les stratégies défensives) ou certaines tactiques de négociation fréquemment utilisées par les Japonais, mais qu'elle est tout à fait insuffisante pour une analyse d'ensemble³. Beaucoup de travaux ont aussi explicité la nature et les effets de contraintes internes exceptionnellement lourdes⁴. La plus connue est l'article 9 de la Constitution, qui cantonne les forces armées japonaises dans un rôle strictement défensif. Il faut y ajouter le pacifisme viscéral d'une majorité de l'opinion depuis 1945 et la charge émotionnelle dont les enjeux internationaux sont investis, qui incite à les manipuler à des fins électorales ; l'absence de consensus sur la politique étrangère jusqu'au sein du PLD ; la faiblesse du ministère des Affaires étrangères face aux autres administrations ; enfin, l'impotence chronique de l'exécutif.

Ces contraintes internes obligent le PLD à mener ce qu'on peut appeler une « politique masquée » souvent fondée sur l'ambiguïté, les stratégies dilatoires, les petites avancées en oblique et l'utilisation d'acteurs non officiels⁵, qui constitue une première spécificité de l'action extérieure du Japon. Mais celui-ci doit également gérer des contraintes externes très complexes. Selon nous, ce sont ces dernières qui pèsent le plus lourd dans cette « dialectique de l'interne et de l'externe » qu'évoque Marie-Claude Smouts⁶. Nous allons donc « partir du système international » – les contraintes liées aux particularités de la situation géostratégique de l'archipel et de son positionnement dans l'environnement mondial – pour analyser les spécificités de sa politique étrangère.

Ces contraintes peuvent être analysées sous quatre angles complémentaires, dont chacun correspond à un niveau d'analyse différent plutôt qu'à des prémisses théoriques divergentes.

95

3. Jean-Marie Bouissou, Guy Faure et Zaki Laïdi, *L'Expansion de la puissance japonaise*, Bruxelles, Complexe, 1992, notamment p. 45-55. Jean-Marie Bouissou et Modjtaba Sadria, « Le Japon et le monde : tout est à réinventer », in Jean-Marie Bouissou (dir.), *L'Envers du consensus*, Paris, Presses de la FNSP, 1997, notamment p. 210-211.

4. Voir notamment Kent Calder, *Crisis and Compensation. Public Policy and Political Stability in Japan*, Princeton, Princeton University Press, 1988, chap. 10 ; John Keddell Jr., *The Politics of Defense in Japan*, M.E. Sharpe, 1993 ; Reinhart Drifte, *Japan's Foreign Policy*, Routledge, 1990, chap. 2 ; Kenji Hayao, *The Japanese Prime Minister and Public Policy*, University of Pittsburgh Press, 1993 ; Jean-Marie Bouissou, Guy Faure et Zaki Laïdi, *L'Expansion de la puissance japonaise*, op. cit., p. 75-83.

5. Pour un exemple, voir Éric Seizelet, « Processus, organisation et fonctionnement des relations nippono-nord-coréennes. Un essai d'interprétation », *Études internationales (La Politique extérieure du Japon)*, à paraître.

6. Voir *supra*, p. 14.

LES CONTRAINTES GÉOSTRATÉGIQUES

La situation géostratégique du Japon est celle d'un archipel ancré en marge d'un continent massif dominé par une très grande puissance, et qui n'est pas maître des voies maritimes. En ce sens, elle est très différente de celle de la Grande-Bretagne, qui pouvait jouer des divisions entre les puissances européennes, et dont la puissance reposait sur la maîtrise des mers. La position du Japon se caractérise par sa fragilité et lui impose un principe stratégique fondamental : ne pas être « aspiré » dans les affaires d'un continent qu'il ne peut ni diviser ni subjuguier. Cela signifie qu'il doit se garder d'affronter la Chine et de s'engager militairement sur le continent. Le Japon a observé ce principe depuis la nuit des temps et regrettera amèrement de l'avoir abandonné à partir de l'ère Meiji.

96

De sa situation géostratégique découlent aussi pour l'archipel deux objectifs vitaux permanents. Le premier est de s'assurer la liberté de circulation dans les « mers orientales » (*tôyô*)⁷ vers les détroits malais. Historiquement, il était conciliable avec le principe qui interdit d'affronter la Chine, dans la mesure où celle-ci était fondamentalement un empire agraire, dont le domaine d'intérêts n'englobait pas l'espace maritime. Le second objectif est d'empêcher la Corée de tomber sous le contrôle d'une grande puissance, et de l'affaiblir autant que possible, car elle forme le pont par lequel un empire continental peut aisément menacer l'archipel. Cet objectif est si essentiel que, tout au long de l'histoire, les forces japonaises interviennent à intervalles réguliers dans la péninsule ; mais elles se gardent de s'aventurer dans les profondeurs du continent. Formose, verrou des « mers orientales », sera le premier objectif colonial du Japon (1874). La Corée sera le deuxième, et il se risquera à y défier la Chine dans une guerre ouverte (1895). Cet abandon du principe stratégique fondamental sera le premier pas vers la catastrophe de 1945, qui incitera Tokyo à le remettre ensuite au centre de sa politique étrangère⁸.

Une première manière de déchiffrer celle-ci est donc d'y voir la répétition sans fin d'une figure imposée : accommoder le principe stra-

7. C'est-à-dire « situées à l'est de la Chine » : toute la géographie traditionnelle de l'Asie est sino-centrée.

8. Jean-Marie Bouissou, « Le Japon et la Chine : amour, haine et géostratégie », *Politique étrangère*, vol. 61, n° 2, été 1966, p. 315-326.

téologique fondamental avec la poursuite des deux objectifs vitaux permanents. Cet exercice est devenu plus difficile depuis la fin de la guerre froide, qui a poussé Pékin à adopter une nouvelle posture et à prétendre au contrôle des mers.

LA THÉORIE DE LA PUISSANCE RÉGIONALE ET LA SUBORDINATION VOLONTAIRE

Une deuxième approche, inspirée par les travaux de Susumu Kobayashi⁹, prend comme point de départ le statut du Japon comme puissance fondamentalement régionale, et essaie d'en éclaircir les implications. Kobayashi souligne combien la position d'une puissance de ce type est fragile par nature. En effet, les pays voisins ne lui reconnaissent pas la légitimité que les grandes puissances impérialistes ont tirée historiquement de leur éloignement et de leur différence (notamment raciale) autant que de leur force brute. Les pays d'Asie, qui acceptaient *volens nolens* l'impérialisme des Occidentaux, ont fait appel à eux quand leur trop proche cousin nippon a prétendu leur imposer le sien – à l'exemple de la Chine recourant à la SDN pour tâcher de protéger la Mandchourie. Faute de légitimité, une puissance régionale doit recourir à des méthodes terroristes pour affermir sa domination. Mais ces méthodes achèvent de ruiner la légitimité qui lui serait nécessaire pour asseoir une influence durable. D'autre part, les grandes puissances extérieures ne tolèrent ses avancées que si elles ne menacent pas leurs propres intérêts. Une puissance régionale se trouve donc par nature soumise à deux contraintes : le défaut de légitimité et le contrôle exercé par les grandes puissances. Elle n'a de choix qu'entre les divers degrés d'une subordination envers ces dernières, qui limite les bénéfices auxquels elle peut prétendre, et un va-tout périlleux pour s'en affranchir et imposer sa domination envers et contre tout, comme le Japon entre 1931 et 1945.

97

Fondamentalement, l'archipel est une puissance régionale. Assez tôt, une partie de ses élites a pressenti qu'il fallait en tirer les conséquences. Dès 1895, après sa victoire en Corée contre la Chine, le Japon abandonne aux Occidentaux une partie des bénéfices qu'il en avait tirés (traité de Shimonoseki). De 1921 à 1931, il accepte le « système de Washington », qui revient à soumettre ses mouvements en Asie à l'aval

9. Susumu Kobayashi, « Japan as a Regional Power », communication au colloque « The Global Meaning of Japan », Sheffield, 19-22 mars 1998.

des Anglo-Saxons, dont il pérennise la supériorité navale. L'échec désastreux de la stratégie d'affranchissement menée à partir de 1931 ne lui laisse pas d'autre choix que de pousser la logique de la subordination nécessaire jusqu'à son terme ultime : le désarmement institutionnalisé par le fameux article 9 de sa Constitution, que Tokyo refusera toujours de modifier en dépit de toutes les pressions américaines en ce sens. Cette *institutionnalisation volontaire de la subordination* constitue la caractéristique la plus troublante de la politique extérieure du Japon. Elle ne se comprend que si on reconnaît qu'elle lui est indispensable pour assurer son statut de puissance régionale. Ce paradoxe explique pourquoi les Premiers ministres les plus nationalistes de l'après-guerre, Nobusuke Kishi et Yasuhiro Nakasone¹⁰, sont aussi ceux qui ont fait le plus pour approfondir la coopération militaire avec les États-Unis.

98

Les réalités de la subordination se combinent aux contraintes internes que nous avons évoquées pour aboutir à cette posture internationale peu prestigieuse qui fait taxer Tokyo de « nanisme politique ». Pour la légitimer, le PLD a repris à la gauche un discours qui glorifie la nation japonaise comme *peace loving people*. En dernière analyse, ce discours « affirme l'inévitabilité des conflits tout en niant que le Japon puisse y jouer aucun rôle, sinon à son corps défendant¹¹ ». Ce message caché exprime très exactement les contraintes inhérentes au statut de puissance régionale : ses relations avec ses voisins sont conflictuelles par nature, mais elle n'a pas les mains libres pour y faire face. Après un demi-siècle, ce discours sur « la nation éprise de paix » est devenu un élément inaliénable de l'identité japonaise. Mais ce qu'il masque et légitime en flattant le pacifisme national, c'est bel et bien la stratégie de subordination volontaire. Nous sommes ici en présence d'un de ces cas évoqués par Marie-Claude Smouts, où « l'État peut fabriquer une opinion publique [...] pour justifier une position de politique extérieure¹² ». La contrainte géostratégique dévalorisante est intériorisée sous la forme d'un pseudo-invariant culturel (valorisant) constitutif de l'« âme nationale ». Ainsi sublimée, la stratégie de subordination apparaît comme l'élément clé de la politique extérieure du Japon.

10. Kishi (1957-1960) a reconduit le traité de sécurité avec les États-Unis malgré une opposition farouche de la gauche. Nakasone (1982-1987) a levé au profit exclusif des États-Unis l'interdiction d'exporter des technologies à usage militaire.

11. Modjtaba Sadria : « Le Japon et le monde : tout est à réinventer », *loc. cit.*, p. 203-218.

12. Voir *supra*, p. 13.

LA DIALECTIQUE DE LA SUBORDINATION ET DE L'AUTONOMIE

Ce constat peut servir de point de départ à une troisième approche, qui analysera la politique étrangère du Japon à travers la dialectique de la subordination et de l'autonomie. Dans cette perspective, toute son action internationale doit être comprise comme l'exercice délicat qui vise à maintenir la relation de subordination avec les États-Unis tout en s'autonomisant sur les points où ses objectifs nationaux particuliers ne coïncident pas avec ceux de la puissance tutélaire.

Le plus fondamental de ces objectifs – celui-là même qui justifie le lien de subordination – est d'affirmer son statut de puissance régionale, qui ne va pas de soi aux yeux des autres pays d'Asie. A cet effet, Tokyo veille jalousement à ne jamais déroger. C'est ce qui explique sa rigidité extrême dans les litiges territoriaux qui l'opposent à ses voisins¹³, et l'obstination du PLD à ne jamais reconnaître officiellement la culpabilité du Japon pour les agressions commises pendant la période coloniale. Cette intransigeance a notamment empêché Séoul et Tokyo de signer un traité de paix avant 1965, bien que cela aille à l'encontre des intérêts américains en affaiblissant la solidarité du camp anticommuniste en Asie. Après 1989, Tokyo a invoqué la question des Kouriles pour refuser son aide économique à la Russie, malgré les instances américaines. En 1996, son attitude provocatrice aux Senkaku a provoqué des affrontements avec les Chinois qui étaient la dernière chose que pouvait souhaiter Washington, gendarme des mers asiatiques, au moment où Clinton amorçait un rapprochement avec Pékin. Et c'est encore le souci du statut qui pousse Tokyo à revendiquer un siège permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU avec une insistance qui embarrasse les États-Unis, auxquels le *statu quo* convient fort bien.

Le Japon cesse aussi de suivre la diplomatie américaine quand celle-ci menace ses objectifs vitaux permanents. Alors que tous les alliés asiatiques de Washington ont envoyé à un moment ou un autre des forces combattre en Corée ou au Vietnam, il s'y est toujours dérobé, conformément au principe fondamental qui lui dicte d'éviter la guerre sur le continent. Les années 1972 et 1973 constituent un tournant, quand

13. Les quatre îles Kouriles avec l'URSS, l'île Tokushima avec la Corée et le minuscule archipel des Senkaku avec la RPC et Taiwan.

Tokyo se départit ouvertement de la subordination par deux fois – d’abord en reconnaissant la RPC et en rompant abruptement avec Taiwan ; puis en lâchant les États-Unis au Moyen-Orient pour assurer ses approvisionnements pétroliers.

Il ne s’agissait encore là que d’ajustements tactiques dans le cadre stratégique de la subordination nécessaire. Mais, plus la catastrophe de 1945 s’estompe et plus sa puissance économique s’affirme, plus le Japon semble tenté de revenir à une stratégie d’affranchissement. Sur fond de bras de fer commercial permanent avec les États-Unis, la « diplomatie tous azimuts » (*zenhoi gaishô*) des années 1972-1980 en direction de Moscou et Pékin puis le recentrage asiatique amorcé avec la formulation de la « doctrine Fukuda » en 1977¹⁴ sont sous-tendus par la volonté de relâcher la relation de dépendance en s’appuyant sur de nouveaux partenaires. Après 1980, cette pulsion s’exprime de plus en plus ouvertement au sein du PLD, où une aile néonationaliste très active proclame sa volonté de refaire du Japon un « État normal » (*futsu no kuni*) en lui rendant la liberté de ses armements et en renégociant le traité de sécurité sur la base de l’égalité, voire en y mettant un terme¹⁵.

LES « NOUVELLES RELATIONS INTERNATIONALES »

Le retour en vogue de la stratégie d’affranchissement atteste que les responsables japonais, ou du moins certains d’entre eux, pensent désormais pouvoir échapper aux contraintes qui ont historiquement pesé sur l’archipel en sa qualité de puissance régionale. Cette réappréciation repose sur l’idée que « les États-Unis n’ont plus clairement la suprématie, ni au plan militaire, ni au plan économique¹⁶ ». Mais, au-delà, elle renvoie aux théories selon lesquelles les relations internationales ont changé de nature en même temps que les moyens de la puissance¹⁷. En 1980, cette conception a été officialisée par une commission mandatée par le gouvernement Ohira et présidée par Masamichi Inoki, ancien

14. Pour le détail, voir Jean-Marie Bouissou, *Le Japon depuis 1945*, Paris, Armand Colin, 1992, p. 147-150.

15. Morihiro Hosokawa, « Are US Troops in Japan Needed ? », *Foreign Affairs*, juillet-août 1998, p. 2-5.

16. The Comprehensive National Security Study Group, *Report on Comprehensive National Security* (2 juillet 1980), résumé officiel in Robert Barnett, *Beyond War*, Pergamon-Brassey’s, 1984, p. 1.

17. Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales*, Paris, Presses de la FNSP, 1998.

directeur de l'Académie militaire. La doctrine de « sécurité globale » (*sôgô ampô*) développée dans son rapport final a été adoptée comme base de l'action internationale du Japon, dont on peut donc aujourd'hui essayer de rendre compte à travers une quatrième approche : la prétention à mener l'action internationale selon des normes nouvelles.

La doctrine de *sôgô ampô* se fonde sur une définition à la fois très large et très modeste : « La sécurité, c'est protéger la vie des gens de ce qui les menace¹⁸. » Cette définition débouche sur une conception infiniment diversifiée des menaces, qui inclut jusqu'à celles qui pèsent à long terme sur les approvisionnements énergétiques et alimentaires à cause de la surexploitation ou du déséquilibre entre ressources et population mondiale. Elle fait de l'interdépendance économique à l'échelle planétaire le cadre nouveau dans lequel s'inscrit la problématique de la sécurité. En dernière analyse, elle repose sur le postulat « classique » de l'économie politique internationale, selon lequel les relations économiques sont un jeu à somme positive, et sur celui du néoclassicisme parétien, selon lequel l'économique se substitue au politique comme régulateur de l'ordre mondial¹⁹.

101

Cela peut surprendre, car les élites conservatrices japonaises partagent traditionnellement une vision très « réaliste » des relations internationales²⁰. Elles ont toujours tenu l'économie sous la tutelle de l'État, défini la politique industrielle en fonction d'objectifs de puissance nationale et mené une politique mercantiliste tout à fait contraire au postulat « classique ». De plus, la doctrine de *sôgô ampô* apparaît au moment où l'aile droite du PLD monte en puissance, notamment sous le gouvernement Nakasone (1982-1987), qui renforce ostensiblement les Forces d'autodéfense (FAD) et affiche sa volonté de porter l'influence politique du Japon sur la scène internationale au niveau de sa puissance économique. Sans y voir une tromperie délibérée, on peut donc au moins soupçonner quelque ruse de la raison.

En faisant de l'économique l'égal du politique comme moyen et enjeu de l'action internationale, la doctrine de *sôgô ampô* permet d'esquiver l'épineux problème des armements pour penser à nouveau le Japon comme puissance. De plus, le jeu de l'économie mondialisée

18. Robert Barnett, *Beyond War*, *op. cit.*, p. 1.

19. Jean Coussy, « Économie politique internationale », in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales*, *op. cit.*, p. 253-280.

20. Sakio Takayanagi : « L'action extérieure du Japon dans le monde de l'après-guerre froide », *Pouvoirs*, n° 71, *op. cit.*, p. 105-116.

frappe d'inanité les limites géographiques dans lesquelles s'inscrivent les rapports de forces diplomatico-militaires traditionnels. Du coup – et c'est bien là l'essentiel – *la malédiction de la puissance régionale qui pèse sur l'archipel est levée*. Pour autant, la doctrine ne considère pas que la guerre et la paix forment une « alternative d'un autre temps²¹ ». Elle laisse toute leur place aux instruments de la puissance, version « réaliste ». En affirmant à ce sujet que « les Forces d'autodéfense ne possèdent même pas la capacité d'interdiction minimale nécessaire » (ce qui est discutable) et en préconisant d'augmenter leur budget « d'environ 20 % »²², la commission Inoki ouvre la voie au renforcement des forces armées par le gouvernement Nakasone. Mais celles-ci ne sont des instruments de puissance que dans la zone où elles peuvent être déployées. Or l'interprétation de la Constitution qui prévaut limite cette zone à l'archipel et à ses eaux territoriales. Ce qui subsiste de réaliste dans la doctrine renvoie donc le Japon à la prison géographique dont la logique libérale l'affranchissait. Le « libéral-réalisme » ne le libère pas des contraintes qui pèsent sur sa politique internationale.

Il faudra la fin de la guerre froide pour pouvoir appliquer au champ diplomatico-militaire la logique libératrice de la globalisation. En ouvrant l'ère des grandes opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'ONU, la fin du système des blocs permet au PLD d'invoquer l'« autodéfense collective » pour légitimer la participation de forces japonaises à ces opérations. Une loi à cet effet est votée en 1992. Elle mène inévitablement à doter peu à peu les FAD de capacités de projection jugées jusque-là incompatibles avec la Constitution²³. Tokyo embrasse l'idée que l'usage légitime de la force est désormais réservé à des qualités à la communauté des nations avec d'autant plus d'ardeur que cette idée rend obsolètes les cadres géographiques au sein desquels les armements et les systèmes d'alliance ont commandé les rapports de forces tout au long de l'histoire.

C'est donc en se positionnant « au-delà de la territorialité²⁴ » que le Japon ambitionne de refonder une action extérieure libérée des

21. Voir Marie-Claude Smouts, *supra*, p. 9.

22. Robert Barnett, *Beyond War*, *op. cit.*, p. 3.

23. Pierre Mayaudon, « L'avenir des forces armées japonaises », *Futuribles*, n° 216, janvier 1997, *Regards prospectifs sur le Japon*, p. 83-92.

24. Selon l'expression de Karoline Postel-Vinay, « La transformation spatiale des relations internationales », in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les Nouvelles Relations internationales*, *op. cit.*, p. 163-182. Il est significatif que ce soit une japonologue qui ait développé la réflexion sur ce point dans cet ouvrage collectif.

contraintes géostratégiques et de celles qui dérivent de son statut de puissance régionale. La possibilité de « globaliser » (c'est-à-dire de détacher de toute référence géographique) le champ diplomatico-militaire après celui de l'économique permet, du moins en théorie, de penser les relations internationales dans tous leurs aspects selon la logique libérale. Au début des années 1990, le Japon s'y attache avec une ardeur dont l'aboutissement ultime est le concept (?) de *kyōsei* (symbiose) qui envahit le discours officiel et les médias. Il suffit d'en retenir ici qu'il postule l'obsolescence radicale des rapports de forces comme moyens de l'action internationale et celle de l'idée même d'hégémonie²⁵.

Toutefois, dans la pratique, on n'observe guère que Tokyo ait adopté une pratique novatrice des relations internationales. En incluant l'économie et l'écologie dans la problématique de sa sécurité, l'État japonais n'en conclut qu'une chose : qu'il doit soumettre à sa logique les acteurs non étatiques qui peuplent ces domaines. Tout au rebours des théories sur le « multcentrisme » des relations internationales contemporaines, la doctrine de *sōgō ampō* mène l'État à vouloir étendre son contrôle. Ainsi le ministère des Affaires étrangères offre désormais aux ONG sa reconnaissance officielle sous forme d'inscription dans un annuaire, des subventions... et ce « guidage » (*gyōsei shidō*) qui est un moyen favori de la bureaucratie japonaise pour asseoir son contrôle sur l'économie et la société civile.

103

Le plus frappant est de constater que Tokyo, quand il cherche à utiliser l'économie comme instrument d'action internationale, n'en use pas selon la logique « libérale » de l'interdépendance qui serait propre à ce champ, mais *comme un substitut des moyens diplomatico-militaires qu'il ne possède pas*. Ainsi pour les Kouriles, que Tokyo cherche à acheter, il utilise sa puissance financière comme on a utilisé la puissance militaire tout au long de l'histoire, pour réaliser des gains territoriaux. Il s'ensuit que l'utilisation de l'économie comme moyen de puissance internationale par le Japon est soumise aux mêmes contraintes que celles qui pèsent sur lui au plan diplomatico-militaire, au lieu de permettre de lever ces contraintes. Ainsi, la répartition de l'aide publique au développement se conforme exactement au principe stratégique fon-

25. Pour une analyse de la floraison et des implications du *kyōsei*, voir Jean-Marie Bouissou, « Penser l'Autre en se pensant soi-même », in David Camroux et Jean-Luc Domenach (dir.), *L'Asie retrouvée*, Paris, Éditions du Seuil, 1997, p. 301-326, et « Le Japon peut-il donner sens à l'Asie ? », in Zaki Laïdi (dir.), *Géopolitique du sens*, Paris, Desclée de Brouwer, 1998, p. 263-289.

damental et aux deux objectifs vitaux permanents. Le principal récipiendaire est la Chine, suivie par les trois puissances qui commandent les « mers orientales » (Indonésie, Philippines et Thaïlande)²⁶, alors que la Corée ne reçoit rien. Même le commerce se plie à l'impératif historique de ne pas affronter la Chine, comme en témoigne le zèle avec lequel le Japon a réduit ses excédents dès que Pékin a élevé le ton sur ce sujet²⁷... Il est aussi significatif que, dans le conflit permanent qui l'oppose aux États-Unis à propos de ses excédents commerciaux, le Japon accepte toujours comme base de discussion le point de vue américain, selon lequel ces excédents sont une anomalie nuisible à laquelle il doit remédier en consentant des sacrifices²⁸. Qu'est-ce d'autre, sinon encore la subordination volontaire ? De même quand Tokyo, sous la pression américaine, renonce à l'idée de créer un fonds régional pour secourir les économies asiatiques sinistrées sans passer sous les fourches caudines (et anglo-saxonnes) du FMI...

Par ailleurs, la fin de la guerre froide, au lieu de laisser le Japon s'épanouir politiquement « au-delà de la territorialité », pourrait bien l'emprisonner plus que jamais dans son statut inconfortable de puissance régionale. Tant que l'archipel était une pièce majeure sur le grand échiquier Est-Ouest, Tokyo pouvait défendre ses intérêts dans le jeu de la subordination. De plus, la périlleuse question du *leadership* dans la zone Asie ne se posait pas : il n'y avait alors pas d'autres leaders que les deux supergrands. La nouvelle conjoncture prive le Japon de l'influence que lui conférait dans le jeu géostratégique mondial sa position de porteur incoulable au large de l'Asie et le laisse face à une Chine en plein essor, qui étend ses prétentions au domaine maritime. Au jeu traditionnel de la « politique étrangère », sa position s'est donc dégradée – une dégradation que ne compense pas l'activité des acteurs non étatiques japonais dans le jeu des nouvelles relations internationales²⁹.

26. Cumuls sur la période 1985-1994. D'autres attributions répondent aux besoins géostratégiques du mentor américain. Voir Dennis Yasumoto, *The Manner of Giving*, Lexington Books, 1986.

27. De 5,9 à 0,85 milliards de dollars entre 1985 et 1986. La RPC est le seul pays d'Asie qui jouisse aujourd'hui d'un confortable excédent avec le Japon.

28. Takashi Kawasaki, « Discourses of US-Japanese Political Economy », in *Études internationales*, op. cit., à paraître.

29. Karoline Postel-Vinay, « L'activité internationale des acteurs locaux au Japon et en Asie du Nord-Est », *Les Études du CERI*, n° 17, juin 1996.

R É S U M É

La politique extérieure du Japon donne lieu aux interprétations les plus opposées. Cet article propose une grille de lecture à quatre dimensions : les contraintes géostratégiques à l'échelle du temps long, le statut de puissance régionale et la stratégie de subordination volontaire qui en résulte, la dialectique de cette stratégie et de la défense des intérêts nationaux, et l'effort pour se libérer des contraintes géographiques par la « doctrine de sécurité globale ». Mais la manière dont le Japon utilise sa puissance économique comme un simple substitut des instruments diplomatico-militaires montre qu'il n'a pas tiré les conséquences des postulats qui sous-tendent cette doctrine.

LA RUSSIE
EN MAL DE POLITIQUE
ÉTRANGÈRE

LA RUSSIE N'EST PLUS UNE TRÈS GRANDE PUISSANCE et ne le redeviendra pas dans un avenir prévisible. Le constat est sévère mais difficile à contester. Les dirigeants politiques à Moscou, tout comme l'opposition, tiennent bien sûr un discours de renaissance de la puissance et revendiquent le respect dû à leur grand pays. Ils le font plus par fidélité à une tradition, par nostalgie d'un rôle perdu, par peur d'être oubliés que par conviction. Un retour possible de la Russie au centre des relations internationales leur paraît improbable. 107

Plus que tout autre pays industrialisé aujourd'hui, l'État russe est otage de la crise intérieure qui le ronge et des contraintes extérieures qui limitent ses choix. La déroute du rouble et des finances russes depuis l'été 1998 a confirmé la dépendance du gouvernement envers ses bailleurs de fonds internationaux¹. Elle a également accentué la crise politique, économique et sociale à l'intérieur du pays et affaibli un peu plus l'autorité de l'État. L'indigence du budget, associée à la méfiance des investisseurs et créditeurs potentiels, réduit considérablement la marge de manœuvre du gouvernement dans la mise en place de politiques nationales.

Un tel contexte ne peut guère favoriser la redéfinition et la reconstruction d'une politique étrangère. L'État, acteur fondamental et quasi

1. Sur la crise financière de l'été 1998, voir Michael Ellman et Robert Scharrenborg, « The Financial Panic and the IMF », *Problems of Post-Communism*, septembre-octobre 1998, p. 17-25 ; Yves Zlotowski, « La crise des paiements en Russie, expression d'un consensus social ? », *Les Études du CERI*, n° 43, août 1998 ; Jacques Sapir, « Surviving the August Krach. An Assessment of Russia's Current Situation and a Blueprint for a Way out of the Crisis », EHESS, rapport non publié, septembre 1998.

exclusif dans la conduite des relations extérieures depuis Pierre le Grand, est durablement affaibli. Quant aux nouveaux acteurs, qui ont largement contribué à l'ouverture de la Russie depuis la *perestroïka* gorbatchévienne (entreprises, financiers, médias, instituts), ils ont été touchés par la crise et adoptent une attitude d'expectative. La Russie est néanmoins trop grande, trop riche en matières premières et en armements, trop centrale dans sa position sur le continent entre Europe et Asie pour ignorer la politique internationale et être ignorée par le reste du monde. Elle est obligée d'avoir une politique étrangère, ou des fragments de politique étrangère, dans des conditions particulièrement peu favorables.

LE DEUIL DE LA GRANDE PUISSANCE

108 Dix ans se sont écoulés depuis la perte des « satellites » d'Europe centrale, huit ans depuis la perte des républiques soviétiques. Après avoir été au cœur du système international, avoir tenu en haleine l'ensemble du monde occidental, la Russie recule au rang de puissance régionale dont les politiques n'intéressent plus guère, si ce n'est par crainte d'une déstabilisation intérieure suite à une mauvaise gestion des évolutions économiques et sociales.

Les élites russes font peu à peu leur deuil de la puissance passée. Elles n'ont en général pas bien accepté le repli sur la seule Russie et le déclin du pays, mais elles s'y sont habituées. Les débats de 1992-1993 sur la reconstruction d'une nouvelle union grâce à la CEI (la Communauté des États indépendants créée en décembre 1991) et sur le droit d'influence de Moscou sur les États baltes paraissent bien lointains. La problématique de l'impossible cassure de liens historiquement tissés à l'intérieur d'un même espace soviétique est largement dépassée, à l'exception d'un discours revancharde à l'extrême droite et d'un discours populiste chez les communistes. Chez ces derniers, le regret de l'URSS exprime plutôt une demande d'ordre social et nomenklaturiste et une hostilité à l'égard des nouveaux acteurs économiques et politiques qui s'enrichissent à leurs dépens.

La société a dans l'ensemble vécu la perte des territoires avec moins d'émotion que les élites gouvernantes. Les sondages montrent que la perte des repères sociaux et moraux et les difficultés de la vie matérielle sont les deux sentiments qui ont dominé l'adaptation douloureuse de la popula-

2. Sondages du VTsIOM, le Centre russe d'étude de l'opinion publique, publiés dans la revue bimensuelle *Monitoring obchtchestvennogo mneniia*, Moscou, depuis 1993.

tion aux changements intervenus depuis le début des années 1990². Bien entendu, l'un des repères perdus a été l'assurance de vivre dans un État grand et puissant, redouté et donc respecté par le reste du monde. Une forme d'humiliation s'est installée car rien ne vient compenser le déclin de puissance. Les « réformes » défendues par le pouvoir eltsinien n'ont, aux yeux de la population, pas réussi à donner au pays une nouvelle aura de prospérité et de rayonnement extérieur. Ainsi, la crise de l'été 1998 renforce encore ce découragement devant les vains sacrifices de l'époque soviétique et les espérances déçues de la désoviétisation et de l'ouverture vers l'extérieur.

Pendant les premières années (1992-1996 environ), l'équipe eltsinienne, relayée par différentes institutions et certains médias, a utilisé le désarroi de la population pour alimenter un discours à connotations néo-impériales. L'idée directrice était que la Russie avait en quelque sorte acquis un droit à la grandeur et à la puissance par son histoire. Posséder une sphère d'influence faisait partie de la norme internationale de l'après-guerre, les États-Unis en conservaient bien une, même après la fin de la guerre froide. Pourquoi, dans ces conditions, refuser à la Russie le statut que lui avait conféré son histoire ? Les propos tenus par des responsables du ministère des Affaires étrangères, des conseillers du président Eltsine, des députés, des experts, révélaient un fort enracinement de la conception traditionnelle de la puissance. Le discours restait structuré autour de données classiques : le territoire, les frontières et les voisins, les richesses en matières premières, l'arme nucléaire, les accomplissements passés (en particulier la victoire, présentée encore souvent comme celle de la Russie, contre l'Allemagne nazie)³.

L'objet n'est pas ici de revenir sur ce pénible travail de deuil mais de rappeler combien il a occupé les esprits, handicapé la réflexion et freiné la préparation de politiques adaptées à la nouvelle configuration géopolitique et économique en Europe et en Asie. Le gouvernement a perdu quelques précieuses années dans la réorganisation de sa politique étrangère. Il était par ailleurs trop occupé par les transformations internes pour se mobiliser sur les affaires étrangères. A partir de 1992, la liberté des prix, la privatisation de biens et entreprises publics, l'entrée de capitaux étrangers plongent les responsables russes dans une activité effrénée pour

3. « Russie : le débat sur l'intérêt national », dossier sous la direction de Marie Mendras, *Problèmes politiques et sociaux*, Paris, La Documentation française, décembre 1992 ; Alex Pravda, « The Politics of Foreign Policy », in Stephen White, Alex Pravda et Zvi Gitelman (éd.), *Developments in Russian Politics*, Londres, Macmillan, 1997, p. 208-226.

suivre le mouvement. Les rivalités politiques et la contestation des réformes prennent des formes exacerbées. En octobre 1993, Boris Eltsine donne l'assaut du Parlement pour mater ses opposants. En décembre 1994, le déclenchement de la guerre en Tchétchénie mobilise les institutions d'État (présidence, gouvernement, armée, forces de l'intérieur, services secrets) sur un drame national qui durera vingt mois. Le conflit, qui se solde par la défaite de l'armée russe et le maintien d'une indépendance *de facto* de la petite république caucasienne, contribue fortement à l'affaiblissement de l'autorité politique⁴. L'opinion ne soutient pas l'intervention au début, puis dénonce massivement la guerre quand celle-ci s'installe dans la durée et la brutalité. Les sondages ainsi que la couverture des médias les plus indépendants attestent que la société s'inquiète plus de la guerre à ses frontières que de l'élargissement possible de l'OTAN vers l'Europe de l'Est⁵.

L'échec du régime eltsinien en Tchétchénie a eu de lourdes conséquences non seulement sur le jugement des Russes à l'égard de leur président⁶ mais aussi sur leur perception de la Russie et de son rôle à l'extérieur. La société n'a pas compris la guerre comme une guerre nécessaire, « légitimée » par la défense de l'intégrité territoriale de la Fédération de Russie. Elle l'a perçue comme un conflit de leur pays contre un autre peuple, les Tchétchènes, réveillant les durs souvenirs de la guerre contre les Afghans et démontrant que le recours à la force se substituait vite à la négociation. La Russie reste un ensemble très vaste, composé de républiques nationales (Tatarstan, Iakoutie-Sakha, Bouriatie, Carélie...), de territoires portant aussi le nom d'un peuple (Komis, Khanti-Mansi, Evenks...) et de régions (*oblast*) « russes » portant le nom de leur capi-

4. Sur la guerre en Tchétchénie et ses conséquences, voir Anatol Lieven, *Chechnya. Tombstone of Russian Power*, New Haven, Yale University Press, 1998, et les articles de Marie Mendras, Olivier Weber et Marie Broxup-Benningsen dans la revue *Esprit*, respectivement en mars 1995, juin et juillet 1996.

5. Voir notamment les nombreux bulletins « Opinion Analysis » consacrés à l'opinion en Russie sur les pays étrangers et la politique étrangère, Office of Research and Media Reaction, USIA, Washington, 1997 et 1998.

6. Boris Eltsine est très impopulaire en 1995. À l'approche des élections, il tente de rassurer sur son état de santé et de faire des promesses sur la fin du conflit en Tchétchénie. Sa cote de popularité remonte spectaculairement entre mars et juin 1996, pendant les mois de campagne. Une autre explication de ce regain est la polarisation de la bataille électorale entre Eltsine et les communistes, le président sortant se présentant comme le dernier rempart contre la réaction. Il est réélu le 3 juillet 1996 et tient une promesse : il confie le dossier tchétchène à Alexandre Lebed, qui a carte blanche pour signer la cessation des hostilités fin août 1996. La question du statut de la république caucasienne n'est à ce jour pas résolue.

tale (Voronej, Smolensk, Nijni-Novgorod, Irkoutsk...). Le déclenchement d'hostilités militaires contre un peuple non russe de la Fédération cassait le schéma d'une bonne coexistence et ne pouvait qu'inquiéter la population. Le désastre politique et militaire a, semble-t-il, découragé pour longtemps toute intervention armée contre un territoire ou un peuple. Il a fait reculer les discours de regain de la puissance militaire et d'autosatisfaction sur la force de frappe de la Russie. Même le nationaliste Vladimir Jirinovski a révisé à la baisse ses propos va-t-en-guerre des premières années (reconquérir les Baltes, les Finlandais, les Polonais...).

UN PAYS SANS ALLIÉS

Le traumatisme de la guerre s'est produit au plus mauvais moment pour les responsables de la politique étrangère et pour tous ceux qui souhaitent penser un nouveau rôle pour la Russie. En effet, c'est en 1993-1994 que se jouait l'organisation de la Communauté des États indépendants⁷. Au départ, le pouvoir eltsinien espère faire de la CEI un espace contrôlé et dominé par Moscou. Il sous-estime sérieusement la détermination ukrainienne à consolider une indépendance nationale reconnue par la communauté internationale. Il use alors des méthodes les plus primitives : couper l'approvisionnement énergétique de l'Ukraine, exercer de lourdes pressions sur les pays occidentaux pour qu'ils passent par Moscou pour discuter avec Kiev (notamment en exagérant la menace nucléaire), susciter chez les Russes d'Ukraine des mouvements d'opposition à Kiev. Cette politique se révèle contre-productive et encourage les dirigeants ukrainiens à se démarquer d'autant plus de Moscou et de la CEI. L'Ukraine ne signe pas le pacte de Tachkent qui devait mettre sur pied une coopération militaire étroite et ce pacte est largement ineffectif. Le président Kravtchouk boude les réunions de la CEI et celle-ci reste une coquille vide.

Aucun autre pays ex-soviétique n'a de véritable motivation à activer une organisation multilatérale dominée par la Russie. Chacun

111

7. Le 8 décembre 1991, pour forcer Mikhaïl Gorbatchev à quitter le pouvoir, les présidents des trois républiques slaves de l'URSS – Russie, Ukraine, Biélorussie – annoncent la création de cette Communauté, sorte de substitut temporaire à une URSS condamnée. Les autres républiques rejoignent la CEI entre fin 1991 et 1994, à l'exception des États baltes qui ont beaucoup plus résolument tourné le dos à l'ancien espace soviétique. Voir Robert H. Donaldson et Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia. Changing Systems, Enduring Interests*, Armonk (New York)-Londres, M.E. Sharpe, 1998, p. 155-188 (le chap. 5 est consacré aux relations avec les pays de l'ex-URSS).

privilégie la bonne gestion des rapports bilatéraux avec Moscou et la solidarité n'est pas de mise. Des accords économiques et des accords de coopération militaire sont régulièrement signés entre plusieurs pays de la CEI (et non l'ensemble des douze membres), mais leur portée reste limitée et ne contribue pas à une institutionnalisation de la Communauté⁸. Cet état d'esprit prévaut jusqu'à ce jour et il est désormais trop tard pour relancer un projet qui rassemble les anciens territoires de l'empire dans un ensemble ou un partenariat même faiblement structuré. Il est erroné de présenter les pays membres de la CEI comme des alliés de la Russie.

112 Peut-être la Russie a-t-elle laissé passer des occasions pendant ces années cruciales, 1992-1994. Peut-être la CEI ou toute autre forme de communauté était-elle vouée à l'échec. Pour Moscou, c'est une humiliation. De « l'autre côté », à l'Ouest, l'Union européenne s'approfondit et s'élargit, et l'OTAN prépare l'extension vers l'Europe centrale.

Elsine, ses conseillers et son gouvernement n'ont pas réfléchi à une stratégie « postcoloniale » dans les anciens territoires soviétiques. Pris de court par les événements, occupés d'abord à consolider leur pouvoir en Russie, ils ne prennent pas le temps de penser une autre politique envers leurs nouveaux voisins, hier encore leur « périphérie ». Ils refusent de voir dans ces pays nouvellement indépendants des sujets du droit international et donc des objets, particuliers et indépendants, de la politique étrangère russe. Très nettement, jusqu'en 1995-1996, les pays de la CEI n'appartiennent pas au domaine des relations extérieures. Certes, le ministère des Affaires étrangères comporte un département CEI mais il coexiste avec un ministère des Relations avec la CEI. Ce dernier est dissous en 1997, marquant une évolution vers une politique pragmatique. Les ex-républiques soviétiques ne seront plus traitées à part, comme un ensemble « étranger proche » coupé du reste de la stratégie régionale de la Russie.

Les relations des administrations russes avec les pays d'Asie centrale et du Caucase n'ont toutefois pas pris la forme classique de rapports diplomatiques relayés par des politiques économiques contrôlées par les deux gouvernements. Les anciens réseaux clientélistes fonctionnent, de nouveaux intérêts économiques se développent et la relation bilatérale

8. Helga A. Welsh et John P. Willerton, « Regional Cooperation and the CIS : West European Lessons and Post-Soviet Experience », *International Politics*, 34, mars 1997, p. 33-61 ; « European Construction and CIS Integration. Seminar Outlines », centre Robert-Schuman, Institut universitaire européen, Fiesole, mai 1997.

échappe largement aux administrations centrales des capitales concernées. Le rapprochement entre la Russie et la Biélorussie, scellé par une « union » en 1997, est un phénomène particulier, peu susceptible de se reproduire avec d'autres républiques. La Biélorussie, qui se sent dépendante économiquement, a pris l'initiative alors que le gouvernement russe est plus réticent à souscrire des engagements budgétaires fermes à l'égard de Minsk.

En décembre 1997, Evgueni Primakov, alors aux Affaires étrangères, dressait un bilan désastreux de la politique russe dans son ancien empire. Il relevait l'absence de politique constructive avec les pays d'Europe centrale et déplorait l'impuissance de la CEI et les erreurs de priorité⁹. Quelques mois plus tard, il écrivait que « la souveraineté des républiques de l'ancienne URSS ne devait pas soulever le moindre doute », acceptant ainsi une forme de banalisation de ces pays dans la politique étrangère de la Russie¹⁰.

113

Ces carences, ces erreurs de jugement sur la « sphère d'influence » s'expliquent aussi par un manque de moyens, l'État russe disposant de peu de fonds pour attirer la coopération de pays encore plus démunis. Une autre explication est à chercher dans un réflexe de protection contre les contraintes extérieures, contre la « globalisation ».

LA CONTRAINTE DE L'INTERNATIONAL

Il faudra plusieurs années au régime eltsinien pour se libérer d'une vision traditionnelle des relations internationales¹¹. Au début des années 1990 domine une perception « Est-Ouest », ciblée principalement sur le rapport avec l'Occident. Avec les États-Unis, Moscou cherche à maintenir un dialogue privilégié et fermé, continuation de la confrontation-détente des années 1970 et 1980. L'idée est de prolonger une équivalence entre les deux plus grandes puissances nucléaires de la planète. Les dossiers de désarmement et de non-prolifération occupent une place impor-

9. Entretien avec Evgueni Primakov, *Nezavisimaia gazeta*, 30 décembre 1997.

10. Evgueni Primakov, « Rossiia v mirovoi politike » (article en l'honneur de A. Gortchakov, ministre des Affaires étrangères du tsar des années 1860 aux années 1880), *Mejdunarodnaia jizn'*, Moscou, mai 1998, p. 8.

11. Marie Mendras, « Towards a Post-Imperial Identity », in Vladimir Baranovsky (éd.), *Russia and Europe. The Emerging Security Agenda*, SIPRI, Oxford, Oxford University Press, 1997.

12. Voir Robert H. Donaldson et Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia*, op. cit., p. 189-232.

tante dans un agenda diplomatique par ailleurs assez pauvre¹². Avec l'Europe, la position du gouvernement russe est plus complexe, plus ambivalente, oscillant entre un désir de reconnaissance et de proximité, voire même d'appartenance à la grande Europe, sans pour autant revendiquer sérieusement une intégration dans les structures communautaires.

Sauver le statut de grande puissance de la Russie par un partenariat stratégique avec Washington se révèle une gageure. La fin de la guerre froide marque pour la Russie non seulement la fin d'une toute-puissance soviétique fondée sur l'antagonisme Est-Ouest et la menace nucléaire, mais aussi la fin de toute une politique étrangère fondée presque exclusivement sur cet antagonisme. En revanche, la disparition de l'ennemi communiste n'a pas diminué la puissance des États-Unis et de l'OTAN même si elle a provoqué une remise en question de leur rôle stratégique.

114

Les évolutions récentes confirment à quel point la confrontation Est-Ouest, et surtout soviéto-américaine, était le ressort principal de la politique étrangère soviétique. Tout ce qui y était annexé (soutien à certains régimes du tiers-monde, par exemple) s'est désintégré. L'idéologie, la « soviétisation » des modes de vie n'avaient pas développé chez les pays satellisés une culture véritablement commune, une communauté d'esprit et d'intérêts qui auraient soudé les élites ou les sociétés. Cela paraît évident pour qui a bien observé le fonctionnement de régimes autoritaires et répressifs. Cependant, pour ceux qui étaient au cœur de la machine soviétique, qui la dirigeaient et en vivaient, il n'était pas aussi simple de porter un regard lucide sur le désert social et moral qu'ils laisseraient en héritage.

Le modèle soviétique de gestion des relations extérieures a perdu sa pertinence. Les dirigeants et experts russes comprennent *a posteriori* à quel point les efforts pour construire une « théorie socialiste des relations internationales » sont réduits à néant par la fin de la confrontation. C'était une doctrine, un dogme, et non une théorie, une réflexion pour le présent et l'avenir. Pour enseigner cette matière à l'université ou dans les instituts spécialisés, les experts russes se munissent aujourd'hui de manuels occidentaux.

La défaite du communisme soviétique a laissé un immense vide intellectuel et moral. Elle a aussi livré aux successeurs une situation économique et sociale désastreuse. Dans un tel contexte, le modèle occidental a tout naturellement occupé la première place. C'est ce modèle de développement que les élites russes connaissent, ou croient connaître, car c'est ce modèle qu'elles étaient censées combattre. En réalité, depuis Khrouchtchev, elles s'étaient fixé comme objectif d'atteindre le niveau

de réussite économique et de prospérité des pays occidentaux ; l'opposition cachait donc une forme d'attraction vers le mode de vie occidental, et surtout européen. Depuis les années gorbatchéviennes, l'Europe est la valeur la plus prisée. Elle est à la fois proche géographiquement, culturellement, et elle n'effraie pas. Les États-Unis sont un autre univers, plus lointain, largement inconnu, vu comme trop puissant, trop concurrentiel et sourd à l'égalité sociale. Ils représentent néanmoins le sommet de la réussite et jouent un rôle majeur dans les orientations économiques de la Russie à partir de 1992. Enfin, seuls les pays occidentaux et le Japon détiennent les moyens financiers d'aider la Russie.

Ainsi, l'Occident exerce l'influence la plus forte, et la moins contestée, en Russie, dans les premières années postsoviétiques. L'influence est à la fois directe, ou intentionnelle, et indirecte, ou diffuse. L'influence indirecte se traduit dans l'attrait du mode de vie européen au sein de la population et chez les élites. La démocratie et le marché sont comme des mots magiques qui ouvriraient les portes d'un mieux-vivre. L'influence directe prend la forme de coopération, de conseils, de pressions : l'aide financière du Fonds monétaire international, les prises de participation de gouvernements, d'entreprises et de financiers occidentaux, ainsi que les multiples projets de coopération dans les domaines juridique, social, universitaire, plongent la Russie dans un maillage d'échanges et d'obligations tout à fait nouveau pour elle. Le FMI tente d'imposer des politiques, le Conseil de l'Europe essaie d'infléchir loi et pratique (par exemple, d'obtenir l'interdiction de la peine de mort), d'autres organisations multilatérales cooptent la Russie et l'encouragent à s'occidentaliser dans le comportement et les valeurs. Le régime eltsinien est alors avide de reconnaissance et de soutien.

115

Le climat change dès 1994 alors que le pouvoir se trouve confronté à des difficultés économiques et politiques de plus en plus grandes. La transition vers la normalité européenne ne se produit pas. Une prise de conscience a lieu : l'Occident n'est pas un univers facilement accessible car la Russie a pris beaucoup de retard. La perception d'une pression étrangère grandit. Les hommes politiques et les experts à Moscou dénoncent les « concessions forcées » et le « suivisme » imposés par les puissances occidentales. Ils considèrent que l'ouverture a soumis le pays à une influence étrangère de plus en plus pesante et craignent à présent une dérive vers la subordination de la Russie aux intérêts de l'Occident.

L'URSS avait déployé d'immenses efforts pour couper sa population de toute influence extérieure. En quelques années, la Russie a dû affronter, dans une position de faiblesse, une ouverture tous azimuts

et une plongée brutale dans l'ère de la mondialisation. Elle subit les évolutions et perturbations extérieures sans avoir prise sur elles. La crise financière qui déstabilise certains pays d'Asie à partir de 1997 est ressentie à Moscou comme la confirmation de la volatilité des équilibres et de la fragilité des États dans un monde capitaliste dominé par d'autres acteurs.

LA FAIBLESSE DE L'ÉTAT

116 La chute du rouble en 1998 a montré le danger d'une combinaison État faible et dépendance économique de l'extérieur. L'interlocuteur privilégié des gouvernements étrangers et des organismes internationaux reste le gouvernement russe. Or, depuis la réélection de Boris Eltsine en 1996, le pouvoir exécutif est en crise ouverte. Le président n'est plus en état de diriger et d'arbitrer, le gouvernement a été limogé deux fois en 1998, les ministères restent démunis devant l'ampleur des problèmes économiques et sociaux. Par ailleurs, les pouvoirs publics sont dépassés par la place démesurée qu'ont prise les groupes financiers, les consortiums de production des matières premières dans la gestion des ressources¹³. Détournements de fonds et corruption minent le fonctionnement des administrations. On parle de « privatisation de l'État¹⁴ ».

L'État fédéral se trouve également confronté à un processus avancé de fragmentation de l'espace économique et politique. Les nombreuses républiques et régions de Russie tentent de s'organiser de manière autonome. L'incurie du pouvoir central les oblige à compter sur leurs propres forces pour faire face à une situation souvent critique (pénurie d'énergie, difficultés d'approvisionnement, manque de ressources budgétaires). Les provinces les mieux pourvues en matières premières développent leurs relations extérieures et essaient d'attirer des participations étrangères, sans le contrôle de Moscou. Le Tatarstan a ouvert des bureaux de représentation dans de nombreux pays¹⁵.

La désorganisation de la prise de décision handicape la politique extérieure comme la gestion interne. Le rôle effectif de chaque institution est particulièrement difficile à évaluer. Il y a encore quelque temps,

13. « Biznes i vnechnaia politika » (« Le business et la politique étrangère »), dossier de la revue *Pro et Contra*, Moscou, été 1997, p. 5-101.

14. Vladimir Brovkin, « Fragmentation of Authority and Privatization of the State », *Demokratizatsiya*, vol. 6, n° 3, été 1998, p. 504-517.

15. Voir Marie Mendras, dir., *Russie : le gouvernement des provinces*, Genève, CRES, 1997.

la présidence, équipée d'une lourde administration, et les conseillers proches de Boris Eltsine tenaient une place centrale dans les grandes décisions. La crise de l'été 1998 a considérablement affaibli le pôle présidentiel, mais le gouvernement aussi a subi une perte d'autorité. Le ministère des Affaires étrangères gère les affaires courantes. Sur un dossier délicat, comme celui du Kosovo, une forte impulsion est nécessaire. D'autres institutions, comme le Conseil de sécurité, sont alors associées au processus de décision. Les députés sont actifs et se font entendre. Le refus de ratifier le traité START-2 a montré que la Douma pouvait s'opposer avec obstination à une décision de l'exécutif. L'institution militaire participe également au processus, sans grande publicité. La réflexion sur la nouvelle doctrine militaire a tourné court après un premier texte dont seuls quelques extraits ont été publiés en 1993. En décembre 1997, Boris Eltsine a signé un décret adoptant un « concept de sécurité nationale ». Ce document publié montre que l'objectif prioritaire est le maintien de la sécurité intérieure, la défense contre des risques économiques, sociaux, environnementaux. Le rôle de la Russie à l'extérieur de ses frontières n'est pas explicité¹⁶.

117

Ce ne sont pas seulement les dysfonctionnements des pouvoirs exécutif et législatif et ceux de la justice qui rendent difficile la mise en place d'une stratégie internationale. C'est aussi le déclin du politique, de la légitimité de l'autorité publique, de ses représentants, qui affaiblit l'acteur Russie dans le monde. On s'est interrogé sur la fragilisation de Bill Clinton, mais qu'est-ce au regard de la perte quasi totale de respect pour Boris Eltsine ?

La faiblesse de l'État en Russie résulte aussi de la faiblesse de la société civile. La communauté citoyenne, par son dynamisme et son assurance, est un ressort fondamental du rayonnement extérieur d'un pays. Or, en Russie, cette synergie est méconnue. A l'époque soviétique, la politique étrangère était déconnectée de la sphère sociale. Plus grave encore, elle avait pour fonction d'écraser la société dans un carcan de réussite mondiale.

Il est amplement démontré par l'expérience russe des dix dernières années qu'il est impossible de faire avancer la discussion sur l'intérêt national, de bâtir un consensus sur le rôle international du pays sans une participation de la société. Un consensus existe en Russie mais il est tel-

16. « Kontseptsia natsional'noi bezopasnosti », *Rossiiskaia gazeta*, 26 décembre 1997. Trad. anglaise, « National Security Blueprint of the Russian Federation », Londres, SWB, BBC, 1^{er} janvier 1998.

lement modeste dans sa dimension qu'il ne donne pas d'orientation en politique extérieure. Ce consensus peut se résumer à la survie de la Russie. La population attend de ses dirigeants qu'ils assurent en priorité la sécurité de leur vie quotidienne aujourd'hui et demain. Elle n'est donc pas « nationaliste » mais soucieuse de conserver un toit qui la protège. Elle s'effraie de la concurrence avec l'extérieur car elle ne se sent pas capable de relever le défi. Il est vrai que la Russie est désormais entourée de pays qui, sauf à sa frontière sud-ouest, réussissent mieux qu'elle (Chine, Japon, pays Baltes, Europe de l'Est). La société est lasse, inquiète, repliée sur ses difficultés matérielles, elle n'a ni le désir ni l'énergie de s'intéresser à des ambitions de puissance ou de rayonnement. Ce découragement tend à nourrir un sentiment de rejet des pressions extérieures car la dépendance est vécue comme une fragilité.

118

L'APPRENTISSAGE DE LA PUISSANCE RÉGIONALE

Les gouvernants reconnaissent le poids des contraintes internes dans la définition d'une stratégie internationale : « Une politique étrangère active doit d'abord défendre les conditions les plus propices au renouveau intérieur. » Cependant, « l'affaiblissement national ne doit pas faire renoncer à une politique extérieure »¹⁷. Le réalisme impose donc d'envisager une politique régionale et non plus mondiale.

La Russie apprend par la force des choses à s'adapter à la fin du condominium. Quand elle n'est pas directement concernée par un dossier, le processus peut se faire sans elle. Elle est devenue une puissance régionale voisine d'autres puissances régionales : la Chine, le Japon, l'Inde et, bien sûr, l'Europe, à laquelle elle n'appartient pas même si elle s'en sent plus proche. L'ambition de la Russie est de conserver sa place dans les cinq à dix premiers États du monde. Elle met en avant son statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU, sa participation au G7/G8, sa puissance nucléaire et conventionnelle, sa situation géopolitique au cœur du continent.

Par son comportement dans plusieurs crises régionales (Bosnie, Irak, Kosovo), la Russie a montré qu'elle souhaitait faire partie du concert des nations chargées de gérer les conflits. Elle n'a jamais pris systématiquement le contre-pied des positions occidentales, même sur la question du Kosovo où elle s'est opposée à des frappes militaires. Elle

17. Evgueni Primakov, « Rossiia v mirovoi politike », *loc. cit.*, p. 4 et 6.

a plutôt joué sur les différences entre Européens et Américains pour se construire un rôle et éviter d'être écartée du processus. Elle a largement utilisé sa place au Conseil de sécurité pour faire entendre sa voix. Moscou hésite à pousser trop loin une opposition irréductible par souci de rester un partenaire crédible qu'on ne cherche pas à contourner.

L'élargissement de l'OTAN a bien illustré cette attitude. La Russie ne pouvait pas s'y opposer, seulement obtenir des conditions. Une de ses faiblesses était de ne proposer aucune alternative sécuritaire. La position de Moscou se fondait essentiellement sur un refus de principe, l'élargissement « menaçant les intérêts de sécurité de la Russie ». Une autre faiblesse était l'absence de relations de confiance avec les pays d'Europe de l'Est, le manque de relais de l'opinion. Or, l'avenir de l'OTAN et de la sécurité en Europe ne pouvaient se décider selon les règles bipolaires et autoritaires du condominium soviéto-américain¹⁸.

119

La Russie a accepté assez naturellement la norme internationale, qui est très largement une norme occidentale. Cela implique l'acceptation de règles du jeu et la révision des moyens « légitimes » de la politique étrangère. Les frictions restent nombreuses. Les ventes d'armes constituent une pomme de discorde permanente et la Russie continuera de s'appuyer sur l'une de ses rares ressources industrielles exportables pour consolider des positions régionales. Tel est le cas avec la Chine par exemple, un important client de la Russie, en particulier dans l'aéronautique. Pour Moscou, l'intérêt est à la fois commercial et stratégique¹⁹. Considérant qu'une forme de dissuasion nucléaire assure un voisinage pacifique, la Russie n'y voit pas de risque mais, au contraire, l'un des moyens de faire contrepoids à une forte influence japonaise et américaine dans la région.

La véritable innovation dans la nouvelle politique russe de puissance régionale est l'amélioration rapide des relations avec les pays d'Asie²⁰. La Russie conduit un dialogue nourri avec la Chine, le Japon, les deux Corées, l'Inde. Elle démontre une détermination nouvelle à accepter son appartenance au continent asiatique et à en tirer sécurité et avantages. L'Asie est très peu organisée, en comparaison de l'Europe, tant

18. Vladimir Baranovsky (dir.), *Russia and Europe*, op. cit., p. 302-384.

19. « Moskva-Pekin » (« Moscou-Pékin »), *Pro et Contra*, hiver 1998, p. 5-114 (dossier de sept articles).

20. « Special Foreign Policy Focus : Russia and Asia », *Demokratizatsiya*, vol. 6, n° 2, printemps 1998, p. 326-415 ; Robert H. Donaldson et Joseph L. Noguee, *The Foreign Policy of Russia*, op. cit., p. 233-282.

sur le plan sécuritaire que dans les domaines politique et économique. La Russie peut donc avancer par petites touches, en adaptant sa politique à chacun des pays. Toutefois, un pan de plus en plus important des relations avec l'Asie échappe au pouvoir politique de Moscou. Le commerce frontalier avec la Chine et le Japon se développe sans contrôle. Les provinces russes qui voisent avec des pays d'Asie mènent leurs propres politiques et défendent leurs intérêts. Ainsi, la multiplication des acteurs accompagne le mouvement d'ouverture mais réduit le rôle des dirigeants russes à une fonction de représentation et de soutien aux échanges entre les économies et les sociétés. L'État russe est, là encore, confronté à sa propre faiblesse.

120

R É S U M É

La Russie n'est plus une très grande puissance et ne le redeviendra pas dans les années à venir... Elle est otage de la crise intérieure qui la ronge et des contraintes extérieures qui limitent ses choix. La chute du rouble en 1998 a montré le danger d'une combinaison État faible et dépendance économique de l'extérieur. En quelques années, la Russie a dû affronter, en position de faiblesse, une ouverture tous azimuts et une plongée brutale dans l'ère de la mondialisation. Elle n'a plus d'ennemis mais n'a pas d'alliés. La réorganisation des relations avec les pays issus de l'URSS et les États d'Europe centrale a été manquée. Les pays occidentaux continuent de jouer un rôle fondamental, par l'attrait du mode de vie européen et l'aide économique. Cependant, la Russie améliore les relations avec ses voisins asiatiques et s'adapte au fait qu'elle n'est plus une grande puissance mais une puis-

sance régionale.

C H R O N I Q U E S

LE PRINCIPE
D'INTÉGRATION-SUBSIDIARITÉ :
SOLUTION AU DILEMME
TERRITORIAL FRANÇAIS ?

CONTROVERSE AVEC JEAN-PIERRE BALLIGAND
ET JEAN-LOUIS GUIGOU

123

Dans l'édition de septembre 1996 de *Futuribles*¹, Jean-Louis Guigou, alors directeur de la prospective à la DATAR, avant d'en prendre la tête en août 1997, signait un article important intitulé « État, nation, territoire : la recomposition ».

Jean Pierre Balligand, rapporteur de la commission aménagement du territoire et décentralisation du parti socialiste, lui faisait écho, dans *Inter-Région* d'août 1997, d'une réflexion manifestement puisée à la même source².

Depuis la guerre, certes, un débat latent, contradictoire jusqu'au déchirement parfois, entoure la singulière exception territoriale française dont les 36 600 communes, les 100 départements et les trois niveaux d'administration territoriale semblent défier les évidences et les nécessités d'un « territoire réel » profondément remodelé par un

siècle d'exode rural et de polarisation urbaine.

Les contributions majeures de Jean-Louis Guigou et Jean-Pierre Balligand s'affranchissent sans ménagement des pudeurs passées et affrontent la question territoriale en la situant clairement dans la continuité et l'accomplissement ultime du long « chemin des écoliers » de l'intercommunalité française. S'appuyant sur les items dominants et modernistes de la mondialisation et de la construction européenne, leur modèle territorial repose essentiellement sur la consécration politique et fonctionnelle des « pays » en milieu rural et des « agglomérations » en milieu urbain, dont tout le reste procède implicitement : dépérissement naturel des communes et des départements, consécration de régions regroupées et réformées, de taille supérieure à celles existantes.

* Professeur associé à l'IEP de Bordeaux, conseiller municipal de Bordeaux et vice-président du conseil régional d'Aquitaine.

1. Jean-Louis Guigou, « État, nation, territoire : la recomposition », *Futuribles*, n° 212, septembre 1996.

2. Jean-Pierre Balligand, « Pour un acte II de la décentralisation », *Inter-Région*, n° 211, juillet-août 1997.

En fait, moins qu'une reconsidération profonde des grands principes architecturaux et juridiques de notre administration territoriale, c'est un modèle incrémental qu'ils nous proposent, dont la cohérence interne incontestable et la rationalité fonctionnelle ne constituent pas les moindres séductions. Pour être féconde et brillante, cette contribution, libératoire de tant d'années de tabous conservateurs, illustre, une fois encore, une certaine incapacité française à accorder, dans une même réflexion et dans une même cohérence, réforme institutionnelle et restructuration territoriale.

124 Les réflexions et les travaux sont pourtant aujourd'hui à ce point riches et avancés de part et d'autre que la France trouverait probablement intérêt à fonder une troisième voie, associant rationalistes et localistes, géographes et juristes dans un réformisme simultané du territoire et de ses institutions. Il s'agit moins de forcer une synthèse, que de reconsidérer l'organisation territoriale de la France dans sa globalité en regard des exigences contradictoires qui se font jour sur le « territoire réel » d'aujourd'hui.

Districts, communautés urbaines, syndicats d'agglomérations nouvelles, communautés de communes et de villes, « pays » et « agglomérations » demain, sont ainsi devenus, de proche en proche, plus déterminants du cadre de vie quotidien des administrés que chacune des communes qui les composent, pourtant plus familières et plus légitimes. Dans ce contexte de fausse posture institutionnelle, le déficit le plus patent de l'intercommunalité française tient à ce « biais démocratique » qui tend à évincer le citoyen administré du contrôle démocratique

direct d'une part croissante des affaires publiques locales qui le concernent. À l'inverse, le suffrage universel légitime et contrôle une entité communale de plus en plus dépossédée de prérogatives. Ainsi, chaque avancée intégratrice de l'intercommunalité française se traduit par un dépérissement supplémentaire du contrôle démocratique sur les affaires locales. On observera en outre que l'intercommunalité se traduit quasi systématiquement par une inflation fiscale d'autant moins contrôlée qu'elle est « irresponsable » parce que consensuelle et difficilement imputable à un camp politique plutôt qu'à un autre³.

Si l'intercommunalité est une nécessité difficilement réfutable en l'état de l'émiettement institutionnel français, si elle présente incontestablement un bilan inaccessible aux politiques communales isolées, elle repose aujourd'hui sur un principe coopératif dont le déficit démocratique et les coûteuses dérives redistributrices (plutôt que péréquatrices) sont de moins en moins compatibles avec sa montée en puissance financière et fonctionnelle. C'est dire que le modèle intégrateur de Balligand et Guigou, qui ne propose rien de moins que créer les conditions d'un dépérissement progressif de la commune et du département au profit de structures intégrées de niveau supérieur, n'apporte qu'une réponse partielle, parce que univoque, à la contradiction territoriale française entre, d'une part, une nécessité accrue de gouvernabilité locale, qui ne peut en effet s'envisager qu'à partir de territoires intégrés disposant d'une masse critique minimum et, d'autre part, une aspiration profonde à une démocratie de proxi-

3. Voir Gilles Savary, « La régulation consensuelle communautaire : facteur d'intégration/désintégration politique », *Politique et Management public*, mai 1998.

mité et de participation des citoyens à l'administration courante des collectivités humaines élémentaires.

Abstraction faite des conservatismes d'intérêt, de circonstance ou de calcul – ce qui n'est pas peu – qui entourent le débat territorial français, il apparaît clairement qu'un *statu quo* territorial n'est plus durablement tenable. Ni les phénomènes de métropolisation urbaine ni le délitement du rural profond et de sa trame de petites villes ne pourront éternellement se satisfaire des expédients intercommunaux actuels et d'un *statu quo* régional qui a montré son incapacité à réduire significativement le déséquilibre Paris-province et à relayer, au sein même des régions, la grande politique nationale de rééquilibrage des Trente Glorieuses. Au sein des villes, au cœur profond du monde rural, de graves fractures se révèlent – « ghettoïsation » sociale ici, vieillissement sans retour là-bas – qui appellent un traitement « sur mesure » et nécessitent une décentralisation accrue de l'action publique. Face à ces évolutions contemporaines, la question territoriale proscrit plus que jamais tout dogmatisme d'école ou tout simplisme réducteur. Et c'est assurément moins en termes de rationalisation prêt-à-porter qu'en termes d'adaptation à la complexité sociospatiale contemporaine qu'elle doit être abordée.

LE PROJET BALLIGAND-GUIGOU : HÉRITIER DU PRINCIPE D'UNIVERSALITÉ INSTITUTIONNELLE

Si la réforme envisagée par Jean-Pierre Balligand et Jean-Louis Guigou est incontestablement marquée du sceau de la « modernité », c'est essentiellement dans le registre territorial de la carte administrative. Pour audacieuse qu'elle

puisse paraître, elle ne se démarque pas significativement du corps des principes essentiels qui ont fondé l'organisation territoriale de la France révolutionnaire, il y a deux siècles.

Le principe d'universalité institutionnelle : apport fondamental des Constituants

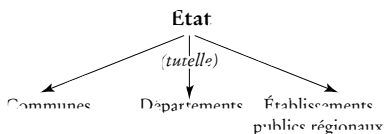
S'il est une date fondatrice de notre organisation territoriale contemporaine, c'est celle de la nuit du 4 août 1789. En abolissant les privilèges, la Constituante instaurait pour la première fois de notre histoire un isotropisme territorial de la France, en rupture avec l'inextricable diversité organique, politique, juridique et fiscale qui caractérisait l'Ancien Régime. Il lui restait à fonder un nouvel ordre territorial. Ce sera l'une de ses priorités, très tôt accomplie par la création des communes et des départements par les lois de décembre 1789 et de février 1790.

Les nouvelles divisions administratives du royaume – communes et départements – constituaient essentiellement une réforme de l'État avant tout soucieuse de garantir et d'affirmer l'unité nationale. Leur égalité juridique et statutaire, leur universalité, réductrice des particularismes locaux, constituaient déjà l'épure territoriale des futures républiques. Il s'agissait bien d'un modèle fondamentalement centralisateur qu'allait confirmer et consolider le Consulat par la création de l'institution préfectorale, avant de l'imprimer durablement dans l'histoire et la continuité républicaine française.

De telle sorte qu'au-delà des apports organiques des lois communales et départementales de 1884 et 1871, c'est un ordre territorial délibératif plus que politique, étroitement contrôlé par l'État central et

la tutelle préfectorale, qui constituait encore le paysage territorial français à l'avènement, en 1981, de François Mitterrand à la présidence de la République et de Gaston Defferre au ministère de l'Intérieur.

*Architecture institutionnelle
de la France d'avant
la décentralisation*



126

Ce modèle centralisateur, produit patient de « l'effort multiséculaire de centralisation qui fut longtemps nécessaire à notre pays pour réaliser et maintenir son unité », selon le mot fameux du général de Gaulle prononcé en 1968 à Lyon, allait se fissurer après guerre à la faveur d'un concours de circonstances : prise de conscience du déséquilibre Paris-province, poussée de fièvre existentielle de mai 1968, mais aussi, et peut-être surtout, nécessité de gestion et de régulation partagée de la crise industrielle des années 1980.

Il ne manquait plus qu'une volonté politique, seule permise par une rupture politique, pour que la France osât opposer un réformisme audacieux au conservatisme des clochers et du Sénat qui venait de mettre un terme à la carrière politique du général de Gaulle à l'issue du référendum régionaliste du 27 avril 1969. Cette rupture intervint le 10 mai 1981, par l'accession de la gauche au pouvoir. La trempe et l'autorité d'un Gaston Defferre firent le reste : en moins de dix mois, la France s'engageait, avec la décentralisation, dans l'une des réformes

institutionnelles les plus marquantes du siècle.

Pour autant, et malgré son incontestable audace, la décentralisation de 1982 se gardait scrupuleusement d'affronter le conservatisme territorial du Sénat.

*La décentralisation Defferre :
réformisme institutionnel,
conservatisme territorial*

Sans doute Gaston Defferre ne pouvait-il politiquement, face au bastion sénatorial de surcroît majoritairement opposé au gouvernement, ajouter à une audace institutionnelle « historique » une aventure territoriale risquée. Sa réforme sera donc à la fois résolument décentralisatrice et républicaine. Elle constituera essentiellement une réforme de l'État par l'importance des transferts de compétences et de moyens opérés en faveur des communes, départements et régions, désormais politiquement émancipés.

Pour autant, les principes républicains historiques sur lesquels repose notre organisation territoriale ne sont pas affectés par la loi du 2 mars :

– Elle reconduit *le principe d'universalité et d'unité* des structures administratives.

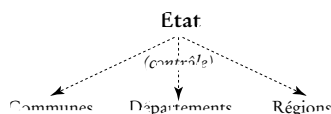
– Elle proscriit toute hiérarchisation institutionnelle et fonctionnelle entre les trois niveaux territoriaux – régions, départements et communes.

– Enfin, la décentralisation de 1982 n'a connu sa magistrale réussite politique qu'au prix d'un scrupuleux conservatisme territorial, édulcorant toute reconsidération, même marginale, des découpages initiaux des communes, départements et régions.

La carte administrative de l'aube révolutionnaire demeure, aujourd'hui encore, résolument inscrite sur le territoire natio-

nal. La loi du 2 mars 1982 constitue le sacre politique du territoire administratif de la Révolution, rien de moins, mais rien de plus.

**La décentralisation de 1982 :
abolition de la tutelle
étatique et transfert
vertical de compétences**



Au cœur de la nouvelle régulation de cet univers décentralisé, la tutelle cède la place au contrôle *a posteriori* et au contrat, non sans ambiguïtés ni sourdes tentatives recentralisatrices mais de façon probablement irréversible. A cet égard, le projet de réforme de Balligand et Guigou, s'il introduit un changement d'échelle, ne remet pas radicalement en cause cette architecture institutionnelle.

Le modèle intégrateur Balligand-Guigou : réformisme territorial, conservatisme institutionnel

S'il ambitionne explicitement d'engager un acte II de la décentralisation, le projet Balligand-Guigou constitue plus fondamentalement une spéculation territoriale qu'une véritable rupture institutionnelle en tant qu'il se propose d'ajouter un étage territorial à la réforme institutionnelle de 1982 qu'il ne remet pas fondamentalement en cause.

Jean-Louis Guigou en donne une figuration synthétique éclairante dans son article de *Futuribles*.

– A la base, des « pays » et des « agglomérations », nouvelles collectivités territoriales intégrées investies du suffrage universel, antidotes naturels des communes et des départements dont on voit mal qu'ils leur survivent durablement selon un tel schéma.

– Au niveau intermédiaire, un nombre restreint de grandes régions redimensionnées à l'échelle européenne, référentiel central du modèle.

127

La France de 2015*

Filière du pouvoir administratif	Filière du pouvoir des élus	Filière des forces socio-économiques (36 653 communes de base)
Commission européenne	Parlement européen Sénat européen ?	Conseil économique et social européen
État/ministères	Assemblée nationale Sénat	Conseil économique et social national
Préfet de région	Conseil régional	Conseil économique et social régional
Préfet de département	Conseil général (Sénat des pays et des agglomérations)	Conseil économique et social départemental
Sous-préfet d'arrondissement	Pays/agglomérations	Conseil économique et social local

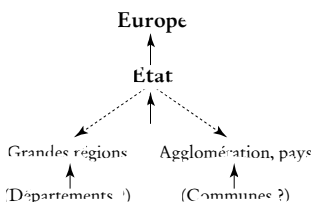
* In Jean-Louis Guigou, « État, nation, territoire... », *loc. cit.*

– Au sommet, un État réaffirmé, mais dont les contours se dissipent entre des collectivités régionales plus affirmées et une Europe en voie d'intégration politique inéluctable.

Il s'agit bien, ni plus ni moins, d'un modèle territorial incrémental, qui intègre au niveau territorial supérieur les actuelles institutions locales.

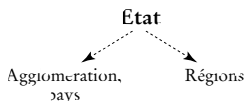
Le projet Balligand-Guigou d'intégration territoriale

128



Au plan institutionnel, le schéma reste fondamentalement celui de Gaston Defferre, à l'exception notable du statut du département qui demeure ambigu.

Projet Balligand-Guigou : schéma institutionnel



Le mérite de ce modèle néorationaliste est de poser en des termes nouveaux, départis des ambiguïtés et des équivoques de ces vingt-cinq dernières années, la question centrale des régulations urbaines et rurales au terme d'un siècle de métropolisation du territoire. À l'inverse, il néglige, au nom d'une rationalité dimensionnelle, les nouvelles aspirations et les exigences sociales qui se font jour au plan local et qui imposent

à tout le moins une réflexion institutionnelle plus nuancée.

LE PRINCIPE D'INTÉGRATION-SUBSIDIARITÉ COMME SOLUTION À LA CONTRADICTION TERRITORIALE FRANÇAISE ?

En fait, le cartésianisme républicain français est aujourd'hui confronté à une équation contradictoire entre deux exigences de gouvernabilité territoriale et de démocratie de proximité (participation-démocratisation). À cet égard, ce sont moins la commune et le département qui sont en crise, dès lors que l'on valide leurs fonctions de proximité, que la région et les structures intercommunales qui n'ont pas accédé pleinement encore à leurs vocations stratégiques de programmation et de développement local. En d'autres termes, la question territoriale est aujourd'hui contingente vis-à-vis de ce double impératif de gouvernabilité et de proximité.

Une telle option, radicalement nouvelle car en rupture avec le modèle égalitariste et universel hérité de la Révolution, pourrait être trouvée dans l'adaptation aux collectivités territoriales et en particulier au contexte urbain, d'un *principe d'intégration-subsidiarité* consistant en une intégration stratégique et en une subsidiarité fonctionnelle accrues.

Ce modèle reviendrait :

– à renforcer et à spécialiser les niveaux territoriaux supérieurs dans des compétences stratégiques et à leur conférer un véritable pouvoir réglementaire et prescriptif qui s'imposerait aux échelons inférieurs ;

– à décentraliser plus encore aux niveaux inférieurs les compétences de gestion courante et de régulation socio-économique de proximité.

Ainsi, chaque niveau d'administration locale doit être compétent à l'échelle de son territoire et dans la mesure des moyens dont il dispose pour satisfaire les différents types de besoins qui s'y révèlent, ce qui revient à introduire dans l'architecture territoriale française un principe hiérarchique de tutelles à géométrie variable, des niveaux supérieurs dévolus aux orientations directrices aux niveaux inférieurs en charge de les administrer localement.

Les nécessités empiriques et les évolutions réglementaires de la décentralisation de 1992 ont d'ores et déjà insinué le principe de subsidiarité dans bien des domaines de l'action publique française, au gré de circonstances locales, d'impératifs fonctionnels ou encore de la porosité croissante qui a caractérisé la mise en œuvre des blocs de compétences entre les différents niveaux territoriaux.

Il en est ainsi en matière d'urbanisme réglementaire, entre l'État, les structures intercommunales – en particulier les communautés urbaines – et les communes. En effet, l'article 111-1 du Code de l'urbanisme hiérarchise très étroitement les directives nationales d'une part, les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme communautaires et les plans d'occupation des sols d'autre part. En cela, il constitue probablement la disposition formelle la plus explicite instaurant une subsidiarité de compétences entre trois niveaux d'action publique.

De façon moins formalisée, le dispositif de développement économique et d'aide aux entreprises répond au même principe de subsidiarité, entre l'État, qui demeure le garant de la politique économique et sociale de la nation dont il assure la conduite et détermine les orientations et la norme juridique, les régions, en

charge du développement économique régional depuis les lois de décentralisation, ainsi que les départements et les communes, conviées à y participer en complément des aides directes régionales.

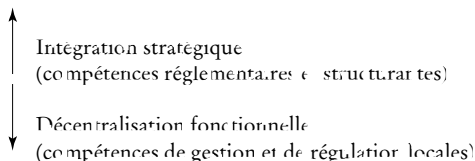
Bien d'autres exemples pourraient éclairer cette intrusion subreptice, mais croissante, du principe de subsidiarité dans l'administration de notre territoire. Mais c'est incontestablement la loi Pasqua d'aménagement et de développement du territoire du 4 février 1995 qui s'est engagée le plus ostensiblement dans cette voie à travers une hiérarchisation stricte des schémas directeurs d'aménagement du territoire : schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme des agglomérations qui encadre les plans d'occupation des sols des communes ; schémas directeurs régionaux d'aménagement du territoire qui imposent leurs contraintes d'urbanisme aux schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU), et schéma national d'aménagement du territoire qui coiffe le tout, y compris les schémas sectoriels de l'État, TGV, autoroutes, espaces protégés, etc.

Pour autant, cette avancée du principe de subsidiarité, élaborée à la DATAR dans le cadre d'une grande politique nationale, n'a pas encore trouvé d'écho à la Direction générale des collectivités locales (DGCL) et au ministère de l'Intérieur en vue d'une transposition institutionnelle fondée sur un schéma simple à tous les niveaux territoriaux (voir schéma page suivante).

*Du principe d'universalité
à une double filière
« d'intégration-subsidiarité »
territoriale*

L'imbroglio territorial français, au centre du débat de cette fin de siècle, tient essentiellement à l'incontestable obso-

Illustration du principe d'intégration-subsidiarité



l'absence des principes d'universalité et de compétence générale des collectivités territoriales face aux mutations profondes qui ont affecté l'occupation de l'espace national au cours de ce siècle.

130

Dès lors que l'on ne les remet pas en cause, il n'est pas illogique que les réflexions dominantes prônent dans ce domaine une disparition des déséquilibres observés par une intégration des institutions à des échelons supérieurs – « pays » dans le monde rural, « agglomérations » dans le monde urbain – qui auraient vocation naturelle, au-delà des précautions politiques et sémantiques proférées, à s'imposer irrésistiblement un jour aux communes et aux départements. Ce serait faire fi des avantages irremplaçables, démocratiques et sociaux, que présente l'incomparable déploiement territorial de nos institutions locales sur notre vaste et riche territoire national. Y renoncer au nom d'une rationalité universaliste, à une époque où les besoins de dialogue, de participation, de proximité, d'adaptabilité de l'action publique, constituent une aspiration croissante, et probablement un mode de régulation identitaire et social irremplaçable face aux incompréhensions et aux peurs générées par la mondialisation et l'intégration européenne, serait sans doute un grave contresens.

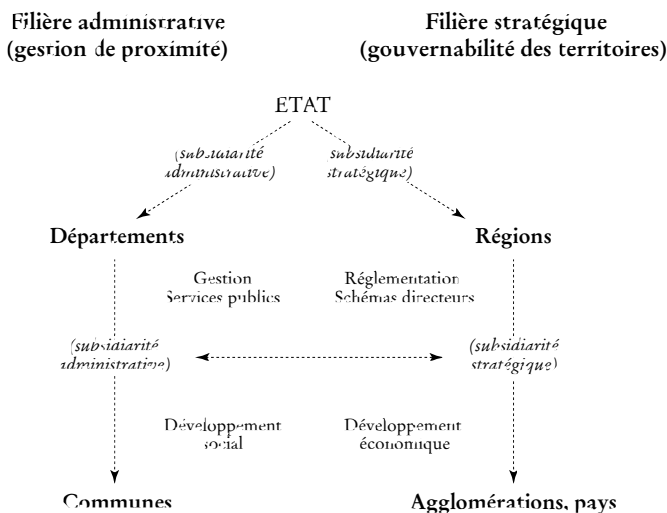
A cet égard, il nous apparaît que le principe de subsidiarité peut être d'un recours particulièrement fécond dès lors

qu'il est accompagné d'une approche différenciée, plus respectueuse de la diversité des situations et des problématiques territoriales observables. A cet effet, il nous semble indispensable d'envisager une alternative au modèle actuel, standard et égalitaire, d'organisation en râteau de notre administration ; un modèle plus souple et mieux adapté aux territoires réels, basé sur deux principes d'organisation essentiels :

– *La distinction de deux filières de compétences territoriales*, distinguant compétences stratégiques de développement et compétences administratives et sociales. Ce modèle viserait à adjoindre l'impératif contemporain de gouvernabilité des territoires à celui de proximité participative par la définition de deux filières fonctionnelles distinctes, toutes deux régies par un principe de subsidiarité, contrôlé et régulé par l'État, sans préjudice du principe de libre administration des collectivités territoriales consacré par la loi Defferre (*voir schéma page suivante*).

Naturellement, ce modèle, en rupture avec la conception égalitariste française d'organisation administrative du territoire, suppose une clarification, une redéfinition et une redistribution des compétences et des moyens aujourd'hui dévolus à nos quatre niveaux d'administration territoriale.

– *Un principe d'adaptabilité à la diversité des situations territoriales*. A



cet égard, les notions de « pays » et d'« agglomération », incontestablement prometteuses et fécondes, doivent pourtant être soigneusement distinguées car elles correspondent à des problématiques différentes.

Pour novatrice qu'elle puisse paraître, la notion de « pays » est bien antérieure à la loi Pasqua. Elle est précisément datée, et renvoie à la période du VII^e Plan (1976-1980) qui consacrait le « pays » comme un échelon contractuel de référence, dans le cadre d'une politique nationale de développement régionalisé. Relancé par la loi Pasqua du 4 février 1995, on ne peut aujourd'hui se dispenser de tirer les leçons de cet antécédent si l'on ne veut pas que le « pays » façon Pasqua ne fasse à nouveau long feu. Outil de la politique nationale d'aménagement du territoire de l'époque⁴, il doit être aujourd'hui radicalement repensé dans le contexte

issu de la décentralisation de 1982. Plus encore que dans les années 1980, le « pays » risque l'échec ou l'inconsistance s'il demeure ce qu'il était à l'époque : un échelon de coopération informelle, dénué de toute consistance institutionnelle, soumis aux pressions essentiellement redistributrices des rapports de forces municipaux ou notabiliaires.

Le « pays » de demain peut être une chance irremplaçable pour le monde rural aux conditions essentielles suivantes :

– Devenir non pas un outil de restructuration et de fusion communale, mais *un outil de remise en ordre de l'intercommunalité de développement et de gestion rurale*. A cet égard, le « pays » pourrait constituer l'échelon unifié et harmonisé des différents types de coopération qui s'entremêlent aujourd'hui inextricablement au sein de l'espace rural

4. Voir Joseph Lajugie, Pierre Delfaud et Claude Lacour, « Espace régional et aménagement du territoire », *Précis Dalloz*, 1979.

français. C'est bien là que le *principe d'adaptabilité* prend tout son sens : en fonction des diverses configurations et nécessités territoriales, il intégrerait des compétences intercommunales plus ou moins étendues, actuellement assurées par des syndicats, districts et communautés de communes gigognes. Pour cela, le « pays » devrait donc fonder, du côté de la DGCL, un type nouveau unifié et moderne de structure intercommunale rurale avec pour finalité :

132 • de constituer l'institution rurale privilégiée par la planification contractuelle décentralisée, issue de la loi du 27 juillet 1982, permettant de mettre en cohérence autour d'un projet territorial collectif l'ensemble des crédits de développement distribués par les collectivités de rang supérieur : département, région, Europe ;

• dans ce cadre, de constituer utilement le référent territorial rural d'une réforme des zonages européens, nationaux, régionaux et départementaux qui s'empilent et parfois se neutralisent sans efficacité réelle ;

• enfin, de s'affirmer, à ces multiples égards, non pas comme un substitut aux communes, mais comme l'espace rural privilégié d'une coordination des politiques publiques de développement local.

– Structure intercommunale rurale unifiée, il pourrait en outre constituer opportunément *la circonscription d'élection des conseillers régionaux au suffrage universel*, réconciliant enfin la région avec son territoire, ainsi que le cadre territorial de redéfinition des circonscriptions cantonales devenues trop inégalitaires pour rester indéfiniment en l'état. On peut imaginer que le conseiller régional et les conseillers généraux élus de ces nouvelles circonscriptions puissent sié-

ger en qualité de membres de droit, actifs ou consultatifs, au sein des instances du pays, assurant par là même une coordination territorialisée des politiques publiques de développement, locales, départementales, régionales, mais aussi nationales et européennes à travers les réformes de la contractualisation et des zonages. *Territoire* de référence des politiques de développement et de planification locales, il constituerait aussi un interlocuteur *politique* pertinent, garant de la nécessaire coordination des politiques publiques locales.

Contrairement à certaines tentations actuelles, l'émergence du pays suppose la préservation du conseil général, conçu et entendu comme la structure privilégiée de péréquation, de solidarité et de continuité ville-campagne, à laquelle nous invite un peuplement rurbain de l'espace rural, dont les attentes et les modes de consommation sont de moins en moins différenciés de ceux des résidents urbains. Il nous apparaît en effet difficilement concevable d'envisager un dépérissement progressif des communes et des départements, au profit d'un côté d'agglomérations urbaines qui concentrent l'essentiel de la matière fiscale et de « pays » qui seraient condamnés à un développement résiduel inégal et à un inévitable accroissement des inégalités et des déséquilibres ville-campagne, sans l'appui d'un département garant d'une solidarité redistributrice.

Naturellement, attributaires de fortes prérogatives stratégiques de programmation et de développement autour de projets collectifs locaux, les « pays », à la différence des agglomérations, devraient assurer également, en fonction des nécessités et de l'histoire du lieu, des compétences de gestion que les communes les plus fragiles et les plus délitées

ne peuvent plus prendre en charge et ont d'ores et déjà déléguées à des syndicats intercommunaux à vocation unique (SIVU) ou multiple (SIVOM) ou à des communautés de communes.

Ce n'est donc pas un « pays » standard, uniforme, qui consisterait le futur paysage institutionnel du monde rural, mais un « pays » différencié, doté de compétences stratégiques et de développement renforcées, mais aussi délégataire naturel de compétences de gestion héritées des pratiques et de l'histoire locale de l'intercommunalité rurale.

En l'état actuel de la France, c'est à l'évidence au niveau urbain que se révèle avec le plus d'acuité et d'enjeux économiques et sociaux la nécessité d'un nouvel ordre territorial. A cet égard, par ses dysfonctionnements et ses dérives fiscales, mais aussi par les graves déséquilibres économiques et sociaux qui l'affectent, par l'importance des budgets en présence, par le poids des communes qui devoient par trop l'intercommunalité urbaine de ses compétences structurantes, il apparaît que le milieu urbain pourrait être le banc d'essai privilégié d'une application du principe de subsidiarité à notre organisation territoriale.

L'intercommunalité urbaine, banc d'essai d'une réforme territoriale française ?

S'il est largement convenu de présenter les communautés urbaines comme la référence type de l'intercommunalité la plus intégrée, nous nous sommes efforcés, dans une publication antérieure⁵ d'en montrer les limites et le coût fiscal croissant qui compromettent aujourd'hui clairement une politique de la ville

à la hauteur des défis économiques et sociaux qui s'imposent au monde urbain contemporain. Pour n'avoir pas échappé aux observateurs les plus pénétrants de notre paysage local, cet état de fait alimente aujourd'hui un embryon de débat autour de l'intercommunalité urbaine.

Schématiquement, trois voies de réforme des communautés urbaines sont actuellement explorées et débattues :

– Celle d'une intégration institutionnelle par fusion pure et simple des communes en une nouvelle et unique collectivité territoriale. Outre les difficultés politiques qu'elle présente, cette option reviendrait à renoncer à la précieuse et incomparable « proximité communale française », à contresens des aspirations et des nécessités contemporaines, et notamment au mépris de la crise sociale et financière qui frappe la plupart des grandes communes du monde.

– Celle d'une intégration fiscale du modèle actuel, par des dispositifs de spécialisation fiscale (type taxe professionnelle d'agglomération) et de nouveaux transferts de compétences entre communes et communautés urbaines. On persisterait alors dans les contradictions, l'hypocrisie et le porte-à-faux du modèle territorial actuel sans en surmonter les limites essentielles : une superposition communes-communautés urbaines particulièrement coûteuse, et un déficit démocratique accru.

– Celle d'une légitimation du modèle actuel par élection au suffrage universel des conseils des communautés urbaines. Cette hypothèse, pour résoudre le déficit démocratique, n'en reviendrait pas moins à créer une nouvelle collectivité territoriale à compétences générales,

5. Gilles Savary, « La régulation consensuelle communautaire... », *loc. cit.*

dont on imagine aisément les risques de conflit et les problèmes de cohabitation fonctionnelle et fiscale qu'elle poserait à des communes tout aussi légitimes.

A l'évidence, il convient d'imaginer un modèle radicalement nouveau d'organisation institutionnelle urbaine, permettant de concilier gouvernabilité de la ville et démocratie de proximité. Une telle option pourrait être trouvée dans l'adaptation aux problématiques urbaines du modèle de *gouvernement fédéral* à partir du principe d'*intégration-subsidarité*.

134 *Pour une « agglomération fédérale »*

Schématiquement, et sans prétendre anticiper sur les nécessaires affinements techniques d'une telle option, la communauté urbaine actuelle pourrait être transformée en nouvelle entité territoriale : l'« agglomération fédérale », sorte de modèle « Paris-Lyon-Marseille » (PLM) inversé, préservant plus largement les prérogatives des communes que le statut PLM imaginé pour les agglomérations françaises par la loi Pasqua ou les dernières réflexions du parti socialiste.

Sous réserve d'inventaire, ce dispositif pourrait présenter les caractéristiques essentielles suivantes :

– Au plan institutionnel :

- « l'agglomération fédérale », nouvelle collectivité territoriale unifiée, serait élue au suffrage universel direct, au scrutin majoritaire de liste, par *circonscription communale*, dans un premier temps au moins ;

- elle comporterait, selon le type PLM, des communes fédérées en lieu et place d'arrondissements, disposant d'un maire et d'un conseil municipal spécifiques.

– Au plan fiscal et budgétaire :

- la fiscalité directe serait soit spécialisée (TP unique) soit unifiée sur l'ensemble de la zone, et dans ce cas votée par le conseil d'agglomération, recouvrée par l'agglomération⁶ ;

- l'agglomération ventilerait ses recettes entre son budget propre, qu'elle voterait en dépenses et en recettes, et des recettes redistribuées à chaque commune selon une clé de répartition basée sur des critères de péréquation établis par décret. Les communes voteraient alors librement, chacune pour ce qui la concerne, leur propre fiscalité et/ou leurs dépenses dans le cadre de l'enveloppe de péréquation attribuée annuellement.

– Au plan fonctionnel :

L'agglomération disposerait de quatre grands corps de compétences :

- une compétence réglementaire d'orientation et de planification du développement urbain de la zone agglomérée ;

- une compétence de péréquation financière intercommunale encadrée par des dispositions réglementaires ;

- une compétence de programmation et de financement des grands équipements structurants dans des domaines à préciser par la loi ;

- une compétence de gestion directe des grands services publics et des grands réseaux supracommunaux.

Les communes disposeraient de leurs compétences actuelles et de compétences

6. Sous réserve d'études approfondies, une variante de ce dispositif pourrait être envisagée par une spécialisation fiscale des deux échelons, fédéraux et communaux, enrichie d'un mécanisme de péréquation correcteur des déséquilibres les plus patents sur la zone.

subsidiaries additionnelles, décentralisées des communautés urbaines actuelles.

A titre d'exemple, en matière de voirie, l'agglomération ne disposerait plus, comme les communautés urbaines, de délégations générales, conduisant tout à la fois à construire un grand ouvrage d'art, une pénétrante ou une rocade, et à entretenir la moindre impasse ou bout de trottoir des communes-membres.

A ce dispositif, on substituerait deux réseaux de voirie : un réseau d'agglomération qui serait de la compétence directe de l'agglomération fédérée, et des réseaux communaux que les communes gèreraient à leur gré sur leurs dotations budgétaires et en fonction des recettes de péréquation redistribuées à l'intérieur de l'agglomération.

Les communes fédérées disposeraient de la faculté de transférer à l'agglomération et « à la carte », les compétences de leurs choix, avec naturellement les incidences correspondantes sur la ventilation budgétaire du budget central.

Les maires conserveraient l'essentiel de leurs compétences actuelles déléguées de l'État : police, hygiène, sécurité, état civil et les pouvoirs réglementaires y afférant.

– Au plan des personnels :

Les effectifs des communes et de l'agglomération seraient unifiés et distingués entre effectifs centraux et effectifs communaux.

- Le recrutement serait assuré par l'agglomération, sur proposition et avec liberté de recrutement des maires pour ce qui concerne leurs effectifs communaux.

- La gestion des carrières serait effectuée par l'agglomération.

Les communes fédérées pourraient naturellement recourir, en tant que de besoin, à la capacité d'expertise et aux services centraux de l'agglomération, en

fonction des compétences déléguées et/ou sur une base conventionnelle.

Ce schéma reviendrait :

- à placer les actuelles communes sous tutelle financière et technique de l'agglomération fédérée pour ce qui concerne le vote des recettes péréquées et d'une plus ou moins grande part de la fiscalité locale ainsi que les grandes décisions d'urbanisme directeur ;

- à réaffecter les compétences courantes d'administration locale au niveau des communes fédérées, et les effectifs afférents ;

- à conserver aux maires l'essentiel de leurs prérogatives actuelles.

Il ne serait guère différent de la situation de fait actuellement en vigueur, mais supprimerait les coûts d'enchères, les concurrences fiscales, les dévoiements redistributeurs et les déficits de contrôle démocratique des actuelles communautés urbaines, tout en assurant une meilleure péréquation en recettes et en dépenses, ainsi qu'une plus grande cohérence des grandes politiques urbaines.

POUR CONCLURE

Depuis la période révolutionnaire fondatrice de notre organisation territoriale, la réforme territoriale n'a cessé d'avancer en « échelle de perroquet », par séquences, isolant le plus souvent la dimension institutionnelle de la dimension géographique de nos structures administratives locales. A l'heure de l'intégration européenne, la France reste singulière, non pas tant par ses quatre niveaux d'administration locale – communal, départemental, régional, intercommunal – que par leur émiettement et l'incohérence de leur articulation. L'histoire contemporaine de nos sociétés et de

leurs peuplements, marquée par les phénomènes symétriques de concentration urbaine et désertification rurale, inspire aux politiques comme aux analystes une réflexion renouvelée sur l'avenir et la réforme territoriale de la France.

Au moment où la ville pose avec acuité de multiples questions sur fond de chômage et de malaise social, une nouvelle réflexion est en œuvre, qui révèle à l'occasion d'un bilan d'étape la nécessité d'un dépassement des lois Defferre vers un acte II de la décentralisation, diversement conçu et imaginé.

136 Essentiellement institutionnelle, la décentralisation Defferre, pour audacieuse qu'elle fut en regard de la distribution des pouvoirs publics entre notre vieil État jacobin et centralisé et les collectivités territoriales, est restée volontairement elliptique de toute reconsidération géographique.

Face aux dérèglements sociaux et fonctionnels croissants de la ville, à la prématuration chronique de la collectivité régionale qui n'a pas su trouver sa place et s'imposer aux communes et aux départements, vainqueurs incontestables de la décentralisation, l'échéance européenne réactive le vieux fantasme d'une réorganisation territoriale radicale du pays. A cet égard, les travaux de Jean-Louis Guigou et Jean-Pierre Balligand qui, déjà, à la faveur de l'alternance politique de 1997, s'impriment dans notre politique nationale d'aménagement du territoire ouvrent des perspectives de tout premier ordre. Rationaliste et moderniste, le modèle d'organisation territoriale qu'ils proposent à la France de demain a l'incontestable mérite de poser en des termes cohérents et globaux une question territoriale (géographique) éludée par Gaston Defferre et plusieurs fois compromise par des tentatives

réformistes maladroites, prématurées ou séquentielles.

A l'inverse, il demeure très convenu et très conservateur sur le plan des institutions, ne concevant d'autre modèle d'administration locale, à quelque niveau territorial qu'il se situe, qu'un modèle standard, universel et égalitaire, issu de nos sources et principes républicains originels.

Quant à l'État, il a rarement abordé la question territoriale avec autant d'empirisme et de façon aussi dispersée qu'aujourd'hui, au risque de contradictions ou de nouvelles déconvenues. D'un côté, la DATAR de Dominique Voynet et de Jean-Louis Guigou avance furtivement, au gré de la réforme de la planification contractuelle et des zonages européens, son binôme territorial de prédilection – agglomérations et pays – voué à devenir la pierre angulaire de notre nouvelle politique nationale de développement local. De l'autre, la DGCL, gardienne du temple des collectivités territoriales, plus encline à approcher le sujet en termes fonctionnels (compétences), financiers (dotation de l'État et fiscalité) et institutionnels (organisation, démocratisation de la vie locale) qu'en termes de redécoupage des circonscriptions territoriales. Et enfin, une politique de la ville légitimement soucieuse de rénover les cadres institutionnels d'une régulation urbaine aujourd'hui confrontée à de multiples fractures et dysfonctionnements. C'est dire qu'au cœur de l'État les conceptions d'un « acte II » de la décentralisation demeurent confuses, si ce n'est contradictoires.

De façon latente, cependant, c'est à nouveau la question de l'empilement de quatre niveaux d'administration locale qui est posée avec, paradoxalement, la

tentation à peine voilée de mettre en œuvre un processus de dépérissement progressif des communes et des départements, au profit de niveaux régionaux et supracommunaux intégrés. Si la tendance est commune, les arguments sur lesquels elle s'appuie restent essentiellement catégoriques et technocratiques au nom d'une norme moderniste européenne unificatrice. Pour le reste, les voies et moyens d'y accéder demeurent indiscutablement des plus confus, mêlant indistinctement des annonces de réformes parcellaires et des approches plus « totalisantes ». Ces différentes conceptions de la réforme partagent, à l'inverse de la décentralisation Defferre, une même obsession territoriale (la réduction des niveaux, l'accroissement de la taille des circonscriptions administratives) elliptique cette fois d'une approche institutionnelle radicalement renouvelée.

Au moment où l'aspiration à une relance de la décentralisation se fait jour, de façon plus ou moins empirique et inarticulée entre ministères, le poids du passé, l'antique débat entre localistes et rationalistes achoppe encore en France sur la contradiction d'un introuvable compromis entre :

- une aspiration récurrente depuis le grand exode rural à se défaire une fois pour toutes de cet émiettement baroque, à nul autre pareil, de communes, de départements, de régions et de structures intercommunales, empilées en mille-feuille et frappées d'irréremédiables disparités de tailles et de moyens. Cet argument des rationalistes n'est pas illégitime, à une époque où les mutations du peuplement laissent derrière elles un paysage territorial qui ne correspond plus à notre paysage institutionnel. La France territoriale présente aujourd'hui

indiscutablement un problème de gouvernabilité locale qui plaide en faveur de cette nouvelle vision rationalisée de notre organisation territoriale ;

- une nécessité nouvelle, révélée par la crise sociale aiguë de cette fin de siècle, de préserver et de promouvoir une administration de proximité et des politiques publiques différenciées, mieux ajustées que jamais à la gamme infiniment nuancée des besoins d'encadrement et d'assistance de nos populations urbaines et rurales. Cette demande de proximité, contradictoirement, reclasse notre vieille organisation émiettée et lui confère la vertu d'un archaïsme d'avant-garde, au moment où le global relégitime le local et ses régulations « sur mesure ». Sans doute faut-il trouver là l'explication essentielle du sacre têtue et paradoxal du département et de la commune, des maires et des conseillers généraux, indiscutablement plus en cour auprès des administrés que les conseillers régionaux et intercommunaux.

C'est à cette synthèse qui défie son mode de raisonnement égalitariste, universaliste et rationaliste, qu'est confronté aujourd'hui notre vieux pays. Pour y faire face, il lui faut sans doute changer d'approche, renoncer à construire un ordre rationnel supposé parfait, tantôt institutionnel, tantôt territorial, et considérer que peut-être son conservatisme et ses résistances d'hier lui offrent aujourd'hui des perspectives de réforme plus en phase avec les nécessités et les aspirations de l'époque.

La question est moins de savoir s'il faut supprimer les communes ou les départements, renforcer les régions, légitimer et restructurer l'intercommunalité que de remettre de l'ordre dans leurs compétences, leurs missions, leurs modes de légitimation, à l'aune de ces

deux exigences désormais indissociables de gouvernabilité et de proximité, de développement et de socialisation des territoires. A cet égard, le principe d'intégration-subsidiarité entre échelons territoriaux peut nous y aider plus sûrement qu'une réforme universelle par ce qu'il permet de souplesse, d'ajustement à la complexité, d'adaptabilité à des configurations locales très diverses.

138 Les structures territoriales actuelles de notre pays lui permettent plus qu'à d'autres de développer les deux filières de subsidiarité locales susceptibles de résoudre la contradiction : une filière de subsidiarité « stratégique » et une filière de subsidiarité « administrative ». Certes,

entre ces deux filières les cloisonnements ne peuvent et ne doivent pas être absolument étanches, en particulier en milieu rural où les pays devront intégrer une part des compétences de gestion locale que les communes, trop délitées, ne peuvent désormais plus assumer. Il y a là une voie de réforme que l'on ne saurait négliger, et qui suppose une vigoureuse remise en ordre entre les actuelles collectivités territoriales et une nouvelle réflexion sur les rapports entre État et territoires, plutôt qu'une nouvelle équivoque entre localistes et rationalistes à une époque où les uns et les autres disposent plus que jamais d'arguments forts et légitimes pour camper sur leurs positions !

ADOLF KIMMEL

LES ÉLECTIONS AU BUNDESTAG DU 27 SEPTEMBRE 1998 : LA FIN D'UNE ÉPOQUE

UN ÉVÉNEMENT HISTORIQUE

Les élections allemandes constituent à plusieurs égards un événement historique.

Pour la première fois dans l'histoire de la République fédérale, les électeurs renvoient eux-mêmes un chancelier en exercice en votant majoritairement pour les partis de l'opposition. Les alternances précédentes étaient dues à des renversements de coalition sans que les électeurs aient eu la possibilité de dire leur mot. En 1966 le gouvernement du chancelier Erhard (CDU/CSU et FDP) est remplacé, sans élection législative, par la « grande coalition » (CDU/CSU et SPD). En 1969, ce gouvernement doit faire place à la coalition « sociale-libérale » (SPD et FDP). Aux élections, la CDU/CSU enregistre un léger recul (de 47,6 % à 46,1 %), mais elle devance toujours nettement le SPD (42,7 %). Et puisque la direction du FDP décide, sans l'avoir clairement annoncé avant les élections, de s'allier au SPD – pour la première fois au niveau fédéral –, la CDU/CSU doit quitter les fauteuils du pouvoir. En 1982, la CDU/CSU revient au gouvernement grâce à un nouveau revirement des libéraux : par une motion

de censure « constructive » Helmut Kohl est élu chancelier par le Bundestag, remplaçant Helmut Schmidt. Cette alternance est ratifiée par les électeurs six mois plus tard, après une dissolution du Bundestag anticipée et fort contestée du point de vue constitutionnel.

Toutes ces alternances n'étaient que partielles puisqu'un parti du gouvernement précédent participait aussi au suivant (la CDU/CSU en 1966, le SPD en 1969, le FDP en 1982). Il est vrai que les changements complets sont plus difficiles à réaliser avec le système électoral proportionnel pratiqué en Allemagne qu'avec un système majoritaire (France, Grande-Bretagne).

Par leur vote de l'automne 1998, les électeurs renvoient le chancelier dont le règne était le plus long depuis Bismarck (qui n'avait pas besoin du renouvellement de la confiance par les citoyens) ! En même temps, ils mettent fin à une coalition gouvernementale qui s'était maintenue au pouvoir plus longtemps que toute autre depuis 1949.

Le renvoi de Helmut Kohl rappelle ceux de Winston Churchill en 1945 ou de George Bush en 1992 : comme eux le chancelier peut se créditer de succès importants en politique étrangère (rela-

tions franco-allemandes, alliance avec les États-Unis, construction européenne, réunification allemande). Mais, une fois de plus, la règle est confirmée selon laquelle les élections en démocratie peuvent être perdues, du moins en partie, par des contre-performances extérieures, mais qu'elles ne peuvent pas être gagnées par un bilan même brillant en politique extérieure si le solde dans les autres domaines est jugé trop négatif.

140 Pour la seconde fois seulement depuis 1949, le SPD devient plus fort que la CDU/CSU. Mais tandis qu'en 1972, lors des élections qui portaient sur le « chancelier de la paix », Willy Brandt, et l'Ostpolitik, le SPD ne devançait la CDU/CSU que de justesse (45,8 % contre 44,9 %), l'avance, cette fois, est beaucoup plus nette (5,7 points). Le SPD enregistre les gains les plus importants d'une élection à l'autre depuis 1949 et la CDU/CSU encaisse les pertes les plus sévères. Jamais le rapport de force entre les deux partis n'a changé si brutalement : de 5 points en faveur de la CDU/CSU à 5,7 points en faveur du SPD.

Exception faite de l'élection de 1949, quand le nouveau système de partis ne s'était pas encore formé et que l'on comptait encore une dizaine de groupes au Bundestag, la CDU/CSU n'était jamais tombée au-dessous de 40 %. Elle avait toujours ou dépassé ou frôlé les 45 %, sauf aux élections de 1994 (41,4 %). C'est donc une véritable débâcle pour le parti des rangs duquel les chanceliers sont sortis pendant trente-six ans (sur quarante-neuf) et qui a influencé la politique de la République fédérale plus fortement qu'aucun autre parti. Le

SPD, par contre, n'atteint pas tout à fait son niveau des années 1970 (entre 42,6 % et 45,8 %), mais à cette époque il ne subissait pas encore la concurrence des Verts et du PDS.

Malgré un revers électoral, les Verts accèdent pour la première fois aux responsabilités gouvernementales sur le plan fédéral après avoir déjà été le partenaire du SPD au gouvernement dans différents Länder.

Le FDP recule aussi, mais il reste représenté au Bundestag, ce qui n'a pas été le cas lors de nombreuses élections régionales aux Landtage. Toutefois, son résultat n'a été qu'une seule fois (en 1969) encore plus mauvais. Depuis les premières élections dans l'Allemagne unifiée (11 % en 1990), les pertes sont considérables. Le parti est éliminé du gouvernement où ses ministres ont occupé des postes importants (Affaires étrangères, Économie, Justice) depuis 1969 sans interruption.

Pour la première fois, le PDS franchit la barre de 5 %. Cela lui permet de former un groupe parlementaire. Il peut donc prétendre à avoir des postes dans le bureau du Bundestag et des commissions permanentes ; en outre, il obtient plus de subventions de l'État.

Les partis d'extrême droite, toujours divisés, ne réussissent pas leur entrée au Bundestag (3,3 % seulement). Après leur succès foudroyant (12,9 %) aux élections régionales en Saxe-Anhalt, le 26 avril 1998, on a pu craindre pendant un certain temps un résultat au-dessus de 5 %.

Le piètre résultat des partis d'extrême droite comme le taux de participation plus élevé qu'en 1994 (82,2 %) ¹ paraissent

1. Dans les nouveaux Länder, le taux de participation a augmenté plus nettement que dans les anciens (7,5 points contre 2,3 points). Les deux taux de participation se sont donc beaucoup rapprochés ; 80,1 % dans l'ex-RDA, 82,8 % dans l'ex-RFA.

démontrer que le « ras-le-bol politique » (*Politikverdrossenheit*) ne progresse plus. En bonne logique démocratique, les électeurs expriment leur mécontentement du gouvernement en votant pour l'autre grand « parti de gouvernement », jusque-là dans l'opposition, et non pas pour des partis purement protestataires.

GÉOGRAPHIE ET SOCIOLOGIE ÉLECTORALES

La géographie électorale

Elle révèle une double coupure politique de l'Allemagne : entre le Nord et le Sud d'une part, l'Est et l'Ouest (c'est-à-dire l'ancienne RDA et l'ancienne RFA) d'autre part.

La CDU/CSU obtient ses meilleurs résultats dans le sud de l'Allemagne de l'Ouest (Bavière², Rhénanie-Palatinat³, Bade-Wurtemberg) comme, à un niveau inférieur, de l'Est (Saxe). 18 sur 19 des circonscriptions qui donnent encore une majorité absolue à la CDU/CSU se trouvent en Bavière. Par contre, le Nord de l'Allemagne est un terrain très difficile pour la CDU : elle y réunit seulement entre le quart (Brême) et un peu plus du tiers de l'électorat (Rhénanie du

Nord-Westphalie, Basse-Saxe, Hesse). La coupure est encore plus saisissante si l'on prend pour base la « première voix », par laquelle on vote pour les candidats « directs » dans les circonscriptions. (Avec la « deuxième voix » on vote pour la liste d'un parti au niveau d'un Land.) Des 328 circonscriptions la CDU/CSU ne conserve que 112 ; c'est une perte de 109 circonscriptions⁴, toutes gagnées par le SPD qui en totalise 212. Le PDS défend ses 4 circonscriptions à Berlin-Est, les Verts et le FDP n'en gagnent aucune.

Aucun des candidats de la CDU ne connaît le succès en Schleswig-Holstein, à Hambourg, à Brême et dans la Sarre. Elle n'emporte que 4 circonscriptions sur 31 en Basse-Saxe, 4 sur 22 en Hesse et 18 sur 71 en Rhénanie du Nord-Westphalie⁵. En revanche, 83 des 112 circonscriptions gagnées se trouvent dans les quatre Länder du Sud⁶. L'Allemagne catholique et souvent rurale résiste le mieux au raz-de-marée social-démocrate.

Naturellement, la carte électorale du SPD est l'inverse de celle de la CDU/CSU : terre de mission au Sud, notamment en Bavière, position dominante au Nord⁷, dans la Ruhr⁸, en Sarre, fief

141

2. Là, la CSU, déjà victorieuse aux élections régionales du 13 septembre (52,9 % !) fait avec 47,7 % beaucoup mieux que la CDU dans les autres Länder. Comparé à son niveau habituel, la CSU ne réalise quand même qu'un score médiocre.

3. Dans ce fief d'Helmut Kohl, la CDU se défend relativement bien (- 4,7 points), mais le SPD devient tout de même, et pour la première fois, le parti le plus fort. En plus, il rafle 4 circonscriptions à la CDU.

4. Même Helmut Kohl est battu à Ludwigshafen par la candidate assez inconnue du SPD. Mais, en tant que tête de liste de la CDU en Rhénanie-Palatinat, il continue évidemment à siéger au Bundestag.

5. Dans des régions très catholiques et/ou encore assez rurales du Münsterland et de la rive gauche du Rhin.

6. La CDU/CSU doit y céder quand même 26 circonscriptions au SPD.

7. Gains élevés (8,8 points) en Basse-Saxe, où le nouveau chancelier a été ministre-président.

8. 15 des 19 circonscriptions dans lesquelles le SPD gagne plus que 55 % se trouvent dans les grandes villes industrielles de cette région.

d'Oscar Lafontaine, président du parti⁹. L'Allemagne protestante – mais aussi des régions catholiques comme la Sarre – et urbaine vote social-démocrate.

Politiquement plus importante encore est la coupure Est-Ouest. Elle révèle que, dans l'Allemagne réunifiée, une sorte de frontière sépare toujours – peut-être même plus qu'avant – l'ancienne RFA et l'ancienne RDA. La CDU était le parti le plus fort dans les nouveaux Länder en 1990 (42,6 %) et en 1994 (38,5 %). Cette fois elle est en chute libre (- 11,2 points) et n'obtient plus que 27,3 % des voix (37 % dans les anciens Länder). Elle arrive loin derrière le SPD (35,1 %) et n'est pas beaucoup plus forte que le PDS (21,6 %). Elle reste au-dessous de 30 %, sauf en Saxe¹⁰. Dans la partie est de la nouvelle capitale allemande, elle fait figure de petit parti (14,7 %). Ses douze circonscriptions les plus « mauvaises » (moins de 20 %) se trouvent toutes à Berlin-Est et en Brandebourg. Tous ses candidats « directs » sont battus en Brandebourg, en Saxe-Anhalt et à Berlin. Elle doit en céder 11 sur 12 au SPD en Thuringe et n'en garde que 2 sur 9 en Mecklembourg-Poméranie.

Le SPD est certes aussi plus faible dans les nouveaux Länder que dans les anciens (35,1 % contre 42,3 %) et y progresse moins fortement, mais il est maintenant partout, sauf en Saxe, le parti le plus fort. Les Verts (4,1 %) et le FDP (3,3 %) ne dépassent pas le seuil des 5 %. Le PDS a encore augmenté son pourcentage en Allemagne de l'Est (de 19,8 % à 21,6 %), mais ne progresse que

très faiblement en Allemagne de l'Ouest (de 1 % à 1,2 %). Il reste un parti régional et ne réussit pas jusqu'à présent son implantation nationale.

Ainsi, deux systèmes de partis très différents coexistent en Allemagne. Dans l'ancienne RFA, le système qui s'est formé dans les années 1980 perdure. Les partis se classent en deux camps, comprenant chacun un grand parti (SPD et CDU/CSU) et un petit (Verts et FDP). Le PDS reste, comme les partis d'extrême droite, un groupuscule marginal. Dans l'ancienne RDA, le SPD et la CDU se sont imposés – les courbes de leurs résultats s'inversant depuis 1990 –, tandis que le FDP et les Verts ont presque disparu de la scène politique (plus aucun député dans les Landtage, résultats au-dessous de 5 % aux élections au Bundestag)¹¹. Le PDS s'est renforcé depuis 1990, se maintient à un niveau de 20 % et est représenté dans tous les Landtage. Dans ce système à trois partis, la gauche (SPD et PDS) est très majoritaire. Puisque la mise à l'écart du PDS paraît prendre fin, la CDU risque d'être évincée de tous les gouvernements régionaux sauf – provisoirement – en Saxe.

La sociologie électorale

Les deux Volksparteien du centre-gauche (SPD) et du centre-droit (CDU/CSU) se distinguent par la répartition géographique de leurs électors et aussi par le caractère urbain ou rural des circonscriptions. Sauf Munich et Dresde, toutes les très grandes villes (plus de 300 000 habitants) votent en majorité

9. Avec 52,4 %, le SPD y obtient le meilleur résultat de tous les Länder.

10. Elle y obtient 32,7 %, mais elle subit les pertes les plus fortes (15,3 points) de tous les Länder.

11. En ce qui concerne les Verts, il faut faire une exception pour Berlin : dans la partie est de la capitale, ils obtiennent 7,9 % ; Berlin-Ouest est même un de leurs fiefs (13,5 %).

Tableau 1. L'âge (% et % arrondis)

	SPD	CDU/ CSU	Verts	FDP	PDS	divers
résultats	40,9	35,2	6,7	6,2	5,1	5,9
18 à 24 ans	36	32	10	6	6	12
25 à 34 ans	42	29	10	6	5	9
35 à 44 ans	42	30	10	5	7	6
45 à 59 ans	43	36	5	7	5	4
plus de 60 ans	40	44	2	6	4	4

SPD ; parmi les villes de 200 000 à 300 000 habitants, seuls Augsburg et Bonn font exception. Puisque cette répartition est dans une large mesure un reflet des différences de structures sociales, on peut supposer que les deux *catch-all parties* continuent à se distinguer – malgré des rapprochements indéniables – d'un point de vue sociologique.

On voit dans le tableau 1 que le SPD est le premier parti dans toutes les tranches d'âge sauf celle des plus de 60 ans. La CDU/CSU reste le parti des électeurs les plus âgés, même si elle recule fortement dans cette catégorie. Mais on peut aussi constater qu'elle fait mieux parmi les jeunes que parmi les électeurs d'âge moyen et que l'avance du SPD y est plus faible que dans les autres tranches d'âge. Les gains du SPD étaient particulièrement prononcés parmi les 25 à 59 ans, les pertes de la CDU/CSU plus faibles parmi les jeunes (18 à 24 ans) que parmi les électeurs plus âgés. L'électorat des Verts se caractérise toujours par sa jeunesse, mais il est moins marqué qu'auparavant car il recule surtout parmi

les 18 à 24 ans. On ne peut pas réduire le PDS à un parti de vieux communistes incorrigibles puisque les jeunes se trouvent en plus grand nombre dans son électorat (mais pas dans ses adhérents) que les vieux. L'extrême droite trouve plus d'écho parmi les jeunes, et notamment les jeunes hommes habitant dans les nouveaux Länder, d'un niveau de formation modeste, ouvriers ou chômeurs¹².

143

Depuis les années 1970 déjà, les hommes et les femmes ne se distinguent plus dans leur comportement électoral. On peut quand même mentionner deux écarts : les électrices sont plus nombreuses parmi les Verts, les électeurs plus nombreux à l'extrême droite (cf. *tableau 2*).

La religion et surtout la pratique religieuse constitue toujours un facteur explicatif (cf. *tableau 3*). La CDU/CSU est le parti des catholiques, notamment des catholiques pratiquants ; les protestants et les sans-religion votent majoritairement SPD. Les sans-religion votent à une proportion élevée pour les Verts

12. 8 % des nouveaux électeurs (18 à 21 ans) et 9 % des ouvriers votent, en Allemagne de l'Est, pour un parti d'extrême droite.

Tableau 2. Le sexe (% arrondis)

	SPD	CDU/ CSU	Verts	FDP	PDS	divers
masculin	41	35	6	6	5	7
féminin	41	35	8	6	5	5

(grandes villes universitaires dans l'ancienne RFA) et le PDS (dans les nouveaux Länder).

144 Pour ce qui est des catégories socio-professionnelles (cf. *tableau 4*), le SPD est le parti nettement préféré par les ouvriers (et les chômeurs), même si ses gains parmi ces groupes sont plutôt modestes. Si de surcroît l'ouvrier est syndiqué, la position du SPD devient encore plus forte et l'avance par rapport à la CDU/CSU augmente (61 contre 19).

Il est important d'introduire ici la distinction entre les anciens et les nouveaux Länder. A cause de la force du PDS, les pourcentages que gagnent le SPD (36 %) et la CDU (24 %) parmi les ouvriers des nouveaux Länder sont plus faibles qu'en Allemagne de l'Ouest (53 % et 30 %). Mais il faut souligner l'évolution. En

1990, aux premières élections après la chute du mur, les ouvriers en Allemagne de l'Est avaient voté massivement pour la CDU (48 %, contre 25 % seulement pour le SPD). Ils avaient l'espoir que la CDU et son chancelier apporterait le plus vite possible la prospérité. Huit ans après, l'espoir est largement déçu ; les ouvriers se détournent de la CDU et se tournent vers leur parti « naturel ». On remarquera sans surprise que les travailleurs indépendants, qui travaillent à leur propre compte (*Selbständige* : patrons, artisans et commerçants, paysans) se rangent massivement derrière la CDU/CSU et aussi le FDP.

Le groupe social qui a influencé d'une façon décisive le résultat des élections, ce sont les employés. Catégorie numériquement la plus importante de la population (37 %, contre 9 % pour les *Selb-*

Tableau 3. Le facteur religieux (% et % arrondis)

	SPD	CDU/ CSU	Verts	FDP	PDS	divers
résultats (ex-RFA)	42,4	37,2	7,1	7	1,1	5,2
catholiques	36	47	6	6	1	5
protestants	48	32	7	8	1	5
sans religion	47	22	13	7	4	8
cath. prat. rég.	20	70	3	5	0	3
cath. prat. occ.	36	50	5	6	0	4
cath. non prat.	43	35	8	7	1	6
prot. prat. rég.	28	48	9	9	1	5
prot. non prat.	50	29	8	7	1	6

Tableau 4. Les catégories socioprofessionnelles (% et % arrondis)

	SPD	CDU/ CSU	Verts	FDP	PDS	divers
résultats	40,9	35,2	6,7	6,2	5,1	5,9
ouvriers	48	30	3	3	6	10
employés	42	32	8	7	6	5
fonctionnaires	36	40	11	6	3	4
trav. indép.	22	44	10	15	4	5
paysans	15	69	2	9	3	3

ständige), elle a changé de camp. Dans cette catégorie, les progrès du SPD ont été les plus spectaculaires (+ 7 points) et les pertes de la CDU/CSU sévères (- 5 points). Par conséquent, le SPD devance maintenant la CDU/CSU (42 % contre 32 %). Gerhard Schröder a donc réussi à élargir l'électorat traditionnel du SPD vers le centre (« *Die neue Mitte* » était son slogan), où l'identification avec un parti est relativement faible et la propension à voter autrement qu'à l'élection précédente d'autant plus forte. Les résultats du SPD dans les grandes villes où le secteur tertiaire est développé (Hambourg, Hanovre, Francfort, Stuttgart, Berlin) confirment ce mouvement important.

LES MOTIVATIONS DU VOTE

Contre Helmut Kohl, pour Gerhard Schröder ?

Contrairement aux élections présidentielles aux États-Unis et en France, on croit qu'aux élections au Bundestag la personnalité des *Spitzenkandidaten* (le chancelier et le candidat de l'opposition) est certes un facteur important de la décision des électeurs, mais néanmoins secondaire par rapport à l'identification de l'électeur avec un parti, aux

problèmes qui sont en jeu et aux compétences des partis pour les résoudre.

Les dernières élections paraissent 145 infirmer cette interprétation ; elles sont souvent considérées comme le début d'une « américanisation » de la vie politique allemande. Effectivement, la CDU/CSU et, surtout, le SPD ont placé leurs leaders respectifs au centre de leur campagne. La télévision a contribué à renforcer cette personnalisation. Mais peut-on dire qu'il s'agissait d'une élection du chancelier à l'instar de l'élection du président de la République en France ? Dans ce cas, les électeurs auraient dû porter un jugement nettement plus positif sur le challenger que sur le chancelier. Qu'en est-il ?

Le profil respectif des deux personnalités montre que le chancelier est considéré comme un meilleur leader politique que le candidat du SPD. On le tient pour davantage capable de défendre les intérêts allemands sur la scène internationale, on lui attribue un plus grand sens des responsabilités, on le croit plus apte à diriger une équipe gouvernementale et on juge le gouvernement en place comme meilleur que l'équipe dont s'entoure Gerhard Schröder. Compte tenu de ces opinions, la défaite de la CDU/CSU ne paraît pas être celle de

Helmut Kohl. Toutefois, le chancelier souffre d'un déficit notable de popularité, et surtout de dynamisme et d'énergie. On tient Gerhard Schröder pour plus capable de trouver des solutions aux problèmes urgents, notamment l'emploi ; il a une image d'efficacité tandis que le chancelier a donné ces dernières années une impression de passivité et d'immobilisme. Ces appréciations aboutissent à ce que 52 % des électeurs préféreraient Gerhard Schröder comme chancelier à Helmut Kohl (39 %). Jamais dans l'histoire électorale de la République fédérale le challenger n'a bénéficié d'une telle avance sur le chancelier en exercice. La différence entre l'opinion favorable à Helmut Kohl et le vote CDU/CSU est faible (3,8 points) ; il n'y pas eu de *Kanzlerbonus* (avantage du chancelier par rapport à son parti). Gerhard Schröder, par contre, plane au-dessus du vote SPD (11,1 points). Meilleur candidat que Rudolf Scharping en 1994, il a sans doute sa part dans la victoire du SPD, mais il ne l'a pas remporté uniquement à cause de sa personnalité forte et séduisante.

Les problèmes à résoudre et les compétences des partis

Dans l'opinion publique, un seul problème a dominé tous les autres et tenu la première place dans toute la campagne électorale : le chômage. D'autres problèmes, comme la criminalité, les retraites, l'immigration, les impôts ou la protection de l'environnement, venaient loin derrière. Il était donc décisif pour un parti ou un candidat de convaincre les électeurs qu'il tenait les meilleures solutions, les plus crédibles pour lutter

contre ce fléau. Pour 36 % c'était le SPD et son candidat les plus compétents, pour 25 % seulement, la CDU/CSU¹³.

Les électeurs font aussi plutôt confiance au SPD en ce qui concerne le problème des retraites et, d'une façon générale, la prise en compte de plus de justice sociale dans la politique (55 % contre 23 % pour la CDU/CSU). Sur toutes les questions sociales, qui touchent au cœur les électeurs, le SPD est jugé plus compétent que la CDU/CSU. Voilà pourquoi il obtient de très bons résultats parmi les couches populaires et pourquoi la CDU s'effondre en Allemagne de l'Est, où ces problèmes pèsent encore plus lourd qu'en Allemagne de l'Ouest.

A première vue, il peut paraître contradictoire que les électeurs fassent plutôt confiance à la CDU/CSU en ce qui concerne la politique économique, financière et monétaire. Ce qui est assez nouveau, c'est qu'ils ne croient plus qu'une relance économique soit suffisante pour réduire le chômage. Les électeurs détachent en quelque sorte le problème du chômage de la conjoncture économique. Ils pensent que, pour lutter contre le chômage, des initiatives gouvernementales s'imposent. Or le gouvernement de Helmut Kohl n'a pas pris d'initiatives convaincantes, il a même refusé de faire une politique active dans ce domaine. Les doutes qui se sont élevés contre la compétence économique du SPD, et surtout des Verts, ont été compensés par les bonnes relations qu'entretient Gerhard Schröder avec les milieux d'affaires (*die Genosse der Bosse*). La CDU/CSU et surtout son chancelier sont aussi tenus pour plus compétents pour défendre l'Allemagne

13. 38 % ne tiennent aucun des partis pour compétents.

contre une menace extérieure, mais les problèmes de défense et de relations extérieures ne sont pas jugés assez importants. Les efforts de la CDU/CSU pour profiter des crises, en Russie et ailleurs, et mettre en avant l'expérience du chancelier ainsi que l'estime que lui porte l'étranger, sont restés sans effet, la politique extérieure et européenne ne jouant aucun rôle dans la campagne électorale.

Sans doute on peut interpréter le résultat des élections allemandes comme un refus d'une politique néolibérale, comme une exigence de ne pas trop négliger les aspects sociaux si l'on s'efforce de rendre l'économie plus compétitive ou de réformer les systèmes de protection sociale.

Un désir profond de changement

La personnalité de Gerhard Schröder et les compétences attribuées au SPD pour lutter efficacement contre le chômage et apporter plus de justice sociale étaient sans doute des atouts, mais, pour expliquer ce résultat électoral extraordinaire, il faut faire une place à part à un argument qui fut avancé inlassablement par le SPD contre Helmut Kohl : « Seize ans, ça suffit ! »

Le mécontentement envers le gouvernement et son bilan, le long règne d'un même homme comme chancelier ainsi que l'usure visible du pouvoir qui s'ensuit ont nourri ce climat de saturation. Mais, indépendamment de motifs concrets, un désir de changement plus diffus était assez répandu. À la veille de

l'élection, presque deux tiers des électeurs se sont prononcés en ce sens. On peut supposer qu'ils ne voulaient pas un bouleversement trop radical. Ainsi une majorité (relative)¹⁴ des électeurs aurait préféré une grande coalition avec un chancelier Schröder ou même Wolfgang Schäuble. Mais, en fin de compte, la volonté d'alternance a été plus forte que la peur du risque. C'est donc ce désir de changement, bien naturel après un si long règne, et une réaction saine en démocratie qui expliquent dans une large mesure le résultat du 27 septembre.

CONSÉQUENCES ET PERSPECTIVES

147

Les conséquences à moyen et à long terme de ces élections historiques ne sont pas toutes prévisibles et des décisions importantes ne sont pas encore prises. Il faut donc se contenter d'esquisser avec prudence quelques évolutions et perspectives probables.

Le nouveau gouvernement et sa politique

La formation d'une coalition entre le SPD et les Verts n'allait pas de soi. Entre 25 % et 30 % de sympathisants du SPD préféreraient la grande coalition. Gerhard Schröder lui-même n'était pas un partisan farouche d'une telle coalition, qu'il tenait pour trop fragile à cause des dissensions au sein des Verts. Mais la majorité parlementaire très nette de 21 sièges, due à 13 mandats supplémentaires (*Überhangmandate*)¹⁵, a

14. Entre 35 % et 40 %, selon l'institut de sondage.

15. Ces mandats sont acquis si un parti gagne dans un Land plus de circonscriptions par la « première voix » que le pourcentage de la « deuxième voix » ne lui donnerait. Jusqu'à la réunification, les *Überhangmandate* n'ont eu aucune importance (15 seulement pour 11 élections). En 1994, on compte 16 de ces mandats (dont 12 pour la CDU) et cette fois 13, tous pour le SPD. Trois facteurs sont la cause de cet accroissement : une tendance croissante des électeurs

en quelque sorte imposé cette formule de gouvernement.

L'élection du chancelier par le Bundestag a eu lieu le 27 octobre. Tandis que ses prédécesseurs étaient toujours restés en deçà de leur majorité théorique, M. Schröder a réuni, à la surprise générale, les voix de 351 députés sur son nom, c'est-à-dire plus que ce que les groupes du SPD et des Verts comptent comme membres. Ce vote étant secret, on ne sait à quel groupe ces « franc-tireurs » appartiennent ; l'hypothèse la plus probable est qu'ils sont inscrits au PDS, parti qui avait déclaré qu'il s'abstiendrait. La CDU/CSU et le FTP avaient décidé de voter contre.

148

Le nouveau gouvernement est dominé par deux hommes forts : Gerhard Schröder et Oskar Lafontaine, ministre des Finances. Joschka Fischer, chef de file très populaire des Verts, devient ministre des Affaires étrangères. Deux questions se posent. Est-ce que l'entente entre les deux leaders sociaux-démocrates sera durable ? Ou reverra-t-on les tensions entre, d'un côté, un chancelier pragmatique et modéré et, de l'autre, un chef de parti plus à gauche, plus dogmatique et entraînant la majorité du parti, comme c'était déjà le cas pendant les dernières années du gouvernement Helmut Schmidt ? La déclaration du gouvernement faite par le chancelier devant le Bundestag le 10 novembre 1998 n'a pas soulevé l'enthousiasme, comme celle de Willy Brandt en 1969. En ce qui concerne la politique économique envisagée par

le gouvernement, les termes employés pour la définir sont demeurés assez vagues. Au sein du SPD, deux opinions se confrontent : l'une, que l'on peut qualifier de (néo)keynésienne, veut relancer la conjoncture et faire baisser le chômage en augmentant le pouvoir d'achat ; l'autre tend plutôt vers l'amélioration des conditions de production des entreprises, au moyen d'une baisse sensible des taux d'imposition. Bodo Hombach, ministre délégué auprès du chancelier et l'un de ses conseillers les plus influents, en est le porte-parole.

L'autre question concerne les Verts : est-ce que l'aile gauche des Verts est prête à accepter toute une série de compromis nécessaires pour exercer les responsabilités gouvernementales, compromis qu'elle éprouvera comme autant de reniements ? La question peut surtout se poser en politique extérieure et de défense. Le congrès des Verts a certes entériné, par une très forte majorité, le « contrat de coalition » avec le SPD, mais il faut attendre les décisions concrètes que le gouvernement sera contraint de prendre dans les prochaines années. Le ministre Joschka Fischer appartient à l'aile droite des Verts (*Realpolitiker*). Ses positions ont évolué et sont maintenant très proches de celles du SPD, mais parfois assez éloignées de l'aile pacifiste de son propre parti. Le nouveau chancelier a souligné les trois points essentiels de sa politique ; ils doivent être compris comme un avertissement aux Verts : continuité de la politique extérieure et de

du FDP et des Verts à voter avec leur première voix pour le candidat de celui des grands partis avec lequel ils sont alliés (*Stimmensplitting*). Ensuite, la présence d'un troisième parti relativement fort mais qui ne pratique pas tellement le *Stimmensplitting* : c'est le cas du PDS dans l'Allemagne de l'Est. Finalement, des circonscriptions trop petites qui se trouvent aussi surtout dans les nouveaux Länder. Il n'est donc pas étonnant que 13 des 16 mandats supplémentaires en 1994 et 12 sur 13 en 1998 viennent d'Allemagne de l'Est.

défense, stabilité économique, sécurité intérieure.

Gerhard Schröder et le SPD ont promis de trouver une meilleure synthèse – ou un compromis plus acceptable – entre le libéralisme économique et le maintien de l'État-providence. Le gouvernement réussira-t-il, avec des marges de manœuvre financières étroites, à réconcilier « innovation et justice sociale » (slogan du SPD) ? Le projet central de sa politique, un pacte pour l'emploi (*Bündnis für Arbeit*) qui doit réunir autour de la table du chancelier les représentants du patronat et des syndicats, pourra-t-il réduire sensiblement le chômage ? Gerhard Schröder lui-même a affirmé à plusieurs reprises qu'il sera jugé sur ses succès ou ses échecs dans ce domaine.

Il sera d'ailleurs beaucoup plus facile pour le nouveau gouvernement de faire voter les lois nécessaires, à commencer par une nouvelle loi fiscale, comprenant un élément écologique, parce que la « cohabitation à l'allemande »¹⁶ a pris fin. Les majorités au Bundestag et au Bundesrat étant maintenant les mêmes, le gouvernement n'a pas à craindre de blocage de ses projets par la seconde chambre. Toutefois, les ministres-présidents du SPD défendront les intérêts de leurs Länder, notamment financiers, même au prix d'un conflit avec le gouvernement fédéral.

En France, on s'est posé des questions sur l'avenir des relations franco-allemandes et de la politique européenne après l'éviction de Helmut Kohl. Gerhard Schröder, largement inconnu en France, passe pour un anglophile et pour un eurosceptique. Visiblement il s'est efforcé de dissiper les doutes¹⁷. Comme son prédécesseur il a fait son premier voyage à l'étranger à Paris. Reste à voir si le fait que des sociaux-démocrates aux idées politiques voisines soient au pouvoir des deux côtés du Rhin va faciliter la relance des relations franco-allemandes et les progrès de la politique européenne¹⁸.

149

Les partis de l'opposition

Pour la CDU¹⁹, c'est la fin d'une époque. Helmut Kohl abandonne la présidence du parti qu'il détient depuis vingt-cinq ans. Quelle évolution le parti prendra-t-il sans son président tout-puissant, mais parfois aussi étouffant ? La relève à la tête du parti est réglée : Wolfgang Schäuble, « intronisé » par Helmut Kohl lui-même comme dauphin, a pris la direction du parti et garde celle du groupe parlementaire. Ce changement est accompagné par un rajeunissement plus marqué dans les instances dirigeantes car les « jeunes loups » (*Junge Wilde*) de 40 ans dans différents Bundesländer revendiquent maintenant plus de places. Une ques-

16. Voir notre analyse dans *Pouvoirs*, n° 84, 1995, p. 177-189.

17. Voir son article, « Je suis européen par goût », *Le Monde*, 16 septembre 1998 (réponse à Valéry Giscard d'Estaing, « L'enjeu européen des élections allemandes », *Le Monde*, 5 septembre 1998). La nomination de Brigitte Sauzay, ex-interprète entre François Mitterrand et Helmut Kohl, comme conseillère pour les relations franco-allemandes doit aussi servir ce but.

18. En ce sens, une remarque de Lionel Jospin, rapportée par la *Frankfurter Allgemeine* du 10 octobre 1998.

19. La CSU bavaroise se trouve dans une position plus stable. Après sa victoire brillante aux élections régionales du 13 septembre, elle continue de régner sans partage sur la Bavière. Son chef de file incontesté, le ministre-président Edmund Stoiber, va remplacer Theo Waigel, ancien ministre des Finances, comme président de la CSU.

tion plus importante concerne la future orientation du parti. L'aile gauche et de nombreux jeunes interprètent la débâcle électorale comme la conséquence d'une orientation trop « libérale » et exigent un retour aux sources doctrinales afin que la CDU puisse regagner les couches populaires qui l'ont désertée. Il est encore trop tôt pour dire quel chemin la CDU va prendre.

150 Pour le FDP, la continuité personnelle et programmatique domine ; mais les problèmes auxquels il doit faire face paraissent plus difficiles encore que ceux de ses rivaux. Après trente ans de présence ininterrompue au gouvernement fédéral, il n'aura pas seulement du mal à s'installer dans l'opposition, mais aussi à rester dorénavant visible. Le FDP est un parti dont l'importance est réelle surtout au niveau fédéral, en tant que partenaire du gouvernement. Au niveau régional (absent de 12 Landtage sur 16 et de 14 gouvernements !) et municipal, il est très faible. En Allemagne de l'Est, il n'existe pratiquement plus. Réussira-t-il à se revigorer dans l'opposition ou est-il menacé de disparaître de la vie politique allemande ?

La réunification : une nouvelle vie politique allemande

Les élections du 27 septembre ont révélé que la réunification a des conséquences importantes sur la vie politique alle-

mande, conséquences cachées jusqu'à présent. Il semble qu'elle modifie d'une façon durable le rapport de forces entre les partis politiques.

Les premières élections (du 2 décembre 1990) après la réunification ont été un grand succès, inattendu, pour la CDU et aussi pour le FDP. Le SPD a subi une grave défaite et le PDS a paru condamné à disparaître bientôt²⁰. Mais il s'agissait d'élections tout à fait exceptionnelles. Les électeurs de l'Allemagne de l'Est votaient en fonction d'un seul enjeu, indépendamment de leur appartenance sociale. Ils votaient massivement pour le parti du chancelier et celui du ministre des Affaires étrangères (Hans Dietrich Genscher, originaire d'une région de l'Allemagne de l'Est) parce qu'ils étaient convaincus que ces partis étaient les partisans les plus chauds de la réunification et que « leur » gouvernement ferait les plus grands efforts pour relever le niveau de vie dans l'ancienne RDA et atteindre le plus tôt possible celui de la riche Allemagne de l'Ouest. La direction du SPD avait pris une position ambiguë et hésitante sur la réunification. Le PDS était considéré comme l'héritier de la SED, le parti dominant et détesté du régime communiste disparu.

Les élections de 1998 montrent que la réunification entraîne pour la CDU et le FDP des difficultés structurelles considérables. Les électeurs, déçus par des pro-

20. Le résultat de ces élections était le suivant (%) :

	Allemagne	Allemagne de l'Est	Allemagne de l'Ouest
CDU/CSU	43,8	42,6	44,2
FDP	11,0	12,5	10,6
SPD	33,5	25,0	35,9
Verts	5,1	6,2	4,7
PDS	2,4	9,9	0,3

messes non tenues ne sanctionnent pas seulement le gouvernement, mais votent cette fois plus en conformité avec leur appartenance sociale. Or la structure sociale des nouveaux Länder est de nature à défavoriser la CDU comme le FDP, car ils n'y trouvent guère leur clientèle habituelle. Les catholiques ne constituent qu'une petite minorité (5,5 %) tandis que les sans-religion, préférant le PDS (à un degré moindre aussi le SPD), constituent les deux tiers de la population (comparé à 13,8 % en Allemagne de l'Ouest). Les patrons, les artisans et les paysans y sont également peu nombreux²¹. Par contre les ouvriers – et les chômeurs – sont en pourcentage plus élevé²².

Il faut aussi tenir compte d'une attitude des « Ossid » (habitants de l'ex-RDA) envers la politique qui est fortement teintée d'étatisme, héritage de quarante ans de régime communiste. Les gens attendent de l'État la solution de toutes sortes de problèmes, à commencer par celui du chômage. Le décalage entre cette attitude et la philosophie politique de la CDU et surtout du FDP est aussi évident que l'affinité avec les idées du SPD et surtout du PDS. Ces données structurelles se sont traduites politiquement en 1998 par un vote de 30,6 % seulement en faveur de la CDU et du FDP (contre 44,1 % en Allemagne de l'Ouest). Si le

SPD et le PDS continuent à se rapprocher²³, du moins au niveau des Länder, la CDU paraît condamnée à une position minoritaire quasi structurelle. Il faut toutefois rester prudent dans les pronostics car les électeurs en Allemagne de l'Est sont plus « flottants » qu'en Allemagne de l'Ouest, c'est-à-dire plus prêts à voter la prochaine fois pour un autre parti.

En Allemagne de l'Ouest, la position de la CDU n'est pas non plus très confortable, sauf en Bavière et en Bade-Wurtemberg. Puisque dans la plupart des Länder elle a « perdu » son partenaire, le FDP, elle se trouve souvent en position minoritaire face au SPD et aux Verts. Par conséquent, la CDU/CSU ne dispose actuellement de la position de ministre-président que dans 5 Länder (dont 2 en une coalition avec le SPD)²⁴. Ce sera donc une entreprise assez difficile de reconquérir le pouvoir au niveau fédéral à partir des Länder, même si le nouveau gouvernement risque des sanctions à l'une ou l'autre élection régionale²⁵.

Face à la « gauche plurielle » – SPD et PDS dans les nouveaux Länder, SPD et Verts dans les anciens –, la CDU est seule ou n'a qu'un partenaire affaibli à ses côtés²⁶. Une coalition avec les Verts est envisagée par l'un ou l'autre des « jeunes loups » – et Helmut Kohl lui-même en a parlé pendant la campagne électorale,

151

21. De 6,9 % à 7,8 % dans les nouveaux Länder, contre 9,4 % à 13,8 % dans ceux d'Allemagne de l'Ouest.

22. De 43,3 % à 46 % pour les nouveaux Länder, contre 24,6 % à 36,7 % pour les anciens.

23. La formation de la première coalition entre le SPD et le PDS en Mecklembourg-Poméranie est significative.

24. En 1982, au début du règne de Helmut Kohl, la CDU disposait – même sans la CSU – de la majorité des deux tiers au Bundesrat, composé de délégués des gouvernements des Länder.

25. 14 Landtage sont à renouveler avant les prochaines élections au Bundestag.

26. Et encore des coalitions entre le SPD et le FDP ne sont-elles pas exclues dans les Länder, comme on le voit en Rhénanie-Palatinat.

pour un avenir lointain seulement –, mais elle paraît pour longtemps encore assez improbable. La « cure d'opposition » de la CDU/CSU risque donc d'être assez longue.

Il sera sans doute imprudent de la part des dirigeants du SPD d'espérer rester trente ans au pouvoir s'ils ne font pas de bêtises, mais il semble que l'Allemagne doive être gouvernée, pour un certain temps, au niveau fédéral comme dans la plupart des Länder, par le SPD²⁷.

152

ÉLÉMENTS DE BIBLIOGRAPHIE

Des analyses électorales approfondies ne sont pas encore disponibles. On a eu

recours à deux analyses rapides mais précieuses : Konrad Adenauer Stiftung, *Die Bundestagswahl vom 27. September 1998. Eine erste Analyse*, St. Augustin, 28 septembre 1998 ; Forschungsgruppe Wahlen, *Bundestagswahl 1998. Eine Analyse der Wahl vom 27. September 1998*, Mannheim, 30 septembre 1998. Toutes les informations fondées sur des sondages ainsi que les résultats détaillés sont tirés de ces deux publications.

La presse allemande, notamment la *Frankfurter Allgemeine*, la *Süddeutsche Zeitung* (quotidiens), *Die Zeit* et *Der Spiegel* (hebdomadaires), fournit une documentation très riche.

La meilleure revue spécialisée dans les problèmes des partis et des élections est la *Zeitschrift für Parlamentsfragen*.

27. Ajoutons que le prochain *Bundespräsident*, dont l'élection aura lieu au mois de mai 1999, sera un(e) social-démocrate. Le SPD dispose, avec les Verts, de la majorité au collège électoral.

PIERRE ASTIÉ
DOMINIQUE BREILLAT*

REPÈRES ÉTRANGERS

(1^{er} SEPTEMBRE – 31 OCTOBRE 1998)

ALLEMAGNE

27 septembre 1998 : **Élections législatives**. Helmut Kohl, 68 ans, n'aura pu battre le record de durée au pouvoir d'un chancelier, que détient Bismarck, même s'il aura été le chancelier ayant le plus longtemps dirigé le gouvernement de la République fédérale d'Allemagne. Chancelier depuis le 1^{er} octobre 1982, l'usure du pouvoir l'aura atteint et aura permis à Gerhard Schröder, ministre-président de Basse-Saxe, 54 ans, de donner aux sociaux-démocrates une très large victoire. Celle-ci est encore plus évidente lorsqu'on considère le nombre de sièges obtenus avec la première voix, selon un mode de scrutin à l'anglaise dans les 328 circonscriptions. Le SPD a 258 élus directs contre 66 seulement à la CDU et 4 au PDS (tous à Berlin-Est). Helmut Kohl est battu dans sa circonscription de Ludwigshafen qu'il avait prise au SPD en 1990. La CDU n'arrive en tête qu'en Bade-Wurtemberg, Bavière et Saxe, soit 3 Länder sur 16.

Le nouveau Bundestag s'est particulièrement rajeuni et féminisé. Il compte

207 femmes sur 669 députés, soit 31 %. Il y a plus de députées que de députés chez les Verts et au PDS. Mais cette féminisation n'atteint pas les organes dirigeants. Le nouveau président du Bundestag, Wolfgang Thierse, succède à une femme

Cependant, le SPD doit gouverner avec un partenaire. Pour la première fois, les Verts participent au gouvernement fédéral, Joschka Fischer devenant vice-chancelier et ministre des Affaires étrangères.

Le nouveau Bundestag compte 669 députés au lieu de 672 dans le Bundestag sortant, en raison des particularités des effets du mode de scrutin (*Libération* 4, 8, 18-29 septembre et 27 octobre 1998 ; *Le Monde*, 5, 8, 16-19, 22, 24-30 septembre, 1^{er} et 8 octobre 1998 ; *Süddeutsche Zeitung*, 29 septembre 1998 ; *Courrier international*, 1^{er} octobre 1998 ; www.statistik-bund.de).

27 octobre 1998 : **Chancelier**. Gerhard Schröder devient le 7^e chancelier de la République fédérale d'Allemagne, à la suite de son élection par le Bundestag, par

153

* Université de Poitiers.

Les élections au Bundestag du 27 septembre 1998

	Voix	%	/1994	Sièges	/1994
Inscrits	60 762 751				
Votants	49 947 087	82,2	+ 3,2		
Nuls	638 575	1,3			
Exprimés	49 308 512				
SPD – Parti social-démocrate	20 181 269	40,9	+ 4,5	298	+ 46
CDU – Union chrétienne-démocrate	14 004 908	28,4	- 5,8	198	- 46
CSU – Union chrétienne-sociale	3 324 480	6,7	- 0,5	47	- 3
Grüne – Verts	3 301 624	6,7	- 0,6	47	- 4
FDP – Parti libéral	3 080 955	6,2	- 0,7	43	- 2
PDS – ex-communistes	2 515 454	5,1	+ 0,7	36	+ 6
DVU – extrême droite	601 192	1,2	+ 1,2	0	=
REP – Républicains, extrême droite	906 383	1,8	=	0	=
Autres	1 392 247	3	=	0	=

351 voix contre 287 et 27 abstentions. Il forme un gouvernement de petite coalition avec les Verts, dont c'est la première participation à un gouvernement fédéral. Les Verts obtiennent trois des quinze ministères. Les discussions pour la formation du gouvernement ont permis aux Verts d'influencer le gouvernement sur divers points, notamment l'énergie nucléaire et l'abandon de l'exclusivité du droit du sang dans le Code de la nationalité (*Libération*, 30 septembre, 1^{er}, 2, 13-16, 19, 20, 26-29 octobre ; *Le Monde*, 30 septembre, 1^{er}-5, 9, 13, 14, 16, 17, 20-22 et 29 octobre 1998 ; *Courrier international*, 22 octobre 1998).

BELGIQUE

29 octobre 1998 : **Vote des étrangers.** Les députés s'engagent enfin à accorder

le suffrage actif et passif aux élections communales, conformément aux dispositions du traité de Maastricht. Cette possibilité pourra même être étendue aux non-communautaires à partir de 2001. Cela mettra fin à une situation embarrassante de la Belgique qui avait été condamnée à ce propos par la Cour de Luxembourg (*Courrier international*, 5 novembre 1998).

BRÉSIL

4 octobre 1998 : **Élections présidentielles.** Le président sortant Fernando Henrique Cardoso, 67 ans, leader du Parti social-démocrate brésilien (PSDB) a bénéficié de la révision constitutionnelle du 4 juin 1997 dont il avait eu l'initiative (cf. *RE*, 83). Désormais autorisé à se représenter pour un second man-

dat, le chef de l'État au pouvoir depuis 1994 a été aisément réélu dès le premier tour avec 53,96 % des suffrages, même si les sondages lui accordaient une plus large avance. Son principal opposant, le candidat de la gauche unie Luis Inacio da Silva, dit « Lula », du Parti des travailleurs, recueille 31,71 % des voix. Qualifié de social-démocrate libéral, à mi-chemin de la droite et de la gauche traditionnelle, le président Cardoso dispose d'une large majorité parlementaire. Il est soutenu par le Parti de la social-démocratie brésilienne (99 députés sur 513), le Parti du front libéral (PFL) (106 députés), le Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB) (82 députés), le Parti des travailleurs (PT) (58 députés) et le Parti libéral (PL).

Parmi les 33 présidents qu'a connus le Brésil depuis la fondation de la République en 1889, il est le seul à être réélu. Et il est le premier à terminer son mandat depuis 1960.

Les résultats pour les élections des gouverneurs sont moins satisfaisants pour le président puisque son parti perd le contrôle notamment de Rio de Janeiro, Minas Gerais et Rio Grande do Sul (*Le Figaro*, 2, 4, 6 octobre 1998 ; *Libération*, 1-4 et 27 octobre 1998 ; *Le Monde*, 2, 3, 10-11 et 27 octobre 1998 ; *Courrier international*, 1^{er} et 15 octobre 1998).

CHILI

16 octobre 1998 : **Immunité présidentielle**. Les dictateurs ne semblent plus pouvoir bénéficier d'une tranquillité totale après leur départ du pouvoir. L'initiative des juges espagnols Baltasar Garçon et Manuel Garcia Castellon, demandant l'extradition du général Augusto

Pinochet qui se trouvait à Londres pour y être opéré, jette quelque trouble. Accusé de génocide, torture, terrorisme et crimes contre l'humanité, l'ancien président chilien invoque l'immunité diplomatique dont il jouirait au titre d'ancien chef de l'État, puis celle qui le couvrirait en raison d'une mission diplomatique qu'il exercerait pour son pays. Il appartiendra aux magistrats britanniques de se prononcer, mais à la suite de l'initiative des juges espagnols, d'autres procédures ont été engagées par la Suisse, la Suède et la France (*Libération*, 19 au 31 octobre-1^{er} novembre 1998 ; *Le Monde*, 20-31 octobre 1998).

155

ÉTATS-UNIS

Septembre-octobre 1998 : **Président**. L'autorité du président William Jefferson Clinton est fortement ébranlée par l'affaire dite « Monicagate » (cf. *RE*, 87).

Le 9 septembre, le procureur indépendant Kenneth Starr remet son rapport au Congrès des États-Unis sur les relations entre le président Clinton et Monica Lewinsky. Le président est accusé de parjure et d'entrave à la justice, faits susceptibles de déclencher la procédure d'*impeachment*. Le 11 septembre, ce rapport est rendu public et, progrès oblige, diffusé sur Internet. Fort de 36 cartons, 445 pages de rapport, plus de 2 000 pages de documents, le procureur y invoque onze motifs de destitution. Le Président Clinton, à plusieurs reprises, fait des excuses publiques et demande la compréhension et le pardon de ses concitoyens. Cela n'empêche pas la diffusion des quatre heures d'interrogatoire du président par le procureur Starr, sans affaiblir la popularité présidentielle. Le 2 octobre, c'est un

nouveau dossier de 7 300 pages qui est rendu public...

Le 5 octobre, la commission judiciaire de la Chambre des représentants approuve, par 21 voix contre 16, l'ouverture d'une enquête préliminaire pour décider de déclencher une éventuelle procédure de destitution à l'encontre du président, accusé notamment d'avoir menti sous serment à la justice pour dissimuler ses relations avec Monica Lewinsky. Le 8 octobre, la Chambre vote en faveur de l'ouverture de la procédure par 258 voix (227 républicains sur 228 et 31 démocrates sur 206) contre 176.

156 C'est la troisième fois dans l'histoire américaine, après Andrew Johnson en 1868 et Richard Nixon en 1974, que la commission se prononce en faveur de l'ouverture d'une telle procédure (*Le Figaro*, 12-13 septembre et 6 octobre 1998 ; *Libération*, 8, 10-14, 17-24 septembre, 5, 6, 10-11 octobre 1998 ; *Le Monde*, 9, 11-15, 18-26, 29 septembre et 4-7, 9 et 10 octobre 1998 ; *Courrier international*, 17 et 24 septembre et 1^{er} octobre 1998).

ITALIE

9-23 octobre 1998 : **Gouvernement.** Constitué le 31 mai 1996 (cf. *RE*, 79), le gouvernement de centre-gauche de Romano Prodi est mis en minorité à la Chambre des députés (313 voix contre 312 ; 625 des 630 députés ont pris part au vote), à la suite de la décision du Parti de la refondation communiste (PRC) de Fausto Bertinotti de refuser le projet de loi de finances pour 1999, ce qui entraîne une crise au sein du PRC. Le PRC soutenait le gouvernement sans y participer. A trois reprises, déjà, il avait menacé de le faire tomber

(cf. *RE*, 83). Le président du Conseil a présenté sa démission au chef de l'État.

Formé après les élections législatives d'avril 1996, le gouvernement Prodi est le second (876 jours) par la longévité après le gouvernement de Bettino Craxi de 1983 à 1986 (1 058 jours).

Chargé par le président de la République, Oscar Luigi Scalfaro, de constituer une nouvelle majorité, Romano Prodi doit y renoncer, n'ayant pu obtenir le soutien de l'UDR (Union démocratique pour la République) de Francesco Cossiga, démocrate-chrétien, qui ne figurait pas dans la coalition sortante.

Après cet échec, Massimo d'Alema, 49 ans, secrétaire général du Parti démocratique de la gauche (PDS), ancien numéro deux du Parti communiste italien, est chargé, le 16 octobre, par le président de la République, de constituer un gouvernement.

Il réussit à mettre en place un cabinet « très ouvert » comprenant 27 membres dont 2 néocomunistes, 3 démocrates-chrétiens (UDR), 2 verts, 8 PDS, 5 représentants du Parti populaire (ancienne aile gauche de la démocratie-chrétienne), 2 membres du parti *Rinnovamento Italiano* de Lamberto Dini, 1 du nouveau Parti socialiste. Le soutien à ce gouvernement des fidèles d'Armando Cossutta, au prix d'une scission du Parti de la refondation communiste, a été récompensé par l'attribution de 2 portefeuilles dont celui de la Justice.

Le 23 octobre, ce gouvernement obtient la confiance à la Chambre des députés (333 voix contre 281 et 3 abstentions). Il a le soutien de la coalition de centre-gauche L'Olivier, constituée lors des élections de 1996, de l'UDR et d'une partie des communistes. Massimo d'Alema veut réformer les institutions (fédéralisme, nouveau mode de scrutin).

D'un point de vue sociologique, ce gouvernement comporte le plus jeune ministre de la République (Enrico Letta, 32 ans) et le nombre le plus important de femmes (6).

C'est le 57^e gouvernement de l'Italie de l'après-guerre. Il marque la fin d'un tabou : l'arrivée au pouvoir, pour la première fois depuis 1947, de communistes, que le Vatican critique ouvertement (*Le Figaro*, 6, 9, 10-11, 17-18 et 22 octobre 1998 ; *Libération*, 5-7, 10-11, 14, 16-20, 22, 24-26 octobre 1998 ; *Le Monde*, 6, 7, 9-12, 15, 17-23 et 25-26 octobre 1998 ; *Courrier international*, 1^{er}, 8, 22 octobre 1998).

LIBAN

15 octobre 1998 : **Élection présidentielle**. Le général Émile Lahoud, commandant en chef de l'armée libanaise, 62 ans, chrétien maronite, a été élu président de la République à l'unanimité des 118 députés présents (10, dont Walid Joumblatt, étaient absents) pour un mandat de six ans.

Il avait été préalablement désigné à l'élection par le président syrien Hafez el-Assad, qui contrôle la vie politique libanaise. Le nouvel élu succédera le 24 novembre à Elias Hraoui, en fonction depuis le 22 novembre 1989 (cf. *RE*, 53).

Cette élection a nécessité préalablement « exceptionnellement et pour une seule fois... » afin de lever l'inéligibilité du nouvel élu en tant que fonctionnaire en service.

Le général Lahoud est le 10^e chef de l'État depuis l'indépendance du Liban en

1943 et le 2^e commandant en chef de l'armée à accéder à la magistrature suprême (*Le Figaro*, 16 octobre 1998 ; *Libération*, 7 et 16 octobre 1998 ; *Le Monde*, 25 septembre, 7 et 16 octobre 1998 ; *Courrier international*, 22 octobre 1998)

RUSSIE

24 août-11 septembre 1998 : **Premier ministre**. Après avoir refusé d'approuver la nomination au poste de Premier ministre de Viktor Stepanovitch Tchernomyrdine le 30 août, par 253 voix contre 94 (cf. *RE*, 87), la Douma, sollicitée de nouveau, confirme le 7 septembre le rejet de l'investiture par 273 voix contre 138.

Le 10 septembre, le président Eltsine, dont la Douma demande la démission, nomme au poste de Premier ministre Evgueni Primakov. Menacée de dissolution si elle n'accepte pas de lui accorder sa confiance, la Douma confirme, le lendemain, cette fois-ci, la désignation, par 317 voix sur 450 votants, le nouveau Premier ministre étant soutenu par les communistes et par l'opposition réformatrice. Le nouveau Premier ministre, âgé de 68 ans, est un apparatchik de l'ancien régime. Ancien chef du KGB, il était ministre des Affaires étrangères du gouvernement sortant.

La formation du gouvernement rencontre beaucoup de difficultés (*Le Figaro*, 1^{er}, 10-13 septembre 1998 ; *Libération*, 4, 5-6, 8, 11, 12-13, 15, 26-28 septembre 1998 ; *Le Monde*, 1^{er}-3, 5-9, 11, 24, 26, 27-28 septembre 1998 ; *Courrier international*, 10, 17, 24 septembre 1998).

PIERRE AVRIL
JEAN GICQUEL

CHRONIQUE
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE
(1^{er} JUILLET – 30 SEPTEMBRE 1998)

Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).

159

REPÈRES

- 2 juillet. Jean-Michel Galabert présidera la commission instituée pour le réexamen des dossiers des sans-papiers.
- 11 juillet. Pierre Méhaignerie, Jacques Barrot et Bernard Bosson sont renvoyés devant le tribunal correctionnel dans l'affaire du financement du CDS.
- 16 juillet. Charles Pasqua suggère de régulariser tous les sans-papiers identifiés.
- 23 juillet. Pour la première fois depuis 1997, le chef de l'État dépasse le Premier ministre dans les sondages.
- 27 juillet. Jacques Toubon rentre dans le rang à la mairie de Paris.
- 1^{er} août. Des sans-papiers occupent la nonciature apostolique.
- 3 août. Le rapport Malinvaud relance le débat sur le coût du travail.
- 14 août. Gilles de Robien déchire sa carte de Démocratie libérale.
- 18 août. Des opposants à Alain Madelin créent le Pôle républicain, indépendant et libéral.
- 23 août. Robert Hue propose la « radicalité constructive ».
- 24-28 août. Affrontement de Jean-Marie Le Pen et de Bruno Mégret sur la direction de la liste du Front national aux élections européennes.
- 26 août. Philippe Séguin souhaite une nouvelle loi sur le financement des partis.
- 30 août. « La vocation d'un gouvernement, déclare Lionel Jospin, est de réussir la synthèse entre l'engagement politique et la prise en compte des réalités du pays. »
- 2 septembre. Jacques Blanc ne pourra pas participer aux activités de l'Alliance, décide son bureau provisoire.
- 4 septembre. Selon Pierre Moscovici, les élections sénatoriales sont « une parodie d'élection ».
- 9 septembre. Le PCF critique le « manque d'ambition sociale » du projet de budget.

16 septembre. François Bayrou succède à François Léotard à la présidence de l'UDF.

17 septembre. « Par définition », Jacques Chirac sera « le seul candidat de l'opposition d'aujourd'hui » à l'élection présidentielle, assure Philippe Séguin.

22 septembre. Le président du groupe communiste, Alain Bocquet, soupçonne la « stratégie présidentielle de Lionel Jospin ».

25 septembre. Paul Quilès demande l'arrêt du projet de redéploiement police-gendarmerie.

160

AMENDEMENT

– *Jurisprudence de l'« entonnoir »*. La décision 98-403 DC du 29-7 fait application de la jurisprudence inaugurée par la décision 402 DC du 25-6 (cette *Chronique*, n° 87, p. 183) en censurant les art. 17 et 20 de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions au motif que ces articles sont « issus d'amendements adoptés après échec de la commission mixte paritaire ; qu'ils sont sans relation directe avec aucune des dispositions du texte en discussion ; que leur adoption n'est pas davantage justifiée par la nécessité d'une coordination avec d'autres textes en cours d'examen au Parlement ». Le Conseil a soulevé d'office ces irrégularités de procédure.

ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie*. « Une année de réformes à l'Assemblée nationale (juin 1997-juin 1998) », *BQ*, 8-7.

– « *Allez la France* ». Le président Fabius a fait déployer cette banderole sur la façade du Palais-Bourbon, le 10-7, à la veille de la finale victorieuse (*Le Monde*, 12/13-7).

– *Composition*. M^{me} Casanova (Var, 1^{re}) (S) a perdu sa qualité, à la suite de l'annulation de son élection par le Conseil constitutionnel, le 28-7 (p. 11647). Elle devait la recouvrer, à l'issue du scrutin de ballottage, le 27-9 (p. 14813). Dans les mêmes conditions, MM. Belvisio (Bouches-du-Rhône, 9^e) (C) et Dhersin (Nord, 13^e) (DL) ont été élus (p. 14813) en remplacement de MM. Tardito (C), démissionnaire le 15-7 (p. 10956), et Delebarre (S), devenu président de conseil régional (cette *Chronique*, n° 87, p. 192).

Quant à M. d'Attilio (Bouches-du-Rhône, 12^e) (S), reconduit en qualité de parlementaire en mission le 30-7 (p. 11934), il a cessé d'exercer son mandat au bénéfice de son suppléant. Sur ces entrefaites, il sera élu au Sénat, le 27-9, empêchant objectivement la tenue d'une élection partielle.

En dernier lieu, 6 députés étaient candidats au Sénat, à la faveur du renouvellement triennal, le 27-9 ; 3 d'entre eux y sont entrés : MM. Peyrat (Alpes-Maritimes, 2^e) (RPR), de Broissia (Côte-d'Or, 2^e) (RPR) et Ladislas Poniatowski (Eure, 3^e) (UDF) (p. 14954) (cette *Chronique*, n° 76, p. 164).

V. *Code électoral. Contentieux électoral. Élections législatives. Parlement. Parlementaires en mission. Session extraordinaire. Vote personnel.*

AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie*. D. Soulez-Larivière, « Justice : une réforme écartelée », *Libération*, 6-8.

– *Égalité devant la justice et gestion des flux*. Le garde des Sceaux dresse l'état d'activité des cours d'appel, en 1996 (AN, Q, p. 4021) (cette *Chronique*, n° 85, p. 159).

V. *Conseil supérieur de la magistrature*.

AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Autorité de chose jugée*. Le CC a censuré, le 29-7 (décision 98-403 DC), l'art. 110 de la loi d'orientation contre les exclusions qui subordonnait l'octroi du concours de la force publique en matière d'expulsion à une diligence administrative (cette *Chronique*, n° 87, p. 193).

Sauf circonstances exceptionnelles, on songe au fameux arrêt « Couiteas » rendu par le Conseil d'État (*GA*, p. 242), le juge a estimé que « toute décision de justice a force exécutoire, qu'ainsi tout jugement peut donner lieu à une exécution forcée, la force publique devant, si elle y est requise, prêter main-forte à cette exécution, qu'une telle règle est le corollaire du principe de la séparation des pouvoirs » énoncé à l'art. 16 de la Déclaration de 1789.

Au cas particulier, la vérification par le préfet qu'une offre d'hébergement a été proposée aux personnes expulsées ne saurait être regardée comme un motif spécifique de refus de concours de la force publique et méconnaît, de la sorte, le principe susmentionné.

V. *Libertés publiques*. Premier ministre. Président de la République.

CODE ÉLECTORAL

– *Actualisation et adaptation du droit électoral*. L'ordonnance 98-730 du 20-8 insère dans le Code électoral après l'art. L 334-3, un titre II intitulé : « Dispositions communes à l'élection du député, des conseillers généraux et de conseillers municipaux à Mayotte » (p. 12841), ainsi que les dispositions applicables à l'élection du sénateur de la collectivité territoriale (nouvelle rédaction des art. L 334-15 et L 334-16) (p. 12842).

V. *Assemblée nationale*. Sénat.

161

COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. P. Bodineau et M. Verpeaux, *La Coopération locale et régionale*, PUF, « Que sais-je ? », n° 3374, 1998 ; J.-Y. Faberon, « La Nouvelle-Calédonie, pays à souveraineté partagée », *RDP*, 1998, p. 645 ; A. Haquet, « Légitimité démocratique et valeur constitutionnelle de la libre administration locale », *Revue de la recherche. Droit prospectif*, 1998, p. 599, et « Le fonctionnement des conseils régionaux à propos de la loi 98-135 du 7-3-1998 », *La Gazette*, 22-6.

– *Contrôle de l'État*. Le budget du conseil général de la Guadeloupe a été placé, le 24-7, sous la tutelle du préfet par la chambre régionale des comptes, en raison du déficit constaté (*Le Monde*, 26/27-7).

– *Droit local alsacien-mosellan*. L'attention du ministre de l'Intérieur a été appelée sur le « binage », c'est-à-dire le service effectué par un curé, un desservant ou un vicaire dans une succursale vacante, en

plus de la desserte de sa propre paroisse, en application de l'art. 2 de l'ordonnance du 3-3-1825 (AN, Q, p. 4334).

– *Le « 49.3 régional »*. Le TA d'Orléans a annulé, le 9-7, le budget de la région Centre pour vice de forme : « Aucun vote de rejet ni aucune situation de blocage de la procédure ne [s'étant] produits » (cette *Chronique*, n° 86, p. 189) (BQ, 10-7). Après avoir été modifié par la chambre régionale des comptes, le budget sera rendu exécutoire par le préfet, le 21-8 (*Le Monde*, 23/24 et 27-8).

162

– *Nouvelle-Calédonie et « souveraineté partagée »*. V. *Congrès du Parlement. Référendum. Révision de la Constitution*.

V. *Code électoral. Élections. Sénat*.

COMMISSIONS D'ENQUÊTE

– *Bibliographie*. G. Carcassonne, « Pour les commissions d'enquête », *Le Point*, 25-7.

– *Publications*. Le rapport de la commission d'enquête sur l'activité et le fonctionnement des tribunaux de commerce (n° 1038) a été publié sous forme de trois importants volumes, dont deux retracent les auditions et les déplacements de la commission. Le rapport rappelle les difficultés rencontrées, notamment à Mont-de-Marsan et à Paris (cette *Chronique*, n° 87, p. 187), et indique que le président et le rapporteur ont transmis aux procureurs de la République compétents le résultat de leurs investigations lorsqu'elles avaient fait apparaître des infractions pénalement répréhensibles. La commission s'est jointe à la commis-

sion d'enquête sur l'utilisation des fonds publics en Corse (dont le rapport a également été publié : n° 1077) pour examiner sur place le tribunal de commerce de la Corse du Sud.

CONGRÈS DU PARLEMENT

– *Convocation*. Pour la 9^e fois depuis 1958 et la 3^e depuis son élection (cette *Chronique*, n° 78, p. 181), le président de la République a convoqué le Congrès du Parlement, le 6-7 (décret du 1^{er}, p. 10126) en vue de l'approbation du projet de LC relatif à la Nouvelle-Calédonie.

– *Règlement*. Selon la pratique habituelle, le bureau du Congrès (qui est celui de l'Assemblée nationale en vertu de l'art. 89, al. 3C) a décidé que le règlement adopté en 1963 demeurerait applicable, mais, à la différence de la précédente réunion (cette *Chronique*, n° 78, p. 181), le Conseil constitutionnel ne semble pas avoir prévu de se réunir pour examiner une éventuelle modification dudit règlement.

– *Tradition républicaine*. Le président du Congrès, M. Laurent Fabius, comme son prédécesseur en 1976, n'a pas pris part au vote (*ibid.*).

– *Vote d'approbation*. Après l'intervention du Premier ministre et les explications de vote d'un orateur pour chacun des groupes des deux assemblées (dix minutes au lieu des cinq prévues par le règlement de 1963), le projet a été approuvé par scrutin public à la tribune : sur 885 votants et 858 suffrages exprimés (la majorité requise des 3/5 étant de 515 voix), 827 se sont prononcées pour et 31 contre.

Ont voté pour : 248 députés socialistes sur 251 (J.-Cl. Chazal et J. Dray ne prenant pas part au vote, outre L. Fabius) et les 75 sénateurs socialistes ; les 36 députés communistes et les 16 sénateurs CRC ; les 33 députés RCV ; 118 députés RPR sur 140 (9 contre, 8 abstentions et 5 non-votants) et 79 sénateurs sur 93 (10 contre et 4 abstentions) ; 67 députés UDF sur 72 (1 contre, 3 abstentions et 1 non-votant) ; 57 sénateurs de l'Union centriste sur 58 (1 non-votant) ; 27 députés Démocratie libérale et indépendants sur 42 (8 contre et 7 abstentions) ; 41 sénateurs Républicains et indépendants sur 45 (1 contre et 3 abstentions) ; 1 député et 7 sénateurs non inscrits sur 11 (2 contre et 1 abstention).

V. Révision de la Constitution.

CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, Thémis, 1998 ; F. Luchaire, *Le CC*, t. II, *Jurisprudence*, I^{re} partie : « L'individu », *Économica*, 2^e éd., 1998 ; D. Rousseau, *La Justice constitutionnelle*, Montchrestien, 3^e éd., 1998.

– *Chr. RFDC*, 1998, p. 315 ; *JCP*, 1998, I, 137.

– *Note.* E. Picard sous 98-399 DC, 5-5, *RFDA*, 1998, p. 620 ; B. Genevois, 98-400 DC, 20-5, *ibid.*, p. 671.

– *Compétence.* La LC 98-610 du 20-7 relative à la Nouvelle-Calédonie accroît, pour la première fois depuis 1958 (cette *Chronique*, n° 87, p. 196), les attributions du Conseil. Le nouvel art. 77C prévoit qu'après approbation de l'accord de Nouméa par les populations intéressées et adoption d'une loi organique (*infra*), « les règles d'organisation et de fonctionnement des institutions de la Nouvelle-Calédonie et notamment les conditions dans lesquelles certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel ».

163

– *Conditions des membres.* Le président Dumas a été entendu une nouvelle fois par les juges, le 5-8, dans le cadre de l'affaire Elf (*Le Monde*, 8-8) (cette *Chronique*, n° 87, p. 196). Il s'est expliqué derechef dans un entretien au *Figaro*, le 11-9, et a demandé, par l'intermédiaire de ses conseils, un non-lieu. Sur ces entrefaites, le parquet de Paris devait transmettre, le 18-9, son dossier à la direction générale des impôts, plusieurs transactions n'ayant pas été déclarées (*Le Monde*, 29-9). V. *Président de la République*.

98-403 DC, 29-7 (p. 11710, 11714 et 117194)	Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. V. <i>Amendement. Autorité juridictionnelle. Libertés publiques, et ci-dessous.</i>
AN, Var, 1 ^{re} , 28-7 (p. 11631-11633)	V. <i>Contentieux électoral.</i>
AN, Meurthe-et-Moselle, 4 ^e , 22-9 (p. 14806)	Inéligibilité (art. LO 128 du Code électoral).
AN, Haut-Rhin, 6 ^e , 22-9 (p. 14807).	V. <i>Contentieux électoral.</i>

– *Décisions*. V. tableau *supra*.

– *Procédure*. Outre l'application d'office de la nouvelle jurisprudence de l'« entonnoir » en matière d'amendement (*supra*), la décision 98-403 DC a fait l'objet d'une saisine échelonnée dans le temps : 6 lettres se sont succédé entre le 9 et le 21-7 (p. 11710). Le juge a consacré la nouvelle dénomination des « normes de constitutionnalité » (*ibid.*) (cette *Chronique*, n° 87, p. 198) et validé, sous réserve d'interprétation, des dispositions contestées de la loi (art. 51 et 52) (*infra*). L'incompétence négative tend, par ailleurs, à rivaliser avec l'égalité devant la loi, au soutien des recours.

164

– *Réparation*. A défaut d'une cérémonie expiatoire, la 23^e chambre du tribunal correctionnel de Paris a condamné, le 8-9, un militant associatif à six mois avec sursis pour avoir « dégradé un acte original de l'autorité publique », en un mot, un original de la Constitution de 1958, lors de l'occupation du Conseil, le 30-6 (cette *Chronique*, n° 87, p. 198) (*Libération*, 9-9).

V. *Contentieux électoral. Libertés publiques. Président de la République. Révision de la Constitution*.

CONSEIL SUPÉRIEUR
DE LA MAGISTRATURE

– *Précédent*. Pour la première fois, semble-t-il, le garde des Sceaux a demandé, en vain au demeurant, le 28-7, un nouveau vote à la formation du parquet. Un retrait de l'ordre du jour permettait, à ce jour, de surmonter une difficulté (*Libération*, 8/9-8).

CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Annulation*. Par sa décision 98-2552 du 28-7 (p. 11631), le CC a annulé l'élection partielle du Var (1^{re}) du 3-5 (cette *Chronique*, n° 86, p. 195) en raison de la diffusion sur « Canal + », le jour du scrutin, d'une séquence présentant « le caractère d'un message de propagande électorale » (« les électeurs du Front national ne feront pas la grasse matinée toute la journée... ») qui invitait leurs adversaires à se rendre aux urnes. Cette diffusion, « même si elle n'a pas donné lieu à une intervention du Conseil supérieur de l'audiovisuel » et si la responsabilité de la candidate élue n'était pas en cause dans cette émission, a méconnu les prescriptions de l'art. L. 49 du Code électoral et, compte tenu de l'écart de 33 voix séparant M^{me} Casanova (S) de la requérante, M^{me} Le Chevallier (FN), a été de nature « à exercer une influence suffisante pour altérer la sincérité du scrutin ».

– *Lettre de change*. Conformément à ses observations (cette *Chronique*, n° 87, p. 193), le Conseil constitutionnel a estimé le 22-9 (*AN*, Haut-Rhin 6^e, p. 14807) que les lettres de change qui ne sont pas venues à échéance à l'expiration du délai pour déposer les comptes de campagne ne sauraient « garantir le règlement effectif » par le candidat des dépenses engagées.

COUR DE JUSTICE
DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. F. Nouchi, « Sang contaminé et responsabilité politique », *Le Monde*, 28-7.

– *Demande de récusation.* Au lendemain de l'arrêt rendu, le 2-7, par la chambre criminelle de la Cour de cassation, en matière d'empoisonnement (*infra*), où siégeaient trois magistrats de la commission d'instruction de la Cour de justice, l'Association française des transfusés et le collectif des victimes du sang contaminé ont adressé au garde des Sceaux, le 6-7, une demande de récusation de ceux-ci (*Le Monde*, 9-7). La ministre devait opposer une fin de non-recevoir, le 10-7 (*ibid.*, 17-7), en indiquant sa volonté de ne pas intervenir dans une procédure en cours. D'autant plus qu'au cas particulier, le procureur général près la Cour de cassation et les avocats généraux ne relèvent aucunement de son pouvoir hiérarchique.

– *Renvoi.* Pour la première fois depuis la révision constitutionnelle du 27-7-1993 (cette *Chronique*, n° 68, p. 183), la commission d'instruction a décidé, par arrêt du 17-7, le renvoi devant la Cour de justice pour « homicides involontaires et atteintes involontaires à l'intégrité des personnes » les membres du gouvernement concernés par l'affaire du sang contaminé (*Le Monde*, 19/20-7). MM. Fabius, Hervé, et M^{me} Dufoix ont renoncé à se pourvoir en cassation.

Au préalable, par un arrêt du 2-7, la chambre criminelle de la Cour de cassation avait estimé que le crime d'empoisonnement nécessite une intention manifeste de tuer : « La seule connaissance du pouvoir mortel de la substance administrée ne suffit pas à caractériser l'intention homicide » (*Le Monde*, 4-7).

V. *Ministre.*

DROIT ADMINISTRATIF

– *Bibliographie.* J. Robert, « Droit administratif et droit constitutionnel », *RDP*, 1998, p. 971.

DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie.* D. Maus et O. Passelecq (dir.), « Le traité d'Amsterdam », *Les Cahiers constitutionnels de Paris-I*, La Documentation française, 1998.

DROIT CONSTITUTIONNEL

165

– *Bibliographie.* L. Favoreu, P. Gaïa, R. Ghevontian, J.-L. Mestre, A. Roux, O. Pfersmann et G. Scoffoni, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 1998 ; R. Etien, *Initiation au droit public*, Ellipses, 1998 ; A. Heymann-Doat, *Les Régimes politiques*, La Découverte, 1998 ; S. Rials, *Textes constitutionnels français*, PUF, « Que sais-je ? », n° 2022, 13^e éd., 1998 ; P. Pactet, *Exercices de droit constitutionnel*, A. Colin, 4^e éd., 1998 ; G. Drago, *Contentieux constitutionnel*, PUF, Thémis, 1998 ; D. Turpin (dir.), *Droit constitutionnel. Travaux dirigés*, Gualino, 1998.

DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie.* Y. Palau, « L'évolution du statut des personnels des assemblées parlementaires », *RFDC*, 1998, p. 321.

– *Conditions des fonctionnaires parlementaires.* Les agents titulaires « peuvent prétendre à la prise en compte dans leur ancienneté des services qu'ils ont accomplis en qualité d'engagé [sous les drapeaux] dans les mêmes conditions que

les autres fonctionnaires de l'État », a jugé le Conseil d'État, le 10-6 (arrêt « Maillard », *RFDA*, 1998, p. 892).

V. *Assemblée nationale. Sénat.*

DYARCHIE

166

I. *Ordre interne.* Déception et euphorie partagées. L'hostilité conjuguée des partenaires du PS et de la droite à l'égard de la réforme du mode de scrutin des élections européennes a provoqué le retrait de l'ordre du jour de la session extraordinaire du projet présenté par le gouvernement avec l'approbation du président de la République : cette décision a été prise par le Premier ministre, le 1^{er}-7, après qu'il se fut entretenu avec le chef de l'État (*Le Monde*, 3-7). Mais l'euphorie due à la victoire de la France à la Coupe du monde de football a effacé ce revers comme en témoignent les propos de M. Chirac sur la cohabitation, le 14-7 : « Mon rôle est à la fois d'incarner et de garantir les institutions, et de prendre des initiatives pour encourager, voire décider les réformes importantes. C'est aussi de donner l'impulsion concernant la place de la France dans le monde et l'Europe. Il n'y a pas coupure entre le président et le gouvernement dans ce domaine. [...] En l'absence de crise majeure, il ne peut pas et il ne doit pas y avoir de tiraillements entre le chef de l'État et celui du gouvernement. » La cohabitation doit-elle être constructive ? « C'est ainsi que je la vois. » Sa durée ? « C'est l'histoire qui le dira. » Mais le président de la République n'en a pas moins répété ses réserves à l'égard des 35 heures, souhaité la réduction de la pression fiscale, et observé que « le jugement du Premier ministre Lionel Jospin

à l'égard du plan Juppé a été injustement sévère » (*Le Figaro*, 15-7).

Alors que le porte-parole du gouvernement, M. D. Vaillant, avait indiqué à l'issue du Conseil des ministres du 22-7 que le président de la République « avait souhaité ne faire aucun commentaire » sur les orientations budgétaires (v. *Loi de finances*), le porte-parole de l'Élysée a précisé que le chef de l'État avait « clairement indiqué que sa position était connue et qu'il s'était déjà expliqué sur le sujet », avant de rappeler que M. Chirac avait souhaité, le 14, « une réduction de la pression fiscale » (*Le Monde*, 24-7).

Autre signe de bonne volonté, la nomination au Conseil d'État de M. P. Stefanini, ancien directeur adjoint du cabinet de M. Juppé (cette *Chronique*, n° 86, p. 202) au tour extérieur (p. 11409).

A noter que la vigilance réciproque n'a pas empêché les deux têtes de l'exécutif de prendre simultanément leurs vacances hors du territoire national : M. Chirac le 30-7 à l'île Maurice et M. Jospin dans les Cyclades, double absence relevée par M. Giscard d'Estaing dans *France-Soir* du 10-8. Ils se sont retrouvés au Conseil des ministres du 19-8 (*ibid.*, n° 86, p. 213).

II. Dans l'*ordre externe*, le président de la République a rappelé, le 14-7, que « la France doit parler d'une même voix à l'extérieur et trouver les bonnes voies à l'intérieur » (*Le Figaro*, 15-7).

La veille, lors de la réception au ministère de la Défense, il avait donné acte au gouvernement d'avoir stabilisé les dépenses militaires. « L'effort du pays pour sa défense est maintenu » (*Le Monde*, 15-7). Au lendemain des frappes américaines sur des sites en Afghanistan et au Soudan, les autorités françaises, selon la formule désormais convenue en ont « pris acte », par un communiqué

du 21-8 (*ibid.*, 23-8). Le même jour, à l'occasion de son voyage à Téhéran, M. Védrine a remis au président iranien un message de M. Chirac l'invitant à se rendre en visite officielle en France (*ibid.*, 25-8).

« Que veut la France ? » M. Chirac s'est employé à le définir à l'occasion de la conférence annuelle des ambassadeurs, réunie le 26-8 à Paris (*ibid.*, 28-8). M. Jospin a souligné le lendemain, pour sa part, la « grande convergence » qui règne dans le domaine de la diplomatie : « L'objectif est identique, la défense des intérêts de la France, même si des inspirations peuvent être différentes ; elles ont été intégrées avec l'accord du président de la République » (*ibid.*, 29-7). Le Premier ministre a partagé l'idée présidentielle de « créer le moment venu un conseil des ministres de la Défense de l'Union européenne », le 3-9, dans un discours prononcé à l'Institut des hautes études de la défense nationale (*ibid.*, 5-9).

V. *Gouvernement. Premier ministre. Président de la République.*

ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* P. Martin, « Les élections régionales et cantonales des 15 et 22-3-1998 », *Regards sur l'actualité*, 240, La Documentation française, p. 39 ; B. Genevois, « Le droit de vote des citoyens de l'Union européenne aux élections municipales : un contrôle à quadruple détente ? », *RFDA*, 1998, p. 671.

– *Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna.* Une élection partielle s'est déroulée le 6-9 (*Le Monde*, 8-9). On sait que cette dernière et le député du terri-

toire forment le collège sénatorial, soit 21 membres.

– *Campagne électorale.* Selon le ministre de l'Intérieur, aucune disposition législative ou réglementaire n'interdit à des candidats avant l'ouverture de la campagne officielle de distribuer des tracts, d'organiser des réunions ou d'apposer des affiches. Toutefois, dans le cadre d'une circonscription de plus de 9 000 habitants, les dépenses afférentes doivent être retracées dans le compte de campagne du candidat concerné (AN, Q, p. 4337).

– *Élections sénatoriales.* Le renouvellement de la série A qui a eu lieu le 27-9 concernait 38 départements métropolitains (Ain à Indre), la Guyane, la Polynésie, Wallis-et-Futuna, ainsi que le tiers de la représentation des Français de l'étranger (4 sièges), soit au total 102 sièges auxquels s'ajoutaient les 2 sièges vacants de Haute-Loire et du Puy-de-Dôme. Sur ces 102 sièges, 16 (Bouches-du-Rhône et Gironde) sont pourvus à la représentation proportionnelle, soit 15,7 % (contre 31,4 % pour la série B, et 53 % pour la série C). Le collège de la série A compte 48 326 grands électeurs.

Avec 9 sièges renouvelables sur 23, le groupe du Rassemblement démocratique et social européen était le plus concerné dans cette série, suivi par le groupe socialiste (28 sur 74), l'Union centriste (18 sur 58) à égalité avec les Républicains et indépendants (14 sur 45), le RPR (26 sur 93) et le groupe Communiste, républicain et citoyen (2 sur 16).

Sur les 102 sièges renouvelables, 66 sénateurs sortants se représentaient et 13 ont été battus. Contrairement à son attente, le PS n'a gagné que 2 sièges au

total, tandis que le RPR confirmait sa progression (3 sièges) au détriment des centristes, la droite libérale se maintenant, ainsi que les communistes.

Les 11 présidents de conseil général sortants ont été réélus, et 5 autres ont été élus, ainsi que le président de conseil régional sortant et 2 nouveaux. Parmi les candidats, on comptait 3 députés qui ont été élus (v. *Assemblée nationale*), ainsi que 2 membres du gouvernement (1 seul élu : v. *Gouvernement*).

168

– *Liste électorale*. Le ministre de l'Intérieur ne dispose pas d'un bilan établissant le nombre de citoyens radiés des listes électorales. A titre d'information, en métropole, au 28-2-1998, le nombre d'électeurs, qui s'élève à 38 749 404, a augmenté de 749 060 par rapport à l'an dernier (AN, Q, p. 4716).

ÉLECTIONS LÉGISLATIVES

– *Élections partielles*. Au scrutin de ballottage, le 27-9, la gauche a conservé 2 sièges (Var, 1^{re}, et Bouches-du-Rhône, 9^e) avec M^{me} Casanova (S) et M. Belvisio (C), tandis qu'elle perdait celui de Dunkerque (Nord, 13^e) au profit de M. Dhersin (DL) (p. 11631).

– *Remboursement forfaitaire de l'État*. 2 504 candidats sur un total de 6 359 aux élections législatives de 1997 étaient fondés à obtenir ce remboursement, ayant franchi la barre des 5 % des suffrages exprimés. Seuls 2 391 d'entre eux ont bénéficié de cette aide, à la suite soit du rejet du compte de campagne, soit de l'absence d'un apport personnel, au vu des comptes simplifiés publiés par la CCFP (éd. des *Documents administratifs*, n° 18, JO, 30-7).

GOVERNEMENT

– *Condition des membres*. M. Le Pensec a été élu sénateur du Finistère, le 27-9, tandis que M. Dondoux échouait dans sa tentative en Ardèche (*Le Monde*, 29-7) (cette *Chronique*, n° 76, p. 170).

– *Méthode de travail*. Lors de la réunion des ministres, le 20-8, le Premier ministre en a rappelé les principes : collégialité, discrétion, primat du politique (cette *Chronique*, n° 87, p. 199) (*Le Monde*, 22-8).

– *Réunion de ministres*. Au lendemain du Conseil des ministres de la rentrée, l'ensemble des membres du gouvernement s'est retrouvé, le 20-8, à l'hôtel Matignon (*Le Monde*, 22-8). C'était la 28^e rencontre de ce type depuis le 12-6-1997 (cette *Chronique*, n° 83, p. 194).

– *Solidarité*. Une divergence sépare les ministres de l'Intérieur et de la Défense à propos de la gestion par la gendarmerie nationale d'un fichier antiterroriste illégal (*Le Monde*, 12-9) (cette *Chronique*, n° 87, p. 194).

V. *Dyarchie*. *Loi. Ministre. Premier ministre. Président de la République*.

GROUPES

– *Exclusions*. M. J. Blanc, député de Lozère exclu de l'UDF, a adhéré au groupe Démocratie libérale et indépendants (JO du 8-8, p. 13553). MM. C. Millon et J.-Cl. Soisson ont été exclus du groupe UDF à l'Assemblée nationale, le 2-9.

IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Mises en examen*. Dans le cadre de l'enquête sur le financement du Parti républicain, la permanence électorale et le domicile de M. R. Donnedieu de Vabres, député et directeur du cabinet de M. F. Léotard, alors président de ce parti, ont été perquisitionnés, le 3-7 (*Le Monde*, 8-7). MM. Donnedieu de Vabres et Léotard ont été convoqués au Palais de justice, le 7-8, pour être mis en examen, et M. Léotard, qui s'est élevé contre la publicité donnée à cette convocation, a refusé de signer le procès-verbal de sa comparution (*ibid.*, 10-8).

M. A. Juppé a été mis en examen, le 21-8, dans l'affaire des emplois fictifs de la mairie de Paris (*ibid.*, 26-8).

LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. J.-J. Israël, *Droit des libertés fondamentales*, LGDJ, 1998 ; Y. Madiot, *Considérations sur les droits et les devoirs de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1998 ; B. Genevois, « Une catégorie de valeur constitutionnelle : les PFRLR », *RFDA*, 1998, p. 477 ; F. Luchaire, *Le CC*, *op. cit.*, et « La loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers et au droit d'asile devant le CC », *RDP*, 1998, p. 1015 ; J. Duffar, « Les nouveaux mouvements religieux et le droit international », *ibid.*, p. 1037 ; F. Moderne, « Actualité des principes généraux du droit », *RFDA*, p. 495 ; A.-M. Le Pourhiet, « Discriminations positives ou injustes », *ibid.*, p. 519 ; P. Mbongo, « Actualité et renouveau de la loi du 10-1-1936 sur les groupes de combat et les milices privées », *RDP*, 1998, p. 715 ; F. Sudre, « La protection des droits sociaux par la CEDH », *Les Annonces de la Seine*, 13-8 ; B. Debré,

« La pitié dangereuse » (à propos de l'euthanasie), *Libération*, 1^{er}-9 ; CE, *Internet et les Réseaux numériques*, La Documentation française, 1998.

– *Droit à un procès équitable*. La CEDH a condamné la France, à nouveau (cette *Chronique*, n° 53, p 180), pour dépassement du délai raisonnable, le 24-8 (*Le Monde*, 27-8), d'une part, et pour n'avoir pas permis à un détenu d'introduire un recours devant un tribunal, d'autre part (*ibid.*).

– *Droit de propriété*. L'examen par le CC (décision 98-403 DC) de la loi d'orientation sur la lutte contre les exclusions a donné lieu, en bonne logique (89-256 DC, 25-7-1989, cette *Chronique*, n° 52, p. 185), à un exercice de conciliation entre les exigences de l'intérêt général et le respect du droit de propriété.

A l'évidence, le droit à un logement décent, « objectif de valeur constitutionnelle » (94-359 DC, 19-1-1995, *ibid.*, n° 74, p. 216), porte atteinte à ce droit « naturel et imprescriptible de l'homme », visé à l'art. 2 de la Déclaration de 1789. La limitation, devait rappeler le juge (cette *Chronique*, n° 87, p. 196), ne doit pas revêtir cependant « un caractère de gravité tel que le sens et la portée de ce droit en soient dénaturés ».

C'est à la lumière de cette interprétation, que l'art. 107 du texte déferé, selon lequel le créancier poursuivant pouvait être déclaré adjudicataire d'office du bien ayant fait l'objet d'une saisie immobilière, devait être censuré : « Un tel transfert de propriété est contraire au principe du libre consentement qui doit présider à l'acquisition de la propriété, indissociable de l'exercice du droit de disposer librement de son patrimoine ; que ce dernier est lui-même un attribut

essentiel du droit de propriété. » Au même titre, dans l'éventualité où ce créancier devrait vendre ce bien à un prix inférieur à la valeur fixée par le juge, compte tenu de la loi du marché, il subirait « une diminution de son patrimoine assimilable à une privation de propriété sans qu'aucune nécessité publique ne l'exige évidemment et sans possibilité d'indemnisation ».

Par voie de corollaire, les modalités arrêtées par les articles 109 et 110 permettant au créancier poursuivant d'abandonner les poursuites avant l'audience de renvoi, ou de se faire substituer, sans préjudice pour toute personne de faire une surenchère en application du droit commun procédural, ont été jugées indissociables et frappées de non-conformité au motif que de telles limitations présentent « un caractère de gravité tel que l'atteinte qui en résulte dénature le sens et la portée » du droit de propriété.

– *Droit de propriété (suite)*. Le juge constitutionnel a été appelé à se prononcer sur la procédure spécifique de réquisition de locaux, appelée réquisition avec attributaire (nouvel art. L. 642-1 à L. 642-28 du Code de la construction et de l'habitation) (décision 98-403 DC). Le CC a fait bonne justice du grief selon lequel le législateur aurait, en l'occurrence, méconnu sa propre compétence. Il a estimé, au surplus, à la faveur d'une réserve d'interprétation, que la procédure ne contrevient ni au droit de propriété, ni au principe de l'égalité devant les charges publiques, en raison des garanties dont elle est entourée et, en particulier, de l'intervention du juge judiciaire. L'art. 52 de la loi 98-657 du 29-7 a été ainsi validé (p. 11679).

– *Égale dignité de tous les êtres humains*. La loi 98-657 du 29-7 (p. 11679) dispose que « la lutte contre les exclusions est un impératif national fondé sur le respect [de ce principe] et une priorité de l'ensemble des politiques publiques de la nation » (art 1^{er}). La loi tend à garantir « l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance » (*ibid.*).

– *Égalité des sexes*. Le ministre de l'Intérieur dresse le bilan des mandats locaux détenus par des femmes. 110 986 siègent dans les conseils municipaux (2 904 exerçant la fonction de maire), 277 dans les conseils généraux et 464 dans les conseils régionaux (AN, Q, p. 4712) (cette *Chronique*, n° 86, p. 189).

En revanche, la féminisation de l'autorité judiciaire est en bonne marche : 48 % des effectifs pour la période 1982-1998 (AN, Q, p. 4719).

Après la condamnation des quotas féminins (CE, 11-5, « M^{lle} Aldige », *RFDA*, 1998, p. 890) (cette *Chronique*, n° 85, p. 172), pour la première fois, une femme, la colonelle Moulin, a été promue générale de brigade aérienne, le 16-9 (*Le Monde*, 19-9), dans le même temps où des femmes étaient admises dans les commandos de l'air (*Libération*, 17-9) (cette *Chronique*, n° 87, p. 195).

– *Égalité devant les charges publiques*. De manière récurrente (cette *Chronique*, n° 85, p. 173), le CC a précisé, lors de l'examen de la loi contre les exclusions (98-403 DC), d'une manière didactique, que la répartition de la « contribution commune », visée à l'art. 13 de la Déclaration de 1789, en vue de « l'entre-

tien de la force publique et des dépenses d'administration » n'interdit nullement au législateur « de faire supporter à certaines catégories de personnes des charges particulières » dès lors qu'il n'en résulte pas une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques ».

Quant à l'établissement d'une imposition, qui ressortit à la compétence du législateur (art. 34C), il doit reposer sur « des critères objectifs et rationnels ». La création de la taxe annuelle sur les logements vacants dans certaines communes satisfait à cette condition (art. 51 de la loi déferée), sous le bénéfice de la réserve d'interprétation suivante : les critères d'assujettissement doivent être « en rapport direct » avec l'objet poursuivi. Autrement dit, la taxation ne peut frapper que les logements dont la vacance tient à « la seule volonté de leur détenteur ».

– *Informatique et liberté*. Le 18^e rapport de la CNIL (cette *Chronique*, n° 84, p. 204) fait état, entre autres, de son inquiétude concernant la protection des données face au développement d'Internet (*Le Monde*, 9-7).

– *Inviolabilité du domicile*. Dans le cadre du droit de réquisition avec attributaire de logements vacants, retenu par la loi relative à la lutte contre les exclusions, la consultation de fichiers d'organismes publics et des professionnels de l'immobilier ne méconnaît pas ce principe constitutionnel, a estimé le CC (décision 98-403 DC), au motif qu'elle est limitée aux renseignements nécessaires et que les agents habilités sont assermentés et astreints au secret professionnel (art. 52 de la loi). De la même façon, ces derniers peuvent visiter les locaux susceptibles d'être réquisitionnés, mais, en cas d'opposition, l'autorisation

du juge judiciaire est expressément exigée, à toutes fins utiles.

– *Liberté d'association*. « Aucun chiffre précis du nombre d'associations déclarées [...] n'est à ce jour disponible », déclare le ministre de l'Intérieur. Toutefois, une fourchette entre 700 000 et 800 000 d'entre elles peut être avancée (AN, Q, p. 5217).

Le Premier ministre a adressé, le 14-9, une circulaire aux membres du gouvernement relative au développement de la vie associative (p. 14111) en vue de la préparation notamment des assises nationales, en 1999.

– *Liberté de la communication audiovisuelle*. M. Jean-Claude Larue a été nommé membre du CSA par le président du Sénat (décret du 21-7, p. 11206) en remplacement de M. Philippe-Olivier Rousseau, démissionnaire (cette *Chronique*, n° 66, p. 202).

– *Liberté de la presse*. La Cour de cassation a rejeté, le 16-6 (*Le Monde*, 8-9), le pourvoi formé par le Front national contre le journal *Le Monde* pour refus d'insertion du droit de réponse (cette *Chronique*, n° 82, p. 208).

– *Liberté d'opinion*. Concernant l'étendue des pouvoirs de police du maire en matière de distribution des prospectus, le ministre de l'Intérieur rappelle que celle-ci participe à l'exercice de la liberté d'opinion proclamée par l'art. 11 de la Déclaration de 1789. Cette dernière étant « partie intégrante de la Constitution, aucune loi ne permet, en conséquence, au maire d'intervenir par voie réglementaire, pour en limiter l'exercice sauf pour des motifs précis et déterminés d'atteinte à l'ordre public ».

Cette limite ne pouvant revêtir le caractère d'une interdiction générale et absolue, ainsi que le TA de Marseille l'a jugé, le 28-4 dernier, en annulant un arrêté du maire d'Orange (FN) (AN, Q, p. 3795).

– *Respect de l'intimité de la vie privée.* Dans la perspective ouverte par le Premier ministre (cette *Chronique*, n° 87, p. 196), la loi 98-567 du 8-7 (p. 10488) a créé une commission consultative du secret de la défense nationale. La demande de déclassification et de communication d'informations protégées au titre du secret de la défense nationale émane d'une juridiction nationale dans le cours d'une procédure pendante devant elle (art. 4).

Le Premier ministre a donné une suite favorable à la demande de levée du secret défense présentée par le juge Valat, concernant le dossier de Charles Hernu (*Le Monde*, 11-9).

Au surplus, la France a été condamnée par la CEDH, le 24-8, pour violation « du droit au respect de la vie privée et familiale » sur recours de M. Lambert, en matière d'écoutes téléphoniques (*Le Monde*, 27-8). C'est la première fois que le juge de Strasbourg était appelé à se prononcer depuis la loi du 10-7-1991, dont il était à l'origine (cette *Chronique*, n° 60, p. 214).

– *Séparation des pouvoirs. V. Autorité juridictionnelle.*

LOI

– *Bibliographie.* A. Jeannot-Gasnier, « La contribution du Conseil d'État à la fonction législative », *RDP*, 1998, p. 1131.

– « *Nul n'est censé ignorer la loi* » ? Un corpus juridique composé *grosso modo* de 8 000 lois et de 80 000 règlements rend malaisé l'accès au droit, qui constitue, observe le ministre de la Fonction publique, « une garantie de l'exercice des libertés publiques » (AN, Q, p. 4151) (cette *Chronique*, n° 86, p. 212).

– *Promulgation.* Le chef de l'État a promulgué la loi 98-549 du 3-7 (p. 10208), issue de la « niche » sénatoriale, relative à la chasse aux oiseaux migrateurs. Nonobstant le fait qu'il s'agit, pour l'essentiel, d'une loi réglementaire, ce qui autorisait le gouvernement à lui opposer l'irrecevabilité de l'art. 41C, cette loi méconnaît plus encore l'art. 55C en contrevenant ouvertement à la directive communautaire du 2-4-1979. Chargé de veiller au respect de la Constitution (art. 5), il était cependant loisible à M. Chirac de saisir le Conseil constitutionnel ou de demander une nouvelle délibération du Parlement. Ce manque-manifeste au droit communautaire devrait trouver son dénouement devant la Cour de justice européenne (art. 165 du traité CEE).

LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

– *Bibliographie.* P. Fraissex, « Le Parlement et la sécurité sociale : la consolidation de ce couple par la révision constitutionnelle du 22-2-1996 », *RDP*, 1998, p. 745.

LOI DE FINANCES

– *Débat d'orientation budgétaire.* La déclaration du gouvernement qui a pré-

cédé le débat d'orientation budgétaire, le 9-6 (p. 4805), a été suivie par la présentation au Conseil des ministres de 22 des grandes lignes de la loi de finances pour 1999 (*Le Monde*, 23-7).

– *Loi de règlement.* Dans un rappel au règlement, M. G. Gantier s'est élevé, le 26-6, contre l'application de la procédure d'examen simplifiée aux deux projets de loi portant règlement définitif des budgets de 1995 et 1996. Le président de la commission des finances lui a répondu que la conférence des présidents avait estimé que l'examen en commission était suffisant (p. 5419).

– *Vers un nouveau calendrier budgétaire ?* De manière inédite, semble-t-il, le projet de loi de finances pour 1999 a été présenté, dans ses grandes orientations, au Conseil des ministres réuni le 22-7 (*Le Monde*, 24-7). Celui du 9-9 en sera la confirmation. Il semble que ce calendrier doit être officialisé, l'an prochain, en vue de favoriser la gestion du temps parlementaire.

LOI ORGANIQUE

– *Nouvelle catégorie.* Le nouvel art. 77C, issu de la rédaction de la LC 98-610 du 20-7 relative à la Nouvelle-Calédonie (p. 11143), prévoit qu'une loi organique, prise après avis de l'assemblée délibérante du territoire, détermine en vue d'assurer son évolution les modalités nécessaires à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa daté du 5-5 dernier. La « LO calédonienne » est le 18^e renvoi opéré par la Constitution (v. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2^e éd., 1996, p. 194).

V. Révision de la Constitution.

MAJORITÉ

– *Victoire sur le gouvernement.* Les alliés du PS ont contraint le Premier ministre à procéder, le 1^{er}-7, au retrait de l'ordre du jour de la session extraordinaire du projet de loi relatif au scrutin européen. Cette tentative de modernisation de la vie politique a fait long feu, d'autant plus que l'opposition se désolidarisait du vœu exprimé par le chef de l'État, le 16-4 (*Le Monde*, 3-7).

De la même façon, la loi du 3-7 relative à la chasse aux oiseaux migrateurs a été adoptée contre l'avis du gouvernement représenté par M^{me} Voynet.

V. *Gouvernement. Premier ministre. Session extraordinaire.*

MINISTRE

– *Bibliographie.* A. Chemin et N. Herzberg, « L'influent ministre citoyen », *Le Monde*, 11-7.

– *Condition.* M. Jean-Pierre Chevènement a été victime, le 2-9, d'un accident d'anesthésie préalable à une opération chirurgicale (*Le Monde*, 4-9). Par un décret du 3-9, « fait à Kiev » (Ukraine), où le chef de l'État était en visite, M. Jean-Jack Queyranne, secrétaire d'État à l'Outre-mer, délégué auprès du ministre de l'Intérieur, a été chargé de l'intérim du ministère de l'Intérieur pendant la durée de l'absence de son titulaire (p. 13534).

V. *Gouvernement. Premier ministre.*

OPPOSITION

– *Bibliographie.* « De l'opposition en temps de cohabitation », par un groupe de députés RPR et UDF, *Le Monde*, 15-7.

– *Harmonie présidentielle.* L'opposition « ne sera forte que si elle est unie, que si elle a un projet qui puisse apparaître clairement dans l'opinion publique comme une alternative à celui de la majorité », a déclaré M. Chirac le 14-7, et il a ajouté : « [il] est nécessaire d'avoir une harmonie complète entre l'opposition et le président de la République » (*Le Monde*, 16-7).

174

PARLEMENT

– *Bibliographie.* G. Toulemonde, *Le Déclin du Parlement sous la V^e République. Mythe et réalités*, thèse, Lille-II, 1998.

PARLEMENTAIRES

– *Personnalité extérieure.* Le ministre de l'Éducation nationale indique que l'art. 28 de la loi du 26-1-1984 sur l'enseignement supérieur ne s'oppose pas à ce qu'un parlementaire siège, en cette qualité, au conseil d'administration d'une université (AN, Q, p. 4304).

– *Présidents des assemblées.* La loi 98-567 du 8-7 (p. 10488), qui crée une commission consultative du secret de la défense nationale, confie à chacun le soin de désigner un membre de leur assemblée respective (art. 2).

V. *Assemblée nationale. Immunités parlementaires. Sénat.*

PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nature de la mission.* Le Conseil d'État, dans un arrêt du 25-9, « Mégret », a jugé que le décret par lequel le Premier ministre charge un parlementaire d'une mission auprès d'une administration ne relève pas de la catégorie des actes de gouvernement : « L'acte est détachable des rapports entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. » Il s'agit d'une décision administrative susceptible de faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir. Au préalable, le CC avait estimé, le 7-11-1989, qu'il s'agissait d'une « activité distincte » de la fonction parlementaire, ne bénéficiant pas, à ce titre, de l'irresponsabilité (cette *Chronique*, n° 53, p. 177).

– *Nominations.* M. Nallet, député (Yonne, 2^e) (S), a été chargé d'une mission conjointe auprès du garde des Sceaux et du ministre de l'Économie et des Finances (décret du 14-9, p. 14084).

– *Prolongation.* La mission confiée à M. d'Attilio, député (Bouches-du-Rhône, 12^e) (S) (cette *Chronique*, n° 86, p. 210), auprès du secrétaire d'État à l'Industrie a été reconduite par un décret du 30-7 (p. 11934). En conséquence, il a renoncé à son mandat au profit de son suppléant (art. LO 144, LO 176-1 et LO 179 du Code électoral) (CCF, 23, p. 340).

PARTIS POLITIQUES

– *Appellation.* Le RPR, l'UDF et DL ont été assignés devant le TGI de Paris, le 27-7, par l'association Alliance pour la souveraineté de la France, qui leur demande de changer le nom de la confé-

dération qu'ils ont constituée : l'Alliance pour la France.

– *Perquisitions*. Les sièges nationaux du PS et du PRG ont fait l'objet de perquisitions, les 24 et 25-9, à l'occasion de l'instruction de l'affaire Destrade (*Le Monde*, 30-9).

– *Temps d'antenne*. Par une décision 98-554 du 24-7 (p. 12885), le CSA a modifié sa précédente décision 97-753 du 10-12-1997 portant répartition du temps d'antenne des formations représentées par un groupe à l'Assemblée nationale ou au Sénat, pour tenir compte de la création du groupe Démocratie libérale, dont le temps est déduit de celui de l'UDF.

PREMIER MINISTRE

– *Bibliographie*. E. Dupin, *Le Disciple*, Plon, 1998 ; F. Armanet, « J. et J. », *Libération*, 11/12-7.

– *Action en justice*. La plainte déposée contre M. Jospin pour emploi fictif (cette *Chronique*, n° 87, p. 199) a été classée sans suite, le 12-7 (*Le Figaro*, 14-7).

– *Cabinet*. M. Jospin a réuni ses membres à Royaumont, le 11-7, en vue de dresser le bilan d'une année à Matignon et de tracer les perspectives pour les mois à venir (*Libération*, 13-7) (cette *Chronique*, n° 85, p. 179).

– *Condition*. Dans l'ambiance de la Coupe du monde de football, à son tour (cette *Chronique*, n° 87, p. 199), M. Jospin a déclaré, le 5-7, à Europe 1 : « Je suis un chef d'équipe. Je suis un entraîneur-joueur, un mélange de Jac-

quet et de Zidane. » Il devait ajouter en référence à sa qualité de chef de la majorité plurielle : « Un Premier ministre est chargé de faire arriver les trains. » Il s'est déclaré attaché « à bien faire mûrir les projets, les décider au bon moment, bouger quand il faut bouger, savoir résoudre les conflits » et « tenter de maîtriser le temps » (*Libération*, 6-7).

– *Méthode*. Lors de l'université du PS à La Rochelle, le 30-8, le Premier ministre a indiqué : « La réforme est notre méthode de transformation sociale [...]. La vocation d'un gouvernement est précisément de réussir cette synthèse entre l'engagement politique et la prise en compte des réalités du pays [...]. Pour ma part, je reste ferme quant aux fins, mais je sais être souple quant aux moyens. » Il devait conclure : « Nous voulons partir du réel pour mieux le transformer. Je suis pour un volontarisme réaliste [...]. Nous recherchons un point d'équilibre entre l'ordre et le mouvement » (*Le Monde*, 1^{er}-9).

– *Responsable de la défense nationale* (art. 21C). Le décret 98-608 du 17-7 (p. 11118) confie au Premier ministre la détermination des critères et des modalités d'organisation relatives à la protection des secrets de la défense nationale.

En application de la loi 98-567 du 8-7 (p. 10488), créant une Commission consultative du secret de la défense nationale (v. *Président de la République*), le Premier ministre, en sa qualité de chef de l'administration (art. 20C), prend la décision de levée, « avec le souci de la transparence et du bon fonctionnement de l'institution judiciaire » (AN, Q, p. 5276).

– *Services*. Le décret 98-751 du 27-8 (p. 13215) porte création d'une mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration.

V. *Dyarchie. Gouvernement. Libertés publiques. Ministre. Président de la République*.

PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

176 – *Bibliographie*. D. Chagnollaud, « La responsabilité pénale d'un président-citoyen », *Libération*, 7-9 ; F. Naud, « L'irresponsabilité présidentielle ? Une erreur de droit », *Le Monde*, 26-9 ; R. Rivais, « Le pouvoir en vacances n'est pas la vacance du pouvoir », *ibid.*, 13-8.

– *Arbitrage (art. 5)*. Concernant la mise en examen du président du Conseil constitutionnel (cette *Chronique*, n° 86, p. 193), M. Chirac a déclaré, le 14-7 : « Il y a ce qui relève de ma responsabilité, c'est-à-dire le bon fonctionnement d'une institution essentielle de la République. Pour le moment, ce bon fonctionnement n'est pas en cause » (*Le Monde*, 16-7) (cette *Chronique*, n° 86, p. 194).

– *Chantier*. Le président Chirac a confirmé, le 14-7, le choix du site du quai Branly pour accueillir le futur musée des Arts et des Civilisations (*Le Monde*, 15-7).

– *Chef des armées*. La loi 98-567 du 8-7 (p. 10488) institue une Commission consultative du secret de la défense nationale. Cette nouvelle autorité administrative indépendante comprend

5 membres : un président, un vice-président et un membre choisis par le président de la République sur une liste de 6 membres du Conseil d'État, de la Cour de cassation ou de la Cour des comptes établie conjointement par les chefs de juridiction, un député désigné par le président de l'Assemblée nationale et un sénateur choisi par le président du Sénat (art. 2). L'avis est rendu à la suite de la demande d'une juridiction française (art. 1^{er}). Il est transmis à l'autorité administrative ayant procédé à la classification (art. 7). V. *Premier ministre*.

– *Collaborateurs*. M^{me} Pecresse a été nommée chargée de mission (arrêté du 1^{er}-7, p. 10079) et M. Girault, conseiller technique (arrêté du 19-8, p. 12695). M. Emié, conseiller technique, et M. Delattre, chargé de mission, ont cessé d'exercer leur fonction (arrêté précité).

– *Conjointe*. M^{me} Bernadette Chirac a déclaré le 16-7 sur Europe 1 que les Français qu'elle rencontre « reçoivent et comprennent assez bien la cohabitation », mais pas « les disputes d'états-majors » (*Le Monde*, 18-7).

– *Président de tous les Français ?* Pour la première fois, le principe traditionnel selon lequel le chef de l'État représente l'ensemble de ses concitoyens, même en période de cohabitation, a été battu en brèche. Le 14-7, M. Chirac a reconnu : « Il est nécessaire d'avoir une harmonie complète entre l'opposition et le président de la République issu de ses rangs. Comme il doit y avoir une harmonie entre la majorité et le président de la République quand il est issu de ses rangs » (*Le Figaro*, 15-7).

– *Protecteur de l'Académie française*. Le chef de l'État a accordé audience, le 14-9, à de nouveaux immortels, dont le doyen Georges Vedel, élu le 25-5 dernier (cette *Chronique*, n° 87, p. 200). Ce geste, selon la tradition, vaut ratification. En revanche, pour les autres académies, cette dernière revêt la forme d'un décret présidentiel contresigné (*Le Figaro*, 15-9).

– *Quinquennat*. Interrogé à nouveau sur le quinquennat, M. Chirac a réaffirmé, le 14-7, que c'était « une réforme très lourde de conséquences. Le septennat est un système souple et original qui a permis à nos institutions de s'adapter. Le quinquennat débouche soit sur un régime présidentiel : nous n'avons pas la culture pragmatique des Américains et je suis persuadé qu'en France on irait très rapidement au blocage complet des institutions ; soit un régime parlementaire, c'est-à-dire ce que nous avons connu sous la IV^e République : l'impuissance et la paralysie de la nation » (*Le Figaro*, 15-7).

V. *Conseil constitutionnel*. *Dyarchie*. *Loi*.

QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Les traditionnelles statistiques (cette *Chronique*, n° 86, p. 214) sont dressées au 13-7 (AN, Q, p. 3921).

RÉFÉRENDUM

– *Consultation des populations de la Nouvelle-Calédonie*. Conformément au nouvel art. 76C (rédaction de la LC 98-610 du 20-7), le décret 98-733 du 20-8 en détermine les modalités (p. 12844). Les

électeurs inscrits sur les listes électorales du territoire et y disposant d'un domicile depuis le 6-11-1988 seront appelés à se prononcer sur l'accord signé à Nouméa le 5-5 dernier (cette *Chronique*, n° 87, p. 187).

V. *Congrès du Parlement*. *Révision de la Constitution*.

RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. S. Bernard, « Les pratiques constitutionnelles sous la présidence Mitterrand », *Revue juridique d'Auvergne*, 1997-1998, p. 65 ; J.-L. Briquet, « Le problème corse », *Regards sur l'actualité*, 240, La Documentation française, p. 25 ; J. Petot, « L'exception française », *RDP*, 1998, p. 1057.

177

RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. G. Carcassonne, « L'exception calédonienne », *Le Point*, 4-7.

– *Loi constitutionnelle du 20-7-1998*. La 11^e révision tire les conséquences de l'accord signé à Nouméa le 5-5 (cette *Chronique*, n° 87, p. 187) en inscrivant dans la Constitution les dérogations qu'il implique en vue de l'évolution de la Nouvelle-Calédonie. La technique utilisée à cette fin pourra paraître insolite, puisqu'elle consiste à rétablir le titre XIII en l'intitulant : « Dispositions transitoires relatives à la Nouvelle-Calédonie ». Sur la forme, on observera que le titre XIII original était devenu le titre XIV en vertu de la LC du 27-7-1993, avant d'être supprimé lors du « toilettage » général opéré de manière un peu expéditive par la LC du 4-8-1995, et

que sont ainsi ressuscités les art. 76 et 77 abrogés à cette occasion : le palimpseste constitutionnel s'enrichit ainsi d'une nouvelle strate. Sur le fond, la « souveraineté fondante », si l'on peut dire, est organisée selon un bricolage qui présente deux singularités. D'une part, le corps électoral appelé à se prononcer sur l'accord de Nouméa déroge à l'art. 3C puisqu'il exclut du droit de suffrage certains citoyens, le nouvel art. 76 renvoyant à la composition déterminée par la loi référendaire 88-1028 du 9-11-1988, qui échappait au contrôle du CC et dont l'inconstitutionnalité se trouve ainsi couverte rétrospectivement. D'autre part, le nouvel art. 77 renvoie à la LO la détermination des compétences de l'État qui seront transférées définitivement aux institutions de la Nouvelle-Calédonie, les règles d'organisation et de fonctionnement desdites institutions, les règles relatives à la citoyenneté, au régime électoral et au statut civil coutumier, et enfin les conditions dans lesquelles « les populations intéressées seront appelées à se prononcer sur l'accession à la pleine indépendance ». On relèvera que la conciliation de ces prescriptions déroatoires avec les exigences de l'État de droit est opérée par la disposition en vertu de laquelle « certaines catégories d'actes de l'assemblée délibérante pourront être soumises avant publication au contrôle du Conseil constitutionnel » (cette *Chronique*, n° 87, p. 188) : sur quelles bases le Conseil pourra-t-il exercer son contrôle au fond puisque, par hypothèse, le dispositif introduit des discriminations incompatibles avec les principes constitutionnels ? Nécessité fait loi.

Suivant la tradition (cette *Chronique*, n° 81, p. 202), le garde des Sceaux a procédé au sablage de la loi constitutionnelle, le 21-9 (BQ, 21-9).

V. Congrès du Parlement. Référendum.

SÉNAT

– *Bibliographie*. J. Arthuis, « Indispensable Sénat », *Ouest-France*, 25-9 ; Sénat, *Recueil des analyses, des discussions législatives et des scrutins publics*, 1997-1998, III, 1998 ; « Évolution des groupes sénatoriaux depuis 29 ans », *Le Monde*, 31-7.

– *Composition*. MM. Vissac (RPR) et Godard (S) ont été élus respectivement en Haute-Loire et Puy-de-Dôme, le 27-9 (p. 14817), à la suite du décès de M. Ploton, ancien suppléant, d'une part, et, de la démission de M. Quilliot, le 15-7 (p. 11008), d'autre part.

L'ordonnance 98-730 du 20-8 portant actualisation et adaptation du droit électoral modifie la loi 85-691 du 10-7-1985 : un titre II est consacré aux dispositions relatives à l'élection des sénateurs en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et à Wallis-et-Futuna (p. 12838).

V. Code électoral. Élections.

– *Le Sénat « de A à Web »*. Le président Monory a inauguré, le 9-9, l'exposition « Média-Sénat », au musée du Luxembourg, en présence du chef de l'État (*Le Monde*, 11-9).

V. Code électoral.

SESSION EXTRAORDINAIRE

– *Clôture*. Le décret du 9-7 (p. 10599) a mis un terme à la session ouverte le 1^{er}-7 (cette *Chronique*, n° 87, p. 202).

– *Ordre du jour*. Après un entretien avec le chef de l'État, le Premier ministre a annoncé, le 1^{er}-7, le retrait du projet de

loi relatif à la réforme du mode de scrutin européen. Seul le groupe socialiste lui apportait son soutien (*Le Monde*, 3-7). En l'absence du parallélisme des formes (cette *Chronique*, n° 76, p. 182), l'ordre du jour de ladite session a été modifié, à la suite de l'envoi d'une lettre du ministre chargé des relations avec le Parlement au président Fabius (p. 10110).

TRANSPARENCE

– *Comptes de campagne*. La publication simplifiée des comptes des candidats aux élections législatives générales des 25-5 et 1^{er}-6-1997 par la commission nationale des comptes de campagne et des finan-

cements politiques a paru en annexe au *JO* du 30-7 (éd. des *Documents administratifs*, 18), avec un additif au *JO* du 15-8 (p. 12501). Il en ressort que la campagne électorale de 1997 a coûté moins cher que celle de 1993, mais que le financement public a été sensiblement plus élevé du fait de la loi du 19-1-1995 (*Le Monde*, 11-8).

V. Élections législatives.

VOTE

– *Bibliographie*. F. Rouvillois, « Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés », *RDP*, 1998, p. 781.

SUMMARIES

MARIE-CLAUDE SMOUTS

What is Left of Foreign Policy ?

181

Foreign policy is at the crossroads between the interstate system and the expanding and heteroclitic world of private agents. This new dimension makes it at once more complex and more banal, all the more so since the globalization process leads to the internationalization of most of the issues and tends to strengthen the relationships between domestic and foreign policies. Thus, foreign policy is becoming more like ordinary policy carried out for the most part by administrative agencies, with the exception of those more “noble” policy domains such as national defence, alliance systems and geopolitics. The political message tends to be lost in the bureaucratic circuits. The development of a multilateral diplomacy contributes to this dilution but also offers new possibilities to middle-sized countries. The “two-level games” proposed by Robert D. Putnam look at the relationships between the domestic situation and the logic of international negotiations in an innovative way and underscore the fact that multilateral diplomacy cannot lead to anything serious if the states fail to rally strong support in favor of the decisions taken and their implementations.

CHRISTIAN GRAEFF

The Past and Future of the Diplomatic Profession

“The diplomatic profession is no longer what it used to be...” Does this statement reflect the hardships of the present or the nostalgia of times past ? An analysis of the current situation illustrates the fact that, while the diplomatic function is rapidly changing under the combined effects of the globalization process, the communications and transport revolutions, but also the expansion of its political dimension, the diplomat

is adapting and is able to refashion his job according to the needs of time and place. What will happen tomorrow ? According to the author, the diplomatic profession remains an enviable position with nice days ahead.

CHRISTIAN CHAVAGNEUX

Economic Diplomacy is no Longer the States' Private Domain

182 Nobody denies the importance taken by the economy as a major domain of diplomatic activity. One could see in this development simply the extension of the foreign actions of the states which remain the leading agents of the international system. But one could, conversely, stress the rise of the relative power of private economic agents and therefore extend the definition of economic diplomacy to a new triangular pattern of relationships, namely state-state, state-corporations and corporations-corporations. It is within this triangle that the three problems of the global political economy must and can be negotiated : the lack of regulation of international finance ; the criminalization of the world economy and the lack of ethical guidelines in international economic relations.

FRANÇOIS CONSTANTIN

The Privatization of Foreign Policy. The Case of Africa

The observation of the international situation highlights the long-standing implication of private actors in the management of foreign policy. This implication can be explained by certain characteristics of the state and its lack of resources. In such a situation, it has to rely on private structures at a time when it must react to the transnational trends that affect civil society through "informal" networks, guaranteeing, for better or worse, the free circulation of persons, goods and capitals, and representing for the political leaders a challenge that could eventually be transformed into a new diplomatic instrument. But at what cost ?

GUILLAUME DEVIN

**Non-Governmental Organizations and Public Authorities :
The Example of the Policy of Cooperation and Development**

Although for the most part managed by the government, the French policy of cooperation and development has very slowly and modestly opened up to the role of International Solidarity Organizations (ISOs). While not insignificant, the process of institutionalization of such a collaboration is limited by the desire of both parties to preserve of their

prerogatives and identities. If public authorities oppose the strongest resistance, the ISOs being financially dependent and often divided and in competition with one another are not able to establish themselves as an essential partner.

PHILIPPE MOREAU DEFARGES

The European Union as Testing Ground for New Diplomatic Approaches

The European Union, because of its lack of an independent military force, is often presented as a non-existing power (as in the case of the conflict in the former Yugoslavia). However, any analysis of the foreign influence of the Union must start from the fact that it is an association of sovereign states intent on continuing to exercise their influence on the international scene, but also a supra-national framework operating as an integrated unit in some fields (single market) and as an intergovernmental entity in others (foreign policy). The European Union is establishing itself as a stabilizing force in the Euro-Mediterranean region. It is also one of the major partners in the regulation of the world. However, for the Union to become a key player, it must acquire both its own legitimacy and probably the ability to use force.

183

JEAN-MARIE BOUISSOU

Japanese Exceptionalism ?

Japan's foreign policy is assessed in widely divergent ways. The article tries to offer a four-dimension interpretative pattern : long-term geostrategic constraints ; Japan's status as a regional power and the strategy of voluntary subordination it implies ; the dialectic between this strategy and the defense of national interests ; the effort to get rid of geographic constraints through the "doctrine of global security". But the way Japan uses its economic power as a substitute for military and diplomatic instruments indicates that it has not drawn all the consequences from the postulates which underlie this doctrine.

MARIE MENDRAS

Russia in Search of a Foreign Policy

Russia is no longer a superpower and is not likely to become one again in the near future. It is paralyzed by a debilitating domestic crisis and external constraints which limit its choices. The decline of the ruble in 1998 illustrates the danger resulting from the combination of a weak state with economic dependency. Within a few years a weakened Russia

has had to face the opening to the world and entry into the era of globalization. It no longer has enemies but has no allies either. It has not been able to reorganize its relationships with the countries of the former USSR and the states of Eastern Europe. The Western countries continue to play an important role given the attraction of the European way of life and economic aid. Nevertheless Russia is improving its relationships with its Asian neighbors and is adapting to the fact that it is no longer a superpower but only a regional power.

CHRONICLES

GILLES SAVARY

184

**The Principle of Integration-Subsidiarity :
A Solution for the French Territorial Dilemma ?**

Foreign Chronicle : Letter of Germany

ADOLF KIMMEL

**The Elections at the Bundestag, September 27th, 1998 :
The End of an Era**

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT

Foreign Notes (September 1st-October 31, 1998)

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

French Constitutional Chronicle (July 1st-September 30, 1998)

© « POUVOIRS », JANVIER 1999.

ISSN : 0152-0768

ISBN : 2-02-036372-X

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : JANVIER 1999. N° 36372 (000000).

