HAL
open science

En miettes ? Fictions et fonction du discours sur " l'éclatement " de la politique extérieure

Samy Cohen

To cite this version:

Samy Cohen. En miettes ? Fictions et fonction du discours sur " l'éclatement " de la politique extérieure. Politique étrangère, 1986, 51 (1), pp.143-151. 10.3406/polit.1986.3558 . hal-01009298

HAL Id: hal-01009298

https://sciencespo.hal.science/hal-01009298v1

Submitted on 17 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Persee

Cohen

En miettes ? Fictions et fonction du discours sur « l'éclatement » de la politique extérieure

In: Politique étrangère N°1 - 1986 - 51e année pp. 143-151.

Citer ce document / Cite this document :

Cohen. En miettes ? Fictions et fonction du discours sur « l'éclatement » de la politique extérieure. In: Politique étrangère N°1 - 1986 - 51e année pp. 143-151.

doi : 10.3406/polit.1986.3558

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/polit_0032-342X_1986_num_51_1_3558

Samy COHEN *

En miettes ?
Fictions et fonction du discours sur « l'éclatement » de la politique extérieure

Au secours ! La politique étrangère vole en éclats. Voici plusieurs décennies que ce cri d'alarme est poussé par des observateurs inquiets du nombre croissant des ministères techniques intervenant dans la conduite des Relations extérieures sans concertation avec les diplomates. Une littérature abondante a consacré les expressions d'*éclatement*, d'*émiettement*, de *démembrement*, d'*atomisation*, d'*éparpillement* de la politique étrangère, de *polycentrisme de décision*. Elles stigmatisent toutes l'absence de coordination.

Pour certains, ce phénomène se serait aggravé sous la Ve République pour trois raisons principales : la plus grande complexité des problèmes de politique extérieure ; l'accroissement du rôle de la France dans les circuits internationaux ; l'accaparement par la présidence de la République de l'essentiel des pouvoirs de direction, affaiblissant encore plus l'autorité du ministre des Affaires étrangères, sans pour autant se substituer réellement à lui comme pôle de synthèse. La politique étrangère aurait donc un besoin impérieux d'unité qui devrait être assurée par le Quai d'Orsay, administration « neutre » et dont la compétence serait reconnue [1]. Ce qui éviterait d'instituer à l'Elysée, à l'instar des Etats-Unis, une sorte de NSC (Conseil national de sécurité) « contraire à l'esprit des institutions ». Un organisme aussi puissant entraînerait une présidentialisation accrue du régime et le glissement de l'activité du décideur suprême vers une fonction de gestion réservée normalement à l'administration.

A écouter ce « discours sur le démembrement », on s'étonne encore que la France ait eu une politique étrangère, qu'elle ait été capable d'initiatives concertées et d'actions cohérentes, que sa diplomatie ne soit pas une suite ininterrompue de négligences et de contradictions.

* Fondation nationale des sciences politiques (Centre d'études et de recherches internationales).

Persée creative commons BY:

Ce discours est en réalité largement mystificateur. Partant de prémisses vraies (l'existence de forces centrifuges nuisant à la cohérence de la politique étrangère), il énonce un diagnostic orienté et inspiré par un souci corporatiste. Il n'est pas inutile à cet égard de rappeler quelques évidences et de poser quelques questions : quelle est l'ampleur exacte du mal ? Sa source est-elle unique ? Renforcer le rôle de la présidence est-il nécessairement une erreur ? Renforcer celui du Quai d'Orsay est-il forcément un bien ?

• Le discours sur le démembrement a pour fonction de restituer au Quai d'Orsay son rôle autrefois déterminant dans l'élaboration de la politique étrangère. C'est la raison pour laquelle il est si tentant de faire croire à un « vide » que seul le département pourrait combler. En l'absence de tout mécanisme de concertation, d'autorité capable d'arbitrer entre les points de vue fatalement divergents des services, la coordination n'existerait pas. Ce qui est faux. Imparfaite et insuffisante, la coordination ne s'exerce pas moins. Sa localisation n'est pas toujours aisée à déterminer car elle ne s'effectue pas en un lieu unique mais à des échelons de responsabilités différents.

La forme de coordination la plus difficilement perceptible et sans doute la plus efficace est informelle. Le discours sur le démembrement laisse supposer que le dispositif politico-administratif est doublement cloisonné, verticalement et horizontalement. Or il existe des contacts quasi permanents entre le siège du chef de l'Exécutif et les membres des principaux cabinets ministériels intervenant dans les relations extérieures de la France : Matignon, Relations extérieures, Coopération, Défense nationale, Economie, Industrie, Agriculture. De nombreuses réunions de hauts fonctionnaires ont lieu à Elysée ou à Matignon dans les domaines où la gestion implique des arbitrages au sommet : affaires africaines, coopération européenne, Amérique latine, problèmes de défense, grands contrats commerciaux, discussions budgétaires. Des contacts informels ont également lieu entre le président et ses principaux ministres réunis à l'occasion de discussions importantes, notamment à l'occasion des interventions militaires extérieures. A ces échanges s'ajoutent un foisonnement de contacts horizontaux entre les services. Jalousies bureaucratiques et susceptibilités territoriales vont de pair avec une certaine dose de coopération. Lorsqu'il en dépend du succès de leur propre action, les services savent qu'ils ont intérêt à s'entendre entre eux, à échanger des informations, à coordonner leurs actions. Des contacts réguliers ont lieu par exemple depuis fort longtemps entre les responsables du Trésor, de la DREE et des Relations extérieures pour arrêter des décisions (de petit « calibre » mais nombreuses) touchant à l'aide économique de l'Etat à des pays étrangers (prêts, garanties de la COFACE, etc.).

Ce système de coordination informel se double d'un système plus structuré tels les conseils de Défense ou le conseil de politique nucléaire extérieure (créé sous Valéry Giscard d'Estaing et que François Mitterrand a vite cessé de réunir). A un échelon inférieur, certaines structures de coordination préparent les dossiers et veillent au suivi des décisions (également avec une efficacité variable). C'est le cas du SGCI, pour les affaires européennes, du SGDN pour les problèmes de renseignements, de la DGA, du CIEEMG et du SGDN pour les ventes de matériel de guerre.

Ce dispositif est certainement insuffisant : des pans entiers de la politique étrangère restent mal coordonnés — les relations culturelles et l'aide au développement sont deux exemples frappants où la France agit beaucoup trop au coup par coup, sans vision globale, sans véritable stratégie [2]. Nombreux sont les ministres qui voyagent à l'étranger sans concertation préalable avec les autres ministères, en particulier celui des Relations extérieures, font des déclarations incompatibles avec la politique du président. Dans les rapports bilatéraux, il est des cas — les relations avec les pays du Maghreb en sont un — où mettre sur pied une politique cohérente devient une difficulté insurmontable tant les points de vue des différentes administrations sont conflictuels. A l'échelon du poste diplomatique, la coordination est loin d'être toujours satisfaisante. Son succès dépend de la personnalité de l'ambassadeur et de son attachement à sauvegarder l'unité d'action de ses adjoints.

• Avant de déplorer « l'éclatement » de la politique extérieure, il faut s'interroger sur le niveau et l'importance des affaires échappant à toute coordination. Les actions contradictoires n'ont pas toutes les mêmes implications et ne nécessitent pas le même traitement. Les incohérences les plus inacceptables sont celles qui ont une portée politique véritable, qui ruinent le crédit de la France à l'étranger, qui portent atteinte à ses intérêts ou encore qui remettent en cause les orientations de l'autorité politique. Or, les dysfonctions de cette gravité sont beaucoup moins importantes sous la Ve République que sous les deux Républiques précédentes. N'en déplaise à certains nostalgiques de la IIIe ou de la IVe République, l'unité de la politique est, sous cet angle, mieux assurée depuis 1959. Les déclarations intempestives, les désobéissances et les faits accomplis sont rares et se soldent par la mise à l'écart rapide du diplomate ou du militaire qui s'est laissé tenter par une manifestation trop grande d'autonomie. Le « trouble » que peut laisser paraître un premier ministre est sans conséquence sur la cohérence de la politique du chef de l'Etat. Le seul ministre qui ait compliqué quelque peu le jeu du président est Claude Cheysson. Mais ceci est sans commune mesure avec l'insubordination dont faisaient preuve certains responsables sous la IVe République, insubordination dénoncée jadis par Robert Schuman dans un texte resté célèbre [3].

Reste, il est vrai, une multitude de micro-décisions prises par la « base » de la pyramide politico-administrative qui ne sont pas toujours correctement coordonnées mais dont l'effet n'a pas toujours la gravité que l'on veut leur donner. Dans un souci de relativiser la nature des problèmes, René Massigli notait il y a une trentaine d'années : *« Tant que ces errements sont le fait de fonctionnaires dont les initiatives sont nécessairement limitées, ce sont des peccadilles qui ne pèsent pas très lourd : froissements, contradictions, complications dans des affaires mineures, autant d'incidents très fâcheux, susceptibles de causer beaucoup de contrariété et de faire perdre beaucoup de temps, mais qui ne vont guère loin. Lorsque l'initiative malencontreuse vient d'un ministre ou du « bras droit » d'un ministre, l'affaire devient beaucoup plus sérieuse »* [4].

Apprivoiser le « mastodonte » des Relations extérieures, faire en sorte que l'ensemble des représentants de la France agissent sans jamais se heurter, se contredire, relève d'un fantasme, impossible à réaliser. L'autorité politique ne peut tout contrôler dans le moindre détail, avoir des compétences techniques dans tous les domaines, embrasser la stratégie et surveiller de près la tactique. Elle doit laisser à l'échelon d'exécution une certaine liberté d'appréciation, trouver des solutions locales et immédiates à appliquer. Le politique doit savoir se délester de son fardeau. Tant pis si ici ou là l'action de la France paraît contradictoire, tant que ces contradictions portent sur des « peccadilles ». Pire serait un système d'action qui supprimerait toute liberté d'initiative à la base, qui anihilerait à ce niveau toute capacité d'imagination et d'improvisation. La France se priverait de cette souplesse qui permet des adaptations rapides à des situations imprévues. Il faut éviter un excès de procédures de coordination conduisant à l'accroissement inconsidéré de la bureaucratie et à une atténuation de la vivacité des réflexes.

• Le discours dominant sur l'émiettement de la politique extérieure masque un autre problème important : la responsabilité du pouvoir politique dans l'insuffisance de coordination. Celle-ci ne tient pas seulement à un défaut d'organisation. L'absence de conceptions politiques, l'irrésolution, l'indétermination du décideur suprême sont des sources majeures d'incohérences. La France dispose d'une administration relativement disciplinée. Mais celle-ci doit savoir quelles sont les grandes finalités que poursuit l'autorité politique. Il serait naïf de croire que le chef de l'Exécutif a toujours des idées claires sur la ligne à suivre. Pris entre des pressions contradictoires, il lui arrive de « flotter », de ne pas arriver à se décider, à se forger une doctrine d'action. En l'absence de directives claires, les services agissent en ordre dispersé. Le secret qui entoure certaines tractations conduites « au sommet » complique aussi la tâche d'interprétation de l'échelon administratif.

A contrario, chaque fois que le pouvoir politique prend les affaires en mains, donne des instructions claires et réalisables, fait preuve de détermination, il surmonte toujours l'obstacle des forces centrifuges. (Du moins dans un système politique où le chef de l'Exécutif est soutenu par le parlement et par l'opinion).

• Encore faut-il que le chef de l'Exécutif détienne des moyens d'information et d'actions efficaces. Une des grandes faiblesses du système de décision de ces deux dernières décennies est l'inadéquation de la structure élyséenne par rapport aux responsabilités qu'exerce le président de la République dans la conduite de la politique étrangère et militaire. Il y a un décalage entre la personnalisation très grande du pouvoir du capitaine et ses instruments de navigation qui sont d'un autre âge. De ce fait, le chef de l'Etat et son équipe ne se consacrent qu'aux affaires qui leur paraissent les plus urgentes, les plus sensibles, laissant sur bien des points l'administration dépourvue de directives claires et les ministres agir à leur guise. Le système politique entraîne un engorgement du sommet, des instructions mal préparées, des actions non coordonnées. Trop souvent, les présidents se figent dans des attitudes faute d'avoir sous la main des alternatives pensées par des experts capables de faire la synthèse entre les contraintes de politique extérieure et de politique intérieure.

Affirmer la nécessité de renforcer les instruments de contrôle du chef de l'Exécutif suscite chez beaucoup le spectre d'un *National Security Council* et la crainte de voir le ministre des Relations extérieures complètement dépouillé de ses prérogatives. Il n'est guère besoin de créer autour de celui qui assure le pouvoir de direction une structure aussi lourde que le NSC. Quel est le seuil au-delà duquel on bascule vers ce repoussoir ? Il est difficile de le situer avec précision. Une chose est certaine : l'équipe du président est très en-deça de ce seuil. Son renforcement doit s'accompagner de deux conditions : l'entourage ne devra pas former un écran entre le chef de l'Exécutif et ses ministres ; il ne devra pas non plus se voir confier des responsabilités opérationnelles, réservées aux ministres et à leur administration.

Le renforcement du rôle de l'entourage du chef suprême n'est pas inéluctable. Ce dernier peut la refuser. Mais pour être cohérent avec lui-même il lui faudra freiner l'ascension au sommet des affaires pour arbitrage, responsabiliser plus largement l'appareil administratif, faire mieux partager ses secrets. Ce que de Gaulle s'était soucié de faire. Il a pourtant moins connu de problèmes de fuites que ses successeurs. La méfiance suscite en partie la déloyauté. Casser ce cercle vicieux, créer une meilleure osmose entre l'autorité politique et l'administration est possible.

• Faire du Quai d'Orsay, comme le réclament certains diplomates, un pôle de synthèse et de coordination n'est ni réaliste, ni souhaita-

ble. Cela fait plus d'un demi-siècle que le monopole du Quai d'Orsay est battu en brêche. Des habitudes ont été prises. Par quel miracle convaincra-t-on les ministres de la Défense ou de l'Economie de se soumettre à l'arbitrage de leur collègue des Relations extérieures ? La Ve République n'a pas provoqué l'affaiblissement du ministre des Affaires étrangères, elle a néanmoins accentué son déclin. Le présidentialisme joue contre le chef du Quai d'Orsay. Les ministères techniques ne reconnaissent que l'autorité de l'Elysée ou celle de Matignon pour les questions de moindre importance. Le Quai d'Orsay peut se battre, tenter de persuader, chercher à obtenir du président un arbitrage en faveur de ses conceptions. Il ne peut rien imposer. De par sa position auprès de de Gaulle et parce qu'il s'agissait du Général, Maurice Couve de Murville a pu exercer une autorité peu contestée sur les autres ministères lors des premières grandes négociations communautaires. Mais sous la Ve République ce fut la seule exception, de durée d'ailleurs limitée. Claude Cheysson a tenté de faire du secrétariat général de son ministère un lieu de coordination interministérielle obligé pour les affaires d'importance intermédiaire. Ce système n'a fonctionné à sa satisfaction que lorsque les autres ministres le voulaient bien. Le rattachement, en juin 1981, de la coopération et des questions européennes au ministère des Relations extérieures, n'a pas, quant à lui, donné les résultats escomptés.

Il serait en outre déraisonnable de confier à une seule administration — fût-elle des Relations extérieures — le souci de coordonner la mise en œuvre de la politique étrangère. La coordination n'est pas une activité neutre. Elle revient à donner à l'instance qui l'exerce un pouvoir d'arbitrage non seulement au niveau de l'exécution mais également à celui de la sélection et de la synthèse de l'information. Toutes ces activités étant inséparables dans la pratique. Ce serait donner par conséquent au ministère des Relations extérieures — dont la « neutralité » reste à démontrer [5] — une influence déterminante sur l'élaboration de la politique extérieure. Ce serait faire dépendre le président d'un seul appareil qui, en même temps qu'il veillerait à la cohérence des actions, lui présenterait analyses et propositions. Le décideur final verrait ses sources d'informations s'amenuiser, son information se dégrader. C'est au chef de l'Exécutif aidé de ses collaborateurs à réaliser la synthèse et à rendre les grands arbitrages.

Tant qu'elle se passe en amont de la décision, la rivalité entre les services n'est pas ce mal qu'il est de bon ton de dénoncer. Elle garantit au chef de l'Exécutif une information plus complète. Confier à une administration la fonction de synthèse va à l'encontre de ce principe.

L'activité de coordination doit continuer à s'effectuer (en fonction de la nature des problèmes et de l'importance des enjeux) en des lieux variés. Entre l'impossible retour à un passé qui faisait du ministre des Affaires étrangères l'auxiliaire « honoré et puissant » de la pensée du chef de l'Etat et l'indésirable renforcement à l'américaine de la présidence, des solutions multiples et variées fonctionnent déjà. Il s'agit de réfléchir à leur amélioration par des actions à différents niveaux :

— Le renforcement de l'Hôtel Matignon dans les domaines où les activités de l'Etat sont très enchevêtrées et qui n'appellent pas nécessairement l'arbitrage du président. Le transfert du SGCI de Matignon à un ministère n'a fait qu'affaiblir son autorité comme structure de coordination et dans certains cas a nui à l'efficacité de la politique européenne de la France. La nomination d'une collaboratrice personnelle de François Mitterrand à la tête du SGCI permettra à cette structure de retrouver un rôle plus actif. De même que dans le domaine de l'aide au développement, il faudra créer auprès du premier ministre une structure de coordination s'inspirant du SGCI.

— La mise sur pied pour une durée limitée de *task-forces*, de groupes interministériels ad-hoc qui auraient pour fonction de préparer une initiative importante en tenant compte des points de vue des différents services. La rédaction du préambule à la loi de programmation 1977-1982 ainsi que le plan de désarmement présenté par Valéry Giscard d'Estaing aux Nations-Unies, en septembre 1978, ont été préparés selon cette procédure. Il convient que ces groupes travaillent selon une ligne directrice tracée par l'autorité politique suprême à défaut de quoi cette dernière se verrait soumettre des propositions sans souffle politique, fruit d'un compromis entre les différents experts. Des *task-forces* peuvent être également utiles pour conduire une négociation bilatérale ou multilatérale importante.

— Le contrôle des déplacements des ministres techniques à l'étranger. Beaucoup d'entre eux ne se sentent pas tenus d'informer l'Elysée, Matignon ou le Quai d'Orsay de leurs voyages. Ici ou là, l'Elysée ou Matignon procèdent à quelques rappels à l'ordre, insuffisamment impératifs pour obliger les ministres à une concertation préalable. Les présidents répugnent souvent à des consignes autoritaires. Pourtant, il leur sera impossible de contrôler ces initiatives sans astreindre ces ministres à soumettre leurs déplacements à l'accord de l'Elysée ou de Matignon, accord donné après avis du ministre des Relations extérieures.

— Si le président veut contrôler efficacement la politique étrangère et militaire, il devra malgré tout repenser l'organisation de la structure élyséenne. Il serait bon de mettre sur pied une procédure de réflexion stratégique qui prendrait la forme d'un conseil de politique

extérieure. Il ne s'agirait pas d'une structure permanente à l'Elysée, mais plutôt d'un conseil interministériel restreint se réunissant en fonction de l'importance des problèmes à résoudre. Ce conseil réunirait sous la présidence du chef de l'Etat les ministres les plus directement concernés. Pourrait y être invité tout autre membre du gouvernement si le président jugeait sa présence nécessaire. La fonction de ce conseil ne serait pas de gestion. Il devrait permettre, d'une part, un réexamen périodique approfondi des changements intervenus sur la scène internationale et la redéfinition éventuelle des priorités de la politique extérieure de la France. Elle inciterait ainsi les gouvernants à remettre périodiquement en question leur grille d'interprétation. Il n'est pas rare de voir l'autorité politique regarder une situation internationale nouvelle à travers des verres périmés. Ce conseil devrait également permettre au chef de l'Exécutif d'imposer une volonté dans les domaines où les désaccords entre ministres et où les résistances administratives s'avèreraient trop fortes. Dans certains cas extrêmes, seule l'intervention présidentielle, en présence des responsables concernés, peut venir à bout des obstacles organisationnels.

Il va de soi que certaines de ces suggestions n'auraient de valeur que si le président de la République garde entre ses mains la direction de la politique étrangère après mars 1986. Une cohabitation crispée et tumultueuse renforcerait les tendances désagrégationnistes agissant dans le secteur de la politique étrangère.

***

Tel qu'il se présente habituellement, le discours sur le démembrement de la politique étrangère est un diagnostic approximatif qui tente d'enfermer les esprits dans un faux dilemme (« la coordination ne peut se faire qu'à l'Elysée ou au Quai d'Orsay ») et débouche sur une thérapeutique inadéquate (« mieux vaut confier la coordination au Quai d'Orsay »). Discours qu'il faut combattre parce qu'il empêche de localiser les zones sensibles, les domaines qui appellent une vigilance particulière et de réfléchir à des réponses appropriées et originales. Sa remise en cause est d'autant plus nécessaire qu'il crée l'illusion que la solution idéale au problème de la coordination existe. Or, le problème de l'intégration de la politique étrangère ne peut être totalement résolu. Dans un Etat développé, un système de décision en politique étrangère repose sur plusieurs principes qui ne sont pas toujours conciliables : l'imagination, la souplesse de réaction, la diversité des sources d'information et l'unité d'action. Enfin, la meilleure organisation possible n'est jamais une panacée et ne peut suppléer l'absence de vision politique cohérente et de fermeté dans le dessein.

NOTES BIBLIOGRAPHIQUES

[1] Bernard Adrien, « Un problème majeur : le démembrement de la politique étrangère française », *Politique étrangère*, n° 4/1985.

[2] Voir Marie-Claude Smouts, « La France et le Tiers-Monde ou comment gagner le Sud sans perdre le Nord », *Politique étrangère*, n° 2/1985, p. 349.

[3] *La Nef*, mars 1953. Voir également Alfred Grosser, *La IVe République et sa politique étrangère*, Armand Colin, Paris, 1972, 400 pages.

[4] René Massigli, *Sur quelques maladies de l'Etat*, Plon, Paris, 1958, p. 33.

[5] Samy Cohen, *La monarchie nucléaire*, Hachette, Paris, 1986, voir chapitre IX : « Trahison, loyauté, conformisme ».