

KESSLER, Marie-Christine. *La politique étrangère de la France : Acteurs et processus*. Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Références inédites », 1999, 499 p.

André Dumoulin

Volume 31, Number 3, 2000

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/704209ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/704209ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

1703-7891 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this review

Dumoulin, A. (2000). Review of [KESSLER, Marie-Christine. *La politique étrangère de la France : Acteurs et processus*. Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Références inédites », 1999, 499 p.] *Études internationales*, 31 (3), 611–614.
<https://doi.org/10.7202/704209ar>

La quatrième partie traite de la sécurité/défense, domaine où les résultats paraissent bien « modestes » au dire des auteurs (p. 110). En effet, sur ce point la situation paraît bloquée par le débat marqué qui oppose la vision atlantiste et la perspective européenne de la sécurité de l'Europe. Cependant, Dumond et Setton notent que la déclaration franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998 semble être un pas dans la bonne direction, hypothèse que les événements de l'automne 1999 confirment de plus en plus.

Finalement, la cinquième partie dresse un bilan de l'expérience commune européenne en matière de politique étrangère et de sécurité. L'on y relate les réalisations de la PESC, particulièrement lors du conflit de l'ex-Yougoslavie, sans pour autant nier l'existence de faiblesses importantes (stérilité d'une politique déclaratoire en matière de droits humains, absence d'une capacité de projection de forces, politiques de sanctions inopérantes, etc.) (pp. 133-134). Les auteurs concluent sur la double lacune de la PESC, c'est-à-dire l'existence des luttes institutionnelles et des désaccords politiques entre les États membres. Après avoir exploré quelques solutions pouvant régler le premier problème, Dumond et Setton insistent sur le fait qu'au-delà de la question institutionnelle seule une plus grande volonté politique pourra rendre la PESC efficace (p. 135).

En cherchant à nuancer la thèse dominante qui insiste sur le peu de résultats produits par la PESC, les auteurs, tout de même conscients des limites importantes de cette politique, ont écrit un ouvrage stimulant qui ne

convainc toutefois pas totalement. Rappelons néanmoins que cela provient peut-être du fait qu'en tant que praticiens, ils n'utilisent pas la même perspective que les analystes et les politologues. En effet, les premiers soutiennent que les pourparlers entre les différents pays que nécessitent la PESC constituent déjà un « premier succès » (p. 71) alors que pour les seconds, ce sont surtout les réalisations tangibles et concrètes qui possèdent une valeur certaine. Enfin déplorons la quasi-absence d'indications des sources sur lesquelles les auteurs ont construit leur réflexion. Somme toute, ce petit volume constitue un ouvrage utile pour quiconque s'intéresse de près à la PESC.

Martin LAROSE

*Étudiant au doctorat
Département d'histoire
Université de Montréal*

La politique étrangère de la France : Acteurs et processus.

KESSLER, Marie-Christine. Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « Références inédites », 1999, 499 p.

La politique étrangère de la France est le fruit de la politique, de l'histoire, de la géographie, de l'économie et de la philosophie politique. Elle s'exprime à travers l'activité de l'État dont l'auteur concentre finement toutes ses investigations. Géographique et fonctionnelle, la politique étrangère devient protéiforme et par essence multisectorielle.

Mais l'angle d'approche de Marie-Christine Kessler est très particulier puisqu'elle a privilégié les grandes activités publiques dans leur dimension internationale. Bref, cet ouvrage

de référence s'attache aux « politiques publiques », à la notion de programme d'action publique et aux conditions d'élaboration de la politique étrangère. Nous sommes ici loin des multiples ouvrages décrivant la politique étrangère avec une grille de lecture de type géographique, examinant les flux internationaux et les relations inter-étatiques, par la sociologie politique ou les entretiens détaillés.

Certes, le paramètre international est toujours présent et souvent les politiques sectorielles étudiées sont tributaires des événements internationaux ; mais l'auteur préfère utiliser une loupe plus spécifique, sur le schéma de James Rosenau, associant au poids de l'environnement extérieur, le contexte sociétal interne, le cadre institutionnel, le rôle joué par les décideurs, la personnalité des responsables nationaux, intégrant également le circuit de rétroaction.

C'est moins le contenu de la politique que le démontage systématique des mécanismes de l'action publique qui compte pour Kessler. Aussi, peut-elle nous démontrer l'absence de mécanisme uniforme et globalisant de la politique étrangère car le champ de la diplomatie est vaste et les acteurs nombreux. Bref, le jeu interactif y est omniprésent, exprimant par là que si le président de la République donne de grandes impulsions, « il ne peut tout conduire et tout diriger ».

D'une rigueur pointilliste, Kessler va nous analyser tout l'appareil politico-administratif où s'élabore la politique étrangère de la France, à partir de multiples sources officielles. Les quatre premiers chapitres se penchent sur

le noyau central (Président, Premier ministre, Parlement, Affaires étrangères) autour duquel s'articule la politique étrangère. Dans une seconde partie, l'auteur examine à chaque chapitre une politique sectorielle (politique européenne, diplomatie économique, coopération au développement, diplomatie culturelle et francophonie, diplomaties parallèles) sans omettre, au préalable, de s'interroger sur les moyens de cette diplomatie.

De la cellule diplomatique gauloise très discrète aux chevauchements mitterrandiens, il nous est montré combien les acteurs ont une rationalité subjective en matière décisionnelle. Il nous est aussi confirmé combien furent parfois délicates le partage des rôles et les jeux d'influence en période de cohabitation entre Matignon et l'Élysée, moments privilégiés propices à une visibilité organisée du Premier ministre. Quant au Parlement, il n'a pas de pouvoir d'initiative et a vu son rôle restreint par la Constitution de 1958 – le Président restant le pivot de la politique étrangère tout en n'étant pas responsable devant le Parlement. Ce dernier ne détient qu'un faible contrôle, *a priori* (limité par l'effet pervers de la régulation budgétaire) et *a posteriori* (limité par l'absence de pouvoir d'amendement en matière d'engagements internationaux), le tout réduit par l'absence de véritable initiative parlementaire.

Quant au ministère des Affaires étrangères (quasi en constante réforme depuis 1993), les fonctions sont à la fois celles de représentation de l'État dans la vie internationale, celles de négociateur officiel, celles enfin de chef hiérarchique de son département.

Marie-Christine Kessler nous montre par des exemples contemporains combien les bons rapports du Premier du Quai d'Orsay avec le président de la République sont un des facteurs déterminants de l'autorité du ministre des Affaires étrangères, ce dernier ne pouvant, au pire, que faire de la figuration administrative. Aux trois fonctions essentielles dans la conduite des relations internationales (l'information, la négociation, la décision) peuvent être liés les prismes déformants que sont les jeux d'influences, rivalités, embûches, isolements, chasses gardées et personnalités des ministres dont « aucun ne peut se targuer d'avoir conduit la diplomatie française à l'instar d'un Kissinger pour la diplomatie américaine ».

À partir d'un descriptif du rôle spécifique du corps diplomatique, de l'ambassadeur, de la technocratie des fonctionnaires et des multiples réseaux, l'auteur s'interroge sur les lieux et l'exacte influence de ces acteurs sur la décision ministérielle, mettant en évidence les théories sur les élites et les réseaux, l'importance des relations interpersonnelles mais aussi des fidélités politiques tout comme de l'absence de décision unidimensionnelle.

Dans le chapitre 5, Kessler se penche sur l'évolution des buts que la France se fixe d'atteindre hors de ses frontières : maintenir le rang, refus de l'hégémonie américaine, maximisation d'influence par le biais de l'Union européenne, présence africaine, valeurs démocratiques et droits de l'homme, dissuasion. Avec plusieurs garde-fous face aux valeurs morales universelles, à savoir l'indépendance de l'État. Parallèlement, elle examine les moyens mis à la disposition de la diplomatie

afin que les objectifs diplomatiques puissent être atteints : le droit, l'administration, les finances, la négociation et la force maîtrisée par le ministère de la Défense et des Armées. Peut-être pouvons-nous risquer de nous interroger sur la place excentrique de l'institution militaire dans l'ouvrage de Kessler, alors que la Défense nationale (certes, par tradition démocratique au service du gouvernement) a, par le passé, quelquefois, engagé une forme de diplomatie partiellement déconnectée, tout comme la Mission militaire de coopération.

L'examen de la politique européenne de la France est surtout dépendant des politiques présidentielles, même si chaque département concerné a su intégrer experts, états-majors politico-administratifs et cellules européennes. Celle-ci chevauche plusieurs paradigmes théoriques dont le néo-rationalisme (le poids de l'État), le néo-institutionnalisme (bureaucratie communautaire) et le néofonctionnalisme (demandes économiques et sociales). Dans le premier modèle, nous retrouvons les grandes décisions constitutives de l'Union et qui font l'histoire ainsi que la plupart des politiques sectorielles intergouvernementales. Dans le second modèle, nous situons les institutions européennes qui secrètent et prennent les décisions en étant prises dans un engrenage d'interventions (« spill over ») dont la Commission est un des exemples le plus abouti. Dans le dernier modèle, les lobbies peuvent intervenir.

Malgré l'importance des flux transnationaux, l'auteur nous montre que le rôle externe de l'État dans la diplomatie économique s'est, para-

doxalement, plutôt accru ces dernières années. La croissance des organisations économiques internationales, la libéralisation des échanges et la dérégulation y sont pour beaucoup. Reste que la France a toujours conservé « ses traditions colbertistes, étatique et dirigiste ». « Elle ne plie que contrainte et forcée devant les dispositions mises en place par les autres États membres de l'Union européenne ainsi que par l'ensemble des partenaires de l'OCDE ». En outre, « (...) les différents groupes constituant la société civile favorisaient des politiques sectorielles protectionnistes, notamment au travers des institutions internationales » (Katzenstein); alors que les différents présidents de la République, leurs « sherpas » et la direction du Trésor peuvent s'exprimer avec force, parallèlement à la diplomatie économique bilatérale classique.

Quant à la politique de coopération au développement, si elle fait partie de la politique étrangère de la France, elle se fait largement « en fonction de critères d'influence matérielle (commerciale, financière, stratégique), mais aussi immatérielle (culturelle, idéologique) ». On privilégie l'image de la France à l'étranger tout en stimulant la francophonie, assurant pour Kessler, homogénéité et continuité, avec insistance pour deux options fortes, principalement bilatérales (africaine et francophone), issues de la politique institutionnelle gaullienne.

Dans ce cadre, « les ambiguïtés et la confusion la plus grande entre problèmes externes et internes se trouvent dans les domaines de la défense et de la monnaie », dont le jeu des réseaux franco-africains et les cellules élyséennes pour les affaires africaines

en furent les outils parallèles les plus évidents.

Après une présentation de la diplomatie culturelle et la francophonie – cette dernière étant dénoncée à la fois par l'école anglo-saxonne et les « fondamentalistes » y voyant l'incarnation de la démocratie pluraliste –, l'auteur nous entraîne enfin dans le champ des « diplomaties » des ONG et des collectivités territoriales.

Mais la contradiction fondamentale n'est-elle pas que cette France n'a plus forcément les moyens de sa politique face aux nouvelles ruptures de l'équilibre international post-guerre froide.

André DUMOULIN

*Centre d'analyse politique des relations internationales (CAPRI)
Université de Liège*

L'Europe et la question algérienne, Vers une européanisation de la politique algérienne de la France.

MORISSE-SCHILBACH, Mélanie. Paris, Presses Universitaires de France, Coll. « Perspectives internationales », 1999, 141 p.

L'Algérie est plongée depuis janvier 1992 en pleine guerre civile. Depuis le putsch « démocratique » interrompant le processus électoral, processus qui donnait les islamistes du FIS majoritaires à l'Assemblée nationale, les massacres se succèdent. Plusieurs études ont été consacrées à la dimension interne de la crise politique que traverse ce pays. À travers le couple France-Union européenne, l'étude de Mélanie Morisse-Schilbach, *L'Europe & la question algérienne*, porte quant à elle sur la dimension internationale de cette crise.