



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2001, volume II
Editions Bruylant, Bruxelles

DIXNEUF Marc , "L'internationalisation des administrations : des perceptions antagonistes", AFRI 2001, volume II

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/dix-neuf2001.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

L'INTERNATIONALISATION DES ADMINISTRATIONS : DES PERCEPTIONS ANTAGONISTES

PAR

MARC DIXNEUF (*)

Entendue comme la transformation des pratiques et des représentations des acteurs sous l'effet des interactions entre l'interne et l'externe, l'internationalisation de la société française a une dimension économique. Depuis la fin des années cinquante, celle-ci n'a pas épargné les administrations centrales, notamment le ministère des Affaires étrangères et le ministère du Commerce extérieur qui font l'objet de cet article. Dans une bien moindre mesure, le ministère de l'Economie et des Finances et certains ministères techniques seront également évoqués. Les acteurs dont il sera question sont aussi bien des décideurs politiques, présidents de la République ou ministres, que des hauts fonctionnaires.

Il s'agit de montrer que l'internationalisation a révélé un double antagonisme en transformant les pratiques et les structures administratives. Le premier est d'ordre cognitif. Les acteurs ont des représentations de l'organisation administrative de l'action extérieure de l'Etat qui sont différentes. Ils s'opposent aussi par leurs perceptions des effets de l'internationalisation sur les compétences des administrations. Le second tient à la différence d'adaptation des administrations entre, d'une part, le ministère des Affaires étrangères et, d'autre part, les ministères techniques ou les gouvernements.

DES « REPRÉSENTATIONS » CONTRARIÉES

Outre la répartition constitutionnelle des pouvoirs de l'exécutif, la conduite de la politique extérieure de l'Etat est également définie par les décrets d'attributions du ministère des Affaires étrangères ou par les décrets définissant les pouvoirs des ambassadeurs (1). Selon ce schéma, l'action extérieure est décidée par le Président de la République et elle est mise en

(*) Docteur en science politique et relations internationales de l'Université Paris-X. ATER à l'Université Paris-XIII (Villetaneuse).

(1) L'organisation des services de l'Etat à l'étranger et les pouvoirs des ambassadeurs sont définis par le décret n° 79-443 du 1^{er} juin 1979. Celui-ci est la référence d'une circulaire du 8 novembre 1993 relative aux services de l'Etat à l'étranger et au rôle de l'ambassadeur (*Journal officiel* du 14 novembre). Le décret n° 98-1124 du 10 décembre 1998 définit l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères suite à l'intégration des services du ministère de la Coopération au Quai d'Orsay; un arrêté détaille le même jour la composition des différentes directions et sous-directions. Le décret et l'arrêté sont publiés au *Journal officiel* du 13 décembre 1998.

œuvre par l'administration du Quai d'Orsay. Les représentations des acteurs relatives à l'organisation de la politique étrangère associent ces définitions juridiques à des conceptions plus personnelles liées à leur position à la tête de l'Etat, dans le gouvernement ou au sein de l'administration. Parce qu'elle stimule la transformation des pratiques, l'internationalisation remet en cause les représentations des acteurs quant à l'organisation administrative des relations extérieures. Ainsi, tout en percevant les changements en cours, les décideurs politiques tendent à les différer ou les atténuer pour les faire coïncider avec leurs propres représentations de l'environnement extérieur et des moyens à mettre en œuvre pour agir (2). Par ailleurs, les responsables de l'administration des Affaires étrangères conçoivent cette évolution comme une atteinte aux prérogatives du Quai d'Orsay et tentent de préserver la position centrale de celui-ci dans les relations extérieures du gouvernement.

Des décideurs réticents

Au cours des années soixante, les responsables politiques des pays occidentaux multiplient les rencontres multilatérales pour gérer les questions monétaires internationales (3). Les discussions commerciales entre les pays industrialisés prennent également de l'ampleur (4). Les transformations des pratiques administratives de l'action extérieure sont perçues par les décideurs politiques comme autant de réponses à fournir pour faire face à l'influence de l'environnement économique international sur la politique étrangère. Cependant, ils condamnent parfois ces pratiques ou diffèrent et limitent leur application. En 1963, le président Charles de Gaulle demandait à être informé des rencontres à l'étranger des ministres techniques. Quelques années plus tard, dans un courrier adressé au Premier ministre, il condamnait la conduite de négociations internationales par des hauts fonctionnaires membres d'une autre administration que celle des Affaires étrangères. Toutefois, dans ce même courrier, il acceptait la pratique si le Quai d'Orsay en

(2) Le terme d'environnement extérieur est utilisé ici dans le sens de système international tel que Kenneth Waltz le propose. Il s'agit donc d'un système composé d'unités en interaction et d'une structure faite des positionnements des unités entre elles. Kenneth WALTZ, *Theory of International Politics*, McGraw-Hill, New York, 1979, pp. 79-80. Robert JERVIS, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton University Press, Princeton, 1976, p. 383. Robert Jervis a mis en évidence plusieurs modes d'adaptation des acteurs lorsque leurs perceptions ne sont pas cohérentes avec leurs représentations.

(3) Jusqu'en 1973, le dollar est étalonné par rapport à l'or. En 1961, le cours de l'or chute et huit pays industrialisés (les Etats-Unis, la RFA, la Grande-Bretagne, la France, le Canada, l'Italie, la Belgique et les Pays-Bas) créent une réserve commune afin de maintenir le cours. Pendant les dix années qui suivent, les discussions sont permanentes au sujet de l'organisation du système monétaire international. Les responsables du ministère de l'Economie et des Finances, dont Valéry Giscard d'Estaing, sont ainsi de plus en plus présents lors des rencontres internationales.

(4) Après l'entrée en vigueur du Marché commun, une conférence dite des Vingt et un réunit la Commission, les Etats-Unis, le Canada et les pays de l'OECE en 1960. En mai 1961, la CEE entre dans le processus du GATT. Le *Kennedy round* débute en 1964 et en 1966 la CEE reçoit mandat de négocier l'accord mondial sur les céréales. Ce round du GATT est conclu en juin 1967.

était l'initiateur (5). Le recours à des administrations techniques pour conduire la politique étrangère de la France lui semblait inadapté. Surtout, une telle pratique devait faire l'objet d'un contrôle soit de la présidence de la République, soit du ministère des Affaires étrangères.

La principale innovation administrative liée à la manifestation de l'interdépendance économique fut la création d'un ministère du Commerce extérieur. Mise en œuvre pour faire face à l'accroissement du déficit commercial, cette administration était attendue par des groupes patronaux et une partie du personnel politique (6). Son utilité pour soutenir les exportations semble s'imposer à partir de 1974 et particulièrement entre 1981 et 1983, période de fort déficit commercial (7). Cependant, Valéry Giscard d'Estaing, qui a favorisé cette création une fois Président, l'avait refusée lorsqu'il était ministre de l'Économie et des Finances. De plus, les ministres du Commerce extérieur de 1976 à 1983 n'ont pas eu de décrets d'attributions. Les moyens d'action de cette nouvelle administration sont alors limités. Elle ne dispose que d'une structure, la Direction des relations économiques extérieures (DREE), qui est une direction du ministère de l'Économie et des Finances. En 1974 et 1975, ainsi qu'à partir de 1983, quelques directions d'autres administrations sont mises à la disposition du ministre, sans qu'il exerce pour autant son autorité sur elles (8).

La reconnaissance de pratiques nouvelles et, dans le même temps, leur condamnation ou leur limitation révèlent donc un antagonisme entre la perception de l'internationalisation à travers ses effets et la représentation à laquelle ces pratiques devraient se conformer. Dans le cas de Charles de Gaulle, l'action extérieure des administrations techniques va à l'encontre de la conception d'un domaine réservé et de la monopolisation des relations extérieures par un ministère. Pour sa part, Valéry Giscard d'Estaing a préservé un dispositif administratif conforme aux représentations des acteurs, dans lequel le ministère des Finances est toujours resté prépondérant.

Parallèlement à la manifestation de ces réticences, les signes d'une adaptation et d'une internationalisation des pratiques n'ont pourtant cessé de s'affirmer. Les voyages à l'étranger des ministres techniques témoignent aussi d'une politique étrangère qui met l'accent sur la coopération scientifi-

(5) Charles DE GAULLE, *Lettres, notes et carnets, janvier 1961-décembre 1963*, Paris, Plon, 1986, p. 340. « Lettre à Georges Pompidou du 8 juin 1963 », *Idem.*, juillet 1966-avril 1969, Plon, Paris, 1987, p. 212. Lettre du 20 avril 1968.

(6) Différents projets de loi ont été soumis à l'Assemblée nationale dans ce sens. Assemblée nationale, session ordinaire 1955-1956, Rapport de la Commission aux Affaires économiques sur la réorganisation du Commerce extérieur, proposition de loi d'Edouard Ramonet, 1^{er} mars 1956. Une autre proposition de loi est déposée le 21 novembre 1961 par le député Paul Mirguet. *Les Echos*, 8 octobre 1965.

(7) En 1975, le solde positif des biens et services représentait 1,7 % du PIB de la France et il décroît jusqu'en 1982. Cette année-là, le déficit (solde négatif) des échanges de biens et de services atteint le niveau le plus élevé : 2,3 % du PIB soit 69 milliards de francs. Voir Henri TYRMAN, Françoise LE GALLO, Christian LOISY, « Un demi-siècle d'échanges extérieurs », *INSEE Première*, n° 495, novembre 1996, p. 2.

(8) Par exemple, il s'agit de la Direction générale des douanes et droits indirects du ministère de l'Économie et des Finances ou bien de la Direction de la production, des marchés et des échanges extérieurs du ministère de l'Agriculture.

que et le développement des relations commerciales avec les pays de l'Est et certains pays d'Amérique latine ou d'Asie. Cette pratique est routinière dès la fin des années soixante et si les ministres du Commerce extérieur ne bénéficient pas toujours de décrets d'attributions, ce sont des personnalités expérimentées (9). Par ailleurs, c'est la place croissante des questions économiques dans les relations bilatérales ou multilatérales qui incite Claude Cheysson, ministre des Relations extérieures en 1981, à envisager de nommer un banquier à la tête de la Direction des affaires économiques et financières (10). Cependant, cette évolution se heurte aux réticences venues, cette fois-ci, de l'administration elle-même.

Une administration récalcitrante

Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, le ministère des Affaires étrangères est perçu par ses membres comme un élément central et surtout unique des relations extérieures de l'État, tel un « entonnoir » par où devaient passer tous les contacts avec les pays étrangers. L'internationalisation entraîne une profonde remise en cause de cette fonction. Les missions du Quai d'Orsay sont définies pour servir des objectifs d'action extérieure. Elles ne lui permettent pas d'apprécier les effets de l'internationalisation sur les autres structures administratives qui sont en charge de problèmes internes, mais qui peuvent nécessiter la participation à des rencontres multilatérales. Ainsi, les diplomates semblent apparemment hermétiques aux interactions entre l'interne et l'externe.

En 1968, une Commission est réunie sous la présidence de Pierre Racine pour évaluer les réformes à effectuer au regard des changements dans l'environnement extérieur. Les mutations soulignées dans le rapport sont le développement des moyens de communications et des rencontres directes que la commission elle-même date de l'entre-deux-guerres (11). Le développement des rencontres à caractère économique est également abordé et le rapport souligne la nécessité de renforcer l'enseignement de l'économie aux diplomates pour qu'ils puissent faire jeu égal avec les fonctionnaires du ministère de l'Économie et des Finances (12). Les effets internes de l'internationalisation, encore peu sensibles, et le développement des négociations commerciales au sein de la Communauté européenne ou du GATT, ne sont pas perçus comme des facteurs de redéfinition de la gestion administrative de la politique étrangère. En 1987, un second rapport est réalisé sous la direction de Jacques Viot. Il fait référence à la pénétration de l'espace interne par les

(9) Par exemple Raymond Barre, Jean-François Deniau ou Michel Jobert.

(10) Il s'agit de Jacques Guyot, de la banque Lazare. Deux personnalités du monde économique sont nommées : le patron de Renault, ambassadeur aux États-Unis, et Francis Gutmann venant de l'industrie Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères. Entretien avec Claude Cheysson.

(11) Ministère des Affaires étrangères, *Rapport sur le ministère des Affaires étrangères*, décembre 1968, p. 4. Les auteurs évoquent aussi la décolonisation et le développement des organisations internationales.

(12) *Idem*, p. 21.

événements extérieurs, mais il évalue l'internationalisation économique comme un processus d'érosion des compétences du Quai d'Orsay (13).

En fait, les hauts fonctionnaires conçoivent principalement les interactions interne-externe comme un processus propice au développement des activités extérieures des administrations qui sont en dehors de leur contrôle. Ils les perçoivent comme une atteinte à leur position centrale dans l'organisation administrative de l'action extérieure. Il ne s'agit donc pas, pour les diplomates, d'un processus qui doit conduire à redéfinir les relations du ministère des Affaires étrangères et des administrations techniques en fonction de la diversification des activités extérieures de l'État. Les diplomates s'opposent ainsi à la diversification des contacts des autres ministères en dehors du contrôle de leur administration, tout en affirmant la position de celle-ci au sein du dispositif gouvernemental.

Cette affirmation, qui est une forme d'opposition aux effets administratifs de l'internationalisation, se fait tant par des canaux officiels que par l'intermédiaire des media. Entre 1962 et 1993, six circulaires rappellent aux membres des gouvernements successifs les règles qui régissent leurs relations avec les gouvernements étrangers ou soulignent la fonction de l'ambassadeur (14). Toutes emploient peu ou prou les mêmes termes et mettent en avant la vocation centralisatrice du ministère des Affaires étrangères, tout en reconnaissant de fait la nécessité des contacts extérieurs pour certaines administrations. Jean-François Poncet a défendu publiquement ce point de vue en 1979 : il soutient alors que le ministère ne peut assumer à lui seul la conduite des relations extérieures, mais qu'il est le seul à avoir une conception cohérente de la position de la France (15). Les effets de l'internationalisation sur les pratiques des administrations sont donc bel et bien perçus par les diplomates, mais la représentation qu'ils se font de la place centrale du ministère des Affaires étrangères résiste.

DES ÉVOLUTIONS ANTAGONISTES

L'internationalisation désigne les interactions de toute nature entre l'interne et l'externe (16). Par conséquent, les attributions des administrations font partie des facteurs qui favorisent ou limitent l'évolution des percep-

(13) Ministère des Affaires étrangères, *Rapport de la Commission de réforme et de modernisation*, juin 1987, pp. 15-16. Il faut souligner que le rapport Viot s'inscrit ouvertement dans le fil du rapport Racine.

(14) Les circulaires sur les contacts des membres du gouvernement avec leurs homologues étrangers ont été émises par Michel Debré, le 26 mars 1962; Georges Pompidou, le 24 juillet 1969; Pierre Mauroy, le 24 mars 1982; Michel Rocard, le 8 août 1988. Sur le rôle des ambassadeurs : circulaires du 8 juin 1979 et du 8 novembre 1993.

(15) *Le Figaro*, 18 avril 1979.

(16) Guillaume Devin fait référence à certains de ses aspects dans l'« Introduction » présentée plus haut : « L'internationalisation de la société française. – Présentation du thème ». Différents auteurs se sont attachés à décrire et analyser ces processus. Peter GOUREVITCH, « The Second Image Reversed : The International Sources of Domestic Politics », *International Organization*, n° 34, 4, automne 1978, pp. 881-911. Robert PUTNAM, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-level Games », *International Organization*, n° 42,

tions et des pratiques associées à ce processus. Le ministère du Commerce extérieur peut ainsi être considéré comme le « reflet administratif » le plus fidèle de l'internationalisation de la société française. En effet, il associe une mission extérieure en réponse à des besoins internes qui dépendent de l'environnement extérieur. De plus, la définition de ses attributions se modifie au gré de l'internationalisation de l'économie française. A l'inverse, l'administration du Quai d'Orsay qui ne travaille que vers l'extérieur se voit imposer des réformes pour s'adapter à cet environnement changeant. Les projets administratifs qui prennent en compte l'internationalisation, explicitement ou non, sont donc antagonistes aux représentations du ministère des Affaires étrangères puisqu'ils répondent à des interactions qui ne le concernent pas.

Le Commerce extérieur, « figure » de l'internationalisation

La création du ministère du Commerce extérieur sous la présidence de Valéry Giscard d'Estaing est de circonstance. La crise économique naissante conduit à la nomination de Norbert Ségard secrétaire d'Etat puis ministre du Commerce extérieur. L'accent est mis sur l'autonomie de ce ministère vis-à-vis de celui de l'Economie et des Finances. Cela n'était pas le cas de ses rares prédécesseurs, bien qu'il ne dispose comme eux que de la DREE comme moyen d'action (17). A cette époque, et depuis plusieurs années, les ministères techniques – Logement, Transports, Recherche ou Industrie – assurent la promotion, à l'étranger, des produits français, comme le fait parfois lui-même le ministre de l'Economie. Le changement des conditions économiques intérieures provoqué par les perturbations du système économique mondial sur les plans monétaire et énergétique induit, pour l'essentiel, une création administrative. Ce ministère sert une double démonstration : externe pour rehausser l'image des interlocuteurs français face aux partenaires étrangers (18), et interne pour afficher le travail du gouvernement à la résolution de la crise (19). La stratégie d'affichage sera de plus en plus manifeste dans les années suivantes jusqu'à la nomination de Michel Jobert au rang de ministre d'Etat de 1981 à 1983.

3, été 1988, pp. 427-460. Dans cet article, Robert Putnam montre comment les négociateurs, lors d'une rencontre internationale, sont contraints de prendre en compte des enjeux internes. Les influences réciproques des politiques économiques des Etats sont étudiées dans Randall HENNING, *Macroeconomic Diplomacy in the 1980s. Domestic Politics and International Conflict among the United States, Japan and Europe*, Londres/New York, Croom Helm, 1987, 173 p.

(17) Le secrétariat d'Etat date de juin 1974 et le ministère de janvier 1975. Il y avait eu depuis 1958 un ministre délégué nommé en 1959 et deux secrétaires d'Etat nommés en 1962 et 1969.

(18) Lors du passage de cette administration de secrétariat d'Etat à un ministère, le porte-parole de l'Elysée, Xavier Gouyou-Beauchamp, souligne qu'il est nécessaire que le responsable du commerce extérieur français ait l'autorité attachée au rang de ministre pour ses rencontres avec les dirigeants étrangers. *Le Monde*, 31 janvier 1975.

(19) Entretien avec Jacques Attali.

La mise en place d'un ministère du Commerce extérieur est donc révélatrice de l'internationalisation : elle répond à la manifestation de l'interdépendance économique lors de la crise pétrolière et à l'intégration des enjeux extérieurs dans les discours de politique économique intérieure. En outre, l'évolution des attributions des ministres à partir de 1983 suit partiellement l'internationalisation économique telle que les acteurs politiques se le représentent. La nomination d'Edith Cresson à la tête du ministère du Commerce extérieur, avec des attributions liées au Tourisme puis au Redéploiement industriel, marque le début d'une période d'augmentation du nombre des directions administratives sous l'autorité ou à la disposition du ministre. Ainsi, la liste des membres du gouvernement signataires des décrets d'attributions du Commerce extérieur s'allonge (20). L'action commerciale extérieure est intégrée formellement à un programme intérieur d'organisation économique dont l'objectif est l'amélioration de la compétitivité. Cet objectif est censé servir la lutte contre le chômage, mais il sert également le discours de valorisation de la France lors des déplacements du personnel politique à l'étranger (21).

Le ministère s'insère dans un processus de réorganisation économique à vocation tant externe qu'interne : il sert la politique économique intérieure et la politique étrangère. Progressivement, les décrets d'attributions ont précisé la place charnière du ministère. En 1975, le ministre donne son avis sur les décisions de politique intérieure ou extérieure qui ont une incidence sur le commerce hors des frontières. En 1991, il est chargé de mettre en œuvre la politique du gouvernement en matière de commerce extérieur dans ses aspects spécifiquement français et internationaux (22). Les incidences externes de choix intérieurs ou les implications intérieures de choix extérieurs relèvent donc clairement de ses compétences. L'intégration progressive du ministère dans un grand ministère des Finances, qui comprend aussi l'Industrie, reflète l'approfondissement de la perception de l'internationalisation au cours des années quatre-vingt-dix.

Des réformes contraignantes

Depuis les cinquante dernières années, le ministère des Affaires étrangères a intégré au sein de ses services les évolutions de l'environnement extérieur

(20) Les directions à la disposition d'Edith Cresson sont au nombre de cinq (voir les décrets n° 83-277 et n° 84-750). Ses successeurs, Michel Noir et Roger Fauroux, en disposent de sept (voir les décrets n° 86-723 et n° 88-723). En 1988 et 1991, le nombre atteint neuf directions à disposition (voir les décrets n° 88-825 et n° 91-570).

(21) Par exemple, lors des interventions de François Mitterrand : au *Nihon Kisha Club* à Tokyo le 16 avril 1982; devant l'*Ubersee Club* à Hambourg le 14 mai 1982; devant le *World Affair Council* et le *Commonwealth Club* à San Francisco le 26 mars 1984; à l'*Economic Club* à New York le 27 mars 1984.

(22) Décret n° 75-106 du 21 février 1975 et décret n° 91-710 du 24 juillet 1991.

ou les enjeux économiques (23). Toutefois, l'adaptation globale des pratiques et des structures passe par des réformes qui tendent à contraindre le ministère et les diplomates à mieux s'adapter à l'environnement tel que le perçoivent les responsables politiques. L'un des débats les plus anciens qui soient propres à ce ministère est celui qui a trait à la structure la mieux adaptée à son environnement. Effective en 1977, la réforme dite de la « géographisation » est mise en œuvre dans cette perspective. Le principe en est de substituer à une organisation qui répartit des sections géographiques dans chacune des directions fonctionnelles du ministère – politique, économique, culturelle – une organisation qui comporte des directions géographiques compétentes pour toutes ces questions. Cette réforme avait été proposée par la commission Racine, mais l'idée fut abandonnée devant les réticences supposées du personnel. Le président Valéry Giscard d'Estaing la présente comme permettant d'avoir une structure adaptée aux réalités du monde contemporain (24).

Cette réforme n'a pas été perçue comme très efficace par les hauts fonctionnaires du Quai d'Orsay, notamment ceux qui avaient en charge les questions économiques. Selon eux, elle a fait perdre à la Direction des affaires économiques, et particulièrement au Service des accords bilatéraux, la capacité d'information du ministère auprès des entrepreneurs. Elle a parfois été perçue comme une atteinte délibérée aux compétences du ministère (25). La réforme fut accompagnée d'un décret qui réaffirma le rôle des ambassadeurs et d'un article de Jean François-Poncet dont il a été question plus haut. Au-delà de ce travail sur l'organisation des structures et le soutien apparent aux représentations qui sont propres aux diplomates, apparaît la redéfinition des représentations qu'ils doivent avoir d'eux-mêmes. Dans l'article du ministre, comme dans la déclaration du président de la République au Quai d'Orsay, les nouvelles missions des diplomates sont redéfinies. Le ministre présente la diplomatie comme étant devenue un service qui assure des prestations aux Français de l'étranger et aux entreprises. Le chef de l'État, quant à lui, assume les rencontres directes avec ses homologues et souligne que l'efficacité de la diplomatie suppose le recours aux administrations techniques.

Cette évolution qui associe un travail de redéfinition du sens de l'action diplomatique et une réforme des structures se retrouve entre 1993 et 1995

(23) Un exemple parmi d'autres est l'intégration des questions de télévision couleur au Service des affaires générales de la Direction des affaires économiques et financières pour la commercialisation du système SECAM au début des années soixante-dix.

(24) *La politique étrangère de la France*, 2^e trimestre 1979, « Déclaration du Président de la République lors de sa visite au ministère des Affaires étrangères » le 19 avril, pp. 25-28.

(25) Entretiens. Christian d'Aumale qui était à la tête du Service des accords bilatéraux défend ce point de vue. Henri Froment-Meurice, à la tête de la Direction des affaires économiques à cette époque, ou Francis Gutmann, qui sera nommé Secrétaire général du ministère en 1981, considèrent également que la réforme n'a pas servi le ministère. Cependant, ces derniers ne jugent pas qu'elle avait pour objet de limiter les compétences des diplomates en matière économique.

avec le rapport de Jean Picq et la réforme menée par Alain Juppé (26). Sans vraiment bouleverser l'organisation du ministère, la réforme de structure met en avant la dimension européenne de la politique étrangère de la France. Le discours qui encadre cette réforme est plus révélateur de la démarche entreprise. En effet, l'idée générale est l'adaptation du ministère à la diversification des relations extérieures de l'Etat. La dimension économique est particulièrement soulignée : le ministère doit devenir un assistant des entreprises. Ce discours volontariste de mise en œuvre d'une « diplomatie économique » est répercuté lors des réunions des ambassadeurs, où leur rôle dans la résolution des problèmes intérieurs est mis en avant (27). Cependant le plus intéressant dans les principes défendus par Jean Picq est la coordination des moyens de l'Etat à l'étranger et la rationalisation de l'aide aux entreprises. Tout en réaffirmant l'utilité du ministère en tant que centralisateur de la politique étrangère, il propose une homogénéisation de l'action extérieure de l'Etat.

L'internationalisation du ministère des Affaires étrangères est le fait des responsables politiques qui ont le pouvoir de réforme et d'orientation des missions. Le personnel politique, ministre des Affaires étrangères ou Premier ministre, est soumis aux tensions entre l'interne et l'externe qui lui font mieux percevoir les transformations en cours et la nécessité d'adopter des pratiques nouvelles. Les perceptions des décideurs bénéficient également de sources d'informations plus diversifiées. Ils doivent prendre en compte les missions des différentes administrations et des enjeux internes ou externes. Pour cela, ils imposent ce processus à un ministère pris entre la préservation de sa position et des missions d'ordre extérieur.

Les administrations des Affaires étrangères et du Commerce extérieur sont donc antagonistes dans leur rapport à l'internationalisation, car l'une est essentiellement tournée vers l'extérieur, alors que l'autre se doit d'assurer le va-et-vient. Cet antagonisme se retrouve dans leur position au sein de l'organisation gouvernementale. Pour une bonne part, l'antagonisme des perceptions des acteurs tient à la « vitesse d'effritement » des perceptions internistes, qui dépend elle-même directement de la position des acteurs par

(26) Jean Picq a présidé d'avril à juillet 1993 une mission de réforme pour le ministère des Affaires étrangères puis en 1995 une mission pour le Premier ministre sur l'Etat et ses missions. Jean Picq inscrit sa démarche dans celle de Michel Debré à l'origine du projet de « géographisation » et passe sous silence le rapport de Jacques Viot. Jean Picq, « Genèse d'une réforme », *Revue Française d'Administration publique*, n° 69, janvier-mars 1994, p. 9.

(27) « Discours d'Alain Juppé lors de la réunion des ambassadeurs », *Politique étrangère de la France*, septembre 1994, p. 30. « Intervention d'Alain Juppé devant les ambassadeurs », *Politique étrangère de la France*, août 1995, p. 185; « Allocution d'Hervé de Charette », *Idem*, p. 188. L'accent mis sur la « diplomatie économique » s'inscrit dans une tendance globale du discours des responsables politiques des pays développés sur la politique étrangère après 1989. La défense des intérêts économiques avait été très accentuée par Ron Brown, secrétaire d'Etat au commerce des Etats-Unis au tout début des années quatre-vingt-dix. Plus que la mise en œuvre d'une nouvelle pratique, ce qui est défini à partir de ce moment en France comme la « diplomatie économique » est plutôt une publicité plus accentuée donnée à des pratiques courantes. Le discours sur la « diplomatie économique » a une portée intérieure évidente dans la mesure où elle est systématiquement associée à la lutte contre le chômage.

rapport aux interactions entre l'interne et l'externe. L'adaptation des représentations est donc plus facile pour les responsables politiques que pour les diplomates et l'internationalisation est mieux intégrée à la définition des missions du ministère du Commerce extérieur qu'à celles du ministère des Affaires étrangères.

Toutefois, au cours de la décennie écoulée, les représentations de l'action extérieure des Affaires étrangères et du ministère des Finances semblent s'être homogénéisées. Tout d'abord, le ministère des Affaires étrangères a intégré à ses structures celles du ministère de la Coopération. Effective depuis janvier 1999, ce qui est présenté par le Quai d'Orsay comme une rationalisation de la politique de coopération s'accompagne de la reconnaissance de Bercy en tant que gestionnaire financier de cette politique (28). En 1998, Hubert Védrine met en avant le partage des compétences du ministère des Affaires étrangères avec les administrations techniques (29). Il définit une partie des missions de son administration comme étant la collecte et la synthèse du plus grand nombre d'informations, afin d'en faire bénéficier les administrations techniques. Par ailleurs, il affirme la nécessité de la participation des ministères techniques aux négociations multilatérales qui peuvent relever de leurs compétences, en matière agricole ou juridique par exemple. Enfin, des postes communs aux Affaires étrangères et au ministère des Finances ont été créés à Houston, Atlanta, Miami et Osaka en 1998. Les évolutions de ces administrations participent à une évolution large de l'organisation de l'Etat, qui est influencée dans son ensemble par l'internationalisation. La transformation du ministère des Affaires étrangères et son rapprochement des autres administrations dans son mode de fonctionnement s'inscrivent également dans un processus de réformes administratives qui se sont poursuivies de Michel Rocard à Alain Juppé (30). C'est donc l'ensemble des représentations et des pratiques de l'action administrative qui sont influencées par l'internationalisation qui, après avoir favorisé les oppositions, tend à renforcer la cohérence de l'action administrative.

(28) Le ministère des Affaires étrangères présente un des aspects de la réforme de la coopération comme la définition de deux pôles ministériels, l'un diplomatique, l'autre financier. *Site Internet du ministère des Affaires étrangères*.

(29) *Les Echos*, 4 février 1998.

(30) Lionel CHATY, *L'Administration face au management. Projet de service et centre de responsabilité dans l'administration française*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 25 et p. 67.