

**L'ETAT ET LA COOPERATION
LA FIN D'UN MONOPOLE
L'action culturelle française au Maghreb**

Collection Logiques Politiques
dirigée par Yves Surel

Dernières parutions

- Emmanuel NEGRIER (dir.), *Patrimoine culturel et décentralisation : une étude en Languedoc-Roussillon*, 2002.
- Laure DELCOUR, *La politique de l'Union européenne en Russie (1990 – 2000)*, 2002.
- Simon HUG et Pascal SCIARINI (dir.), *Changements de valeurs et nouveaux clivages politiques en Suisse*, 2002.
- Laurence EBERHARD HARRIBEY, *l'Europe et la jeunesse*, 2002.
- Elise FERON et Michel HASTINGS (dir.), *L'imaginaire des conflits communautaires*, 2002.
- Catherine PRUDHOMME-LEBLANC, *Un ministère français face à l'Europe*, 2002.
- Hélène REIGNER, *Les DDE et le politique. Quelle co-administration des territoires ?*, 2002.
- Stéphanie MOREL, *Ecole, territoires et identités*, 2002.
- Virginie MARTIN, *Toulon sous le Front National : entretiens non-directifs*, 2002.
- Eric AGRIKOLIANSKY, *La Ligue française des droits de l'homme et du citoyen depuis 1945*, 2002.
- Olivier FAVRY, *L'ami public américain : les nouvelles relations industrie-Etat aux Etats-Unis de 1979-1991*, 2002.
- François CONSTANTIN, *Les biens publics mondiaux*, 2002.
- Jean-Louis MARIE, Philippe DUJARDIN et Richard BALME (sous la direction de), *L'ordinaire*, 2002.
- Diane MASSON, *L'utilisation de la guerre dans la construction des systèmes politiques en Serbie et en Croatie, 1989-1995*, 2002.
- Laurent FROLICH, *Les catholiques intransigeants en France*, 2002
- Emmanuelle MUHLENOVER, *L'environnement en politique étrangère : raisons et illusions*, 2002.
- M. BASLE, J. DUPUIS, S. LE GUYADER, éd, *Evaluation, action publique territoriale et collective, Tome 1*, 2002.
- M. BASLE, J. DUPUIS, S. LE GUYADER, éd, *Evaluation, action publique territoriale et collective, Tome 2*, 2002.
- C. SPANOU, *Citoyens et administration*, 2003.
- Patricia LONCLE, *L'action publique malgré les jeunes*, 2003.

Claire VISIER

**L'ETAT ET LA COOPERATION
LA FIN D'UN MONOPOLE
L'action culturelle française au Maghreb**

L'Harmattan
5-7, rue de l'École-Polytechnique
75005 Paris
FRANCE

L'Harmattan Hongrie
Hargita u. 3
1026 Budapest
HONGRIE

L'Harmattan Italia
Via Bava, 37
10214 Torino
ITALIE

© L'Harmattan, 2003
ISBN : 2-7475-3902-4

Remerciements

Je remercie l'ensemble des personnes et des institutions qui m'ont permis de mener à bien ce travail.

Le personnel des structures autonomes de coopération m'a largement ouvert les portes d'un monde jusque là inconnu pour moi, les acteurs culturels maghrébins ont accepté de me recevoir malgré mes questionnements parfois étranges, enfin les services culturels français au Maghreb ont accueilli sans frémir une « apprentie chercheur non étatique ».

Le ministère de l'Enseignement et de la Recherche et l'IREMAM, ainsi que le troisième cycle de l'IEP d'Aix-en-Provence, m'ont permis de bénéficier d'une allocation, d'un laboratoire d'accueil et d'une structure de recherche facilitant le déroulement de mon travail.

Travail solitaire, une recherche se nourrit de multiples apports extérieurs.

Je voudrais exprimer ma reconnaissance à J.-R. Henry pour son soutien et sa confiance.

Je remercie l'équipe d'enseignants de l'IEP d'Aix pour la lecture de mon travail et leurs critiques stimulantes.

Une mention spéciale à la famille méditerranéo-bretonne, de plus en plus élargie, qui a mis tant de soin à tenter de débusquer les fautes et autres coquilles.

Ces années de pérégrinations scientifiques ont également été celles de précieuses rencontres. A la croisée des chemins des jeunes chercheurs en quête du monde ; la « rue Fernand Dol ». restera une sacrée expérience. Sans oublier les « anciens », Gaëlle parmi tant d'autres, parfois dubitatifs mais toujours présents.

Merci à Jean-François qui a su gérer et surmonter toutes mes angoisses et m'a accompagné dans cette aventure. En attendant les suivantes !

INTRODUCTION

En novembre 2000, Marseille a accueilli la 4^{ème} conférence interministérielle euro-méditerranéenne ainsi qu'un Forum civil, au titre du « Partenariat euro-méditerranéen ». Promu en 1995 par la Commission européenne, celui-ci associe les pays de l'Union européenne à douze pays « tiers-méditerranéens ».

Ces réunions témoignent, à elles seules, des mutations qui affectent la coopération depuis le début des années 1990. L'intérêt porté par l'Europe communautaire à sa périphérie méditerranéenne et la prise en considération « d'acteurs civils » atteste d'une multiplication des niveaux de coopération ; un multilatéralisme semble s'affirmer aux côtés des politiques nationales bilatérales ; enfin, la médiatisation de l'événement contraste avec la confidentialité qui sied généralement aux politiques nationales.

Noyau dur de la politique étrangère, la coopération française fut longtemps considérée comme un des piliers de la souveraineté étatique, exclusivement réservée aux « autorités les plus élevées dans la hiérarchie de chaque Etat »¹. Protégée par le monopole de l'information au service de l'action des pouvoirs centraux, elle se négociait sur un mode confidentiel.

Au cours des années 1980, ce domaine réservé va être confronté de manière croissante à l'émergence d'acteurs qui échappent à tout contrôle hiérarchique et ne sont pas soumis aux logiques étatiques. Ces nouveaux acteurs, comme les associations ou les collectivités locales que nous étudierons plus particulièrement dans cet ouvrage, apparaissent hors du champ protégé de la diplomatie et tentent de déployer une coopération décentralisée, multilatérale voire transnationale ; ils rompent le monopole étatique et remettent en cause la conception classique de la coopération. Par ailleurs, l'Union européenne cherche à instaurer une coopération multilatérale, de région à région, parallèle à la poursuite de ses coopérations bilatérales avec la plupart des pays du pourtour méditerranéen.

¹ Marcel Merle, *Sociologie des relations internationales*, Paris, Dalloz, 1982, p. 325.

La coopération culturelle entre la France et les pays du Maghreb nous semble particulièrement symptomatique de cette évolution. A partir d'une enquête menée entre 1993 et 1998, nous nous attacherons ici à développer une sociologie des acteurs que nous qualifierons « d'autonomes », afin de mieux saisir ce qu'ils sont, comment ils se structurent et finalement l'impact de leurs actions dans le champ de la coopération¹.

a) Un renouveau théorique dans l'approche des relations internationales

Le type de questionnement que l'on vient de définir s'inscrit dans les nouvelles perspectives des relations internationales qui, afin de mieux appréhender les mutations internationales, s'intéressent à d'autres acteurs que l'Etat.

L'Etat a longtemps figuré parmi les concepts clés des théories des relations internationales² qui en avaient fait un acteur central, voire unique. L'approche *réaliste* considère l'Etat comme le seul arbitre des intérêts particuliers et le seul détenteur légitime du monopole de la violence dans les relations internationales. Celles-ci sont perçues comme étant conflictuelles par essence. En effet, à la différence du plan interne, elles échappent au contrat social qui, en transmettant au Prince la souveraine liberté de ses mandants, est l'unique instrument de résorption des désordres de l'anarchie naturelle. Dans une telle optique, seule la puissance³, atout essentiel des Etats, permet d'envisager, dans l'anarchie des rapports internationaux, la création d'un ordre des nations par lequel les Etats les plus puissants parviennent à transformer leur force en droit.

¹ Cet ouvrage est une version remaniée d'une thèse de doctorat. C. Visier, *La coopération culturelle française vers les pays maghrébins : nouveaux acteurs, nouveaux enjeux*, Thèse de doctorat de science politique, sous la direction de J-R. Henry, soutenue le 30 octobre 1998 à Aix-en-Provence.

² Au même titre que les concepts de « conflit », de « puissance » ou encore d'« équilibre », qui renvoient explicitement aux théories de N. Machiavel (paradigme de l'intérêt) et de T. Hobbes (état de nature).

³ On peut définir la puissance comme la capacité à imposer sa volonté à autrui, soit de façon négative, soit de façon positive ; elle est l'équivalent au plan externe du pouvoir au plan interne.

L'analyse ne s'effectue donc qu'au travers de l'examen du politique, c'est-à-dire des actes de l'acteur étatique.

L'approche réaliste a été critiquée dès les années 1960-1970. Différents courants ont attiré l'attention sur l'apparition dans les relations internationales de nouveaux acteurs, non territoriaux, dotés d'une autorité et de moyens d'action ne procédant pas de la légitimité étatique, autrement dit remettant en cause le rôle central de l'Etat. Par ailleurs, la multiplication des échanges économiques au niveau mondial affectait le primat que les réalistes avaient attribué au politique. Plus qu'à une contestation radicale, ses critiques ont entraîné l'évolution du *réalisme*. Le *néo-réalisme*¹ abandonne l'image d'un système international fondé sur la fiction d'acteurs égaux, se livrant une concurrence acharnée mais ne remet pas en cause la prééminence du politique².

Les bouleversements économiques et géopolitiques des années 1980 sont de nouveaux venus ébranler les bases des écoles réalistes et néo-réalistes. En effet, l'internationalisation croissante des activités économiques, financières et commerciales, dans une logique qui n'est plus seulement « de se développer par des activités internationales et des filiales à l'étranger, mais bien de les penser et de les organiser à l'échelle mondiale par rapport à des marchés qui sont eux-mêmes devenus planétaires »³, ainsi que la chute du mur de Berlin, la réunification allemande, l'effondrement de l'Union soviétique et la dissolution de la bipolarité, sont autant d'éléments qui ne pouvaient rester sans incidence sur la recherche scientifique. « L'absence d'un mécanisme de relève de la puissance identifiable, car comparable à des phénomènes antérieurs, ajoutait au trouble d'une communauté confrontée, du jour au lendemain, à la disparition d'éléments les plus stables de sa culture »⁴.

Selon les analyses *transnationales*, les flux transnationaux, caractéristiques du déploiement mondial des activités, s'organisent en

¹ Fondée par K. Waltz, *Theory of International Politics*, New York, , McGraw Hill, 1979.

² L'accent est mis sur la complexité produite par toutes les interactions des États et de leur environnement, marquée à la fois par les relations inter-étatiques et la multiplicité des flux transnationaux. Le système international correspond alors à une structure qui peut offrir une résistance aux unités (les États) le constituant et qui conditionne leur liberté d'action.

³ J-P. Chagnollaud, *Relations internationales contemporaines. Un monde en perte de repères*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 12.

⁴ J-J. Roche, *Théories des relations internationales*, Paris, Montchrétien, 1994, p. 125.

dehors de la logique de la puissance territoriale. B. Badie et M-C. Smouts définissent les actions transnationales « comme toute relation qui, par volonté délibérée ou par destination, se construit dans l'espace mondial au-delà du cadre étatique national et qui se réalise en échappant au moins partiellement au contrôle ou à l'action médiatrice des Etats. En tant que telles, ces relations remettent en cause, volontairement ou non, la souveraineté des Etats et la prétention de ceux-ci à revendiquer un droit exclusif à agir sur la scène internationale »¹.

La disparition du primat du politique et l'ampleur de ces flux leur « donnent une stature et une fonction totalement différentes de celles connues autrefois »². Selon J. Rosenau, le grand changement de la scène internationale tiendrait ainsi à un phénomène de bifurcation où l'on voit « coexister les deux modes de la politique mondiale ». D'une part, le monde inter-étatique (« *state-centric world* »), constitué d'un nombre déterminé d'acteurs connus et reconnus (les Etats) dont l'action est codifiée, continue d'exister malgré l'érosion de la souveraineté. D'autre part, un second monde émerge, multicentré (« *multicentric world* »), composé de l'ensemble des acteurs qui participent aux flux transnationaux. Ces derniers ont une capacité d'action internationale plus ou moins autonome par rapport à l'Etat, dont ils sont pourtant censés relever³.

Quant à l'approche réaliste, elle accepte désormais le phénomène transnational et reconnaît l'affaiblissement de l'approche stato-centrique. Elle continue, toutefois, d'accorder à l'Etat la place d'acteur principal des relations internationales. Elle étudie alors dans quelle mesure l'Etat, concurrencé de toutes parts, parvient à conserver la maîtrise de son environnement⁴. Certains transnationalistes

¹ B. Badie, M-C. Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de la FNSP/Dalloz, 1992, p. 70

² *Ibid.*, p. 73

³ J-N. Rosenau, *Turbulence in World Politics, A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁴ Le trop rapide panorama des différentes approches des relations internationales ne doit pas porter à confusion quant au sens de la rupture consécutive à la chute du mur de Berlin. En effet, ne pouvant appréhender cette réalité nouvelle dans des grilles d'interprétations connues, certaines analyses ont eu tendance à caricaturer à la fois la nouveauté et la complexité du présent ainsi que l'homogénéité et les bienfaits du passé. Certes, dans une moindre proportion, les flux des hommes et des idées, de l'information ou du commerce etc., existaient déjà à l'ère bipolaire, ainsi que l'avaient mis en perspective certaines approches dans les années 1970 (école de l'interdépendance complexe, du mondialisme ou de la dépendance). Le tournant de 1989 ne doit pas être

annoncent, à l'inverse, la fin des Etats au profit d'une prolifération d'acteurs non-étatiques et de flux transnationaux. Entre ces deux extrêmes, de nombreuses approches insistent, depuis J. Rosenau, sur les interrelations permanentes qui existent entre un ordre étatique qui perdure et les flux transnationaux qui échappent au contrôle des Etats. Pour mieux saisir l'interpénétration du monde des Etats et du monde multiculturel, l'ouvrage dirigé par T. Risse-Kappen met l'accent sur la nécessité de prendre en compte à la fois les structures internationales et les structures nationales (« *domestic structure* »)¹. Cette approche remet en cause la frontière entre l'externe et l'interne qui fut longtemps au cœur des approches de relations internationales et permet enfin de penser les évolutions internationales en lien avec les problématiques internes et nationales.

Incontournables dans le cas qui nous intéresse, les analyses transnationales nous sont apparues, toutefois, d'une portée limitée. En effet, elles privilégient l'analyse des effets internationaux de l'action des acteurs transnationaux. En revanche, en postulant la transnationalité des acteurs, elles laissent dans l'ombre les ressorts de leur constitution, de leur logiques d'action et finalement négligent leur impact dans le contexte interne, pourtant essentiel pour mieux appréhender la notion même de « transnational ».

Une sociologie approfondie des acteurs oblige à relativiser largement la notion de « transnational », comprise comme l'existence d'un monde spécifique, déterritorialisé, facteur d'érosion de la souveraineté. Dans le domaine étudié, il existe bien deux mondes d'un point de vue des acteurs, de leur statut, voire même de leur hiérarchie, toutefois, ceux-ci apparaissent plus difficilement repérables lorsqu'on s'intéresse aux actions. Bien qu'autonomes, les acteurs étudiés agissent avant tout comme des acteurs nationaux, pétris d'une histoire particulière des relations franco-maghrébines et de la coopération.

b) La contribution des politiques publiques

Du fait de leur spécificité, les politiques étrangères ont toujours occupé une place à part dans l'analyse des politiques publiques. Pourtant, avec l'émergence et la multiplication d'acteurs menant une action autonome, il nous semble intéressant de compléter les théories

¹ T. Risse-Kappen (ed.), *Bringing transnational Relations Back In, Non state actors, domestic structures et international institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

des relations internationales en utilisant les outils de l'analyse des politiques publiques.

Prenant largement en compte l'historique de la politique de coopération, ces outils permettent de mieux penser l'évolution de la coopération et sa recomposition actuelle. Ils sont également précieux pour réfléchir plus finement aux rapports d'autorité qui se nouent entre les acteurs autonomes et l'Etat, et saisir comment, aux travers de leurs interactions, se recompose la coopération culturelle et se réarticule leur positionnement.

« Toute analyse de la problématisation des politiques publiques passe par celle des acteurs en présence et, plus particulièrement, par celle de leurs rapports et des rôles que jouent les uns ou les autres. Une telle analyse implique également une étude précise des lieux et des moments de débat, des conditions dans lesquelles [ce débat] s'instaure et se développe. En d'autres termes, l'analyse de la problématisation des politiques publiques consiste à suivre de près les péripéties de l'histoire de ce travail collectif de traitement des problèmes et d'abord de leur définition ; à en repérer l'inventivité à l'œuvre par exemple dans l'activité de jurisprudence (pas seulement au sens juridique) ; à analyser les éventuels changements dans la composition des forces ; à découvrir les moments de rupture dans cette histoire cumulative, lorsqu'une forme de problématisation fait place à une autre, tout en sachant qu'une telle histoire peut aussi connaître de longues périodes de latence »¹.

La combinaison des approches de relations internationales et des politiques publiques nous amènera à engager une réflexion sur les phénomènes de *gouvernance*. Dans la mesure où il permet d'étudier le mode de relations entre acteurs privés et publics, étatiques et non étatiques, ce type d'analyse nous semble particulièrement convenir à notre domaine, qui se situe au carrefour des politiques publiques et des relations internationales : « Réfléchir aux affaires du monde dans les perspectives offertes par l'analyse des politiques publiques n'est donc pas une hérésie intellectuelle et, sur bien des points, la problématique de la gouvernance s'avère pertinente pour l'analyse du système international »². Au-delà des multiples définitions auxquelles donne lieu aujourd'hui la notion, J-P. Gaudin met en lumière trois critères de

¹ P. Fritsch, B. Ravon, « Du problème en tant qu'il est à résoudre au problème en tant qu'il est à débattre », in CRESAL, *Les raisons de l'action publique, entre expertise et débat*, Paris, L'Harmattan, 1992.

² M-C. Smouts, « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale des sciences sociales*, 155, mars 1998, p. 89.

la gouvernance : « La coopération entre acteurs étatiques ou non, et plus largement, publics et privés ; le déploiement de relations en interactions continues et de boucles décisionnelles multipolaires ; l'adoption de règles du jeu négociées et collectivement élaborées, hors des rapports marqués de dépendance ou de hiérarchie »¹.

c) L'émergence d'une nouvelle catégorie d'acteurs : les acteurs autonomes

« Avec [la] nouvelle définition de l'acteur international [...], s'est ouverte une boîte de Pandore dont s'est échappée une troupe hétéroclite »². Il n'était donc pas question pour nous d'étudier l'ensemble des acteurs qui agissent dans le domaine qui nous intéresse. Une série de critères nous a permis de circonscrire un terrain d'enquête et de construire un corpus à partir de la sélection de 21 acteurs.

En premier lieu, nous avons pris le parti de nous intéresser uniquement aux **acteurs collectifs, institutionnellement reconnus**, qui ont une existence juridique et/ou une organisation permanente, et dont l'action, répondant à des objectifs établis, vise explicitement l'intervention dans le champ de la coopération culturelle. Outre le fait qu'il met de côté un grand nombre d'acteurs, tels que les flux migratoires par exemple, un tel choix facilite le repérage des acteurs retenus.

Par **acteurs autonomes**, nous entendons les acteurs dont l'action échappe, au moins partiellement, au contrôle de l'administration centrale étatique. Dans un domaine où les subventions sont primordiales à toute action, nous qualifierons un acteur d'« autonome » dès l'instant qu'il tire ses ressources de différentes origines (le ministère des Affaires étrangères compris) ou dispose d'une autonomie de gestion de ses fonds (pas de contrôle hiérarchique de l'administration centrale). Il est important de spécifier que l'autonomie ne renvoie pas à la distinction public/privé. Ainsi, des

¹ J-P. Gaudin, « La gouvernance moderne, hier et aujourd'hui : quelques éclairages à partir des politiques publiques françaises », *Revue internationale des sciences sociales*, 155, mars 1998, p. 52.

² B. Badie, C-M. Smouts, *Le retournement du monde*, *op. cit.*, p. 170.

collectivités territoriales sont comprises dans notre corpus¹, aux côtés d'associations et de fondations.

Nous avons retenu les structures menant une **action de coopération** avec le Maroc, l'Algérie et/ou la Tunisie. Le terme de « coopération » n'est pas toujours accepté par les acteurs autonomes, car il est historiquement marqué et renvoie à l'action de l'Etat. Nous l'avons toutefois conservé, parce qu'il a le mérite de la clarté (tant auprès des acteurs que des chercheurs), et parce que son sens littéral, « agir avec », correspond finalement assez bien aux actions menées par les acteurs étudiés. La coopération englobe toutes les actions entreprises dans le cadre d'un rapport entre des organisations établies ou représentées sur le territoire français (que l'on nommera acteurs français) et différents acteurs du Maghreb. Mettant en relation l'interne et l'externe, ce rapport sous-entend une relation internationale. Mais loin de nous limiter à une définition objective de la coopération, il nous semble nécessaire d'y associer une dimension subjective. Nous avons, en effet, choisi d'étudier les seuls acteurs autonomes revendiquant une action de coopération, c'est-à-dire ayant conscience d'agir dans le domaine de la coopération culturelle, jusqu'alors occupé, voire monopolisé par l'acteur étatique.

Nous avons circonscrit la coopération au seul **domaine culturel**. Mais une telle délimitation est peu aisée qu'aujourd'hui tant est large ce qui est ressenti et analysé en termes culturels. Nous avons restreint le domaine à ce qui, au niveau étatique, relève de la coopération culturelle : l'enseignement et la formation, la recherche scientifique, la diffusion, la production et les échanges artistiques ou audiovisuels, les échanges de jeunes et de groupes. Toutefois, considérant qu'il était mal venu de nous en tenir à une définition objective, nous avons également considéré comme acteur culturel toute organisation qui revendique explicitement entreprendre une action culturelle de coopération. C'est donc à partir de la définition que ces organisations donnent de leur action culturelle que nous avons étudié leurs rapports avec l'acteur étatique.

Le choix des **trois pays du Maghreb** (compris comme raccourci linguistique désignant la simple réalité géographique des trois pays constitutifs de l'ancienne « Afrique du Nord »²) comme destination de l'action de coopération tient au poids et à la spécificité de la coopération culturelle menée par l'acteur étatique dans ces trois

¹ Outre la personnalité morale, la décentralisation implique l'existence de domaines de compétences propres (on reviendra sur le problème de la compétence des collectivités territoriales en matière internationale) gérées localement et l'autonomie financière.

² On parlera de l'UMA lorsqu'on voudra faire référence à l'entité politique maghrébine.

pays après leur indépendance. Nous verrons également que ces trois pays représentent un espace géographique homogène pour les acteurs autonomes. Cette délimitation géographique nous permettra de mettre à jour la marge de manœuvre des acteurs autonomes vis-à-vis de l'Etat français dominant jusqu'alors, et d'analyser comment ces acteurs gèrent une relation souvent problématique entre la France et chacun de ces pays.

Les acteurs étudiés sont uniquement des **acteurs français ou ayant une implantation en France**. Il nous est rapidement apparu évident que l'étude des acteurs autonomes et de leur rapport à l'acteur étatique ne renvoyait pas aux mêmes problématiques d'un côté et de l'autre de la Méditerranée, dans les démocraties occidentales ou les régimes autoritaires. Nous avons donc préféré limiter notre terrain à la France. Le critère de délimitation territoriale (les acteurs présents sur le sol français) peut prêter à discussion lorsqu'il s'agit d'étudier des acteurs autonomes dont l'action n'est pas, à l'inverse de l'action étatique, *a priori* fondée sur le principe fondamental du territoire. Pourtant, ce choix n'est pas arbitraire au regard de notre questionnement, qui ne porte pas uniquement sur les acteurs autonomes mais plus largement sur les rapports entre les acteurs autonomes et l'Etat français. L'appartenance territoriale apparaît alors comme cadre commun. Ne pas prendre en compte la variable territoriale reviendrait à nier le contexte prégnant qui lie l'acteur étatique aux acteurs autonomes, celui d'un historique spécifique de la coopération culturelle entre la France et les pays du Maghreb. Nous n'avons pas pour autant négligé les relations qui s'établissent entre les acteurs autonomes de notre corpus et leurs partenaires, indépendamment de leur localisation géographique et des frontières¹. Une telle délimitation n'entendait pas pour autant anticiper les conclusions de notre recherche.

Pour des raisons de faisabilité, nous avons choisi de restreindre notre étude de terrain aux acteurs présents dans **deux régions méditerranéennes de la France, le Languedoc-Roussillon et**

¹ Au-delà de l'orientation de notre problématique, étudier des acteurs autonomes à partir non pas de leur localisation territoriale, mais des réseaux formés par les relations entretenues entre différents acteurs autonomes pourrait s'avérer ardu : en effet, les contours de ces réseaux peuvent être difficilement repérables (le flou étant d'ailleurs une caractéristique du réseau) et leur appréhension se révéler de ce fait malaisée. De plus, engager une analyse à partir des réseaux d'acteurs, reviendrait à poser comme postulat ce que nous entendons interroger : l'existence de réseaux transnationaux structurés et structurant l'action des acteurs autonomes.

Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA). La limitation à la façade méditerranéenne de la France permet de prendre en compte la dimension locale qui ne doit pas être négligée dans le processus de mondialisation. En outre, elle apparaît d'autant plus intéressante que ces deux régions ont une importante population immigrée ou rapatriée des pays du Maghreb et développent, tant au niveau associatif que politique, une forte rhétorique et de nombreuses activités en rapport avec les pays maghrébins¹.

Nous avons retenu 5 collectivités territoriales et 16 structures non gouvernementales, associatives ou assimilées, dont la présentation plus complète est reprise en annexe. Il s'agit de deux villes, **Aix-en-Provence** et **Marseille**, de deux Conseils Généraux, ceux de **l'Hérault** et des **Bouches-du-Rhône**, et d'un Conseil Régional, celui de **Provence-Alpes-Côtes-d'Azur (PACA)**. Sept structures non gouvernementales peuvent être définies comme des structures « professionnelles », spécialisées dans un domaine artistique spécifique et ayant une vocation d'abord professionnelle. Il s'agit du **Centre Méditerranéen de Communication Audiovisuelle**, de **l'Institut International du Théâtre Méditerranéen**, de **l'Université Méditerranéenne d'Été**, de **l'Università del Mediterraneo**, du **Réseau des librairies de la Méditerranée**, de **l'Orchestre des Jeunes de la Méditerranée**, et du **Festival International du Cinéma Méditerranéen**. Les neuf structures restantes ont une vocation moins professionnelle et plus généraliste, elles sont tournées vers un public diversifié. Il s'agit de l'association **Echanges Culturels en Méditerranée (Ecume)**, du **Festival Transméditerranée**, de la **Maison de l'étranger**, de l'association **France-Algérie**, de l'association **Méditerrama**, de la **Mission pour le Développement des Echanges en Méditerranée**, de l'association **Peuple et culture**, de la **Fondation Sud**, et des **Rencontres d'Averroès**.

L'analyse des acteurs autonomes est au cœur de la recherche, il a cependant été nécessaire d'étudier la politique de coopération de

¹ La prise en compte dans notre corpus d'un nombre important d'acteurs culturels autonomes et leur diversité confère à notre étude un caractère représentatif des acteurs culturels autonomes présents dans les deux régions étudiées, voire sur l'ensemble du territoire français. Même si elles sont moins nombreuses que sur la façade méditerranéenne, on retrouve le même type de structures ailleurs sur le territoire français. Ainsi, la variable régionale semble accentuer plus que modifier les divers éléments mis en perspective et les interprétations qui en découlent.

l'Etat français. Le bilan historique de l'action étatique précise le contexte dans lequel émergent les acteurs autonomes et par rapport auquel ils doivent se situer, tandis que l'approche plus contemporaine permet la mise en perspective des logiques à l'œuvre dans les actions portées à la fois par les acteurs autonomes et l'acteur étatique. Nous avons pour cela enquêté auprès des services culturels français en Tunisie et au Maroc¹, ainsi qu'auprès du département ministériel pour la coopération décentralisée et non gouvernementale.

Ce livre se compose de quatre chapitres. Le premier s'attache, à partir de l'étude des grandes lignes d'évolution historique de la coopération étatique, à mettre en perspective le contexte de l'émergence des acteurs autonomes. Le second, centré sur l'étude sociologique de ces acteurs autonomes, tente de mettre en lumière comment et avec quels moyens ils appréhendent le domaine de la coopération culturelle. Le troisième explore les relations qu'entretiennent les acteurs autonomes et l'acteur étatique et vise à questionner les thèses du courant transnational. Enfin, le dernier chapitre tente, à partir d'une perspective de politique publique, de cerner comment se recompose et s'élabore la coopération culturelle à partir de l'action de multiples acteurs².

¹ Nous avons auparavant effectué en 1992 une enquête au sein des services culturels français en Algérie. Cf. C. Visier, *La politique culturelle de la France en Algérie*, mémoire de DEA, sous la direction de J-R. Henry, IEP Aix-en-Provence, 1992.

² Le milieu des acteurs autonomes étant particulièrement instable et évoluant très rapidement, nous n'avons pas été en mesure de réactualiser complètement l'étude, mais avons tenté, autant faire se peut, de préciser les évolutions les plus manifestes.

Chapitre 1

LA COOPERATION CULTURELLE EN MUTATION

I- L'invention de la coopération

La coopération qui se met en place au lendemain des indépendances est une politique sans précédent, et en ce sens innovante. Rendue possible par l'évolution des rapports internationaux, elle est avant tout le fruit d'une conjoncture particulière et le produit de la mutation des rapports entre la France et ses anciennes colonies. Les relations qui se développent peu à peu demeurent toutefois fortement marquées par le bilatéralisme et accaparées par les plus hautes instances politiques de chaque pays.

1) De l'interdépendance à la coopération

La Déclaration de la Celle Saint Cloud, signée le 6 novembre 1955 entre la France et le Maroc¹, a fait apparaître, pour la première fois dans le lexique français de la décolonisation, la notion « d'indépendance ». L'absence de référence au texte du traité de Fès, qui scellait le protectorat, renforçait la notion, toutefois assortie du terme « interdépendance » : « l'indépendance dans l'interdépendance ». L'expression fut placée au cœur des négociations pour la décolonisation mais son contenu évolua sensiblement avant de disparaître progressivement pour laisser place à la notion nouvelle de coopération.

¹ Les sept conventions de juin 1955 entre la France et la Tunisie n'octroyaient que l'autonomie interne.

a) « L'indépendance dans l'interdépendance »

La formule de « l'indépendance dans l'interdépendance » avait été lancée par le Président du Conseil E. Faure devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée Nationale, elle avait ensuite été reprise par A. Pinay. Elle s'est imposée dans les différentes Déclarations et accords concernant le Maroc et la Tunisie sans être jamais réellement explicitée, sans doute parce que son flou garantissait sa pérennité et permettait une adaptation aux soubresauts de la situation politique. « L'expression ne recouvre aucune réalité précise, chacune des deux parties a cherché à y mettre ce qu'elle souhaitait »¹.

Dans un premier temps, le gouvernement français concevait l'interdépendance comme un partage des compétences, en particulier dans les domaines de la Défense nationale et des Affaires étrangères. On se rapprochait alors d'une conception restrictive du protectorat, comme le prévoyaient les accords du 3 juin 1955 pour la Tunisie. Une telle acception fit long feu car le gouvernement marocain, qui avait consenti à la formule en tant que contrepartie demandée par la France, n'entendait pas pour autant s'y laisser enfermer : « Usant de la technique préalable, il précisait que pour négocier l'interdépendance, il fallait d'abord être pleinement souverain »². Les accords du 2 mars 1956 confirmaient l'indépendance sans la conditionner à l'interdépendance qui restait à négocier. Ensuite, « c'est dans un sens plus juridique et plus précis que s'est rapidement orienté le concept d'interdépendance, à savoir celui de conventions à négocier en vue d'organiser une collaboration franco-marocaine dans les domaines essentiels où les deux pays ont des intérêts et des besoins réciproques »³ : « L'interdépendance doit être comprise comme une coopération permanente et organisée dans tous les domaines où les intérêts du Maroc et de la Tunisie, d'une part, de la France, d'autre part, sont solidaires »⁴. Le cas de la Tunisie reflète parfaitement l'évolution de la conception puisque à l'autonomie interne succédait,

¹ M. Flory, « Le maintien des contacts entre la France d'une part, le Maroc et la Tunisie d'autre part », in J.-B. Duroselle, J. Meyriat (dir.), *Les nouveaux Etats dans les relations internationales*, Paris, CERI, Armand Colin, 1962, p. 289

² *Ibidem*.

³ A. de Laubadère, « Le statut international du Maroc depuis 1955 », *Annuaire Français de Droit International*, 1956, p. 145

⁴ Réponse de M. Savary, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, chargé des affaires marocaines et tunisiennes, à la question orale de M. Lipkowski (*J.O., Débat A.N.*, 5 mai, p. 1753).

le 20 mars 1956, un protocole d'accords reconnaissant l'indépendance¹.

Une fois l'indépendance acquise, la négociation des régimes préservant ou privilégiant les intérêts de l'ancienne métropole était conditionnée à la bonne volonté des partenaires nouvellement souverains². Une fois de plus, la notion d'interdépendance s'en est trouvée modifiée : « L'interdépendance doit s'exercer sur un pied d'égalité. Il ne faut donc demander à nos partenaires aucune concession que nous ne soyons nous-mêmes prêts à accorder en réciprocité. Et qui serait prêt, ici, à subordonner la politique étrangère de la France à un éventuel veto marocain ? »³. L'interdépendance est alors réduite à l'idée de réciprocité et n'implique plus la participation de la France à certaines compétences du Maroc ou de la Tunisie. Elle renvoie à une simple coopération égalitaire, une simple alliance. En 1962, les Déclarations d'Evian ne font plus aucune référence à l'interdépendance mais simplement à la coopération, présentée toutefois comme contrepartie à l'indépendance, c'est-à-dire négociée avant et non après l'indépendance⁴.

b) La coopération

Une telle conception des relations entre la France et ses anciennes colonies a été rendue possible par l'élargissement, après 1945, d'un mode spécifique de relations internationales apparu à la fin du XIX^e siècle. « Traditionnellement les relations internationales prennent deux formes : les Etats entretiennent des relations politiques et ils s'efforcent d'échanger leurs produits. C'est seulement à la fin du XIX^e siècle, dans quelques domaines précis, que les Etats ajoutèrent un nouveau type de relation en décidant de s'entendre pour réaliser en commun certaines opérations qu'ils ne pouvaient conduire seuls ; ainsi

¹ L'évolution de l'expression est particulièrement bien retracée dans l'*Annuaire Français de Droit International*, 1956.

² Cf. M. Merle, « Les liens institutionnels du nouvel Etat avec l'ancienne métropole », in J-B. Duroselle, J. Meyriat (dir.), *Les nouveaux Etats dans les relations internationales*, *op.cit.*

³ Prise de parole du secrétaire d'Etat français chargé des affaires marocaines et tunisiennes, devant l'Assemblée Nationale lors du débat de politique étrangère du 1er juin 1956, *J.O.*, Débats A.N., 2 juin 1956, p. 2216.

⁴ Sur les négociations franco-algériennes, voir J-R. Henry, *Mutations du droit international du développement : La France et l'Afrique*, Agel Lyon, Thèse présentée à l'université de Nice de droit et sciences économiques, 1977.

sont nées les premières unions techniques »¹. Après la seconde guerre mondiale, une ère sans précédent d'innovations technologiques ainsi que la nécessaire reconstruction de l'Europe ont contraint tous les Etats, même les plus puissants, à se concerter. L'assistance technique en tant que véritable objectif de la politique extérieure est devenue une dimension nouvelle de la vie internationale ; le plan Marshall en est un exemple . « Il en est résulté des programmes communs, des échanges de capitaux, de services, de connaissances ou de personnels qui constituent ce qu'on a pris l'habitude d'appeler la coopération scientifique et technique. Cette forme de relations inter-étatiques s'organise entre partenaires de niveau technologique à peu près comparable, même si le potentiel économique est très différent. On peut donc parler d'échange sur un pied d'égalité »². En 1949, « les Nations Unies s'attachent à préciser et à diffuser la notion d'assistance technique en lançant le Programme élargi d'assistance technique »³. Il s'agissait alors d'aider les pays insuffisamment développés à « tirer parti des techniques modernes » en leur permettant de se procurer le personnel, le matériel et les fournitures techniques nécessaires au développement économique »⁴. L'aide au développement a été progressivement reconnue comme un mode normal de relations entre pays souverains.

Pour la France et les autres puissances coloniales comme la Grande-Bretagne ou la Belgique, la problématique de l'aide au développement a longtemps été complètement liée et dominée par des préoccupations coloniales. Mais, alors que naissaient les premières volontés d'émancipation, l'assistance bilatérale a été érigée en France en véritable objectif national, concrétisé par l'adoption d'une loi, la création d'un fonds d'investissement économique et social et l'élaboration de plans de modernisation et d'équipement pour l'ensemble de l'Union française. « Aux motivations initiales, où se mêlaient préoccupations éthiques, politiques et financières vint s'ajouter le souci d'établir des liens entre la métropole et l'Empire propres à soutenir la politique d'intégration poursuivie dans les territoires d'outre-mer »⁵.

¹ M. Flory, « Souveraineté des Etats et coopération pour le développement », extrait du *Recueil des Cours*, Volume I, Académie de droit international, A-W. Sijthoff, Leyde, 1974, p. 268.

² *Ibidem*.

³ Résolution 200 de l'Assemblée générale des Nations Unies, 4 décembre 1949.

⁴ Cf. J. Adda, M-C. Smouts, *La France face au Sud, le miroir brisé*, Karthala, Paris, 1989, p. 28.

⁵ *Ibidem* p. 29.

C'est dans ce cadre que la France a été amenée à définir au moment des indépendances les notions d'assistance, d'aide et de coopération. Concrètement, l'interdépendance s'est transformée au lendemain des indépendances en assistance technique et financière. En effet, les domaines que la France voulait garder sous contrôle au nom de « l'interdépendance » ont rapidement été exclus du champ de la coopération. Ainsi, les accords diplomatiques franco-marocain et franco-tunisien des 20 mai et 15 juin 1956, qui confiaient à l'ex- Etat colonial la représentation du Maroc et de la Tunisie auprès des Etats étrangers, n'ont pas été observés. La convention d'établissement n'a pas été négociée au Maroc, tandis qu'en Tunisie la décision des autorités tunisiennes du 12 mai 1964 de nationaliser toutes les terres appartenant à des étrangers a mis à mal l'accord franco-tunisien du 2 mars 1963 (qui prévoyait pour les Français la jouissance de leurs terres pendant une période de 5 ans). Les accords militaires, négociés tardivement (12 septembre 1960 pour le Maroc et 17 juin 1958 par un simple échange de lettres pour la Tunisie), ont fixé le retrait complet des troupes françaises du Maroc et le retrait partiel de Tunisie (la base de Bizerte restant aux Français). En Algérie, le départ précipité de l'importante communauté française a rendu insignifiante une part substantielle des accords d'indépendance. De plus, les Algériens « ont manifesté une impatience révélatrice à abandonner l'épuration d'Evian et parfaire leur indépendance politique grâce à l'élimination progressive des contraintes économiques »¹.

Les Conventions signées, principalement techniques, étaient largement favorables aux pays nouvellement décolonisés, principaux bénéficiaires de l'assistance. Malgré la remise en cause d'un certain nombre d'avantages, la coopération s'avérait cependant aussi la meilleure garantie de la préservation des intérêts français.

Le terme de coopération fut préféré à ceux d'assistance technique ou d'aide, qui renvoyaient trop à un rapport d'inégalité : « L'un donne et l'autre reçoit. Le premier sait (ou sait faire) quelque chose que l'autre ne sait pas (ou sait moins bien) et l'objectif est dans ce cas d'élever le second au niveau du premier »². Alors que l'assistance apparaissait incompatible avec la notion de souveraineté de l'Etat, la notion de coopération se référait à un autre contexte, celui de relations inter-étatiques entre partenaires dont le niveau de développement est comparable. A la suite de la décolonisation, la notion de coopération, qui a pour corollaire l'idée de coexistence

¹ N. Grimaud, *La politique extérieure de l'Algérie*, Paris, Karthala, 1984, p. 55.

² M. Domergue, *Théorie et pratique de l'assistance technique*, Paris, éditions Ouvrières, 1973, p. 27.

pacifique, a donc été largement reprise dans une acception spécifique : « coopération pour le développement ». « L'indépendance modifie le statut politique d'un territoire, mais ne change pas sa situation économique ; le nouvel Etat est alors amené à passer immédiatement des accords avec des Etats plus riches que lui, capables de l'aider, notamment l'ancienne métropole »¹.

2) Une coopération bilatérale et fortement étatique

Impulsée au moment des décolonisations comme contrepartie à l'indépendance, la politique de coopération fut le résultat d'une série de négociations entre l'ancienne métropole et ses ex-colonies en vue de perpétuer certains de leurs rapports. Elle a donc été marquée dès sa naissance par le sceau des relations entre les plus hautes sphères des Etats français et maghrébins. Formulée par un Etat souverain, son contenu affectait des acteurs ou un domaine ressortissant d'un autre Etat souverain, elle impliquait de ce fait un minimum de négociation entre les deux Etats². Instituée aux côtés de la diplomatie et de la défense comme un des noyaux durs de la politique étrangère de la France, elle est restée longtemps l'apanage des plus hautes instances politiques de chacun des pays concernés.

Jusqu'à une époque relativement récente, la réalité de la coopération correspondait parfaitement bien à l'analyse classique des relations internationales. Selon ce schéma, la politique étrangère constitue l'un des piliers de l'Etat³ : c'est un domaine à part, exclusivement réservé aux autorités les plus élevées dans la hiérarchie de chaque Etat. Longtemps, les théoriciens des relations internationales ont défini les « affaires étrangères » comme un secteur séparé, sans lien avec la sphère « affaires intérieures ». Dans cette optique, il n'y a pas de rapport entre les relations entre Etats d'une part et l'activité interne de chaque Etat de l'autre, et l'ordre interne n'a aucune raison ni aucun moyen d'influencer les relations

¹ M. Flory, « Souveraineté des Etats et coopération pour le développement », *op. cit.*, p. 269.

² La politique de coopération se différencie en cela des autres politiques publiques qui affectent un secteur interne d'un Etat.

³ La politique étrangère a de tout temps eu pour principal objectif d'assurer la sécurité de l'Etat, par l'intégrité du territoire et l'indépendance de l'action des dirigeants. Cf. M. Merle, « La politique étrangère », in M. Grawitz et J. Leca, *Traité de Science politique*, Tome IV, Paris, PUF, 1985.

internationales. La politique étrangère est cantonnée aux rapports entre autorités étatiques. Les courants réalistes puis néoréalistes insistent sur le caractère stato-centré des relations internationales ; leur analyse se focalise sur le politique et l'Etat, acteur principal si ce n'est unique du système international¹. Au lendemain des indépendances et pendant les deux décennies suivantes, les relations entre la France et les jeunes pays maghrébins ont été régies suivant ce schéma. Elles étaient strictement bilatérales et contrôlées à la fois par l'ancien Etat colonisateur et les Etats naissants. Le domaine de la coopération culturelle, qui nous intéresse plus spécifiquement, était particulièrement propice à une nette distinction entre affaires intérieures et affaires extérieures car les problématiques de la coopération culturelle étaient très éloignées de celles du secteur culturel en France.

Considérons rapidement le processus d'élaboration de la politique publique de coopération. On peut repérer, en France, quatre cercles fondamentaux susceptibles d'intervenir dans le système de décision. Le premier cercle est celui par lequel transitent toutes les décisions sans exception ; il est composé du Président de la République, de son cabinet, du Premier ministre et de son cabinet, du ministère des Finances. Le second cercle comprend l'ensemble des administrations sectorielles (ou du moins leur état-major) qui interviennent lorsque leur secteur est concerné. Le troisième cercle est celui des partenaires extérieurs de l'Etat : syndicats, organisations professionnelles ou patronales, associations, entreprises publiques et privées. Enfin, le quatrième cercle occupe une place un peu à part. Il s'agit de l'ensemble des organes politiques (comme le Parlement), juridictionnels (le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour des Comptes) qui peuvent intervenir dans la décision. Il existe en France une forte hiérarchisation du système de décision entre le noyau dur composé des acteurs qui interviennent dans toutes les décisions et les autres cercles. Toutefois, la configuration formée par ces quatre cercles fondamentaux de la décision varie d'un secteur à l'autre, et d'une politique publique à l'autre.

Au moment de la mise en place de la coopération culturelle, le troisième cercle du système de décision des politiques publiques, qui

¹ Pour le courant réaliste, se reporter à C. von Clausewitz, *De la guerre*, Paris, UGE, 1965, et H-J. Morgenthau, *Politics among nations, the struggle for power and peace*, New York, Alfred Knof, 1985. Si R. Aron, (*Paix et guerre entre les nations*), Paris, Calman Levy, 1968, remet en cause les thèses clausewitziennes sur la primauté du politique, il en reste à une approche stato-centrée. Pour le courant néoréaliste, se reporter à K. Waltz, *Theory of international politics*, Reading, Addison Wesley, 1979.

regroupe les acteurs extérieurs à l'Etat, n'est pas structuré. Les acteurs impliqués dans ce sous-secteur de la coopération, principalement les coopérateurs, étaient envoyés par l'Etat français à titre individuel. N'appartenant pas à des structures professionnelles françaises spécialisées dans ce type de mission à l'étranger (ONG ou autres), ils étaient donc totalement dépendants de l'acteur étatique et agissaient en tant qu'agent de celui-ci et de l'Etat d'accueil. Enfin, au moment des indépendances, il n'existait pratiquement pas d'acteurs non étatiques français menant une action culturelle dans les pays du Maghreb¹.

Apanage de l'acteur étatique, l'élaboration de la politique de coopération est fortement contrôlée, en France, par le premier cercle de décisions². Juridiquement, la Constitution de 1958 accorde au Président de la République des prérogatives (chef de l'armée, président des conseils et comités de la défense nationale) qui sont plus limitées que celles de 1875 et même de 1946. Le Président de la République négocie et ratifie les traités en forme solennelle avec le contresigne des ministres, tandis que le gouvernement, qui « détermine et conduit la politique de la nation » (art.20), négocie les simples accords internationaux et n'est tenu que d'informer le Président³. Toutefois, la pratique s'est rapidement avérée toute autre que les dispositions conçues par les Constituants. En effet, le Général de Gaulle a ébauché une conception de l'exercice de ses pouvoirs en matière étrangère qui dépassait les prérogatives que lui conférait la Constitution. Dès l'automne 1959, rompant avec la tradition parlementaire qui prévalait jusque-là, il représentait lui-même la France au sommet occidental de Rambouillet. Les initiatives de la politique étrangère française les plus déterminantes entre 1958 et 1969 sont l'œuvre personnelle du Général de Gaulle. Le qualificatif de « domaine réservé », employé par J. Chaban-Delmas pour décrire la place des affaires étrangères dans le fonctionnement du régime, sera longtemps retenu. Loin de revenir sur ces prérogatives élargies, les

¹ Quelques associations sont apparues au moment de la décolonisation telles que *France Algérie* (sur laquelle nous reviendrons longuement), créée en 1963 par E. Michelet. Mais celle-ci demeurait avant tout une structure d'accompagnement de la coopération étatique, très institutionnelle.

² Il faut d'ailleurs noter qu'à partir de l'indépendance et jusqu'au décret du 20 juin 1966, les affaires algériennes relèveront du 1er ministre, le ministère des Affaires étrangères n'ayant compétence que pour contresigner les décrets de nomination des personnels diplomatiques et consulaires. On perçoit alors la volonté de la France de rester très présente dans ses anciennes colonies en centralisant les relations avec l'Algérie.

³ Cette disposition est réduite par le Conseil d'Etat en 1965 qui exige qu'un accord soit publié par décret présidentiel pour devenir exécutoire. Cf. B. Chantebout, « Le consensus et la dyarchie », *Trimestre du Monde*, 2, 1988.

présidences suivantes ont affirmé la personnalisation du pouvoir en matière de politique étrangère. « L'abandon des compétences gouvernementales en la matière consenti par M. Debré par déférence pour l'homme du 18 juin, devait ensuite être exigé de ses successeurs »¹.

Cette conception du pouvoir présidentiel élargi en matière d'affaires extérieures confère au ministre des Affaires étrangères une position particulière et rend les rapports entre l'Elysée et le ministère ambigus. Le ministre n'est pas l'unique collaborateur du Président, car l'entourage direct de ce dernier joue un rôle au moins aussi important que lui. Le choix du ministre ne porte pas toujours sur un homme politique, certains sont tout simplement des fidèles de l'entourage du Président, ce qui réduit d'autant leur autonomie². Enfin, le chef de l'Etat, qui cherche à marquer la politique étrangère de son sceau, peut tenter de limiter l'influence d'un ministre des Affaires étrangères représentant une administration gardienne des traditions³.

Alors que les prérogatives du ministre sont limitées en matière d'initiative diplomatique, le ministère des Affaires étrangères n'a pas non plus le monopole de la mise en œuvre de celle-ci. Instigateur de la politique extérieure, le Président de la République tend souvent à en devenir l'exécutant, tandis que les enjeux extérieurs intéressent de plus en plus d'autres ministères⁴. Largement impliquées dans l'élaboration de la politique étrangère, les plus hautes sphères de l'Etat ont tendance à multiplier les rapports directs et personnels, court-circuitant ainsi l'administration. La commodité des liaisons téléphoniques et la rapidité des moyens de transport sont autant de facteurs augmentant le nombre de problèmes traités « au sommet ». Cette intensification des rapports entre les sommets des Etats ne s'accompagne pas pour autant

¹*Ibid.*, p. 43. La pratique de la première cohabitation entre 1986 et 1988 a finalement entériné une telle disposition.

² Des 13 ministres qui se sont succédés de 1958 à 1997, seuls M. Debré (1968-69), M. Schumann (1969-72), R. Dumas (1984-86 et 1988-93), A. Juppé (1993-95) et H. de Charette (1995-97) sont d'anciens parlementaires ; les autres appartenaient au corps diplomatique, venaient de la haute fonction publique ou directement de l'Elysée (M. Jobert et J-F. Poncet ont occupé le poste de secrétaire général de l'Elysée).

³ « Par le décret du 11 novembre 1976, V. Giscard d'Estaing réduit d'ailleurs sensiblement le rôle du Secrétaire général du ministère, expression traditionnelle de la doctrine des services au profit de celui du Ministre, dépositaire de la pensée présidentielle ». B. Chantebout, « Le consensus et la dyarchie », *op.cit.*, p. 44.

⁴ Aux côtés du ministère de l'Economie, des Finances et du Budget, d'autres ministères techniques tels que l'Education nationale (dont dépendent tous les coopérants enseignants), la Culture, l'Agriculture, les Transports, la Défense, exercent directement des responsabilités internationales avec le déplacement des ministres à l'étranger, la rencontre de leurs homologues et la conclusion d'accords. De plus, un ministère du Commerce extérieur voit le jour en 1974.

d'une systématisation de l'information vers le ministre et son ministère¹. Le ministère des Affaires étrangères garde toutefois un fort monopole de l'information sur le terrain, par l'intermédiaire de ses services en place partout dans le monde.

Relation internationale nouvelle, la coopération n'émerge pourtant pas *ex-nihilo* et ne peut être comprise qu'en rapport avec la relation coloniale à laquelle elle succède.

¹ Alors que C. de Gaulle informait le ministre très régulièrement (les rencontres en tête-à-tête étaient au moins aussi fréquentes que celles avec le Premier ministre) et n'intervenait pas dans la gestion du ministère, la pratique varie sous les présidences suivantes.

II- La poursuite en commun d'intérêts divergents¹

La coopération a souvent été analysée comme un processus néo-colonial visant à garantir les intérêts des anciennes métropoles et à maintenir les ex-colonies sous dépendance. Loin d'être fausse, puisqu'elle est, entre autre, à la base de la réflexion sur « l'indépendance dans l'interdépendance », une telle vision demeure toutefois partielle. Dans le domaine qui nous intéresse, elle éclipse à la fois les intentions propres aux pays récipiendaires de l'aide, qui se sont d'ailleurs employés à faire évoluer la notion d'interdépendance, et les desseins du Général de Gaulle. De part et d'autre, la coopération renvoie en effet à de véritables projets : projet politique pour la France du Général de Gaulle, projet de développement pour les pays maghrébins. Bien que ces projets diffèrent, et parfois même divergent, ils se traduisent pourtant par une commune acceptation et mise en œuvre de la politique de coopération.

1) Le projet politique gaulliste

On ne peut nier que des logiques néo-colonialistes ont présidé à la définition de la politique de coopération. Au lendemain de la restauration de la souveraineté des pays du Maghreb, la France a prôné la coopération en escomptant préserver un certain nombre d'avantages acquis durant la période de colonisation. Mais au-delà de l'ambition impérialiste, la coopération franco-maghrébine doit également être comprise comme un projet politique d'ampleur, conçu par le Président de Gaulle pour asseoir la puissance diplomatique et politique de son pays. Ainsi, malgré la restriction des avantages consentis à la France, la coopération a quand même perduré et s'est même développée.

¹ L'expression est de J-R. Henry, *Mutation du droit international du développement*, *op.cit.*

a) De la coopération comme outil de préservation des avantages acquis ...

L'ambition du Président français était de transformer les liens de domination et de tutelle en liens de coopération avec des Etats indépendants et souverains¹. La coopération entendait avant tout préserver les intérêts économiques français, en particulier en Algérie. Par exemple, bien que les accords du 29 juillet 1965 sur le pétrole, le gaz et la coopération industrielle aient représenté pour Alger une victoire (ils permettaient à l'Algérie de tirer des revenus beaucoup plus élevés de l'exploitation des hydrocarbures, et de participer directement à la recherche et à la production), ils ont permis à la France de rester présente dans le pays². De plus, dès 1962, de nombreux indices semblaient indiquer que l'Algérie pouvait, en 20 ans, devenir un marché non négligeable pour l'industrie et les produits agricoles français. Compte tenu de ce que le pays pouvait lui offrir, la France entama une coopération massive avec l'Algérie au lendemain des indépendances, en dépit même du départ des colons français. A l'inverse, l'absence de richesses énergétiques et le faible état de développement du Maroc et de la Tunisie ont été autant d'éléments qui ont conditionné l'établissement d'une coopération relativement plus réduite. Ni la Tunisie, ni le Maroc ne détenaient de matières premières dites « stratégiques », faisant l'objet d'une forte demande sur le marché international (ce n'était pas encore le cas du phosphate marocain). En dépit des garanties accordées par le gouvernement tunisien au patronat français, le Général de Gaulle considérait le marché tunisien trop étroit pour pouvoir attirer des investissements français (la population ne dépassait pas 4 millions à l'indépendance). Bien que composé d'une population plus importante, le marché marocain semblait tout aussi étroit en raison d'une faible solvabilité pour l'importation de produits manufacturés.

Les intérêts économiques se doubleraient d'avantages qu'offrirait la dépendance structurelle engendrée par la coopération culturelle. En premier lieu, l'apport massif de coopérants français dans les différents systèmes scolaires, universitaires ou de formation générerait et assurerait

¹ C. Babinet, « Le Général de Gaulle, le pétrole et le tiers-monde », *De Gaulle et le tiers-monde*, Paris, Pedone, 1984.

² Les accords préservent les concessions françaises existantes, fournissent à l'industrie de raffinage un approvisionnement privilégié, payable en Francs et donnent à la France la possibilité de développer dans le reste du monde d'autres activités pétrolières avec le profit retiré de la poursuite des exploitations au Sahara.

la reproduction de cadres cognitifs imprégnés du modèle français. A travers son travail de pédagogie, le coopérant français inculquait à ses élèves le modèle français qui le structurait lui-même. Il contribuait alors à modifier le rapport des individus maghrébins à leurs racines. « Contrairement à sa vocation, (l'école) sera surtout une école de déracinement et pas d'enracinement dans la culture maghrébine »¹; d'autant plus que les programmes alors mis en place n'étaient pas conçus pour la réalité maghrébine et peu adaptés à elle. L'instrument culturel « est d'autant plus dominant qu'il est mal perçu en tant que tel »²; c'est sa grande force d'exercer une emprise incontrôlable et invisible. De plus, « la coopération culturelle, technique et scientifique est originale : elle échappe largement aux pouvoirs publics car son expression fait largement appel à l'activité propre de chaque participant, d'où le rôle primordial que jouent les coopérants »³, auxquels il incombe de promouvoir et diffuser la langue et la culture française. La contrepartie inhérente à l'envoi de personnel n'apparaissait pas au moment de la mise en œuvre de la coopération car elle était « soigneusement emballée dans la mystique de l'aide au développement »⁴, les coopérants eux-mêmes n'étant pas forcément conscients de leur rôle.

La poursuite de la stratégie de « conquête morale des indigènes » permettait également de compenser l'échec colonial, d'autant plus que la dépendance engendrée était sans comparaison avec celle des années de colonisation. Loin d'être un bien de consommation réservé à l'élite, l'accès à la culture est devenu après la décolonisation ouvert au plus grand nombre. L'impact de la langue française et de la culture qu'elle véhicule était jusqu'aux indépendances relativement réduit au Maghreb ; en 1962, seuls 25% en moyenne des enfants pouvant être scolarisés allaient à l'école. La généralisation de la scolarisation a accru de façon exponentielle les effets de l'enseignement en langue française.

Enfin, la coopération culturelle fut une sorte de spéculation sur l'avenir, car la formation d'une élite francophone, voire d'une clientèle, assurait les relations de demain. La première décennie de la coopération culturelle fut marquée par un envoi massif de cadres et d'enseignants dans les trois pays du Maghreb pour pallier les manques,

¹ B. El Mellouki Riffi, *La politique française de coopération avec les Etats du Maghreb*, Casablanca/Paris, Toubkal/Publisud, 1989, p. 69.

² J.R. Henry, *op. cit.*, p. 233.

³ O. Bouveresse, *Les phénomènes de dépendance dans la coopération culturelle franco-algérienne*, mémoire de DEA, Aix-Marseille III, 1977, p. 18.

⁴ B.El Mellouki-Riffi, *op. cit.*, p. 69.

elle fut nommée « coopération de substitution ». Par cette politique, la France tendait à engendrer une situation irréversible. « Dès que les habitudes seront prises et que les besoins maghrébins augmenteront, de façon démesurée, notamment dans le domaine de l'enseignement, il deviendra difficile à ces pays de se passer de l'aide française en personnel »¹. De plus, le décalage entre l'apparition de nouvelles connaissances dans le domaine culturel, scientifique ou technique en France et leur adoption au Maghreb forme un cercle vicieux qui peut donner lieu à une perpétuation sans fin de la dépendance culturelle puisque, le temps d'adaptation à peine révolu, il faut envisager de nouvelles accommodations aux transformations qui ne cessent d'affecter la France. La domination du modèle français a également pour conséquence la fuite des cerveaux vers l'ex-métropole. L'attrait du modèle dominant, doublé de l'espoir d'intégration que semble favoriser l'acculturation, poussent les cadres à fuir leur pays, perpétuant ainsi le besoin de coopérants français.

Bien que le Général De Gaulle ait privilégié la relation avec l'Algérie, la coopération culturelle fut également massive avec la Tunisie et le Maroc. L'enveloppe financière exceptionnelle accordée pour ce secteur met en lumière l'importance du culturel dans une stratégie dépassant les sentiments altruistes d'aide au développement d'une nation.

b)... à la coopération comme outil de puissance

La coopération ne saurait être analysée uniquement en termes de préservation des avantages acquis car c'est une conception autrement plus large que C. de Gaulle a impulsé. Il a remodelé la notion de coopération pour en faire un véritable projet politique et l'a placée au centre de la politique étrangère de la France.

C'est avant tout avec et à partir de l'Algérie que le Général a conçu la coopération comme un outil politique de puissance et de rayonnement de la France. Sa sensibilité a certainement joué en faveur de l'établissement d'une coopération exceptionnelle avec l'Algérie, le chef de l'Etat français ayant tendance à considérer la question algérienne comme une affaire personnelle. La coopération avec Alger permettait de ne pas renier une période de l'histoire de France, l'éclat d'une coopération exemplaire pouvant compenser dans le sentiment

¹ B.el Mellouki-Riffi, *op. cit.*, p. 66.

national la perte douloureuse de l'Algérie¹. Mais, la nature spécifique de la coopération avec l'Algérie renvoie aussi à une ambition du Général. « Il s'agissait, après la guerre d'Algérie et plus généralement la fin de l'empire, d'imposer de nouveau la France comme grande puissance entre les Etats-Unis et l'URSS. Privée de son empire colonial, bloquée en Europe par une CEE méprisée et incontournable, exclue du dialogue direct entre les deux Grands, la France n'avait plus qu'une carte à jouer sur le planisphère : celle d'une politique active à l'égard du tiers-monde [la politique de « grande puissance » de la France misait également sur la construction européenne et la nucléarisation]. Des trois points d'ancrage de la colonisation, l'un, l'Afrique Noire, était géré de Paris en « pré carré » dans le cadre de relations personnelles [...]; l'autre, l'Extrême-Orient, était déchiré entre mouvements communistes et « endiguement » à l'américaine, et se situait précisément dans une compétition entre blocs où la France ne pouvait que faire figure de second rôle. Les pays arabes, par contre, présentaient un excellent relais en direction du tiers-monde »². Ainsi, C. de Gaulle a initié la « politique arabe » de la France, marquée d'abord par la reprise des relations diplomatiques avec la plupart des pays arabes et surtout par la condamnation de la position israélienne lors de la guerre des six jours.

S'engageant dans la voie du socialisme, l'Algérie se voulait promoteur d'un nouveau système international, ayant vocation à libérer et faire entendre la voix du tiers-monde. La coopération avec ce pays pouvait offrir à la France une ouverture idéale vers le tiers-monde, tant au niveau géographique que stratégique. Alors qu'en Afrique noire, la France soutenait des régimes conservateurs sous couvert de coopération et s'exposait ainsi à la critique de « néocolonialisme »³, le rapprochement avec un pays sous-développé proclamant ouvertement sa vocation socialiste et révolutionnaire, donnait une toute autre dimension à la notion de coopération et il permettait de retrouver un potentiel d'influence considérable sur les nouveaux Etats.

Le Maroc et la Tunisie sont apparus moins fondamentaux dans le projet gaullien. Dans les premiers mois de leur indépendance, les deux pays affirmaient officiellement leur volonté d'entretenir des rapports constructifs avec la France ; mais différents éléments ont par la suite obéré cette coopération. Au-delà de la relative faiblesse des

¹ N. Grimaud, *op. cit.*, p. 40.

² O. Roy, « Sur la politique arabe de la France », *Monde arabe, Maghreb, Machrek*, 132, avril-juin 1991.

³ Cf. P.-M. de La Gorce, « La politique franco-algérienne », *Politique étrangère*, 3, 1966.

enjeux économiques, le soutien des deux pays au FLN algérien a lourdement hypothéqué leurs relations avec la France. Des raisons spécifiques aux deux pays ont également motivé une prise de distance de la France. Au Maroc, la mise en place de la coopération a été freinée par le refus des autorités locales de signer la convention d'établissement garantissant les intérêts des personnes physiques et morales françaises sur le territoire marocain. A la fin de la guerre d'Algérie, Hassan II s'est rendu à Paris afin de concrétiser officiellement les « retrouvailles » franco-marocaines. Mais l'enlèvement en plein Paris de Ben Barka, en 1965, a été le point de départ d'un nouveau processus d'altération de l'entente franco-marocaine¹. Quoi qu'il en soit, le Maroc fut doté d'un dispositif de coopération culturelle sans équivalent, qu'il s'agisse d'établissements d'enseignements français, ou de centres culturels et d'alliances. Quant à la Tunisie, trois crises sont régulièrement venues altérer ses relations avec la France : le bombardement en 1958 du village tunisien de Sakiat Sidi Youssef abritant un camp algérien, les affrontements de Bizerte en 1961, et la nationalisation des terres des colons en 1964. L'aide publique française promise en 1956 n'a finalement pas été débloquée ; les négociations pour une reprise de l'aide ont abouti en 1963 mais celle-ci a été de nouveau suspendue en mai 1964 pour ne reprendre qu'en 1965-66. Les problèmes relationnels entre de Gaulle et Bourguiba ont également été une entrave à l'établissement de liens privilégiés entre la France et la Tunisie². Seule la coopération culturelle et technique a échappé à ces dissensions.

Au milieu des années 60, l'action de la France vers l'ensemble des pays en voie de développement lui a permis de passer d'un statut de puissance coloniale, à celui de puissance amie du tiers-monde. La France a misé sur sa politique d'aide au développement, mais aussi sur sa culture, pour « transformer un espace de souveraineté en zone d'influence »³. La francophonie favorisait l'attachement d'autres sociétés à la culture française, et le rayonnement culturel de la France dans le monde devenait l'outil principal de son image et donc de son influence.

¹ Cf. A. Berramdane, *Le Maroc et l'Occident*, Thèse de doctorat d'Etat en Science Politique, sous la présidence de B. Cherigny, Université de Poitiers, 1984.

² A. Chenal souligne que « De Gaulle ne s'entendait pas bien avec Bourguiba, n'avait pas une grande estime pour la Tunisie », « La France et le Proche Orient », *Relations internationales et stratégiques*, 9, 1993.

³ J. Adda, M-C. Smouts, *op. cit.*, p. 28.