

CHAPITRE II

LES RESPONSABILITES DE SOUVERAINETE

Des responsabilités de souveraineté, l'Etat est investi sans partage. Assurer la sécurité et l'ordre public, rendre la justice, défendre le pays contre les menaces extérieures, promouvoir ses intérêts dans le monde sont les premières raisons d'être de l'Etat, historiquement et politiquement. Ce sont aussi les conditions premières de la vie en commun.

De la manière dont ces missions de souveraineté sont remplies dépendent la qualité de notre état de droit, la cohésion nationale et notre capacité à relever les défis qui nous sont lancés. Une justice rapide, une sécurité assurée et des intérêts efficacement défendus dans le monde doivent être des objectifs prioritaires de l'Etat⁽⁹⁾

I - RENDRE LA JUSTICE

La justice est la principale mission de souveraineté. Elle est consubstantielle à la notion même d'Etat. Ce qu'on a coutume d'appeler la crise de la justice est donc une des manifestations les plus graves de la crise de l'Etat. Si la loi commune n'est plus respectée en certains endroits du territoire, si des citoyens préfèrent se résigner à l'injustice plutôt que d'engager une procédure judiciaire qu'ils savent lourde et compliquée, si les décisions de justice sont critiquées par ceux qu'elles dérangent, si le sentiment prévaut que la justice n'est pas la même pour tous, c'est tout le pacte social qui est miné de l'intérieur. Une justice prompte, respectée, qui garantit que le droit et l'équité priment toujours sur la force et le fait accompli est une condition vitale de la cohésion sociale et de la démocratie.

⁽⁹⁾ Compte tenu de l'existence du livre blanc sur la défense rendu public en février dernier, la mission sur les responsabilités et l'organisation de l'Etat n'a traité de la défense nationale que dans la mesure où elle recoupait l'exercice d'autres responsabilités (la sécurité ou l'économie par exemple).

1. UN SYSTÈME JUDICIAIRE EN CRISE

a) Une demande croissante et mal satisfaite

Le premier problème que pose la justice est celui des délais de jugement. Ils sont devenus si longs que des plaignants renoncent désormais à se confier à la justice. En dépit d'un réel effort des tribunaux et d'un taux de classement des plaintes sans doute trop élevé, les délais moyens de jugement vont de neuf mois dans les tribunaux de grande instance à vingt-six mois dans les tribunaux administratifs. Il s'agit là de moyennes qui cachent des délais encore plus longs dans certaines juridictions (quatre ans au tribunal administratif de Versailles par exemple).

Cette situation tient principalement à l'accroissement du contentieux. Selon les juridictions, le nombre des plaintes a été multiplié par deux, voire par quatre, en dix ans. Sans doute notre société complexe et technicienne crée-t-elle plus de conflits qu'autrefois. Mais cette demande de justice résulte aussi de la place croissante du droit dans les rapports sociaux. Des personnes de plus en plus nombreuses se tournent vers le juge pour faire respecter les droits qu'elles tiennent de la loi ou d'un contrat. Dans ce contexte, l'incapacité des tribunaux à répondre à la demande est perçue comme une démission de l'Etat. Elle peut pousser les citoyens vers des formes d'arbitrage privé ou vers la violence.

b) Une crise morale

Dans notre pays, l'image des juges et de la justice est très dégradée. Sans doute la méfiance envers le juge a-t-elle des racines très anciennes : sous l'ancien régime, l'Etat monarchique s'est constitué contre les parlements, la révolution de 1789 a interdit au juge judiciaire de connaître des actes de l'administration. Mais il est déplorable que des décisions de justice puissent être publiquement critiquées, habitude répandue chez nous mais inimaginable chez nos voisins anglo-saxons.

Les juges, par ailleurs, participent à toutes sortes de commissions administratives. Si leur mission a gagné en étendue, elle a aussi perdu en clarté.

L'organisation de l'institution judiciaire souffre enfin d'archaïsmes profonds. Les magistrats réagissent souvent aux difficultés matérielles de leur vie professionnelle par un renfermement sur soi, dans une conception quasi-cléricale de leur mission qui les isole du monde. Tout cela explique sans doute le désintérêt relatif des jeunes vis-à-vis de la carrière de magistrat.

c) Des moyens inadaptés et trop de projets de réforme sans suite

Le budget de la justice s'est accru de 75% en francs constants depuis 1985. Mais cette progression n'a pas suffi à remédier aux mauvaises conditions matérielles dans lesquelles la justice s'exerce. Le constat est connu et touche tous les domaines: les locaux (il pleut dans certaines salles d'audience), les effectifs de magistrats et plus encore des greffes, les rémunérations, les moyens matériels (informatiques notamment), les conditions de travail.

Un juge d'instance de la région parisienne, jeune magistrat passionné par son métier "un véritable sacerdoce" - souligne que sa charge de travail pourrait être considérablement allégée par l'abandon de certaines tâches administratives (signature des registres comptables des sociétés par exemple), par le recrutement de greffiers et par l'institution de juges suppléants compétents, sous son contrôle, pour les petits litiges civils ou pénaux. Il réclame des marges de manoeuvre pour pouvoir acquérir un micro-ordinateur portable pour travailler le week-end.

La justice se réforme difficilement. Depuis dix ans, les projets se sont multipliés mais sont peu entrés dans les faits ou ont été aussitôt remis en cause, aggravant ainsi le malaise. Une réforme ne peut réussir qu'à deux conditions : reposer sur une vision, claire et cohérente de ce que la justice doit devenir et s'inscrire dans la durée. L'institution judiciaire a besoin de sérénité. Dans tous les domaines

où il est nécessaire d'agir, il convient donc de définir des objectifs à moyen terme et de s'en approcher de façon progressive et continue.

2. UNE NOUVELLE AMBITION POUR LA JUSTICE

Trois recommandations permettraient à l'institution judiciaire de rompre son isolement, de mieux répondre à la demande de justice et d'améliorer les conditions dans lesquelles elle est rendue, renforçant ainsi son indépendance sans coût excessif pour la collectivité.

a) Réaffirmer la place de la justice dans l'Etat

Traduire dans les choix budgétaires la place éminente de la justice. Il faut rappeler que si les juges exercent un métier à part, ils appartiennent à l'Etat et remplissent une mission régaliennne essentielle. L'augmentation du nombre des magistrats (et surtout des greffiers), l'amélioration de certaines rémunérations et le renforcement des moyens matériels permettraient de réduire les délais de jugement : c'est la démocratie dans son ensemble qui en tirerait profit.

Mais donner de nouveaux moyens à la justice n'aura de sens et d'effets que pour accompagner *une réorganisation profonde des tribunaux*. Cette réorganisation passe par une refonte de la carte judiciaire (cent à deux cents tribunaux peu actifs pourraient être supprimés et leurs moyens redéployés) et par une meilleure gestion de l'appareil judiciaire. Pour être bien gérée, toute institution doit avoir un responsable jugé sur ses résultats. Dans le monde judiciaire, ce principe doit conduire à faire de son président le responsable du fonctionnement du tribunal (des délais de jugement en particulier) et à lui donner la liberté d'organisation et les marges de manoeuvre nécessaires à la gestion. Naturellement, cette évolution doit respecter l'indépendance dont chaque juge bénéficie pour apprécier le fond des affaires et prononcer ses décisions.

b) Ouvrir l'institution judiciaire sur la société

Les magistrats doivent mieux connaître ceux qu'ils trouvent, face à face, dans les prétoires. Tous les moyens doivent être mis en oeuvre pour multiplier les occasions de contact avec les acteurs les plus divers de la vie économique et sociale.

- Le recrutement des magistrats doit être ouvert et diversifié l'intégration (provisoire ou définitive) de personnes provenant des professions juridiques, la participation plus fréquente des citoyens aux décisions de justice et le détachement de fonctionnaires dans les fonctions de magistrat peuvent y contribuer. Réciproquement, des séjours de deux ou trois ans dans d'autres administrations ou dans les entreprises devraient être systématiquement proposés aux magistrats.

- Ouvrir le tribunal aux étudiants en droit. Le tribunal devrait devenir pour l'étudiant en droit ce qu'est l'hôpital pour l'étudiant en médecine. A partir de l'année de maîtrise, les programmes devraient comporter des périodes de stage (à temps partiel) en juridiction, dont la durée pourrait croître avec les années. Comme les externes et les internes des hôpitaux, sélectionnés et rémunérés comme eux, les "assistants de justice" effectueraient au profit des magistrats, et sous leur surveillance, des travaux de recherche documentaire et de rédaction. Cette mesure permettrait à la fois de contribuer à l'ouverture de la profession judiciaire et d'accroître les moyens des tribunaux.

c) Désencombrer la justice

Décharger les juges des tâches annexes qui occupent une part importante de leur temps. Ces tâches peuvent être transférées à d'autres fonctionnaires (déclarations de nationalité, déclarations d'autorité parentale, procurations de vote, certificats de notoriété ...) ou aux notaires et aux autres auxiliaires de justice (envois en possession, renonciations à succession ...). De même, la liste des commissions administratives auxquelles les juges participent doit être revue pour ne conserver que celles où la présence de l'autorité judiciaire est indispensable.

- *Développer la prévention du contentieux.* Face à l'augmentation du nombre des affaires, il faut créer des filtres préalables à l'intervention du juge. Une telle procédure existe déjà en matière fiscale : lorsqu'un contribuable conteste une évaluation faite par l'administration, l'examen du dossier par une commission comportant des fonctionnaires et des administrés conditionne le recours devant le tribunal administratif ; les parties se rangent très souvent à l'avis de la commission. Des procédures comparables devraient être généralisées à toutes les branches du contentieux administratif. En matière judiciaire, il faudrait développer de même l'obligation de conciliation ou de médiation préalable au recours au juge.

- *Accroître la participation des citoyens à la justice.* Comme dans des pays voisins, notamment au Royaume-Uni, des personnes issues de la société civile, choisies pour leur compétence et leur probité (juristes, professeurs ou fonctionnaires par exemple) pourraient assister les juges de première instance et les décharger des petits litiges. Cette version moderne du *juge de paix* peut contribuer à rendre la justice à la fois plus rapide et plus proche des citoyens.

- *Simplifier les procédures pour les rendre plus efficaces.* De nature technique, les réformes à mettre en oeuvre couvrent aussi bien la définition des attributions des juges suprêmes (cour de cassation, conseil d'Etat), qui ne peuvent remplir réellement leur rôle que si le nombre d'affaires qui leur est soumis est limité, que les mécanismes de sélection préalable des recours ou le développement des procédures à juge unique.

- *Développer les alternatives à l'emprisonnement.* En ce qui concerne l'exécution des décisions de justice, cette orientation s'impose si l'on veut éviter, à brève échéance, de devoir lancer un nouveau programme de construction de prisons ou d'avoir à faire face aux conséquences de leur surpopulation.

II - ASSURER LA SECURITE

La paix publique conditionne la qualité de la vie et l'ensemble des activités économiques et sociales. Il est essentiel que l'Etat, qui doit la maintenir, s'acquitte correctement de cette responsabilité. S'il n'y parvenait pas, les citoyens seraient tentés de retrouver des réflexes d'autodéfense ou de se tourner vers des pouvoirs de fait, aux dépens des libertés individuelles et de la cohésion sociale.

1. L'ETAT N'A PAS SU RENOUVELER SES REPOSES À LA MONTEE DE LA DELINQUANCE

a) Une sécurité inégalement assurée

Des pans entiers de la mission de sécurité publique sont très correctement assurés. C'est le cas en particulier de la sûreté de l'Etat (protection des personnalités, information du gouvernement sur l'état de l'opinion, contre-espionnage), de la police judiciaire qui obtient également de bons résultats dans la lutte contre la grande criminalité (avec des moyens très modernisés), du maintien de l'ordre sur la voie publique (compte tenu de ses difficultés particulières), et du traitement des crises ou des catastrophes naturelles (le grand nombre d'acteurs participant aux secours n'empêchant pas une efficacité reconnue sous le commandement opérationnel des préfets). Ces résultats tiennent notamment à l'importance des moyens engagés. En 1993, l'Etat a consacré près de 60 milliards de francs à la sécurité qui occupait 240 000 personnes environ : 41 000 pour la sûreté de l'Etat, 146 000 pour la sécurité des personnes et des biens, 52 000 personnes pour la sécurité civile (sans compter 200 000 sapeurs-pompiers volontaires).

Pourtant, de nombreux citoyens demeurent exaspérés par un sentiment d'insécurité. En vérité, l'Etat n'a pas su faire face à la montée de la petite criminalité et de la violence quotidienne, imputables essentiellement au trafic et à la consommation de drogue. Le nombre des crimes et des agressions contre les personnes diminue mais le nombre des délits est passé de 2,7 millions en 1980 à 3,9 millions en 1993, en raison

notamment d'une explosion du nombre des atteintes à la propriété. La police n'en élucide qu'une toute petite partie : 85 % des cambrioleurs et 93 % des voleurs à la roulotte ne sont jamais retrouvés. Les victimes ont le sentiment d'être abandonnées, en particulier dans certaines zones urbaines où, de fait, le droit ne s'applique plus totalement.

b) Le désarroi des forces de sécurité

Cette situation crée aussi un désarroi parmi les agents chargés de la sécurité publique, qu'il s'agisse des policiers ou des gendarmes. Au sentiment d'impuissance s'ajoutent d'autres causes : des textes trop nombreux et trop compliqués finissent par donner le sentiment que la loi est inapplicable, les décisions judiciaires de classement ou de relaxe (surtout pour des récidivistes) sont mal comprises et ressenties comme autant de capitulations, la logistique est déficiente. Le sentiment d'être peu compris et mal aimés de la population, un repliement sur soi sont quelques signes de cette crise multiforme de l'appareil policier.

Un commissaire de police de banlieue souligne les difficultés qu'ont des policiers jeunes (près des deux tiers ont moins de trois ans d'ancienneté), mobiles (90 % du personnel change tous les quatre ans) et formés à la règle que "force doit rester à la loi", à travailler face à une population également jeune (le tiers a moins de vingt ans), mal intégrée et qui les prend pour boucs émissaires d'une société qu'elle rejette. La hiérarchie doit constamment s'efforcer de calmer les esprits, de désamorcer les conflits et de remonter le moral des troupes. Des situations personnelles difficiles peuvent conduire à des gestes désespérés : "un forcené s'est enfermé avec sa femme et ses quatre enfants en possession d'un harpon, d'un pistolet et d'une grenade. Au chômage, les pneus de sa voiture crevés, son appartement délabré et son frigidaire vide, il était au bout du chemin...

Quelques autres problèmes rencontrés : alors que le public attend de voir sa police dans la rue au moment où c'est le plus nécessaire, les filotiers ne travaillent plus le dimanche, jour du marché où se commettent pourtant un nombre élevé d'infractions ; quand un pare-brise est cassé (ce qui arrive fréquemment), il faut attendre quinze jours pour que la voiture soit réparée au garage central de la police ; le standard téléphonique du commissariat est constamment saturé : des trois lignes allouées, une est occupée en permanence par la liaison avec le parquet, la durée moyenne d'attente est de vingt minutes.

c) Des conceptions traditionnelles à renouveler

Pendant des années, la mission de sécurité de l'Etat se résumait à faire respecter la loi et à maintenir l'ordre public. La sécurité résultait de l'arrestation des auteurs des crimes et délits, de la sanction des infractions constatées, de l'ordre imposé sur la voie publique, de la protection des personnalités et des bâtiments de l'Etat. L'organisation, la formation et les pratiques de la police découlent entièrement de cette conception traditionnelle de l'ordre public. Mais cette conception n'est plus adaptée aujourd'hui.

Dans un contexte de petite délinquance croissante, de règles trop nombreuses et de moindre acceptation de la contrainte et de l'autorité, la police ne peut plus prétendre appliquer la norme partout et de la même manière. Elle ne peut plus arrêter tout contrevenant. Quel sens y a-t-il à verbaliser un jeune qui roule sans casque en motocyclette dans une banlieue difficile si l'insuffisance des moyens contraint à tolérer dans le pâté de maison voisin une zone interdite consacrée au trafic de drogue ?

Les forces de sécurité doivent trouver de nouvelles méthodes, adapter leurs comportements et leurs façons d'agir à des circonstances désormais variables. Les inégalités dans l'application du droit et l'affectation des moyens qui peuvent en résulter ne doivent avoir qu'un seul but : rétablir l'égalité pour tous dans la sécurité et l'application de la loi.

2. METTRE LES FORCES DE SECURITE AU SERVICE DES CITOYENS

Pour lutter contre l'insécurité quotidienne, l'action de l'Etat ne peut consister seulement à recruter et administrer des policiers et des gendarmes. L'Etat doit mobiliser tous les acteurs concernés (police, gendarmerie, mais aussi forces de sécurité municipales ou privées, collectivités locales ...), préciser leurs missions, organiser leur collaboration. La sécurité constitue une politique publique à part entière. Il doit mettre les forces de sécurité au service des citoyens. Trois orientations complémentaires peuvent être mises en oeuvre à cet effet.

a) Préciser les missions des forces de sécurité

Maintien de l'ordre, lutte contre la criminalité, prévention de la délinquance, police administrative, participation au fonctionnement de la justice, médiation sociale, tâches administratives : les missions accomplies par la police et la gendarmerie sont à la fois variées et très nombreuses. Elle correspondent à trois niveaux différents d'intervention : les forces de sécurité assurent le respect de la loi en constatant les infractions et livrant leurs auteurs à la justice ; grâce à des actions de prévention, de réglementation, de dissuasion, de surveillance et de secours, elles maintiennent un niveau de sécurité permettant à la vie sociale de se dérouler normalement ; jour après jour enfin, elles rendent des services aux citoyens en indiquant un itinéraire par exemple ou en assurant le service d'ordre d'une manifestation sportive.

- *Définir et hiérarchiser les objectifs.* La demande de sécurité est potentiellement illimitée. Accroître indéfiniment les effectifs de la police et de la gendarmerie ne saurait être la bonne réponse. Mieux vaut reconnaître que les forces de sécurité ne peuvent pas tout faire partout, et donc définir et hiérarchiser les objectifs qui leur sont donnés, tant au niveau national que localement, en fonction des moments et des circonstances particulières.

- *Organiser la collaboration des forces nationales de sécurité avec les polices municipales et les sociétés privées de sécurité.* Ces dernières peuvent appuyer les actions de sécurité locale, à condition de demeurer bien distinctes des forces nationales et de voir leur recrutement et la formation de leurs agents mieux contrôlés par l'Etat. De même, les agents de sécurité privés (gardes particuliers, agents de recherche, employés des sociétés de surveillance et de gardiennage) doivent être aussi mieux contrôlés par l'Etat. Pour résoudre le débat sur la définition juridique des missions et l'extension des pouvoirs des polices municipales, on pourrait s'inspirer de l'exemple des gardes champêtres : depuis très longtemps et pour le bien de tous, ces agents municipaux apportent leur concours aux forces de la gendarmerie nationale. Enfin, il convient d'appliquer très strictement les textes qui réglementent les activités des agents de sécurité privée (gardes particuliers... gardiennage) et permettent à l'Etat de les contrôler.

b) Mettre en place un "service public de sécurité"

Mettre en place un véritable "service public de sécurité", pour répondre à l'aspiration des citoyens. Cet objectif impose une démarche à la fois décentralisée, attentive aux besoins de la population et mobilisatrice de tous les intervenants -concernés. Déjà mise en oeuvre en certains endroits du territoire, cette approche a montré son efficacité. Son développement franchit en ce moment une nouvelle étape avec les plans départementaux de sécurité.

Les causes de l'insécurité sont nombreuses et se combinent : urbanisme mal maîtrisé, difficultés familiales, chômage, échec scolaire, drogue... Elles mettent en jeu l'ensemble du corps social. C'est donc l'ensemble du corps social (les citoyens, les élus, les administrations, les associations, les entreprises) qui doit être associé à la mise en oeuvre d'une *stratégie locale de sécurité*. A l'intérieur d'une "zone de sécurité" cohérente, cette stratégie consiste à définir des objectifs prioritaires (le recul du nombre de cambriolages, du trafic de stupéfiants dans un quartier, du racket près des écoles) ainsi que l'ensemble des actions engagées par les différents partenaires pour les atteindre. Les objectifs sont chiffrés et les résultats obtenus mesurés.

Cette approche favorise le dialogue des forces de police et des représentants de la population, permet une meilleure compréhension mutuelle, encourage la communauté à assumer les conséquences (notamment financières) des demandes de tous ordres qu'elle adresse aux forces de sécurité. Elle permet surtout à l'Etat d'exercer pleinement ses responsabilités en matière de sécurité. C'est lui qui suscite, organise et pilote la stratégie locale de sécurité. Il engage ses moyens dans les actions de prévention, contrôle et coordonne les polices municipales et privées qui y participent. Il conserve le monopole de la répression et du maintien de l'ordre.

c) Tirer meilleur parti des moyens disponibles

Trois recommandations peuvent être faites en ce sens.

- Améliorer la coopération de la police et de la gendarmerie

La coexistence de deux forces nationales de sécurité (la police et la gendarmerie) présente pour l'Etat plus d'avantages que d'inconvénients, à condition de mieux organiser leur travail commun pour en renforcer l'efficacité.

- Redessiner la carte des zones de police et de gendarmerie afin que chaque zone de sécurité relève de la responsabilité d'une force unique. La police se spécialiserait sur les grandes agglomérations, la gendarmerie sur les zones les moins urbanisées.

- *Regrouper les laboratoires de police scientifique et technique de la police et de la gendarmerie dans un établissement public national unique.* Les fichiers informatiques respectifs devraient être rendus compatibles dans les meilleurs délais. Au-delà même de son coût pour les finances publiques, le doublement de ces équipements ne favorise pas l'efficacité optimale des forces de sécurité.

- Mieux employer les effectifs de la police

- *Rechercher une meilleure allocation des forces sur le territoire national malgré les rigidités statutaires et la pression des élus locaux.* La France dispose d'une des plus fortes densités policières d'Europe (un policier ou un gendarme pour 384 habitants). Mais ces moyens sont mal répartis : la surdensité à Paris et dans les zones rurales laisse certaines zones urbaines et surtout suburbaines dramatiquement démunies. Des encouragements à la mobilité, y compris pécuniaires, pourraient faciliter le redéploiement.

L'efficacité des forces de sécurité dépend largement de la durée effective du temps de travail. De concession en concession, la réduction du temps de travail a diminué le nombre de policiers présents sur le terrain alors même que les effectifs se sont accrus. Dans certains services de police, la durée hebdomadaire de travail effectif est de trente heures environ. Cette tendance doit être arrêtée et, si possible, inversée. La politique d'aide au logement des policiers dans certaines grandes agglomérations peut y contribuer.

Un réexamen des effectifs consacrés à la protection des institutions et des personnalités permettrait sans doute des redéploiements au profit des commissariats et des brigades de gendarmerie. Dans le même esprit et sous réserve d'une adaptation de leurs conditions d'emploi, il conviendrait d'explorer la participation accrue des compagnies républicaines de sécurité (CRS) et de la gendarmerie mobile à d'autres missions de sécurité, notamment dans les villes et les quartiers difficiles. Enfin, les services régionaux de la police judiciaire (SRPJ) gagneraient à être regroupés en quelques grands pôles urbains pour mieux employer leurs effectifs.

- Moderniser la gestion

- *Améliorer la gestion des moyens de fonctionnement et des équipements.* Elle souffre encore d'une trop forte centralisation, de lourdeurs et d'une inefficacité préoccupantes. Il importe en particulier de donner aux responsables sur le terrain une plus grande liberté en la matière : un commissaire de police doit pouvoir faire changer une serrure ou effectuer une petite réparation mécanique.

- *Mesurer mieux l'activité de la police : comptabiliser* plus systématiquement le nombre d'hommes, de patrouilles, les moyens de toutes sortes qu'elle déploie et les comparer aux résultats obtenus (nombre d'infractions, de plaintes, d'arrestations ...).

- *Mieux contrôler l'activité policière.* L'inspection ne doit pas intervenir seulement en cas de crise ou de "bavure". Les enjeux et les risques liés à l'activité policière justifient que l'inspection fasse partie de la vie courante des services de police. Elle doit porter sur l'efficacité, les méthodes, la probité et le respect des droits du citoyen. Avec un contrôleur pour mille policiers environ, les effectifs des corps d'inspection internes de la police ne sont sans doute pas suffisants. L'application réelle des dispositions qui placent la police judiciaire sous le contrôle du parquet et la création d'une inspection de la police judiciaire peuvent aussi contribuer à atteindre cet objectif.

III - PROMOUVOIR LES INTERETS DE LA FRANCE DANS LE MONDE

La défense des intérêts nationaux, cette mission essentielle de souveraineté, a contribué à forger l'Etat et à donner à notre pays son identité. Mais cette responsabilité ancienne est aujourd'hui en pleine mutation. Après une longue période de stabilité relative en effet, le monde est entré dans une phase de changement profond et accéléré. Or la France est désormais très largement ouverte sur le monde. Les contacts, les liens, les phénomènes d'interdépendance se sont multipliés. Il n'y a quasiment plus de domaine de l'action de l'Etat qui n'ait un aspect international. Cette évolution impose d'adapter rapidement les instruments mis en oeuvre pour défendre et promouvoir nos intérêts dans le monde.

Au-delà des tâches régaliennes traditionnelles que sont la diplomatie et la défense, il s'agit aujourd'hui de défendre nos intérêts économiques à l'étranger, de promouvoir le rayonnement culturel et linguistique de notre pays, son image et son savoir-faire. De nouveaux domaines d'action internationale sont apparus que l'Etat se doit d'investir. Ce sont les effets croissants de la diplomatie multilatérale (la coopération européenne en matière de justice et de sécurité, la politique étrangère et de sécurité commune en Europe), de nouvelles formes d'action politique (l'action humanitaire par exemple) ou le prolongement international de questions auparavant traitées dans un cadre exclusivement national (l'environnement, la prévention du SIDA, la lutte contre le trafic de drogue ou contre le blanchiment de l'argent "sale").

Ces changements sont autant de défis lancés à l'Etat. Pour parvenir à les relever, il peut certes s'appuyer sur la qualité des hommes qui conduisent son action internationale. Mais il doit aussi se donner les moyens d'être plus efficace en révisant des structures inadaptées et des procédures devenues trop lourdes. Engagée avec la réforme du ministère des affaires étrangères, cette modernisation de l'action internationale de l'Etat doit à présent s'étendre aux autres ministères concernés, et notamment au ministère de l'économie et au ministère de la coopération.

1. RENFORCER LA COHERENCE DE L'ACTION EXTERIEURE DE L'ETAT

Situation unique en Europe, il existe en France trois centres importants de décision dans le domaine international. Leurs domaines de compétence, de surcroît, se recouvrent partiellement. Le ministère des affaires étrangères a le monopole des relations politiques avec les états étrangers. Le ministère de la coopération est limité aux pays du "champ" (l'Afrique francophone subsaharienne pour l'essentiel), au développement et à la coopération. Le ministère de l'économie gère plus de la moitié de tous les crédits d'action extérieure et les deux-tiers des crédits d'aide au développement. A ces trois principaux centres de décision s'ajoute une myriade d'organismes, de directions, de sous-directions ou bureaux qui, dans les différentes administrations, ont une compétence internationale (la mission en a recensé plus d'une centaine).

Cette diversité se retrouve dans les réseaux de la France à l'étranger. Alors même que notre réseau diplomatique et consulaire est le plus dense du monde après celui des Etats-Unis, le ministère des affaires étrangères ne gère aujourd'hui que la moitié des implantations administratives françaises à l'étranger. Le ministère de l'économie, pour ne prendre qu'un exemple, dispose pour sa part de deux réseaux distincts : 166 postes d'expansion économique (rattachés à la direction des relations économiques extérieures) et 26 missions financières dépendant du service des affaires internationales de la direction du trésor.

Le nombre excessif des intervenants affaiblit l'action extérieure de l'Etat. Alors que la force d'une action diplomatique dépend essentiellement de sa cohérence, la coordination est très souvent insuffisante. A Paris, et sauf en matière communautaire, elle repose sur des contacts informels et sur la bonne volonté des hommes plus que sur des procédures établies. A l'étranger, la multiplicité des services complique leur coopération et rend plus malaisée la coordination qu'assure l'ambassadeur, quelle que soit la lettre du décret de 1979 établissant ses pouvoirs interministériels.

En outre, l'éclatement de la fonction internationale a d'importantes conséquences sur l'ampleur et l'affectation des moyens disponibles. Le surcoût budgétaire lié à la juxtaposition des réseaux de l'Etat à l'étranger est loin d'être négligeable (implantations immobilières, réseaux de communication, rémunération d'agents expatriés). La régulation budgétaire, par ailleurs, a des effets beaucoup plus sensibles sur le ministère des affaires étrangères ou le ministère de la coopération que sur les autres : toute économie sur les crédits de ces deux ministères entraîne une perte de substance de leur action internationale alors que les autres ministères ont plus de facilité pour préserver leur "pré-carré" international et faire porter les restrictions sur d'autres lignes budgétaires.

Récemment créé pour renforcer la cohérence de l'action extérieure, le comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger devrait pouvoir vérifier, au moment de la procédure budgétaire, le respect des décisions qu'il a prises.

2. UNIFIER LA POLITIQUE DE COOPERATION ET D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

Dans l'organisation actuelle, l'aide au développement est partagée entre trois ministères : le ministère de la coopération pour les pays dits du "champ", le ministère des affaires étrangères pour les pays "hors champ" et le ministère de l'économie pour la gestion de l'essentiel des crédits. Mais le ministère de la coopération n'a pas de vocation claire : c'est à la fois le ministère de l'Afrique (mais l'Algérie, le Nigéria, ou l'Afrique du Sud lui échappent), le ministère du développement (mais son champ de compétence ne coïncide pas avec la liste des pays en développement) et le ministère de "l'influence française" (mais il n'est pas compétent pour la péninsule indochinoise). Quant à la distinction "champ/hors champ", elle est source d'effets pervers : la France consacre autant de moyens à la coopération avec le Togo qu'avec l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale. Et ce n'est pas la conséquence d'un choix politique clair mais un effet de l'inertie des structures et des procédures administratives.

Le comité formule deux recommandations.

Supprimer la distinction "champ/hors champ " et rapprocher les services du ministère de la coopération du ministère des affaires étrangères. Le traitement de tous les pays par le même ministère doit permettre une meilleure définition des priorités, une allocation plus rationnelle des moyens et plus de souplesse pour d'éventuelles réorientations. Il apparaît souhaitable, toutefois, de maintenir dans la composition du gouvernement un ministre de la coopération, délégué auprès du ministre des affaires étrangères. Ce maintien est indispensable vis-à-vis de nos partenaires africains, qui risqueraient sinon d'interpréter cette amélioration des structures administratives comme un signe de désintérêt de la France à leur égard.

- Mieux séparer les fonctions proprement politiques et les fonctions d'exécution. En matière d'aide au développement, l'Etat est à la fois le concepteur de la politique suivie, l'autorité de tutelle des organismes publics et l'opérateur direct de la coopération. Cette confusion est source de dysfonctionnements importants. L'Etat ne devrait conserver la mise en oeuvre des actions de coopération que dans des domaines bien précis (l'éducation ou la sécurité par exemple). La conduite des autres programmes pourrait être confiée à une agence exécutive, placée sous la tutelle conjointe du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie, et dont la caisse française de développement serait le noyau.

3. MIEUX DEFENDRE LES INTERETS ECONOMIQUES DE LA FRANCE

Dans le domaine économique international, l'Etat remplit actuellement deux missions principales : la diplomatie économique (information du gouvernement et du pays, négociation) et le soutien aux entreprises. Le soutien aux entreprises recouvre lui-même d'une part des systèmes d'aide ou de garanties financières et d'autre part des services rendus aux entreprises (information sur les marchés étrangers, la promotion des produits français).

En matière de soutien aux entreprises, l'action directe de l'Etat se justifie de moins en moins.

A terme, l'objectif devrait être de substituer à la multiplicité des intervenants un opérateur unique, sous la forme d'une agence, qui regrouperait progressivement les moyens actuellement dispersés entre la direction des relations économiques extérieures (DREE), le centre français du commerce extérieur (CFCE) et les chambres de commerce et d'industrie. L'objectif de l'agence serait de parvenir à s'autofinancer en facturant ses services aux entreprises. L'agence s'appuierait sur le réseau actuel de la DREE (dont elle pourrait progressivement reprendre certains postes) et sur les chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger (quand elles existent et sont performantes). L'Etat ne conserverait un rôle direct que dans les pays particulièrement difficiles et, temporairement, là où n'existe pas encore un tissu suffisant d'entreprises françaises bien implantées.

L'analyse économique internationale, la gestion des crédits de soutien aux exportations et les relations avec les institutions financières internationales relèvent essentiellement du ministère de l'économie. Ces tâches comportent un élément d'expertise économique, financière ou commerciale prépondérant.

La disparition progressive des activités de promotion commerciale de la DREE devrait conduire à regrouper les services actuellement compétents pour le traitement des affaires économiques, financières ou commerciales internationales. La direction unique créée à cet effet au ministère de l'économie devrait disposer d'un réseau extérieur unifié et resserré autour d'une vingtaine de postes. Ces postes seraient chargés d'analyser les évolutions de nos principaux partenaires sur le plan économique, de surveiller le respect par nos concurrents des règles commerciales internationales et d'aider les entreprises à prospecter les marchés nouveaux non encore couverts par l'agence.

4. PROMOUVOIR L'IMAGE DE LA FRANCE A L'ETRANGER

Le nombre excessif des intervenants se retrouve aussi en matière de communication extérieure. Une étude du conseil économique et social, publiée en 1993, constate que dix ministères différents consacrent des crédits à la promotion de l'image de la France à l'étranger (coopération culturelle, promotion commerciale et touristique, action audiovisuelle). Au-delà des risques de cacophonie toujours présents, l'insuffisance de coordination augmente le coût et réduit l'efficacité des actions menées.

L'enjeu financier n'est pas négligeable. L'enveloppe globale des crédits de promotion a été estimée à 2,4 milliards de francs en 1989 dont la moitié pour des opérations de communication (campagnes de publicité, sensibilisation, réalisation et diffusion de divers produits communication ...).

Le Quai d'Orsay est le seul ministère qui ait une vision globale de l'action extérieure et qui puisse coordonner la communication de la France à l'étranger.

L'étendue de son réseau, la présence de services de presse et d'information dans les ambassades et les consulats, la performance de ses réseaux de communication et l'importance des crédits qu'il consacre à la promotion de l'image de la France (36% de l'effort national total) doivent conduire à lui confier un rôle central en cette matière.

Il apparaît donc souhaitable de créer au ministère des affaires étrangères une structure chargée de conduire la communication extérieure de la France. Cet outil aurait pour mission de mettre sur pied un observatoire de l'image de la France à l'étranger et d'élaborer une stratégie globale en lien avec les ministères, les collectivités locales et les grandes entreprises concernées.

