livre blanc
sur la politique étrangère
et européenne de la France

La France et l'Europe dans le monde

sous la présidence
d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France
2008 – 2020

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 7

PREMIERE PARTIE : LES DEFIS DE L'ACTION EXTERIEURE 9

1. De nouveaux équilibres mondiaux 10
   - *La mondialisation entraîne une modification des rapports de puissance* 10
     - La croissance économique 10
     - La croissance démographique 11
     - Le phénomène migratoire 12
   - *L'interdépendance s'accroît ; elle ne supprime pas le risque de confrontation* 13
   - *La France est au centre d'une Europe sûre où les fondements de la paix civile sont solides* 14
   - *Les menaces les plus directes pour notre sécurité pourraient se situer au croisement de quatre séries de problèmes* 15
     - L'issue des crises en cours au Moyen-Orient (conflit israélo-palestinien, Iran, Irak, Liban) 15
     - Le terrorisme global d'inspiration islamiste 15
     - La prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs 16
     - La stabilité à moyen et long terme de la rive Sud de la Méditerranée et de l'Afrique 16
   - *Principales hypothèses pour 2020* 16
2. Une Europe différente 16
   - *Une Europe différente : plus diverse, à la gouvernance plus complexe, suscitant moins l'adhésion des opinions* 17
   - *Trois hypothèses pour 2020 : stabilité institutionnelle, élargissement limité, compétences et budgets modifiés à la marge* 18
3. De nouvelles dimensions de la paix et de la sécurité ; un ordre international contesté 19
   - *Les problèmes de sécurité internationale résultent de dynamiques complexes, difficiles à anticiper* 19
     - Les interventions internationales en 2008 20
   - *La problématique humanitaire et l'action en faveur des droits de l'homme progressent mais divisent la communauté internationale* 21
   - *Le système multilatéral repose sur des institutions qui ont fait leur preuve mais la légitimité de l'ordre international est contestée* 21
   - *Hypothèse pour 2020 : l'ordre international ne sera pas stabilisé* 23
4. Des interdépendances économiques et environnementales croissantes dans un monde fragmenté 23
   - *L'interdépendance des économies et la fluidité des échanges créent des opportunités nombreuses* 24
   - *Les forces de la mondialisation créent aussi des perdants, ainsi que des tensions nouvelles* 24
   - *La mondialisation suscite des interrogations sur l'aide publique au développement* 25
   - *L'Afrique : une place particulière dans la mondialisation qui appelle des réponses spécifiques* 26
   - *Un scénario de rupture de la mondialisation est-il vraisemblable ?* 26
   - *Principales hypothèses pour 2020* 27
5. La compétition globale des idées 27
   - *Un monde de communication* 27
   - *Un débat global dont les termes risquent de nous échapper* 28
   - *Dans le domaine culturel comme dans beaucoup d'autres, la mondialisation est ambivalente* 28
   - *La formation des futures élites mondiales est devenue un marché concurrentiel global* 28
   - *Principales hypothèses à l'horizon 2020* 29
6. Le défi de la démocratie 29

DEUXIEME PARTIE : NOS PRIORITES 31

1. Assurer la sécurité de la France et des Français, défendre et promouvoir leurs intérêts 31
   - *Avoir une vision large et prospective de notre sécurité* 31
   - *Assurer la protection des Français à l'étranger* 32
   - *Renforcer les solidarités de sécurité de la France* 33
   - *Promouvoir les intérêts de notre économie et de nos entreprises* 34
     - La politique d'attractivité du territoire 35
     - Le soutien aux exportations françaises 36
2. Construire avec nos partenaires une Europe forte, démocratique et efficace 37
   - *Une ambition maintenue* 37
   - *Une stratégie européenne plus efficace dans la mondialisation* 38
     - Ecart de revenu par tête entre les Etats-Unis et l'Union européenne 38
   - *Des politiques communes au service des intérêts économiques et du modèle de société européens* 40
   - *Une Europe plus active et plus autonome dans la défense de ses intérêts politiques et de sécurité* 41
   - *Contribuer à la stabilité et à la prospérité des régions voisines de l'Union européenne* 42
   - *Renforcer l'identité politique de l'Europe* 43
3. Agir dans le monde pour la paix, la sécurité et les droits de l'homme 44

Prendre en compte les enjeux nouveaux de la paix et de la sécurité internationale 44
Consolider l'ordre international, en l'élargissant et en le rendant plus juste et plus efficace 45
Prévenir les crises, mieux conduire et légitimer les interventions internationales 46
Raffermir et élargir nos partenariats 47
Mettre les droits de l'homme au centre de notre action 47
4. Contribuer à l'organisation d'une mondialisation qui assure un développement durable et équilibré de la planète 49
Consolider la liberté des échanges en renforçant l'équité, l'effectivité et la réciprocité des règles du commerce international 49
Mieux prendre en charge les problèmes globaux 51
Renforcer la diplomatie sanitaire de la France 52
Pour une Europe leader en matière de développement durable 53
Définir une nouvelle doctrine pour l'aide française 54
Evolution spontanée de l'effort d'APD à effort budgétaire constant 55
5. Assurer la présence des idées, de la langue et de la culture françaises tout en servant la diversité culturelle 57
Connaître et comprendre le monde 57
Renouveler nos stratégies d'influence 57
Promouvoir les idées et la culture françaises 59
Hiérarchiser nos objectifs et nos modes d'intervention 60
Audiovisuel extérieur : maintenir l'effort dans le cadre d'une stratégie et d'une structure clarifiées 60
Agir pour et par la Francophonie 61
Huit recommandations pour un bon usage de la francophonie 62

TROISIEME PARTIE : DOUZE PROPOSITIONS POUR LA REFORME DE L'ACTION EXTERIEURE 64

1. Une action extérieure plus cohérente et plus interministérielle 64
Budget de la politique transversale « Action extérieure » 64
Rendre l'action extérieure plus cohérente 64
Renforcer la dimension interministérielle de l'action du MAEE 65
Le décret n°79-433 du 1er juin 1979 66
2. Des instruments intégrés de prévention, de gestion des crises et de protection de nos concitoyens à l'étranger 67
Une capacité d'anticipation et de prospective renforcée, mieux articulée avec les autres sources de prévision publiques et notamment nos capacités de renseignement 67
Renforcer les capacités du MAEE dans le domaine de la prévention, de la gestion et de la sortie des crises 67
Maintenir au MAEE les fonctions de coopération régaliennes : gouvernance, aide militaire et de sécurité, outils de stabilisation post-conflit 68
Une fonction prioritaire de protection de nos concitoyens à l'étranger 69
3. Un investissement maintenu dans la construction de l'Europe 70
Conforter l'existence d'une filière européenne et la place du ministère des Affaires étrangères et européennes en son sein 70
Renforcer notre coopération avec nos partenaires européens et le rôle de nos postes bilatéraux en Europe 70
Approfondir la culture diplomatique commune de l'Europe en même temps que sa politique étrangère 71
4. Une diplomatie au service du multilatéralisme et de la défense des droits de l'homme 72
Une diplomatie au service du multilatéralisme 72
Les contributions aux budgets des Nations Unies 72
Une diplomatie au service des droits de l'homme 73
Une prise en compte plus substantielle de la fonction juridique 74
5. Une fonction économique élargie incluant le pilotage de l'APD 74
Mieux traiter les questions liées à la mondialisation 74
La question du rattachement du réseau de la DGTPE au MAEE 75
Achever le transfert à l'AFD de la mise en œuvre de la politique d'aide au développement et mieux assurer son pilotage stratégique 76
6. Un réseau d'enseignement à l'étranger à développer et à compléter par une politique d'aide à la poursuite d'études supérieures en France 77
L'enseignement français à l'étranger doit conserver sa double vocation de service à nos compatriotes et de diffusion de notre langue et de notre influence 77
L'enseignement français à l'étranger doit devenir une filière privilégiée de recrutement d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur en France 78
7. Une promotion des idées et de la culture françaises au service de la diversité 79
Rapprocher les centres et instituts culturels des services de coopération et d'action et culturelle 79
Un centre de pilotage de notre politique culturelle extérieure 82
8. Des réseaux à l'étranger adaptés aux priorités de notre action internationale 85
Maintenir l'universalité du réseau moyennant l'adoption d'un format nouveau pour les plus petits postes 85
Moduler notre présence en fonction de nos priorités 86
9. Un métier reconnu, une formation linguistique et professionnelle spécifique 88
Reconnaître le métier de l'action extérieure comme une des filières professionnelles de la fonction publique 89

Développer des spécialisations tout au long de la carrière 89
Développer la formation initiale et continue 90
La politique de recrutement et de mobilité 91
Améliorer la politique d'affectation et la gestion des carrières 91
Elaborer une véritable politique de ressources humaines en matière de recrutement local 92
10. Une direction plus collégiale et plus stratégique 93
Conforter la collégialité au sein du MAEE 93
Renforcer les directions géographiques 93
Revaloriser le rôle des services et faciliter la fluidité des structures et de l'information 94
Consolider la capacité prospective du ministère des Affaires étrangères et européennes 94
11. Une gestion plus efficace 95
Créer un programme « Soutien et réseaux » 95
Mettre en place, dans chaque ambassade, un budget-pays 95
Simplifier les règles de la dépense à l'étranger 96
Moderniser les systèmes d'information de communication 96
12. Une action extérieure transparente, ouverte et contrôlée 97
Pour un rôle accru du Parlement dans notre action extérieure 97
La politique étrangère 97
Le rôle du Parlement dans la politique européenne 97
Le débat sur la construction européenne 97
La place du Parlement européen 98
Mieux communiquer 98
Mieux tenir compte des acteurs non-étatiques 98

CONCLUSION : LES CONDITIONS DE LA REFORME 100

OPINIONS INDIVIDUELLES 101

Mme Pervenche BERES, députée européenne, présidente de la commission des Affaires économiques et monétaires ; M. François LONCLE, député de l'Eure, ancien ministre ; et Mme Catherine TASCA, sénatrice des Yvelines, ancienne ministre 101
M. Jean-Louis BOURLANGES, député européen (jusqu'en décembre 2007), conseiller-maître à la Cour des comptes 103
Mme Thérèse DELPECH, directeur chargé de la Prospective au Commissariat à l'énergie atomique 104
M. Alain PELLET, professeur à l'Université Paris Ouest, Nanterre-La Défense ; membre et ancien président de la commission du droit international des Nations Unies 105
M. Axel PONIATOWSKI, président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale 107

LISTE DES ANNEXES 109

LETTRE DE MISSION DE MM. NICOLAS SARKOZY, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, ET FRANCOIS FILLON, PREMIER MINISTRE, ADRESSÉE À M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES 110

LETTRE DE MISSION DE M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, A M. ALAIN JUPPE, ANCIEN PREMIER MINISTRE, MAIRE DE BORDEAUX, PRESIDENT DE LA COMMISSION DU LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ETRANGERE ET EUROPEENNE DE LA FRANCE 114

LES 12 RECOMMANDATIONS DU LIVRE BLANC (RELEVE DE CONCLUSIONS) 115

COMPOSITION DE LA COMMISSION 118

BUREAU DE LA COMMISSION 121

ORGANISATION DES TRAVAUX 122

AUDITIONS ET CONSULTATIONS 123

LISTE DES SIGLES 131

BUDGET DU MAEE (2000-2008) 133

COMPARAISONS INTERNATIONALES 135

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE 136

Alain Juppé et Louis Schweitzer tiennent à remercier Gilles Andréani, rapporteur général de la Commission, ainsi que Manuel Lafont Rapnouil, Diego Colas, Emmanuelle Lachaussée, Alexandre Morois, Philippe Orliange et Pauline Peretz, rapporteurs, pour leur contribution à ce travail.

INTRODUCTION

Par lettre de mission du 27 août 2007, le président de la République et le premier ministre ont demandé au ministre des Affaires étrangères et européennes la réalisation d'un Livre blanc qui devait « identifier de manière opérationnelle :

- les missions prioritaires assignées à notre appareil diplomatique dans le contexte d'un monde en pleine évolution ;

- les aménagements à apporter à l'organisation et aux structures du ministère des Affaires étrangères et européennes, pour qu'il se concentre sur ces missions ;

- les conséquences à en tirer sur les métiers spécifiques de ce ministère, tant au niveau du recrutement, de la formation professionnelle, du déroulement des carrières, que de l'ouverture vers l'extérieur ».

Le ministre a réuni à cette fin une commission indépendante composée de 40 membres, parlementaires, diplomates, représentants de l'Université et de la recherche, du monde des affaires et de l'administration, qu'il a demandé à M. Alain Juppé de présider, avec M. Louis Schweitzer.

Il a précisé les termes de leur mission en leur demandant « de mener une réflexion sur l'état du monde et sur son évolution, d'actualiser l'analyse que nous pouvons porter sur l'environnement international afin qu'en soient déduites les priorités que nous voulons assigner à notre action extérieure et les missions confiées à notre diplomatie qui doivent être aujourd'hui reformulées dans le contexte de la mondialisation. »

La Commission du Livre blanc a travaillé de manière indépendante et ouverte. Elle a associé à ses réflexions des agents du ministère des affaires étrangères et d'autres administrations, a procédé à de nombreuses auditions de personnalités françaises et étrangères. Elle a veillé à bien articuler ses travaux avec les deux exercices conduits parallèlement : le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

La Commission du Livre blanc a conduit ses travaux à partir d'une analyse de la situation européenne et internationale ainsi que de ses perspectives de changement. L'horizon de sa réflexion a été fixé à 2020, tout en prenant en compte les préoccupations de plus court terme.

Pour de bonnes ou de mauvaises raisons, nos compatriotes portent un regard inquiet sur la mondialisation. La Commission a choisi de faire de ce thème un fil conducteur de ses travaux. Ceux-ci l'ont conduite à faire un bilan équilibré des défis et des chances qui se présentent à la France et aux Français : ils peuvent relever les premiers et bénéficier des secondes.

Dans ce contexte, cinq priorités ont été retenues pour notre action extérieure :

- assurer la sécurité de la France et des Français, défendre et promouvoir leurs intérêts ;

- construire avec nos partenaires une Europe forte, démocratique et efficace ;

- agir dans le monde pour la paix, la sécurité et les droits de l'homme ;

- contribuer à l'organisation d'une mondialisation qui assure un développement durable et équilibré de la planète ;

- assurer la présence des idées, de la langue et de la culture françaises tout en servant la diversité culturelle.

Ces missions sont inspirées à la fois par la fidélité à l'héritage de la France et l'adaptation nécessaire à l'évolution des grandes questions internationales.

Enfin, le Livre blanc formule des recommandations pour rénover notre action extérieure et adapter le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE), ses structures et ses modes de fonctionnement.

Dans ce contexte, plusieurs réformes majeures sont proposées, notamment la création d'une direction des Affaires économiques et globales, la concentration des moyens du réseau diplomatique, dont les plus petits postes seraient réduits à une mission de présence allégée, et le transfert de la mise en œuvre des actions de coopération et d'aide au développement du ministère à l'Agence française du développement (AFD).

Une partie essentielle de ces propositions porte, conformément au mandat de la Commission, sur le métier diplomatique, et l'évolution nécessaire du recrutement et du déroulement de carrière des agents du ministère : l'accent a été mis sur leur formation professionnelle, initiale et continue.

Cependant, la Commission est allée au-delà et s'est attachée à traiter des problèmes qui dépassent la stricte compétence du ministère des Affaires étrangères et européennes : il en va ainsi de la coordination de l'action extérieure de l'Etat, de l'audiovisuel extérieur, du pilotage d'ensemble de l'aide publique au développement (APD), de l'avenir des Missions économiques et des services correspondant en administration centrale, qu'elle a proposés de transférer du ministère de l'Economie au ministère des Affaires étrangères et européennes. D'où l'intitulé de cette troisième partie – « Douze propositions pour une action extérieure rénovée » – dont l'objectif essentiel est de faire du ministère des Affaires étrangères et européennes un outil plus efficace, tourné vers l'action, orienté par une culture du résultat. L'exercice est important alors que s'élabore le projet de budget pluriannuel qui encadrera l'évolution des moyens de l'action extérieure de l'Etat pour la période 2009-2011.

Notre diplomatie a-t-elle les moyens de ses ambitions ? Alors que nous vivons une situation paradoxale – avec d'un côté, un monde concurrentiel, fragmenté et dangereux, particulièrement exigeant pour notre action extérieure, et de l'autre, un ministère des Affaires étrangères et européennes dont les moyens n'ont cessé de se réduire – il n'est plus possible de différer la réponse à cette question essentielle.

La Commission ne méconnaît pas les contraintes budgétaires auxquelles l'Etat doit faire face. Elle insiste par ailleurs sur la nécessité de faire des choix et de diriger les moyens du ministère vers les domaines prioritaires qu'elle a identifiés.

Elle n'en estime pas moins nécessaire de faire valoir que le MAEE a d'ores et déjà fourni une contribution importante aux efforts accomplis ces dernières années, avec une réduction de ses effectifs de 11% entre 1997 et 2007 et, ce qui est peut-être plus grave, une réduction en termes réels de ses moyens de fonctionnement et d'investissement de 21% entre 2000 et 2008 (cf. annexe). Avec la nécessité d'un réseau dense, la montée des contributions aux organisations internationales, qui sont deux conditions de la présence de la France dans le monde, ses moyens d'action et d'intervention reculent continûment. On ne peut réduire indéfiniment ces effectifs et ces moyens sans remettre en cause les ambitions européennes et internationales assignées à notre action extérieure.

Ce Livre blanc doit contribuer à un processus de modernisation et de transformation de l'outil diplomatique de la France, où adaptation à l'environnement stratégique et réforme publique ne s'opposent pas, mais se complètent.

PREMIERE PARTIE : LES DEFIS DE L'ACTION EXTERIEURE

Les développements qui suivent visent à éclairer les choix proposés par le Livre blanc pour les priorités et l'organisation de notre action extérieure (parties II et III) en décrivant les grandes tendances mondiales dans lesquelles elles s'inscriront. Il s'agit d'une série d'hypothèses, non d'une vue exhaustive. Les analyses se concentrent sur les quelques questions qui constituent, selon la Commission, les principaux défis pour l'action extérieure de la France.

L'horizon des réflexions a été fixé à 2020. Il est assez proche pour autoriser la prolongation de certaines tendances actuelles. Il est aussi suffisamment long pour conduire à prévoir des changements, voire des ruptures. Mais ce point incite néanmoins à la modestie : un Livre blanc écrit en 1980 au moment de la crise des euromissiles et de la proclamation de l'état de guerre en Pologne aurait sans doute extrapolé le renforcement de la tension Est-Ouest inscrite dans ces deux événements ; il n'aurait pas anticipé la fin de la guerre froide, la chute du mur de Berlin ou la disparition de l'URSS, survenues moins de 12 ans après, c'est-à-dire moins que l'horizon du Livre blanc.

La difficulté qu'il y a à prévoir de telles ruptures, mais aussi le fait que toutes les évolutions ne se produisent pas au même rythme compliquent l'analyse : temps instantané des réseaux et des médias ; immédiateté des crises ; cycle court de la décision et des élections dans les démocraties ; cycle long de la construction européenne où 2020 est déjà demain ; temps long des évolutions démographiques et des mentalités, de l'épuisement des ressources naturelles et des modifications de l'environnement. C'est dans une pluralité des rythmes que notre action doit s'inscrire.

La mondialisation constitue le principal fil directeur pour appréhender les grandes évolutions à l'horizon 2020. C'est un mouvement, continu depuis 1945, qui voit augmenter la contribution des échanges commerciaux à la croissance mondiale et s'accroître en proportion l'interdépendance des économies. La libéralisation des mouvements de capitaux et l'intensification de l'investissement direct à l'étranger (IDE) complètent un processus qui s'est accéléré depuis les années 1990 : le commerce international a crû deux fois plus vite que la croissance mondiale et l'IDE deux fois plus vite que le commerce international. La croissance mondiale, supérieure à 4% depuis 2000, n'a jamais été aussi forte depuis la fin des Trente glorieuses. A l'image du Japon de l'après guerre, de grandes économies (la Chine d'abord, puis l'Inde, le Brésil et d'autres) participent de ce mouvement de rattrapage dû à la libéralisation de l'économie et à l'adoption de stratégies de croissance fondée sur les exportations et bénéficiant de l'internationalisation des modes de production des biens industriels et, de plus en plus, des services.

Cette croissance accélérée, financée par une abondante épargne au niveau mondial, entraîne des besoins considérables en énergie et en matières premières, qui provoquent des hausses de prix en raison d'une croissance insuffisante de l'offre : d'où un enrichissement des pays producteurs de ressources naturelles et des effets de rente qui se traduisent notamment par l'apparition chez eux de puissants fonds d'investissement souverains. Outre ces effets sur les prix, la hausse de la consommation d'énergie sous forme de charbon et d'hydrocarbures, provoque une accélération du réchauffement climatique, la plus alarmante parmi de nombreuses menaces que cette phase de la croissance mondiale fait peser sur l'environnement.

La mondialisation va continuer de faire sentir ses effets, directs ou indirects sur de nombreux aspects de la politique internationale. Elle provoque d'abord une augmentation, en même temps qu'une nouvelle distribution, de la richesse globale et donc de la puissance parmi les Etats. Sur l'Europe, elle a des effets doubles : bénéfiques sur le plan économique, plus incertains sur le plan politique. L'enrichissement global que produit la mondialisation et le rattrapage qu'elle permet pour les pays émergents sont à l'évidence bénéfiques. Mais les appréhensions des opinions à l'égard de la mondialisation nourrissent une désaffection envers l'Union européenne, dont la capacité de peser sur les nouveaux équilibres n'a pas convaincu.

L'ordre international évolue moins vite que les rapports de puissance et les nouveaux problèmes du monde : il est fragile, et c'est un système fragmenté qui devra prendre en charge la gestion des interdépendances globales. Enfin, l'interdépendance économique ne met pas fin aux tensions idéologiques : le monde reste divisé sur les valeurs, cependant que la compétition globale des idées s'intensifie.

1. De nouveaux équilibres mondiaux

La mondialisation entraîne une modification des rapports de puissance

La croissance économique

La mondialisation a débouché sur une accélération de croissance mondiale. Celle-ci atteint 4% en moyenne depuis 2000, selon le FMI, avec une pointe à 5% environ entre 2004 et 2007, soit un rythme historiquement élevé. Les moteurs géographiques de la croissance ont changé. Sur la période 1981-2008, la part des économies avancées dans la croissance mondiale diminue de moitié pour atteindre 30% aujourd'hui, tandis que celle de l'Asie émergente bondit de 14% à 46%. En 2007, la Chine représente à elle seule 33% de la croissance mondiale contre 23% pour les pays du G-7. En regard, celle de l'Afrique stagne à 4%.

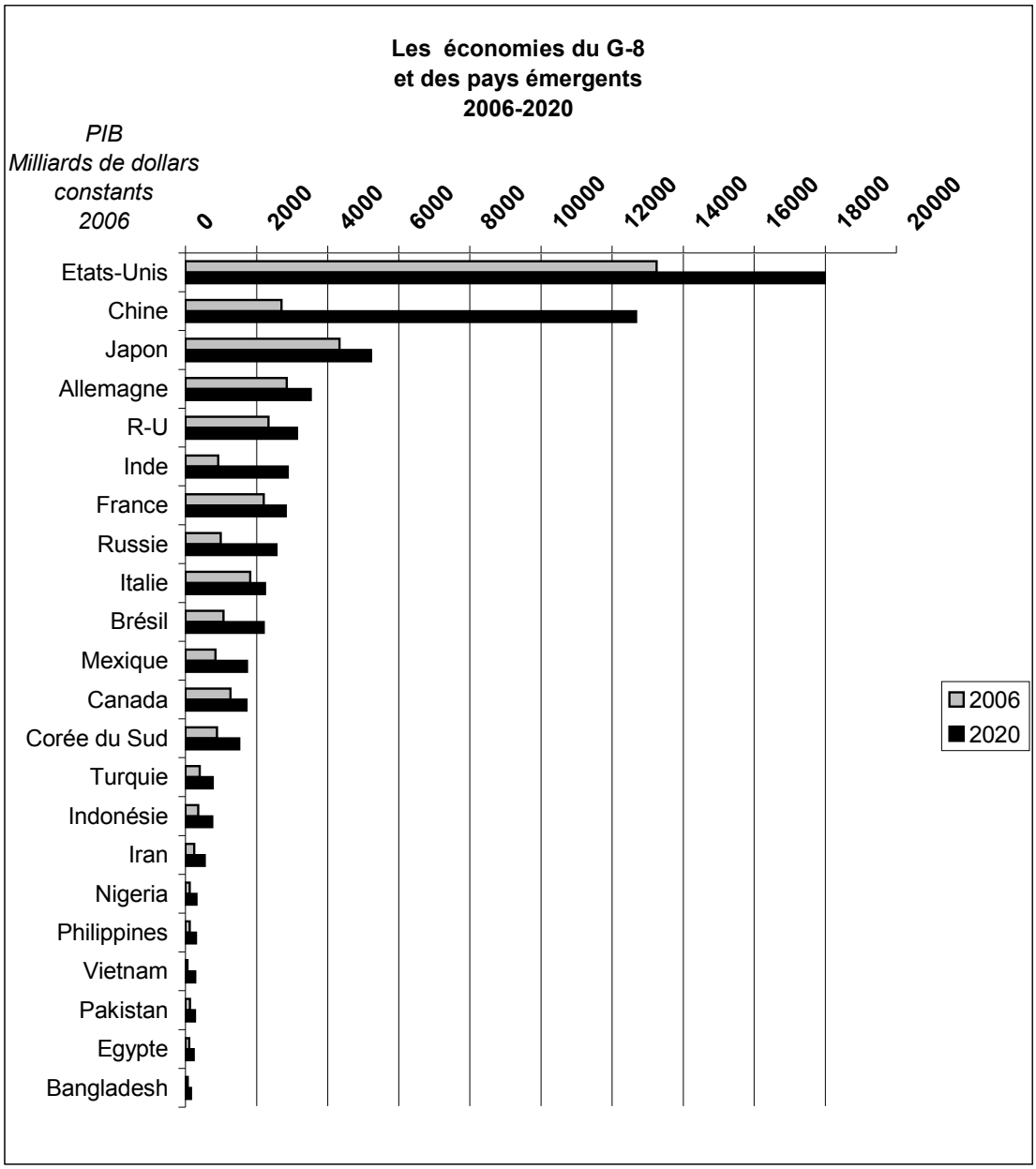
Le déplacement du centre de gravité économique et stratégique du monde vers l'Asie, déjà en cours depuis les années 1990, devrait se confirmer dans les années à venir, pour autant que la mondialisation se poursuive et permette aux économies émergentes du continent d'avoir accès aux capitaux, techniques et débouchés qui leur sont nécessaires. D'ici à 2020, sauf rupture de tendance, la Chine et l'Inde, tout en restant fortement en retard en termes de revenu par habitant par rapport aux puissances économiques établies, devraient se hisser aux tout premiers rangs des économies mondiales (respectivement aux 2e et 4e rangs).

L'ascension des pays asiatiques se traduira non seulement par l'augmentation et la montée en gamme continues de leur production et de leur commerce, mais aussi par le renforcement de leurs capacités d'innovation et la progression de leurs investissements à l'échelle mondiale. Elle provoquera une redistribution progressive des positions économiques comme des influences politiques, en Asie et globalement. Le déplacement du centre de gravité stratégique du monde vers l'Asie s'en suivra normalement.

Le phénomène de rattrapage des puissances émergentes ne se limite cependant pas à l'Asie : le Brésil, le Mexique, l'Afrique du Sud, notamment, y participent.

Il n'est pas en lui-même une menace pour la France et l'Europe, qui y trouvent un moteur de leur croissance et entretiennent avec toutes ces puissances des relations positives. Il y a en outre des espoirs de voir ce rattrapage s'étendre aux zones à la fois les plus proches et les plus sensibles pour elles, comme le Maghreb, s'il parvient à surmonter ses propres difficultés.

Toutefois, certains pays risquent de rester à l'écart de ce mouvement (dans les zones les plus enclavées d'Afrique et d'Amérique latine). En outre, une évolution d'une telle ampleur des rapports de richesses et donc de puissances ne pourra survenir sans l'apparition de tensions.



D'après Goldmann Sachs, BRICs and Beyond, juillet 2007

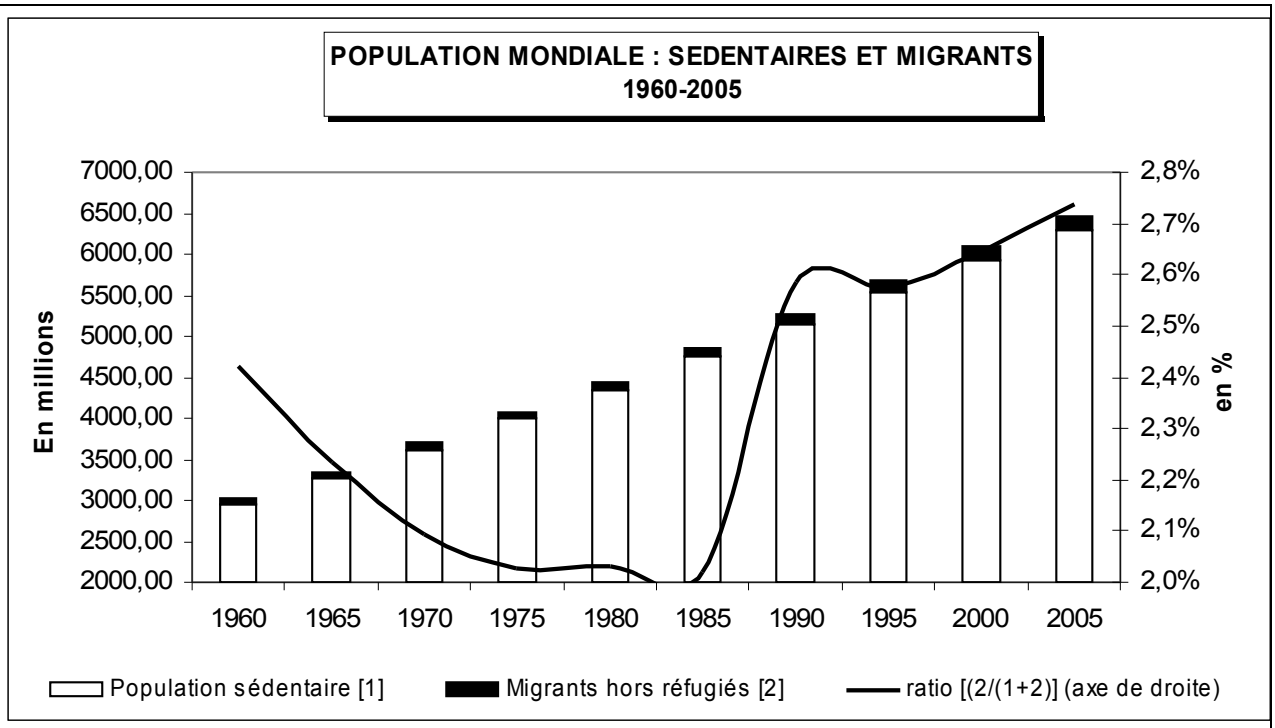
La croissance démographique

Le facteur démographique qui a toujours eu un rôle essentiel sur le plan économique et des rapports de puissance restera central ; il pourrait gagner encore en importance en fonction de la réduction des inégalités des revenus par tête entre pays.

- Trois grandes masses domineront : l'Inde et la Chine (un tiers à elles deux de la population mondiale en 2006 comme en 2020), mais aussi l'Afrique, qui aura au total une population proche de 1,2 milliards en 2020, appelant ainsi une nouvelle relation avec ce continent.

- Les habitants des pays de l'OCDE ne représentent plus que le sixième de la planète. Ils seront moins du huitième à l'horizon 2020, et moins du dixième dans cinquante ans.

- L'Union européenne à 27 ne représentera plus que 6,5% de la population mondiale, tout en comptant près de 500 millions d'habitants contre moins de 350 millions pour les Etats-Unis. Ce différentiel est l'effet de l'élargissement de l'Union européenne, la démographie américaine restant globalement plus dynamique que celle de l'Europe, notamment mais pas exclusivement grâce à l'immigration.



Source : Nations Unies.

Quant aux réfugiés recensés, après avoir constamment augmenté entre 1960 et 1995, leur nombre a diminué au cours des 10 années suivantes, passant de 18,5 millions de personnes à 13,5 millions en 2005. Il progresse de nouveau depuis, et a atteint 16 millions de personnes à la fin de 2007.

Après les Palestiniens – 4,6 millions de personnes, qui relèvent de l'Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (UNRWA selon l'acronyme anglais) –, les Afghans (3,1 millions) et les Irakiens (2,3 millions) constituent les contingents les plus importants de cette population, avant les ressortissants du Soudan, de la Somalie et des pays de la région des grands lacs en Afrique.

La grande majorité (80%) des réfugiés trouve un accueil dans les pays du voisinage. Les principaux pays d'accueil sont aujourd'hui le Pakistan (2 millions), la Syrie (1,5 millions), l'Iran (près d'un million), l'Allemagne (près de 600 000), la Jordanie (500 000), la Tanzanie (près de 450 000), la Chine (300 000), le Royaume-Uni (300 000), le Tchad (300 000) et les Etats-Unis (280 000).

Enfin, il faut mentionner les 51 millions de « déplacés internes », personnes restant dans leur pays d'origine mais déplacées en raison de conflits ou de catastrophes naturelles (dans des proportions égales). Le HCR ne prodigue sa protection et une assistance directe ou indirecte qu'à environ 14 millions d'entre eux.

La montée des puissances asiatiques laissera les Etats-Unis au premier rang mondial en 2020. Les Etats-Unis continueront de disposer d'un potentiel stratégique, militaire, économique et scientifique sans égal. Ils resteront centraux en matière de création de richesse.

Leur rôle international restera décisif. Il devrait évoluer dans le sens d'une moindre implication militaire permanente dans les équilibres de sécurité régionaux. C'est déjà le cas en Europe. Au Moyen-Orient, les inconvénients d'une empreinte militaire trop forte de leur part ne sont aujourd'hui que trop apparents. Ils continueront à contribuer à l'équilibre des puissances en Asie, mais de façon plus indirecte, dès lors que s'affirmeront des relations et des cadres de coopération où les puissances asiatiques elles-mêmes joueront un rôle relativement plus important.

L'interdépendance s'accroît ; elle ne supprime pas le risque de confrontation

En facilitant l'insertion dans les circuits d'échanges économiques, en mutualisant les chances et en permettant de tirer le plein avantage de l'élargissement des marchés, la mondialisation est un facteur de progrès. Elle permet à des régions entières du globe, particulièrement en Asie mais aussi en Amérique latine, de connaître une croissance rapide fondée sur la libéralisation et la modernisation de leurs économies nationales. A d'autres régions, elle offre de bénéficier des effets de la croissance de la demande en produits

de base. D'autres régions, les plus enclavées ou dépourvues de ressources, restent exclues de ce mouvement et risquent de se retrouver marginalisées comme l'Amérique andine ou certaines régions d'Afrique.

Ce pronostic rationnel fait toutefois l'impasse sur « le retour des passions », que la mondialisation encourage. En raison des transformations qu'elle provoque, la mondialisation s'est créée de nombreux ennemis, parfois dans les pays qui en tirent avantage, mais surtout dans ceux qui redoutent ses effets sur les sociétés. Le sentiment d'être submergé par une lame de fond, l'identification de ce processus à l'américanisation du monde ou à l'individualisme occidental, la crainte d'une dilution des identités avivent les inquiétudes, voire un ressentiment parfois violent.

On observe ainsi un retour des particularismes et une tentation croissante du repli (national, religieux, communautaire). Il existe une aspiration légitime à ne pas voir la mondialisation dissoudre les identités nationales ou culturelles. Mais il y a aussi là un terreau favorable à l'exacerbation des différends internes ou internationaux, à la mobilisation voire à la manipulation des forces identitaires et religieuses à des fins politiques.

A l'ère globale, le fait national reste une force puissante. Les classes nouvelles des pays émergents ressentent les mêmes fiertés et parfois les mêmes passions nationales que les bourgeoisies de la révolution industrielle, même si la politique internationale d'aujourd'hui est heureusement différente de la paix armée du XIXe siècle. Les revendications de reconnaissance et de statut de leurs gouvernements s'y alimentent. Leur puissance économique à venir les encourage à affirmer et à défendre plus vigoureusement leurs intérêts stratégiques.

Le nationalisme se mobilise autour des succès économiques, comme des ressources énergétiques ; la tentation existe chez certains de les utiliser, quand leur nature s'y prête (c'est-à-dire quand il y a monopole ou une dépendance physique qui empêche la diversification des approvisionnements) comme instruments d'influence, voire de pression, à l'égard des pays clients dépendants.

Enfin, les politiques classiques de puissance, assises sur les facteurs traditionnels que sont en particulier le poids des armes et la maîtrise des technologies de souveraineté, n'ont pas disparu. Elles peuvent être avivées par la compétition économique à l'échelle globale.

Pour les économies développées, la montée des puissances émergentes est un défi global qui lui aussi se traduit par des tentations de repli et de protection. Ici aussi, le nationalisme gagne : il s'agit souvent d'un nationalisme économique, réaction à l'apparition de concurrents nouveaux.

Les pays développés installés devraient y répondre par des mesures internes pour améliorer leur compétitivité, se défendre contre les comportements déloyaux ou prédateurs ; mais le recours de leur part à des politiques protectionnistes systématiques paraît peu probable car leurs économies fortement intégrées en seraient les premières atteintes.

<u>La France est au centre d'une Europe sûre où les fondements de la paix civile sont solides</u>

Depuis la fin de la guerre froide et la disparition de l'URSS, aucune menace existentielle à caractère militaire ne pèse sur notre pays, ni sur l'Europe. A la différence d'autres pays et d'autres régions du monde, cette situation doit permettre à l'Europe, en paix avec elle-même et le reste du monde, de faire valoir ses atouts dans la mondialisation.

Les choix politiques faits après la guerre froide ont permis d'assurer la paix et la sécurité du continent européen. Les Européens doivent cette situation à la construction européenne, à son extension réussie à 15 nouveaux membres et à la réassurance qu'a représenté pour eux l'engagement européen maintenu des Etats-Unis.

Les Balkans et, à la lisière de notre continent, la Transcaucasie, méritent cependant attention. Dans le cas des Balkans, en particulier, une présence internationale et européenne va rester nécessaire à la stabilité de la région. L'adhésion de la Slovénie à l'Union, les perspectives européennes ouvertes pour les autres soutiennent les processus de réformes lancés par les nouvelles équipes au pouvoir. Mais ces efforts devront

être poursuivis pour consolider la réconciliation, le développement et la stabilité démocratique dans la région.

La Russie a été partie prenante à la définition de l'ordre de l'après guerre froide, mais partiellement. Elle suit une trajectoire spécifique, qui est une source d'interrogations. Elle a durci sa position vis-à-vis des Européens, des Américains, et de certains de ses voisins, mais il n'y a pas de fatalité géopolitique qui doive entraîner l'Occident et la Russie vers une tension structurelle La dépendance réciproque de la Russie et de l'Europe en matière énergétique (de fournisseur à client) peut constituer un motif d'inquiétudes, mais est aussi un intérêt commun fort.

L'interdépendance croissante des Européens devrait les amener à renforcer leurs instruments collectifs de sécurité et de défense face aux risques et aux menaces internationaux. Cette évolution ne se fera pas spontanément. Ces dernières années, les dépenses de défense ont légèrement baissé en Europe en termes réels, tandis que l'on observe une montée progressive de l'effort fourni par les pays émergents, notamment en Asie (de façon conforme à leur rythme de croissance), et une augmentation importante des dépenses américaines (après une diminution depuis la fin de la guerre froide), liée à l'après-11 septembre puis au conflit irakien.

Sur la durée, les moyens d'investissement de l'Europe dans ses capacités de défense risquent d'être affaiblis. La diminution de la part de l'Europe et de la France dans la population et la richesse mondiales, leur moindre exposition aux menaces, comportent le risque d'une moindre vigilance, d'une attention insuffisante aux enjeux stratégiques de demain.

Les menaces les plus directes pour notre sécurité pourraient se situer au croisement de quatre séries de problèmes

L'issue des crises en cours au Moyen-Orient (conflit israélo-palestinien, Iran, Irak, Liban)

Le Moyen-Orient est marqué par des tensions anciennes et des conflits nouveaux. L'arc de crise qui traverse cette région constitue, pour la France et l'Union européenne, une source de problèmes primordiaux, alors que ces régions devraient représenter pour elles des partenaires relativement proches et une chance. A cet arc de crise se rattache la problématique de la stabilité politique et de l'évolution internationale du Pakistan et de l'Afghanistan où les risques s'accumulent.

La zone cumule facteurs de crise (fragilité des régimes et des Etats, montée de l'islam politique), menaces majeures (conflits locaux de plus en plus liés, prolifération nucléaire, chimique, biologique et balistique) et ressources stratégiques (2/3 des réserves mondiales d'hydrocarbures, fonds souverains assis sur les surplus financiers des Etats rentiers du Golfe à hauteur de 2 000 milliards de dollars). Elle restera pour nous la première zone d'intérêt stratégique à l'horizon 2020.

Le terrorisme global d'inspiration islamiste

La contestation radicale du terrorisme mondial d'inspiration islamiste demeure une donnée majeure. Irréductible à une revendication politique, ce recours à la violence s'est progressivement combiné avec des formes conflictuelles variées – qui se situent, elles, sur un terrain politique localisé – que l'on retrouve en particulier en Afghanistan, au Moyen-Orient, au Maghreb ou encore dans le Sahel. Aujourd'hui, cette mouvance tire une partie de sa force de l'impasse politique dans laquelle se trouve le nationalisme, laïc ou religieux, mais aussi de sa maîtrise des logiques de réseaux – opérationnels, financiers, de propagande – propres à la mondialisation.

Les réseaux terroristes internationaux restent une menace pour les Etats et les populations ; ils parasitent les conflits locaux mais il est peu probable qu'ils soient capables de peser de façon décisive sur les grandes orientations au Moyen-Orient. La réaction des Etats-Unis après le 11 septembre était légitime et a d'ailleurs reçu notre soutien. En revanche, l'aventure irakienne a avivé la défiance et polarisé les émotions entre l'Occident et le monde musulman. Sans parvenir à imposer leur stratégie de confrontation globale, les terroristes auront créé un contexte idéologique qui troublera nos relations avec l'opinion des pays musulmans.

La prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs

La prolifération des armes de destruction massive (ADM) et de leurs vecteurs, en particulier les missiles balistiques, restera notre préoccupation de sécurité prioritaire à l'horizon du Livre blanc. Les armes nucléaires, en particulier, sont de nature à faire peser un risque vital sur notre pays. De ce point de vue, la conjonction de ces armes avec la menace terroriste ou une crise régionale majeure au Moyen-Orient apparaît comme l'un des scénarios les plus préoccupants.

La stabilité à moyen et long terme de la rive Sud de la Méditerranée et de l'Afrique

La stabilité de l'Afrique du Nord, et tout particulièrement du Maghreb, sont d'une importance particulière pour l'Europe et la France, en raison de notre proximité et des liens étroits tissés de part et d'autre de la Méditerranée, historiques ou culturels, mais aussi politiques et économiques. Or, cette région connaît une évolution contrastée, avec : une transition démographique en cours, mais une forte pression migratoire venue d'Afrique subsaharienne ; un dynamisme économique inégal, mais de forts déséquilibres sociaux (notamment en termes d'emploi) ; un risque terroriste persistant et sans doute plus internationalisé (qu'illustre le rôle d'« Al Qaïda au Maghreb islamique »). A long terme, la réforme politique, la capacité à anticiper sur la dégradation environnementale, le développement de l'éducation, l'amélioration de la gestion du développement urbain seront des facteurs importants de l'évolution de cette sous-région.

Pour sa part, l'Afrique subsaharienne – au-delà de sa diversité, de ses contradictions et de ses inégalités – sera un voisinage à la fois d'opportunités, d'enjeux et de dangers. Opportunités, car la croissance (5% par an en moyenne depuis 2000) et le développement devraient concerner la majorité des Etats de la région. Enjeux politiques et sociaux d'une Afrique en mouvement, enjeux de portée globale – en matière climatique, de biodiversité ou de santé publique – qui sont pour nous d'une importance majeure ; or, aucune réponse n'y sera apportée sans la participation active des pays concernés, ni sans un fort soutien extérieur. Dangers, enfin, car les tensions et la conflictualité resteront probablement vives, alimentant des réseaux criminels et des foyers de terrorisme – en particulier dans la bande sahélienne – qui pourraient nous concerner au premier chef.

Sur les grandes questions de sécurité et leurs interrelations, il y a entre la France et ses alliés occidentaux, européens et américains, des intérêts de sécurité communs et évidents. Rassemblant des puissances soucieuses de conforter l'ordre international, le triangle des grandes démocraties développées, Amérique, Europe, Japon, participe d'une large solidarité de valeurs et de conceptions politiques fondées sur la démocratie libérale et les droits de l'homme. Si leur convergence est un élément important pour le traitement des problèmes de sécurité mondiaux, elle ne sera pas acquise aussi spontanément qu'au temps de la guerre froide : les intérêts, les analyses pourront diverger plus fréquemment entre des partenaires qui devraient rester solidaires mais dont les horizons stratégiques prioritaires ne coïncideront plus au même degré que par le passé.

Principales hypothèses pour 2020

A l'horizon du Livre blanc, le nœud de problèmes centrés sur le Moyen-Orient restera au centre de nos préoccupations directes de sécurité. L'Europe, bien quelle n'en soit pas partie prenante, devrait également être davantage concernée par l'équilibre stratégique en Asie, compte tenu de l'impact que tout conflit majeur en Asie aurait sur l'Europe, ne serait-ce que sur le plan économique. Nos cadres de solidarité traditionnels – Union européenne et Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) – resteront la base de notre sécurité. Mais les problèmes de sécurité à prendre en compte seront très divers et surtout de nature indirecte.

2. Une Europe différente

L'Europe telle qu'elle s'est construite s'est faite dans l'intérêt des Etats et des peuples européens. Les vingt dernières années auront vu s'accomplir le programme historique de l'Europe communautaire en même temps que la réunification du continent.

Depuis vingt ans, l'Europe a progressé de façon décisive vers la réalisation d'un marché unifié dans presque toutes ses dimensions. Elle a accompli :

- la réalisation du marché intérieur ;

- l'union économique et monétaire ;

- la consolidation du rôle international de l'Europe communautaire dans ses domaines de compétence historique, le commerce et la concurrence.

Ces années ont coïncidé avec la fin de la division de l'Europe, à laquelle a contribué le succès de la construction européenne à l'Ouest et son pouvoir d'attraction. La dynamique de l'élargissement a été décisive dans la consolidation de la paix et de la prospérité en Europe. Ces progrès sont à porter au crédit d'une Union européenne qui a été capable d'effectuer, en l'espace de dix ans, le grand élargissement à vingt-sept. Beaucoup de ces succès ont été accomplis grâce à une synergie entre une impulsion politique franco-allemande et les ressources de la gouvernance communautaire.

En même temps, certains des espoirs suscités au tournant des années 1980-1990 par l'Acte unique et le traité de Maastricht ne se sont pas réalisés. L'Europe a connu des performances économiques inférieures à celles des Etats-Unis et ne s'est pas imposée comme un acteur à parité avec eux sur le plan politique. A la désaffection des opinions ont répondu la prudence des gouvernements et l'égoïsme des Etats : l'esprit communautaire a reculé ; la dynamique de l'intégration européenne en a été atteinte.

Une Europe différente : plus diverse, à la gouvernance plus complexe, suscitant moins l'adhésion des opinions

Résultat de ces évolutions, l'Europe d'aujourd'hui est une communauté fédérative d'Etats démocratiques qu'unissent des liens d'une densité sans équivalent dans l'histoire ; c'est un succès qui fait l'objet dans le monde d'une claire reconnaissance, plus claire peut-être qu'en Europe même. Réalité incontournable pour l'extérieur, elle est aujourd'hui, vue de l'intérieur, différente de ce que la France pensait qu'elle serait il y a vingt ans.

- C'est une Europe plus diverse sur le plan économique et géopolitique, où l'accord, notamment sur la politique étrangère, comme dans tous les domaines régis par la règle de l'unanimité, est plus difficile à vingt-sept.

- Dans toutes les hypothèses, le traité de Lisbonne devrait clore un cycle de 15 ans de réforme institutionnelle qui a juxtaposé au modèle communautaire des éléments intergouvernementaux, aboutissant à une gouvernance mixte et relativement complexe ; qu'il soit adopté ou non, on ne remettra pas en chantier les institutions de sitôt.

- Le leadership y est plus difficile à exercer et les remèdes envisagés devront passer l'épreuve des faits (la « trinité » exécutive prévue par le traité de Lisbonne et qui associe le président du Conseil européen, le président de la Commission, le haut représentant, nécessitera entre eux un ajustement et un équilibre complexes). La relation franco-allemande, toujours indispensable, a par la force des choses une moindre capacité d'entraînement dans l'Union élargie.

- L'Union européenne a réussi inégalement l'extension de ses compétences et de ses politiques: effective, mais limitée, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ; encore à consolider dans les affaires étrangères et la sécurité ; le programme de modernisation des économies de Lisbonne n'a eu, lui, qu'un impact limité.

La stratégie de Lisbonne

La Stratégie de Lisbonne, adoptée par le Conseil européen de mars 2000 et révisée depuis, a notamment fixé les objectifs suivants :
- 3% de croissance annuelle ;
- 70% de la population en âge de travailler en emploi, dont 60% de la population féminine et 50% de la population de plus de 50 ans ;
- 85% d'une classe d'âge au baccalauréat ;
- 3% du PIB consacré à la recherche, dont 2/3 de dépenses privées ;

- augmentation de l'âge moyen de la retraite de 5 ans ;
- un taux d'abandon des études secondaires inférieur à 10%.

Les résultats constatés sont inégaux :
- 17 pays atteignent l'objectif de croissance en moyenne sur la période (20 en 2006) ;
- 5 pays seulement dépassent le taux de 70% de la population en emploi ; 15 sont entre 60 et 70% ;
- 8 pays font parvenir 85% d'une classe d'âge au baccalauréat (9 pays entre 80 et 85%).

Mais :
- l'UE dans son ensemble n'atteint pas l'objectif de croissance affiché (2,9% en 2006) ;
- les dépenses de recherche de l'UE dans son ensemble sont seulement de 1,8% du PIB, en baisse depuis 2000. Seuls 2 Etats atteignent l'objectif de 3% et 4 sont entre 2 et 3% ;
- l'Union européenne s'éloigne des Etats-Unis en termes de productivité: entre 1973 et 1995, il y avait un rattrapage (croissance de la productivité horaire de 2,25%/an contre 1,48 aux Etats-Unis). De 1995 à 2003, il y a décrochage (croissance de 1,15% par an dans l'UE contre 2,33 aux Etats-Unis).

La France est souvent mal placée dans ce bilan au regard des performances de ses 26 partenaires :
- bonnes performances : recherche et développement (6e), assez bas niveau des aides d'Etat (9e) ;
- performances moyennes : transposition des directives (10e, mais en nette amélioration) ; taux d'emploi des femmes (15e) ;
- performances franchement mauvaises : déficits publics (17e), emploi (18e), emploi des travailleurs âgés (18e), dette publique (19e), croissance (23e), chômage des jeunes (24e) et âge moyen de sortie du travail (26e).

L'examen de cette stratégie permet de constater que :
- ses objectifs sont contestables : est-il économiquement sensé d'avoir des objectifs identiques pour des économies en rattrapage et pour des économies plus mûres ?
- ses objectifs sont fixés dans des domaines où l'Union européenne a peu de compétences et donc peu de moyens efficaces d'action. *A contrario*, de nets progrès sont constatés dans tous les Etats membres sur le critère de la transposition des directives, où la Commission dispose d'un outil efficace avec les recours contentieux devant la Cour de justice des Communautés européennes.
- ses objectifs n'ont pas été relayés par les autorités nationales. Un indice établi par MM. Jean Pisani-Ferry et André Sapir mesurant le suivi de cette stratégie par les parlements et les partenaires sociaux montre un fort déficit d'appropriation politique de la stratégie dans quasiment tous les Etats membres.

Source : Laurent Cohen-Tanugi, L'Europe dans la mondialisation, Rapport à la ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi et au ministre du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité, 15 avril 2008.

Ces réalités européennes d'aujourd'hui concernent particulièrement la France et son rôle en Europe. La réforme institutionnelle et l'Europe politique sont depuis 20 ans au cœur de son discours européen. La vocation régulatrice de l'Europe dans la mondialisation était et est encore plus nécessaire à la justification du projet européen en France – vieille terre de régulation économique nationale – qu'ailleurs. La France est attachée à ce que l'approfondissement et l'élargissement aillent de pair. Là aussi, elle se retrouve quelque peu décalée au sein d'une Europe où l'évidence de celui-ci laisse incertain l'accomplissement de celui-là.

L'Union est un acteur accepté, parfois mieux que d'autres, dans une large partie du monde. Elle dispose d'une ample palette d'instruments économiques et politiques ainsi que, depuis peu, d'options militaires communes, ainsi que du pouvoir considérable lié à son rôle dans l'élaboration des normes internationales. Elle détient plusieurs des clés du monde de demain. Elle va devoir utiliser ces atouts pour répondre aux défis de la mondialisation, et démontrer aux opinions européennes qu'elle y défend leurs intérêts. Elles attendent aussi qu'elle soit une force politique, assumant son identité, éclairée par ses valeurs.

Le rejet du traité de Lisbonne par les électeurs irlandais rappelle cependant que la distance des opinions envers la construction européenne ne se réduit pas et n'épargne pas des Etats qui ont plus récemment rejoint l'Union et visiblement bénéficié de leur appartenance. Partout, le recul de l'esprit collectif des Européens et la vigilance sur le « juste retour » politique ou économique, étroitement mesuré, s'expriment.

Trois hypothèses pour 2020 : stabilité institutionnelle, élargissement limité, compétences et budgets modifiés à la marge

Dans les dix à quinze ans à venir, la mise en œuvre des objectifs déjà inscrits dans les traités devrait dominer l'action de l'UE. Elle sera une force considérable de stabilité économique, financière et politique dans le contexte des incertitudes créées par la mondialisation ; sa capacité régulatrice lui confère d'ores et déjà une importance internationale qui ne peut que croître. Cependant, le cadre de référence de notre politique européenne ne sera pas bouleversé ; il devrait correspondre aux trois hypothèses suivantes.

- *La stabilité institutionnelle.* Même si son entrée en vigueur reste l'objectif, l'avenir du traité de Lisbonne est incertain. Dans toutes les hypothèses, il semble clair que la majorité de nos partenaires ne souhaitera pas rouvrir des négociations institutionnelles d'ampleur, compte-tenu de l'expérience laborieuse des dernières années. Si les limites de la gouvernance européenne sont patentes et si le débat institutionnel n'est pas définitivement clos, assurer l'entrée en vigueur des dispositions de ce traité et l'exploitation de leur plein potentiel devrait constituer le projet le plus utile et le plus mobilisateur d'énergies sur le plan institutionnel.

- *Un élargissement limité aux Balkans qui ne concernera ni la Turquie, ni l'Ukraine.* C'est une donnée largement admise, car même les partisans de l'adhésion de ces pays n'anticipent pas la conclusion de négociations avec eux avant 2020. C'est aussi un choix politique : une séquence de consolidation s'ouvre pour l'Europe ; l'élargissement rapide à la Turquie et à l'Ukraine – pays qui relèvent sur le fond de problématiques différentes – modifierait la nature même du projet européen, surtout en l'absence de dynamique d'intégration. L'entrée de ces voisins est loin d'aller de soi, notamment pour l'union politique. Ce dilemme peut, en théorie, trouver à terme une réponse soit par la poursuite de l'élargissement, si l'Union est capable de l'absorber sans renoncer à ses ambitions, soit par une politique de voisinage rénovée et plus dense. Au sein de la Commission du Livre blanc, les deux branches de cette alternative ont leurs partisans.

- *Un budget européen stabilisé.* Le budget européen est de près de 120 milliards d'euros représentant actuellement 1,045% du PIB communautaire ; il existe des marges théoriques de progression jusqu'au plafond fixé par les traités à 1,24%. Cependant, l'utilisation de cette marge, souhaitable en elle-même, ne suscite pas de consensus entre Européens. En France même, le fait que la contribution nette de notre pays au budget européen – avec toutes les réserves qu'appelle cette mesure contestable – va croître devrait peser sur le débat. L'échelle des ressources de l'Union européenne n'en serait, en tout état de cause, pas bouleversée.

Ces hypothèses convergent pour dessiner une Union européenne où les conditions ne se prêteront pas à des avancées spectaculaires dans l'intégration au cours des années à venir.

3. De nouvelles dimensions de la paix et de la sécurité ; un ordre international contesté

Les problèmes de sécurité internationale résultent de dynamiques complexes, difficiles à anticiper

Le nombre de guerres a décru depuis la fin de la guerre froide : 36 en 1989, 27 en 1998, 14 en 2007. L'Afrique, qui reste le continent le plus touché par les conflits armés, a vu plusieurs crises majeures réglées au cours des années récentes : Angola, Libéria, Sierra Leone, République démocratique du Congo (RDC) notamment. En revanche, le nombre de crises ou de différends politiques à résonance internationale ne diminue pas ; leur nature change et leur complexité s'accroît ; la faiblesse de certains Etats et la montée des acteurs non-étatiques, dont certains maîtrisent de vastes territoires, remettent en cause la pertinence de la distinction entre menace étatique et menace non-étatique.

Les progrès de la science et de la technologie dans le domaine biologique, en eux-mêmes facteurs d'immenses améliorations pour la vie des hommes, ou encore des technologies de l'information et des nanotechnologies, laissent entrevoir l'apparition de nouvelles menaces.

Les « nouvelles dimensions de la sécurité » transcendent les distinctions entre sécurité intérieure et internationale, entre risques et menaces. A la source de nombreuses crises, se trouvent des motifs multidimensionnels qui s'entrecroisent : des problèmes économiques (la compétition autour des richesses minières, comme en RDC, les problèmes fonciers comme en Côte d'Ivoire et au Kenya ont été au centre de nombreuses crises africaines), des phénomènes de repli communautaire et identitaire ; la manipulation politique et la prédation. La résolution des conflits en est rendue longue et difficile.

Les problèmes de sécurité à venir amèneront la France à porter son attention et sans doute à s'impliquer dans de nombreuses interventions internationales.

Les interventions internationales en 2008

Au 30 avril 2008, on dénombrait 20 opérations de paix conduites par les Nations Unies, dont 17 opérations de maintien de la paix (OMP) *stricto sensu*. Ces opérations réunissent au total plus de 100 000 personnes militaires et civils, internationaux et locaux, dont près de 90 000 personnels sous uniforme (soldats, policiers et gendarmes, observateurs militaires). A cette date, avec près de 2 000 militaires engagés – principalement au Liban, mais aussi au Sahara occidental, en Haïti ou encore en Côte d'Ivoire –, la France se classe parmi les 15 premiers pays contributeurs de troupes ; elle finance près de 7,5% des 7 Mds USD que représente le budget annuel de ces opérations.

Ce « pic d'activité » du maintien de la paix onusien est d'autant plus remarquable qu'à ces missions sous « casque bleu », il faut ajouter de nombreuses opérations militaires déployées avec un mandat du Conseil de sécurité, mais dans un cadre *ad-hoc* ou sous couvert d'une autre organisation. Dans le cas du Darfour, c'est une force hybride, relevant à la fois des Nations Unies et de l'Union africaine, qui est ainsi déployée depuis cette année. Du point de vue de la France, quatre missions méritent d'être tout particulièrement mentionnées :

- EUFOR-Althéa, déployée en Bosnie-Herzégovine depuis 2004, date à laquelle cette opération de l'Union européenne a succédé à la Force de stabilisation de l'OTAN pour assumer la responsabilité de la stabilisation de la paix au titre des aspects militaires des accords de paix de 1995 ;
- la K-FOR, force de maintien de la paix dirigée par l'OTAN au Kosovo ; depuis 1999, elle y contribue au maintien quotidien de la sécurité et de la stabilité ;
- la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), décidée par le Conseil de sécurité en décembre 2001, à la suite de la conférence inter-afghane de Bonn, pour appuyer l'action du gouvernement afghan et des Nations Unies, notamment en créant un environnement sécuritaire favorable, d'abord à Kaboul, puis dans tout le pays. D'abord organisée comme une force multinationale, la FIAS a été prise en charge par l'OTAN en août 2003 ;
- et EUFOR-Tchad/RCA, créée en 2007 pour améliorer les conditions de sécurité à l'Est du Tchad et au Nord-Est de la République centrafricaine, c'est-à-dire à la frontière du Soudan (Darfour). A travers elle, l'Union européenne contribue en particulier à la protection des civils en danger, du personnel et de l'aide humanitaires, ainsi que des installations et personnels des Nations Unies.

Ces opérations sont désormais beaucoup plus ambitieuses que le simple maintien de la paix au sens de l'observation d'une ligne de cessez-le-feu. L'intervention militaire n'est plus qu'un aspect d'une mission plus large, multidimensionnelle (humanitaire, politique, économique), qui comporte un dispositif civil conséquent. C'est ainsi que les opérations civiles de gestion des crises prennent une place de plus en plus importante, y compris parfois en l'absence de déploiement militaire. L'Union européenne déployait ainsi en juin 2008, entre autres :

- des missions de police et de sécurité en Bosnie-Herzégovine, dans les territoires palestiniens et en Afghanistan ;
- des missions de réforme du secteur de sécurité en Guinée-Bissau et en République démocratique du Congo ;
- des missions de soutien à l'Etat de droit au Kosovo ou encore en Irak.

Il y a aujourd'hui davantage d'opérations de maintien ou de rétablissement de la paix ; le coût, les effectifs, la complexité et la durée de celles-ci augmentent. C'est un signe positif de l'engagement de l'ONU et de la communauté internationale, mais il est précaire : la décennie 1990 avait connu un cycle de croissance des engagements, suivie, à partir de 1995 d'un reflux tenant aux échecs et au découragement. Les opérations actuelles présentent des risques accrus, certaines ne comportent pas d'issue politique prévisible et un retournement de cycle dans les années à venir n'est pas à exclure.

Les interventions internationales illustrent les limites de l'outil militaire, la difficulté pour la communauté internationale à intégrer les réalités locales. L'action internationale est devenue plus difficile dans un monde post-impérial où la volonté d'autonomie s'accroît. La capacité de l'Occident et a fortiori d'un seul à faire valoir ses vues au reste du monde appartient au passé ; celle de la communauté internationale à agir sur des réalités locales complexes est elle-même plus limitée.

Les paramètres de la puissance sont aussi remis en cause. Nombre de développements récents ont illustré l'érosion de la puissance militaire, expression ultime de la puissance. Il en est allé ainsi en Irak en 2003 ou au Liban en 2006. Ces difficultés tiennent à la prédominance des conflits asymétriques. Au Kosovo, en Afghanistan, en Irak, les quelques semaines d'engagement militaire majeur ont été suivies d'années de présence coûteuses.

Si les modalités classiques d'expression de la puissance déclinent en efficacité, on n'observe pas pour autant une plus grande aptitude de tous, ou de quelques-uns, à s'organiser au sein d'un système international cohérent. Le risque est réel d'un déficit simultané d'organisation et de pouvoir au niveau mondial.

Pour la France, ces évolutions soulèvent des difficultés conceptuelles et opérationnelles : des pays en crise souvent mal connus, une phase de stabilisation civile insuffisamment prise en compte. Mais la France a aussi

des atouts : une expérience des interventions et une bonne interface politico-militaire, la reconnaissance de la complexité des situations de crise, une disponibilité à s'engager soutenue par ses citoyens.

La problématique humanitaire et l'action en faveur des droits de l'homme progressent mais divisent la communauté internationale

Dans le champ des droits de l'homme et de l'action humanitaire des progrès importants ont été accomplis mais ils sont fragiles et contestés.

- *La responsabilité de protéger.* Sa consécration lors du sommet de l'ONU en 2005 est une avancée historique, qui doit être défendue comme telle compte tenu des divisions idéologiques et politiques profondes dont témoigne la difficulté à mettre en œuvre ce concept.

- *Les droits de l'homme et la démocratie.* Globalement, ils progressent depuis un demi-siècle. Mais l'universalité des droits de l'homme est de nouveau contestée au nom de revendications identitaires ou religieuses derrière lesquelles s'abritent les Etats qui les refusent.

- *La revendication de souveraineté.* Elle n'a rien perdu de sa force, d'autant qu'elle est une composante de la démocratie et de l'indépendance nationale. Elle est souvent employée pour s'opposer à l'universalité des droits ou à l'action humanitaire.

Le monde des valeurs reste hétérogène. A tort, la démocratie et les droits de l'homme sont réduits par certains à des valeurs strictement occidentales et remis en cause pour différentes raisons : l'opportunisme des dirigeants autoritaires qui cherchent à discréditer une ouverture démocratique qu'ils redoutent ; le choix des Américains de placer leur stratégie au Moyen-Orient, y compris l'invasion de l'Irak, sous le signe de la promotion de la démocratie, caractérisation inexacte et imprudente qui a fait le jeu des forces locales hostiles à la démocratie ; les contradictions de tous sur le sujet, y compris les nôtres, y ont contribué. Il y a là un effet d'aubaine pour certains régimes qui peuvent ainsi chercher à disqualifier le message de la démocratie, des droits de l'homme et de la bonne gouvernance à travers ses messagers et à se protéger des conditionnalités des politiques d'aide.

Dans ce contexte, le thème du choc des civilisations risque de devenir une prophétie auto-réalisatrice. L'analyse du monde en termes de civilisations est trompeuse : l'homogénéité qu'elle postule est ainsi démentie par les tensions qui traversent le monde musulman autour du processus de modernisation et de ses relations avec la tradition et la religion. Cette vision déplace l'analyse hors du champ politique, juridique et stratégique, où des solutions aux problèmes existent, vers des schèmes culturels et religieux qui tendent à figer les différences, et à laisser peu de place à l'action politique. Il n'en reste pas moins qu'elle continuera sans doute à donner lieu à une instrumentalisation commode et que la lecture civilisationnelle de nombreux conflits persistera, exerçant une attraction facile sur les esprits, tout comme – en sens inverse – l'idée que le dialogue des civilisations peut en être la clé.

Le système multilatéral repose sur des institutions qui ont fait leur preuve mais la légitimité de l'ordre international est contestée

Presque vingt ans après la chute du Mur de Berlin, l'ordre international de l'après-1989 est fragile. Certes, mais il ne faut pas oublier qu'il succède à un « ordre », celui de la guerre froide, injuste et dangereux reposant sur l'affrontement bipolaire, la menace de l'holocauste nucléaire et la négation des droits de la moitié de l'Europe : nous ne devons rien en regretter.

Les institutions de l'après-guerre froide sont restées en grande partie les mêmes : à partir de 1944, il avait suffi de quelques années pour créer les piliers d'un ordre international nouveau : institutions de Bretton Woods, ONU, GATT (devenu depuis OMC), plan Marshall (qui a donné naissance à l'OCDE), OTAN et construction européenne… L'ordre actuel repose pour l'essentiel sur ces mêmes piliers, ce qui témoigne de la qualité de cette construction.

Mais le fait est qu'aujourd'hui, nous n'avons pas réussi à adapter ces institutions de manière satisfaisante. L'onde de choc de la disparition du monde « d'avant » continue de se propager sans qu'un consensus sur

l'ordre nouveau émerge. De nouveaux problèmes apparaissent que les anciennes structures prennent difficilement en charge.

Il y a, au centre du système, les Nations Unies : cadre principal de la sécurité collective et du maintien de la paix, facteur de légitimité essentiel, elles sont, dans un monde où le clivage Est-Ouest qui les paralysait a disparu, devenues indispensables. Leur mandat principal, faire respecter l'interdiction du recours à la force et maintenir la paix et la sécurité entre les Etats, ne les prédispose pas à traiter les problèmes qui se situent à l'intérieur des Etats (comme les violations massives des droits de l'homme) ou au niveau supra national (comme les atteintes à l'environnement).

Développés pour pallier ces limitations, les outils de la gouvernance internationale, surtout les plus récents (sanctions, justice pénale internationale) sont contestés dans leur efficacité et parfois dans leur principe. Les enceintes internationales ne se sont que partiellement adaptées.

Pour l'ONU, le Sommet de septembre 2005 n'a pas été le moment refondateur attendu et nécessaire. Parce qu'elle n'est pas un gouvernement mondial, la gouvernance internationale reste éclatée et la tendance est à l'enchevêtrement des compétences, voire à la concurrence, malgré quelques efforts de rationalisation au sein du système des Nations Unies.

Le besoin de coordination est général. A l'horizon 2020, il faut s'attendre à un « multi-multilatéralisme » plutôt qu'à une hiérarchie claire entre les questions à traiter et les organisations qui en sont chargées. Des institutions anciennes cherchent à retrouver une raison d'être, tel le Fonds monétaire international (FMI), victime de son succès dans un monde où la convertibilité des devises et la disponibilité des moyens de paiement internationaux semblent assurées. Dans le même temps, de grands sujets sont orphelins d'une institution (ainsi l'environnement). Surtout, si le multilatéralisme paraît un cadre d'action indispensable, ses limites sont d'abord le fait de la politique des Etats.

Or, la mondialisation tend à affaiblir les Etats, qui ne sont plus maîtres comme par le passé des choix politiques – en particulier de politique économique – qu'ils proposent à leurs citoyens. Ils doivent faire face à l'émergence d'acteurs qui – comme les entreprises multinationales – disposent d'une réelle autonomie vis-à-vis d'eux, quand bien même ils ont en réalité une affiliation nationale. Leur capacité financière (les plus grandes fondations philanthropiques américaines par exemple), leur impact politique (les ONG de promotion de la démocratie), leurs capacités de violence (Al Qaïda) ou de déstabilisation (les réseaux criminels transnationaux) peuvent parfois se comparer à ceux des Etats. Certains interviennent en outre dans les domaines régaliens : aide au développement, sous-traitance confiée aux sociétés de sécurité privées, agences de renseignement.

La dimension globale des enjeux impose de réfléchir à une échelle autre que nationale. Mais si les problèmes leur échappent, les Etats restent les maîtres des solutions : l'action collective, les organisations internationales, les normes globales ne peuvent véritablement s'imposer en dehors d'eux.

Au total, les Etats restent les pierres angulaires de l'ordre international. S'ils sont faibles, il l'est aussi. Mais s'ils sont forts, ils risquent de l'affaiblir, surtout s'ils le soutiennent par intermittence et selon leurs conditions.

- *Les Etats-Unis*, d'abord, sont un garant essentiel de l'ordre mondial et un partenaire indispensable pour le règlement des grands problèmes internationaux ; mais ils hésitent sur leur rôle dans le monde, se gardent toujours le choix d'agir avec d'autres ou seuls, et souvent à leurs termes, ce qui est source d'incertitude pour le système.

- *L'Europe*, en dépit de ses progrès, n'a pas la stature de leader mondial qui lui permettrait de compenser cette incertitude. Ailleurs qu'en Europe la faiblesse des structures régionales est trop grande.

- *Les positions des pays émergents* ne convergent que partiellement (en dépit d'alignements à géométrie variable comme le groupe Brésil-Inde-Afrique du Sud complété par la Russie, la Chine et le Mexique), pas assez pour en faire encore une force cohérente au sein du système international. Même si elles sont parfois fondées, leurs revendications ne sont pas encore porteuses des promesses d'une contribution

cohérente au règlement des grands problèmes du monde, en dépit de signes positifs de leur part.

- Si le Tiers monde comme force politique organisée a disparu, *un espace de contestation populiste* s'est recomposé selon des lignes inédites (Biélorussie, Corée du Nord, Cuba, Iran, Venezuela). Cette coalition est improbable, mais la complaisance à ses messages du mouvement des non-alignés, y compris de la part de régimes modérés, inquiète.

- Des liens se créent ou se renforcent. A cet égard, deux réunions inédites symbolisent ces nouvelles recompositions : le sommet *Chine-Afrique*, à Pékin en novembre 2006, et le premier sommet *Inde-Afrique*, à Delhi, en avril dernier.

La rupture de 1989 avait marqué la victoire historique de la démocratie et de l'économie de marché. Elle ouvrait la voie, pensait-on, à un nouvel ordre mondial. Mais la capacité des Etats-Unis et plus généralement des grandes démocraties développées à proposer une traduction vraiment universelle de leurs principes et une vision politique de l'organisation mondiale qui puisse susciter l'adhésion de leurs partenaires a été insuffisante ; elle a été remise en cause, non seulement par leurs divergences internes, mais par la contestation extérieure. L'ordre international plus fragile des années à venir est sans doute la conséquence de cette occasion manquée.

Ce sera un ordre composite : même si la multipolarité est une donnée de fait, elle ne sera pas un principe d'organisation du monde. La prépondérance des Etats-Unis – bien qu'en recul relatif – ne permettra pas de constituer un concert international entre grandes puissances d'influence comparable. Les institutions multilatérales devraient joueront un rôle accru, mais continueront à dépendre de l'accord et du degré de coopération des principaux Etats. Le consentement de l'opinion internationale et les voix d'un nombre croissant d'Etats devront être pris en compte, condition d'une légitimité accrue, mais pas forcément d'une meilleure efficacité. Enfin, les Etats se regrouperont selon des alignements d'opinion et d'intérêts changeants et variés plus qu'en fonction de solidarités et d'alliances permanentes.

Le système restera éclaté et imparfait. Il ne correspondra pas à la vision d'un édifice multilatéral avec au sommet l'ONU et tout particulièrement le Conseil de sécurité assumant « la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales », ni au modèle du concert européen élargi à l'échelle planétaire, ni à l'illusion d'un monde unipolaire.

<u>Hypothèse pour 2020 : l'ordre international ne sera pas stabilisé</u>

Entre un unilatéralisme dont les limites sont patentes et un multilatéralisme qui doit démontrer son efficacité cinq facteurs seront déterminants :

- l'attitude des Etats-Unis (coopérative ou unilatérale, engagée dans les institutions internationales ou non) ;

- la qualité des relations entre principales puissances et notamment de la relation transatlantique ;

- la force des institutions internationales et d'abord de l'ONU, ainsi que de la règle de droit, qui dépendra largement du soutien dont elles bénéficieront de la part des Etats ;

- l'efficacité des cercles de solidarité et des institutions régionales (dont, de façon cruciale, l'Union européenne) ;

- le degré de justice et de légitimité du système : il dépendra à son tour de la capacité des puissances établies d'élargir leur cercle et des puissances nouvelles de partager leurs responsabilités ; ensemble, de leur aptitude à provoquer l'adhésion du plus grand nombre.

<u>4. Des interdépendances économiques et environnementales croissantes dans un monde fragmenté</u>

L'interdépendance des économies et la fluidité des échanges créent des opportunités nombreuses

Les évolutions économiques et démographiques, y compris les flux migratoires, les progrès de la science et de la technologie transforment le monde plus rapidement qu'elles ne l'ont jamais fait. En facilitant l'insertion dans les échanges, en mutualisant les chances et en permettant de tirer le plein avantage des rendements d'échelle, la mondialisation est donc un facteur de bien-être collectif. Elle permet à des régions entières du globe, particulièrement en Asie mais aussi en Amérique latine, de connaître une croissance rapide fondée sur la libéralisation et la modernisation des économies nationales. A d'autres régions, elle permet de bénéficier des effets de la demande des pays émergents en produits de base.

Le dynamisme de la croissance devrait persister. Après s'être creusés des années 1970 aux années 1990, les écarts de revenus par tête entre pays au niveau mondial se sont depuis stabilisés, voire réduits, en raison principalement du dynamisme de la croissance des grands pays asiatiques, qui a permis d'amorcer une convergence accélérée du revenu moyen de leur population avec celui des pays riches.

Au niveau mondial, la croissance a permis de sortir 400 millions de personnes de l'extrême pauvreté (un revenu de moins d'un dollar par jour) depuis 1980, principalement en Chine et en Asie du Sud, et favorisé la formation de classes moyennes nombreuses et la constitution de nouvelles fortunes. Des débouchés importants sont ainsi créés. Ce mouvement vers la prospérité touche, même si c'est de façon inégale, l'Afrique, avec une croissance moyenne de 6% depuis dix ans. Il est évidemment positif.

Les forces de la mondialisation créent aussi des perdants, ainsi que des tensions nouvelles

Ce processus a de nombreux gagnants, mais aussi ses perdants. La mondialisation n'est pas un facteur de réduction universelle des inégalités.

- Tous les Etats ne participent pas au mouvement de rattrapage dans lequel sont engagés la Chine, l'Inde et d'autres. La plupart des pays classés parmi les pays riches ou parmi les pays pauvres en 1960 ou en 1970 le sont encore aujourd'hui. Quelques pays classés parmi les riches en 1960 ou 1970 ont rejoint le groupe des pays à revenu intermédiaire (Argentine, Venezuela) tandis que des pays qui appartenaient au groupe des pays intermédiaires ont rejoint le groupe des pays riches (Corée). Surtout, la plupart des pays pauvres sont demeurés exclus. Certains se sont appauvris, en termes relatifs ou même absolus, de même que certains pays à revenu intermédiaire, qui ont rejoint le groupe des pays pauvres (Sénégal, Afghanistan, Côte d'Ivoire, Congo). L'émergence demeure le fait de pays comparativement mieux dotés en capital économique et humain, en infrastructures et en accès aux réseaux mondiaux de communication – partout ou presque, la croissance et les hommes se concentrent sur les régions situées à proximité des côtes – et bénéficiant d'une meilleure gouvernance.

- L'inégalité entre les individus au niveau mondial reste très élevée, sans tendance évidente d'évolution dans un sens ou dans l'autre. Au sein des populations des pays développés comme dans celles des pays émergents, les individus les mieux à même de bénéficier de l'ouverture voient leurs revenus progresser rapidement par rapport au reste de la population. A l'inverse, la fragilisation des individus ou groupes sociaux exposés à la mondialisation, mais moins à même de s'y adapter (situation qui s'étend aux classes moyennes des pays développés) alimente les phénomènes de repli sur soi et fragilise les consensus sociaux nationaux.

La mondialisation n'efface pas la problématique Nord-Sud ; elle la reformule. Une mondialisation qui ne bénéficierait pas à une majorité aussi vaste que possible de la planète perdrait la légitimité qu'une fraction importante de la population mondiale lui conteste déjà, alimenterait des inégalités qui se traduiraient par une forte instabilité à notre détriment, déboucherait sur des conflits plus difficiles à prévenir comme à régler. Notre prospérité et ses conditions – politiques, économiques, environnementales – ne trouveront pas de garantie satisfaisante sans que les pays du Sud en profitent eux aussi. Une question sociale et environnementale globale émerge, que nous ne pourrons pas ignorer.

Des tensions nouvelles se renforcent ou apparaissent ainsi:

- *Sur l'énergie et les matières premières.* La consommation d'énergie primaire par la Chine et l'Inde

pourrait croître de deux à trois fois plus vite que la moyenne mondiale entre 2004 et 2020, soit deux fois plus vite que la consommation mondiale, pour en représenter quelque 20% en 2020. Le manque de sobriété énergétique des économies développées et la boulimie en ressources naturelles des grandes puissances émergentes sont, du côté de la demande, le facteur principal de tensions vraisemblablement durables sur le niveau des prix. La quête de matières premières nourrit de nouveaux « grands jeux » stratégiques, notamment en Asie centrale et en Afrique.

- *Sur l'environnement*. Les tensions liées au changement climatique – qui s'exerceront à travers diverses conséquences : niveau des océans, déplacements de populations, insécurité alimentaire, reconfiguration des aires de répartition des maladies, *etc*. – commencent à être clairement perçues. Mais d'autres sujets de préoccupation liés à l'environnement doivent être pris en compte : risques pour la biodiversité, déchets et pollutions, déforestation, disponibilité en eau potable…

- *Sur les produits agricoles.* La demande est forte et elle devrait le rester sous l'effet de cinq facteurs :
  - la croissance démographique,
  - la transition nutritionnelle en Asie,
  - les changements climatiques,
  - les tensions sur les ressources,
  - la demande de production de biomasse pour l'énergie et la chimie

  Le niveau des prix agricoles reste fluctuant et le plus souvent élevé ; il est déterminé par l'exceptionnelle faiblesse des stocks mondiaux (il n'y a pas eu de vigilance internationale en la matière) et un déséquilibre entre offre et demande qui pourrait persister.

- *Sur la propriété intellectuelle.* Celle-ci est perçue par les pays émergents comme un tribut coûteux imposé par les entreprises occidentales abusant de leur hégémonie en matière de recherche. La question des transferts de technologie recoupe la précédente, mais met également en jeu la question de la protection des investissements étrangers.

- *Sur la stabilité financière de l'économie mondiale.* La récurrence des crises financières internationales, particulièrement nombreuses depuis les années 1980, indique que le processus de libéralisation des mouvements de capitaux et les innovations financières qui l'ont accompagné sont à l'origine des mutations en profondeur de l'environnement financier et des modalités de financement de l'économie. Ces mutations sont source d'efficacité dans l'allocation de l'épargne et le financement en même temps que de risques systémiques accrus, insuffisamment pris en charge dans le cadre de la gouvernance économique et financière internationale existante.

- *Sur le contrôle des investissements étrangers.* Le souci de contrôle concerne notamment les secteurs identifiés comme stratégiques, en réaction à la montée en puissance des fonds financiers souverains, gérants des actifs accumulés par les Etats émergents. Ces nouveaux acteurs suscitent des inquiétudes quant à la transparence, aux principes directeurs et à la neutralité politique de leurs activités.

- *Sur les mouvements migratoires.* La gestion des migrations sera un sujet croissant de préoccupation politique dans les pays d'accueil, mais aussi dans les pays d'origine et de transit. La cohésion de ces derniers devra s'accommoder de modalités d'intégration plus complexes, notamment du fait du maintien de relations actives avec des sociétés d'origine elles-mêmes transformées par la mondialisation. Par ailleurs, et à l'échelle globale, on peut craindre que les migrations nourrissent des tensions internationales, voire qu'elles accroissent le risque de conflits armés dans les Etats les plus fragiles.

<u>La mondialisation suscite des interrogations sur l'aide publique au développement</u>

C'est au début des années 1990 que les flux financiers privés à destination des pays en développement ont dépassé ceux de l'APD. C'est également le cas aujourd'hui des transferts financiers des migrants vers leurs pays d'origine. Le rôle et l'efficacité de l'APD a fait depuis l'objet de nombreuses interrogations.

Flux nets de capitaux à destination des pays en développement

Milliards USD	**1990**	**1995**	**2000**	**2005**	**2006**
Investissement direct étranger	25	105	167	281	325
Dette privée et autres capitaux de portefeuille	33	122	21	271	322
Remises des migrants	31	58	85	191	221
Aide publique au développement	54	59	54	107	104

Sources: « Economic Implications of Remittances and Migration », Global Economic Prospects 2006, World Bank ; World Development Indicators 2007, World Bank et Global Development Finance 2007, World Bank.

L'objet prioritaire de transferts financiers devenus relativement moins importants est moins clair: la fonction de solidarité envers les pays les plus pauvres demeure, mais l'aide ne représente plus que 1/8e des flux financiers à destination des pays en développement contre plus du tiers il y a 25 ans. D'autres fonctions, comme la fourniture de biens publics communs se développent à côté de la mission de solidarité. Mais les pays émergents qui en bénéficient pourraient parfois dégager les marges financières ou technologiques pour ce faire.

L'équilibre entre ces deux approches est difficile à trouver et, dans les deux cas, des problèmes de pertinence de l'aide se posent au regard de l'importance des flux financiers privés et de la mesure des résultats. L'aide publique au développement peut de moins en moins se concevoir isolément des grands acteurs privés. A ces deux priorités complémentaires s'ajoutent les demandes liées aux stratégies de reconstruction et de stabilisation post-conflit.

Enfin, le dilemme de la conditionnalité ou de l'application de critères de gouvernance et de transparence à l'octroi de l'aide, s'accroît dans un contexte de multiplication des sources d'aide et de montée de la volonté d'indépendance des bénéficiaires.

Alors que les pays développés ont pris des engagements sur le niveau quantitatif de leur aide qu'ils peinent à tenir, le besoin de re-légitimer les politiques d'aide et de renforcer le consensus politique sur lequel elles sont fondées se fait sentir.

L'Afrique : une place particulière dans la mondialisation qui appelle des réponses spécifiques

Dans le cadre d'une prévision globale prudente des migrations à long terme effectuée par les Nations Unies, le constat d'une spécificité démographique africaine s'impose : près de 2 Mds d'habitants en Afrique en 2050, dont 1,8 Mds en Afrique sub-saharienne. Ces perspectives africaines offrent des chances de croissance, mais posent aussi plusieurs défis tels que :

- la capacité des Etats à assurer éducation, emploi, santé, ainsi que les conditions institutionnelles de la croissance ;

- les risques de crises alimentaires, de tensions sociales et politiques liée à la pression foncière ;

- les migrations : l'essentiel des flux continueront à avoir lieu au niveau sous-régional, mais la pression sur l'Europe et sur l'Afrique du Nord, elle-même de plus en plus terre d'accueil d'immigration, restera forte ;

- la pression environnementale : raréfaction des ressources et des sols, désertification, notamment.

La diversification des flux d'échanges et de circulation (notamment celle des élites africaines), celle des pays intervenant en Afrique, avec la nouvelle concurrence des pays émergents bailleurs de fonds (Chine, Inde...), la montée de nouvelles générations africaines se combinent pour appeler de notre part un nouveau regard sur l'Afrique et une redéfinition de notre politique africaine. Nous connaissons moins bien l'Afrique que naguère ; si nous n'y prenons garde, celle de 2020 risque de nous être encore plus étrangère.

Un scénario de rupture de la mondialisation est-il vraisemblable ?

Des scénarios de rupture sont concevables qui pourraient entraîner une interruption, voire une réversion de la mondialisation, à l'instar de la « première mondialisation » d'avant 1914, interrompue sous l'effet des

guerres et des crises mondiales de la première moitié du 20e siècle. Certes, il existe dans le monde d'aujourd'hui, moins divisé et plus interdépendant, des forces en sens inverse plus puissantes qu'alors.

La mondialisation pourrait néanmoins être remise en cause : par l'incapacité collective à la réguler notamment dans l'éventualité d'une crise (économique, mais aussi politique ou sanitaire) aggravée ; par une réaction des catégories sociales les plus exposées dans des pays-clés ; ou encore, parce que la mondialisation repose sur des infrastructures dont certaines sont vulnérables ou fragiles. Ainsi, le système bancaire mondial a révélé son exposition aux excès des nouvelles technologies financières, ou plutôt à la dissémination imprudente de risques peu transparents et mal évalués associés aux produits financiers innovants.

Les Etats pourraient-ils alors être tentés de revenir progressivement à des politiques de repli politique et social, de mercantilisme ou de fermeture (nationale ou régionale) ? Un retour délibéré à la fermeture économique et au protectionnisme se ferait au prix d'une réduction de la prospérité générale, de l'affaiblissement des capacités d'action des Etats occidentaux, et peut-être de leur position dominante : elle n'est guère probable.

Il reste que la mondialisation suscite des demandes de protection ou tout simplement de réassurance politique et sociale dans de nombreux pays, en particulier en France : il est de plus en plus nécessaire d'y répondre, de montrer des progrès dans la régulation et la gouvernance mondiales, faute de quoi les inquiétudes des opinions pourraient déboucher sur des demandes politiques de nature à compromettre la mondialisation.

Principales hypothèses pour 2020

- La poursuite de la dynamique de la mondialisation est l'hypothèse à privilégier. Des crises pourront l'interrompre ; des accidents majeurs (un nouveau 11 septembre) ou des crises géopolitiques (impliquant une puissance pétrolière majeure) de nature à compromettre substantiellement la fluidité des échanges ne sont pas impossibles. La mondialisation va continuer de susciter des résistances sociales et idéologiques multiples et sans doute croissantes.

- En revanche, un retour sur la convertibilité des devises ou la liberté de circulation des capitaux ou une escalade protectionniste de grande ampleur, qui remettraient en cause les fondements mêmes de la mondialisation sont peu plausibles à court et moyen terme.

5. La compétition globale des idées

Un monde de communication

La mondialisation n'est pas seulement l'ouverture et l'interdépendance des économies. C'est une révolution dans les modes de production, de transmission et de diffusion de l'information sous toutes ses formes : écrite, sonore, visuelle.

Les années 1980 avaient vu l'apparition des premiers médias télévisuels globaux : la chaîne d'information continue CNN, devenue le symbole de la capacité d'influence planétaire de l'Amérique. Après la première guerre du Golfe où ce modèle a démontré son efficacité, il a suscité partout des émules.

Au milieu des années 1990, l'essor rapide de l'Internet a coïncidé avec la fortune du mot « mondialisation » et en est devenu le symbole : 100 millions d'utilisateurs en 1998, 1,4 milliards aujourd'hui.

Dans les années 2000, le numérique démultiplie les supports, les rend interchangeables et abaisse les coûts de la communication qui devient instantanée, mondiale et de plus en plus ciblée à la fois.

Il n'y a aucun aspect de la vie internationale qui ne soit affecté par ces développements :

- les images, les écrits et les idées des autres pays n'ont jamais été aussi accessibles : le monde est aujourd'hui sans horizon ;

- on ne s'en comprend pas forcément mieux : l'abondance et l'ubiquité de l'information n'en garantit pas la qualité ; l'exposition sans filtre aux images d'autres sociétés confirme les préjugés autant qu'elle élargit les esprits ;

- dans les sociétés que leurs régimes cherchent à maintenir fermées, la révolution de l'information et Internet servent plutôt la cause de l'ouverture que le contrôle social ;

- l'image et la voix de leurs proches dans leur pays d'origine accompagnent désormais les migrants, notamment grâce à la téléphonie sur Internet, participant de ces phénomènes de double appartenance durables qui caractérisent l'immigration contemporaine ;

- la communication électronique de masse n'est plus le monopole de l'Amérique ou même le privilège des plus riches : non seulement la chaîne qatarie Al Jazira mais des acteurs privés ou des individus (Ben Laden ou les *hackers* chinois) y accèdent et la mettent au service de leurs objectifs.

Un débat global dont les termes risquent de nous échapper

Aujourd'hui, peser sur le cours du monde ne signifie plus seulement influencer les réponses mais aussi agir en amont dans l'identification et la teneur des questions. Quelle est la capacité d'un pays à influencer le débat d'idées global, à poser les problèmes en des termes qui correspondent à sa vision du monde et à ses intérêts ? Il faut aujourd'hui y voir une dimension essentielle du nouveau jeu des rapports de forces.

L'enjeu, ce sont les idées qui façonnent la politique internationale : « consensus de Washington » en matière d'aide au développement, « transformation » du Moyen-Orient au lendemain de la guerre d'Irak. Une des marques de la prééminence des Etats-Unis dans le système international est que ces idées sont bien souvent américaines. Elles viendront peut-être d'Asie demain. Se définir par rapport à elles, pour ou contre, c'est arriver trop tard : les termes du débat auront été posés par d'autres que nous.

Il est donc indispensable d'être en mesure de peser sur eux et pour cela de produire un discours explicatif convaincant sur les dynamiques à l'œuvre sur un sujet donné et sur la direction que l'on souhaite qu'il emprunte. Ce n'est pas de la seule responsabilité des autorités politiques et des diplomaties. C'est la vitalité du débat et de la réflexion nationale qui détermine au bout du compte cette aptitude : celle des milieux politiques, économiques, culturels, scientifiques et artistiques.

La disparition de l'affrontement idéologique bipolaire de la guerre froide n'a pas supprimé la valeur stratégique des idées, ni les idéologies elles-mêmes. Se faire entendre dans le débat d'idées reste décisif : alors que certaines tendent à s'imposer comme des grilles de lecture du monde, dont nous ne nous satisfaisons pas nécessairement, la capacité de proposer et de faire entendre des idées alternatives sera de plus en plus importante.

Dans le domaine culturel comme dans beaucoup d'autres, la mondialisation est ambivalente

La mondialisation est porteuse d'un risque d'homogénéisation des contenus (la culture a tendance à être traitée comme un bien comme un autre) et des langues. Mais elle est aussi facteur de diversité et de démultiplication des effets d'initiatives individuelles : la mondialisation crée des vecteurs que tous peuvent utiliser pour diffuser leurs idées. Si quasiment un tiers des internautes utilisent l'anglais aujourd'hui (427 millions sur 1,4 milliards d'utilisateurs au total), 233 millions utilisent le chinois, 122 l'espagnol, 94 le japonais et 67 le français (cinquième langue d'usage de l'Internet devant l'allemand, l'arabe et le portugais).

La formation des futures élites mondiales est devenue un marché concurrentiel global

La France doit y être présente et attractive car la compétition n'est pas un choix, c'est une donnée qu'elle ne contrôle pas. La France risque de se priver, si elle n'y prend garde des meilleurs étudiants étrangers (et peut-être un jour français) et de ses meilleurs chercheurs et enseignants (sur les huit économistes français les plus cités en 2006, cinq enseignaient aux Etats-Unis).

L'idée de compétition universitaire globale handicape la France, dont le système de grandes écoles est peu lisible à l'étranger et dont les universités sont interdites d'assumer un positionnement compétitif, à l'intérieur comme à l'international.

Principales hypothèses à l'horizon 2020

- Poursuite de la diversification des vecteurs culturels et de communication.

- Importance croissante du débat global de politique étrangère et de notre aptitude à y introduire en amont nos idées et nos concepts.

- Intensification de la compétition globale de la recherche et de l'enseignement supérieur.

6. Le défi de la démocratie

La démocratie et l'Etat de droit ont progressé depuis 40 ans : au début des années 1970, il y avait 40 démocraties dans le monde ; il y en a aujourd'hui entre 90 et 110 selon les critères que l'on retient. Mais cette progression n'a pas été linéaire. Simultanément, le nationalisme progresse aussi : ces deux tendances expriment des demandes convergentes d'autonomie des groupes humains ; elles sont centrales et le resteront.

La société internationale est animée par un ethos démocratique et égalitaire ; il n'y a plus de situations acquises. Il faut se justifier de sa position dans le système par sa contribution – notamment financière – la qualité de ses idées, l'utilité de son rôle.

Il y a une opinion collective des Etats, mais aussi des éléments d'opinion publique globale, qui définissent les sujets et conditionnent les attentes de politique étrangère : de plus en plus l'action extérieure doit aussi tenir compte de ce deuxième cercle informel, mais pas toujours neutre ou spontané, de l'opinion mondiale ; elle doit contribuer à la formation des idées dans ce cadre.

Enfin, il n'est plus possible d'isoler l'action extérieure de la vie démocratique de notre pays.

Il y a un courant de la tradition politique, illustré notamment par Tocqueville, selon lequel la démocratie ne produit pas de la bonne diplomatie : nostalgie du concert des grandes puissances et d'une intrusion limitée des formes démocratiques de délibération et de contrôle dans la décision de la politique étrangère. A l'intérieur comme à l'extérieur, ces attitudes sont sans avenir.

L'exigence de légitimité démocratique, est de plus en plus forte lorsque nos concitoyens ont une vision du monde brouillée et anxiogène. Aux changements considérables et diffus induits par la mondialisation, à l'incertitude dont est empreint le système international, s'ajoutent les tensions et les crises. Ces interrogations recouvrent des préoccupations concrètes puisque la mondialisation fait partie de notre quotidien.

La notion de mondialisation résume certaines appréhensions de notre pays devant l'avenir, parfois à raison et souvent à tort ; il y a une permanence française à cet égard, l'opinion dans notre pays étant une des plus réticentes à l'égard à la fois de l'économie de marché et la mondialisation. Ces peurs se portent aussi sur l'Europe, coupable aux yeux des Français de les exposer à la mondialisation, alors qu'elle est l'horizon naturel de notre pays et le principal instrument de régulation de la mondialisation qui se présente à lui. Elles ne se limitent pas à la France : partout se répandent des sentiments parfois vagues, souvent profondément ressentis d'interdépendances non maîtrisées, de rétrécissement des marges de choix politique et donc de la démocratie elle-même, de dépossession des sociétés de leur faculté de choisir leur avenir.

L'Europe est depuis longtemps un sujet de débat politique intérieur comme un autre et parfois plus qu'un autre ; la politique étrangère dans son ensemble est chaque jour de plus en plus soumise aux demandes des groupes d'intérêt et aux émotions de l'opinion. La diplomatie doit davantage répondre à l'urgence et aux attentes; elle y perd en maîtrise, notamment du temps ; elle peut y gagner en force de conviction. Il faut que ces interactions soient davantage prises en compte par le débat et les mécanismes de contrôle politiques.

***

Pour peser sur les affaires du monde, un Etat doit désormais être capable de combiner deux logiques d'action stratégique et donc disposer de deux palettes distinctes d'instruments.

La logique de la mondialisation implique d'investir le champ de l'opinion et des réseaux transnationaux et de jouer un rôle actif au sein des organisations internationales classiques, politiques et sécuritaires, mais aussi économiques, sociales et culturelles. Il est aussi nécessaire de détenir des pouvoirs d'influence, c'est-à-dire de diffuser de façon ciblée des idées et des savoir-faire. Parmi les vecteurs du rayonnement culturel et de l'influence on peut citer : l'accueil des étudiants étrangers, la qualité et l'audience de la recherche, l'attractivité du système d'enseignement supérieur sur les élites, l'usage des médias, *etc*. La mondialisation conduit à repenser les réalités en termes d'interdépendance et de réseaux, obligeant les Etats à rompre avec leur logique traditionnelle d'indépendance et de contrôle.

La permanence de l'action souveraine nécessite, quant à elle, des moyens permettant d'établir le cas échéant un rapport de forces au sens traditionnel. Il s'agit notamment d'un outil militaire adéquat, assurant protection et projection, ce qui peut exiger des efforts et des arbitrages difficiles. Il s'agit plus largement d'un appareil national – étatique, para-étatique et privé – solide, capable de définir des intérêts nationaux et de les défendre avec cohésion et efficacité. D'où l'importance de disposer d'un outil diplomatique en mesure non seulement d'assurer ses tâches traditionnelles de connaissance et d'analyse des situations locales, de défense et de promotion des intérêts nationaux, mais encore d'être tourné vers nos concitoyens pour contribuer à la pédagogie du monde.

Au cœur de ces deux logiques, les paramètres économiques classiques restent déterminants : démographie, croissance, cohésion sociale, niveau de formation et vitalité du débat d'idées, dynamisme des entreprises avec des champions à l'échelle européenne ou mondiale et un réseau de petites et moyennes entreprises (PME) ouvertes sur l'extérieur, qualité de la recherche et de l'enseignement supérieur, capacité d'innovation et avance technologique restent les soubassements indispensables et les seuls durables de la puissance et de l'influence dans le monde.

DEUXIEME PARTIE : NOS PRIORITES

Les cinq missions prioritaires identifiées par la Commission traduisent à la fois la permanence des objectifs et des intérêts de la France dans le monde, et l'évolution nécessaire de notre politique étrangère en fonction du contexte international et de nos moyens. L'ordre de présentation de ces cinq priorités ne correspond pas à une hiérarchie formelle et le choix a été fait de ne pas les décliner par zones géographiques. On ne trouvera donc pas ici une description exhaustive de la politique étrangère française mais une identification sélective des axes de notre action extérieure sur lesquels devront se concentrer, dans les années à venir, la réflexion et l'action.

1. Assurer la sécurité de la France et des Français, défendre et promouvoir leurs intérêts

Avoir une vision large et prospective de notre sécurité

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale a proposé que notre pays retienne une vision de sa sécurité qui tienne compte notamment de la continuité croissante entre la sécurité internationale et la sécurité intérieure, et de la nature de plus en plus diverse de risques susceptibles de l'affecter. Il retient de réformer en conséquence l'organisation de la défense nationale et notre système de décision politico-militaire, qui doivent évoluer de la défense de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire de notre pays à une protection globale contre les dangers de toutes origines susceptibles de mettre en cause son fonctionnement normal.

La Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, dont les travaux ont été articulés avec ceux du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, partage cette orientation générale ; elle souligne, en particulier, la nécessité d'adopter une vision large et prospective de notre sécurité, qui devra se refléter dans l'organisation et les modes d'action du ministère des Affaires étrangères et européennes.

La politique étrangère est le premier outil de notre sécurité extérieure.

Les menaces et les risques qui pèsent sur la France sont ceux d'un monde global, ouvert et interdépendant. Dans ce monde, des événements susceptibles de provoquer de véritables ruptures stratégiques, restent possibles, comme en 2001 les attaques du 11 septembre. Certes, la France et l'Europe sont plus sûres aujourd'hui qu'elles ne l'ont jamais été. Mais des menaces directes (terrorisme, prolifération des armes de destruction massive) ou indirectes (notamment l'impact de conflits régionaux non-résolus ou de la fragilité des Etats dans des zones stratégiquement sensibles) pour notre sécurité demeurent.

Surtout, nous devons prendre la mesure du caractère global des facteurs susceptibles d'affecter, de manière directe ou indirecte, notre pays et sa population : dégradation de l'environnement, y compris sous l'effet, à terme, des changements climatiques ; raréfaction des ressources naturelles, notamment énergétiques ; développement possible de pandémies graves.

Ces facteurs devront être mieux intégrés dans notre politique de sécurité au sens classique du terme, et leur impact possible sur des données essentielles du fonctionnement de notre économie et de notre société mieux pris en compte. Les infrastructures de l'économie mondialisée, dont il dépend, comme la liberté de navigation, le transport aérien, les réseaux globaux énergétiques, électroniques et de télécommunication, sont en effet vulnérables : l'Europe et la France doivent mieux évaluer et prévoir les risques qui peuvent les affecter, et contribuer en cas de besoin à les maîtriser.

La politique de défense et de sécurité ne consiste ainsi plus seulement à se protéger de menaces précises, mais à se prémunir contre des risques souvent mal identifiés et difficiles à prévoir. Elle change donc de nature. Notre action extérieure doit participer de ce changement. Il faut prendre une vision large des menaces qui pèsent sur nos intérêts, détecter les risques systémiques qui peuvent les affecter, être prêt à agir rapidement en cas de crise.

Cette vision large inclut la sécurité et les autres intérêts essentiels de nos alliés et de nos partenaires, à commencer par ceux de l'Union européenne : depuis la fin de la guerre froide, notre solidarité avec eux s'est transformée, elle n'a pas diminué, au contraire. La France va situer de plus en plus sa sécurité et la défense de ses intérêts dans un cadre collectif.

Face à un monde en mutation rapide, il est impératif de développer notre aptitude à l'anticipation, au recueil de l'information et à l'analyse. Cet effort passe notamment par un accroissement de nos capacités de renseignement, qui est l'un des principaux axes du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale (nouvelle fonction stratégique « Connaissance et anticipation »).

Notre capacité d'anticipation doit concerner en priorité les régions proches de l'Europe, la zone allant du Sahel à l'Asie centrale et méridionale demeurant cruciale pour notre sécurité, à l'horizon des quinze prochaines années. Elle doit également nous permettre de mieux mesurer les évolutions stratégiques en Asie, où se jouera à moyen et long terme l'évolution de l'équilibre mondial.

Le ministère des Affaires étrangères et européennes doit prendre toute sa part à cet effort d'amélioration de notre capacité de recueil et d'analyse de l'information, à travers la mobilisation de ses postes à l'étranger, des directions géographiques, des outils dédiés à cette fonction, et de partenariats avec les universités et centres de recherche publics et privés. Le développement de cette aptitude a ainsi nécessairement une dimension interministérielle et, de plus en plus, européenne. La France devra contribuer, dans ce cadre, à l'émergence d'une vision commune des risques et, plus largement, à une « culture stratégique partagée » par l'ensemble des membres de l'Union européenne.

Assurer la protection des Français à l'étranger

Le premier devoir de l'Etat est de protéger ses citoyens. Sur le sol français, cette protection relève des moyens de la sécurité publique, de la sécurité civile et de la défense nationale. L'importance des communautés françaises à l'étranger, et la mise en cause possible de leur sécurité nécessitent d'avoir, à tout moment, la capacité d'agir dans le respect de nos engagements internationaux, seuls si nécessaire, pour protéger ou secourir nos concitoyens.

Un des objectifs premiers de la diplomatie française est d'assurer cette mission, pour laquelle elle doit se fixer un niveau d'exigence parmi les plus élevés. L'outil consulaire français doit rester un modèle pour le service qu'il offre à nos ressortissants en cas de danger. Son réseau et ses moyens, ses capacités de réaction d'urgence, reposent sur la capacité qu'a le ministère des Affaires étrangères et européennes de mobiliser rapidement les moyens nécessaires pour venir en aide à nos compatriotes.

La mission de protection de nos concitoyens doit être consolidée, tout en cherchant à mieux coordonner, voire à mutualiser, les moyens européens dans ce domaine, notamment pour faire face à des crises aiguës (prises d'otages, évacuation de ressortissants). Dans la plupart des cas, comme l'ont montré de nombreuses crises récentes (Côte d'Ivoire en 2004, Liban en 2006, Tchad en 2008), les opérations d'évacuation de ressortissants, comme nos autres opérations extérieures, ont en effet une dimension internationale.

La gestion des crises impliquant la protection de nos concitoyens
Activité du MAEE (direction des Français de l'étranger)
Chiffres pour 2006, 2007 et le 1er semestre 2008

Jours d'ouverture de la cellule de crise (et de « veille renforcée »)
- 2006 : 17 jours (+ 17 jours en veille renforcée) ;
- 2007 : 117 jours, dont 106 pour l'affaire de « l'Arche de Zoé » (+ 73 jours en veille renforcée) ;
- 2008 : 32 jours (+ 34 jours en veille renforcée).

NB : la veille renforcée se traduit par une augmentation de l'activité du service concerné, notamment en termes d'évaluation permanente de la situation, de planification opérationnelle et d'actualisation des scénarios de crise en liaison avec les directions géographiques et les centres de situations du ministère de la Défense.

Evacuation de ressortissants, français et étrangers (au titre des crises)
- 2006 : 14 009 (Liban), pour un coût de 9 800 000 euros pour le MAEE (sans compter le coût pour le ministère de la Défense) ;
- 2007 : néant ;

- 2008 : 1 439 (Tchad), pour un coût de 1 050 000 euros pour le MAEE.

Prises d'otages
- 2006 : 22 otages dans 5 pays ;
- 2007 : 19 otages dans 10 pays ;
- 2008 : 36 otages dans 8 pays.

NB : la durée moyenne d'une prise d'otages est de 6 jours.

Victimes d'attentats
- 2006 : 2 victimes dans 1 pays ;
- 2007 : 11 victimes dans 4 pays ;
- 2008 : 3 victimes dans 3 pays.

Renforcer les solidarités de sécurité de la France

La France inscrit sa sécurité dans des cercles de solidarité : l'Union européenne, la relation transatlantique, les relations de défense particulières qui la lient à certains pays en Afrique et au Moyen-Orient. Elle doit maintenir ces engagements de sécurité et de défense, les renforcer et les faire évoluer. Cependant, en Afrique, nos accords de défense ainsi que le positionnement et la mission de nos forces, aujourd'hui largement dépassés, doivent être redéfinis en profondeur, dans le cadre de relations modernisées avec nos partenaires.

Nos solidarités sont la condition de notre capacité d'action collective. En l'absence de menace permanente majeure, le travail de concertation et de dialogue politique est plus important que jamais. Cette exigence a une dimension d'abord européenne : il faut, dans le cadre de l'Union européenne, consolider la convergence politique qui est à la base de la politique étrangère et de sécurité commune. Dans le cadre transatlantique aussi, l'indétermination et le caractère imprévisible des menaces et des crises appellent une concertation renforcée. Il faut, avec les Etats-Unis, restaurer une relation de confiance et accroître notre capacité de dialogue.

Face à l'émergence d'une crise majeure, le cadre de l'action commune doit être défini en fonction de la nature de la crise, des intérêts en jeu et de la disposition des différents acteurs à contribuer à sa résolution. Une division du travail ou une répartition *a priori* des tâches entre institutions et grands acteurs n'accroîtraient pas l'efficacité globale. Une démarche pragmatique est préférable : les crises de l'avenir appelleront une action « au cas par cas », en fonction de nos convergences d'appréciation des situations.

L'OTAN demeure une nécessité politique et un cadre de consultation et d'action pertinent pour la défense collective des Alliés et l'action en commun dans les crises. Elle devra évoluer, notamment pour gagner en souplesse et en réactivité et pour tenir compte des progrès de l'Europe de la défense. Son processus d'élargissement doit rester compatible avec sa cohésion et les réalités politiques européennes ; c'est pourquoi il ne faut envisager un nouvel élargissement de l'OTAN qu'à long terme et avec la plus grande prudence.

Alors que la Russie fait son retour sur la scène internationale, les différends, malentendus et arrière-pensées sont nombreux avec l'Alliance atlantique. Celle-ci, depuis 1990, ne la regarde plus comme une menace. Le tournant qui, à partir de son orientation « occidentale » de l'après-guerre froide, a fait prendre à la Russie une voie plus singulière et plus nationale ne peut cependant nous laisser indifférents. Dans les années à venir, il faudra s'efforcer – dans le cadre de l'Union européenne et de l'Alliance atlantique ainsi que dans les nombreuses autres instances concernées – de trouver un équilibre entre trois séries de considérations :

- une interdépendance économique et politique qui nous pousse à la coopération avec la Russie sur de nombreux sujets où nous avons des intérêts communs, allant de l'énergie au programme nucléaire iranien ;

- le refus de rentrer dans un bras de fer géopolitique où notre voisinage commun avec la Russie deviendrait l'enjeu d'une compétition entre elle et nous ;

- le refus de modes d'action de sa part qui ne seraient pas conformes aux normes internationales et européennes.

La position de la France a évolué depuis la fin de la guerre froide : elle a participé à toutes les opérations militaires de l'OTAN, dans les Balkans en 1995 et 1999, en Afghanistan en 2002. Elle a récemment envisagé de reprendre, dès lors qu'est préalablement réalisé un progrès de l'Europe de la défense, toute sa place dans l'organisation militaire (sauf en ce qui concerne les plans nucléaires, en raison du caractère indépendant de la dissuasion française). Ce faisant, la France marque aussi l'importance qu'elle accorde au lien transatlantique et à sa relation avec les Etats-Unis dans le contexte stratégique actuel.

La solidarité qui nous lie à nos partenaires dans l'Union européenne est singulière, car elle est le cadre d'un partage de souveraineté, fondé sur notre attachement commun à la démocratie, l'intégration de nos économies et l'intensité des échanges de tous ordres (y compris culturels) entre nos sociétés. Nous devons continuer de pousser l'Union européenne à jouer un rôle de sécurité croissant en Europe même et dans le monde. Cela suppose qu'elle développe des capacités militaires et civiles crédibles de projection dans les crises, ainsi que sa capacité politique et sa résolution à s'engager, y compris en recourant à la force, si la situation l'exige. L'effort principal doit porter sur les capacités militaires des Européens afin de les porter au niveau où ils pourraient intervenir de façon autonome dans une crise majeure.

Une nouvelle étape de notre rapprochement avec l'OTAN devrait être mise à profit pour progresser en ce sens et pour inciter l'organisation à se réformer et à devenir plus européenne. Naturellement, nous n'avons pas à nous seuls la clé de ces développements, dont certains – une Europe ayant des capacités d'action militaire majeures et une OTAN lui faisant une juste place – peuvent être vus comme des paris. Au moins devons-nous les rendre possibles, notamment en faisant en sorte que la construction d'une politique européenne de sécurité et de défense et l'attachement au lien transatlantique ne soient plus perçus comme une alternative.

Promouvoir les intérêts de notre économie et de nos entreprises

La place de la France dans l'économie mondiale

6e rang pour le produit intérieur brut (3e économie européenne) avec 1 892 milliards d'euros.

5e exportateur mondial de marchandises en 2007 (402 Mds d'euros, 4% de part de marché mondiale) derrière l'Allemagne, la Chine, les Etats-Unis et le Japon.

2e rang pour les exportations mondiales de produits agricoles.

5e exportateur de services en 2007 (130 Mds USD, 4% de part de marché) derrière les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne et le Japon.

3e rang en 2007 pour l'accueil des investissements directs étrangers (123 Mds USD en 2007, pour un total mondial de 1 500 Mds), derrière les Etats-Unis et le Royaume-Uni.

La France appartient au premier ensemble commercial mondial, l'Union européenne (16,5% des exportations mondiales), devant la Chine (11,8%) et les Etats-Unis (11,3%).

9 groupes français sont parmi les 100 premiers groupes mondiaux en capitalisation boursière au 1er trimestre 2008.

Source : AFII, Financial Times, FMI, INSEE et OMC

Bien qu'elle occupe un rang enviable dans l'économie mondiale, la France doit adapter son action économique extérieure aux évolutions de l'environnemental international, et notamment à la mondialisation, pour se mettre en mesure d'en tirer le meilleur parti. La mondialisation et l'ensemble des phénomènes qui la soutiennent – privatisation, ouverture aux échanges, déréglementation – ont modifié la relation entre le territoire national et les intérêts économiques nationaux. Les entreprises localisées sur le territoire français s'inscrivent désormais dans des réseaux d'échanges commerciaux et financiers qui transcendent les frontières. Par exemple, les sociétés du CAC40 réalisent 1/3 de leur activité en France, 1/3 dans le reste de l'Europe, 1/3 hors de l'Europe tandis que des intérêts étrangers contrôlent 15 à 16% des entreprises industrielles localisées en France, emploient 1/3 des effectifs industriels, réalisent 35% du chiffre d'affaires, de la valeur ajoutée et des exportations de ce secteur.

L'action de l'Etat est multiforme : le service aux entreprises, l'observation des économies locales, la défense des intérêts français et européens dans la définition et la mise en œuvre des normes globales, l'amélioration de l'attractivité et de la base de compétitivité de l'économie (recherche, enseignement supérieur, infrastructures, *etc*.). Ce sont de plus en plus ces deux derniers aspects de l'action publique qui seront décisifs pour les performances de la France dans la compétition économique mondiale.

Le rôle économique international de la puissance publique demeure un facteur essentiel de promotion de la prospérité et de la défense des intérêts nationaux. Mais il est transformé et rendu plus complexe par la mondialisation. La prospérité économique d'un territoire a cessé d'être conditionnée par la protection et les soutiens directs de l'Etat aux entreprises situées sur son territoire pour dépendre, au contraire, de l'ouverture aux échanges internationaux, de la capacité des entreprises, françaises et étrangères, à effectuer les choix optimaux de localisation sectorielle et géographique, autrement dit à exporter mais aussi à importer, biens, capitaux, compétences, technologies et savoir-faire dans un contexte garantissant l'équité des conditions de la concurrence.

La concurrence au niveau mondial pour l'accès aux ressources et aux marchés est rendue plus aiguë par la montée de nouvelles puissances économiques, promptes à revendiquer leur droit au développement, mais peu désireuses de soumettre leurs entreprises aux disciplines internationales et réticentes à reconnaître leurs responsabilités en ce domaine.

Dans le même temps, les intérêts des investisseurs français et européens à l'étranger doivent être activement protégés. En l'absence d'un cadre multilatéral, la France dispose d'ores et déjà d'un réseau de 92 accords bilatéraux de protection et promotion des investissements (d'autres négociations étant en cours), accords dont le « transfert » à l'échelon européen semble logique.

La France doit, au travers de son action extérieure, protéger et promouvoir les intérêts des acteurs économiques français (entreprises, salariés, producteurs et consommateurs, épargnants et investisseurs). Cela passe par les canaux bilatéraux et l'action de nos ambassades ; mais aussi, de plus en plus, par notre capacité à organiser un consensus autour de la promotion de règles du jeu égales et non faussées au niveau européen et mondial.

En complément de l'activité régalienne de défense des positions françaises dans les grandes enceintes multilatérales économiques (*cf. infra*), la diplomatie économique correspond aujourd'hui à deux autres grands « métiers » : l'attractivité du territoire, la promotion des exportations. Au croisement de ces deux métiers, notre diplomatie doit investir dans les grands sujets transversaux (climat, énergie, sécurité alimentaire, *etc*.), pour permettre à la France d'exercer son leadership, à la fois dans la négociation globale et dans sa déclinaison géographique (dialogue politique et coopération), en mobilisant les opérateurs et les entreprises, pour lesquels ces nouveaux sujets correspondent à de nouveaux marchés.

La politique d'attractivité du territoire

Elle consiste à valoriser l'acquis français, et à promouvoir une image positive de la France à l'étranger, afin de favoriser l'implantation d'activités économiques sur notre territoire. Aux côtés de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII), nos postes diplomatiques et consulaires promeuvent l'image de la France et mènent la politique d'influence correspondante : le MAEE doit se mobiliser pleinement pour renforcer encore ce rôle dans les prochaines années.

Compte tenu de leur importance, la France et l'Europe doivent offrir aux investissements étrangers un cadre ouvert et transparent. La France a besoin d'investisseurs – spécialement de long terme – pour financer ses entreprises.

La montée en puissance des fonds souverains (dont les actifs sont compris entre 2 200 et 3 000 Mds USD actuellement, et pourraient atteindre entre 12 000 et 15 000 Mds USD à l'horizon 2015) devra être particulièrement prise en compte. Leur rôle dans l'économie internationale va devenir une donnée structurelle. Le principal défi n'est pas de contrôler les investissements de ces fonds, mais de les attirer comme les autres investisseurs internationaux. Bien entendu, il faut en parallèle veiller à l'intégrité des

secteurs de souveraineté ou technologiquement sensibles, ainsi qu'aux comportements des entreprises publiques issues de certains pays émergents. Il faudra un dialogue confiant, basé sur la réciprocité et la promotion de la transparence.

Le soutien aux exportations françaises

La France tire globalement moins bien parti que les autres pays industrialisés de la croissance des pays émergents. Alors que partout les Etats-Unis figuraient en 2006 parmi les trois premiers exportateurs, et l'Allemagne parmi les cinq premiers, la France n'est relativement bien placée qu'en Afrique du Sud, mais occupe une place modeste au Brésil et très faible en Inde et en Chine (15e rang). Ses parts de marché dans ces pays sont faibles (2,3% dans l'ensemble des pays émergents et seulement 1,15% en Asie orientale).

- Le commerce extérieur français souffre d'une spécialisation internationale et d'une orientation géographique mal adaptées à la recomposition économique du monde à l'horizon 2020 : sa part du marché mondial est passée de 6% dans les années 1980 à 4% aujourd'hui. L'Allemagne, à l'inverse, a consolidé ses positions depuis 10 ans, passant de 9,3% à 9,7%.

- L'investissement direct français à l'étranger est lui aussi géographiquement mal orienté. Certes, le chiffre d'affaires des filiales de sociétés françaises implantées dans les pays émergents représentent désormais l'équivalent des exportations françaises vers ces pays. Mais environ 10% des flux d'investissement français seulement se dirigent vers les pays émergents, alors que ces derniers attirent un tiers des investissements dans le monde.

- Le nombre de firmes françaises qui parviennent à exporter est relativement faible : moins de 5% du total (et moins de 20% hors secteur des services). Un très petit nombre d'exportateurs ont une activité d'exportation importante, aussi bien en termes de couverture géographique que de quantités exportées. L'amélioration de nos performances passe davantage par une progression du nombre de firmes exportatrices que par une hausse des ventes des exportateurs en place.

La France dispose d'une vaste gamme d'outils pour promouvoir son commerce extérieur, utilement réorientés dans les dernières années vers les pays émergents : un vaste réseau de 150 missions économiques auprès de nos ambassades dans 120 pays, ainsi qu'un opérateur spécialisé (Ubifrance) dont la réforme en cours vise à regrouper les fonctions commerciales des missions économiques et à le rapprocher des réseaux des chambres de commerce.

La question des « grands contrats » revêt une importance particulière pour la diplomatie économique française : en 2007, un record de 40 Mds d'euros de « grands contrats » ont ainsi été signés dans les pays émergents par des entreprises françaises soit environ 10% des exportations de notre pays en quelques dizaines de contrats. La mobilisation du réseau diplomatique pour identifier les perspectives de grands contrats, pour analyser les circuits de décision et les opportunités ouvertes dans les pays tiers, doit dès lors constituer une priorité. L'action de soutien aux exportations doit s'effectuer au profit de tout le spectre de nos entreprises et concerne également les PME.

Les barrières à l'entrée sur les marchés d'exportation restent importantes pour les firmes de taille moyenne. Dès lors, l'ouverture commerciale et le renforcement des capacités d'exportation ne passent pas seulement par l'abaissement des barrières tarifaires et non-tarifaires et le soutien aux grands contrats, mais aussi par un renforcement des incitations à exporter pour les PME : missions d'information, simplifications administratives, renforcement et internationalisation des pôles de compétitivité, aides à la mise en place de solutions logistiques, soutien à la prospection des marchés internationaux et à la promotion des produits.

Le rôle de nos ambassades au profit de nos entreprises complète celui de nos administrations économiques spécialisées ; il ne se borne pas aux deux métiers spécifiques rappelés ci-dessus, mais s'inscrit dans le cadre d'une mission plus large de connaissance et suivi des pratiques du pays hôte, de préparation du terrain, d'identification des bons interlocuteurs, de mise en relation de nos entreprises avec les responsables français ou étrangers capables de faire avancer leur dossier, ainsi que d'intervention rapide auprès de ces derniers en

cas de besoin. La diplomatie économique, au sens large, déjà intégrée comme une mission importante par le MAEE est appelée à croître encore en importance dans ses activités.

2. Construire avec nos partenaires une Europe forte, démocratique et efficace

Une ambition maintenue

La France est une puissance européenne ; à l'horizon de 2020, le cœur de ses intérêts restera en Europe, comme ses principales solidarités politiques et économiques. Du rôle moteur qu'elle continuera à jouer dans l'entreprise européenne dépendra sa place dans le monde. L'Europe n'est donc pas pour notre diplomatie un champ d'action géographique comme les autres, fût-il le premier.
L'Europe n'est pas l'étranger, mais une entité à laquelle nous appartenons et qui deviendra ce que nous en ferons : il n'y a pas de France forte sans l'Europe ; la France de son côté a su, depuis la déclaration du 9 mai 1950 jusqu'à la création de l'euro, jouer un rôle leader à chaque fois qu'il s'est agi de progresser dans la voie d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ».

Elle doit rester porteuse de cet idéal et de cette tradition auxquels reste attachée la solidarité franco-allemande. L'Union européenne a été construite pour et par la réconciliation entre nos deux pays. Symbole et garant de la paix et de la sécurité en Europe, étape toujours nécessaire pour permettre à l'Union européenne de s'intégrer davantage, base de convergence réelle, notamment autour de la notion d'économie sociale de marché, la relation franco-allemande garde toute sa pertinence.

L'élargissement de l'Union européenne a été un accomplissement historique et une chance pour l'Europe. La poursuite du processus change de sens, car l'on se rapproche de son terme, ce qui suscite un débat sur l'identité de l'Europe et les limites du projet européen : à tout le moins ce processus doit être plus transparent, mieux expliqué et maîtrisé politiquement.

Les limites évoquées plus haut, auxquelles se heurte aujourd'hui l'intégration européenne, ont été une nouvelle fois illustrées par le vote des électeurs irlandais rejetant le traité de Lisbonne. La ratification et la mise en œuvre de celui-ci doivent rester les objectifs de la France. Ils ne sont pas hors d'atteinte à moyen terme. En tout état de cause, après l'extension à de nouveaux champs de compétence au début des années 1990, le grand élargissement au début de la décennie suivante, une période de consolidation s'est ouverte pour la construction européenne. Face à cette réalité, nous devons faire le choix de maintenir l'investissement de la France dans l'Europe à un niveau élevé.

La France doit chercher à faire accomplir à la construction européenne des progrès concrets qui, ensemble, soient de nature à créer les conditions d'un objectif ambitieux : pouvoir franchir en 2020 une nouvelle étape dans l'intégration politique. Progresser pas à pas, de manière tangible, vers des objectifs concrets est aussi la meilleure façon de redonner du souffle au projet européen et de renouveler l'adhésion des peuples, particulièrement chez les plus jeunes. Ceux-ci apprécient l'élargissement de leur horizon à l'espace européen et, en particulier de disposer d'une véritable mobilité étudiante – avec les programmes Erasmus pour l'enseignement supérieur, mais aussi Leonardo pour l'apprentissage – et professionnelle à l'échelle du continent. La tâche aujourd'hui est de remplir cet espace de projets susceptibles de les mobiliser : enseignement, emploi, environnement, développement, notamment.

Cela suppose que la France, qui reste associée – du plan Schuman à Maastricht – aux principales percées européennes, adopte une attitude moins déclaratoire et plus opératoire. Elle évoluera en effet dans un contexte où les progrès porteront davantage sur l'efficacité au quotidien de l'action européenne, le resserrement de ses solidarités internes et le développement du rôle de l'Europe dans le monde, que sur la définition de nouvelles avancées politiques majeures.

Cela exige un travail résolu, patient et sélectif. Il devra s'appuyer sur les institutions européennes, sur des solidarités renouvelées avec ses partenaires et mobiliser les ressources de la méthode et du budget communautaire. La France doit en particulier s'efforcer, même si c'est difficile, de convaincre ses partenaires d'utiliser tout ou partie des marges de progression du budget communautaire pour financer des

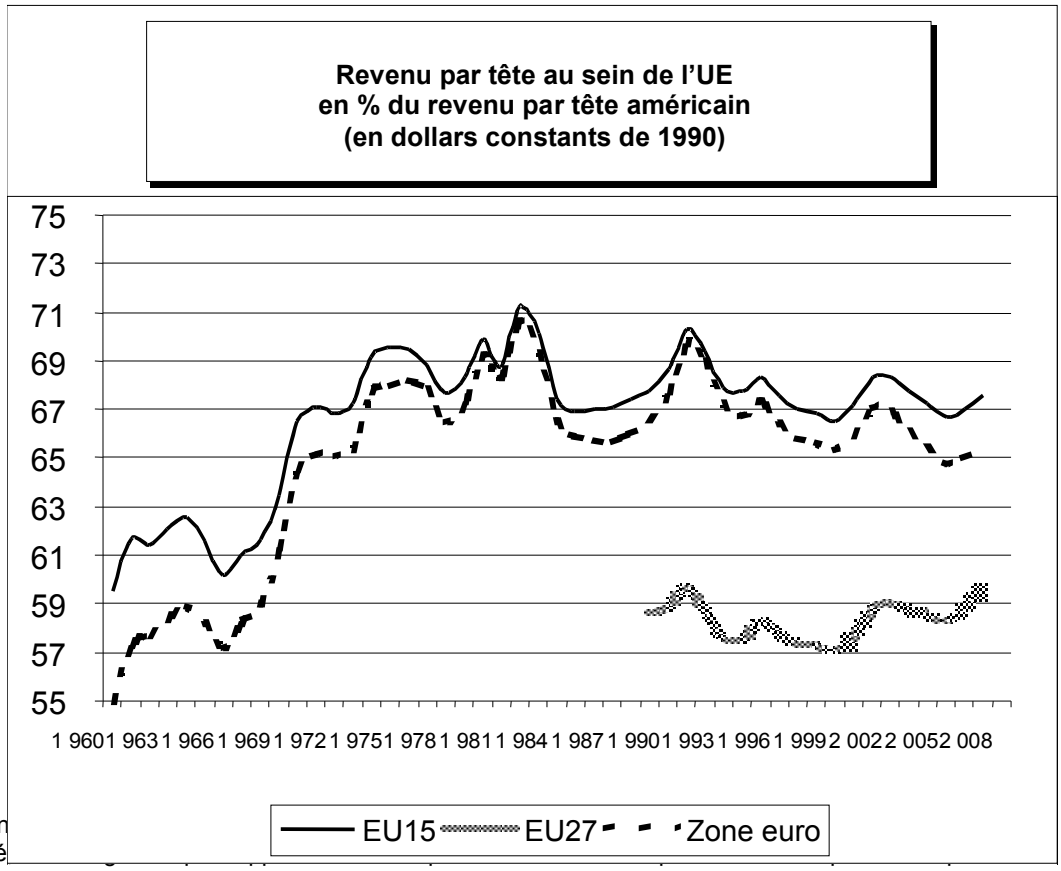
projets communs utiles à tous et compris par les opinions. Une Union plus efficace sera plus légitime et mieux acceptée.

Une stratégie européenne plus efficace dans la mondialisation

L'Union européenne est d'ores et déjà un acteur majeur de la régulation de la mondialisation. La perception qu'elle la subit sans protéger les citoyens de ses excès est prégnante mais fausse. C'est en démontrant sa capacité à répondre concrètement à ces inquiétudes qu'elle saura convaincre : elle doit définir une stratégie rénovée d'insertion dans la mondialisation et mettre ses politiques communes au service de la défense des intérêts européens dans la compétition internationale.

Le domaine économique constitue le centre de gravité de l'intégration européenne, de ses instruments et de son expérience depuis le « marché commun ». Pour que l'Union européenne reste une zone de dynamisme économique dans le respect de la cohésion sociale, elle doit renouveler la stratégie dite « de Lisbonne » qu'elle a définie en 2000. Celle-ci a été positive, notamment par son diagnostic centré sur le besoin de réformes structurelles ; elle a mis en place, au profit des Etats membres un espace d'échange de bonnes pratiques, d'évaluations communes et d'émulation pour conduire ces réformes. Cependant, le recours quasiment exclusif à une méthode peu contraignante dite « de coordination ouverte » entre Etats membres a largement privé la stratégie de Lisbonne d'efficacité. Elle n'a guère contribué à adapter des économies européennes à la mondialisation.

Ecart de revenu par tête entre les Etats-Unis et l'Union européenne



Après un dans l'UE a stagné cle, et ce, quel que soit le format considéré : Union à 27, Union à 15 ou zone euro.

Source : The Conference Board et Groningen Growth and Development Centre

L'Union européenne dispose cependant de marges d'action dans ce domaine : un pouvoir normatif important, notamment en matière de concurrence, les ressources de sa politique commerciale, des capacités de régulation dans les domaines les plus divers. Le recours aux méthodes normatives (règlements, directives, jurisprudence de la Cour de Justice) qui ont permis la création du marché unique peut paraître mal adapté à la

conduite de réformes qui relèvent avant tout du choix politique des Etats membres. Mais elles peuvent être mobilisés à bon escient à l'appui d'une nouvelle stratégie qui aurait vocation à remplacer la Stratégie de Lisbonne lorsqu'elle prendra fin en 2010 (et qu'il conviendra de désigner sous une appellation plus évocatrice). Cette stratégie devra être :

- *Rééquilibrée vers des outils plus efficaces.* Le recours au potentiel de l'ordre juridique communautaire et du budget européen doit redevenir une priorité, notamment pour agir dans des domaines où l'Union européenne s'est jusqu'ici contentée de recommander et de s'en remettre largement à la pratique des Etats. Il en va ainsi dans plusieurs domaines-clés, par exemple : l'impact des nouvelles technologies sur la productivité européenne, actuellement en retard par rapport aux Etats-Unis ou au Japon (technologies de l'information et de la communication aujourd'hui, nanotechnologies demain) ; ou encore l'effort d'innovation qui doit accompagner les objectifs ambitieux que l'UE s'est fixés pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre.

  Dans ces domaines, l'UE peut jouer un rôle effectif en fixant des règles et des objectifs, le cas échéant contraignants, en organisant des marchés de droits de propriété (comme par exemple les marchés de permis d'émission), en s'appuyant sur le programme de recherche communautaire et en suscitant une véritable coordination des programmes nationaux.

  De même en matière d'enseignement supérieur : en fixant des objectifs politiques convergents pour l'adaptation des enseignements supérieurs nationaux, en mobilisant des soutiens financiers ciblés, l'action en commun des Européens peut contribuer à l'émergence de structures d'enseignement supérieur européennes disposant d'une masse critique et d'un niveau d'excellence propres à attirer les meilleurs étudiants.

- *Dotée d'une gestion plus politique.* Le processus de Lisbonne a souffert d'avoir été dépolitisé. L'expression emblématique d' « Europe politique » doit être aussi comprise comme le souci de renforcer les mécanismes de responsabilité politique dans la définition et la mise en œuvre des politiques communes, et pas seulement d'avancer sur les sujets « politiques » comme la défense, de préférence aux sujets supposés techniques comme le marché intérieur. C'est au niveau politique, c'est-à-dire ministériel, qu'il faut porter le suivi de ces engagements. Au lieu d'adopter de longues stratégies trop détaillées, le recours à des « pactes », contenant un programme d'adoption d'actes communautaires et des engagements politiques pour ce qui relève des Etats membres, est préférable.

- *Centrée sur une réponse propre de l'Europe à la mondialisation.* Il est habituel de remarquer que l'union économique reste à faire après l'union monétaire : la question de l'exercice en commun des compétences économiques va revêtir une importance déterminante dans les années à venir, notamment la définition des grandes orientations de politique économique et la régulation de l'espace financier européen.

  Dans ce cadre, une responsabilité particulière revient à l'Eurogroupe. Il est l'instance naturelle d'une coordination renforcée des politiques macroéconomiques au niveau de la zone Euro. Parmi les tâches qu'il devrait mieux assumer on peut citer les suivantes: approfondir la concertation lorsque les Etats déterminent leur politique budgétaire (débat sur les hypothèses de croissance, réflexion commune sur les orientations budgétaires, prise en compte de la situation des partenaires) ; conduire un réel dialogue politique avec la Banque centrale européenne, à l'instar des Etats dotés d'une banque centrale indépendante ; renforcer le poids et donc l'unité de l'action européenne dans les institutions financières internationales et au G-7 finances afin d'y défendre les intérêts européens, notamment en matière de politique de change. Il s'agit enfin pour l'Eurogroupe d'investir des domaines nouveaux pour lui : recherche, équipements d'infrastructure, formation et accès à l'emploi pour les jeunes, conditions d'une solidarité sociale maintenue.

- *Plus efficace aussi dans le domaine social.* En la matière, le consensus pour l'harmonisation des règles est faible ; mais l'intensification de la libre circulation en Europe, en particulier avec le recours accru au détachement des travailleurs, rend nécessaire la fixation de certains principes. Même si les affaires sociales relèvent pour l'essentiel des Etats membres, l'Union européenne doit rester, en cette matière, un espace de régulation et pas seulement un forum d'échanges de bonnes pratiques. Elle doit aussi faire

prévaloir des engagements de compétition loyale, notamment dans le domaine fiscal et social. Elle doit enfin intégrer les problématiques sociales dans toutes ses politiques. Dans cette logique, le recours à des instruments tel le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation mériterait d'être développé ; il pourrait lui revenir de mettre en œuvre une politique centrée sur des enjeux où la valeur ajoutée européenne est démontrée : retour à l'emploi, parcours de mobilité professionnelle, promotion des services publics, égalité des chances.

Des politiques communes au service des intérêts économiques et du modèle de société européens

L'Union européenne se distingue des organisations internationales classiques notamment par l'existence de politiques communes intégrées. Celles-ci concernent avant tout l'organisation interne des économies européennes. La mondialisation rend cependant la distinction entre organisation interne de nos économies et relations extérieures moins pertinente. La conduite des politiques communes doit être adaptée afin de mieux promouvoir les intérêts économiques européens dans la compétition internationale.

La politique agricole commune, longtemps critiquée malgré les transformations profondes qu'elle a connues depuis 1992, notamment dans le sens d'une réduction des aides à la production et de l'ouverture aux pays les plus défavorisés, voit la crise alimentaire actuelle valider ses choix, le maintien de soutiens même réduits à la production, équilibré par la prise en compte d'intérêts généraux (environnement, aménagement du territoire, normes sanitaires exigeantes), dans un monde où l'offre devra s'accroître et où la sécurité alimentaire redevient une considération stratégique pour de nombreux pays. La France va devoir, au cours des années à venir, aider à la refondation de cette politique autour de quatre objectifs : contribuer à la sécurité alimentaire de l'Union et à la vitalité d'un secteur agricole qui est une réussite majeure ; mieux prendre en compte les besoins des pays en développement notamment en les aidant à développer leurs productions vivrières ; assurer un développement équilibré de ses territoires (7 millions d'agriculteurs en Europe pour 2 millions aux Etats-Unis) ; promouvoir des normes environnementales et sanitaires élevées. Cela doit provoquer une réflexion sans tabou sur les instruments les mieux adaptés à cette politique : sur les aides qui resteraient nécessaires même dans un contexte de cours élevés des denrées ; sur le sens qui pourrait être donné à la préférence communautaire alors que l'Union européenne exporte et importe toujours davantage ; sur les nouvelles ouvertures des marchés à proposer, au-delà des offres actuelles, notamment pour préserver les préférences dont bénéficient les pays défavorisés.

La politique de cohésion et les fonds structurels, instruments principaux de la solidarité au sein de l'Union, qui seront de plus en plus concentrés sur les pays les moins développés d'Europe, c'est-à-dire à l'Est. C'est une condition nécessaire pour parvenir à la convergence de ces pays avec l'Europe occidentale, objectif économique et politique dans l'intérêt de tous les Etats européens dont la France. Cet effort de solidarité très important de l'UE (178 Mds d'euros sur 7 ans, soit trois points de PIB annuels pour les pays concernés), dont la France prend toute sa part sans rabais ni abattement, doit s'accompagner d'une contribution des nouveaux Etats membres à la stratégie européenne dans la mondialisation.

Les nouvelles politiques (énergie, immigration, lutte contre le changement climatique) ont le mérite de se construire autour des intérêts européens dans le monde, qui font l'objet d'une conscience plus aiguë (crise des approvisionnements en gaz de l'Ukraine en 2005, effet sur tous les Etats membres des régularisations massives d'immigrants illégaux, nécessité de trouver un cadre international applicable au-delà de l'échéance du protocole de Kyoto en 2012). La phase de diagnostic, inaugurée à Hampton Court à l'automne 2005, est arrivée à sa fin : il reste à construire pas à pas des politiques véritablement communes en ces matières. La présidence française de l'Union européenne du deuxième semestre 2008 en a fait une priorité, amorce d'un effort qui devra être poursuivi sur plusieurs années.

La dimension culturelle doit trouver sa place au sein du projet européen. Il se veut porteur de sens et d'identité pour l'Europe au-delà de sa dimension économique : la richesse de son patrimoine historique et de son héritage culturel, la diversité et la vitalité de sa création culturelle peuvent y contribuer et l'Union européenne peut aider à les mettre en valeur et à les défendre. Au-delà, et dans les tensions du monde global, l'Europe se définit comme un lieu d'échanges culturels et linguistiques intenses et de conciliation entre l'unité et la diversité. La France devra veiller à amplifier les soutiens européens à la mobilité des artistes et des œuvres, à préserver les dispositifs permettant d'assurer la diversité culturelle, notamment dans

l'audiovisuel, et à promouvoir le plurilinguisme dans ses institutions et à l'école. Le développement de l'Internet pose un certain nombre de défis majeurs : protection de la propriété intellectuelle, viabilité des dispositifs visant à encourager la création et la diversité culturelle. A l'horizon de 2020, l'Union européenne doit avoir investi ce champ d'action et apporté des réponses à la hauteur des attentes des Européens.

Une Europe plus active et plus autonome dans la défense de ses intérêts politiques et de sécurité

L'Union européenne incarne une *conception propre des relations internationales* qui combine la régulation par le droit et la recherche du compromis par la négociation. Elle est parvenue à des éléments partagés de politique étrangère et de sécurité qui complètent ses dispositifs de solidarité interne. Sa contribution est un apport majeur à l'ordre international. Cela s'est traduit jusqu'ici par un engagement résolu en faveur des droits de l'homme, du développement – l'Union et ses Etats membres apportent plus de 60% de l'aide au développement dans le monde – par une volonté d'harmonie dans les relations avec son voisinage, par une capacité à intégrer ses relations économiques et politiques pour créer des partenariats globaux avec les Etats tiers, y compris moins développés.

L'Union européenne doit aujourd'hui aller plus loin : dans la défense de ses intérêts économiques, dans ses relations avec les pays émergents et ses partenaires historiques, elle doit, à l'horizon 2020, dépasser la vision d'une politique étrangère « commune mais pas unique » pour devenir, là où c'est possible, la dimension principale de notre action extérieure.

Le préalable est de développer la base commune que représente la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) depuis sa création. L'organisation d'une meilleure synergie entre les divers instruments des relations extérieures de l'Union reste prioritaire. Dans ce domaine, l'incertitude sur la mise en oeuvre du traité de Lisbonne est la plus dommageable. En effet, ce traité doit permettre de renforcer l'action extérieure de l'Union avec la mise en place de nouvelles institutions nées du traité de Lisbonne (Haut-Représentant, service d'action extérieure). La France doit garder l'ambition de réaliser tout le potentiel de ce traité en réalisant la synergie entre institutions qui a manqué à la PESC. Surtout, l'action extérieure de l'Union européenne doit être dotée de moyens budgétaires suffisants : les dépenses de la PESC s'élèvent actuellement à 200 M d'euros par an alors que 7 Mds d'euros sont dépensés par ailleurs pour l'action extérieure ; c'est cet ensemble qui doit être mobilisé de manière cohérente au service de l'ambition européenne pour promouvoir sa conception des relations internationales.

L'Europe de la défense est d'ores et déjà un levier majeur de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elle contribue aussi – comme l'a tout particulièrement illustrée l'opération Artémis conduite en RDC en 2003, et comme le confirme aujourd'hui l'opération Eufor-Tchad/RCA en cours – à la paix et à la sécurité internationales. Le traité de Lisbonne, s'il entre en vigueur, rendrait en outre possibles plusieurs axes de développement : réaffirmation de la perspective d'une défense commune, clause d'aide et d'assistance, coopération structurée permanente en matière de capacités. L'Europe de la défense bénéficierait aussi des nouvelles dispositions institutionnelles qui donneront davantage de cohérence à l'action extérieure de l'Union, sous la responsabilité du Haut-Représentant : un des grands défis est de disposer de moyens d'action extérieure et d'intervention réellement intégrés, en particulier en matière de gestion de crise. La capacité de les combiner est une plus-value de l'Union européenne par rapport à d'autres organisations.

C'est surtout en prenant mieux ses responsabilités que l'Europe de la défense fera la preuve de son utilité, vis-à-vis de ses citoyens comme de nos alliés américains et autres grands partenaires dans le monde.

- C'est d'abord affaire de volonté : le renforcement de l'action extérieure de l'Union européenne doit y pourvoir. En plaçant son action dans la suite des décisions du Conseil européen d'Helsinki, dont notamment l'ambition de créer un « réservoir de forces » de 60 000 hommes en 2010, la France doit encourager l'Union à faire la preuve d'ici à 2020 de son aptitude à assumer des opérations majeures, et donc les risques y afférents.

- C'est ensuite affaire d'instruments : l'UE doit développer une culture de sécurité commune, qui pourrait, d'ici à 2020, prendre la forme d'une stratégie commune de défense et d'un programme commun de recherche et développement militaire. Elle doit en outre rechercher les voies d'un financement plus

solidaire des opérations.

- C'est enfin affaire de capacités, qui sont la condition de la crédibilité de l'Europe dans ce domaine. Le niveau des efforts de défense de chacun – que pour sa part la France dans le cadre du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale s'est engagée à maintenir en volume dans les cinq années à venir – doit devenir un sujet d'intérêt commun entre Européens. A terme, le développement de moyens propres de l'Union serait la manifestation d'une solidarité européenne effective ainsi qu'une incitation à une réflexion stratégique commune plus poussée (ne serait-ce que pour définir une doctrine d'emploi de ces moyens). Enfin, la mutualisation de certains moyens – groupe aéronaval, transport stratégique – impliquant qu'on accepte les interdépendances et les spécialisations constituerait une preuve de solidarité majeure.

Contribuer à la stabilité et à la prospérité des régions voisines de l'Union européenne

A la croisée d'enjeux politiques, stratégiques et économiques essentiels, notre voisinage (Europe orientale, Russie, Afrique, Moyen-Orient) doit être l'objet d'un investissement soutenu dont l'ampleur dépasse à l'évidence nos moyens, d'autant que ces enjeux ne sont pas seulement français mais européens.

L'instrument essentiel sera l'intensification des relations de l'Union européenne avec ses principaux voisins. Elle doit donner un contenu plus ambitieux et plus effectif à ses grands partenariats régionaux (Union pour la Méditerranée, coopération avec la mer Noire, dimension septentrionale). La priorité, du point de vue de la France porte sur la région méditerranéenne, et en particulier le Maghreb.

L'élargissement de l'UE a été le moyen d'étendre la stabilité et la prospérité de l'Union au continent européen. Mais il est nécessaire de dépasser la logique selon laquelle l'élargissement de l'Union européenne serait son meilleur instrument de politique étrangère. Cette logique affaiblit le projet d'union politique et la cohésion interne qui le sous-tend ; surtout, elle touche à son terme : ni la Russie et une partie de ses voisins, ni l'Afrique du Nord n'ont vocation à rejoindre l'Union européenne.

La France veut encourager l'Union, au cours de la décennie à venir, à développer ses instruments de sécurité, de développement et de bonne gouvernance, pour insérer les pays concernés dans un réseau plus dense de solidarités et de coopérations, qui devront contribuer de façon tangible à leur stabilité et à leur prospérité. L'Union, si elle veut satisfaire ces attentes, devra offrir des avantages supérieurs à ceux – déjà très importants – qu'elle réserve aujourd'hui aux Etats tiers, notamment dans les domaines :

- *de la coopération* : l'Union européenne prévoit de consacrer 12 Mds d'euros à sa politique de voisinage pour la période 2007-2013, alors que 157 Mds d'euros de fonds structurels seront alloués aux nouveaux membres ;

- *du commerce* : avec pour objectif une zone de libre-échange, puis l'association au marché intérieur, ce qui suppose des ouvertures nouvelles de nos marchés agricoles ;

- *de la circulation des personnes* : le voisinage peut justifier une facilitation de l'octroi des visas à certaines catégories ;

- *de l'investissement* : l'Europe dirige 2% de son investissement vers son voisinage au Sud, le Japon et les Etats-Unis 20%.

En définissant ses offres, l'Europe, et singulièrement la France, devront être généreuses et avoir à l'esprit que si l'on veut donner de la crédibilité au projet d'Union pour la Méditerranée, comme à une politique de voisinage qui soit une véritable alternative à l'élargissement, il faudra mieux traduire en actes, sur les plans financier, du commerce et de la circulation des hommes, les discours d'ouverture et d'échange qu'elles tiennent à leurs voisins.

Dans notre environnement proche, l'écheveau des crises du Moyen-Orient (Israël-Palestine, Liban, Irak, Iran), de plus en plus liées les unes aux autres, appellera lui aussi un engagement maintenu de l'Europe.

L'implication militaire et politique des Etats-Unis dans la région est inégalée, mais elle y a été source de déséquilibres. Pour l'essentiel, l'UE se retrouve d'accord avec eux sur nombre de sujets, comme le Liban et la crise de prolifération iranienne, laquelle fait peser un risque majeur et que nous devons continuer à gérer en solidarité avec eux. Sur d'autres sujets, l'unité de vue transatlantique est plus fragile et parfois même absente. Tout en recherchant une meilleure convergence avec les Etats-Unis, l'Europe doit faire entendre sa voix et défendre ses intérêts.

L'Europe dispose de quatre atouts particuliers : sa puissance économique et commerciale ; son rôle en matière d'aide publique au développement ; son image positive et son souci d'équité et d'équilibre, où le respect de droit international doit tenir une grande place; et le tissu de relations privilégiées, issu de liens historiques entretenus par certains pays dont la France. Elle doit trouver les moyens de mieux valoriser ces atouts. Par ses ramifications stratégiques, politiques et symboliques, le règlement du conflit israélo-palestinien doit figurer au premier plan des priorités politiques de l'Europe et de la France : elles doivent se faire entendre d'une voix forte et distincte.

Renforcer l'identité politique de l'Europe

L'adhésion renouvelée de nos concitoyens au projet européen exige qu'ils puissent l'identifier à un espace politique stabilisé. Notre identité politique commune devrait aussi pouvoir s'appuyer sur :

- *les frontières* : leur indétermination est aujourd'hui un facteur majeur d'incertitude pour l'identité européenne et la nature du projet européen. L'intégration politique est en effet d'autant plus réalisable que l'Union sera cohérente et définie dans ses limites. Or, la combinaison de critères géographiques, politiques et culturels *a priori* ne permet pas de conclure de manière indiscutable sur ces limites. Il est en même temps hasardeux d'assumer par avance une dilution du projet européen pour relativiser l'importance du problème des frontières. La réponse à ce dilemme consiste en une gestion politique de l'élargissement, dont l'Union européenne maîtrise le choix et l'échéance : rien ne serait pire en effet que la perception d'un processus en pilotage automatique. Un certain nombre de principes doivent guider cette approche : le respect rigoureux des critères d'adhésion ; la capacité d'absorption (institutionnelle, budgétaire, politique) de nouveaux membres par l'Union ; et, finalement, la clarté des membres actuels de l'UE sur l'objectif maintenu d'une union politique ;

- *le Parlement européen* : il prend aujourd'hui des décisions qui affectent quotidiennement la vie des citoyens, ce que les élections européennes font insuffisamment ressortir. Il est donc nécessaire qu'il soit mieux connu des peuples. A cet égard, tout ne relève pas des pouvoirs publics : la création de véritables partis politiques européens et leur visibilité relèvent avant tout des responsables politiques. Tout ce qui contribue à encourager ce processus doit être fait (statut des partis politiques européens, place et statut des députés européens, enseignement à l'école, *etc*.), y compris grâce à une meilleure médiatisation des enjeux politiques européens ;

- *les parlements nationaux* : eux aussi doivent être davantage impliqués dans les questions européennes ;

- *la société civile*. Le traité de Lisbonne prévoit à cette fin un instrument d'action concret : le droit d'initiative populaire. Il peut contribuer à élargir la mobilisation autour du projet européen, qui ne doit pas reposer seulement sur les « pro-Européens » alors que l'Europe a tant fait pour l'environnement, pour l'égalité entre les hommes et les femmes, pour l'aide au développement, pour ne citer que quelques exemples de progrès et réalisations patents ;

- *le débat politique en France sur les questions européennes*, qui doit être mieux assumé. C'est en particulier le cas s'agissant de l'élargissement et du débat sur l'existence de frontières au projet européen. Un effort de pédagogie à l'attention de nos concitoyens doit être soutenu pour mettre en valeur ses effets positifs. Sur ces thèmes, dont certains pensent qu'ils sont de nature à modifier la nature même du projet européen, les débats démocratiques les plus larges doivent être organisés, dont le seul recours au référendum n'apporte pas une garantie suffisante, ni même forcément la meilleure.

Le recours à des formes de géométrie variable, par le biais des coopérations renforcées ou d'actions hors traités, constitue une réponse au défi posé par la plus grande diversité de l'Union et aux blocages institutionnels éventuels. Le domaine de la coopération policière et judiciaire, en particulier la justice (droit civil européen), qui concerne directement la vie des Européens, est particulièrement prometteur à cet égard, mais les domaines couverts par la stratégie pour l'Europe dans la mondialisation peuvent aussi être concernés (énergie, recherche) ainsi que la défense. Cette évolution sera d'autant plus facile à réaliser qu'elle évitera dans un premier temps les questions trop théoriques qui divisent (noyau dur, cercles concentriques, coopérations dans le cadre institutionnel de l'UE ou hors traité). Lorsqu'elle se présente, l'occasion doit être saisie de lancer de telles coopérations concrètes, l'expérience montrant que quand elles réussissent, elles trouvent toujours le moyen d'une mise en cohérence avec l'Union européenne.

3. Agir dans le monde pour la paix, la sécurité et les droits de l'homme

Au-delà de la défense de ses intérêts et de sa sécurité, au-delà de son engagement européen qui en est le prolongement naturel, la France doit s'employer à agir dans le monde pour la paix, la sécurité et les droits de l'homme. Les responsabilités qu'elle assume, en particulier dans le cadre des Nations Unies, l'y invitent, tout comme son intérêt au sens large : notre sécurité n'est pas seulement le traitement d'une série de problèmes ou de crises, mais un ordre international à consolider.

Cette priorité rejoint l'idée de sécurité collective : illusoire si elle pousse à faire abstraction des réalités de la puissance, elle est féconde quand elle rappelle que nous vivons dans un monde interdépendant, où la sécurité des uns ne peut, moins que jamais, se construire aux dépens de celle des autres. Les défis à la paix et à la sécurité sont aujourd'hui moins le fait de puissances prédatrices que de risques systémiques appelant des réponses collectives.

Cependant, sur la paix et la sécurité, sur les droits de l'homme, sur leur relation entre eux et avec des principes comme la souveraineté des Etats, des divisions profondes existent au sein de la communauté internationale. Elles reflètent souvent d'autres clivages, entre pays riches et pauvres, puissances établies et émergentes. La France ne peut les ignorer si elle veut les surmonter. Elle doit resserrer ses solidarités traditionnelles et en créer de nouvelles, afin d'élargir la base de l'action collective qu'elle appelle de ses vœux. Elle doit veiller à sa propre cohérence sur ces sujets, cohérence difficile en tout état de cause à assurer, et parfois sujette à caution.

Au total, elle ne doit pas seulement chercher à consolider un ordre établi dont elle bénéficie ; il s'agit aussi de le faire évoluer, de le rendre plus efficace et plus juste, et partant, plus légitime.

Prendre en compte les enjeux nouveaux de la paix et de la sécurité internationale

La sécurité internationale est aujourd'hui une : elle ne peut pas se réduire à des catégories séparées (sécurité « militaire », « économique », « humaine ») ; la situation en tout point de la planète peut avoir des répercussions sur notre propre sécurité. Notre engagement en Afghanistan témoigne de ce que la lutte contre le terrorisme ne se joue pas uniquement sur notre territoire ou à nos frontières immédiates. L'état du système sanitaire d'un pays d'Asie du Sud-Est ou d'ailleurs peut jouer un rôle clé dans la perspective d'une pandémie de grippe aviaire.

A long terme, le développement économique et les progrès de l'Etat de droit et de la démocratie politique contribuent à apaiser les tensions et à diminuer la violence collective. A plus court terme, nous devons tirer les conséquences du fait que la paix n'est pas seulement l'absence de guerre : il n'y a pas de maintien de la paix s'il ne traite les causes du conflit et n'apporte une réponse politique en même temps que le silence des armes. Environ la moitié des pays qui sortent d'une guerre y retombent dans les cinq ans qui suivent. Notre politique de sécurité doit donc inclure les exigences, souvent longues et ingrates, de la reconstruction des Etats et de la consolidation de la paix : aide humanitaire, reconstruction économique, stabilisation sécuritaire, transition politique, réconciliation des sociétés...

Il est important que la France puisse défendre une action humanitaire impartiale et politiquement indépendante dans les situations de crise pour que la communauté internationale soit en mesure de maintenir une capacité d'accès aux populations les plus vulnérables.

Enfin, avec la mondialisation, la France doit porter une attention encore accrue à la gestion de phénomènes transnationaux qui ont ou peuvent avoir une incidence sur la sécurité internationale : trafics, crime organisé, migrations, catastrophes naturelles ou technologiques, santé publique internationale. La France devra notamment promouvoir une gestion coopérative des enjeux liés à la disponibilité des ressources naturelles (hydriques, alimentaires, énergétiques, minérales) afin d'éviter qu'ils n'alimentent tensions ou conflits.

Consolider l'ordre international, en l'élargissant et en le rendant plus juste et plus efficace

La capacité des acteurs à contribuer à la solution des problèmes internationaux n'est pas égale et commande une responsabilité particulière des principaux d'entre eux. La France reste l'un de ceux-là, même si c'est de plus en plus à travers l'Union européenne. L'intérêt de tous est ce que cette responsabilité soit davantage partagée, notamment par les puissances émergentes : ce partage des responsabilités ne se fera pas sans celui de l'influence et nous devons nous y préparer.

Dans le domaine de la paix et de la sécurité, comme dans celui des droits de l'homme, c'est d'abord aux Nations Unies que doit s'établir cet équilibre entre capacités et responsabilités ; qu'il faut agrandir le cercle des Etats les plus engagés, avec la participation la plus large des autres. La politique française doit viser de façon prioritaire à renforcer l'ONU, seule organisation à la fois universelle dans sa composition et globale dans son mandat. Le G-8 – dont l'élargissement aux nouvelles puissances est utile et nécessaire – peut au mieux assumer un rôle d'anticipation et d'impulsion. Une « Ligue des démocraties » se poserait tôt ou tard en alternative à l'ONU et approfondirait les clivages entre puissances : il est en revanche souhaitable que les démocraties se concertent et convergent plus souvent au sein de l'ONU.

Une gouvernance internationale légitime et efficace suppose une réforme de son architecture actuelle. Pour difficile qu'il soit, l'élargissement du Conseil de sécurité est une nécessité, qui permettra de tenir compte de la disponibilité politique, militaire, économique de certains Etats-clés – grandes puissances émergentes et acteurs économiques majeurs – à participer plus activement et efficacement à la gestion collective des affaires mondiales. Le Conseil de sécurité doit aussi s'ouvrir à de nouveaux membres non-permanents.

Au-delà de cette évolution de la composition du Conseil, qui focalise à juste titre l'attention, la réforme doit aussi viser à améliorer l'efficacité de son fonctionnement. Il faut moderniser et compléter les instruments de mise en œuvre dont disposent les Nations Unies (capacités civiles et militaires de maintien de la paix, mécanismes de sanctions ciblées, justice pénale internationale, dispositifs d'enquête et d'inspection). L'implication de la communauté des Etats appelle une revalorisation du rôle de l'Assemblée générale, de sa fonction d'échange politique et de formation du consensus international.

Pour sa part, la France devra être plus cohérente avec son engagement en faveur de l'ONU et du multilatéralisme. Elle doit se montrer plus engagée au soutien des réformes ; désarmer le scepticisme que provoque parfois l'expression de ce soutien, en se mettant davantage au service de l'ordre collectif : par exemple en montrant une plus grande disponibilité à agir sous casque bleu, ou encore en inversant la tendance à la diminution de ses contributions volontaires.

La France souhaite que le système international de sécurité s'appuie non seulement sur la coopération internationale, mais aussi sur le droit international. Le respect du droit peut jouer un rôle préventif aussi bien que réparateur : s'il peut, dans le court terme, sembler parfois contraignant, à long terme, il contribue à une diplomatie apaisée et favorise le renforcement d'une culture du compromis au plan universel. L'évolution des menaces – conflits internes, acteurs privés, asymétrie, terrorisme – ne doivent pas servir de prétexte pour remettre en cause l'acquis central que représente l'interdiction faite aux Etats de recourir à la force dans leurs relations mutuelles sauf en cas de légitime défense ou d'autorisation du Conseil de sécurité. L'interpénétration entre dangers externes et internes rendent au contraire encore plus nécessaire d'agir contre ces nouvelles menaces dans le respect du droit, en particulier dans les domaines de la protection des civils, du traitement des prisonniers et de l'interdiction de la torture.

La France doit aussi contribuer à la maîtrise des armements. La limitation des armes dont l'emploi affecte le plus durement les populations civiles, est – malgré sa complexité – un champ d'action prometteur, comme le confirme l'adoption du traité contre les armes à sous-munitions. Au-delà, le ministère des Affaires étrangères et européennes doit contribuer à la stratégie nationale de non-prolifération et de désarmement. Il doit en particulier veiller à consolider l'efficacité et la légitimité des différents régimes de contrôle (nucléaire, mais aussi biologique, chimique et balistique), notamment en modernisant leurs règles et en étendant leur portée au plus grand nombre d'Etats.

Le maintien du régime de non-prolifération nucléaire est l'une des clés de la stabilité internationale. Il impose d'abord un engagement ferme et résolu dans le règlement des crises actuelles. Il doit aller de pair avec la réflexion sur ce qui est, au bout du compte, la condition du maintien du régime de non-prolifération, qui est le consentement des pays non-possesseurs de l'arme nucléaire : les responsabilités des pays dotés de l'arme nucléaire, notamment en matière de désarmement, doivent être assumées de façon convaincante pour consolider ce régime indispensable à la sécurité mondiale. Nous devrons être prêts à pleinement assumer cette part de nos responsabilités.

Prévenir les crises, mieux conduire et légitimer les interventions internationales

Sur les questions relatives à la paix et à la sécurité internationales, la France doit privilégier la prévention et le traitement précoce des crises : les exemples de la Macédoine, de la Côte d'Ivoire, de la crise indo-pakistanaise des « deux pics » ou encore du Kenya sont là pour nous rappeler – à des titres divers – qu'agir résolument et au plus tôt, par des moyens politiques s'il en est encore temps, est toujours la meilleure option. Notre stratégie de prévention des crises et des conflits doit se décliner autour de trois objectifs.

- Créer un environnement favorable à la dissuasion des crises et à la maîtrise des tensions et des différends, grâce à des institutions de sécurité globales et régionales crédibles et des instruments (contrôle des armes classiques) adaptés.

- Agir en amont sur les causes profondes des crises, c'est-à-dire les facteurs de fragilité des Etats et des sociétés, notamment à travers une politique adaptée d'aide au développement.

- Intervenir vite lorsque la crise se cristallise, pour éviter qu'elle ne s'aggrave ou ne s'étende : par la diplomatie préventive (médiation, bons offices), en priorité, le règlement juridictionnel des différends ou le déploiement militaire préventif le cas échéant.

Quelle que soit l'importance qui s'attache à la prévention – toujours la moins coûteuse en termes humains et économiques – la France maintiendra une capacité à agir pour rétablir l'ordre international ou en vue de porter secours aux populations.

Les opérations engageant la force armée sont de plus en plus difficiles et il ne faut y avoir recours qu'en l'absence d'autre solution. Nous devons accroître leurs chances de succès, en répondant à la sensibilité croissante des opinions, en associant les acteurs non-étatiques, en engageant les populations locales avec lesquelles les opérations de paix – sous leurs volets militaire et surtout civil – doivent pouvoir travailler aussi étroitement que possible.

L'intervention doit, en tout état de cause, se situer dans le cadre d'une politique globale et ne pas être un substitut à l'action politique ou la marque du simple besoin de « faire quelque chose ». Dès lors, la France devrait formaliser les principes qui guideront à l'avenir sa politique d'intervention.

Les principes directeurs retenus à cet effet par le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, devraient permettre que cinq questions au moins soient posées avant toute décision d'intervention.

- Quel est le degré de gravité et d'urgence de la situation ?

- Une solution autre que le recours à la force pourrait-elle réussir ?

- L'intervention s'inscrit-elle dans le cadre de la légalité internationale ?

- Avons-nous les moyens d'assumer dans la durée les responsabilités découlant de l'intervention ?

- Quelle est la valeur ajoutée d'un engagement national dans l'intervention au regard de l'objectif politique et/ou stratégique recherché ?

Ces principes devraient contribuer aux débats préalables à l'intervention, en France et dans les organisations internationales compétentes. Ils devraient aussi contribuer à l'appréciation du Parlement lorsqu'il sera amené à autoriser la poursuite de l'engagement de nos forces, si la Constitution est révisée en ce sens.

Raffermir et élargir nos partenariats

Sur l'ensemble de ces sujets, la dimension européenne de notre action sera centrale et tendra à renforcer le « multilatéralisme efficace » que s'est donné pour objectif l'Union européenne. Celle-ci doit viser à favoriser le plein engagement des Etats-Unis au sein du système multilatéral, et notamment des Nations Unies. C'est un enjeu essentiel de la relation transatlantique, qui ne se limite pas aux questions de sécurité, ni à l'OTAN. L'attitude des Etats-Unis, qui a oscillé entre engagement collectif et unilatéralisme depuis la fin de la guerre froide, sera en effet décisive pour l'avenir de la gouvernance mondiale.

L'Europe, par la proximité de ses liens avec l'Amérique, par l'importance des intérêts transatlantiques, peut contribuer à faire évoluer cette attitude. Elle doit en tout cas s'y efforcer, par l'action bilatérale et dans le cadre de l'Union européenne, sachant que le poids et la force de conviction collective des Européens seront nécessaires : au jeu de la simple recherche d'une entente bilatérale privilégiée avec les Etats-Unis, les Européens se diviseraient et notre pays ne serait pas le plus fort. L'unité de l'Europe sera de plus en plus la condition d'une relation transatlantique solide. En sens inverse, la construction européenne peut bénéficier d'une relation positive des Européens avec les Etats-Unis car les tensions transatlantiques tendent toujours à mettre à l'épreuve la solidarité européenne.

Condition nécessaire d'une gouvernance mondiale efficace ainsi que d'une réforme significative des instances internationales, l'entente transatlantique ne suffit toutefois plus pour avancer dans cette direction. Le Japon est depuis longtemps un partenaire indispensable à la formation d'un consensus global et nous devons renforcer notre coopération avec lui sur les grandes questions multilatérales et la réforme des institutions internationales.

Enfin, à titre national, ou dans le cadre de l'Union européenne, nous devons mener des dialogues politiques plus ambitieux et plus réguliers avec les pays émergents, au premier rang desquels la Chine, et développer des relations structurées de l'UE avec ses grands partenaires dans le monde.

Mettre les droits de l'homme au centre de notre action

Les questions humanitaires et les droits de l'homme ne sont plus séparables de l'environnement de sécurité, s'ils l'ont jamais été. Les crimes de masse, perpétrés lors d'un conflit ou pas, font désormais partie des atteintes à la paix et à la sécurité internationales. Mais il n'y a pas d'harmonie spontanée entre la paix et les droits de l'homme : la paix et la stabilité sont fondées sur la reconnaissance mutuelle des intérêts entre entités souveraines ; la justice et les droits de l'homme, par nature, ignorent les frontières et ne se prêtent pas à composition. La défense des droits de l'homme peut entrer en conflit non seulement avec d'autres objectifs internationaux légitimes, comme le besoin de coopérer avec d'autres Etats, la reconnaissance de l'égale indépendance de tous ou, dans des cas extrêmes, la paix elle-même. De même, elle n'est pas toujours immédiatement conciliable avec le souci légitime que nous avons de défendre nos propres intérêts, économiques par exemple.

Il ne faut pas ignorer ces tensions ; mais il ne faut pas non plus s'y arrêter. L'expérience montre que les Etats autoritaires reprennent le terrain que des politiques trop complaisantes sur les droits de l'homme leur concèdent. A l'inverse, certains de nos partenaires parviennent à concilier fermeté et intérêts commerciaux.

Or, la promotion et la protection des droits de l'homme correspondent aussi à nos intérêts de long terme, qu'il s'agisse de développement, de stabilité ou de sécurité. Aussi, les droits de l'homme doivent être dès le départ intégrés dans notre stratégie : relations bilatérales, politique de sécurité, aide au développement, politique d'asile, coopération culturelle et scientifique… Il faut le faire en sachant que le succès d'une politique de droits de l'homme repose *in fine* sur des comportements que nous ne maîtrisons pas et suppose le plus souvent une action conduite collectivement et dans la durée. Cela doit nous inviter à la modestie, pas au renoncement.

Car notre action en faveur des droits de l'homme est portée par plusieurs évolutions globales : la démocratie a gagné du terrain depuis la fin de la guerre froide ; la mobilisation sociale et la demande de justice sont de plus en plus fortes partout dans le monde contre les discriminations, l'abus de pouvoir, les violences faites aux femmes… La sécurité ou le développement ne s'apprécient plus seulement à l'échelle des Etats, mais aussi à celle des sociétés, avec leurs demandes et leurs combats : les gouvernements résistent, mais les sociétés bougent. Notre diplomatie des droits de l'homme devra être en résonance avec ces dynamiques. Nos postes doivent les identifier, y trouver des relais et y inscrire notre action.

Cette action se déclinera non seulement à l'échelle locale, mais aussi de façon plus systématique, dans l'élaboration de normes politiques ou juridiques (domaine où notre pays est traditionnellement investi), dans la mobilisation du système multilatéral (institutions de développement, Conseil de sécurité…) sur les questions touchant aux droits de l'homme. Elle devra aussi couvrir un large spectre d'action ; la responsabilité de protéger, loin de se résumer à l'intervention militaire, recouvre ainsi une triple dimension : responsabilité de prévenir, responsabilité d'intervenir, le cas échéant par la force armée, et responsabilité de reconstruire.

Cette politique doit s'appuyer sur une vision claire à la fois de l'universalité et de l'indivisibilité des principes que nous voulons promouvoir, et dans le même temps de la pluralité des trajectoires historiques vers l'Etat de droit, la démocratie et le développement. Il s'agit là comme ailleurs de tenir la balance entre la morale de conviction et la morale de responsabilité. Cet équilibre ne doit pas être improvisé à chaque fois, mais procéder d'une réflexion approfondie qui débouche sur une stratégie ordonnée et claire. Les principes énoncés ci-après permettent d'esquisser les contours et les axes prioritaires d'une telle stratégie, dont la mise au point devrait accompagner les efforts de notre diplomatie des droits de l'homme.

Dix principes pour une doctrine des droits de l'homme

Tenir un discours ferme, constant et cohérent, universaliste et respectueux de la pluralité des trajectoires historiques, qui s'adresse aux acteurs sociaux autant qu'aux Etats, et qui fasse le lien entre droits de l'homme, démocratie et Etat de droit.

Inscrire les droits de l'homme à l'ordre du jour de nos rencontres de haut niveau, y compris avec nos partenaires les plus proches, selon les situations locales (peine de mort, droits des femmes, torture, droits économiques et sociaux, liberté de la presse).

Mobiliser les démocraties pour retrouver un consensus sur l'indivisibilité et l'universalité des droits de l'homme, au-delà du clivage Nord-Sud.

Faire progresser le droit international des droits de l'homme, y compris le droit international humanitaire, en cherchant à universaliser l'adhésion aux textes existants et à mieux assurer l'effectivité des normes.

Prévenir et réprimer les violations massives des droits de l'homme, notamment dans le cadre de notre responsabilité de protéger, et coopérer avec la justice pénale internationale.

Renforcer notre soutien aux défenseurs des droits de l'homme et assumer nos responsabilités en matière d'accueil des réfugiés politiques.

Mieux mobiliser l'Union européenne, par son poids politique et sa capacité de coordination, par ses moyens financiers ou encore par l'intermédiaire de la clause des droits de l'homme qui figure dans chaque accord d'association avec un pays tiers.

Organiser un véritable partenariat – soutien financier, construction de capacités, rencontres et échanges réguliers, appui politique en tant que de besoin – **avec les acteurs non-étatiques** locaux, français ou étrangers (notamment européens).

Travailler au sein du système multilatéral, et notamment aux Nations Unies, au renforcement de la prise en compte des droits de l'homme.

Mieux assumer nos responsabilités à titre national, par exemple en ratifiant et transposant dans les meilleurs délais et de façon précise et systématique les engagements auxquels nous sommes partie.

4. Contribuer à l'organisation d'une mondialisation qui assure un développement durable et équilibré de la planète

Consolider la liberté des échanges en renforçant l'équité, l'effectivité et la réciprocité des règles du commerce international

La plupart des chocs pouvant provoquer une régression de l'ouverture économique trouvent leur origine dans la sphère économique : bulles, crises financières, mauvais alignement des changes, tendances protectionnistes, divergence des politiques économiques, gestion prédatrice des ressources naturelles...

La liberté des échanges commerciaux et financiers, est essentielle pour la France, cinquième exportateur mondial, membre de l'Union européenne, elle-même première puissance commerciale, l'un des principaux pays exportateurs et d'accueil des investissements directs étrangers, et siège de banques internationales et de compagnies d'assurance de rang mondial,.

Sur le plan commercial, il n'existe pas aujourd'hui d'alternative crédible au cadre multilatéral de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui doit dès lors être renforcé dans ses quatre composantes.

- L'OMC fournit aujourd'hui un cadre juridique reconnu et en voie d'universalisation (152 pays membres) pour l'application de mêmes « règles du jeu » aux acteurs économiques mondiaux ;

- Elle sert de cadre à un contrôle collectif entre Etats sur le respect de leurs engagements, à travers des mécanismes comme celui d'examen des politiques commerciales ;

- Elle dispose d'un mécanisme obligatoire et efficace de règlement des différends (Organe de règlement des différends) ;

- L'OMC constitue, enfin, le cadre naturel des cycles de négociations commerciales multilatérales (cycle de Doha depuis 2001).

Dans une nouvelle phase de la mondialisation, sur laquelle pèsera la rareté des ressources (énergie, alimentation, eau), la France devra œuvrer avec ses partenaires européens en faveur d'une économie mondiale ouverte et résister aux risques de fragmentation économique entre « blocs commerciaux ». La réponse à ces défis devra résider dans l'innovation et l'adaptation ; il faudra en même temps renforcer le caractère régulé et égal de la compétition internationale et en apporter la preuve aux opinions.

La stabilité du système financier international est mise à mal par des crises récurrentes, que les forces de rappel du marché n'ont pas la capacité de prévenir. L'intervention publique est nécessaire pour assurer la stabilité du système financier international, devenue un bien public global. Elle appelle un renforcement concerté des mécanismes de régulation nationaux et un renouveau de la coopération des Etats en matière de politique macroéconomique. La réforme des institutions de Bretton Woods est un sujet qui s'impose, et auquel la France doit contribuer activement : le FMI doit affirmer un rôle nouveau de régulateur des mouvements financiers : c'est la contrepartie nécessaire de la convertibilité et du régime de changes flexibles sur des marchés insuffisamment homogènes, combinaison qui est à l'origine de risques qu'il faut s'employer à maîtriser.

Compte tenu de leur poids dans le commerce international, la France et l'Europe devront continuer dans les prochaines années à mettre en avant leurs intérêts en matière de libéralisation des échanges (accès au marché pour les produits non agricoles, retrait des restrictions pour les activités de services), dans le cadre d'un

compromis équilibré avec les pays émergents et en développement. Les enjeux pour la France consisteront aussi à reprendre l'initiative sur les questions agricoles sous un angle différent (« comment nourrir demain une planète de 9 milliards d'habitants dans des conditions durables ? »), en mettant l'accent sur la maîtrise des déséquilibres internationaux, des inégalités et des distorsions de concurrence.

La contribution active de la France et de l'Europe à la libéralisation des échanges ne doit pas conduire à négliger leurs intérêts propres vis à vis des pays tiers : les accords commerciaux bilatéraux, à condition de rester compatibles avec les règles commerciales multilatérales, constituent également un instrument d'influence majeur ; l'Europe, après avoir pris beaucoup de retard vis à vis d'autres grands acteurs économiques (Etats-Unis, Canada, Japon), doit poursuivre sa stratégie de rapprochement avec les principaux ensembles commerciaux (Mercosur, ASEAN, CCEAG…) et renforcer l'intégration commerciale de l'ensemble méditerranéen.

De même, dans un environnement plus concurrentiel, qui consacrera le renforcement d'entreprises à dimension mondiale issues des pays émergents, la France devra veiller à renforcer le ralliement aux disciplines multilatérales (dont certaines ne s'appliquent même pas à la totalité des 30 membres de l'OCDE) dans les domaines où les distorsions de concurrence sont aujourd'hui les plus dommageables, en particulier la lutte contre la corruption, la protection de la propriété intellectuelle (la prolifération des produits contrefaits constitue un fléau pour l'économie mondiale et menace directement ses intérêts), l'ouverture des marchés publics et les règles de la concurrence dans les pays tiers, le déliement de l'aide et les règles applicables aux crédits-export et à la responsabilité sociale et environnementale des entreprises. Ces questions doivent être davantage prises en compte dans les accords commerciaux. Le dialogue du G-8 avec les pays émergents et la coopération renforcée entre l'OCDE et les grandes économies du sud y contribueront.

Vis-à-vis des pays émergents, et en particulier de la Chine, il faudra en outre intensifier notre dialogue autour de quelques questions clés.

- L'intégration des grands pays émergents dans les grandes organisations économiques internationales et leur accès à de nouvelles responsabilités doivent être poursuivis. Les conditions et le calendrier de ces réformes doivent permettre de ne pas diminuer l'efficacité de ces institutions, ni d'ailleurs leur légitimité. Ainsi, une place accrue faite aux puissances émergentes dans les institutions de Bretton Woods ne saurait-elle conduire à la marginalisation des pays les moins avancés (PMA), premiers « clients » du FMI comme de la Banque mondiale.

- Les émergents doivent aussi être ralliés aux règles et disciplines que s'imposent de plus en plus les pays développés (lutte contre la corruption et la contrefaçon, protection des investissements, diminution des gaz à effet de serre…).

- La ligne doit être progressivement tracée et précisée entre les pratiques concurrentielles « déloyales » ou irrespectueuses des impératifs du développement durable et les avantages comparatifs « légitimes » dans les échanges internationaux comme le coût du travail : c'est un débat délicat où il n'y a pas de certitudes établies.

- Si les écarts de développement peuvent légitimement appeler à des traitements différenciés, les disciplines collectives doivent elles aussi être promues, tant dans leur efficacité intrinsèque que dans leur cohérence d'ensemble.

La libéralisation des échanges doit enfin aller de pair avec la protection des citoyens et des entreprises contre les comportements déloyaux. La France devra si nécessaire faire valoir ses intérêts à travers les instruments de défense commerciale autorisés par le droit international (clauses de sauvegarde, mesures anti-subventions ou anti-dumping).

Mieux prendre en charge les problèmes globaux

La croissance de l'économie mondiale entraîne une hausse de la demande et des prix des matières premières et des produits de base, une croissance des besoins en énergie et de son prix, dont la hausse résulte de la rareté de la ressource et de la demande active des pays émergents. La hausse actuelle du prix des denrées agricoles est peut-être cyclique plutôt que l'effet d'une rareté structurelle, mais résulte néanmoins de la forte demande des économies en rattrapage.

La croissance et les changements de mode de vie provoquent un ensemble de tensions sur l'environnement (eau, climat, biodiversité) dont la plus grave est sans doute l'accélération probable des changements climatiques. L'intensification des échanges humains et des déplacements aggrave les risques sanitaires et phytosanitaires.

D'autres exemples encore pourraient être cités, de la criminalité internationale que favorise le mouvement des hommes (trafic d'êtres humains) et des marchandises (trafic de stupéfiants et de contrefaçons), aux problèmes juridiques nés de la diversité des normes et des pratiques en matière de recherche et d'usage thérapeutique du vivant, et de procréation.

Ces « nouveaux » problèmes globaux se présentent de façon contrastée :

- certains, que le système international a intégrés depuis longtemps, sont un objet de consensus international (pandémies, sécurité alimentaire) ; ils sont relativement bien pris en charge, même si la mondialisation leur donne une acuité nouvelle ;

- d'autres pour lesquels les réponses sont encore très insuffisantes (réchauffement climatique, biodiversité), sont par nature des sujets de division sur le plan économique et politique : il n'y a pas en effet le même intérêt spontané à coopérer dans ces domaines ; il faut y suppléer par des mécanismes nouveaux et un effort de mise en évidence des intérêts communs à long terme.

Dans tous les cas, les Etats se mobilisent plus ou moins efficacement, mais la solidarité pâtit des différences de priorités, d'intérêts économiques et de moyens d'action limités. Aucun de ces grands problèmes ne peut être résolu sans la participation active des pays en développement, et aucun de ces derniers n'y fera face sans l'implication des pays industrialisés. Le problème de la concurrence entre ces priorités risque de se poser de façon sévère.

Le traitement de ces problèmes liés aux nouveaux équilibres de la mondialisation relève par construction de l'action collective et donc, pour nous de la politique nationale, de l'Union européenne (dans le cadre de laquelle s'effectue l'action normative au titre de ses compétences commerciales ou d'environnement) et débouche sur des négociations ou des politiques globales. On n'en évoquera ici que deux, la santé et l'environnement.

Santé : la grippe aviaire ou le phénomène du SRAS ont montré la rapidité avec laquelle des agents infectieux peuvent se propager et l'impact qu'ils peuvent avoir si la coopération internationale ne s'organise pas rapidement. Le risque de pandémies, accentué par la mondialisation, justifie pleinement un investissement fort de la part de la France dans la prévention de ce risque (réseau d'alerte, appuyé sur le réseau diplomatique) et l'approfondissement de la coopération avec les pays à risque. L'engagement international ancien de notre pays dans le domaine de la santé (rôle de la médecine coloniale et du réseau des instituts Pasteur) constitue un capital d'expérience et d'influence qui doit être maintenu.

Renforcer la diplomatie sanitaire de la France

Au cours du siècle dernier, la France a acquis une place prépondérante sur le terrain et dans les débats internationaux en matière de santé. La qualité de la médecine et de la recherche françaises, les ONG, le réseau des instituts Pasteur ont contribué à asseoir cette légitimité, en particulier dans le Sud. Récemment, la France a, à nouveau, marqué son dynamisme par des innovations financières, telles la taxe sur les billets d'avion et, donc, la création d'UNITAID.

Pourtant, alors que la diplomatie sanitaire joue un rôle croissant dans le monde, cette place est aujourd'hui fragilisée pour plusieurs raisons. L'APD consacrée à la santé est faible (en 2004 : 4% contre 11% pour la moyenne des pays de l'OCDE), et orienté principalement vers le multilatéral. De plus, sa stratégie n'est pas assez claire et son efficacité trop peu lisible (cf. le rapport au gouvernement élaboré par le professeur Ph. Kourilsky, mars 2006).

Pour combler le décalage croissant entre les discours politiques très engagés et les moyens affectés à la santé mondiale, quatre propositions :

- renforcer le rôle de coordination du MAEE pour l'élaboration d'une stratégie globale de coopération en matière de santé ;
- rehausser la part dans l'APD de l'aide bilatérale dédiée au secteur de la santé ;
- repenser l'articulation entre efforts bilatéraux et multilatéraux, en intégrant l'assistance technique susceptible d'optimiser l'usage des crédits multilatéraux ;
- rechercher une meilleure insertion de la France dans les réseaux mondiaux qui traitent de la santé.

Environnement : dans la phase actuelle de la mondialisation, et à l'horizon de 2020, le problème de l'environnement apparaît comme le plus important et le plus complexe à traiter. Le débat mondial sur l'environnement est en effet au croisement des grands problèmes politiques, économiques, scientifiques, stratégiques de la mondialisation, et nécessitera la mise en place de stratégies diplomatiques complexes intégrant les différents aspects (régulation de la mondialisation, relation à long terme avec les grands émergents, position de l'Europe, sécurité énergétique).

Les enjeux économiques sont considérables : importance potentielle des transferts financiers à consentir aux pays en rattrapage (la Chine est devenu le premier pays émetteur de CO_2 ; l'Inde devrait la dépasser à son tour vers 2015) ; risques de délocalisation des entreprises les plus polluantes dans les pays aux normes environnementales faibles ; coût des conséquences en cas de défaut ou de retard dans l'action.

Ils ne peuvent être résolus ni par des politiques nationales, ni par la recherche d'accords entre les pays les plus riches, ni par des mécanismes de marché seuls. L'engagement international de la France, avec ses partenaires européens, pour contribuer à sa solution relève d'une action à mener dans le cadre de l'Union européenne. Elle est évoquée dans le chapitre suivant.

Le caractère transversal des questions que pose la mondialisation appelle des décloisonnements au sein de l'Etat, et le développement concomitant d'une fonction économique et scientifique renforcée au sein du MAEE. La technicité des questions et leur caractère politique – elles peuvent mettre en jeu nos relations avec la Chine, l'Inde ou le Brésil ; elles engagent notre conception du multilatéralisme ; elles mettent en jeu notre sécurité – nécessitent en effet de disposer d'un lieu d'analyse économique, scientifique et politique, de préparation des décisions prenant en compte les différents facteurs, et de pilotage des négociations internationales.

Le problème de la cohérence se pose au niveau national, européen et global : ainsi, plus de dix institutions et fonds à vocation mondiale interviennent sur la question du changement climatique ; de même, il existe environ 500 traités et accords internationaux relatifs à l'environnement, dont 300 ont un caractère régional. Nous devons également faire une place plus large aux pays émergents dans la gestion de la mondialisation, gage de leur engagement, et renforcer notre dialogue avec eux sur ces questions. C'est notamment la problématique de l'ouverture et de la réforme des institutions économiques internationales, dont le G-8 et les institutions de Bretton Woods.

Sur ces sujets, la France a été en pointe sur la formulation de propositions institutionnelles, comme la création d'une organisation des Nations Unies pour l'environnement. Sans y renoncer, il est souhaitable qu'elle mette davantage en relief les problèmes de fond et les réponses qu'elle peut leur apporter, d'autant

qu'il s'agit souvent de domaines d'excellence de notre recherche et de notre industrie : santé, eau, agriculture, environnement, etc.

L'adaptation et la coordination des outils existants sont un besoin urgent. L'établissement d'une gouvernance internationale efficace pour les questions globales d'environnement concerne trois sujets importants : l'expertise (le modèle du GIEC – le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat – pourrait être étendu à d'autres sujets, comme cela est déjà amorcé pour la biodiversité) ; le suivi des obligations des Etats membres (où différents « comités d'observance » pourraient être rapprochés pour former une autorité incontestée sur l'ensemble des sujets d'environnement) ; un cadre de concertation restreint (sans remettre en cause l'universalité de la négociation, un G-8 élargi aux grands pays émergents pourrait rechercher entre les principales parties prenantes les lignes d'équilibre et fixer un niveau d'ambition réel à la négociation).

Pour une Europe leader en matière de développement durable

L'Union européenne a atteint, pour ce qui la concerne, un haut niveau de protection de l'environnement. Avec l'intégration des marchés mondiaux et l'intensification de la concurrence internationale, le caractère économiquement soutenable de cette réussite ne va plus autant de soi.

En obtenant la conclusion de conventions internationales pour promouvoir l'application de ces règles, l'Union européenne n'a cependant fait qu'une partie du chemin : ses principaux concurrents, les Etats-Unis et les pays émergents, rechignent à adopter ces règles. Ainsi, le protocole de Kyoto est entré en vigueur après ratification par des pays représentant 55% des émissions de gaz à effet de serre des pays industrialisés (soit Union européenne, pour environ la moitié, autres pays européens, Japon, Russie, Canada). Mais cela ne représente aujourd'hui que 30% du total des émissions mondiales. L'exemplarité a des limites : l'Union européenne ne peut se satisfaire uniquement de s'imposer à elle-même et de proposer aux autres des normes internationales ambitieuses.

Plusieurs échéances internationales rapprochées auront un impact décisif sur l'avancement de ce chantier d'ici à 2020, en particulier la Conférence de Copenhague en 2009 qui doit déterminer l'avenir du régime de lutte contre le changement climatique au-delà de 2012, terme des engagements du Protocole de Kyoto. L'Union européenne doit non seulement être une, mais aussi combiner exemplarité et défense des intérêts européens en se préoccupant en priorité de l'universalité des régimes en cause. Cela passe par :

- l'intensification du dialogue avec les Etats-Unis : un dialogue conduisant à des engagements précis et contraignants, qui n'a longtemps pas été possible, devrait le devenir, non seulement à cause de l'élection d'un nouveau Président mais parce que les esprits changent aux Etats-Unis. Cette reprise du dialogue doit être l'occasion d'engager une coopération transatlantique d'ampleur sur les technologies d'avenir, angle principal de l'approche américaine, dans le cadre d'une politique qui ne se limite pas à cette dimension. Les recherches américaine et européenne (Union et Etats membres) sont d'un ordre de grandeur proche (3,4 Mds USD) et des synergies sont possibles ;

- la création de partenariats avec les pays émergents : ils ont refusé de prendre des engagements contraignants pour ne pas nuire à leur développement, mais leur conscience du problème croît elle aussi, avec leurs problèmes d'environnement. L'Union pourrait envisager des transferts technologiques et financiers qui accompagneraient un engagement réel de leur part, même différencié de celui des nations industrielles. Cela aurait un impact sur la position des Etats-Unis en répondant à leur principale objection : l'absence d'engagement des pays émergents ;

- la prise en compte de la nécessité du développement de l'Afrique : l'Afrique est principalement affectée par le changement climatique parce qu'elle en subit les effets. Elle est aussi un atout dans la lutte contre le réchauffement climatique, la forêt équatoriale africaine étant le deuxième « poumon vert » du globe après l'Amazonie, et sensiblement moins menacé. Les problèmes africains sont trop négligés dans le débat, qu'il s'agisse d'environnement (désertification) ou de développement (santé, lutte contre la pauvreté). Les besoins au titre de l'adaptation au changement climatique des pays les plus vulnérables sont estimés par la Banque mondiale entre 28 et 67 Mds USD par an, loin des fonds créés dans le cadre de la convention

climat.

Définir une nouvelle doctrine pour l'aide française

L'aide publique au développement est une composante à part entière de la politique étrangère de la France, qui doit contribuer à ses grands objectifs: favoriser une mondialisation équilibrée, renforcer la paix et la sécurité en luttant contre la pauvreté et le sous-développement, appuyer nos stratégies d'influence. Les objectifs d'aide doivent être clarifiés et pleinement assumés ce qui suppose un débat – à lancer – avec la représentation nationale et la société civile. Veut-on, en particulier, maintenir l'objectif de 0,7% du revenu national brut (RNB) en 2015 sachant qu'il sera très difficile à atteindre pour des raisons tenant à la structure de notre aide, comme à la situation des finances publiques ?

En effet, notre aide (8,8 Mds d'euros prévus en 2008, sans doute sensiblement moins en exécution) est constituée de trois masses principales :

- l'aide bilatérale française ;

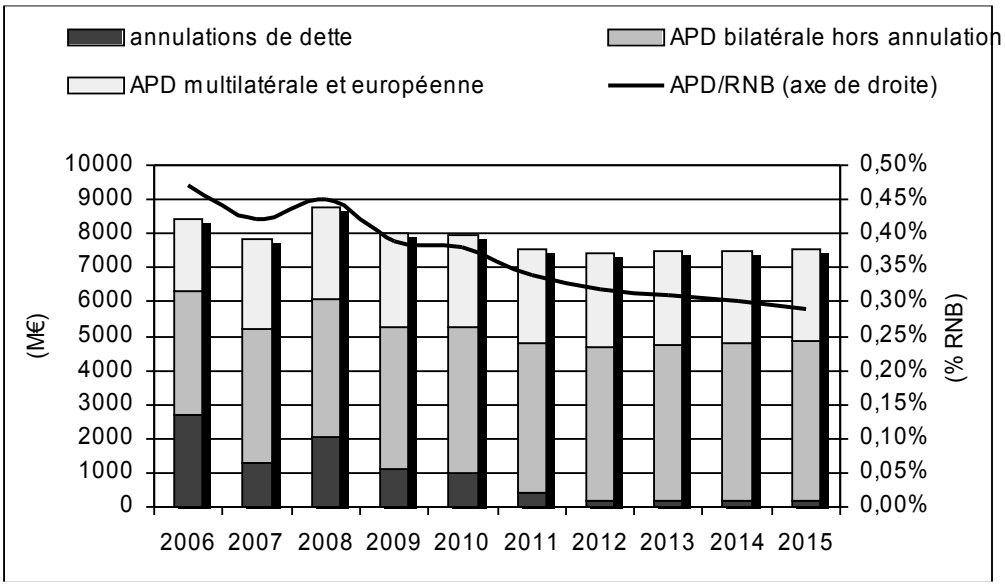
- la contribution de la France à l'APD multilatérale et européenne ;

- les annulations de dettes consenties aux pays les plus démunis (mais aussi à des pays en phase de stabilisation, comme l'Irak, ou de restructuration financière, comme le Nigéria).

Ensemble, les deux premières masses constituent l'aide « programmable » c'est-à-dire qui peut être affectée à des programmes déterminés, les annulations de dette venant simplement améliorer la situation financière des pays qui en bénéficient.

De 1997 à 2001, notre aide – toutes catégories confondues – est passée de 0,45% à 0,32%, son point bas historique. Depuis, elle a connu jusqu'en 2006 une hausse sensible, qui l'a ramenée à 0,47% du RNB, hausse due à parts à peu près égales à la progression de notre aide programmable, c'est-à-dire un effort budgétaire immédiat (+31,5% entre 2001 et 2006) et à la progression des annulations de dettes. Or ces dernières vont se réduire dans les années à venir, rendant nécessaire un surcroît d'effort sur la plan de l'aide programmable et donc du budget si l'on veut non augmenter, mais seulement maintenir le niveau global de notre aide, en volume ou en pourcentage du RNB.

Evolution spontanée de l'effort d'APD à effort budgétaire constant (prévisions à l'horizon 2015)



Source : DGTPE

Si la France veut :

- stabiliser son niveau d'APD exprimé en pourcentage du RNB (0,45% en 2008), le budget d'aide français devrait augmenter d'un ordre de grandeur de 750 M d'euros par an de 2009 à 2012 ;

- atteindre l'objectif de 0,7% du RNB en 2012 (objectif souscrit à Monterrey en 2002), elle devra augmenter de 2 Mds d'euros par an ; de 1,5 Mds d'euros par an si elle se contente de l'atteindre en 2015, engagement pris par les pays membres de l'Union européenne en 2005.

Il est clair que les circonstances budgétaires risquent d'éloigner la France – temporairement, on peut l'espérer –, non seulement de la réalisation de l'objectif de 0,7%, mais du niveau de 0,47% atteint en 2006 après la phase de remontée 2001-2006. Si ce risque se matérialisait, alors que nombre de nos partenaires européens augmentent leur effort, pour le moins ne devrait-il pas entraîner l'abandon d'un objectif quantitatif de référence.

L'adhésion à un tel objectif quantitatif ne peut reposer que sur un consensus interne fort, en raison notamment des implications budgétaires lourdes qu'implique la réalisation de cet objectif. Ce consensus ne pourra être valablement établi qu'à la suite d'un débat démocratique sur cette question.

Une fois validés, nos objectifs seront déclinés de façon précise et compréhensible, tant au plan géographique, qu'au plan sectoriel. Cette déclinaison géographique et sectorielle doit être pilotée politiquement. C'est le rôle du ministère des Affaires étrangères et européennes. Ce consensus doit permettre de bâtir une doctrine d'emploi rénovée.

Elle comprendra des choix géographiques clairs :

- *Notre premier cercle de priorités* est constitué par l'ensemble Afrique-Méditerranée. Dans cet espace sera mis en place un dispositif de financement du développement qui doit être global et prévisible, engageant des volumes significatifs (tous instruments confondus, y compris les prêts). Il s'agit de financement du développement et non pas seulement d'APD au sens strict (dont devraient bénéficier par priorité les PMA sous forme de dons). Il faudra dans les années à venir identifier les 10 ou 12 pays pour lesquels ce dispositif sera mis en place. Bénéficiant à un nombre restreint de pays – les « pays de partenariat renforcé » – la stratégie de la France pourra, notamment dans les pays du Maghreb et si nos partenaires le

souhaitent, être concentrée sur plusieurs secteurs en fonction des résultats obtenus. On peut considérer que la priorité à donner à l'Afrique et à la Méditerranée bénéficiera d'un large soutien dans l'opinion.

- *Un deuxième cercle de priorités* est constitué par les pays et les régions dont la situation intérieure est facteur de tensions voire de conflits (Afghanistan, Haïti). Par définition, la liste des pays sera mouvante et les conditions de la contractualisation de l'effort français variables.

- *Un troisième cercle* sera constitué par des pays qui sont à la fois des acteurs majeurs dans la régulation de la mondialisation et prioritaires pour notre stratégie d'influence.

Les priorités sectorielles découlent pour partie de la situation des pays choisis au titre des priorités géographiques, pour partie des choix de notre politique au titre du traitement des problèmes globaux. Dans les pays du premier cercle, la défense du français, le renforcement de l'Etat de droit, la gestion concertée des flux migratoires, le soutien à la croissance seront des priorités. La lutte contre le réchauffement climatique, l'accès à l'eau et la santé devraient être privilégiés au titre du traitement des enjeux globaux.

Notre doctrine d'intervention implique un « décloisonnement » des instruments. L'aide bilatérale en dons et en prêts que la France peut affecter chaque année à des projets de son choix (aide « programmable » par opposition aux annulations de dettes et autres formes d'aide) ne représente qu'environ 2 milliards d'euros par an sur les 8,8 milliards de notre APD totale. Dans les « pays de partenariat renforcé », la programmation de ces ressources doit être faite en fonction des résultats recherchés et des moyens qui peuvent y être mobilisés.

Théoriquement, cela exigerait de rééquilibrer à la marge notre effort au profit de l'aide bilatérale. Mais l'aide multilatérale répond largement à des engagements pluriannuels pris lors de la constitution des différents fonds internationaux et nos contributions volontaires au système des Nations Unies sont déjà anormalement faibles. S'agissant de l'aide européenne, une nouvelle modification (en 2011) de la clef de répartition des contributions au Fonds européen de développement (FED) pourrait permettre des redéploiements au profit de l'aide bilatérale.

Aussi, pour l'aide européenne dont le volume que nous finançons est quasiment égal à celui de l'aide bilatérale française programmable, l'enjeu est d'abord celui d'un meilleur suivi (et donc d'un accroissement des ressources humaines dédiées à cette fonction), d'un meilleur pilotage ensuite. Il est nécessaire de tirer pleinement profit des nouveaux instruments de co-financement mis en place ces dernières années et qui permettent de combiner financements bilatéraux et crédits communautaires (fonds Infrastructures Afrique, Facilité d'investissement du voisinage), d'autant plus que ces instruments couvrent le « premier cercle » de nos priorités géographiques.

Afin de renforcer l'efficacité d'une aide publique dont la part dans les flux de financement du développement international tendra à se réduire, la recherche d'effets de leviers et de partenariats avec d'autres acteurs (ONG, entreprises privées, fondations…) sera d'autant plus nécessaire.

Cette nouvelle stratégie française du financement du développement international devra enfin se fixer des repères en matière de conditionnalités. Dans de nombreux pays, en particulier en Afrique, le risque existe que les nouvelles générations n'identifient le déclin de ce thème dans notre discours public comme un abandon des thèmes de la gouvernance démocratique et une identification de notre aide avec le soutien des gouvernements en place. Il faut désamorcer ces perceptions, où se mêle l'attente d'un signal de notre part comparable à celui qu'avait été le discours de La Baule du président Mitterrand en 1990. Le fait que des bailleurs hors-OCDE moins attentifs à ce thème jouent un rôle croissant dans le financement du développement international ne doit pas nous dissuader de maintenir la question à l'ordre du jour. La France et l'UE doivent poursuivre sur la voie de la conditionnalité, non sous une forme punitive, mais à travers une combinaison d'incitations positives et négatives, fonction de la performance des bénéficiaires dans les domaines de la gouvernance, de la lutte contre la corruption et des droits de l'homme.

5. Assurer la présence des idées, de la langue et de la culture françaises tout en servant la diversité culturelle

Connaître et comprendre le monde

Notre premier défi est de comprendre le monde, avant même de chercher à l'influencer. Les évolutions complexes du système international nécessitent un effort particulier de déchiffrage, d'honnêteté et de pédagogie. La mondialisation suscite des représentations confuses et des appréhensions contradictoires : la négation des différences (la disparition des frontières, l'homogénéisation des cultures) et l'exaltation des identités (le communautarisme, le morcellement des Etats). Les représentations simplistes ou les manipulations idéologiques s'engouffrent dans ces contradictions.

Il est donc indispensable d'encourager dans notre pays un débat sérieux, informé, partant des faits, sur les questions internationales, de façon que nos concitoyens – et au-delà, ceux qui écoutent notre pays – disposent d'éléments de jugement à la fois sur l'état du monde, sur les dynamiques à l'œuvre et sur la façon dont nous pouvons les influencer.

Sans que la solution de ce problème appartienne au ministère des Affaires étrangères et européennes, il doit encourager le développement en France de pôles d'enseignement supérieur et de recherche sur les questions internationales, domaine malheureusement éclaté en structures insuffisantes en nombre, en dimension et en visibilité.

Il faut encourager sur ces questions le débat public, auquel doivent participer élus, universitaires, chercheurs, professionnels des affaires internationales, et leaders d'opinion. Ainsi l'Europe pourra-t-elle proposer des concepts de référence, voire un récit collectif qui soient des alternatives aux récits et aux concepts dominants, et des moyens de résistance aux idéologies d'intolérance et de haine qui se nourrissent des incertitudes de notre temps. Elle doit le faire partout, mais plus particulièrement :

- auprès des pays qui ont une affinité particulière avec elle. Dans les débats sur la mondialisation, l'Amérique latine, dont le dynamisme est réel et qui demeure culturellement proche, devrait représenter pour l'Europe un partenaire significatif qu'il faut savoir associer à notre vision et à nos projets ;

- sur les sujets stratégiques où elle dispose d'un avantage comparatif. Par exemple, le droit est un domaine où la fluidité des normes et des modes de régulation, l'innovation, la concurrence mais aussi les emprunts mutuels des traditions juridiques doivent susciter une plus grande présence de la France dans le débat global. Elle doit aller au-delà de la défense de sa famille juridique (romano-germanique ou continentale), au demeurant nécessaire, pour promouvoir des approches innovantes qui empruntent à l'expérience européenne d'échanges entre droits différents.

Renouveler nos stratégies d'influence

Notre action extérieure doit pouvoir s'appuyer sur des stratégies d'influence diverses et ciblées. Il s'agit d'exposer à nos conceptions et aux réalités de notre pays des personnalités choisies en raison de leur capacité d'écoute et de leur audience potentielle dans leur pays ; de faciliter l'expression de nos idées dans les débats de politique étrangère. L'action menée sur la question de la diversité culturelle est à ce titre exemplaire et les programmes d'invitation de personnalités d'influence du ministère ont démontré leur utilité pour un coût limité. Ils devraient être augmentés en nombre et proposés en modèle à d'autres acteurs publics.

Le Programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA)

Depuis 1989, le ministère des Affaires étrangères et européennes invite en France des personnalités étrangères identifiées par notre réseau diplomatique, plutôt jeunes et en début de carrière, connaissant mal ou pas du tout la France, et appelés à exercer une influence croissante dans les affaires de leur pays et, le cas échéant, dans les relations de celui-ci avec la France. Il s'agit d'apporter à ces futures élites une connaissance réelle de la France, fondée sur des entretiens et des contacts professionnels, dans et en dehors de l'administration, correspondant à leurs activités et centres d'intérêt.

En 2007, le chiffre d'un millier d'invités a été franchi. Ces personnalités sont issus de cercles variés : élus ou responsables politiques, mais aussi hauts fonctionnaires, universitaires, représentants de la société civile. Des séjours thématiques sur des grands sujets d'actualité sont le cas échéant organisé à l'intention de délégations nationales ou multinationales. Le Programme s'efforce aussi de maintenir une représentation diversifiée de chaque continent, tout en s'adaptant à l'actualité internationale et à nos priorités (grands partenaires, Europe, Afrique subsaharienne, Proche-Orient jusqu'à présent). Enfin, il veille tout particulièrement à garder contact avec ses « anciens » dans le but de créer des amicales informelles des invités.

Parmi ces invités, un bon nombre a accédé à des responsabilités importantes ou à des positions d'influence majeure : membres de gouvernements, voire chefs d'Etat ou de gouvernement, mais aussi parlementaires, chefs d'entreprise, prix Nobel de la paix (Shirin Ebadi)…

Le PIPA, géré par le Centre d'analyse et de prévision, s'est adapté, ces dernières années, aux évolutions de l'environnement international. L'importance accrue donnée à la politique d'influence a conduit à un doublement du nombre annuel d'invités depuis 2003. Et si la majorité des invités proviennent d'Europe ou d'Amérique du Nord, une évolution en faveur d'un poids accru accordé à l'Asie et au Moyen-Orient s'amorce. Les prochaines années devraient aussi être l'occasion de rationaliser l'ensemble des dispositifs de ce type, au MAEE – où des programmes similaires concernent les journalistes d'une part (176 en 2007, près de 400 en 2008, dans le contexte de la présidence française de l'Union européenne) et les universitaires d'autre part (plusieurs milliers en 2008) – et dans d'autres ministères (par exemple le ministère de la Culture dont le programme « profession culture » pourrait être amplifié), afin d'encourager le développement et l'amélioration de ce volet de notre stratégie à l'adresse des élites étrangères.

Dans le cadre de cette approche, il importe de procéder par priorités s'agissant des publics – les collaborateurs des membres du Congrès américains ou les experts des affaires européennes l'ont été – ou les thèmes visés : lutte contre le terrorisme ou conception française de la laïcité par exemple. De façon générale, la formation des élites étrangères doit être considérée comme une priorité de notre politique d'influence.

Nécessaires en eux-mêmes pour le développement de la compétence du ministère, les échanges avec l'Université doivent être intensifiés et valorisés. Le développement de réseaux d'experts auprès du MAEE, qu'il faudrait élargir et formaliser, les échanges avec l'Université et la recherche (universitaires détachés ou experts permanents auprès du MAEE, diplomates en mobilité dans des universités ou des *think tanks*, et intervenant dans les cercles de débat internationaux, qui devraient être multipliés) sont également des moyens de mieux faire connaître notre point de vue. Il faudrait en particulier :

- associer beaucoup plus systématiquement des personnalités extérieures, venues notamment de l'entreprise et de l'Université à la définition et à la mise en œuvre de nos stratégies internationales : en France ou à l'étranger, la formation de comités consultatifs associant formellement ces personnalités doit être encouragée ;

- reconnaître leur rôle en constituant, auprès du MAEE, des réseaux de « conseillers scientifiques » ou « d'experts » ayant une reconnaissance formelle, sur le modèle des conseillers du commerce extérieur.

Invitations de personnalités étrangères, rôle social de nos ambassades, constitution de comités stratégiques consultatifs et reconnaissance du rôle de conseil ou d'experts auprès du MAEE doivent être combinés pour donner lieu à la constitution de réseaux d'influence susceptibles d'enrichir au fond les stratégies du ministère et de démultiplier son action.

Cependant, on ne saurait insister assez sur le rôle négatif que joue notre politique de restriction à l'immigration pour la mise en place de telles politiques, ainsi que pour le développement du rôle international de notre enseignement supérieur et de notre recherche : les mécanismes de facilitation de l'octroi de visas pour les publics que nous avons intérêt à faire venir en France, comme les étudiants et les chercheurs, et la création à leur profit de procédures et de catégories de visas spécifiques doivent être encouragés.

La maîtrise quantitative des flux migratoires ne doit pas être l'unique déterminant de notre politique des visas : elle doit être équilibrée au profit des considérations de politique étrangère et au premier rang notre politique d'influence et de coopération culturelle et scientifique. L'accord sur ces objectifs existe entre les deux ministères responsables de la politique des visas, dans le cadre du co-pilotage de la politique de l'immigration dont le principe vient d'être réaffirmé. Il faut qu'ils soient mieux traduits dans les faits.

Promouvoir les idées et la culture françaises

L'audience de nos idées, de notre culture et de notre langue sont des atouts de notre influence à l'étranger, et l'attrait spontané qu'elles suscitent la condition de leur succès. L'Etat a cependant son rôle à jouer pour soutenir leur diffusion à l'étranger et faciliter leur présence en bonne place sur le marché mondial. Les politiques qu'il met en œuvre à ce titre : enseignement français à l'étranger, coopération universitaire, audiovisuel extérieur, échanges artistiques, etc. font partie de notre action diplomatique.

Les principaux outils de l'action culturelle extérieure

Entendue au sens large, l'action culturelle extérieure contribue à la présence internationale de la culture, de la langue et de la recherche françaises. Elle s'est fixée récemment comme priorité de concourir à l'attractivité de l'enseignement supérieur français. Ses moyens budgétaires sont récapitulés dans les programmes budgétaires 115 et 116 (qui regroupent les moyens de l'audiovisuel extérieur) et 185 (rayonnement culturel et scientifique).

Les principaux outils de la politique extérieure de la France dans ce domaine et la répartition entre eux des moyens de l'Etat s'établissaient ainsi en 2008 :

- audiovisuel extérieur : 305 millions d'euros correspondant aux subventions de l'Etat à TV5, RFI, CFI, France 24 – y compris versements sur redevance audiovisuelle à RFI – et actions diverses ; 159 millions seulement apparaissaient au budget du MAEE en loi de finances initiales (LFI) 2008 ;

- enseignement français à l'étranger : 291 millions d'euros correspondant aux subventions du MAEE à l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger ;

- langue et culture française : 70,2 millions d'euros (diffusion de la langue et de la culture française notamment à travers le réseau des alliances françaises et des centres culturels et l'appui à des organismes spécialisés comme TVFI, le bureau export de la musique, *etc.*) ; participation au débat d'idées mondial ;

- échanges scientifiques, techniques et universitaires : 55,6 millions d'euros, principalement consacrés à des bourses.

A ces programmes spécifiques s'ajoutent les coûts de l'animation du réseau des services de coopération et d'action culturelle, et des centres et instituts français à l'étranger : 73 millions d'euros.

L'audiovisuel extérieur et l'enseignement français à l'étranger représentent ainsi les 3/4 de l'effort budgétaire de l'Etat dans le domaine de l'action culturelle extérieure.

Mais ces modes d'intervention doivent subir une évolution en profondeur, qui reflète celle des vecteurs de la diffusion des biens culturels et de leur économie. On peut citer à ce titre la dématérialisation des supports de la musique, des images et, de plus en plus, de l'écrit qu'entraînent la révolution numérique et la multiplication des vecteurs qui l'accompagne, notamment dans le domaine de la télévision. Notre politique culturelle extérieur doit prendre en compte Internet comme mode de diffusion à part entière des productions de l'esprit. L'autorégulation et le caractère décentralisé de l'offre qui caractérisent ce vecteur ne doit pas faire ignorer les phénomènes de domination et les distorsions qui peuvent s'y manifester et rendre nécessaire le cas échéant une action correctrice de la part de l'Etat : cela est illustré par les soutiens publics nationaux et européens apportés à la coopération entre bibliothèques nationales européennes pour la numérisation et la mise en ligne de leurs fonds et la mise au point d'une structuration adaptée des bases de données correspondantes.

Nos modes de promotion, qui reposent encore majoritairement sur la mise à disposition de produits physiques dans nos centres culturels doivent intégrer ces évolutions ainsi que les retombées économiques croissantes de l'action culturelle. Les centres doivent en même temps davantage un outil d'influence auprès de pays et de publics ciblés. A ce double titre, il faut passer de la logique, que nous ne pouvons plus assumer, d'une politique de l'offre à dimension universelle, à une politique plus sélective, plus différenciée selon les pays et prenant davantage en compte les attentes de publics spécifiques.

Dans le cadre de cette approche plus ciblée, le ministère doit privilégier plusieurs leviers :

- celui de la coopération universitaire et notamment ses programmes d'échanges et ses programmes de bourse de recherche à l'étranger ;

- la France ne doit pas craindre d'avoir recours à d'autres langues pour faire circuler ses idées : les programmes d'aide à la traduction du MAEE qui font à juste titre des sciences humaines une priorité y contribuent ;

- les programmes de diffusion par le MAEE de produits culturels – écrit, cinéma, audiovisuel – doivent de plus en plus s'effectuer par l'intermédiaire des professions concernées, dont c'est la fonction : ainsi en va-t-il de l'industrie de programmes audiovisuels français dont il soutient les efforts à travers sa structure de promotion internationale TVFI, plutôt que de les diffuser lui-même. Il faut continuer dans cette voie.

Au total, le MAEE doit définir une stratégie de l'action culturelle et universitaire extérieure plus sélective, plus ciblée, et qui établisse une hiérarchie claire entre ses objectifs et ses modes d'intervention.

Hiérarchiser nos objectifs et nos modes d'intervention

Il n'y a pas de rayonnement unilatéral dans le monde global mais des influences réciproques, des aspirations à aller vers d'autres sources de savoir et de culture ; pas non plus de rayonnement sans idées: c'est d'abord le débordement spontané de la création et de la recherche qui compte. Les modes de projection de nos idées, de notre langue et de notre culture doivent partir de ces deux réalités ; elles doivent aussi évoluer.

Il y a pour la France, des hiérarchies à établir entre les différents moyens d'assurer sa présence dans un monde où l'influence change rapidement de nature et de vecteurs et où les coûts de l'intervention publique dans ce domaine obligent à faire des choix. Deux priorités s'imposent pour notre politique culturelle et universitaire extérieure, qui correspondent l'une à une force, l'autre à une faiblesse de notre pays :

- le réseau des établissements d'enseignement français à l'étranger, atout exceptionnel qu'il faut développer ;

- la faible attractivité internationale de notre enseignement supérieur à l'égard des meilleurs étudiants et des meilleurs enseignants, problème qui dépasse le champ des compétences du ministère (il concerne essentiellement notre offre d'enseignement supérieur, les niveaux de rémunération et l'organisation de l'Université ; subsidiairement, notre politique de visas et son impact négatif sur les échanges universitaires, qu'il faut corriger), mais sur lequel ses instruments de coopération universitaire peuvent néanmoins agir à la marge.

Ces deux priorités, entre lesquelles des synergies existent, exigent que des changements soient apportés à notre politique et à notre organisation : ils sont examinés dans la troisième partie.

Audiovisuel extérieur : maintenir l'effort dans le cadre d'une stratégie et d'une structure clarifiées

La France consent un effort important (305 M d'euros en 2008) pour son action audiovisuelle extérieure, menée historiquement par deux opérateurs principaux, Radio France Internationale et TV5, chaîne généraliste francophone, auxquels a été ajoutée en 2006 France 24, chaîne d'information continue en français, en anglais et en arabe. Ils sont complétés par des opérations plus limitées comme l'appui du MAEE à la radio bilingue marocaine MEDI 1. Enfin, ARTE, qui relève d'un statut franco-allemand particulier et ne relève pas à proprement parler de la politique audiovisuelle extérieure complète le dispositif. L'audiovisuel est le seul domaine de l'action culturelle extérieure qui ait vu son budget progresser de façon significative depuis 2005, en raison de la création de France 24.

La dispersion des efforts dans ce secteur, la multiplicité des tutelles, des sources de financement et des stratégies, maintes fois dénoncées, ont conduit à constituer en mai 2008 une société qui doit porter les participations publiques françaises dans ces opérateurs, et dont le président devrait également présider chacune d'elles. Cet effort de mise en cohérence est nécessaire. La question du rattachement budgétaire et du pilotage stratégique de cet ensemble reste cependant un sujet de réflexion : la solution actuellement envisagée conduit à supprimer la direction du MAEE chargée jusqu'ici de la tutelle et du financement de ce secteur (dont la compétence ne s'étendait pas à France 24 et qu'en partie seulement à RFI) et à charger le ministère de la Culture et de la Communication d'assurer l'un et l'autre à titre principal.

La Commission estime que le MAEE doit conserver son rôle dans le pilotage stratégique de cette composante essentielle de notre action extérieure. Quel que soit le rattachement budgétaire des financements, il faut qu'à tout le moins :

- il conserve un pouvoir d'orientation en matière de pays, de langues, de publics et d'émetteurs ;

- il continue de soutenir la présence à l'international des programmes audiovisuels français ;

- il participe aux arbitrages budgétaires entre les différents moyens de notre influence extérieure dont l'audiovisuel n'est qu'un aspect.

Le MAEE a besoin de conserver en son sein un centre d'expertise fort qui lui permette de se prononcer sur ces différents sujets en connaissance de cause et contribue au pilotage stratégique de l'audiovisuel extérieur. Celui-ci doit continuer à relever du niveau ministériel, soit au sein du CIMEE rénové soit dans le cadre d'un conseil interministériel reprenant le rôle autrefois joué par le Conseil de l'action audiovisuelle extérieure (CAEF) Enfin, la présence d'attachés spécialisés qui jouent un rôle utile de promotion des produits audiovisuels français devrait être maintenue dans les plus grands postes.

Sur le fond, l'audiovisuel extérieur devrait évoluer vers une politique tenant compte davantage de la demande, et qui adapte son offre à la zone géographique et aux publics visés (parmi lesquels les populations locales et parmi elles des segments-cible comme les décideurs doivent être privilégiés : le temps où les Français expatriés étaient une cible déterminante pour la définition de notre offre est révolu). Le sous-titrage (pour TV5) et le multilinguisme (pour RFI et France 24) y contribuent déjà. Mais une plus claire identification des zones prioritaires en fonction de la spécialisation de chacun des vecteurs le pourrait aussi : TV5, chaîne à vocation francophone devrait davantage orienter ses moyens et ses programmes vers les besoins des deux bassins essentiels pour la francophonie que sont l'Afrique et le Maghreb ; France 24, outil d'information et d'influence qui cherche à atteindre les élites, recourir pour ce faire à une stratégie ciblée. L'une et l'autre doivent mieux mesurer leur audience réelle et leur impact.

L'appropriation par les Français de cette politique justifie la diffusion la plus large en France même des programmes de l'audiovisuel extérieur. Ses enjeux ne sont pas seulement culturels et linguistiques, mais incluent la capacité la France et de l'Europe de produire et d'offrir au monde leurs images de l'actualité. La fonction d'agences d'images est essentielle à cet égard, et, au-delà de notre offre nationale, une meilleure valorisation de l'offre européenne, pouvant aller jusqu'à la constitution d'une banque d'images, devrait être explorée.

Enfin, la perspective de la transition des chaînes nationales françaises vers une diffusion par satellite numérique en France risque de mettre fin au débordement de leur zone de diffusion sur l'Afrique du Nord que permet jusqu'à présent la diffusion analogique par satellite. Il faudra anticiper cette situation, et apporter pour cette zone essentielle une réponse qui inclue les chaînes nationales et permette de maintenir ce lien fondamental entre la France et les pays du Maghreb.

Agir pour et par la Francophonie

La francophonie fait partie des objectifs centraux de la politique extérieure de la France. Elle se décline en un grand nombre d'actions qui vont de la défense du français dans les organisations internationales à la promotion, au sein de la francophonie, d'échanges placés sous le signe de l'ouverture et de la diversité, en passant par le soutien à la traduction. La langue française est un outil irremplaçable de diffusion de nos idées, de notre patrimoine et de notre création. Elle n'est pas uniquement un moyen de communication. L'attrait intellectuel et culturel de notre pays et la vitalité internationale de la langue française sont étroitement liés. La France doit avoir une conception vivante et diverse de sa langue qui s'enrichisse au contraire des parlers et des productions d'une francophonie elle-même diverse et vivante.

Le volet politique de la francophonie doit être développé. Notre langue peut être en effet un levier politique. En partage avec les autres peuples et pays francophones du monde, elle rapproche les sociétés et permet un

dialogue politique privilégié. L'adoption de la charte de la francophonie par l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) le 22 novembre 2005 a consacré sa transformation en organisation internationale de plein exercice poursuivant une action politique et de coopération sur la base de l'héritage partagé que constitue la langue française.

La solidarité francophone facilite la constitution de cadres de concertation dans de nombreuses enceintes internationales. A l'ONU, notamment, le cadre traditionnel et utile de consultation et de solidarité que représente la francophonie doit être mieux valorisé et les échanges intensifiés en son sein. Les affinités linguistiques peuvent servir à renforcer nos coopérations politiques ailleurs qu'à l'ONU et dans de nombreux domaines, par exemple le maintien de la paix. Nous devons donc assurer la présence du français comme langue de communication internationale dans les instances multilatérales.

Nous défendrons le français de façon d'autant plus crédible que nous l'inscrirons dans le cadre de la défense du principe de diversité culturelle que la France a contribué à faire reconnaître, et que nos diplomates en donneront eux-mêmes l'exemple : l'objectif doit être que tout agent à l'étranger maîtrise la langue du pays où il est affecté, exigence qui doit être un objectif prioritaire des politiques de formation et d'affectation du MAEE.

Au titre de la défense du plurilinguisme, nous devons continuer à insister sur l'apprentissage obligatoire de deux langues vivantes dans les cursus scolaires des pays de l'Union européenne, recommandation du Conseil européen depuis 1985, mais inégalement mise en œuvre ; il faut favoriser en particulier la cause du français en Allemagne et de l'allemand en France.

Huit recommandations pour un bon usage de la francophonie

Continuer à se battre, sans état d'âme, dans l'ordre du concret comme du symbolique. A l'extérieur, tout diplomate, tout fonctionnaire est comptable de son attitude : dans les organisations internationales, là où le français est langue de travail, son emploi s'impose absolument.

Inciter les milieux économiques à ne pas quitter le français quand ce n'est pas indispensable : il ne s'agit pas seulement de patriotisme, mais aussi de leurs intérêts.

Poursuivre le travail de terminologie, notamment dans le domaine scientifique : bien des mots francisés, dans le passé, ont triomphé des simples transcriptions (par exemple, entre tant d'autres, ordinateur au lieu de *computer*).

Ne pas s'épuiser en de vains combats. La francophonie n'est pas en lutte avec le rôle de langue véhiculaire globale de l'anglais ; elle n'est pas servie par la tendance à l'intégrisme de certains de ses défenseurs.

Accepter l'idée que l'on peut et l'on doit travailler à illustrer et à défendre l'originalité et les intérêts de notre pays autrement qu'en français, notamment en anglais, en allemand, en espagnol, en arabe, parmi les publics intéressés autour du monde. Cela est complémentaire, non antagoniste de la défense du français.

Soutenir l'effort important en faveur des traductions d'œuvres françaises en langues étrangères, et inversement. Pourvoir aussi aux frais d'interprétariat avec le français, par exemple dans les colloques.

Défendre le plurilinguisme, et notamment des autres langues latines : les promouvoir, c'est promouvoir le français.

Accepter de décentrer la France dans la francophonie : que les autorités françaises ne soient pas toujours au centre de la photographie ; les pays francophones sont la clé de la francophonie de demain.

***

Nous avons un fonctionnement trop statique, sous le poids des hiérarchies, alors que le travail en réseau, basé sur la souplesse, l'ouverture et le partenariat avec de multiples acteurs offre le meilleur moyen d'être efficace et influent. Nous faisons trop confiance aux institutions traditionnelles, alors que nous devrions davantage nous ouvrir aux acteurs de la société civile, fondations, *think tanks*, chercheurs, collectivités territoriales, organisations non gouvernementales…

Enfin, notre mode de pensée doit être ajusté. Par tradition, nous tendons à privilégier la clarté de l'analyse, la rigueur intellectuelle des solutions. Ces qualités certaines ne doivent pas nous conduire à négliger le travail

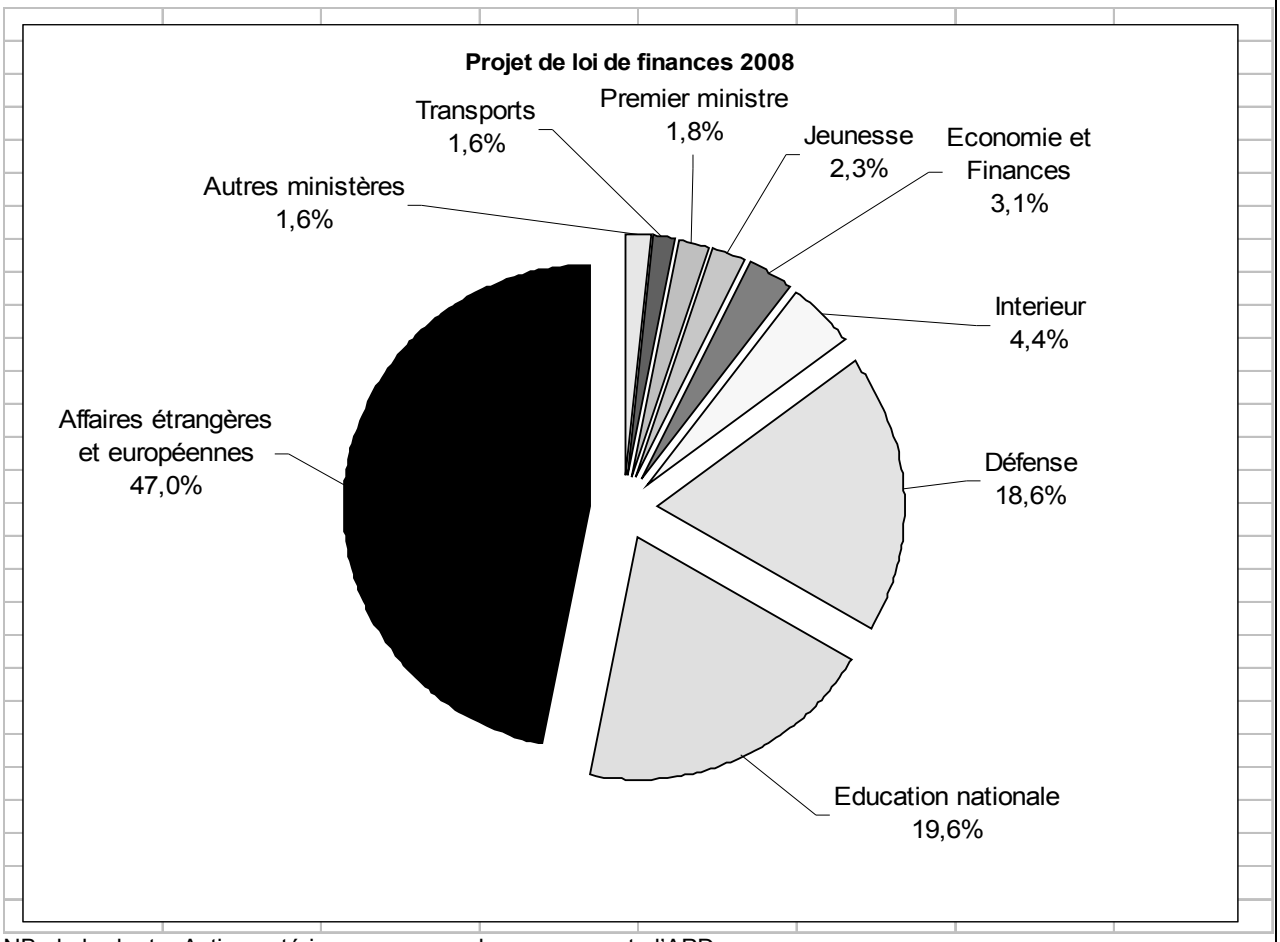
de conviction. L'exercice de l'influence – c'est-à-dire une démarche tournée vers la diffusion, le plus en amont et le plus largement possible, de nos positions vers nos interlocuteurs, l'attraction de partenaires – est trop souvent, pour nous, une préoccupation secondaire. Dans notre tradition diplomatique, elle fait figure d'accompagnement tactique, parfois subalterne, de positions qui doivent leur grandeur et leur force profonde à leur cohérence interne et à leurs ambitions stratégiques. Nous devons revoir cette hiérarchie.

TROISIEME PARTIE : DOUZE PROPOSITIONS POUR LA REFORME DE L'ACTION EXTERIEURE

1. Une action extérieure plus cohérente et plus interministérielle

En 2008, 38 programmes budgétaires et 17 ministères concouraient à l'action extérieure de l'Etat, hors aide au développement, pour un total de 5,2 milliards d'euros ; sur ce total, le ministère des Affaires étrangères et européennes met en œuvre trois programmes budgétaires relevant de l'action extérieure de l'Etat, à hauteur de 2,3 milliards d'euros. Le MAEE ne représente ainsi que 47% des moyens budgétaires et la moitié des effectifs publics (soit environ 16 000 sur un total de 31 000 en 2007) affectés à l'action extérieure de l'Etat.

Budget de la politique transversale « Action extérieure »
Crédits par ministères en %



NB : le budget « Action extérieure » ne prend pas en compte l'APD.

Source : PLF 2008.

Cette pluralité des acteurs publics soulève deux questions : celle de la cohérence de notre action extérieure, qu'il faut renforcer ; celle du rôle du MAEE, qui doit mieux prendre en compte la dimension interministérielle dans son action.

Rendre l'action extérieure plus cohérente

A cette fin, il est proposé de créer au plus haut niveau un Conseil de l'action extérieure de l'Etat (CAEE). Il assurera dans ses domaines de compétence des fonctions similaires à celles du Conseil de défense et de sécurité nationale.

Le CAEE est présidé par le président de la République ; y participent en outre le premier ministre, le ministre des Affaires étrangères et européennes, le ministre de la Défense, le ministre chargé de l'Economie et des

Finances, le ministre chargé du Budget et d'autres ministres en tant que de besoin. Le secrétariat de ce nouveau Conseil est assuré par le ministère des Affaires étrangères et européennes. Il lui revient en particulier de préparer son ordre du jour.

Il s'agit ainsi de refléter dans l'organisation de l'Etat le rôle déterminant que la pratique constitutionnelle a donné au président de la République dans notre politique étrangère. Ce nouveau Conseil définit les orientations stratégiques, en matière géographique et thématique, au plus haut niveau. Il revient au premier ministre de conduire l'action du gouvernement dans ce domaine et, en particulier, d'exercer un rôle de pilotage et d'arbitrage rendu encore plus nécessaire par la nature interministérielle croissante de notre action extérieure à l'heure de la mondialisation. Ce rôle d'arbitrage est essentiel à la conduite des affaires européennes, qui incluent des dimensions essentielles de la mondialisation, comme le commerce et l'environnement, en raison des compétences communautaires existant dans ces domaines. Il n'est pas proposé de modifier le positionnement du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE), qui doit rester placé auprès du premier ministre et sous son autorité.

Le ministre des Affaires étrangères et européennes est chargé de la préparation des décisions du CAEE et d'assurer le suivi ainsi que la synthèse de leur mise en œuvre. Il veille notamment à la cohérence et à la coordination des différents volets de notre action extérieure, notamment l'aide publique au développement. Il revient au MAEE de solliciter la compétence des différents ministères ou acteurs publics concernés par notre action extérieure. Il met celle-ci en perspective, vérifie sa conformité avec les orientations du CAEE, effectue la synthèse politique des actions menées et leur apporte l'expertise nécessaire à la conduite des négociations. Il prépare et coordonne la mise au point des stratégies régionales et des stratégies-pays nécessaires à la cohérence de l'action bilatérale.

Le ministre des Affaires étrangères et européennes rend compte devant le Parlement, lors de la discussion budgétaire annuelle, de la mise en œuvre des orientations définies par le CAEE.

La mise en œuvre des décisions prises par le CAEE en termes d'allocation des moyens doit être confiée à un nouveau comité interministériel, prenant la suite du Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) qui, en dépit d'une relance en 2006, n'est pas parvenu à s'imposer. Les compétences de cette nouvelle structure porteraient sur la définition des moyens de l'Etat à l'étranger, au sens large, c'est-à-dire incluant ceux des opérateurs de l'Etat, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Elle serait présidée par le premier ministre et, en cas d'empêchement, par le ministre des Affaires étrangères et européennes, par délégation. Le secrétariat en serait conjointement assuré par le secrétaire général du Quai d'Orsay et le directeur du Budget. Une formation permanente au niveau des secrétaires généraux des ministères se réunirait sous la présidence du secrétaire général du Quai d'Orsay. Cette formation permanente élaborerait, chaque année, la stratégie de l'Etat pour chaque zone géographique. Dans le projet de loi de finances, un rapport du CIMEE rénové accompagne le budget de la mission budgétaire « action extérieure de l'Etat ».

Renforcer la dimension interministérielle de l'action du MAEE

Au sein même de l'Etat, la participation de quasiment tous les ministères à l'action extérieure est légitime et nécessaire :

- légitime, car une part de plus en plus significative de l'action des administrations ou collectivités publiques inclut une dimension européenne et internationale ;

- nécessaire, car de leur compétence dans de très nombreux domaines dépend notre capacité à agir dans le monde global. A des domaines classiques tels que la négociation de conventions en matière judiciaire, fiscale ou de sécurité sociale, la coopération dans le domaine sanitaire ou l'édiction de normes internationales de sécurité alimentaire, par exemple, s'ajoutent les nouveaux sujets liés à la mondialisation : normes et gouvernance dans le domaine des nouvelles technologies de l'information et de la communication ou de l'environnement, régulation du commerce sur Internet, montée de la dimension internationale des questions de bioéthique et de protection des données personnelles, par exemple. Beaucoup de ces sujets ont une dimension européenne.

Il n'y a aucune anomalie à ce développement des activités internationales des ministères autres que le MAEE, ni aucune raison qu'il s'inverse : dans un monde de plus en plus interdépendant, tous les volets de

l'action publique, ou presque, ont une dimension internationale dont l'importance va croissant et les ministères compétents doivent être en mesure d'intégrer cette dimension dans leur action. Le MAEE ne peut par ailleurs maîtriser l'ensemble de l'expertise technique qui nourrit aujourd'hui des échanges bilatéraux et multilatéraux de plus en plus nombreux et spécialisés. Par rapport à cette action extérieure foisonnante, quel doit être le rôle du MAEE ?

Son action doit revêtir une dimension interministérielle forte, qui s'inscrit entre deux limites :

- le MAEE ne peut revendiquer le monopole de l'action extérieure, revendication qui serait illusoire, ni un pouvoir d'arbitrage vis-à-vis des autres départements ministériels, qui appartient au premier ministre ;

- sauf à ce que notre politique étrangère ne soit que l'addition des actions internationales de chaque ministère, le MAEE doit exercer vis-à-vis d'eux une double fonction de synthèse et de coordination.

Le besoin de synthèse est évident dans le contexte rappelé plus haut d'une pluralité croissante d'intervenants publics dans le champ international ; mais celle-ci ne peut être seulement passive et le MAEE doit aussi mener un rôle actif de mise en cohérence des actions des divers intervenants, entre eux et par rapport aux orientations de notre politique étrangère.

Ce rôle de synthèse est particulièrement nécessaire dans le domaine des affaires européennes ; il suppose le renforcement des relations entre le MAEE et le SGAE, et justifie en particulier que le ministre chargé des Affaires européennes dispose de ce dernier.

La fonction de coordination suppose des autres ministères le respect de certaines règles, mais aussi, de la part du MAEE, la réalisation de certaines exigences :

- de la part des autres ministères, la transparence et la concertation s'imposent vis-à-vis du MAEE. En particulier, il est nécessaire que tout envoyé ou délégation soit annoncé par l'intermédiaire du MAEE à notre ambassadeur auprès du pays ou de l'organisation internationale où ils se rendent, dans des délais qui lui permette d'y faire objection le cas échéant, et que leur mission fasse l'objet d'un compte-rendu à l'un et à l'autre ; cet impératif s'impose à tous les niveaux ;

- si nécessaire que soit l'observation de ces règles, elle doit être complétée, de la part du MAEE, par le respect de plusieurs exigences. Il doit apporter une valeur ajoutée à l'action internationale des autres ministères et être vis-à-vis d'eux en situation non seulement de coordinateur, mais de soutien et de facilitateur : en replaçant la négociation sectorielle dans un cadre politique d'ensemble, en identifiant les meilleurs points d'entrée locaux, en fournissant conseil et appui sur le plan juridique et de la technique de négociation, notamment. Sur le terrain, nos ambassadeurs doivent associer plus étroitement les acteurs privés à la définition et au suivi de leurs actions.

A l'étranger, le rôle central de l'ambassadeur, affirmé par le décret du 1er juin 1979, dans la conduite de la relation bilatérale et la coordination des services de l'Etat est fondamental. La pratique de plans d'action interministériels préparés sous sa responsabilité a conforté son rôle. Ces plans d'action, qui incluent normalement quatre secteurs (diplomatique, consulaire, économique et culturel), devraient être complétés, pour les postes les plus importants, ou, à défaut, par région, par une programmation interministérielle de l'évolution des moyens de l'Etat réalisée sous l'égide du CIMEE.

Le décret n°79-433 du 1er juin 1979
relatif aux pouvoirs des ambassadeurs
et à l'organisation des services de l'Etat à l'étranger

En vertu de ce texte fondamental, l'ambassadeur n'est pas seulement chargé, sous l'autorité du ministre des Affaires étrangères et européennes, de la mise en œuvre dans son pays d'accréditation de la politique extérieure de la France. Il est aussi le « dépositaire de l'autorité de l'Etat dans le pays où il est accrédité ». A ce titre, il « représente le président de la République, le gouvernement et chacun des ministres ».

De ce fait, l'ambassadeur « coordonne et anime l'action des services civils et de la mission militaire ». De même, lui seul « peut recevoir délégation des ministres dans les pays où il est accrédité ». Il a « communication immédiate de toutes les correspondances échangées entre les services de sa mission et les ministères ou organismes dont ils relèvent ».

Des dispositions similaires portent sur le cas des ambassadeurs chefs de la représentation permanente de la France auprès d'une organisation internationale.

Au total, le rôle interministériel du MAEE doit, pour être solide, s'appuyer sur une coopération et des échanges intensifiés avec les autres ministères. Entre le MAEE et chaque ministère concerné, la coopération devrait être mieux définie, dans des feuilles de route identifiant les principaux sujets d'intérêt commun et les responsables de part et d'autre, fixant échéances et objectifs, et prévoyant des réunions régulières, au niveau des services et des ministres si nécessaire.

Cette pratique devrait être complétée par une politique de détachements croisés de personnel entre le MAEE et les services internationaux – et missions à l'étranger qui en dépendent quand elles existent – des autres départements ministériels. Il est recommandé de mettre en place un dispositif réglementaire permettant de faciliter ces échanges et de rendre obligatoire une mobilité dans une autre administration ou dans le secteur privé pour la promotion au grade de conseiller des affaires étrangères hors classe.

De part et d'autre, la qualité des agents détachés sera un facteur essentiel de succès et il faudra résister à la tentation de garder pour soi les meilleurs. Au-delà des règles et des arrangements formels, c'est en développant un réseau dense de compétences et de relations au meilleur niveau avec les autres ministères que le MAEE pourra être en mesure de jouer pleinement son rôle de synthèse et de mise en cohérence, qui est indispensable à notre action extérieure.

2. Des instruments intégrés de prévention, de gestion des crises et de protection de nos concitoyens à l'étranger

Notre politique de sécurité, confrontée à des crises multiformes, difficiles à anticiper, doit se mettre en mesure d'y faire face plus efficacement, en intégrant mieux ses propres instruments entre eux et avec ceux des autres intervenants, français et étrangers. Dans ce contexte, une attention particulière doit être portée à la protection de nos compatriotes.

Une capacité d'anticipation et de prospective renforcée, mieux articulée avec les autres sources de prévision publiques et notamment nos capacités de renseignement

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale souligne à quel point, dans le contexte d'incertitude stratégique des décennies à venir, les capacités de connaissance et d'anticipation des situations pouvant mettre en cause notre sécurité sont décisives. L'action extérieure de l'Etat doit y apporter sa contribution, notamment grâce au réseau d'information extérieure que constituent nos postes diplomatiques et consulaires. La contribution du MAEE passe donc par le recueil, la circulation, le partage et l'analyse de ces informations.

Cette démarche doit être distinguée de l'action en matière de renseignement. Cependant, ce dernier constitue un atout considérable pour notre action extérieure et le MAEE doit être en mesure de tirer pleinement parti de l'information et des analyses issues de nos capacités de renseignement. Ces échanges doivent être systématisés, au sein des postes et au niveau des administrations centrales. Ils pourraient s'appuyer sur des échanges de personnels plus diversifiés, afin de consolider la culture du renseignement au sein du ministère, ou encore sur des sujets déterminés (par exemple la lutte contre le terrorisme ou la contre-prolifération) et sur des échanges systématiques à vocation opérationnelle, pour permettre leur traitement en temps réel.

Renforcer les capacités du MAEE dans le domaine de la prévention, de la gestion et de la sortie des crises

Le MAEE doit améliorer son dispositif de prévention et de gestion des crises tout au long du continuum qui va de l'anticipation à la sortie de crise et à la phase de stabilisation (laquelle tend aujourd'hui à être de plus en plus longue). En amont, la veille stratégique et l'alerte précoce doivent être plus actives. Une planification civile et interministérielle doit être progressivement mise en place, pour renforcer la cohérence de notre action dans la crise. En aval, la préparation de l'après-crise doit être mieux assurée.

Dans cette phase, où nous sommes en règle générale insuffisamment présents et de façon peu coordonnée, plusieurs améliorations peuvent être apportées : la mise en place d'un fonds de financement spécifique ; l'identification préalable et la formation d'experts (qui devraient bénéficier d'un cadre d'emploi adapté). Notre insertion dans les dispositifs internationaux et la synergie avec les autres acteurs français (ONG, collectivités territoriales, AFD) peuvent aussi être améliorées. Enfin, la capitalisation des enseignements acquis lors des crises doit être systématisée, au sein du MAEE et au niveau interministériel, au moyen de la mise au point de procédures formalisées de retour d'expérience, d'actions de formation des agents adaptées et d'exercices *ad hoc*.

Le MAEE joue d'ores et déjà un rôle reconnu dans ces domaines. La mise en place récente d'un Centre de crise en renforce la capacité de coordination en période de crise. Mais ce centre, qui doit s'appuyer aussi sur la connaissance politique des directions concernées, devrait être mieux en mesure, en liaison avec les directions géographiques compétentes et la nouvelle direction des Affaires économiques et globales (cf. proposition n°5 *infra*), de préparer la phase de sortie de crise et de reconstruction.

La vocation de coordination du Centre de crise doit être renforcée, ainsi que les moyens humains et matériels qui lui sont dévolus. Les moyens d'intervention en matière d'aide humanitaire devraient lui être rattachés, afin de permettre une gestion intégrée des crises. Compte tenu de sa vocation à coordonner et mobiliser l'ensemble des moyens du Quai d'Orsay et, plus largement, des acteurs français, il doit pouvoir s'appuyer sur une autorité suffisante, comme celle du secrétaire général du MAEE, et établir des relations de travail nourries avec les autres ministères concernés, à commencer par le Centre de planification et de conduite des opérations (CPCO) de l'état-major des armées.

<u>Maintenir au MAEE les fonctions de coopération régaliennes : gouvernance, aide militaire et de sécurité, outils de stabilisation post-conflit</u>

Dans le contexte de l'achèvement de la dévolution à l'AFD de la fonction d'opérateur de l'aide au développement française, (cf. proposition n° 5 *infra*), la question se pose du périmètre des fonctions d'aide et de coopération dont le MAEE doit continuer à assurer la mise en œuvre. Le périmètre proposé répond à trois critères :

- une aide régalienne, dont les bénéficiaires sont souvent attentifs à ce qu'elle résulte d'un partenariat de gouvernement à gouvernement avec la France ;

- des coopérations dont la réalisation est souvent urgente et le montant unitaire faible, alors que l'AFD préfère gérer des projets importants (supérieurs à 6 millions d'euros) ;

- sur le plan fonctionnel, des secteurs qui contribuent souvent à des objectifs de prévention, de résolution des crises et de stabilisation, ce qui leur confère un caractère politique marqué.

Les secteurs suivants devraient être concernés et mis en œuvre par le MAEE : la gouvernance démocratique, la coopération militaire et de sécurité, les outils de stabilisation post-conflit ainsi que l'aide humanitaire.

Du point de vue de la gestion des crises, ces secteurs forment en outre un ensemble cohérent d'instruments intervenant soit très en amont à des fins de prévention, soit pendant la crise, soit dans la phase de sortie de crise et de stabilisation. Cette cohérence suggère de les placer sous la même autorité, celle du directeur politique. Cela ne doit pas conduire à identifier l'action humanitaire à la seule intervention d'urgence liée aux crises et encore moins à mettre en cause sa spécificité, son impartialité et son indépendance politique qui sont nécessaires : la nouvelle organisation devra les garantir.

S'agissant de la coopération dans le domaine de la sécurité, le MAEE doit être compétent pour les missions de défense et de sécurité intérieure, comme le propose d'ailleurs la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, afin d'en organiser un pilotage coordonné. Le cloisonnement actuel empêche en effet d'avoir une vision et une utilisation d'ensemble, permettant en particulier de bien répartir objectifs et charges entre les administrations concernées (MAEE, défense, police nationale, gendarmerie, sécurité civile). Une gestion unifiée au sein d'une même direction de notre coopération structurelle à destination des forces de sécurité des pays concernés apparaît souhaitable, et serait cohérente avec le regroupement en cours de nos forces de sécurité au ministère de l'Intérieur.

Au sein de la direction générale des affaires politiques et de sécurité, une nouvelle direction devrait être créée pour suivre l'ensemble des questions relatives à la stabilisation et à la reconstruction des Etats. Cette direction serait en outre chargée de gérer un fonds « post-crise », dont la création est urgente. Elle serait également compétente pour les questions de gouvernance : définition de la stratégie, élaboration des politiques, gestion et évaluation des projets en liaison avec les directions géographiques, dont l'autorité dans ce domaine sera renforcée. Le rattachement de ces divers éléments à une direction spécialisée préservera la spécificité et l'autonomie de l'action humanitaire et de la compétence dans le domaine de la gouvernance démocratique.

Une fonction prioritaire de protection de nos concitoyens à l'étranger

Nos consulats et l'administration chargée des Français de l'étranger ont pour mission d'offrir à nos 2 millions de concitoyens expatriés (1,4 millions d'immatriculés au 31 décembre 2007), une large gamme de services de la meilleure qualité possible. Notre réseau et nos moyens sont supérieurs à ceux que mettent en œuvre le Royaume-Uni ou l'Italie pour une population expatriée de respectivement 5,5 et 4 millions de personnes. Au cours des années récentes, le MAEE s'est encore efforcé d'améliorer le contenu et le délai de leur réponse aux situations d'urgence et de crise, qui ont été de plus en plus fréquentes.

Parmi les nombreux services que le réseau consulaire rend aujourd'hui, au bénéfice des Français résidents ou de passage, la protection de nos concitoyens est prioritaire. Il apparaît donc nécessaire de faire évoluer le réseau des consulats et leurs procédures, afin que des moyens accrus soient alloués à cette fonction. Les orientations suivantes devraient y contribuer.

- Au sein de l'Union européenne, *l'allègement du réseau consulaire* doit être poursuivi, afin de redéployer des moyens vers les zones prioritaires comme l'Asie. Il doit néanmoins tenir compte des particularismes régionaux dans certains Etats membres. La mise en place de pôles doit être généralisée, sur la base des expériences réussies en Allemagne, Espagne et Italie. Les services aux Français résidant dans les zones frontalières devraient être transférés aux préfectures et aux mairies les plus proches. La France devrait lancer, pendant qu'elle exercera la présidence de l'Union européenne, une réflexion avec ses partenaires sur la protection consulaire au sein de l'UE. Il conviendrait en effet de tirer les conséquences des droits désormais reconnus aux citoyens de l'Union pour évoluer, entre Etats-membres, de la logique de protection des ressortissants prévue par la convention de Vienne sur les relations consulaires à une logique de veille contre les discriminations, plus conforme aux traités européens.

- *La télé-administration* doit être généralisée afin de fournir à nos compatriotes un service plus rapide et à moindre coût. Une « préfecture des Français à l'étranger », c'est-à-dire un service centralisant, par exemple à Nantes, l'essentiel des services rendus à distance à nos concitoyens, devrait être mise en place progressivement, en direction d'abord de ceux qui sont installés dans les pays de l'Union européenne. Des procédures innovantes permettant de procéder aux formalités (prise d'empreinte, retrait de documents) par l'intermédiaire d'administrations des pays de l'Union européenne devraient être développées.

- *L'externalisation du traitement préparatoire des demandes de visas* doit se poursuivre, l'instruction du visa et la décision proprement dites continuant naturellement de relever de la puissance publique. Elle devrait permettre la généralisation, décidée au niveau européen, des visas biométriques sans coûts supplémentaires.

Enfin, les missions actuellement accomplies par les consulats forment un ensemble, dont aucun élément n'est dissociable, sauf à prendre le risque d'une efficacité moindre. En particulier, la lutte contre l'immigration irrégulière exige une vigilance, et donc une continuité de la chaîne qui va de la demande des visas à l'état-civil. La délivrance d'un visa est d'ailleurs souvent la résultante d'un travail consulaire préalable (par exemple en cas d'adoption). La Commission estime, dans ce contexte, que l'unité des services consulaires doit être préservée.

3. Un investissement maintenu dans la construction de l'Europe

La construction européenne a besoin d'un investissement fort du ministère des Affaires étrangères et européennes, qui doit conforter son rôle dans le pilotage du projet européen de la France et, pour cela, renforcer son expertise institutionnelle et juridique qui doit rester incontestable.

En 1993, la dernière grande réforme du MAEE avait tiré les conséquences du traité de Maastricht en regroupant dans la direction de la Coopération européenne les services compétents pour les affaires communautaires et ceux chargés des relations bilatérales avec les Etats membres de l'Union ou dont l'adhésion était alors envisagée, ainsi que la Turquie. Cette organisation laissait à la direction politique le service chargé de la PESC, et à une direction géographique séparée (la direction de l'Europe continentale) la gestion de nos relations avec les autres pays européens, à savoir l'Europe orientale, les Balkans, la Russie et l'espace de la Communauté des Etats indépendants.

L'investissement prioritaire que le MAEE doit continuer de faire dans les affaires européennes n'implique pas de modification majeure des structures de l'administration centrale. Des ajustements ultérieurs peuvent être néanmoins envisagés en fonction des évolutions dans le périmètre et la nature de l'intégration européenne.

La priorité européenne du ministère doit porter principalement sur trois domaines : la gestion des ressources humaines, la coopération avec nos partenaires européens à laquelle nos ambassades dans l'Union européenne doivent davantage contribuer, la mise en place du service européen d'action extérieure.

Conforter l'existence d'une filière européenne et la place du ministère des Affaires étrangères et européennes en son sein

Il existe un savoir-faire européen qui repose sur la maîtrise de plusieurs compétences, parmi lesquelles : la méthode des petits pas au service d'une vision politique, c'est-à-dire une exigence de réalisme dans la fixation des objectifs et la recherche du consensus ; la technique – notamment juridique – qui permet d'exploiter tout le potentiel des institutions et des procédures européennes ; la capacité à articuler dialogue bilatéral et esprit communautaire ; une connaissance approfondie de nos partenaires ; la maîtrise des codes de la négociation européenne, fondée sur une longue mémoire historique.

Cependant, de plus en plus souvent, des sujets d'apparence très techniques posent des questions politiques qui engagent l'avenir du projet européen. C'est le cas par exemple de la budgétisation du FED, de la mise en place de nouvelles politiques communes (énergie, immigration) ou de l'avenir de la politique agricole commune. Pour être en mesure d'assurer la cohérence de la politique européenne de la France dans ces débats, le ministère des Affaires étrangères et européennes doit se doter de compétences techniques solides dans les matières en cause.

Pour cela, une politique de suivi de l'acquisition des compétences nécessaires doit être poursuivie. Les mobilités d'agents du ministère des Affaires étrangères et européennes au SGAE, dans les directions techniques compétentes des autres ministères ou dans les postes spécialisés de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne, ainsi que l'accueil d'agents de ces ministères en retour doivent être encouragés. Le régime de la mobilité statutaire doit être adapté si nécessaire pour y contribuer.

Au-delà de la filière européenne proprement dite, le MAEE doit veiller à diffuser auprès de tous ses agents des connaissances opérationnelles de base des politiques et des procédures européennes, qu'ils seront inévitablement amenés à pratiquer, ne serait-ce que de façon incidente, au cours de leur carrière.

Renforcer notre coopération avec nos partenaires européens et le rôle de nos postes bilatéraux en Europe

Dans l'Union européenne, au-delà du rôle traditionnel des ambassades bilatérales en matière politique, économique et culturelle, il importe d'accorder une attention renforcée à la recherche de la convergence des positions sur les dossiers européens prioritaires à nos yeux. Le sort des grandes négociations européennes se joue non seulement à Bruxelles ou à Strasbourg mais au moins autant dans les capitales des Etats membres. Le réseau de nos ambassades en Europe assure un rôle irremplaçable pour analyser la position de nos partenaires sur les grands dossiers. Ce réseau doit être plus systématiquement utilisé pour évaluer l'impact et

la capacité de rassemblement des initiatives et propositions françaises : sa faculté de promotion de nos positions doit être accrue, son efficacité étant multipliée par une intervention précoce.

A cet égard, le réseau d'ambassades bilatérales doit jouer un rôle déterminant, et donc être animé dans ce but par la direction chargée des affaires européennes. En effet, dans une Europe plus complexe, plus large et plus diverse, les relations bilatérales prennent une importance nouvelle : chaque partenaire compte ; le grand nombre de paramètres à maîtriser ne permet plus que la conduite de la politique européenne soit aussi centralisée que par le passé ; la diplomatie publique en direction d'un nombre plus vaste d'acteurs est plus nécessaire que jamais, notamment en direction des parlements, médias et cercles de réflexion ; les travaux préparatoires en cercles plus restreints se multiplient.

La France doit travailler à densifier ses relations bilatérales, tout en les inscrivant dans la perspective de son projet pour l'Union. La priorité naturelle doit aller à la relation franco-allemande, étape indispensable pour faire progresser l'Union européenne. Il importe aussi de maximiser notre effet d'entraînement en veillant à ne pas adopter une démarche exclusive, mais qui inclue nos autres partenaires, notamment : les nouveaux membres avec lesquels la France doit développer des relations confiantes et généreuses ; et le Royaume-Uni, qui détient la clé de tout progrès substantiel en matière de défense. La France doit se donner les moyens d'approfondir ses partenariats bilatéraux avec les autres membres de l'Union européenne afin de faire progresser l'identification et la promotion des intérêts européens.

Pour répondre à ces attentes, nos ambassades bilatérales dans l'Union européenne doivent évoluer. Par rapport à un poste diplomatique traditionnel, un poste dans l'UE s'inscrit dans un contexte où le dialogue direct entre capitales ou via Bruxelles est dense, tant au niveau politique qu'au niveau administratif. La capacité d'analyse politique, ainsi que de préparation, d'entretien et de suivi de ce dialogue doit donc devenir prioritaire et être renforcée d'autant. Le travail d'explication, privé et public, doit se déployer tous azimuts. Les échanges entre parlements, partis politiques, chercheurs, créateurs et scientifiques doivent se développer plus qu'ailleurs. La participation au débat d'idées y est plus importante que partout. Bien loin d'être marginalisés par le développement de la construction européenne, ces postes acquièrent donc une importance nouvelle dans le réseau diplomatique. Le choix des agents, leur formation et leur préparation préalable au départ ainsi que l'organisation interne des postes doivent être adaptés à ce positionnement original et fondamental.

Pour ce qui concerne nos consulats européens, en revanche, une modification plus radicale est requise. Les droits désormais associés au statut de citoyen européen devraient conduire à une modification des services aux ressortissants français dans ces pays : la fonction de protection ne s'exerce plus en Europe de la même façon que par le passé.

Approfondir la culture diplomatique commune de l'Europe en même temps que sa politique étrangère

La PESC se développe par la mise en synergie des diplomaties nationales, et le développement de pratiques et d'une culture diplomatiques communes. Une PESC efficace et vivante est elle-même la condition du développement de l'Europe de la défense. Les outils militaires de la PESD permettent de crédibiliser et de mettre en œuvre la politique étrangère européenne et constituent l'aboutissement maximal de celle-ci en créant des solidarités effectives dans le domaine de la défense. C'est en rapprochant les analyses et les intérêts européens dans le monde, en multipliant les occasions de penser et d'agir ensemble qu'on rendra possible les progrès de la politique étrangère et de la défense dans l'Union européenne.

Si le traité de Lisbonne entre en vigueur, il dotera l'Union européenne de structures plus efficaces pour ces matières, en particulier le Service européen d'action extérieure (SEAE), pour lequel le ministère des Affaires étrangères et européennes devra dégager des moyens et assurer des affectations de qualité (ce qui suppose d'en faire une affectation prisée). La France doit continuer de se préparer activement à la constitution de ce service. Dans l'intervalle, il convient de rapprocher les perceptions ainsi que les analyses et de consolider l'émergence d'une culture diplomatique commune entre Européens. Elle pourrait être encouragée par trois moyens.

- *Mobiliser le dispositif des diplomates d'échanges* avec les partenaires européens de la France : ces affectations, tant s'agissant des diplomates que la diplomatie française envoie que ceux qu'elle reçoit,

constituent autant d'opportunités de susciter une culture européenne commune. Autant que possible, elles doivent être décidées à cette fin et les candidats choisis parmi ceux ayant vocation à servir dans le Service.

- *Offrir des formations spécifiques et reconnues* aux diplomates français et européens affectés au sein du Service ou désireux de l'être : l'Institut diplomatique rénové, en collaboration avec d'autres organismes comme le Centre d'études européennes de Strasbourg, aurait une vocation naturelle à développer cette offre. Il conviendrait aussi d'inscrire son activité dans un réseau d'organismes à créer dans les Etats membres.

- *Développer la co-localisation ou au moins la juxtaposition de nos implantations diplomatiques* avec nos partenaires européens. Des obstacles de nature juridique interdisent la mise en place d'ambassadeurs communs, mais la proximité au quotidien contribuerait déjà à un rapprochement des perceptions et des réflexes. Le cadre franco-allemand constitue un terrain de mise en œuvre naturel – mais non exclusif – de cette démarche. A côté des ambassades proprement dites, la fonction consulaire représente un domaine où la France doit inciter ses partenaires de l'UE à une coopération beaucoup plus volontariste.

4. Une diplomatie au service du multilatéralisme et de la défense des droits de l'homme

Le multilatéralisme est, pour la France, non seulement un outil, mais un principe d'action dont elle se réclame. Elle doit cependant mieux faire coïncider son discours et son engagement. Dans le domaine des droits de l'homme aussi, elle devrait se mettre en mesure de mener une action plus structurée, mieux suivie, et davantage en rapport avec ses ambitions.

Une diplomatie au service du multilatéralisme

Notre engagement en faveur de la coopération internationale suppose le maintien au sein du MAEE d'une expertise institutionnelle permettant d'avoir une vision du rôle et des atouts de chaque organisation, agence, fonds et programme, surtout dans un système international de plus en plus complexe. Il justifie aussi la place importance de 21 représentations permanentes auprès des organisations internationales au sein de notre réseau diplomatique.

Dans ce contexte, la carrière diplomatique doit prévoir des passages par la filière multilatérale d'un nombre important d'agents, et une gestion de carrière ciblée de ceux qui s'y consacrent plus particulièrement. La formation aux techniques de négociation multilatérale doit être renforcée, et pourrait être alimentée par des retours d'expérience tirés de négociations réelles.

Nos contributions financières aux institutions internationales participent de notre soutien au « multilatéralisme efficace » que promeut l'Union européenne. Elles participent aussi de notre influence et de notre crédibilité. Il est admis que des progrès peuvent être accomplis dans nombre d'institutions pour la maîtrise des dépenses et une meilleure répartition de l'effort.

Les contributions aux budgets des Nations Unies

Le budget des Nations Unies – ONU y compris les Opérations de maintien de la paix (OMP), fonds comme l'UNICEF, programmes comme le Haut-commissariat aux Réfugiés (HCR), agences comme l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO) – repose sur un double financement : des contributions obligatoires et des contributions volontaires.

L'ONU et les OMP sont principalement financées par contributions obligatoires, appelées selon un barème revu tous les trois ans. Les fonds et programmes sont exclusivement financés par contributions volontaires. Les agences ont un financement mixte dont les proportions varient : les contributions volontaires représentent 90% des financements de l'Organisation mondiale de la santé, mais 50 % de ceux de l'UNESCO. Les contributions volontaires représentent la source de financement la plus importante avec 15 Mds USD pour 11,6 Mds USD pour les contributions obligatoires.

En 2007, la part de la France dans le barème des contributions obligatoires – 6,3% pour le budget de l'ONU et 7,47% pour les OMP, en raison d'une sur-cote pour les membres permanents du conseil de sécurité – a conduit au versement de 582 M d'euros, dont 160 au titre de l'ONU, 474 au titre des OMP et 181 au titre des autres institutions (tribunaux internationaux compris), soit une contribution moyenne à hauteur de 7% du total.

En revanche, dans le sens le plus large, les financements français gérés par le MAEE représentent environ 1% des contributions volontaires totales. Nombre de pays parviennent à consentir un effort proportionnellement supérieur. La contribution de la Norvège à l'UNICEF est supérieure, à elle seule, au total de nos contributions volontaires. C'est aussi, fait plus nouveau, le cas de l'Espagne qui nous dépasse en volume de contributions dans les grandes institutions (PNUD, HCR, UNICEF, Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés palestiniens ou UNRWA). Le Royaume-Uni dont la position est comparable à la nôtre est parvenu à mobiliser plus de 650 M d'euros en 2007, contre 90 M d'euros hors aide alimentaire pour la France. Pis, en dépit d'une concentration de nos moyens sur 4 principaux bénéficiaires (PNUD, HCR, UNICEF et UNRWA), la France se situe entre le 11e et le 15e rangs des donateurs en 2007 et a continué de rétrograder en 2008, la plupart des donateurs intensifiant leurs efforts.

Les contributions obligatoires ont connu ces dernières années une forte hausse, notamment du fait de l'augmentation des opérations de maintien de la paix. Elles représentent désormais une part significative des crédits du programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde » (les dépenses réelles pourraient atteindre en 2008 plus de 400 M d'euros, soit près du tiers des dépenses totales du programme, si le déploiement des opérations au Darfour et au Tchad s'effectue comme prévu). Ce faisant, ces contributions obligatoires compliquent la gestion budgétaire de notre action extérieure, puisque la dotation initiale votée par le Parlement n'a pas évolué. En outre, elles pèsent sur l'équilibre budgétaire du MAEE, et masquent en partie les efforts de discipline budgétaire réalisés sur d'autres postes de dépense. Au-delà de la refonte de ce programme, proposée *infra*, de nouvelles modalités budgétaires devraient être explorées, à l'exemple du Royaume-Uni où un fonds spécial (*Treasury reserve*) regroupe les crédits destinés à toutes les opérations de paix, quel que soit leur cadre (ONU, UE, OTAN, etc.), et comprend une provision au titre des opérations imprévues.

Notre part des contributions volontaires au budget de l'ONU est particulièrement faible (90 millions d'euros hors aide alimentaire, soit 1% du total). Or celles-ci sont de plus en plus importantes : elles représentent plus de la moitié du budget de l'ONU ; surtout elles financent les actions et missions quand les contributions obligatoires – hors maintien de la paix – financent plutôt les coûts fixes. Notre participation ne nous permet actuellement pas d'accéder aux instances d'orientation qui réunissent souvent les principaux donateurs. Si un progrès vers le niveau « équitable » d'effort que notre part dans le barème suppose semble hors d'atteinte (un effort pour 4,5% du total, notre poids dans l'économie mondiale, supposerait des contributions volontaires à hauteur de 450 M d'euros), la poursuite annoncée de la diminution de notre effort met en danger à la fois l'efficacité de notre politique – en nous privant d'un relais décisif – et la crédibilité de notre engagement multilatéral. Nos arriérés de paiement sur le budget des opérations de maintien de la paix de l'ONU, récurrents à partir du second semestre, sont un mauvais signal à cet égard.

Enfin, notre diplomatie doit poursuivre les efforts accomplis depuis 1995 pour favoriser l'accès de nos concitoyens aux postes et emplois des institutions internationales ainsi que le développement de leur carrière. La qualité et le nombre des personnels nationaux sont un instrument décisif de notre capacité d'influence. Ils sont aussi une contribution au bon fonctionnement des institutions multilatérales dès lors qu'il s'agit de répondre à des besoins spécifiques liés à des missions ponctuelles (missions d'observation électorale, capacités d'inspections et d'enquêtes, expertise liée au mandat des opérations de terrain).

Dans un contexte où la concurrence pour l'accès à ces postes est de plus en plus vive, le plan d'action de la Mission des fonctionnaires internationaux (MFI) du MAEE doit être soutenu. Sa mise en œuvre doit concerner en particulier l'accès des jeunes aux carrières internationales, l'incitation des administrations à présenter des candidatures (en particulier sur les nouvelles thématiques du système multilatéral), la valorisation des cursus internationaux dans la carrière, l'adaptation du cadre de la mise à disposition des agents, ou encore un meilleur ciblage des postes visés privilégiant les emplois stratégiques de niveaux intermédiaires.

Une diplomatie au service des droits de l'homme

La force de notre engagement en faveur des droits de l'homme et de la démocratie dans le monde impose une évolution de notre organisation et de nos modes d'action. Certes, des services, des éléments de doctrine et des instruments existent déjà, qui pourraient être mieux utilisés, que ce soit en matière de développement ou en ce qui concerne les clauses de droits de l'homme dans les accords conclus par l'Union européenne avec des Etats tiers.

Nos postes doivent être mieux mobilisés, plus ouverts à la coopération avec le secteur non gouvernemental et plus attentifs à l'actualité des droits de l'homme. De façon générale, la France ne consacre que des moyens très limités (10 millions d'euros environ) à sa politique des droits de l'homme. En outre, elle n'est pas toujours en mesure d'aider de façon adéquate les acteurs non-gouvernementaux, du fait des règles d'engagement des crédits ou des délais. Des progrès doivent être accomplis sur ce terrain, sous peine d'être exposés à l'accusation d'un écart entre nos discours et nos actes.

Mais c'est surtout de principes directeurs que notre outil diplomatique à besoin, à tous les niveaux : intégrer la question des droits de l'homme aux actions de formation des agents, aux instructions et plans d'action des chefs de poste, à la veille de la situation locale par nos postes, au dialogue avec les acteurs non-gouvernementaux, etc. Une politique explicite sur ces questions permettrait de donner un cadre global à l'action de chacun, notamment aux postes, en complément des lignes directrices déjà établies au niveau européen sur certains sujets (torture, peine de mort, défenseurs des droits de l'homme, enfants soldats et droits de l'enfant).

De façon complémentaire, il serait utile que la France se dote d'un mécanisme gouvernemental d'évaluation de nos performances. Une telle réforme, en améliorant notre capacité à assumer nos engagements internationaux, renforcerait notre position sur la scène internationale.

Une prise en compte plus substantielle de la fonction juridique

Pour être complet et efficace, le dispositif doit aussi permettre de revaloriser le rôle de la fonction juridique au MAEE, qui ne doit pas être considérée comme une fonction de soutien, mais comme un élément substantiel et important de notre action extérieure à plusieurs titres : la défense de nos intérêts et de nos positions dans la construction européenne, dont le droit est fortement imprégné par la tradition juridique française et doit le rester ; l'importance des enjeux de normalisation et de régulation de la mondialisation et des négociations afférentes ; la référence que reste l'école française de droit international public (et la langue française) dans le débat juridique global, et la nécessité de défendre cet instrument d'influence.

Ces enjeux d'influence devraient être pris en compte de façon plus stratégique par le ministère des Affaires étrangères et européennes, au-delà de sa direction des Affaires juridiques, même si cet objectif suppose aussi de donner à cette dernière une place plus centrale. La présence de magistrats au sein de la direction des Affaires juridiques doit être favorisée, ainsi que le développement de ses relations avec l'Université : au-delà des rapports existants, notamment de consultance et de conseil, le détachement d'universitaires spécialistes confirmés de droit international et européen devrait être encouragé.

5. Une fonction économique élargie incluant le pilotage de l'APD

La mondialisation est d'abord un phénomène économique : l'ouverture commerciale et la libéralisation des mouvements de capitaux entraînent une interdépendance accrue des économies. Le centre de gravité de la vie internationale tend ainsi à se déplacer vers les questions économiques ; mais celles-ci incluent des enjeux politiques pressants et complexes. L'énergie, l'aide au développement, l'économie numérique et nombre d'autres sujets participent de cette problématique. Il est indispensable de mieux intégrer les questions économiques dans notre action extérieure et de faire une synthèse politique des grands enjeux de la mondialisation. Leur caractère transversal appelle des décloisonnements au sein de l'Etat et le développement concomitant d'une fonction économique renforcée au sein du MAEE.

Mieux traiter les questions liées à la mondialisation

Comment disposer au Quai d'Orsay d'un pôle en mesure d'analyser les enjeux multiples, économiques, d'abord, mais aussi politiques, scientifiques et techniques de la mondialisation, d'en faire la synthèse politique, de préparer des arbitrages tenant compte de ces différents facteurs, et de contribuer au pilotage des négociations internationales correspondantes ? Le MAEE doit renforcer ses compétences, modifier son organisation et ses priorités et se mettre en mesure de développer une fonction économique élargie et renouvelée, dans le cadre d'une nouvelle direction des Affaires économiques et globales.

Ce pôle économique renforcé devra exercer le pilotage stratégique de l'aide au développement et animer le réseau des attachés scientifiques.

La direction des Affaires économiques et globales sera constituée à partir de l'actuelle direction des Affaires économiques et financières, renforcée d'experts en provenance des ministères de l'économie, des finances et de l'industrie, des ministères techniques, le détachement en sens inverse d'agents du MAEE dans ces ministères devant assurer un enrichissement mutuel des compétences et une meilleure interopérabilité.

Il doit être clair que ce renforcement ne vise pas à dupliquer au MAEE l'expertise qui existe ailleurs, à la DGTPE ou dans les directions internationales des autres ministères, mais à lui donner la capacité d'assurer, avec ceux-ci, la synthèse politique des questions liées à la mondialisation, et de proposer, dans un cadre interministériel, les objectifs prioritaires de la France et les conséquences à en tirer pour nos positions de négociation. Il ne peut se développer que moyennant une coopération renforcée avec le ministère chargé de l'Economie.

Le pilotage de l'APD serait rattaché à ce pôle ; celui-ci se situerait à un niveau stratégique et viserait à définir avec l'Agence française de développement (AFD) une doctrine française dans le domaine du développement, à définir avec la DGTPE et l'agence ses priorités sectorielles et à assurer une influence renforcée de la France dans les organismes multilatéraux d'aide et dans le débat global. Avec les directions géographiques, dont le rôle en la matière serait renforcé, la direction définirait les orientations géographiques proposées par le MAEE pour l'aide française.

Le rattachement au pôle économique de l'expertise scientifique et technique que représente le réseau des postes scientifiques se justifie en raison du rôle essentiel de cette expertise dans l'identification des nouvelles questions internationales liées à la mondialisation. Dans ce schéma, l'action culturelle relèvera d'une direction distincte.

La constitution de la direction des Affaires économiques et globales est complétée par les trois recommandations suivantes.

- *Recruter les compétences nécessaires* à la création de cette direction, et qui n'existent pas au MAEE, dans l'Université (chercheurs en économie et en sciences sociales) et dans le secteur privé (ingénieurs).

- *Augmenter les échanges de personnel* entre le MAEE et les ministères spécialisés (développement durable notamment), pour développer une légitimité interministérielle forte sur les questions les plus techniques liées à la mondialisation (finances, climat, énergie) ; les échanges entre cette direction et les entreprises devraient également être encouragés.

- Inclure dans *la formation initiale et continue* des agents du MAEE les questions d'économie internationale.

<u>La question du rattachement du réseau de la DGTPE au MAEE</u>

La Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE) a entrepris une réforme de son réseau à l'étranger. Elle consiste à séparer les missions de service aux entreprises, confiées à l'opérateur Ubifrance, des missions régaliennes dévolues à une équipe économique, placée sous l'autorité d'un chef de mission économique dont le rôle de conseiller de l'ambassadeur est ainsi renforcé.

Faut-il poursuivre la logique jusqu'à intégrer les conseillers économiques au sein du MAEE ? Plusieurs arguments plaident en ce sens : l'exemple de nos grands partenaires, qui ont presque tous opté pour un réseau unique ; l'interpénétration de plus en plus forte entre les enjeux politiques et économiques.

Il est donc proposé d'engager un processus d'intégration du réseau des Missions économiques (ME) au sein du MAEE. Ce processus devrait, une fois décidé, être mis en œuvre rapidement. Il visera à rattacher les ME au sein des ambassades et, au niveau central, à transférer au MAEE les services géographiques de la DGTPE. Plusieurs conditions devront accompagner le transfert : clarté sur les profils de missions et de postes qui seront maintenus dans le réseau fusionné au titre de l'action économique ; transfert des moyens budgétaires

et du plafond d'ETP correspondants ; clarification des compétences que conserverait la DGTPE, pour éviter des effets de « doublons » ; garanties statutaires pour les personnels. Dans ce contexte, un accord devrait intervenir entre les deux ministères, qui aille au-delà du transfert du réseau et porte sur le contenu de la fonction économique renforcée du MAEE ainsi que sur leurs méthodes de coopération.

Achever le transfert à l'AFD de la mise en œuvre de la politique d'aide au développement et mieux assurer son pilotage stratégique

Le positionnement et le contenu des missions d'aide au développement doivent évoluer en fonction de deux tendances lourdes.

- La mise en œuvre de l'action publique par des opérateurs. La dissociation entre responsabilités stratégiques, conservées par une administration centrale, et fonctions opérationnelles, confiées à des opérateurs, est actuellement dominante en matière de réforme de l'Etat. Elle revient à concentrer les services centraux sur le pilotage stratégique des politiques. L'objectif est de gagner en clarté des missions, en qualité de gestion, et de permettre une mesure précise de la performance.

- Le transfert en 2004 à l'AFD de la mise en œuvre des programmes d'aide au développement financés par le budget du MAEE dans des secteurs thématiques (agriculture et développement rural, santé, éducation de base, formation professionnelle, environnement, infrastructures et développement urbain) et la consolidation de la position de l'AFD comme l'instrument essentiel de mise en œuvre de notre politique d'aide au développement.

Compte tenu des métiers du MAEE et des contraintes spécifiques de la gestion à l'international, la gestion par opérateurs ne doit pas être pour lui un principe d'application générale ; elle ne doit être retenue qu'au cas par cas et dans le respect de trois conditions :

- l'existence d'un bilan coût/efficacité favorable. Il doit être apprécié sur une certaine durée, le transfert pouvant occasionner dans une première période des charges supplémentaires ;

- la tutelle et l'opérateur doivent être liés par un contrat d'objectifs et de moyens clair et précis assorti d'instruments de pilotage, de suivi et d'évaluation ;

- la structure d'animation politique et de contrôle doit disposer des ressources humaines adaptées à sa nouvelle mission. Des redéploiements d'effectifs – issus des gains de productivité tirés de l'externalisation – permettent de pourvoir en personnel des structures de pilotage. En outre, des passerelles doivent être organisées entre les deux sphères pour permettre des échanges entre les acteurs de la stratégie et ceux de l'opérationnel.

Dans le cas de l'aide au développement, le transfert de la mise en œuvre à l'AFD doit être mené à son terme, à l'exception des domaines les plus politiques énumérés *supra*. Les instruments existent, à condition de se doter des moyens de les mettre en œuvre, pour établir des relations étroites et équilibrées entre le MAEE et l'AFD.

Les outils du pilotage de l'aide publique au développement :
ce qu'il faudrait développer

Privilégier la **recherche de résultats**. Pour les pays du « partenariat renforcé », 10 ou 12 au plus, contractualisation des résultats recherchés et des moyens mis en œuvre sur 3 à 5 ans.

Mettre en place un **contrat d'objectifs et de moyens unique** pour l'Agence française de Développement qui énonce les objectifs poursuivis, les résultats escomptés et les moyens mis en œuvre, tous instruments confondus. Ces objectifs devront être assortis d'indicateurs chiffrés, et les résultats évalués. C'est la direction des Affaires économiques et globales qui sera principalement en charge de ce pilotage.

Organiser le **pilotage géographique** : les documents de stratégie pays et régions de l'AFD sont préparés avec les services compétents (direction géographique concernée et direction des Affaires économiques et globales) du MAEE qui les valident, de manière à confronter les diagnostics et à assurer l'adéquation des moyens mis en œuvre et des priorités politiques. Les directions géographiques pilotent également la coopération en matière de gouvernance, en tandem avec la direction des affaires politiques.

Mettre en place **dans les ambassades, un pôle développement** réunissant les acteurs locaux de l'aide sous l'autorité de l'ambassadeur. Nos postes diplomatiques doivent être associés par l'opérateur à la définition et à la mise en œuvre de la politique dans chaque pays, et l'ambassadeur consulté. Celui-ci conserve un rôle de synthèse et de coordination de tous les volets de l'action publique, y compris l'aide au développement, dans son pays de résidence, dans le respect de l'autonomie opérationnelle de l'opérateur.

Organiser, au MAEE, au sein de la direction des Affaires économiques et globales une **capacité d'expertise et de synthèse sur les questions de développement**. Outre le pilotage de l'AFD, elle aura la responsabilité de définir la position de la France dans le débat mondial sur les questions de développement et de l'y représenter, en y associant l'AFD et le ministère chargé de l'Economie.

Mettre en place un « conseil stratégique du financement du développement international », présidé par le ministre chargé de la Coopération qui assure la définition et le suivi des orientations stratégiques de l'AFD.

Systématiser et structurer les **échanges de personnel** entre le MAEE et l'AFD, actuellement insuffisants.

Cette mission de pilotage stratégique (qui se distingue dans sa nature du rôle antérieur de tutelle classique joué par le MAEE) se rattache par nature au pôle économique et global des activités du MAEE. Son effectivité dépend, comme le reste des activités de ce pôle, du niveau de compétences que le service chargé de notre stratégie d'APD rassemblera. Cela supposera de compléter l'affectation d'agents du MAEE par des recrutements externes, en provenance des autres administrations, de l'Université et de la recherche et du secteur privé, et une politique active d'échanges de personnels avec l'AFD, qui devrait être formalisée.

6. Un réseau d'enseignement à l'étranger à développer et à compléter par une politique d'aide à la poursuite d'études supérieures en France

Atout unique de la France, le réseau d'enseignement français à l'étranger doit être développé, et sa capacité d'accueil des élèves étrangers, qui en fait un instrument d'influence pour notre langue et notre pays, préservée et, si possible, élargie. La poursuite de leurs études supérieures en France doit faire l'objet d'une politique active de la part du MAEE, qui contribuerait ainsi à l'attractivité de notre système d'enseignement supérieur.

L'enseignement français à l'étranger doit conserver sa double vocation de service à nos compatriotes et de diffusion de notre langue et de notre influence

Notre réseau d'enseignement à l'étranger, présent dans 130 pays, est une spécificité française sans équivalent chez nos principaux partenaires. Géré par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), qui gère ou conventionne 232 établissements scolaires, il remplit une double mission de service public d'éducation au profit de nos ressortissants, d'une part, d'influence et de rayonnement par l'accueil d'élèves étrangers, d'autre part. Il est essentiel de maintenir l'équilibre entre ces deux missions.

L'enseignement français à l'étranger

Le réseau de l'enseignement français à l'étranger comprend **452 établissements** homologués par le ministère de l'Education nationale (dont 74 gérés directement par l'AEFE et 176 « conventionnés » avec l'Agence). Répartis dans 125 pays (158 en Afrique, 114 en Europe, 93 en Asie/Océanie, 84 en Amérique), ces établissements scolarisent 240 000 élèves, dont 46% d'élèves français.

Ce réseau a pour missions principales d'assurer la continuité du service public d'éducation pour les enfants français et de contribuer à la diffusion de la langue et de la culture françaises auprès des élèves étrangers.

Ce réseau très divers (statuts, géographie…) présente des points communs qui fondent son unité (programmes, diplômes, examens, enseignants français titulaires du ministère de l'Education nationale, plurilinguisme). Depuis 1990, il s'organise principalement autour de **l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger,** établissement public sous tutelle du ministère des Affaires étrangères et européennes, dont les 153 établissements accueillent 164 000 élèves (54% d'étrangers).

La **Mission laïque française** (MLF) est également, depuis 1902, un opérateur reconnu qui gère 76 établissements (28 000 élèves, dont 83% étrangers). Enfin, l'**Alliance israélite universelle**, association de droit français, gère 47 établissements en France et dans le monde, dont quatre sont homologués.

Le budget global de ce réseau est estimé à un milliard d'euros, dont les deux tiers sont financés par les droits de scolarité versés par les familles. Le coût pour l'Etat s'élève à plus de 358 millions d'euros (rémunération des enseignants titulaires, bourses).

Le réseau d'enseignement français à l'étranger est en mesure d'assurer, malgré des problèmes chroniques de sous-financement, sa double mission de service public et de rayonnement. Il apparaît toutefois nécessaire de réviser la carte scolaire en fonction de l'évolution des communautés françaises à l'étranger, surtout en Asie. Les programmes d'enseignement mériteraient d'être davantage adaptés au contexte linguistique et culturel des pays d'accueil et chaque établissement devrait disposer d'une plus grande autonomie en matière d'aménagement des programmes. Il est par ailleurs essentiel que le réseau reflète, au-delà de notre modèle pédagogique, nos valeurs, dont la laïcité, et contribue ainsi à les diffuser.

Concernant la mission d'influence, il conviendrait que le ministère des Affaires étrangères et européennes définisse une véritable stratégie concernant les publics visés. Notre enseignement doit s'efforcer d'aller au-delà des seules élites politiques et économiques, et s'ouvrir à des publics plus représentatifs des segments d'avenir des pays où il est implanté.

Il est impératif de préserver l'atout remarquable que constitue ce réseau. Or des menaces réelles pèsent sur son avenir. La mesure de gratuité de la scolarité au profit des élèves de nationalité française, appliquée dès la rentrée 2007 pour les classes de terminale puis, progressivement, à l'ensemble des cycles primaires et secondaires, aura un coût considérable : environ 300 millions d'euros à l'horizon 2020, lorsque la montée en charge progressive sera arrivée à son terme. S'y ajouteront les investissements immobiliers nécessaires pour la modernisation, l'extension, la création de nouveaux établissements. Faute de moyens fortement accrus, l'AEFE n'aura pas la capacité de développement de son réseau et donc d'accueil qui paraît nécessaire.

Surtout, il est à craindre que cette mesure ne crée un effet d'aubaine se traduisant par de nouveaux flux d'inscriptions (surtout au bénéfice des doubles nationaux) et une disparition de la contribution des entreprises ; et qu'elle n'entraîne un important effet d'éviction des élèves étrangers (hausse des frais, diminution des places disponibles pour eux à capacité d'accueil constante). Elle pourrait en fin de compte avoir un effet inverse des objectifs affichés, provoquant un étiolement progressif du réseau en termes d'influence et de rayonnement culturel.

Il est donc indispensable de reconsidérer la gratuité, en compensant par une politique renforcée d'aide et de bourses, en fonction des revenus des ménages. Si cette décision devait toutefois être confirmée et mise en œuvre, l'Etat devrait assurer le financement de la prise en charge des frais de scolarité. Quoique des financements innovants, notamment auprès des entreprises, doivent également être recherchés, l'essentiel de la charge reviendra à l'Etat qui devra augmenter de manière très significative sa subvention à l'AEFE. C'est à cette condition que sera préservée la mission d'influence et de rayonnement du réseau, en évitant un processus d'éviction des élèves étrangers, qui sont actuellement majoritaires.

<u>L'enseignement français à l'étranger doit devenir une filière privilégiée de recrutement d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur en France</u>

Peu d'élèves étrangers formés dans nos établissements à l'étranger poursuivent en France leurs études supérieures. Pourtant, en 2007, 38% des élèves scolarisés au sein du réseau de l'AEFE et ayant la nationalité du pays de résidence ont déclaré vouloir poursuivre leurs études supérieures en France. En outre, l'attractivité de notre système d'enseignement supérieur reste inégale, puisque ce chiffre cache d'importantes disparités : 73% en Afrique du Nord contre 2% en Amérique du Nord.

Nous faisons ainsi un investissement long au niveau du secondaire dont d'autres pays tirent le bénéfice au niveau du supérieur en attirant des étudiants le plus souvent de niveau élevé. Il y a à cela des causes générales : insuffisante attractivité de nos universités ; effets négatifs de la politique des visas pour les étudiants. A cet effet, un programme de bourses beaucoup plus ambitieux devrait être créé au profit des meilleurs élèves du réseau, qui souhaitent poursuivre leurs études supérieures en France : aujourd'hui, un programme dédié de 720 bourses « major » leur est consacré, principalement destiné à favoriser leur insertion en classes préparatoires aux grandes écoles. Ce nombre ne permet pas de combler le fossé entre l'enseignement secondaire et le troisième cycle de l'enseignement supérieur, sur lequel se concentre l'essentiel de notre politique d'aide à la poursuite des études supérieures en France (80% des 18 600 bourses

en 2007). Le nombre des bourses « major » doit être augmenté, et la priorité en faveur du troisième cycle atténuée, de façon à rétablir la continuité entre le secondaire et l'ensemble du cycle des études supérieures, dans le cadre d'une politique d'accueil volontariste des étudiants issus de l'enseignement français à l'étranger.

La loi sur l'autonomie des universités doit conduire le MAEE à redéfinir son rôle dans l'encouragement à la mobilité étudiante vers la France : en liaison avec le Ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur, les universités et les autres acteurs de l'enseignement supérieur, il doit assumer une fonction de synthèse et de réflexion stratégique sur ce sujet.

De même, il importe de bien préciser la valeur ajoutée liée à la création éventuelle d'un opérateur « mobilité internationale » à partir d'EGIDE, de Campus France et de France coopération internationale (FCI). Jouant un rôle de prestataires de services, et agissant en théorie aux coûts du marché, ses futures composantes devraient être mises en concurrence avec d'autres et soigneusement évaluées avant de décider de les regrouper au sein d'un opérateur pérenne.

7. Une promotion des idées et de la culture françaises au service de la diversité

Nul pays ne consacre une part aussi importante de son action extérieure à la culture. Cette tradition honore la France, mais pose un problème d'adéquation entre les ambitions et les moyens. Au-delà de la réforme nécessaire du réseau et de nos modes d'intervention, notre action culturelle doit être rendue plus cohérente et être mieux articulée avec les autres volets de notre action extérieure, notamment nos stratégies d'influence.

Rapprocher les centres et instituts culturels des services de coopération et d'action et culturelle

La France dispose d'un réseau culturel exceptionnellement dense et diversifié. Il comprend des services de coopération et d'action culturelle au sein de nos ambassades, des instituts culturels financés et gérés par le MAEE et qui bénéficient d'un régime d'autonomie financière, des Alliances françaises (associations privées constituées à l'initiative de communautés francophiles étrangères, que le MAEE reconnaît et subventionne le cas échéant), *etc*.

Le réseau culturel à l'étranger en quelques chiffres

148 centres et instituts.

231 Alliances dirigées par des agents français et 255 alliances conventionnées (c'est-à-dire recevant une aide de l'Etat).

750 000 étudiants inscrits à des cours de français.

400 000 lecteurs inscrits dans les médiathèques, 8 millions de prêts consentis et 1 million de livres nouveaux chaque année.

50 000 manifestations culturelles chaque année.

Coût de fonctionnement du réseau à la charge de l'Etat : 138 millions d'euros en 2006.

Taux d'autofinancement du réseau : 43% en moyenne mondiale, 53% au sein de l'OCDE.

A Paris, notre politique culturelle extérieure est définie et animée par la direction générale de la Coopération internationale et du Développement ; des organismes spécialisés y concourent, notamment Culturesfrance, structure d'une cinquantaine de personnes qui a succédé en 2006 à deux associations para-administratives vouées à la promotion des échanges artistiques et à la diffusion du livre à l'étranger.

La Fondation Alliance française, créée en 2007, fédère et anime le réseau mondial des alliances françaises.

Le réseau directement géré par le MAEE, celui des centres culturels et des services d'action culturelle et de coopération, est en évolution : la nature des services offerts par les centres doit s'adapter à l'évolution de la demande ; le centre de gravité géographique du réseau s'est déplacé au profit des régions émergentes ; le

déséquilibre entre le coût global du réseau – centres et services culturels – et ses budgets d'intervention est compensé par des partenariats public-privé et la recherche d'un meilleur équilibre financier.

Le réseau a dû être réduit en conséquence, en particulier en Europe ; des rapprochements entre centres et services ont été opérés.

Dans la ligne des efforts accomplis, il faut continuer à adapter les missions des centres culturels, tout en redéployant effectifs et moyens pour retrouver des moyens d'intervention dignes de ce nom.

INSTITUTS ET CENTRES CULTURELS EN EUROPE de 1999 à 2007

Division géographique de la direction des Archives du ministère des Affaires étrangères et européennes © Juin 2008

Carte des ouvertures et fermetures d'instituts et centres culturels en Europe de 1999 à 2007

Au-delà de ce resserrement et de ce rééquilibrage géographique du réseau, deux questions se posent : celle du rapprochement des centres et des services d'action culturelle ; celle du transfert de la gestion de notre action culturelle extérieure à un opérateur, qui assumerait la gestion du réseau culturel à l'étranger.

- Dans les postes petits et moyens, l'avantage de la fusion des services et des centres culturels est clair : la fusion permet aux premiers de disposer de la souplesse de gestion et de l'autonomie financière des seconds tout en diminuant les coûts fixes de notre action culturelle. Le conseiller auprès de l'ambassadeur conduit la coopération culturelle et anime le ou les centres culturels locaux (ces fonctions ne resteraient dédoublées que dans les pays les plus importants). L'organisation et l'activité de ces établissements fusionnés devraient naturellement être adaptées aux enjeux et aux caractéristiques du pays (par exemple, l'existence d'un marché solvable ou non). Ce mouvement permettra d'identifier les éventuelles modifications d'ordre réglementaire nécessaires pour que ces établissements disposent de toute la souplesse voulue, avant d'étendre cette formule aux postes les plus importants.

- Si, par principe, la gestion par opérateur paraît préférable dès lors qu'il s'agit de la fourniture de services au public, une condition indispensable de son efficacité est que cet opérateur soit pleinement responsable de la mise en œuvre de la politique qui lui est confiée. Cela suppose notamment que le réseau culturel et le personnel qui le compose relèvent du futur opérateur, ce qui n'est pas envisagé actuellement. En outre, il n'existe pas aujourd'hui de structure qui puisse jouer le rôle d'un opérateur de plein exercice, Culturesfrance n'ayant ni la taille ni les capacités de gestion nécessaires. Enfin, les différents statuts aujourd'hui concevables pour un éventuel opérateur de la politique culturelle extérieure ne permettent que difficilement de combiner le caractère régalien qu'elle a dans notre tradition (et qui rend peu transposable à la France la délégation à une structure privée comme le British Council) et une gestion réellement assouplie, sauf à recourir à un EPIC, comme cela a été suggéré.

Au total, la Commission encourage le MAEE à poursuivre le regroupement amorcé des services d'action culturelle et des centres, à en évaluer les résultats et, dans l'intervalle, si l'orientation – que la Commission juge souhaitable en principe – en est confirmée, à travailler à la constitution d'un opérateur capable effectivement de prendre en charge la gestion du réseau. En tout état de cause, une telle réforme pour être efficace devrait impérativement préserver trois atouts du système existant :

- la prise en compte de la demande locale, qui est favorisée par la déconcentration du système et permet de différencier l'offre et les modes de gestion selon les pays ;

- l'autonomie financière dont bénéficient localement les centres et instituts et qui les encourage à s'autofinancer ;

- et l'articulation de leur action avec les priorités politiques dont l'ambassadeur a la charge.

Enfin, notre réseau manque de visibilité et de lisibilité à l'échelle mondiale ; il n'a pas de marque comparable à ce dont nos partenaires allemands et espagnols disposent avec les Instituts Goethe ou Cervantès, et les Britanniques avec le réseau du British Council. Une meilleure identification visuelle, graphique et dans la dénomination de nos centres et instituts est souhaitable.

Un centre de pilotage de notre politique culturelle extérieure

Une direction sera chargée des affaires culturelles et de l'influence – la dénomination reste à trouver – distincte de la direction des Affaires économiques et globales. La réforme du MAEE doit être l'occasion de s'interroger sur son organisation actuelle, qui sépare les deux volets de la francophonie : la promotion de la langue, assurée dans le cadre de la direction de l'action culturelle et du français, le service des affaires francophones qui a été rattaché jusqu'ici au directeur politique ou au secrétaire général.

La Commission a retenu à ce stade l'option de confier l'ensemble de ces compétences à la direction chargée des affaires culturelles et de l'influence qui comprendrait, outre les actuelles directions de la coopération culturelle et du français et de la coopération scientifique et universitaire, un service de l'audiovisuel extérieur

et l'actuel service des affaires francophones. Ce schéma serait retenu jusqu'à la mise en place de l'opérateur et réexaminé ensuite.

Sur l'organisation ultérieure à adopter dans cette hypothèse, deux opinions existent parmi les membres de la Commission :

- les uns estiment que les compétences requises pour les affaires économiques et de développement d'une part, l'action culturelle de l'autre sont de nature différentes et justifient la coexistence de deux directions y compris lorsqu'un opérateur culturel aura été créé et sera opérationnel : l'une chargée des affaires économiques et globales, l'autre des affaires culturelles ;

- les autres pensent que la direction des Affaires économiques et globales pourrait à ce stade assurer le pilotage stratégique de l'opérateur culturel, solution que justifie également la dimension économique de l'action culturelle dans un contexte où « l'économie de la connaissance » joue un rôle croissant. La direction culturelle se fondrait ainsi dans une direction des affaires globales, qui inclurait l'économie, l'aide au développement, et la coopération culturelle et scientifique.

Une réflexion spécifique devra porter sur le réseau des instituts de recherche français à l'étranger. Une mission interministérielle spécifique devrait être constituée pour faire des propositions sur l'avenir de ce réseau, qui devrait être examiné en liaison avec les autres institutions de présence de la recherche française à l'étranger (les quatre écoles françaises de Rome, d'Athènes, du Caire et d'Extrême-Orient qui relèvent du Ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche).

Les Instituts français de recherche à l'étranger (IFRE)

La France dispose d'un réseau des 27 instituts français de recherche à l'étranger, actuellement sous la tutelle du MAEE (direction de la Coopération scientifique et universitaire). Il ne s'agit pas d'un réseau totalement homogène dans la mesure ou au moins trois instituts se consacrent exclusivement soit à l'archéologie (à Kaboul, la Délégation archéologique française en Afghanistan et, à Khartoum, la Section française de la direction des Antiquités du Soudan), soit à l'histoire médiévale (à Göttingen, la Mission historique française en Allemagne). Tous les autres ont des activités tournées vers les sciences humaines contemporaines, mais varient considérablement en termes de capacité et de moyens.

L'une des missions des IFRE est la formation (expérience de terrain) et la valorisation des jeunes chercheurs, par l'aide à la publication, la participation au débat public, *etc*. En ce sens, ils participent bien à la promotion des idées françaises et à la politique d'influence. Les chercheurs travaillant dans le champ des relations internationales représentent pour la diplomatie, nos ambassades en premier lieu, un vivier d'expertise appréciable et qui pourrait être mieux exploité.

Si quelques-uns de nos instituts sont anciens voire historiques (la Maison franco-japonaise inaugurée par Paul Claudel en 1922 ; l'école française de droit au Caire, devenue le Centre d'études et de documentation économiques, juridiques et sociales ; l'Institut français d'études arabes à Damas, ancêtre de l'actuel Institut français du Proche-Orient établi à Damas, Beyrouth et Amman), plusieurs autres sont nés après 1990 : l'Institut français de recherche en Afrique à Ibadan (1990), l'Institut français d'études sur l'Asie centrale à Tachkent et l'Institut de recherche sur le Maghreb contemporain à Tunis (1992), l'Institut français d'Afrique du Sud à Johannesburg (1995), le Centre Jacques Berque pour les études en sciences sociales et humaines à Rabat (1999), l'Institut de recherche sur l'Asie du Sud-Est contemporaine à Bangkok (2001). Tous ces nouveaux instituts traduisaient une volonté d'extension et un investissement important du Département en liaison avec le ministère de l'Enseignement supérieur, le Centre national de la recherche scientifique, et l'Institut de recherche pour le développement. Dans le même temps, les instituts plus anciens se modernisaient et se recentraient sur le contemporain.

Cette phase dynamique n'a pas été accompagnée pour autant d'une stratégie garantissant pour notre diplomatie les dividendes qu'elle était en droit d'en attendre. L'expertise produite par nos chercheurs restait peu connue et peu utilisée par nos diplomates en poste dans la même ville. Elle l'était encore moins à Paris. Les publications restaient confidentielles, sur des sujets et des thématiques pourtant directement en lien avec l'analyse diplomatique. Depuis 2003, le MAEE a pris l'initiative de valoriser cette recherche. Participant au processus de nomination des directeurs des IFRE, il n'a cessé de plaider pour que l'investissement financier consenti soit plus en phase avec ses besoins d'expertise. Ce sont aujourd'hui des économistes confirmés qui dirigent par exemple le Centre d'études français sur la Chine contemporaine de Hong Kong, le Centre de sciences humaines de New Delhi ou la MFJ de Tokyo. Une revue (*Transcontinentales*) a été créée pour mieux diffuser la production des IFRE, et une cellule de valorisation a été mise en place pour tenter de rapprocher recherche et diplomatie.

Ces efforts doivent être poursuivis. Les IFRE souffrent actuellement de sérieuses difficultés de financement, de moyens, et dès lors de recrutement (manque d'attractivité). L'européanisation est parfois évoquée comme solution (des chercheurs européens peuvent déjà être recrutés, mais pas des directeurs d'instituts).

8. Des réseaux à l'étranger adaptés aux priorités de notre action internationale

Tous les réseaux publics français à l'étranger doivent évoluer en fonction des priorités de notre action internationale. De ce point de vue, l'importance croissante de l'Asie et la nécessité d'une réactivité accrue aux situations de crise justifient non seulement la poursuite de la reconfiguration de notre réseau, mais encore le renforcement de sa capacité d'adaptation (évolution des moyens, gradation de la sécurité, *etc*.). C'est une démarche interministérielle qui s'impose dans ce domaine, dont le pivot doit être le CIMEE rénové. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les propositions suivantes, qui concernent le réseau du MAEE.

Maintenir l'universalité du réseau moyennant l'adoption d'un format nouveau pour les plus petits postes

La France possède l'une des diplomaties dont non seulement le réseau est le plus dense, mais encore qui exerce la plus large palette de métiers : politique, consulaire, culturel, éducatif, de coopération. Il est en constante évolution. Les bouleversements de l'après-guerre froide mais aussi un certain nombre d'expériences innovantes (comme les postes mixtes à vocation consulaire et commerciale) ont conduit à modifier la carte de nos implantations. Cette souplesse, qui permet de faire évoluer la carte de nos implantations en fonction de nos intérêts, doit être préservée et même renforcée.

Un réseau diplomatique et consulaire en évolution constante depuis 1989

Si la taille du réseau diplomatique et consulaire est restée globalement stable (9 créations nettes depuis 1990), en revanche, sa structure a profondément évolué, grâce à une centaine d'opérations de création, de fermeture et de transformation.

Ce mouvement permanent d'adaptation a notamment permis d'ouvrir 27 ambassades, en majorité dans les pays issus de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie.

Le réseau consulaire n'a pas échappé à ce mouvement : 20 consulats généraux ou consulats ont été fermés (pour la plupart en Europe occidentale), tandis que 13 ont été ouverts, essentiellement dans les pays émergents.

La France doit-elle conserver une présence physique dans quasiment tous les pays du monde (158 ambassades bilatérales, 21 représentations multilatérales) ? Plusieurs observateurs, notamment étrangers, ont fait valoir à la commission que l'universalisme de notre réseau est un des « avantages comparatifs » de la diplomatie française. Cependant, le fait de disposer du deuxième réseau au monde (voire du premier, toutes implantations confondues, devant les Etats-Unis) n'est en soi ni une finalité, ni un critère d'efficience. Ceci peut même se révéler contre-productif si l'entretien d'un réseau surdimensionné nous prive de moyens d'intervention.

Or l'universalité de notre présence représente, globalement, des enjeux budgétaires limités. A titre d'exemple, la décision de fermeture des 28 ambassades de la catégorie 7 de la directive nationale d'orientation (pays avec lesquels nos liens sont les moins denses) permettrait de réaliser une économie annuelle théorique de 40 millions d'euros (moyens de coopération compris), soit 2,4% du budget de fonctionnement du réseau, crédits de personnel compris, 3,3% en fonctionnement au sens strict et moins de 1% du budget du MAEE.

Au total, il est recommandé de maintenir l'universalité, tout en resserrant le format des plus petits postes : transformés en ambassades à missions simplifiées, ils disposeraient d'un effectif limité, dans certains cas, à un seul agent de catégorie A, avec une externalisation de tous les services logistiques (hors sécurité, qui mérite un examen poste par poste) et un recours à la location pour les implantations physiques (bureaux et résidence). Une trentaine de pays pourraient être concernés. Cette formule devrait permettre de nommer sur ces postes des agents jeunes, dont les aptitudes à l'action de terrain pourraient être ainsi évaluées précocement.

Ces ambassades à missions simplifiées devraient être mises en place de façon progressive à partir de l'été 2009. Cette forme de présence légère devra faire l'objet d'une évaluation, à la fin de la mission des premiers ambassadeurs ainsi nommés. Si cette formule n'apparaît pas concluante, la fermeture de nos postes dans les pays où une présence permanente présente le plus faible intérêt pour la France devra être à nouveau envisagée.

Moduler notre présence en fonction de nos priorités

Actuellement, chaque ambassade, indépendamment de son format, est compétente pour exercer toute la gamme des missions (action diplomatique, consulaire, coopération, action culturelle). A l'avenir, à différents types de pays devraient correspondre des représentations de nature différente :

- ambassades de plein exercice lorsque les relations bilatérales ou la place du pays concerné dans les négociations multilatérales le justifient ;

- ambassades à missions prioritaires à l'égard desquelles les attentes de la France seraient limitées à un nombre restreint de sujets ;

- ambassades à missions simplifiées lorsqu'il s'agit avant tout de maintenir une capacité d'observation politique.

REPRÉSENTATIONS DIPLOMATIQUES ET CONSULAIRES DE LA FRANCE À L'ÉTRANGER ET AUPRÈS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES AU 1er JANVIER 2008

- Ambassade de France
- Ambassade et consulat général
- Ambassade et consulat
- Représentation auprès des organisations internationales
- Consulat général de France
- Consulat général de France à Jérusalem
- Consulat de France
- Chancellerie détachée (Alep, Diégo-Suarez, Majunga, Tamatave)
- Antenne diplomatique (Banjul, Bichkek, Freetown, Lilongwe, Sao Tomé)
- Antenne consulaire (Malaga, Mutsamudu, Palma de Majorque, Valence)
- Bureau (Almaty, Banja Luka, Djouba, Erbil, Priština)

Division géographique de la direction des Archives du ministère des Affaires étrangères et européennes © Janvier 2008

Imprimé par le M.A.E.

En parallèle, une approche régionale pourrait être privilégiée. Notre diplomatie a toujours envisagé avec réticence l'option des « ambassades régionales », que d'autres pays ont retenue. Elle consiste à charger le poste le plus important d'une région donnée de fonctions de soutien logistique, d'animation ou de coordination vis-à-vis des autres postes de cette région. Il faut désormais l'envisager de façon positive : elle est le corollaire naturel de l'existence de postes à missions simplifiées, lesquels risquent de se trouver démunis ou isolés s'ils ne peuvent s'appuyer dans leur région sur les ressources d'une ambassade plus importante. Les ambassades à vocation régionale pourraient ainsi jouer un rôle d'animation politique et servir de base arrière administrative aux autres postes de la région. Il serait utile de tenir, à intervalles réguliers, des réunions régionales avec la participation de l'administration centrale et, si possible, du ministre.

Dans les pays émergents, il convient de mettre l'accent sur la vocation politique et économique de notre présence. Les grands pays émergents (Chine, Inde, Russie, Brésil, Afrique du Sud, Mexique...) aspirent à être reconnus pour des acteurs majeurs. Reconnaître ce rôle en développant avec chacun d'eux dans les secteurs les plus porteurs un dialogue et des coopérations ciblées – auxquelles le secteur privé français peut être intéressé de contribuer – est devenu indispensable.

Un effort de rationalisation devra être mené. L'examen doit porter en priorité sur la vingtaine de postes dont le budget de fonctionnement est supérieur à 5 millions d'euros par an (Washington, Londres, Madrid, Berlin, Rome, Dakar, Rabat, Tananarive…) et où l'importance des moyens, souvent hérités de l'histoire, mis au regard de nos relations bilatérales font parfois apparaître des situations hors norme qui doivent être corrigées. C'est notamment là que le MAEE peut identifier des effectifs pouvant être redéployés vers les pays émergents ou au profit de l'administration centrale.

Ce travail de rationalisation ne peut porter sur le seul MAEE : nos postes les mieux dotés en effectifs et en moyens, tous ministères et opérateurs confondus, devront faire l'objet d'un examen approfondi dans le cadre du CIMEE rénové. Trop souvent en effet, les effectifs et les moyens de coopération actuels résultent d'un phénomène de stratification, tenant à l'histoire des relations bilatérales, et ne correspondent plus à la réalité de nos intérêts et aux besoins du pays concerné. Cet examen approfondi permettra d'identifier les effectifs et les moyens susceptibles d'être redéployés vers les pays identifiés comme prioritaires.

9. Un métier reconnu, une formation linguistique et professionnelle spécifique

La gestion des ressources humaines au MAEE est particulièrement difficile : aux contraintes et aux rigidités générales de la fonction publique, s'ajoutent en effet les complexités qu'entraînent la mobilité et la nature spécifique du métier de diplomate. Le taux de rotation des personnels sur leurs postes est au MAEE l'un des plus élevés des administrations de l'Etat. La durée moyenne d'affectation d'un agent est de trois ans sur un poste. La difficulté de pourvoir dans ces conditions les postes vacants et la nécessité de réussir le mouvement annuel des personnels, sans cesse compliqués par des exigences liées à l'urgence, aux situations inattendues ou à l'attention politique portée à de trop nombreuses nominations, tendent à absorber l'énergie des gestionnaires. On ne saurait sous-estimer la difficulté qu'il y a, dans ces conditions, à définir une véritable politique des ressources humaines (ni s'étonner que le processus laisse temporairement un nombre d'ailleurs limité – moins d'une quinzaine – d'agents supérieurs sans affectation.)

A cela s'ajoutent les difficultés de l'expatriation, effectuée de plus en plus souvent dans des conditions de sécurité précaires ou de séparation familiale, qui ajoutent aux contraintes d'un métier passionnant mais exigeant sur le plan professionnel, et souvent difficile pour les personnels et leur famille.

Face à cette situation, il est impératif que les spécificités de ce métier soient reconnues et qu'au plus haut niveau, des orientations stratégiques claires soient définies en matière de recrutement, de formation et de gestion des carrières.

Les effectifs du MAEE au 1er janvier 2008

16 100 ETP (équivalent temps plein) se répartissant en :
- 5 600 agents de droit local ;
- 2 400 contractuels de droit français ;
- 2 400 agents d'autres administrations (dont 960 du ministère de l'Education nationale et 740 du ministère de la Défense) ;
- 5 700 agents titulaires du MAEE.

Ces agents titulaires ne représentent qu'environ 35% des effectifs du MAEE. Ils se répartissent en :
- 3 350 agents de catégorie C ;
- 900 agents de catégorie B ;
- 1 450 agents de catégorie A (dont 200 agents intégrés en provenance d'autres administrations).

Reconnaître le métier de l'action extérieure comme une des filières professionnelles de la fonction publique

Le métier de diplomate n'est pas un métier généraliste. Il requiert une large gamme de compétences et d'aptitudes spécialisées : notamment maîtrise des langues, intimité avec la culture et la société de nombreux pays, connaissance des organisations et du droit internationaux, de l'économie internationale, des techniques de négociation, des institutions et des procédures multilatérales et européennes, que tous, ou presque, sont amenés à rencontrer dans leur parcours. Les qualités qu'il exige, capacité d'écoute et de compréhension des positions des autres, fermeté et force de conviction dans la défense des nôtres, adaptabilité à de nombreuses situations parfois dangereuses ou urgentes, ne se trouvent pas spontanément réunies : elles doivent être développées au fil de parcours professionnels diversifiés, mais où ces différentes qualités sont à un moment ou à un autre mobilisées.

Enfin, il faut souligner combien la palette des qualités attendues d'un diplomate s'élargit. Aux aptitudes traditionnelles d'analyse et de négociation s'ajoute aujourd'hui une capacité entrepreneuriale pour monter des projets culturels ou de coopération et, de plus en plus lever des fonds privés ; ou encore, de façon croissante, des qualités de terrain, y compris dans des milieux dangereux voire hostiles.

Cet ensemble de compétences et d'aptitudes fait du métier de diplomate et, au sens large, de l'action publique extérieure un métier à part entière. Le MAEE n'en a pas le monopole, et lorsque des administrations de l'Etat entretiennent un réseau à l'étranger et un réservoir d'agents spécialisés pour les y affecter, ceux-ci relèvent également de ce métier.

Cette spécificité doit être reconnue alors qu'est à l'ordre du jour une réforme de la fonction publique qui vise précisément à mettre le métier au centre de la politique de l'emploi public. Dans cette perspective, l'action extérieure doit être reconnue comme l'une des grandes filières professionnelles de la fonction publique.

Développer des spécialisations tout au long de la carrière

Le ministère devrait identifier des profils de spécialisation pour ses agents.

- Un profil économique et européen, avec trois options de spécialisation plus fine : action économique et commerciale (si un rapprochement avec le réseau et les fonctions de la DGTPE est confirmé, il sera essentiel d'entretenir les compétences liées à ce profil); questions globales et développement (il est notamment indispensable de recréer des compétences dans ce dernier domaine, que le MAEE a laissé dépérir après l'absorption du ministère de la Coopération) ; affaires européennes (avec un maintien de circuits d'échange avec la représentation permanente de la France auprès de l'UE, le SGAE et les directions internationales et européennes d'autres ministères).

- Un profil affaires politiques et de sécurité, couvrant en particulier les affaires stratégiques et de sécurité, les volets politiques de l'ONU et des autres organisations internationales, et la gestion de crise.

- Un profil « communication et influence », qui pourrait couvrir la communication et les politiques en matière de culture, d'enseignement, et d'attractivité.

- Enfin, les compétences de gestion devraient être valorisées de manière adéquate et ne pas se limiter aux carrières et emplois de la direction générale de l'administration, mais aussi donner des atouts pour les affectations dans d'autres services à responsabilités de gestion (exemple de la direction des Français de l'étranger et des étrangers en France) et de pilotage du MAEE (Secrétariat général et Inspection) ou des opérateurs.

Ces spécialisations thématiques devront se combiner avec des spécialisations linguistiques, appuyées en particulier sur le maintien de procédures de recrutement spécifiques. La Méditerranée et l'Afrique continuent en particulier, par leurs enjeux et leurs spécificités, de requérir le maintien d'un volant substantiel d'experts de ces régions. Des efforts spécifiques de spécialisation linguistique doivent être faits sur l'Asie dans le cadre d'un profil « pays émergents » caractérisé par un fort accent mis sur la dimension économique.

Au total, les agents, et en tout cas les cadres, devraient si possible avoir deux cordes à leur arc – soit toutes deux sectorielles, soit une sectorielle et une géographique – de manière à donner au ministère une grande flexibilité d'affectation en termes de combinaison de ces compétences.

La maîtrise de la langue du pays d'affectation par les diplomates et, en particulier, les chefs de postes, doit être mise au centre de la politique d'affectation du MAEE. La proportion d'ambassadeurs maîtrisant la langue de leur pays d'affectation doit être retenue comme un des indicateurs de performances du MAEE au sens de la LOLF.

Développer la formation initiale et continue

La formation est depuis longtemps un sujet de réflexion au MAEE. La situation n'est pas satisfaisante, surtout pour la formation au cœur du métier diplomatique des cadres du ministère. L'Institut de formation aux affaires administratives et consulaires (IFAAC) situé à Nantes pourvoit en effet bien aux besoins de formations spécialisées des autres personnels dans ces deux domaines. Néanmoins, le ratio des dépenses de formation rapportées à la masse salariale au MAEE est globalement le plus bas des ministères régaliens.

La création en 2001 de l'Institut diplomatique devait pallier cette carence de la formation des cadres et servir à identifier les agents à fort potentiel (fonction analogue à celle que joue le Centre des hautes études militaires pour les officiers supérieurs). Elle n'a pas tenu ses promesses. L'appellation « Institut diplomatique » recouvre aujourd'hui pour l'essentiel une session annuelle de formation de six semaines destinée à des agents ayant 10 à 15 ans d'ancienneté. L'Institut n'a ni personnels permanents ni locaux et ne correspond pas à ses ambitions de départ.

Il est proposé de créer un véritable Institut diplomatique, en charge de la formation initiale et permanente des agents du MAEE, auquel serait rattaché le service de la formation linguistique, excellent outil qui doit être conservé au sein du département, et être mieux utilisé. Au bénéfice des agents de catégorie A, il organiserait un cycle de formation initiale de 6 mois pour tous les nouveaux agents. Le cycle de formation initiale serait taillé sur mesure pour les nouveaux arrivants en fonction de leurs compétences et de leur première affectation ; il ferait une place particulière notamment aux techniques de négociation et aux langues.

En matière de formation continue, il devrait être créé dans le cadre de l'Institut rénové un cycle de formation des agents à fort potentiel correspondant aux ambitions d'origine du projet. Plus largement, la formation continue doit permettre aux agents d'acquérir les spécialisations nécessaires aux missions du MAEE. Elle doit porter également sur l'acquisition ou le maintien de connaissances linguistiques, qui doivent être évaluées avant et après formation, et conditionner de façon beaucoup plus étroite qu'aujourd'hui la politique d'affectation.

Cela exige de pouvoir affecter sur des emplois propres à l'Institut les bénéficiaires de ces deux cycles de formation, de disposer d'une structure de direction et de locaux propres. Cet Institut diplomatique au sens plein du terme devrait être mis sur pied en partenariat avec des universités et des établissements d'enseignement supérieur et servir à un double titre la politique de rayonnement du MAEE : en concourant à développer ses liens avec l'Université ; en offrant à des diplomates étrangers et des fonctionnaires français d'autres administrations de l'Etat des prestations de formation de haut niveau.

La formation est pour les agents une obligation, mais aussi un droit. Elle doit être rendue plus systématique, et surtout être revalorisée et mieux intégrée par les responsables du ministère à tous les niveaux ; il ne doit plus être admis de retirer des agents de cycles de formation en prétextant les besoins du service. La formation est, elle aussi, un besoin.

La politique de recrutement et de mobilité

L'ouverture du MAEE, déjà réelle, est indissociable de son rôle interministériel. Elle doit être poursuivie et amplifiée. Le ministère doit en particulier se doter d'un plan stratégique où il exprimera ses besoins précis en recrutement de compétences extérieures (entreprises, experts, associations, membres d'autres administrations…) et déterminera dans quels domaines il souhaite placer ses agents à l'extérieur (institutions européennes, centres de recherche, entreprises…).

C'est à cette condition que l'ouverture du ministère des Affaires étrangères et européennes aux autres agents de l'Etat, au monde de l'entreprise, à l'Université sera un gage d'enrichissement de ses compétences. La mobilité externe et interne peut être rapidement renforcée :

- en rendant obligatoire dans la carrière l'affectation dans une autre administration (y compris les organisations internationales), une université ou un centre de recherche, une entreprise ou une association ;

- et en favorisant le recrutement au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes, non seulement d'universitaires et de fonctionnaires d'autres administrations par la voie du détachement, mais de non fonctionnaires sur contrats de durée limitée : cadres du secteur privé, jeunes chercheurs, membres d'ONG, en particulier.

La diversité de la société française et des acteurs de l'action extérieure de la France doit être mieux reflétée dans le recrutement. Le MAEE devrait examiner, en liaison avec les réflexions en cours pour l'ensemble de la fonction publique, les voies et moyens de progresser vers cet objectif.

Améliorer la politique d'affectation et la gestion des carrières

L'administration doit affecter les agents en fonction de ses besoins et de leurs compétences : l'évaluation des agents et de leurs compétences doit être améliorée et jouer un rôle déterminant dans les décisions d'affectation. Celles-ci devront être prises le plus en amont possible, et au moins 6 mois à l'avance, afin de permettre un temps suffisant de préparation et de formation, tout particulièrement de la formation linguistique.

Quels que soient leur catégorie et leur statut (titulaires, contractuels, agents de droit local), les agents attendent du Livre Blanc qu'ils leur redonnent une perspective et des repères clairs. De nombreuses améliorations ont certes été apportées par le ministère en matière de gestion des carrières et de formation. Une rupture doit être introduite pour répondre aux nouveaux besoins du ministère et replacer l'agent au centre d'une gestion rénovée des ressources humaines. Dans ce but, une Charte de la gestion des ressources humaines devrait être adoptée, après une large concertation avec les personnels. Elle pourrait notamment développer les grandes orientations suivantes.

- Poursuivre l'adaptation des procédures de nomination, laquelle a déjà progressé dans le sens d'une plus grande objectivité des critères de sélection et d'une transparence accrue.

- Revoir la durée moyenne d'affectation des cadres. Pour des raisons qui peuvent tenir à la technicité des fonctions, à l'effort à faire pour acquérir les compétences requises, à la durée nécessaire à la constitution d'un réseau de correspondants, à la stabilité inhérente aux fonctions de pilotage des opérateurs, la durée moyenne devrait être de quatre années et non de trois, moyennant des durées raccourcies pour des postes à l'étranger exceptionnellement difficiles.

- Rendre deux « rendez-vous stratégiques » obligatoires entre la direction des ressources humaines et l'agent : le premier après 5 ans ; le suivant après 10 à 15 ans. La reconversion de certains agents sera

organisée à un moment de la carrière où cela est encore possible. Un effort en faveur de la reconversion externe devra être fait, par le biais de la création d'une sous-direction dotée de moyens adaptés (plusieurs agents et un budget pour financer des formations de reconversion).

- Tirer parti de l'expérience des éventuels cadres supérieurs sans affectation, au moyen d'une invitation à la mobilité ou d'une affectation dans les services, avec des fonctions et des primes adaptées.

- Moderniser la terminologie des corps du ministère qui doit être rendue à la fois compréhensible pour le monde du travail et cohérente avec le répertoire général des métiers.

Cette Charte devrait être aussi l'occasion d'avancer enfin des réponses adaptées à la question lancinante de la conciliation de la vie personnelle et familiale des agents avec les contraintes professionnelles de l'expatriation. Dans ce domaine, le ministère des Affaires étrangères et européennes accuse un réel retard sur ses principaux partenaires étrangers, qui ont véritablement intégré la dimension familiale dans leur politique de gestion des ressources humaines.

Le Quai d'Orsay doit s'inspirer de leur exemple pour mettre en place une politique volontariste s'adressant autant à l'agent qu'à sa famille, qui apparaît encore trop souvent comme une variable d'ajustement. Cette politique doit se fonder sur une connaissance des faits précise, et il est de ce point de vue important que le ministère se dote d'outils permettant de mieux connaître les difficultés et les attentes des familles.

Famille et expatriation

Le changement d'affectations à intervalles réguliers a des répercussions importantes sur l'équilibre des familles de diplomates. Sans qu'il existe à ce jour de chiffres précis, il semble que ces familles se caractérisent par un taux plus important de divorces et de difficultés scolaires ou personnelles pour les enfants et les adolescents. L'instabilité de l'environnement, la difficulté à trouver des repères, le stress particulier lié au mode de vie « nomade » expliquent en grande partie cette situation. Ces difficultés sont renforcées lorsque le poste dans lequel l'agent est affecté se caractérise par un faible niveau sanitaire et/ou de sécurité.

La possibilité pour le conjoint exerçant une activité professionnelle en France de continuer de travailler à l'étranger doit constituer une priorité du ministère. Les efforts récemment faits dans ce domaine doivent être accentués, notamment pour privilégier, à compétences égales, les conjoints d'agents publics soumis à une obligation statutaire de mobilité pour le recrutement dans les services de l'Etat et les établissements publics à l'étranger. Le système du « supplément familial de traitement », consistant à majorer l'indemnité de résidence de 10% lorsque le conjoint de l'agent n'exerce pas d'activité professionnelle, devrait être repensé afin de couvrir directement les risques professionnels et personnels pris par les conjoints (interruption des cotisations retraite, vulnérabilité accrue en cas de décès ou de handicap de l'agent…).

Par ailleurs, alors que l'expatriation familiale est le seul modèle reconnu par le MAEE, il semble que les agents partant en poste sans leur famille représentent un phénomène croissant, que le ministère n'est pas en mesure d'évaluer précisément : ceci tient naturellement à la fois au travail des conjoints et aux conditions de vie sur place.

De nombreux ministères des affaires étrangères et la plupart des organisations internationales ont pris en compte cette contrainte en établissant une distinction entre les « postes familiaux », dans lesquels la famille peut accompagner l'agent, et les « postes non-familiaux », où l'agent est envoyé seul. Dans ce dernier cas, des règles spécifiques de temps de séjour, de rémunération et de retours plus fréquents dans le pays d'origine sont prévues pour préserver l'unité de la cellule familiale. Il semble qu'au Quai d'Orsay, cette règle n'existe qu'en cas de crise majeure, comme en Algérie dans les années 1990 ou en Irak actuellement.

Il apparaît nécessaire de mettre à plat ce problème, en se donnant les moyens de le mesurer et en ouvrant une large concertation avec les agents. Ainsi pourrait-on aboutir à un système plus diversifié, permettant de répondre à des situations intermédiaires entre les pays en crise et les pays aux conditions de vie occidentales, afin d'offrir aux agents et à leurs familles un vrai choix entre l'expatriation ensemble ou le maintien de la famille en France.

Elaborer une véritable politique de ressources humaines en matière de recrutement local

Le ministère des Affaires étrangères et européennes et les autres services de l'Etat à l'étranger ont de plus en plus recours à des agents de droit local (ADL). Ceux-ci représentent ainsi plus du tiers des effectifs (en équivalent temps-plein) du Quai d'Orsay (5 600 sur un total de 16 100) et plus de la moitié des agents à l'étranger. De fait, les agents de droit local constituent, par leur connaissance du pays, par la durée de leur présence dans le poste et par leurs compétences spécifiques (connaissance de la langue…), une ressource humaine irremplaçable.

En dépit d'efforts récents pour harmoniser les conditions d'emploi des ADL et pour améliorer leurs rémunérations et leurs droits sociaux, le Quai d'Orsay ne semble toujours pas disposer d'une politique claire identifiant les métiers que les ADL sont susceptibles d'occuper et élaborant des règles de gestion communes.

Il convient d'élaborer rapidement une telle « doctrine d'emploi ». Certains types d'emplois qualifiés, actuellement réservés à des titulaires expatriés, pourraient être avantageusement occupés par des ADL, à l'image de ce que font déjà nos principaux partenaires (britanniques notamment) : attachés de presse, directeurs d'établissements culturels, voire agents chargés du suivi de la politique intérieure et agents consulaires (les Britanniques affectent parfois des étrangers sur ces deux catégories de postes). Ces ADL devraient être rémunérés au prix du marché, c'est-à-dire à un niveau sensiblement supérieur à celui actuellement pratiqué par le Quai d'Orsay.

Il conviendrait parallèlement de clarifier, en droit français, le statut juridique des ADL, auxquels seul le droit du pays de résidence devrait être appliqué.

10. Une direction plus collégiale et plus stratégique

Conforter la collégialité au sein du MAEE

Depuis avril 2006, le MAEE dispose d'une direction collégiale comprenant, sous la présidence du secrétaire général, le directeur de cabinet, l'inspecteur général, le secrétaire général adjoint, les chefs de programmes LOLF (directeur politique, directeur général de la Coopération internationale et du développement, directeur des Français à l'étranger et des étrangers en France), le directeur général de l'Administration et, par roulement, deux directeurs géographiques.

Cette direction s'impose progressivement comme le « conseil d'administration » qui faisait défaut au MAEE : elle débat des grandes questions transversales, arbitre et, le cas échéant, soumet ses propositions à l'approbation du ministre.

Cette institution nouvelle marque un progrès dans la gouvernance du ministère, en renforçant la collégialité des décisions et, partant, leur acceptation par les services concernés. Son rôle devrait être étendu aux principales options politiques, qu'elle examinerait avant de les soumettre au ministre. L'existence et le rôle de la direction collégiale devraient être formalisés dans le décret portant organisation du MAEE.

Renforcer les directions géographiques

Les directions géographiques doivent assurer pleinement l'élaboration et la conduite de nos relations avec la zone dont elles ont la charge. Les directions concernées doivent se voir apporter des personnels supplémentaires notamment en provenance des services géographiques de la direction générale de la Coopération internationale et du Développement (DGCID), de façon à disposer de compétences renforcées dans les domaines suivants : économie et développement, gestion des moyens et animation du réseau.

La répartition des compétences entre directions géographiques ne doit pas être considérée comme intangible ; il faut examiner un resserrement de ces structures, en particulier pour tenir compte des évolutions sur le continent européen. Chaque direction géographique du ministère se voit confier une double responsabilité ministérielle et interministérielle :

- au sein du ministère, elle est chargée de la préparation des orientations stratégiques soumises au ministre. Au sein des enveloppes de moyens (fonctionnement et interventions) allouées – sur proposition de la direction collégiale – par le ministre, elle définit les allocations par pays ;

- au plan interministériel, elle propose des stratégies géographiques aux autres administrations et évalue en liaison avec celles-ci le suivi global de leur mise en œuvre. A ce titre, elle propose au ministre et au CIMEE les objectifs pour l'ensemble de la zone et pays par pays.

Les directeurs géographiques doivent participer à l'évaluation des ambassadeurs affectés dans leur zone de responsabilité.

Revaloriser le rôle des services et faciliter la fluidité des structures et de l'information

Le renforcement des directions géographiques et le regroupement du traitement des affaires globales impliquent plus de souplesse dans les structures et plus de responsabilisation des agents, laquelle devrait s'accompagner d'une nette réduction des effectifs des cabinets ministériels, dont le rôle doit être clarifié par rapport à celui des services. La mise en œuvre de l'action diplomatique, quand elle n'est pas conduite par le ministre lui-même, appartient aux services, qu'il s'agisse des contacts et négociations avec les représentants des pays étrangers ou de l'envoi d'instructions à nos postes.

La circulation de l'information doit être améliorée : le rapport Picq relevait déjà il y a quinze ans comme une grave anomalie le fait que les services et les postes concernés ne disposent pas systématiquement et rapidement des comptes-rendus des entretiens du Président de la République ou du ministre avec leurs homologues. Cette situation désavantage nos diplomates, et constitue à leur égard un signe de défiance que rien ne justifie. La diffusion systématique de l'information est la marque des diplomaties les mieux organisées.

Le ministère doit pouvoir mettre en place de façon souple et rapide des équipes à vocation temporaire pour faire face à une crise ou traiter entre différentes directions un dossier dont la durée est limitée dans le temps (sur le modèle de ce qui se fait pour la préparation et le suivi de certaines conférences internationales). A l'heure actuelle, toute évolution de structure nécessite une procédure de plusieurs mois. Il semble donc préférable de s'orienter vers l'idée de structures fonctionnelles de mission pour une durée déterminée. Ces équipes devraient inclure, si nécessaire, des agents d'autres ministères.

Consolider la capacité prospective du ministère des Affaires étrangères et européennes

La démarche prospective est un élément déterminant dans l'élaboration de la politique étrangère des grandes puissances. La France s'est donné les moyens de pouvoir s'appuyer sur un outil d'analyse de l'environnement international, d'identification précoce des grandes évolutions du monde et d'anticipation des risques et des défis auxquels notre pays devra faire face, notamment avec la création en 1973 d'un Centre d'analyse et de prévision (CAP). Le MAEE doit mieux utiliser cet outil, l'inciter à développer des réflexions non-conformistes et se donner les moyens d'en tirer des conclusions, le cas échéant.

Le CAP devrait poursuivre son développement sur la base des décisions suivantes :

- élargir le cercle des consultants extérieurs avec lesquels il entretient une relation de travail continue. Le CAP travaille aujourd'hui avec 4 consultants permanents, personnalités reconnues, mais dont l'expertise ne couvre qu'une partie du champ des travaux du Centre. Cette évolution permettrait à la fois de mieux appréhender certaines problématiques aux conséquences importantes pour notre diplomatie (démographie, religion...) et de travailler avec des experts basés à l'étranger en tant que de besoin ;

- être davantage associé à la tutelle et au pilotage scientifique du réseau des instituts de recherche français à l'étranger. Au-delà de sa participation à leur conseil d'orientation stratégique, et de sa voix dans l'élection des directeurs, le CAP devrait pouvoir solliciter les IFRE et bénéficier davantage du réservoir des jeunes chercheurs qui s'y forment ;

- développer l'action en matière d'influence, en consolidant le Programme d'invitation des personnalités d'avenir (PIPA), mais aussi en assurant une participation française aux cercles de débats internationaux ou encore en rationalisant la gestion du dispositif de présence française (diplomates, militaires et universitaires) dans des instituts de recherche étrangers, que ce soit aux Etats-Unis, en Europe ou ailleurs ;

- étudier la mise en place d'un exercice régulier de prospective à long terme avec le cas échéant des réunions régionales et thématiques. Cette démarche pourrait s'appuyer sur l'association du CAP au Centre d'analyse stratégique ainsi qu'à la délégation aux Affaires stratégiques du ministère de la Défense.

Le CAP doit renforcer sa coordination avec les autres acteurs de la prospective au sein des pouvoirs publics, s'agissant des programmes de travail comme de l'appel à l'expertise externe. Il bénéficierait, enfin, du développement de la recherche en relations internationales en France et en langue française, domaine aujourd'hui fragilisé par l'éclatement disciplinaire, la faiblesse des structures qui y sont dédiées et l'insuffisance des échanges entre chercheurs et praticiens (que ce soit sur le terrain, par des échanges de personnel ou dans le cadre d'actions de formation).

Ces orientations, pour être crédibles et efficaces, supposent :

- d'augmenter les moyens du CAP (humains et budgétaires), sans toutefois changer d'échelle et alourdir son mode de fonctionnement souple et original ;

- de continuer à veiller à son implication systématique dans les cercles de décision autour du ministre.

11. Une gestion plus efficace

Créer un programme « Soutien et réseaux »

Si la LOLF a eu des effets budgétaires positifs indéniables, son application a introduit, dans les ambassades, un élément de cloisonnement des dépenses par programmes peu compatible avec la cohérence de l'action extérieure et qui a compliqué la gestion du réseau. S'ajoutent à ces difficultés l'hétérogénéité et les problèmes de gouvernance du programme 105 « action de la France en Europe et dans le monde », lequel, *de facto*, agrège deux programmes (action diplomatique et soutien) relevant de services différents en un. Enfin, la dépense publique à l'étranger, déjà nécessairement fractionnée par pays, continue à être gérée ministère par ministère et se trouve atomisée au niveau de nos postes à l'étranger.

Les crédits de rémunérations et de soutien du programme 105 pourraient être constitués en un programme « Soutien et réseaux » placé sous la responsabilité du directeur général de l'administration. Ce programme pourrait être étendu à l'ensemble des emplois et crédits de rémunération du ministère, ce qui faciliterait la gestion des ressources humaines. Mais cela supposerait toutefois que soit préalablement mené à son terme le mouvement déjà bien engagé d'externalisation à des opérateurs des principales activités « de production » du ministère (par opposition à ses activités de pilotage et de tutelle), et notamment l'externalisation à un opérateur LOLF de la coopération culturelle et des instituts et centres culturels, perspective qui reste en débat.

La qualité et la pertinence des prestations du programme « Soutien et réseaux » aux autres programmes seraient mesurées par des indicateurs de performance (par exemple, mise en place de bases de données des candidats potentiels aux postes à pourvoir, délais et qualité du recrutement, effort de formation…).

Le pilotage des moyens du réseau et notamment de ses moyens en personnel, leur répartition par pays et entre réseaux diplomatique, consulaire, culturel et de coopération, seraient concertés entre le directeur général de l'administration, les responsables des programmes « de politique » et les directeurs géographiques, sous l'autorité du secrétaire général dans le cadre d'une charte de gestion à mettre en place.

Mettre en place, dans chaque ambassade, un budget-pays

L'objectif est de doter l'ambassadeur – ainsi, au niveau central, que le CIMEE – d'un outil de pilotage global permettant de surmonter les cloisonnements entre programmes. Le budget-pays identifierait l'ensemble des crédits et dépenses (y compris de rémunération), tous ministères et programmes LOLF confondus, relatifs aux relations avec le pays concerné : qu'il s'agisse de dépenses locales sur crédits délégués ou de dépenses gérées en centrale.

Les opérateurs devraient se doter d'un dispositif équivalent permettant de ventiler dans les budgets-pays leurs subventions pour charges de service public et, plus globalement, de refléter l'ensemble des dépenses qu'ils engagent sur un pays donné.

Simplifier les règles de la dépense à l'étranger

Une modernisation ambitieuse et sans tabou des procédures de dépense à l'étranger doit prendre en compte le montant modeste et l'éparpillement de ces dépenses.

Or, même s'il a permis de progresser dans la voie de l'interministérialité, le dispositif des Services administratifs et financiers unifiés (SAFU) interministériels ne constitue pas à cet égard une panacée :

- il demeure tributaire de procédures administratives qui n'ont pas été conçues pour gérer une multitude de toutes petites opérations de dépenses par des équipes limitées et dispersées en dehors du territoire national ;

- il reste soumis à des gestions propres à chaque département ministériel. Celles-ci ont été juxtaposées, pas intégrées.

Dans ce contexte, il est nécessaire de procéder à une mise à plat des procédures de la dépense publique à l'étranger, dans l'objectif de les faire évoluer dans le sens de la modernisation, de la simplification et de l'efficacité. Ce chantier est interministériel par nature, et doit au minimum impliquer pleinement le ministère chargé du Budget, en particulier la direction générale de la Comptabilité publique.

Moderniser les systèmes d'information de communication

Les systèmes d'information et de communication constituent une fonction stratégique au MAEE, qui doit notamment assurer en permanence, entre l'administration centrale et plus de 300 implantations dans le monde, des liaisons fiables et sécurisées.

S'il s'est considérablement modernisé ces dernières années, le ministère des Affaires étrangères et européennes ne tire pas encore assez parti des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Un saut davantage qualitatif que quantitatif, c'est-à-dire passant par un changement de culture, doit être franchi. A cet égard, les axes suivants apparaissent prioritaires.

- *Améliorer le pilotage des opérateurs* : la direction des systèmes d'information présente la particularité d'avoir déjà largement externalisé ses activités. Ce processus mérite sans doute d'être poursuivi pour dégager des gains de productivité, mais il doit aller de pair avec le renforcement des capacités de pilotage, de contrôle et d'évaluation des opérateurs externes, pour garantir la parfaite adéquation des produits réalisés et des prestations assurées avec les besoins du Quai d'Orsay.

- *Développer les moyens de communication interactifs* : le Quai d'Orsay semble accuser un certain retard par rapport à ses partenaires étrangers en matière d'utilisation de visioconférences, de messagerie sécurisée ou d'outils collaboratifs de type *wiki*.

- *Mettre en place une véritable direction de l'organisation et des systèmes d'information* : en dépit d'efforts récents, la fonction informatique reste trop éloignée de ses utilisateurs, notamment au moment stratégique de la définition du cahier des charges des nouveaux outils informatique. La DSI se verrait ainsi reconnaître une responsabilité particulière en matière d'évolution des méthodes de travail et de conduite du changement, en liaison étroite avec les services utilisateurs.

- *Favoriser le rapprochement des systèmes d'information des différentes administrations présentes à l'étranger* : le renforcement du travail interministériel, à Paris comme dans les postes, ainsi que la réaffirmation du rôle de coordination de l'action extérieure de l'Etat par le MAEE passe par une ouverture renforcée de son système d'information et de communication aux autres administrations, dans un premier temps en déployant un plus grand nombre de stations « EOLE » dans les autres administrations et leurs services à l'étranger, et à moyen terme en travaillant à la mise en place de passerelles entre les différents systèmes existants.

12. Une action extérieure transparente, ouverte et contrôlée

Pour un rôle accru du Parlement dans notre action extérieure

L'implication accrue du Parlement répond d'abord à un impératif démocratique. Cette évolution est aussi la conséquence directe de la place croissante que prennent les enjeux européens et internationaux dans la vie quotidienne des Français. Enfin, elle participe de l'exigence d'expliquer à nos concitoyens, à travers leurs représentants, un monde complexe. Le Parlement doit être associé de manière plus étroite aux grandes décisions de politique étrangère ainsi qu'à leur mise en œuvre.

La politique étrangère

En matière d'intervention extérieure, le projet de révision constitutionnelle prévoit une procédure d'information et d'autorisation : information du Parlement dans les trois jours au plus tard suivant le déploiement des forces sur le théâtre des opérations (éventuellement débat, mais sans vote) ; autorisation pour toute prolongation au-delà d'un délai de 4 mois.

Plus largement, le débat de politique étrangère doit être animé par le gouvernement et le Parlement, au-delà des commissions où il se tient actuellement pour l'essentiel. Le gouvernement pourrait en particulier prendre l'initiative d'un débat sans vote à l'approche d'échéances importantes comme les grandes conférences internationales des Nations Unies.

L'information par le ministre des Affaires étrangères et européennes des commissions compétentes des deux assemblées sur les orientations retenues par le Conseil de l'action extérieure de l'Etat devrait devenir la règle.

La diplomatie parlementaire – y compris à travers la riche contribution que constituent les nombreux rapports parlementaires relatifs à notre action extérieure – doit être reconnue comme un élément intégrant de la politique extérieure de la France au sens large, et ses initiatives mieux prises en compte – et, le cas échéant, mieux utilisées par l'exécutif.

Le rôle du Parlement dans la politique européenne

L'élargissement. Le projet de révision constitutionnelle en discussion prévoit de modifier la procédure de ratification des projets de loi relatifs à l'adhésion d'un Etat à l'Union de l'article 88-5 de la Constitution. Il laisserait ainsi la possibilité au président de la République, par parallélisme avec la procédure de l'article 89, de faire autoriser la ratification soit par referendum soit par la voie du Congrès, c'est-à-dire par un vote nécessitant la majorité des 3/5e.

L'adoption des normes européennes. Le Parlement doit participer pleinement à leur mise au point. Dans l'hypothèse de leur entrée de vigueur, les dispositions du traité de Lisbonne permettraient d'aller dans le bon sens. Elles prévoient en effet de renforcer le pouvoir des parlements nationaux et de leur conférer pour la première fois la possibilité d'intervenir dans le processus de décision européen. Une meilleure association des parlements nationaux au contrôle du principe de subsidiarité est prévue par un protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne, qui conforterait leur information par la transmission directe de l'ensemble des documents des institutions européennes et fixerait le délai d'examen des textes par les parlements nationaux à huit semaines ; il est complété par un protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui comporte un « mécanisme d'alerte précoce ».

Le débat sur la construction européenne

L'exécutif doit entretenir un dialogue étroit et régulier avec le Parlement : les débats précédant désormais chaque Conseil européen pourraient utilement être complétés par des rendez-vous systématiques avant chaque Conseil Affaires générales (en commission). Dans le même esprit, des comptes rendus pourraient avoir lieu après les Conseils des ministres spécialisés. Des modalités particulières pourraient être mises au point afin de permettre au Parlement de faire entendre son avis avant la fin de la négociation à Bruxelles, en contrepartie de modalités accélérées de transposition des directives communautaires qui relèvent du domaine de la loi et des autres actes prévus par nos procédures.

La place du Parlement européen

Le Parlement européen est incontournable dans le processus de décision européen. Il est une institution essentielle du système démocratique européen, d'autant plus importante dans une Union élargie en mal de repères politiques. Après l'extension du champ de la codécision résultant du traité de Nice, la généralisation de cette procédure est prévue dans le traité de Lisbonne. Le Parlement européen doit donc faire l'objet d'une attention accrue de notre part. Des efforts significatifs ont déjà été accomplis. Ils doivent être consolidés et développés dès l'amont du processus législatif. Au-delà du dialogue étroit qui existe déjà avec les parlementaires, notamment français, la mise en place d'un dialogue structuré, attentif et constant avec ceux-ci est très utile. Il peut être complété par des relations plus étroites avec les principales organisations représentatives de la société civile, par ailleurs bien représentées à Strasbourg (ainsi qu'à Bruxelles).

Mieux communiquer

Avec le même objectif d'une action extérieure plus ouverte, il est essentiel de contribuer davantage au débat sur la politique étrangère, de le porter chez nos partenaires et d'y placer notre problématique et nos arguments. Le cercle des décideurs à influencer s'est élargi. Le poids des opinions, chez nous comme chez nos partenaires, a crû. Nos principaux partenaires attachent beaucoup d'importance à cette dimension de leur action extérieure. Elle est devenue non seulement partie intégrante de la diplomatie, mais elle acquiert désormais une dimension globale : la communication porte sur tous les aspects de notre action extérieure, et doit être conçue à l'échelle mondiale.

Cette fonction essentielle doit faire l'objet d'une véritable stratégie. A ce titre, au-delà de la fonction de porte-parole au quotidien, qu'il convient de renforcer, la direction de la Communication et de l'Information doit être davantage utilisée comme un outil d'analyse et d'influence. Elle doit en particulier mieux exploiter les études disponibles sur l'image de la France et l'état de l'opinion publique internationale, avoir les moyens d'en commander si nécessaire, et répondre aux besoins plus larges de communication du ministère sur l'action extérieure, les orientations et les actions menées sur les grands sujets internationaux. La communication sur notre politique étrangère et européenne doit enfin mettre davantage en valeur l'action à l'étranger des entreprises, des ONG, des associations, des collectivités territoriales.

Au sein de notre outil diplomatique, chacun doit intégrer dans son action la dimension de communication, aussi bien l'ambassadeur que le directeur géographique ou sectoriel du ministère. Une plus grande latitude d'expression doit être laissée aux ambassadeurs dans leur pays de résidence. Plus généralement, la communication du MAEE doit s'adapter à l'évolution ou la révolution des technologies et des modes de communication, avec le passage d'une communication traditionnelle centralisée à des modes de communication largement décentralisés en réseaux horizontaux, dans lesquels il faut s'insérer. Enfin, les besoins de communication doivent être davantage pris en compte dans la gestion des ressources humaines (recrutements de spécialistes, effort de formation des agents dès le début de carrière).

Enfin, cette politique de communication doit être davantage tournée vers nos compatriotes sur le territoire national. Les ambassadeurs et les cadres supérieurs du ministère en administration centrale devraient systématiquement accomplir des missions en région pour présenter leur activité et expliquer les enjeux internationaux.

Mieux tenir compte des acteurs non-étatiques

Si l'Etat reste l'acteur prééminent du système international, il ne peut ignorer l'action des organisations non-étatiques, qu'il s'agisse des collectivités locales, des ONG, des fondations philanthropiques, des syndicats, des églises, des entreprises, des universités, des centres de recherche, des médias.

Ces acteurs jouent un rôle de plus en plus important, en termes opérationnels, mais aussi de formation de l'opinion ou même d'élaboration des normes internationales. Et ils assument ces responsabilités dans des domaines qui s'étendent désormais au-delà des sphères traditionnelles de l'action humanitaire : droits de l'homme, questions de sécurité, action culturelle extérieure, environnement, coopération scientifique, régulation des échanges économiques et des activités transnationales comme l'Internet, *etc*.

Les Etats doivent apprendre à mieux tenir compte de ce phénomène. Face à cette quasi-diplomatie non-gouvernementale, notre outil diplomatique doit faire évoluer ses méthodes de travail. Il ne s'agit pas d'entretenir la confusion entre les différents acteurs, ni de chercher à brider l'autonomie et le droit d'initiative des acteurs non-étatiques. Il s'agit au contraire de clarifier les relations, et de mettre ces acteurs en mesure de jouer pleinement leur rôle dans un registre complémentaire de celui de l'action des Etats. Il s'agit aussi de tirer les conséquences de ce que, même autonomes, ces acteurs sont de formidables vecteurs d'influence au sein du système international. Or, malgré sa réputation, la France ne se donne pas toujours les moyens de tirer effectivement tout le parti possible de cette véritable « diplomatie non-gouvernementale ».

Notre outil diplomatique peut, de ce point de vue, faire des progrès dans trois directions, notamment – mais pas uniquement – vis-à-vis des acteurs français.

Les financements publics. De ce point de vue, la France se caractérise par rapport à ses grands partenaires à la fois par la faible part de son aide qui bénéficie aux acteurs non-gouvernementaux et par le manque de prévisibilité (même dans le cadre d'un exercice budgétaire annuel) qui s'attache à ces moyens.

L'interface. Les relations entre notre outil diplomatique et les acteurs non-étatiques seront d'autant plus harmonieuses et complémentaires qu'elles pourront s'appuyer sur des échanges conduits dans la durée. La disparition du Haut Conseil à la coopération internationale, pour justifiée qu'elle puisse être, est perçue par les acteurs non-étatiques comme un recul de ce point de vue, puisqu'elle n'a pas été compensée par une réorganisation d'ensemble. Au niveau de son administration centrale, le MAEE dispose de structures *ad hoc*, dont l'organisation n'est pas toujours claire vu de l'extérieur, et qui privilégient parfois une approche par types d'acteurs plutôt que par domaines d'action. Sur place, nos postes doivent accorder une attention plus systématique aux acteurs non-étatiques, français, locaux ou issus de pays tiers, et nouer des relations de travail durables avec eux. Enfin, en temps de crise, des dispositifs de diffusion et d'échanges d'information, bien que légers, peuvent jouer un rôle-clé, par exemple vis-à-vis des entreprises françaises soucieuses de jouer un rôle dans les situations de sortie de crise et de reconstruction.

L'appui et la facilitation. Les acteurs non-étatiques ont aussi besoin d'autres formes de soutien que budgétaires, *a fortiori* lorsqu'ils disposent eux-mêmes de moyens importants comme les fondations philanthropiques. Il va de soi que notre outil diplomatique doit apporter, le cas échéant, à ces acteurs ce soutien dont ils ont besoin, soit en termes opérationnel, soit dans leurs relations avec les acteurs locaux, par exemple les autorités nationales dans le cas des défenseurs des droits de l'homme. Mais l'appui et la facilitation vont au-delà de ce rôle quotidien. Ainsi les opérations post-tsunami en 2004-2005 ont-elles été l'occasion de constater que le cadre juridique d'intervention des collectivités locales en matière de coopération d'urgence et d'aide à la reconstruction devait être consolidé, ce qui a eu lieu depuis. Dans cet ordre d'idées, le projet d'une structuration du paysage européen des fondations, avec la mise en place de réseaux légers et l'adoption d'un statut européen commun, pourrait permettre à l'Europe, et tout particulièrement à la France, de renforcer sa présence et son efficacité dans les rangs de ces acteurs philanthropiques qui tiennent une place de plus en plus importante.

CONCLUSION : LES CONDITIONS DE LA REFORME

La réforme n'est jamais une série de décisions instantanées ; elle est un processus à mettre en œuvre dans la durée. Son succès ne dépend pas seulement de la pertinence des mesures décidées mais aussi – et souvent principalement – de la qualité de ce processus.

Celle-ci suppose de réunir les six conditions suivantes.

- *Piloter* : une impulsion politique forte et une attention maintenue du ministre sont indispensables; son implication, soutenue par les plus hautes autorités de l'Etat, est la condition première de réussite. Elle est nécessaire au succès de la réforme. L'échelon politique doit s'appuyer sur une équipe administrative dédiée bien intégrée dans la structure du MAEE, et placée auprès du secrétaire général du ministère.

- *Suivre* : la réforme sera déclinée en une série de décisions précises (voir annexe) assortie d'échéanciers de mise en œuvre et d'indicateurs pour celles dont la mise en œuvre s'étalera dans le temps ; le suivi de leur application sera régulier – le trimestre est l'échéance recommandée –, associera les personnels et fera l'objet d'un document de synthèse diffusé au sein du ministère à chaque échéance ; le Parlement devrait lui aussi être associé à ce suivi, selon des modalités à déterminer : la possibilité d'une implication des commissions compétentes des deux assemblées a été évoquée au cours des travaux de la Commission.

- *Rassembler* : il n'y a pas de réforme réussie sans l'adhésion des agents, et l'appropriation de la démarche de réforme par leur participation à sa définition et sa mise en œuvre; cette démarche suppose non seulement un effort soutenu de dialogue et de communication, mais une large délégation: les objectifs appartiennent au sommet, la définition des modalités de mise en œuvre des objectifs retenus doit faire l'objet d'une décentralisation systématique et faire place à l'expérimentation et à l'initiative la plus large possible ; dans ce contexte les procédures d'appel à idées et de diffusion des meilleures pratiques doivent être la règle.

- *Responsabiliser* : il faut que le MAEE prenne les fonctions de gestion au sérieux et fasse de la mise en œuvre de la réforme un critère du succès aux échelons de responsabilité les plus élevés du ministère.

- *Motiver* : associer aux réformes des perspectives améliorées de carrière et de rémunération.

- *Accepter de payer le prix* de la réforme : il faudra donner au MAEE les moyens budgétaires de l'accomplir ; à cet égard, le budget triennal 2009/2011 sera le premier vecteur permettant de crédibiliser la volonté du gouvernement de mettre en œuvre les préconisations du Livre blanc et d'engager résolument le MAEE dans la voie de la réforme.

OPINIONS INDIVIDUELLES

Mme Pervenche BERES, députée européenne, présidente de la commission des Affaires économiques et monétaires ; M. François LONCLE, député de l'Eure, ancien ministre ; et Mme Catherine TASCA, sénatrice des Yvelines, ancienne ministre

Nous partageons le niveau d'ambition défini par le Livre blanc. Sur l'analyse des défis de l'action extérieure, nous partageons largement le diagnostic réalisé, même si à l'horizon 2020, il nous paraît raisonnable de parler d'un changement de modèle tant du point de vue des acteurs et de leur poids relatif que de celui des facteurs de production et en particulier de la place du pétrole.

Sur l'ensemble du rapport, nous attachons une importance toute particulière à la contribution de la France à la réforme des instances dans lesquelles se définit le multilatéralisme. Nous estimons essentiel que la France soit à la pointe de l'initiative pour réformer les organisations multilatérales nées au lendemain de la seconde guerre mondiale afin que l'ensemble des acteurs s'y reconnaissent et en acceptent le rôle. Nous mettons en garde contre le développement de forums restreints dont le seul objet serait de rester entre soi, mais qui n'auraient aucune capacité de persuasion à l'égard des autres acteurs du jeu global et dont les outils de mise en œuvre seraient faibles ou ne pourraient pas imposer d'obligations de suivi aux Etats. Pour nous, à l'horizon 2020, l'intérêt de la France et de l'Europe, même si cette dernière ne joue pas encore le rôle de leader qu'elle devrait jouer, passe par une réforme en profondeur du cadre multilatéral pour le faire vivre en tenant compte de la donne nouvelle. De plus, l'Union européenne doit être pensée comme un acteur pertinent de l'intervention publique à côté de celle des Etats.

Sur la place de la France dans l'OTAN, nous estimons essentielle la conditionnalité très forte de toute évolution et la nécessité de penser comme une priorité le renforcement des capacités militaires des Européens. Il n'y a pas de raison de faire bouger aujourd'hui une relation qui a fait ses preuves et dont toute évolution susciterait beaucoup d'interrogations chez nombre de nos interlocuteurs, notamment parmi les pays émergents. Nous insistons, en dépit du non irlandais au traité de Lisbonne, pour que la France se prépare activement à prendre toute sa place dans le futur service d'action extérieure, dans l'esprit d'une saine émulation entre Etats membres.

D'une manière globale, nous estimons que le rapport passe trop sous silence certains aspects économiques et surtout financiers et de la stabilité des marchés. Ce que devrait être la contribution de la France à une réponse européenne au problème que pose l'analyse des suites de la crise des subprimes et à la nécessité de définir un cadre pertinent de supervision des marchés est sous-estimé. De même, dans ce domaine, le rapport aurait dû insister plus non seulement sur la nécessité de renforcer la régulation au plan national, mais aussi de la penser au niveau européen pour être efficace et pour organiser le socle commun des Européens avant l'ouverture de négociations internationales sur ces questions. A propos des fonds souverains, nous jugeons utile de définir au niveau européen une approche commune pour éviter les distorsions de concurrence en interne, pour développer des outils en faveur des stratégies industrielles (conditions d'exercice des droits de vote) et pour disposer d'une base commune de négociations avec nos principaux partenaires.

Sur l'engagement européen, nous soutenons une approche volontariste, mais mettons en garde sur la nécessité pour la France de dépasser dans ce domaine un certain nombre de contradictions, en particulier dans le domaine de l'Union économique et monétaire où la situation des finances publiques du pays nous prive de beaucoup de nos capacités d'initiative dans ce domaine. Le rapport aurait dû davantage insister sur le prolongement naturel que constitue l'échelon européen pour un certain nombre de politiques nouvelles, notamment dans le domaine de l'énergie et du climat. C'est aussi une manière de penser l'Europe comme une dynamique de projet qui correspond davantage au stade actuel de la construction européenne et sans doute aux attentes des Français. Dans cet esprit, nous regrettons que le rapport n'aborde pas les grandes orientations de ce que devrait être la position de la France dans la négociation à mi-parcours des perspectives financières de l'Union européenne. Enfin, l'enjeu que constitue la coopération renforcée de fait dans l'espace constitué par la zone euro doit être davantage pris en compte dans notre stratégie pour l'avenir.

Sur l'immigration, le rapport est relativement optimiste. Les phénomènes de tension qui peuvent être engendrés ne touchent pas seulement les Etats dit fragiles. Nous soutenons l'option prise par le rapport d'un

nouveau regard sur l'Afrique et d'une redéfinition de notre politique africaine. Mais, force est de constater que la politique actuelle d'immigration, en particulier en matière de reconduite à la frontière, handicape fortement l'élaboration d'une politique effectivement « partenariale » d'aide au développement.

Sur la question de nos valeurs et des droits de la personne, nous pensons que la France aurait tout intérêt à promouvoir la laïcité, y compris dans sa politique étrangère, et qu'à l'échelle européenne, elle devrait insister pour que la Charte de droits fondamentaux de l'Union serve de référent.

A l'OMC, nous estimons indispensable que la France promeuve la prise en compte des critères sociaux et environnementaux.

Sur la formation des personnels et les détachements croisés, nous souhaitons insister sur la nécessité de mobilité pour la majorité des agents à la représentation permanente à Bruxelles ou au SGAE, en particulier pour les diplomates ayant vocation à occuper des postes dans des ambassades bilatérales en Europe.

En ce qui concerne l'action culturelle extérieure, atout majeur de notre diplomatie, une structure efficace de pilotage au sein du ministère reste à définir. Une nouvelle volonté politique doit conduire les pouvoirs publics français à conforter la francophonie menacée aujourd'hui d'affadissement et de recul dans le monde.

Sur la création d'une nouvelle direction des Affaires économiques et globales, nous pensons indispensable de compléter le dispositif tel qu'envisagé par une forte articulation avec les services responsables des questions européennes puisque, sur beaucoup des questions qui seront ainsi traitées, il est utile et souvent plus efficace de définir et de défendre des positons européennes. Plus globalement, les propositions de réforme s'appliquant au MAEE peuvent contribuer à renforcer la capacité de la France à avoir une politique étrangère propre tout en étant un acteur engagé de l'Union européenne et adaptée au monde global. La question qui se posera est celle des moyens de leurs mises en œuvre alors que le ministre vient d'annoncer la suppression de 700 emplois en trois ans. Le travail de la RGPP, intervenu avant même la conclusion des travaux de la Commission du Livre blanc, et imposant des réductions drastiques des moyens du MAEE, handicape gravement les suites de cette réflexion et fait peser un doute sérieux sur la volonté du gouvernement de mettre en œuvre la réforme.

M. Jean-Louis BOURLANGES, député européen (jusqu'en décembre 2007), conseiller-maître à la Cour des comptes

M. Jean-Louis BOURLANGES, que des circonstances familiales ont tenu éloigné de Paris, a fait part au secrétariat général de la Commission de son souhait de faire une contribution individuelle.

Celle-ci sera insérée dans la version destinée à la publication du Livre blanc.

Mme Thérèse DELPECH, directeur chargé de la Prospective au Commissariat à l'énergie atomique

Réserve concernant le maintien de l'universalité du réseau diplomatique.

La densité de notre réseau diplomatique est une de nos fiertés nationales. Dans la nouvelle dénomination, les ambassades dites « à mission restreinte » n'ont d'intérêt diplomatique que si elles sont destinées à de jeunes ambassadeurs en début de carrière, capables de remplir leurs fonctions avec un personnel très réduit.

Je suis opposée au maintien de la couverture actuelle pour les raisons suivantes :

- le ministère des Affaires étrangères et européennes est plus connu pour sa gestion des fins que des débuts de carrière. Ces postes seront en fait majoritairement destinés à régler des problèmes de pyramide d'âge et à ne pas décourager des conseillers des Affaires étrangères en fin de carrière ou des ministres plénipotentiaires en bas de tableau ;

- on peut s'interroger sur la capacité du système à maintenir des formats réduits. Actuellement, Sainte-Lucie compte une trentaine d'agents du MAEE et son budget était en 2006 de 2 millions d'euros. La Guinée-Bissao, la Zambie, les Seychelles, le Honduras, le Nicaragua, Trinité et Tobago, pour ne donner que quelques exemples frappants, sont dans le même ordre de grandeur ;

- à un moment où l'on demande un effort si considérable aux armées, je trouve peu convenable de ne proposer aucun resserrement du réseau diplomatique français. Les économies en personnel et en frais de fonctionnement que représenterait une suppression pure et simple pourraient en outre être utilement réinvesties dans les missions prioritaires du ministère des Affaires étrangères et européennes, qui ne peut se permettre aucun luxe.

M. Alain PELLET, professeur à l'Université Paris Ouest, Nanterre-La Défense ; membre et ancien président de la commission du droit international des Nations Unies

J'ai participé avec intérêt, mais pas autant que je l'aurais voulu du fait de mes très nombreux et longs séjours à l'étranger, à l'élaboration du Livre blanc. Bien que je pense que l'exercice n'a pas été inutile, je regrette qu'il ait abouti à des positions qui, dans l'ensemble, sont équilibrées, mais qui, d'une manière générale, manquent de « mordant » et reflètent un consensus mou plus qu'elles sont innovantes et imaginatives. Même si je ne mésestime pas l'intérêt de certaines prises de position (notamment en matière de droits de l'homme), je doute que les trop sages propositions auxquelles nous avons abouti – et dont, à quelques exceptions près, je ne me dissocie pas – constituent l'aiguillon qui permettrait de mettre en place le « ministère de la mondialisation », au service d'une politique étrangère dépoussiérée que la lettre de mission du président de la Réparation envisageait.

Au bénéfice de cette remarque générale, je souhaite formuler trois observations ou série d'observations plus spécifiques.

1 – L'action de la France pour le développement et plus particulièrement en Afrique

Je trouve les propositions du Livre blanc sur ce point particulièrement décevantes, pour ne pas dire indigentes. Dire qu'« en Afrique, nos accords de défense ainsi que le positionnement et la mission de nos forces, aujourd'hui largement dépassés, doivent être redéfinis en profondeur, dans le cadre de relations modernisées avec nos partenaires » revient à peu près à ne rien dire. Le silence gardé sur l'absolue nécessité d'en finir avec la « FrançAfrique » constitue à mes yeux une reculade que seul le souci de ne pas déplaire aux Princes qui nous gouvernent peut expliquer. Là est cependant la clé qui conditionne l'indispensable remise à plat de la politique africaine de la France.

La même frilosité me semble marquer les recommandations de la commission en ce qui concerne la politique d'aide au développement. Au lieu de dire crûment que notre effort n'a cessé de se dégrader au cours des quinze dernières années, le Livre blanc semble s'accommoder des trompe-l'œil habituels (et va jusqu'à parler d'une « hausse sensible » en 2006). Au lieu de rappeler que l'objectif de 0,7% du P.N.B. est un engagement de la France, qu'elle s'honorerait de respecter enfin, la Commission semble absoudre par avance son abandon.

2 – La défense (encore) mal comprise de la francophonie

A mon avis, le Livre blanc aurait pu (et dû) être l'occasion de prôner une rupture avec la politique obsessionnelle de défense mal comprise de la francophonie. Sans doute la Commission met-elle, timidement, en garde contre « l'intégrisme » de certains de ses défenseurs et s'érige-t-elle en défenseur du « plurilinguisme ». Mais son souci de balancements trop circonspects l'empêche de tirer les conséquences du constat – qu'elle fait pourtant – du « rôle de langue véhiculaire globale de l'anglais ». Celui-ci aurait cependant dû la pousser à prôner une politique vigoureuse incluant :

- la traduction, *en anglais* de façon privilégiée, des ouvrages et travaux écrits en français, de façon à rendre la *pensée* française (et francophone) accessible au plus grand nombre ;

- la diffusion, *en anglais* de façon privilégiée, de programmes de télévision et la création de sites Internet anglophones mais conçus « à la française » ; ou

- la généralisation, dans les universités et grandes écoles françaises de *cursus* anglophones.

J'ajoute que si l'apprentissage d'autres langues que l'anglais me paraît, comme à la majorité de la Commission, devoir être encouragé, je trouve un peu dérisoire de justifier un tel souci par le seul argument selon lequel « promouvoir [ces langues – latines en l'occurrence], c'est promouvoir le français » ! C'est surtout promouvoir une ouverture à d'autres cultures, qui ne peut être que mutuellement bénéfique.

3 – Les organisations internationales et le droit international

Les passages du Livre blanc consacrés à la réforme des institutions internationales d'une part, au droit international d'autre part, me paraissent assez convenus et relever de la pensée unique plus que de la volonté d'explorer des voies nouvelles. Pour n'en donner que trois exemples (et en laissant à part mes vifs regrets de la position poliment hostile à l'entrée de la Turquie dans l'UE) :

- était-il inévitable d'admettre, sans discussion, la nécessité d'un élargissement du Conseil de sécurité ? Ne pouvait-on pas aussi (ou plutôt) explorer la possibilité (à plus ou moins long terme) d'un siège permanent européen ?

- pourquoi avoir posé en principe (sans s'y appesantir d'ailleurs) la supériorité du règlement *juridictionnel* des différends alors que d'autres modes de règlement pacifique existent au plan international et sont sans doute au moins aussi efficaces dans certaines circonstances ? Et, si l'on manifeste une préférence pour le règlement juridictionnel, pourquoi ne pas s'interroger sur l'acceptation de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice ? (à l'égard de laquelle je nourris personnellement des réserves) ;

- et je regrette enfin qu'après avoir payé un tribut attendu au rôle accru que devrait jouer la direction des Affaires juridiques au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes, aucune mesure concrète ne soit suggérée en ce sens ; je relève d'ailleurs, pour le regretter, qu'aucune des 37 mesures particulières recommandées par la Commission ne porte ni sur le rôle du droit international, ni sur celui de la direction – géographiquement exilée boulevard des Invalides malgré sa fonction « transversale » et le rôle renforcé qu'elle est théoriquement appelée à jouer.

M. Axel PONIATOWSKI, président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale

La réalisation d'un Livre blanc sur notre politique étrangère et européenne qui vient compléter celui sur la défense et la sécurité nationale était un exercice utile et nécessaire.

De façon générale, je partage les analyses décrivant les principales évolutions des équilibres mondiaux qu'il nous faut désormais prendre en compte pour déterminer les priorités de notre politique extérieure. Je souscris également aux cinq missions prioritaires identifiées par la commission. Si la France est un des piliers de l'Union européenne, sa position singulière sur la scène internationale lui commande d'agir dans le monde pour défendre les valeurs de la démocratie, de la paix et des libertés individuelles. J'estime notamment que notre présence et notre influence doivent passer par une meilleure valorisation de notre réseau culturel et scientifique et la défense de la francophonie.

S'agissant des douze propositions de la réforme du ministère des Affaires étrangères et européennes, je formulerai les observations suivantes.

1 – Composition du Conseil de l'action extérieure de l'Etat

Il est prévu de créer un Conseil de l'action extérieure de l'Etat (CAEE) présidé par le président de la République et auquel participeront le premier ministre et les ministres compétents.

Je considère qu'il est indispensable de prévoir une représentation parlementaire au sein de ce comité.

Le CAEE n'est pas une structure opérationnelle, il s'agit d'une instance de réflexion, de préparation et de définition de nos priorités en matière de politique extérieure considérée dans tous ses prolongements économiques, commerciaux, politiques ou environnementaux.

Je considère qu'à ce stade il est indispensable d'y associer la représentation nationale concernée par tous ces sujets.

L'élaboration des deux Livres blancs sur la défense et sur la politique étrangère a associé étroitement les parlementaires et la réforme des institutions opère un rééquilibrage en faveur du Parlement désormais associé à l'élaboration des grandes orientations de politique étrangère et de défense. La présence de parlementaires au CAEE traduirait cette évolution. Elle permettrait de surcroît au pouvoir exécutif de disposer d'une « force de frappe » parlementaire pour relayer et diffuser les positions et les messages de la diplomatie française.

Je regrette qu'à l'instar de ce qui se pratique chez nos voisins européens ou aux Etats-Unis, **la diplomatie parlementaire ne fasse pas partie des outils et des vecteurs de la politique étrangère de la France et de sa politique d'influence dans le monde.**

2 – Protection de nos concitoyens à l'étranger

La commission d'enquête parlementaire sur les conditions de libération des infirmières bulgares détenues pendant huit ans en Libye a mis en évidence le rôle très important joué par les institutions européennes. La solidarité européenne a constitué un élément déterminant dans la conduite de cette affaire.

Je rappelle que la commission d'enquête, dont j'ai eu l'honneur d'être rapporteur, a préconisé la création **au niveau européen d'un mécanisme d'alerte et d'assistance qui serait mis en œuvre chaque fois qu'un ressortissant de l'Union serait pris en otage par les autorités d'un pays tiers.**

Je souhaite que le Livre blanc fasse état de cette proposition et je propose que la France prenne l'initiative de la création de ce mécanisme d'alerte et de solidarité destiné à mieux protéger et défendre nos compatriotes et nos concitoyens européens.

3 – Promotion des idées et de la culture françaises

Notre réseau d'enseignement français à l'étranger fait partie intégrante de notre diplomatie dont il constitue un vecteur d'influence.

Dans un contexte budgétaire soumis à de fortes contraintes, il nous faut mieux valoriser **notre savoir faire éducatif sans équivalent dans le monde. Nous devons rechercher les financements privés prêts à s'investir pour bénéficier en contrepartie de notre expérience en la matière**. Un opérateur pourrait, pour le compte de l'Etat, identifier dans les pays désireux d'investir dans les domaines de la culture et de l'éducation – je pense notamment aux pays du Golfe – les capitaux susceptibles d'être mobilisés.

4 – L'adaptation de nos réseaux à l'étranger

Je considère que le caractère universel de notre réseau diplomatique est un atout dont nous devons mieux tirer parti. La préservation de cet universalisme ne doit pas conduire à un affaiblissement mais doit nous inciter à recherche des solutions plus rationnelles. A cet effet, la conclusion d'un accord-cadre conclu en 2006 entre la France et l'Allemagne vise à faciliter la création d'implantations communes de missions diplomatiques ou de postes consulaires.

La commission des affaires étrangères a reconnu que certaines implantations communes de consulats permettraient de réaliser des économies indéniables de fonctionnement. Elle s'est, en revanche, vigoureusement opposée à la création de telles copropriétés lorsqu'il s'agit d'ambassades ou de missions économiques présentes dans des pays ayant notamment un caractère stratégique pour nos intérêts économiques et commerciaux.

LISTE DES ANNEXES

1. Lettre de mission de MM. Nicolas SARKOZY, président de la République, et François FILLON, premier ministre, adressée à M. Bernard KOUCHNER, ministre des Affaires étrangères et européennes

2. Lettre de mission de M. Bernard KOUCHNER, ministre des Affaires étrangères et européennes, à M. Alain JUPPE, ancien premier ministre, maire de Bordeaux, président de la Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France

3. Les 12 recommandations du Livre blanc (relevé de conclusions)

4. Composition de la Commission

5. Bureau de la Commission

6. Organisation des travaux

7. Auditions et consultations

8. Liste des sigles

9. Budget du MAEE (2000-2008)

10. Comparaisons internationales

11. Bibliographie indicative

Annexe n°1

LETTRE DE MISSION DE MM. NICOLAS SARKOZY, PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE, ET FRANCOIS FILLON, PREMIER MINISTRE, ADRESSÉE À M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES

(Paris, 27 août 2007)

Monsieur le Ministre,

Les résultats de l'élection présidentielle et des élections législatives ont montré l'ampleur de l'attente de changement manifestée par les Français. En élisant au Parlement une large majorité présidentielle, ils ont voulu donner au gouvernement, sans aucune ambiguïté possible, tous les outils nécessaires à la réussite de sa mission. Ce gouvernement, auquel vous appartenez, n'a qu'un seul devoir : celui de mettre en œuvre le programme présidentiel et, au-delà, de réconcilier nos compatriotes avec l'action politique en lui prouvant qu'elle peut encore changer les choses et rendre à notre pays la maîtrise de son destin.

Tout au long de la campagne présidentielle, des engagements ont été pris dans le champ de vos compétences ministérielles. Il va de soi que nous attendons de vous que vous les teniez. L'objet de cette lettre de mission est de vous préciser les points qui, parmi ces engagements, nous paraissent prioritaires et sur lesquels nous vous demandons d'obtenir rapidement des résultats.

Le discours devant les ambassadeurs a tracé les principales orientations de notre politique étrangère et européenne. Nous comptons sur votre énergie et votre détermination pour donner corps à ces orientations et pour porter au plus haut nos ambitions quant à la place qui doit être celle de notre pays en Europe et dans le monde.

La mise en œuvre de cette politique étrangère et européenne implique que notre dispositif d'action extérieure soit doté de l'organisation et des moyens qui permettront de concrétiser les ambitions qui nous animent, et de redonner à notre pays sa pleine place dans le monde et en Europe. C'est en définitive vers un « ministère de la mondialisation » que nous vous demandons de faire évoluer notre outil diplomatique.

Aussi apparaît-il urgent, dans le respect des principes et des critères préalablement définis, de lancer une réflexion sur nos priorités de politique étrangère et sur l'adéquation de nos moyens à celles-ci. Vous nous soumettrez donc un « livre blanc » sur la politique étrangère et européenne de la France. Ce document devra identifier de manière opérationnelle :

- les missions prioritaires assignées à notre appareil diplomatique dans le contexte d'un monde en pleine évolution ;

- les aménagements à apporter à l'organisation et aux structures du ministère des Affaires étrangères et européennes, pour qu'il se concentre sur ces missions ;

- les conséquences à en tirer sur les métiers spécifiques de ce ministère, tant au niveau du recrutement, de la formation professionnelle, du déroulement des carrières, que de l'ouverture vers l'extérieur.

Vous nous présenterez ce livre blanc, qui devra faire l'objet d'une large concertation, avant la fin du mois de juin 2008, accompagné des projets de dispositions législatives et réglementaires qui vous paraîtront nécessaires pour adapter l'organisation administrative et les statuts des agents du ministère des Affaires étrangères et européennes aux nouvelles exigences de ses missions.

Un contrat quinquennal de modernisation, que vous préparerez avec le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, donnera pour sa part à notre action extérieure la double garantie d'une prévisibilité de ses moyens et du retour des gains de productivité que les réorganisations que nous vous demandons de mettre en œuvre auront rendues possibles.

S'agissant de la Défense et de la sécurité nationale, nous avons demandé la préparation d'un Livre Blanc qui définira nos priorités et nos objectifs et comportera une forte dimension internationale. Le ministère des Affaires étrangères aura naturellement à en tirer, pour ce qui le concerne, les conséquences nécessaires.

Une réponse efficace aux crises de toute nature suppose aussi que le ministère des Affaires étrangères et européennes se dote d'une capacité de gestion des crises lui permettant de remplir pleinement son rôle de coordination de l'action extérieure. Vous nous proposerez un dispositif conciliant les exigences d'une veille permanente et les nécessités d'une réaction immédiate en cas de crise.

Nous souhaitons que vous nous fassiez des propositions sur les mesures à prendre pour améliorer le pilotage de l'action extérieure de l'Etat, ce qui implique de réfléchir à la fois à la nature et à l'ampleur de nos implantations à l'étranger, et à la cohérence des réseaux internationaux des différents ministères, dans un contexte d'intégration européenne de plus en plus forte et de volonté de création d'un réseau consulaire européen unique.

Cette démarche volontariste et interministérielle de mise en cohérence des moyens de l'Etat à l'étranger s'appuiera sur une logique de qualité et de performance de la prestation rendue par les services de l'Etat.

Vous veillerez, en particulier, à moderniser les services rendus aux Français de l'étranger qui jouent un rôle de plus en plus important dans la collectivité nationale.

Vous veillerez, plus généralement, à ouvrir notre action internationale et celle de votre département aux acteurs de l'économie et de la société civile française et vous nous ferez, à cet égard, les propositions que vous jugerez utiles.

Vos propositions, élaborées notamment en liaison avec la ministre de l'Economie, des finances et de l'emploi, devront viser également à renforcer les contributions que doit apporter notre réseau diplomatique dans les domaines de l'analyse des risques, de la lutte contre la contrefaçon et la corruption, de l'intelligence économique, du soutien au développement international de nos entreprises.

Il est fondamental de donner une nouvelle impulsion à notre politique d'aide au développement. Celle-ci doit être plus efficace, plus lisible, plus stratégique. Elle doit rechercher et atteindre des résultats concrets et visibles.

A cette fin, vous nous proposerez une nouvelle politique de coopération et d'aide au développement fondée sur les principes essentiels suivants :

- éviter la dispersion de nos moyens et, au contraire, concentrer ceux-ci sur des priorités géographiques et sectorielles. Parmi celles-ci devront figurer naturellement l'Afrique, et, sur le plan sectoriel, la santé, l'éducation et la formation, le développement durable ;

- définir l'aide au développement en tenant compte du respect de la démocratie et de la règle de droit ainsi que de la lutte contre la corruption dans les pays partenaires, privilégier l'aide aux projets concrets, visibles sur le terrain, et directement utiles aux hommes et aux femmes qui habitent dans les territoires que nous aidons ;

- doter notre diplomatie des outils et des moyens qui lui font aujourd'hui défaut pour contribuer efficacement au traitement bilatéral ou multilatéral des sorties de crise ;

- contrôler l'utilisation des fonds et évaluer les résultats atteints.

Vous nous proposerez une réorganisation de notre dispositif de coopération permettant d'atteindre ces objectifs. Vous saisirez l'opportunité de la création d'un service civique obligatoire pour redonner une dimension ambitieuse mais dans un contexte profondément renouvelé au réseau des coopérants français à l'étranger et vous étudierez une réforme de notre système d'assistance technique.

Nous accordons la plus grande importance au développement de notre influence culturelle à l'étranger. Ce sont tout autant notre rôle dans le monde, l'avenir de nos industries culturelles, et la diversité culturelle qui en dépendent.

Cela passe d'abord par le développement de la langue française et de l'enseignement français à l'étranger. Nos établissements scolaires à travers le monde, animés par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), constituent un atout irremplaçable pour notre pays, pour nos entreprises, pour nos communautés vivant à l'étranger, mais aussi pour la formation en français des élites étrangères. Nous vous demandons de nous présenter un plan de développement de ce réseau, compte tenu de cette priorité et de l'engagement pris lors de la campagne présidentielle d'une prise en charge plus importante par la collectivité nationale des coûts des études des enfants français de nos lycées à l'étranger.

Cela passe ensuite par une politique d'attractivité de la France en direction des élites étrangères, pour qu'elles viennent notamment s'y former. Conjointement avec le ministre de l'Immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du codéveloppement et la ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche, vous nous présenterez vos propositions pour que la France accueille plus d'étudiants, plus d'enseignants et plus de chercheurs étrangers, que leur origine soit plus diversifiée et qu'elle accueille les meilleurs. En ce qui concerne nos partenaires en développement, notamment en Afrique, l'objectif est de contribuer, par la formation, au renforcement de leurs capacités économiques, administratives et technologiques. De même, en liaison avec la ministre de la Culture, vous vous mobiliserez pour que la France accueille sur son territoire les futures élites artistiques et culturelles étrangères.

Notre politique audiovisuelle extérieure, dont vous êtes le chef de file, constitue un enjeu majeur pour l'influence de la France et pour la diffusion de sa langue. La BBC a autant de moyens que l'audiovisuel extérieur français pour une visibilité et une influence beaucoup plus fortes. Il ne s'agit pas de copier un modèle, mais de créer les conditions d'un pilotage coordonné et efficace de notre politique audiovisuelle extérieure (radio, télévision et Internet) et de procéder aux réorganisations nécessaires sur la base des premières propositions que vous avez déjà formulées et dont vous veillerez à assurer la mise en œuvre en liaison avec la ministre de la culture.

Enfin, vous nous proposerez une réorganisation de notre réseau culturel et de notre diplomatie d'influence à l'étranger permettant d'être plus efficace et plus présent dans les nouveaux centres de foisonnement culturel, en particulier en Asie et en Amérique.

Naturellement, vous contribuerez, en lien avec les autres ministres directement concernés, à l'action de la France en faveur d'une politique mondiale de lutte contre le changement climatique et de protection de l'environnement, et d'une politique de gestion internationale concertée des flux migratoires.

Enfin, nos efforts pour redonner à la France son rôle de pays moteur de l'Europe doivent nous conduire à une préparation intensive de la présidence française de l'Union européenne au cours du second semestre 2008. Nous vous demandons de coordonner avec le Secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes la mobilisation de l'ensemble des administrations concernées pour réussir cette échéance majeure pour notre diplomatie.

Vous veillerez en particulier à nous proposer, au-delà des thèmes de l'immigration, de l'énergie, de l'environnement et de la défense, des priorités bien identifiées, centrées sur l'Europe de la croissance et de l'emploi, sur l'Europe qui protège les citoyens, sur l'Europe qui se tourne vers l'avenir grâce à une politique de l'industrie et de la recherche volontariste et enfin sur l'Europe qui agit plus fortement sur la scène internationale. Le déroulement de cette présidence devra contribuer à rapprocher nos concitoyens de l'idée européenne.

Nous souhaitons également que vous coordonniez une politique de renforcement de nos capacités d'influence en Europe. Cela passe par une stratégie de mobilisation de nos fonctionnaires sur les enjeux européens et de présence dans les institutions européennes.

Vous le savez, le programme présidentiel devra être mis en œuvre en respectant scrupuleusement une gestion rigoureuse des finances publiques, conforme à nos engagements européens.

Réussir les réformes attendues par les Français et cesser la spirale de l'endettement ne sont nullement inconciliables, mais sont au contraire deux objectifs complémentaires. Si nous voulons modifier en profondeur les structures et les modes d'intervention des administrations publiques, c'est pour que chaque euro dépensé soit un euro utile et que le potentiel humain de notre administration soit mieux valorisé.

Dès cet été, une révision générale des politiques publiques, à l'instar de celle réalisée par le Canada au milieu des années 90, est donc entreprise. Elle est conduite, sous notre autorité, par le Secrétaire général de la Présidence de la République, le Directeur du cabinet du Premier ministre, le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, le secrétaire d'Etat chargé de la Prospective et de l'évaluation des politiques publiques, ainsi que des personnalités qualifiées issues du secteur public et du secteur privé, et des parlementaires. L'objet de cette révision générale des politiques publiques est de passer en revue, avec la collaboration, naturellement, des ministres concernés, chacune des politiques publiques et des interventions mises en œuvre par les administrations publiques, d'en évaluer les résultats et de décider des réformes nécessaires pour améliorer la qualité du service rendu aux Français, le rendre plus efficace et moins coûteux, et surtout réallouer les moyens publics des politiques inutiles ou inefficaces au profit des politiques qui sont nécessaires et que nous voulons entreprendre ou approfondir. C'est dans le cadre de cette révision générale que sera mis en œuvre l'engagement présidentiel d'embaucher un fonctionnaire pour deux partant à la retraite et que nos objectifs de finances publiques sur cinq ans seront poursuivis et atteints (réduction de la dette publique à moins de 60% du PIB, équilibre budgétaire, baisse aussi rapide que possible des prélèvements obligatoires avec l'objectif d'une réduction de quatre points sur dix ans).

Nous vous demandons de vous impliquer personnellement et sans réserve dans cet exercice qui ne saurait remettre aucunement en cause la mission que la présente lettre vous confie et qui au contraire sera menée, en ce qui vous concerne, en cohérence avec l'élaboration du Livre Blanc évoqué ci-dessus. Les premières grandes réformes issues de la révision générale des politiques publiques interviennent dans le cadre de la préparation des budgets pour 2008.

Sur l'ensemble des points de cette lettre de mission, nous vous demandons de nous proposer des indicateurs de résultats. Nous souhaitons que figurent notamment, parmi ceux-ci, des indicateurs de résultats relatifs à la rationalisation de l'ensemble des moyens de l'Etat à l'étranger, à l'efficacité de notre aide au développement, au développement du français et de la fréquentation des établissements culturels français à l'étranger, à l'accroissement de l'audience et du rayonnement de notre audiovisuel extérieur, au renforcement de notre influence en Europe.

Nous ferons le point d'ici un an de l'avancement de votre mission et des inflexions qu'il convient, le cas échéant, de lui apporter.

En vous renouvelant notre confiance, nous vous prions de croire, Monsieur le Ministre, en l'assurance de nos sentiments les meilleurs.

Signé : Nicolas Sarkozy, président de la République

Signé : François Fillon, premier ministre

Monsieur Bernard Kouchner
Ministre des Affaires étrangères et européennes

Annexe n°2

LETTRE DE MISSION DE M. BERNARD KOUCHNER, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, A M. ALAIN JUPPE, ANCIEN PREMIER MINISTRE, MAIRE DE BORDEAUX, PRESIDENT DE LA COMMISSION DU LIVRE BLANC SUR LA POLITIQUE ETRANGERE ET EUROPEENNE DE LA FRANCE

(Paris, 8 octobre 2007)

Monsieur le premier ministre,

Dans la lettre de mission qu'ils m'ont adressée le 29 août dernier, le président de la République et le premier ministre m'ont confié la mission d'élaborer un « Livre blanc » sur la politique étrangère et européenne de la France.

J'entends donner à cet exercice toute son ambition ; il s'agit en effet de mener une réflexion sur l'état du monde et sur son évolution, d'actualiser l'analyse que nous pouvons porter sur l'environnement international afin qu'en soient déduites les priorités que nous voulons assigner à notre action extérieure et les missions confiées à notre diplomatie qui doivent être aujourd'hui reformulées dans le contexte de la mondialisation.

Ce Livre blanc est d'autant plus attendu qu'il éclairera les aménagements à apporter à l'organisation de l'Etat dans la conduite de son action extérieure et de sa politique d'aide au développement, chantiers menés dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques.

Je vous remercie d'avoir accepté de diriger cet important exercice de réflexion, de mise en perspective et de propositions. M. Louis Schweitzer, président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, a également accepté d'apporter son concours à vos côtés pour mener à bien les travaux d'élaboration de ce Livre blanc.

Je souhaite que la préparation de ce Livre blanc soit l'occasion d'un débat public et ouvert aux segments les plus larges de notre société ; la consultation de personnalités étrangères permettra aussi d'intégrer utilement un regard extérieur sur l'évolution de notre diplomatie.

Pour vous aider dans cette tâche, une « Commission du Livre blanc » sera placée sous votre présidence. Vous pourrez en outre vous appuyer sur un secrétariat général qu'animera Monsieur Pierre Lévy, directeur du Centre d'analyse et de prévision.

J'apprécierais de recevoir vos premières conclusions à la fin de février 2008 et le rapport définitif avant la fin de juin 2008, conformément à ma lettre de mission.

Je vous prie de croire, monsieur le premier ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Signé : Bernard Kouchner, ministre des Affaires étrangères

Monsieur Alain Juppé
Ancien premier ministre
Maire de Bordeaux

Annexe n°3

LES 12 RECOMMANDATIONS DU LIVRE BLANC (RELEVE DE CONCLUSIONS)

Proposition 1
Rendre l'action extérieure plus cohérente et plus interministérielle

Mesure 1.1 : créer un Conseil de l'action extérieure de l'Etat

Mesure 1.2 : rénover le Conseil interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) et élargir ses compétences

Mesure 1.3 : accroître la dimension interministérielle de l'action du MAEE, notamment en établissant des échanges systématiques entre le ministère et les directions des affaires internationales des autres ministères

Proposition 2
Intégrer les instruments de prévention, de gestion des crises et de protection de nos concitoyens à l'étranger

Mesure 2.1 : renforcer la capacité d'anticipation et de prospective du MAEE et mieux l'articuler avec les autres sources ministères et notamment nos capacités de renseignement

Mesure 2.2 : unifier les capacités du MAEE dans le domaine de la prévention, de la gestion et de la sortie des crises et les placer dans une direction spécialisée au sein de la direction politique

Mesure 2.3 : rattacher également à à la direction politique les fonctions de coopération régaliennes qui doivent être maintenues au MAEE (gouvernance, aide militaire et de sécurité, outils de stabilisation post-conflit et aide humanitaire)

Mesure 2.4 : orienter les moyens de notre réseau consulaire vers la fonction de protection de nos concitoyens à l'étranger

Proposition 3
Un investissement maintenu dans la construction de l'Europe

Mesure 3.1 : conforter l'existence d'une filière européenne et la place du Ministère des affaires étrangères et européennes en son sein

Mesure 3.2 : renforcer notre coopération avec nos partenaires européens et le rôle de nos postes bilatéraux en Europe

Mesure 3.3 : aborder avec ambition la contribution de la France à la politique étrangère de l'UE dans la perspective du Service européen d'action extérieure

Proposition 4
Mettre notre diplomatie au service du multilatéralisme et de la défense des droits de l'homme

Mesure 4.1 : adapter pleinement notre organisation et nos modes d'action aux spécificités du système multilatéral

Mesure 4.2 : mieux intégrer la question des droits de l'homme dans nos plans d'action et la formation des agents

Proposition 5
Une fonction économique élargie incluant le pilotage de l'APD

Mesure 5.1 : créer une direction des Affaires économiques et globales

Mesure 5.2 : engager un processus d'intégration du réseau des Missions économiques de la direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE)

Mesure 5.3 : achever le transfert à l'AFD de la mise en œuvre de la politique d'aide au développement et mieux assurer son pilotage stratégique qui serait placé au sein de cette direction

Proposition 6
Développer notre réseau d'enseignement à l'étranger et élaborer une politique d'aide à la poursuite d'études supérieures en France

Mesure 6.1 : revenir sur la gratuité de l'enseignement secondaire à l'étranger ou à tout le moins l'aménager

Mesure 6.2 : faire de l'enseignement français à l'étranger une filière privilégiée de recrutement d'étudiants étrangers dans l'enseignement supérieur en France

Proposition 7
Promouvoir les idées et la culture françaises au service de la diversité

Mesure 7.1 : restructurer le réseau des centres culturels en les rapprochant des services de coopération et d'action et culturelle

Mesure 7.2 : définir et mettre en place un véritable opérateur ce qui implique qu'il soit en charge non seulement des moyens d'intervention, mais du personnel et du réseau

Mesure 7.3 : confier à une direction des affaires culturelles et de l'influence le pilotage de notre politique culturelle extérieure, au moins jusqu'à la mise en place d'un véritable opérateur

Proposition 8
Adapter nos réseaux à l'étranger aux priorités de notre action internationale

Mesure 8.1 : maintenir l'universalité du réseau moyennant l'adoption d'un format nouveau pour les plus petits postes

Mesure 8.2 : moduler notre présence en fonction de nos priorités

Proposition 9
Faire de l'action extérieure un métier reconnu et valoriser la formation linguistique et professionnelle

Mesure 9.1 : reconnaître le métier de l'action extérieure comme une des filières professionnelles de la fonction publique

Mesure 9.2 : développer la formation initiale et continue

Mesure 9.3 : ouvrir le ministère des Affaires étrangères et européennes par une politique de mobilité et de recrutement

Mesure 9.4 : améliorer la politique d'affectation et la gestion des carrières

Mesure 9.5 : élaborer une véritable politique de ressources humaines en matière de recrutement local

Proposition 10
Une direction plus collégiale et plus stratégique

Mesure 10.1 : conforter la collégialité au sein du MAEE

Mesure 10.2 : renforcer les directions géographiques

Mesure 10.3 : revaloriser le rôle des services et faciliter la fluidité des structures et de l'information

Mesure 10.4 : consolider la capacité prospective du ministère des Affaires étrangère et européenne

Proposition 11
Mieux assurer les fonctions de gestion opérationnelle

Mesure 11.1 : créer un programme « Soutien et réseaux »

Mesure 11.2 : mettre en place, dans chaque ambassade, un budget-pays

Mesure 11.3 : simplifier les règles de la dépense à l'étranger

Mesure 11.4 : moderniser les systèmes informatiques et de communication

Proposition 12
Rendre notre action extérieure plus transparente, ouverte et contrôlée

Mesure 12.1 : pour un rôle accru du Parlement dans notre action extérieure

Mesure 12.2 : mieux communiquer

Mesure 12.3 : engager les collectivités locales, les entreprises et les acteurs associatifs

Annexe n°4

COMPOSITION DE LA COMMISSION

Président de la Commission

Alain JUPPE
maire de Bordeaux, ancien premier ministre, ancien ministre des Affaires étrangères

Co-président de la Commission

Louis SCHWEITZER
président de la Haute autorité pour la lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)

Membres de la Commission

Gilles ANDREANI
conseiller-maître à la Cour des comptes, rapporteur général de la Commission

Yves AUBIN de la MESSUZIERE
président du Conseil des Affaires étrangères du ministère des Affaires étrangères et européennes (jusqu'en janvier 2008)

Gérard ARAUD
secrétaire général adjoint, directeur général des Affaires politiques et de Sécurité du ministère des Affaires étrangères et européennes

Pervenche BERES
députée européenne, présidente de la commission des Affaires économiques et monétaires

Jean-Louis BOURLANGES
député européen (jusqu'en décembre 2007), conseiller-maître à la Cour des comptes

Catherine BRECHIGNAC
présidente du Centre national de la recherche scientifique (CNRS)

Jean-Claude CASANOVA
président de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP)

Bertrand COLLOMB
président d'honneur de Lafarge

Catherine COLONNA
ambassadrice auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO), ancienne ministre déléguée aux Affaires européennes

Dominique de COMBLES de NAYVES
avocat associé, August et Debouzy

Jean-Claude COUSSERAN
secrétaire général de l'Académie diplomatique internationale

Thierry DANA
président de TD Conseil

Thérèse DELPECH
directeur chargé de la prospective au Commissariat à l'énergie atomique (CEA)

Jean-Paul FITOUSSI
président de l'Observatoire français de conjoncture économique (OFCE)

Jean FRANCOIS-PONCET
sénateur du Lot et Garonne, vice-président de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat, ancien ministre des Affaires étrangères

Antoine GARAPON
secrétaire général de l'Institut des hautes études sur la justice (IHEJ)

Dominique GIRARD
président du Conseil des Affaires étrangères du ministère des Affaires étrangères et européennes (depuis janvier 2008)

Nicole GNESOTTO
ancienne directrice de l'Institut d'études sur la sécurité de l'Union européenne (IES-UE)

Marion GUILLOU
présidente-directrice générale de l'Institut national de recherche agronomique (INRA)

Jean-Noël JEANNENEY
ancien ministre, professeur des universités à l'Institut d'études politiques (IEP)

Philippe KOURILSKY
immunologiste, professeur au Collège de France

Zaki LAIDI
directeur de recherche au Centre d'études européennes de Sciences-Po

Jean-Pierre LANDAU
second sous-gouverneur de la Banque de France

Hervé LE BRAS
démographe, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS)

Hélène LE GAL
sous-directrice d'Afrique centrale et orientale du ministère des Affaires étrangères et européennes

Maurice LEVY
président du directoire de Publicis

François LONCLE
député de l'Eure, ancien ministre

Joseph MAILA
ancien recteur de l'Institut catholique de Paris

Claude MARTIN
conseiller-maître à la Cour des comptes, Ambassadeur de France

Benoît MIRIBEL
directeur général de la Fondation Mérieux

Thierry de MONTBRIAL
directeur général de l'Institut français des relations internationales (IFRI)

Alain PELLET
professeur de droit international, membre de la commission du droit international des Nations Unies

Axel PONIATOWSKI
député du Val d'Oise, président de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale

Myriam REVAULT d'ALLONNES
philosophe, professeur à l'Ecole pratique des hautes études (EPHE)

Jean-Michel SEVERINO
directeur général de l'Agence française de développement (AFD)

Yves-Thibault de SILGUY
président-directeur général de Vinci

Catherine TASCA
sénatrice des Yvelines, ancienne ministre

Bruno TERTRAIS
maître de recherche à la Fondation pour la recherche stratégique (FRS)

Bernard THORETTE
général (CR), ancien chef d'état-major de l'armée de terre

Laurence TUBIANA
directrice de l'Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI)

Annexe n°5

BUREAU DE LA COMMISSION

Président de la Commission
Alain JUPPE

Co-président
Louis SCHWEITZER

Présidents des groupes de travail
Jean-Claude CASANOVA
Catherine COLONNA
Dominique de COMBLES de NAYVES
Jean-Noël JEANNENEY

Rapporteur général
Gilles ANDREANI

Secrétaire général
Pierre LEVY

Rapporteurs
Diego COLAS
Emmanuelle LACHAUSSEE
Manuel LAFONT RAPNOUIL
Alexandre MOROIS
Philippe ORLIANGE
Pauline PERETZ

Secrétariat général
Jean-François BLAREL
Hugues de CHAVAGNAC
Muriel DOMENACH
Patrick ALLARD
Olivier BARRAT
Beltran CALVEYRA
Yaël COLLET
Benjamin HADDAD
Alexis MOREL
Romain NADAL
Edouard PFLIMLIN

Chef des pôles « Action extérieure de l'Etat » et « Aide au développement » de la RGPP
Nathalie DELAPALME

Secrétariat
Marion BOIZOT
Sabrina DURAND
Stéphanie IZZI
Julie PERILLEAU
Karine SIRE

Annexe n°6

ORGANISATION DES TRAVAUX

Groupe de travail n°1
Gouvernance mondiale, puis mondialisation

Jean-Claude CASANOVA (président)
Membres issus de la Commission
Gilles ANDREANI
Gérard ARAUD
Pervenche BERES
Jean-Louis BOURLANGES
Thérèse DELPECH
Jean FRANCOIS-PONCET
Jean-Pierre LANDAU
Hélène LE GAL
Franois LONCLE
Joseph MAILA
Benoît MIRIBEL
Alain PELLETE
Général Bernard THORETTE
Autres membres du groupe
Sylvie BERMANN
Christian MASSET
Jérôme PASQUIER
Philippe TRAINAR

Groupe de travail n°2
Construction européenne

Catherine COLONNA (présidente)
Membres issus de la Commission
Bertrand COLLOMB
Jean-Paul FITOUSSI
Nicole GNESOTTO
Zaki LAIDI
Maurice LEVY
Claude MARTIN
Axel PONIATOWSKI
Catherine TASCA
Autres membres du groupe
Jérôme BEDIER
Gilles BRIATTA
Philippe CARRE
Patrick MAISONNAVE
Pierre MENAT
Daniela SCHWARZER

Groupe de travail n°3
Tendances non-étatiques, puis action culturelle

Jean-Noël JEANNENEY (président)
Membres issus de la Commission
Catherine BRECHIGNAC
Antoine GARAPON
Marion GUILLOU
Philippe KOURILSKY
Hervé LE BRAS
Myriam REVAULT d'ALLONNES
Jean-Michel SEVERINO
Yves-Thibault de SILGUY
Bruno TERTRAIS
Laurence TUBIANA
Autres membres du groupe
Jean-Marie BORZEIX
Anne GAZEAU-SECRET
Marc GIACOMINI
Denis LACORNE
Christian MASSET

Groupe de travail n°4
Outil diplomatique

Dominique de COMBLES de NAYVES (président)
Membres issus de la Commission
Yves AUBIN de la MESSUZIERE
Jean-Claude COUSSERAN
Thierry DANA
Dominique GIRARD
Claude MARTIN
Thierry de MONTBRIAL
Jean-Michel SEVERINO
Autres membres du groupe
Jean-Louis CHATEAU
Laurence DORS
Xavier FELS
Jean-Loup KUHN-DELFORGE
Jacques de LAJUGIE

Annexe n°7

AUDITIONS ET CONSULTATIONS

A l'occasion de ses travaux, la Commission a largement consulté et procédé à un certain nombre d'auditions. Outre le ministre des Affaires étrangères et européennes, M. Bernard KOUCHNER, ainsi que les secrétaires d'Etat chargé des Affaires européennes, M. Jean-Pierre JOUYET, chargée des Affaires étrangères et des Droits de l'Homme, Mme Rama YADE, et chargé de la Coopération et de la Francophonie, M. Alain JOYANDET, la Commission a eu l'occasion d'entendre de nombreuses personnalités de tous horizons. Elle a ainsi rencontré plusieurs anciens ministres des Affaires étrangères depuis la fin de la guerre froide. Elle a aussi travaillé en étroite consultation avec la Commission du Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, ainsi qu'avec l'équipe de la Revue générale des politiques publiques, conformément à la mission qui lui avait été confiée. Elle a enfin auditionné ou consulté des parlementaires, des représentants d'organisations internationales, des diplomates étrangers, des hauts fonctionnaires, des experts, des représentants d'organisations non gouvernementales, des chefs d'entreprises… Naturellement, elle a souhaité consulter en parallèle les organisations représentatives du personnel du MAEE, et a plus largement organisé une large consultation interne, sous la forme à la fois de forums électroniques et de rencontres avec l'encadrement du ministère. Elle a ainsi nourri sa réflexion de points de vue venus de tous horizons : français, mais aussi européens, américains, africains, asiatiques ou latino-américains, publics comme privés, académiques autant qu'opérationnels, internes ou extérieurs.

Experts et personnalités auditionnées ou consultées

Emmanuelle d'ACHON
directrice des ressources humaines du MAEE

Jean ALEGRE
secrétaire général d'Europartenaires

Kofi ANNAN
ancien secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies

Philippe AUTIE
directeur des affaires budgétaires et financières du MAEE

Michel BARNIER
ancien ministre des Affaires étrangères, ministre de l'Agriculture et de la Pêche

Jacques BARROT
vice-président de la Commission européenne, responsable pour Justice, Liberté et Sécurité

Jérôme BEDIER
président de la Fédération des entreprises du commerce et de l'industrie, président de la Commission Europe du MEDEF

Yves BERTONCINI
chargé de mission « Europe et Stratégie de Lisbonne » au département affaires économiques et financières du Centre d'analyse stratégique, administrateur de la Commission européenne

James BEVAN
Director General of Change and Delivery du Foreign and Commonwealth Office, Royaume-Uni

Richard BOIDIN
directeur de l'audiovisuel extérieur du MAEE

Alain BOINET
directeur général de Solidarités

Gilles BRIATTA
secrétaire général des affaires européennes et conseiller pour l'Europe du premier ministre

Alain CATTA
directeur des français à l'étranger et des étrangers en France du MAEE

Monique CERISIER-BEN GUIGA
sénatrice représentant les Français établis hors de France

Bernard CERQUIGLINI
recteur de l'Agence universitaire de la Francophonie (AUF)

Margaret CHAN
directrice générale de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)

Hervé de CHARRETTE
ancien ministre des Affaires étrangères, député du Maine-et-Loire

Francis CHARHON
directeur général de la Fondation de France, président du Centre français des fondations

Eric CHEVALLIER
conseiller du ministre des Affaires étrangères et européennes (direction de la cellule de crise, suivi des crises et conflits, aide humanitaire)

Clélia CHEVRIER
présidente de l'association Femmes et diplomatie, diplomate

Stéphane CHMELEWSKY
conseiller pour les affaires religieuses du MAEE

Siv Leng CHHUOR
conseillère technique de la secrétaire d'Etat chargée des Affaires étrangères et des Droits de l'Homme

Laurent COHEN-TANUGI
chargé d'une mission sur l'Europe dans la mondialisation

Thierry COURTAIGNE
vice-président du MEDEF-International

Pierre DEFRAIGNE
président d'Eur-IFRI

Renaud DEHOUSSE
drecteur du Centre d'études européennes de l'Institut d'études politiques de Paris

Jacques DELORS
ancien pésident de la Commission européenne

Kemal DERVIS
administrateur du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

Abdou DIOUF
secrétaire général de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF)

Jean-Louis DOMENACH
sinologue

Philippe DOUSTE-BLAZY
ancien ministre des Affaires étrangères

Gérard ERRERA
secrétaire général du MAEE

Philippe ETIENNE
directeur de cabinet du ministre des Affaires étrangères et européennes

Christine FAGES
membre de l'association Femmes et diplomatie

Bernard de FAUBOURNET de MONTFERRAND
ambassadeur de France en Allemagne

Philippe FAURE
secrétaire général du MAEE

Jean FELIX-PAGANON
directeur d'Afrique du nord et du Moyen-Orient du MAEE

Jean-Pierre FINANCE
premier vice-président de la Conférence des présidents d'université

Michel FOUCHER
professeur à l'Ecole normale supérieure, fondateur et directeur de l'Observatoire européen de géopolitique

S. Exc. M. Burhan GAFOOR
ambassadeur de Singapour en France

Pierre-Antoine GAILLY
vice-président trésorier de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, président de l'Union des chambres de commerce et d'industrie françaises à l'étranger

Anne GAZEAU-SECRET
directrice générale de la coopération internationale et du développement du MAEE

Jean-Dominique GIULIANI
président de la Fondation Robert Schuman

Emmanuel GLIMET
chef du service des relations bilatérales et du développement international des entreprises, DGTPE, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi.

Jean de GLINIASTY
directeur d'Afrique et de l'Océan Indien du MAEE

Sylvie GOULARD
présidente du Mouvement européen

Jean-Marie GUEHENNO
secrétaire général adjoint de l'Organisation des Nations Unies, chef du département des opérations de maintien de la paix

Elisabeth GUIGOU
ancienne ministre déléguée aux Affaires européennes, députée de Seine-Saint Denis

Patrick GUILLAUMONT
président du Centre d'études et de recherches sur le développement international (CERDI)

Antonio GUTERRES
haut-commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, ancien Premier ministre du Portugal.

Charles GRANT
directeur du Centre for European Reform, Londres

Richard HAASS
président du Council on Foreign Relations, New York

Anne HERY
directrice du Bureau Paris de Handicap International

Richard HOLBROOKE
ancien représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'Organisation des Nations Unies

Didier HOUSSIN
professeur, directeur général de la santé du ministère de la Santé, de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative

Jean-Michel HUBERT
président du Comité stratégique pour le numérique

Ghislain du JEU
directeur général adjoint de l'Assemblée des Chambres françaises de commerce et d'industrie

Bruno JOUBERT
conseiller diplomatique adjoint à la présidence de la République

Fréderic KAPLAN
directeur général adjoint d'UBIFRANCE

Georges de LA LOYERE
vice-président de la délégation pour l'Union européenne du Conseil économique et social

Philippe LAGAYETTE
président-directeur général de J.P. Morgan et Cie S.A.

Alain LAMASSOURE
député européen, ancien ministre, membre de la convention sur l'avenir de l'Europe

Luc LAMPRIERE
directeur général d'Oxfam France – Agir ici

Jacques LE CACHEUX
directeur du Département des études de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE)

Anne-Marie LE GLOANNEC
directrice de recherche au CERI et professeur à l'Institut d'études politiques de Paris

Alain LE ROY
ambassadeur en charge du projet de l'Union pour la Méditerranée

Claudine LEPAGE
vice-présidente de l'Assemblée des Français de l'étranger

Pierre LEQUILLER
président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne

Noëlle LENOIR
ancien ministre déléguée aux Affaires européennes, présidente de l'Institut de l'Europe du Groupe HEC

Jean-David LEVITTE
conseiller diplomatique du président de la République

Hubert LOISELEUR des LONGCHAMPS
directeur des relations internationales de TOTAL

Caroline MALAUSSENA
c*hef de la Mission entreprises de la direction des Affaires économiques et financières du MAEE*

Jean-Claude MALLET
président de la Commission du Livre blanc sur la Défense et de la Sécurité nationale

Lord Mark MALLOCH-BROWN
minister for Africa, Asia and the United Nations du Foreign and Commonwealth Office, ancien Secrétaire général adjoint de l'Organisation des Nations Unies

Claude MANDIL
directeur exécutif de l'Agence internationale de l'Energie

Francine MARIANI-DUCRAY
directrice des Musées de France

Gustave MASSIAH
président du Centre de recherche et d'informations pour le développement (CRID)

Fabien MENANT
chef de projet d'Europartenaires

Hugues MINGARELLI
directeur général adjoint à la direction générale des relations extérieures (DG RELEX) de la Commission européenne

Michel MIRAILLET
directeur chargé des Affaires stratégiques, ministère de la Défense

Hugues MORET
directeur de cabinet de la secrétaire d'Etat chargée des Affaires étrangères et des Droits de l'Homme

Pierre MOSCOVICI
ancien ministre délégué aux Affaires européennes, député du Doubs, membre de la commission des Affaires étrangères et vice-président de la délégation de l'Assemblée nationale auprès de l'Union européenne

Xavier MUSCA
directeur général de la direction générale du Trésor et de la politique économique, ministère de l'Economie, des Finances et de l'Emploi

François NICOULLAUD
ancien Ambassadeur, président de l'Association démocratique des Français à l'étranger

Xavier NORTH
délégué général à la langue française et aux langues de France, ministère de la Culture et de la Communication

Marion PARADAS
directrice des affaires internationales et stratégiques au secrétariat général de la défense nationale

S. Exc. Mme Vera PEDROSA MARTINS DE ALMEIDA
ambassadrice du Brésil en France

Marc PERRIN de BRICHAMBAUT
secrétaire général de l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe (OSCE)

Nicolas QUILLET
secrétaire général adjoint du secrétariat général des Affaires européennes, préfet

Bruno RACINE
membre de la Commission du Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, président de la Bibliothèque nationale de France

Dominique REYNIE
professeur d'Institut d'études politiques de Paris

Gaétane RICARD-NIHOUL
secrétaire générale de Notre Europe

Sir Peter RICKETTS
Permanent Under Secretary du Foreign and Commonwealth Office, Royaume-Uni

Jean-Maurice RIPERT
ambassadeur, représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies

Pierre ROBION
secrétaire général de l'association des Français de l'étranger

Brice ROQUEFEUIL
chargé de mission au Secrétariat général du gouvernement

Joël de ROSNAY
président exécutif de Biotics international, conseiller du président de la Cité des sciences et de l'industrie de la Villette

Henri ROUILLE d'ORFEUIL
président de Coordination Sud

Jean-Christophe RUFIN
ambassadeur de France au Sénégal

Claudine SCHMID
vice-présidente de l'Assemblée des Français de l'étranger

Daniela SCHWARZER
chargée de recherche à l'Institut des affaires internationales et de sécurité

Edouard SCOTT de MARTINVILLE
amiral, membre de la Commission du Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale, chargé de mission auprès du ministre de la Défense

Pierre SELLAL
ambassadeur, représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne

Reinhard SILBERBERG
secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, ministère fédéral des Affaires étrangères, Allemagne

Jean-Ludovic SILICANI
rapporteur général du Livre blanc sur la fonction publique

Jean-Hugues SIMON-MICHEL
directeur adjoint des Affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement du MAEE

Denis SIMONNEAU
directeur de cabinet du secrétaire d'Etat chargé des Affaires européennes

Laurent STEFANINI
ambassadeur délégué à l'Environnement

Pascal TEIXEIRA DA SILVA
directeur de la stratégie à la direction générale de la sécurité extérieure, ministère de la Défense

Françoise TRAVAILLOT
adjointe au chef du service des affaires européennes et internationales du secrétariat général du ministère de la Justice

Odon VALLET
historien spécialiste des religions

Hubert VEDRINE
ancien ministre des Affaires étrangères

Dominique de VILLEPIN
ancien ministre des Affaires étrangères

Patrick WEIL
directeur de recherche au CNRS

S. Exc. Sir Peter WESTMACOTT
ambassadeur de Grande-Bretagne en France

Jasmine ZERININI
conseillère du secrétaire général de la défense nationale

Représentants des organisations syndicales consultées

Association des diplomates issus de l'Ecole nationale d'administration (ADIENA)
M. Francis ETIENNE
M. Frédéric BOUVIER
M. Louis VASSY

Association syndicale des agents diplomatiques et consulaires d'Orient (ASAO)
M. Jean FELIX-PAGANON

Association syndicale des agents du ministère des Affaires étrangères - Union nationale des syndicats autonomes (ASAM-UNSA)
Mme Marie-Laure GOUNIN
M. Pierre EUCHIN
M. Louis DOMINICI

Confédération française démocratique du travail (CFDT)
M. Thierry DUBOC
M. Brice DUBUSUZEAU
Mme Anne COLOMB

Confédération générale du travail (CGT)
M. Daniel VAZEILLE
M. Jean-Patrick MONDOLONI

Confédération générale du travail – Force ouvrière (FO)
Mme Danièle MILANINI
M. Patrick BATLLE
Mme Nicole NOEL

Fédération syndicale unitaire (FSU)
M. Yvan SERGEFF
M. Laurent SERRA

Organisation des secrétaires des Affaires étrangères (OSAE)
M. Lionel FABRE
M. Frédéric JUNG

Union Syndicale des Agents des Corps de Chancellerie des Affaires Etrangères (USASCC)
M. Emmanuel MOUCHARD
M. Even BALEY

Dialogue avec le Parlement

Audition le 4 juin 2008 par la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat

Audition le 18 juin 2008 par la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale

Entretien le 28 mai 2008 avec M. Jean-François MANCEL, rapporteur spécial pour les crédits de l'Action extérieure de l'Etat, Commission des Finances de l'Assemblée nationale

Annexe n°8

LISTE DES SIGLES

ADL	Agents de droit local
ADM	Armes de destruction massive
AEFE	Agence pour l'enseignement français à l'Etranger
AFII	Agence française pour les investissements internationaux
APD	Aide publique au développement
ASEAN	Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (*Association of South-East Asian Nations*)
CAEE	Conseil de l'action extérieure de l'Etat
CAP	Centre d'analyse et de prévision
CCEAG	Conseil de coopération des Etats arabes du Golfe
CICID	Comité interministériel de la coopération internationale et du développement
CIMEE	Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger
CRASIC	Centres régionaux d'assistance des systèmes d'information et de communication
DGCID	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique (du ministère de l'Economie)
DSI	Direction des systèmes d'information
ETP	Emploi équivalent temps plein
FCI	France coopération internationale
FED	Fonds européen de développement
FIAS	Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade*)
GIEC	Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat
HCR	Haut-commissariat aux réfugiés des Nations Unies
IFAAC	Institution de formation aux affaires administratives et consulaires
IFRE	Instituts français de recherche à l'étranger
IDE	Investissement direct à l'étranger
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
MAEE	ministère des Affaires étrangères et européennes
MFI	Mission des fonctionnaires internationaux
MLF	Mission laïque française
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMP	Opérations de maintien de la paix
ONG	Organisations non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations Unies
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PED	Pays en développement
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PMA	Pays les moins avancés
PME	Petites et moyennes entreprises
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RDC	République démocratique du Congo
RGPP	Revue générale des politiques publiques
RNB	Revenu national brut

RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SAFU	Service administratif et financier unifié
SEAE	Service européen d'action extérieure
SGAE	Secrétariat général pour les Affaires européennes
SRAS	Syndrome respiratoire aigu sévère
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance (*United Nations Children's Fund*)
UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine au Proche-Orient (*United Nations Relief and Works Agency for Palestine refugees in the Near East*)
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques
USD	Dollar américain

Annexe n°9

BUDGET DU MAEE (2000-2008)

Le tableau ci-après fait apparaître l'évolution du budget du ministère des Affaires étrangères et européennes de 2000 à 2008. Il n'est qu'en apparence en progression.

En effet, si le budget du ministère a progressé de 707 millions d'euros soit + 43% pendant cette période, ses services et ses moyens n'en ont pas bénéficié. En effet, cette hausse a été compensée pour les deux tiers par la progression de versements de la France aux organisations internationales pour les besoins de leur fonctionnement et de leurs activités, en particulier les opérations de maintien de la paix des Nations Unies.

Ces contributions aux organisations internationales et aux opérations de maintien de la paix sont passées de 333 à 707 millions d'euros (+ 112%). Il s'agit de contributions obligatoires, auxquelles la France ne peut se soustraire. Elle tend d'ailleurs à les acquitter avec de plus en plus de retard, nos contributions volontaires, celles qui nous valent le plus de retour en termes d'influence, diminuant en parallèle.

Ces dépenses étant imputées sur le même programme budgétaire que les moyens du réseau diplomatique, l'ajustement s'est fait sur les moyens d'intervention et de fonctionnement du ministère, qui ont baissé de 282 à 272 millions d'euros de 2000 à 2008 (-2,8%, soit -22% en volume).

Si l'on élargit le problème à l'ensemble du budget du ministère, en y incluant la contribution au Fonds européen de développement et à l'ensemble des versements aux organisations internationales, on voit que ceux-ci ont été multipliés par presque 5 entre 2000 et 2008, passant de 380 à 1 860 millions d'euros, soit une augmentation de 1 480 millions d'euros, double de celle du budget du ministère dans son ensemble.

type de dépense par	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
budget réel (chiffres LFI, euros courants)	**3 196,10**	**3 368,02**	**3 629,63**	**4 117,46**	**4 224,47**	**4 411,89**	**4 392,08**	**4 533,26**	**4 581,70**
dont FED	0,00	0,00	218,46	496,00	565,00	628,00	726,00	692,00	725,00
indice base 100 en 2000	**100,00**	**101,70**	**103,62**	**105,77**	**108,02**	**109,98**	**111,78**	**113,68**	**117,39**
budget en euros constants	3 196,10	3 311,72	3 502,83	3 892,84	3 910,82	4 011,54	3 929,22	3 987,74	3 903,11
APD (pgm 209)						1 815	1 822	1 850	1 765
fonctionnement et investissement hors personnel (euros courants)	282	292	311	317	293	299	272	272	272
fonctionnement et investissement hors personnel (euros constants)	282	287	300	300	271	272	243	239	232
fonctionnement et investissement hors personnel par rapport au budget (euros constants)	**8,8%**	**8,7%**	**8,6%**	**7,7%**	**6,9%**	**6,8%**	**6,2%**	**6,0%**	**5,9%**
contributions internationales et OMP (LFI, euros courants)	333,50	460,94	460,89	522,82	522,82	522,95	526,71	582,90	707,15
dont dotation CI	*164,37*	*191,34*	*292,13*	*382,86*	*386,60*	*386,73*	*390,49*	*397,89*	*492,10*
dont dotation OMP	*169,13*	*269,60*	*168,76*	*139,96*	*136,22*	*136,22*	*136,22*	*185,01*	*215,05*
contributions internationales, OMP, FED, contributions volontaires, FMS et Francophonie (euros courants)	380,40	545,94	765,25	1 104,72	1 183,62	1 395,45	1 620,01	1 727,30	1 860,55
contributions, OMP, FED contributions volontaires, FMS et contributions pour la Francophonie par rapport au budget	***11,90%***	***16,21%***	***21,08%***	***26,83%***	***28,02%***	***31,63%***	***36,88%***	***38,10%***	***40,61%***

NB : les montants sont exprimés en milliers d'euros

Annexe n°10

COMPARAISONS INTERNATIONALES

Les comparaisons entre les budgets des ministères des Affaires étrangères des différents pays sont rendues difficiles par les différences de présentation et de procédure budgétaire et par des problèmes de périmètres : selon les cas, ces budgets incluent ou non l'aide au développement, l'action culturelle, les subventions à l'audiovisuel extérieur, *etc*.

Le tableau ci-après s'efforce de ramener les dépenses des différents ministères à l'action diplomatique au sens strict, hors aide publique au développement et contributions aux organisations internationales.

Poids du budget des MAE dans le PIB (hors APD et contributions internationales)

Pays	Montants (en milliards d'euros) 2006 – 2007	Part du budget MAE / PIB (en %) 2006 – 2007
France	1,715	0,11%
Allemagne	2,820	0,14%
Canada	1,370	0,16%
Chine	0,840	0,05%
Etats-Unis	9,580	0,11%
Italie	1,667	0,13%
Japon	4,250	0,14%
Royaume-Uni	3,220	0,20%

En termes de part du PIB consacrée au budget de l'action diplomatique entendue ainsi, la France se situe plutôt dans la partie basse de la fourchette, sachant que ce tableau n'élimine pas toutes les différences de périmètre : c'est ainsi que les chiffres du *Foreign Office* britannique incluent l'action économique extérieure qui lui est rattachée, à la différence de la France, où elle relève du ministère chargé de l'Economie.

Effectifs des MAE en 2007

Pays	Effectifs totaux (nombre d'agents ou d'équivalents temps plein)	
France	16 275	*dont 5 600 recrutés locaux*
Allemagne	12 706	*dont 5 368 recrutés locaux*
Canada (en 2008)	8 661	*recrutés locaux inclus et hors détachés*
Etats-Unis	57 340	*dont 37 089 recrutés locaux*
Italie (en 2006)	8 568	*dont 2 772 recrutés locaux*
Royaume-Uni	16 061	*dont 10 000 recrutés locaux*

Réseau diplomatique en 2007

Pays	Nombre d'ambassades (et de missions multilatérales)	Nombre de postes consulaires de plein exercice
France	158 ambassades et 17 missions	96 postes consulaires et assimilés
Allemagne	149 ambassades et 12 missions	64 postes consulaires et assimilés
Canada	99 ambassades, 20 bureaux et 9 missions	40 postes consulaires et assimilés
Etats-Unis	167 ambassades et 9 missions	84 postes consulaires et assimilés
Italie	122 ambassades et 10 missions	110 postes consulaires et assimilés
Royaume-Uni	156 ambassades et 10 missions	100 postes consulaires et assimilés

Sources : Réseau des missions économiques, Economist Intelligence Unit et FMI

Annexe n°11

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

Rapports sur la réforme du ministère des Affaires étrangères et européennes

Jacques LANXADE, *Organiser la politique européenne et internationale de la France*, décembre 2002

Raymond-François LE BRIS, *Réflexion et propositions sur l'organisation et le fonctionnement des services de l'Etat a l'étranger*, janvier 2005

Ministère des Affaires étrangères, *Stratégie ministérielle de réforme,* 2003

Jean PICQ, *Rapport de la mission de réflexion sur le rôle et le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères*, mai 1994

Jérôme CHARTIER et Eric WOERTH, *Mission d'évaluation et de contrôle sur les services de l'Etat à l'étranger*, juillet 2006

Rapports sur l'action extérieure

Laurent COHEN-TANUGI, *L'Europe dans la mondialisation »*, avril 2008

Hervé GAYMARD, *Un nouvel usage du Monde*, novembre 2006

François ROCHEBLOINE, *Situation de la langue française dans le monde*, février 2007

Hubert VEDRINE, *Rapport pour le Président de la République sur la France et la mondialisation*, septembre 2007

Autres rapports

Défense et sécurité nationale. Le Livre blanc, juin 2008

Documents de travail du pôle « Action extérieure de l'Etat » et « Aide publique au développement » de la Revue générale des politiques publiques