INTRODUCTION

Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France pour les années 2008-2020.

Replacer dans le contexte. Peu de temps après son élection en 2007, Nicolas Sarkozy veut faire un travail d’analyse et de prospective des pouvoirs régaliens (la défense, la diplomatie et les politiques publiques), et il commande 3 grands rapports :

* un livre blanc sur la défense et la sécurité nationale
* la révision générale des politiques publiques (RGPP)
* et ce livre blanc autrement intitulé « la France et l’Europe dans le monde ».

Il en confie la rédaction à :

* Alain Juppé (qui venait d’abandonner son poste de ministre de l’Ecologie, avant de devenir plus tard ministre des affaires étrangères)
* et Louis Schweitzer (président à l’époque de la HALDE Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, et administrateur de grandes entreprises, ancien président de Renault)

Ils ont présidé les travaux de réflexions d'une commission indépendante de 40 membres (parlementaires, représentants du monde des affaires et de la société civile, universitaires, de diplomates et de hauts fonctionnaires).

Remis en juillet 2008 à Bernard Kouchner.

Livre blanc c’est par définition un document opérationnel (se rapporte souvent au monde privé, entreprise): destiné à donner des informations permettant une décision sur un sujet particulier. En l’occurrence, l’objectif de ce livre blanc était double :

* d’un point de vue politique, il s’agissait de définir les missions prioritaires assignées à l’appareil diplomatique ;
* et d’un point de vue institutionnel, auditer les ressources logistiques du Quai d’Orsay pour définir les aménagement à apporter à l’organisation et les conséquences à en tirer sur les métiers du ministère.

Tout ceci dans une perspective de long durée, puisque le rapport visait une période allant jusqu’à 2020.

Le livre blanc se divise en trois grandes parties :

* 1ère partie « analyse », état des lieux du monde pour en dégager les principaux défis pour l'action extérieure de la France (nouveaux équilibres mondiaux, croissance des interdépendances, etc.). Le point clef ici, c’est que ce sont des transformations liées à la mondialisation.
* 2ème partie « politique », qui définit 5 priorités de l'action extérieure:
  + sécurité et défense des intérêts français,
  + construction européenne,
  + action en faveur de la paix et des droits de l'homme,
  + développement durable,
  + rayonnement culturel français.
* 3ème partie « opérationnelle »: présente 12 proposition, des mesures concrètes.

On va pas tout explorer point par point, puisque beaucoup de choses se recoupent. Déjà, sur les 12 propositions, il y en a 6 (la moitié) qui concernent directement la réforme institutionnelle du MAE (ex : réforme de la formation, direction plus collégiale, des réseaux internationaux plus adaptés, etc.). On les évoquera de façon sélective au travers de la présentation car ils concernent un peu l’ensemble des priorités.

On a choisi plutôt de vous présenter ce rapport de façon thématique, puisqu’il y a une problématique transversale dans ce livre blanc: quelle place la France doit-elle, peut-elle avoir dans un espace mondialisé ? Et le leitmotiv qui va guider notre plan c’est l’expression de la “puissance d’influence”. C’est Hubert Védrine qui a d’abord qualifié la France de « puisse d’influence » et l’expression s’est imposée, à tel point qu’encore récemment, elle était le mot d’ordre, le titre même de la conférence des ambassadeurs tenue en Aout 2013, reprise par Laurent Fabius dans son discours lors duquel il dit : « *une des spécificités de notre pays : taille moyenne mais capable de peser bien au-delà de son poids seulement militaire, économique ou culturel*». Et ce qu’on va se demander, c’est si cette expression est pertinente, car elle pourrait en fait cacher une forme de récupération d’un phénomène qu’on aurait pas choisie, d’une adaptation de notre politique étrangère qui, en perte de puissance (au sens traditionnel), se rabattrait sur un pouvoir d’influence. Maurice Vaïsse, historien des relations internationale, a publié un livre en 2009 (la même année) sur la politique étrangère de la France depuis 1958, en l’intitulant : la puissance *ou* l’influence ? Et justement, le rapport évoque cette dichotomie stratégique, parlant :

* d’un côté d’un « un rapport de forces au sens traditionnel » (l’armée et l’économie), ce qui reverrait donc cette idée de **puissance, le hard power** (approche réaliste) 🡪 ce sera notre première grande partie
* d’un autre côté de la « pédagogie du monde » (les valeurs, la paix, la culture), ce qui renverrait donc **l’influence, le soft power** (approche d’avantage constructiviste,) 🡪 ce sera notre deuxième grande partie.

Si on regarde ce rapport sous un prisme à la Joseph Nye, on voit que la France a pour souci de définir son « **smart power** ».

Dans chaque partie, on suivra le même cheminement :

* état des lieux/enjeux
* le détail des priorités et des mesures avancées par le rapport
* analyse critique. Parce que justement ce qui est intéressant pour nous c’est qu’on a le privilège du recul : le rapport a maintenant 5 ans, et entre temps il y a eu beaucoup de changements, tant en interne qu’en externe. Il faut savoir que ce rapport n’avait que peu d’autorité réelle, d’après un communiqué ministériel, les suites à prendre relevait du ministre et du président. Et il sera donc intéressant de voir ce qui en a été fait.

B –Rôle du MAE dans la défense des intérêts économiques français

1. Etat des lieux

Analyse très intéressante: Rappel que la mondialisation est d’abord un **phénomène économique** (ouverture commerciale + libéralisation des mouvements de capitaux - dérèglementation) entraînent une **interdépendance accrue des économies** 🡪 le centre de gravité de la vie internationale tend ainsi à se déplacer vers les questions économiques. Les entreprises localisées sur le territoire français s’inscrivent désormais dans des **réseaux d’échanges commerciaux et financiers** qui **transcendent les frontières**.

La mondialisation est donc un **facteur de bien-être collectif** (permet à des régions entières du globe, Asie / Amérique latine, de connaître une croissance rapide). MAIS

la mondialisation créé aussi des **perdants** (inégalités croissantes) et des **tensions nouvelles** (dont, plus particulièrement pour l’économie):

* *l’énergie et les matières premières.*
* *la propriété intellectuelle.*
* *le contrôle des investissements étrangers.*
* *Sur la stabilité financière de l’économie mondiale :* **(intéressant car avant la crise)**
  + *Le processus de libéralisation des mouvements de capitaux et les innovations financières qui l’ont accompagné sont à l'origine des mutations qui sont source de risques systémiques accrus, insuffisamment pris en charge dans le cadre de la gouvernance économique et financière internationale existante.*
  + *La mondialisation pourrait être remise en cause par l’incapacité collective à la réguler, notamment dans l’éventualité d’une crise économique aggravée. 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.*

1. Priorités et mesures proposées + critiques

Dans la première priorité du rapport « Assurer les intérêts des français », il y a l’objectif suivant : « **Promouvoir les intérêts de notre économie et de nos entreprises »**. C’est ce qu’on appelle la DIPLOMATIE ECONOMIQUE, et elle n’a fait que se renforcer depuis 2009. Aujourd’hui toute une partie du site du MAE y est consacrée.

Le rapport donne 3 axes de la diplomatie économique, qui sont reprise exactement, quasiment mot pour mot, par l’actuel ministre des affaires étrangères.

1. **la défense des positions françaises dans les grandes enceintes multilatérales économiques (l’Europe, l’OMC, l’OCDE)**

Là le MAE est effectivement en position privilégiée, c’est le travail des diplomates. Participer à l’élaboration des normes qui vont encadrer la mondialisation 🡪 l’enjeu c’est la **régulation économique mondiale**. Ça fait parties des mesures proposées du rapport, et on sent que depuis, c’est devenu une priorité encore plus grande, en grande partie à la suite de la crise financière.

De ce point de vue, il y a une compétition entre les Etats pour peser sur les normes qui vont affecter leurs entreprises. On l’a vu par exemple avec les TRIPS qui ont favorisé certains marchés. Je vais prendre un autre exemple d’actualité pour la France: la RSE. Si je prends cet exemple c’est que j’y ai travaillé un temps. Le MAE a des **ambassadeurs thématiques**, et en 2008, Michel Doucin qui était Ambassadeur pour les DDH, a été nommé **Ambassadeur pour la RSE**. Il a ainsi représenté la France dans les négociations pour l’élaboration des normes RSE à l’ISO, et puis ensuite fait peser la France auprès de l’OMC et de l’OCDE, notamment. Et, pour avoir travaillé avec lui 6 mois, pour un diplomate de carrière il passait une grande partie de son temps au contact du privé, des grandes entreprises française, dans les réunions du MEDEF.

Ce volet international concerne aussi forcément **l’Europe**. Le rapport insiste sur la construction d’une Europe économique forte, et le président Hollande a insisté encore sur ce point en disant qu’il faut « *mettre en place un gouvernement économique de la zone Euro, avec une* ***harmonisation des règles fiscales et sociales***.” Mais on sait aussi que dans la définition de la politique économique Européenne, on est souvent en tension avec l’Allemagne - Hollande étant moins favorables aux mesures d’austérité, par exemple. Pour revenir à notre question sur la puissance ou l’influence, on sent que la France voit l’Europe comme une opportunité de puissance, peut-être la seule viable pour peser sur l’économie mondiale. Laurent Fabius affirmait encore récemment que la France “**aura besoin**” de l’Europe comme « **stabilisateur et de multiplicateur de puissance**»

1. Attractivité du territoire

Valoriser l’acquis français, et à promouvoir une image positive de la France à l’étranger. Deux enjeux particuliers ici cités dans le rapport :

* Capter les **fonds souverains** – une phrase assez frappante dans le rapport : « *Le principal défi n’est pas de contrôler les investissements de ces fonds, mais de les attirer.*» Tout en rappelant, après, qu’il faut veiller au comportement des entreprises, la transparence… Actuellement, le site du quai indique que « Le réseau des Ambassades est en train de **systématiser son action de prospection des investissements internationaux »**
* Et sur ce terrain là, la diplomatie économique passe aussi par la **diplomatie culturelle** (à laquelle on reviendra). Mais c’est inéressant ici de voir que les liens se resserrent pour faire de l’argent. Voici ce que dit Yamina BENGUIGUI (Ministre Déléguée au MAE, chargée de la Francophonie,) : *La francophonie économique est une opportunité pour nos entreprises. Le français est une arme commerciale.* Le site du MAE dit : « Le réseau culturel contribue à la **valorisation de la "marque France" »**

L’idée, bien sur, c’est **d’attirer les investissements étrangers en France**. Mais là on peut se demander quel doit être le rôle du MAE dans ça ? Son atout c’est d’être présent partout dans le monde, et donc en fait le MAE, par son réseau, à accès à un public énorme, global, c’est comme une énorme chaine de boutiques à travers le monde. Mais en réalité la réussite de cette mission ne dépend pas vraiment du MAE, puisque pour attirer les investisseurs, il faut que la France soit attirante. Et là, c’est la politique interne qui peut le permettre, pas tant la politique extérieure. On voit actuellement que les réformes fiscales n’encouragent pas forcément les investissements étrangers, et c’est pour ça qu’on sent une tension entre les ministères, car ils n’ont pas forcément les mêmes priorités à court terme (attirer des entreprises étrangères vs protéger l’économie française, produire français, etc.). Le MAE peut faire le VRP, mais pour avoir du succès il doit avoir un bon produit à vendre.

1. ***Le soutien aux entreprises et aux exportations françaises***

Là c’est à mon sens une des principales orientations du Quai d’Orsay aujourd’hui, et encore plus que ça ne l’était au moment de la rédaction du Livre Blanc. Parce qu’en fait, dans le livre blanc, l’économie est présente, mais souvent au service d’autres priorités. Elle n’a pas de priorité à part entière. Alors qu’aujourd’hui, la diplomatie économique est un des piliers de l’action du MAE. Le Ministère a même présenté une brochure « **Le Quai d’Orsay au service des entreprise**».

Le rapport relève bien qu’à cause de la mondialisation, les entreprises ont besoin de plus en plus de soutien et d’accompagnement, surtout les PME. La France a une vaste gamme d’outils pour promouvoir son commerce extérieur (et je vais y venir) mais l’important à ce stade c’est de comprendre que cette multiplicité c’est à la fois un atout et un défi, parce qu’il faut les coordonner. Il y a, pour faire simple, 3 types de services :

* il y a ceux du MAE, qui a un réseau de 150 **missions économiques** auprès des ambassades dans 120 pays ;
* des **services économiques** qui dépendent de Bercy (je vais y revenir)
* et les **chambres de commerces et de l’industrie** qui sont associations de droit local qui regroupent des entreprises françaises et étrangères (111 dans 81 pays).

Donc face à cette multiplication d’acteurs, le livre blanc insiste d’abord sur la nécessité de renforcer la **dimension interministérielle** de l’action du MAEE.

Déjà, le rapport montre bien comment au sein même de l'Etat, quasiment tous les ministères participent à l'action extérieure de la France de façon « légitime et nécessaire ». **GRAPHIQUE TRES INTERESSANT DE LA PAGE 64**, montrant la part de budget affecté à l’extérieur par ministère (MAE > Défense > Education > Intérieur > Economie et finances). Le rapport rappelle que:

* le MAEE **ne peut revendiquer le monopole** de l’action extérieure ni un **pouvoir d’arbitrage** vis-à-vis des autres départements ministériels ;
* MAEE doit exercer vis-à-vis d’eux une double fonction de **synthèse et de coordination**.

Le livre blanc fait à ce propose plusieurs propositions : d’abord un **rattachement de la DGTPE** (à l’époque Direction Générale du Trésor et de la politique économique, aujourd’hui juste DGT) au MAE: “*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.*” Mais ça n’a pas été fait: DGTPE est restée à Bercy et gère:

* **Ubifrance, chargé du développement international des entreprises française.**
* **Agence française pour les investissements internationaux**

Parcellisation maintenue.

Le rapport prévoit ensuite une **restructuration des directions au sein du MAE**, et cette dynamique a plutôt été suivie, même si ce n’est pas en reprenant exactement les termes de la proposition. En mars 2013, sous l’autorité de la direction générale de la mondialisation du MAE, il a été créé une **direction des entreprises et de l’économie internationale**. Cette direction constitue le point d’entrée dans le ministère pour les entreprises. Elle s’assurera que leurs intérêts sont bien pris en compte à l’occasion des négociations susceptibles d’avoir un impact sur leurs activités (régulation économique internationale). Dans le cadre de ce nouveau service, Fabius a nommé :

* **des ambassadeurs pour les regions (7):** renforcer le lien entre l’offre productive de nos territoires et le réseau diplomatique français ; faire connaître et valoriser à l’étranger les PME performantes à l’export et/ou à fort potentiel d’internationalisation, mais aussi les pôles de compétitivité, les filières d’excellence, les laboratoires de recherche… On voit qu’ici le MAE cherche peut-être à avoir un acteur propre au niveau de la coopération décentralisée qu’on évoquait l’autre jour, qui échappe à l’Etat.
* **7** représentants spéciaux **mandatés pour *développer nos relations économiques bilatérales avec quelques partenaires-clés***.
  + **Mme Aubry pour la Chine,**
  + **M. Chevènement pour la Russie,**
  + M. Faure pour le Mexique,
  + M. Hermelin pour l’Inde,
  + M. Raffarin pour l’Algérie,
  + M. Sellal pour les **Emirats arabes unis**
  + **M. Schweitzer pour le Japon;**

Enfin autres chose- intéressantes à noter : le MAE organise (à sa charge, il faut préciser) des clubs d’échange et de rencontre entre grandes entreprises et ambassadeurs : Le club des ambassadeurs (depuis 2006) et surtout le club des entrepreneurs, pour *contribuer ainsi à renforcer, auprès des pouvoirs publics étrangers, la notoriété du groupe*.”

Ce sur quoi je voudrais insister ici c’est le fort **rapprochement depuis 2009 entre le MAE et la sphère « économique »**, des entreprises, des industries. Pendant la conférence des Ambassadeurs ils ont organisé, avec Fabius, une visite à Toulouse de l’usine Airbus, on pourrait se demander pourquoi alors qu’il y a pourtant d’autres enjeux de politique étrangère vraisemblablement plus importants. On voit en fait que **l’impact de la mondialisation sur le MAE a été une intégration croissante des enjeux économiques à la diplomatie**. Et pour rendre compte de cette orientation économique du MAE, j’aimerai rapidement vous livrer une expérience personnelle : à l’occasion d’un stage pour le MAE aux Etats Unis j’ai eu à organiser une visite de 48 heures de l’Ambassadeur de France (toujours en poste actuellement - François Delattre) en visite à Seattle, et sur son planning, seulement 20% était consacré au consulaire (écoles et alliance française) et 80% d’économique. L’Ambassadeur et le Consul Général ont présidé la conférence de la Chambre de Commerce, ils ont visité toutes les entreprises liées à l’informatique (Microsoft, Expedia) et surtout de l’aéronautique (Boeing, Safran, Zodiac, inauguration par l’ambassadeur des bureaux de Dassault). Et puis autre détail : le consul honoraire à Seattle pour la France est aussi le directeur exécutif de la chambre de commerce franco-américain de la région. C’est le même bureau. Le drapeau français avec les pancartes des entreprises du coin.