

COMMISSARIAT GÉNÉRAL  
DU PLAN

***Organiser  
la politique européenne  
et internationale  
de la France***

*Rapport du groupe présidé  
Par l'amiral Jacques Lanxade*

## **Avant-propos**

**par**

**Jean-Michel Charpin**  
**Commissaire au Plan**

La réforme de l'État a de multiples facettes. L'une d'entre elles repose sur l'examen méthodique des grands domaines de l'action publique afin d'apprécier la manière dont les missions, assignées par le pouvoir politique, sont remplies et, préalablement, pensées et définies.

Le présent rapport, élaboré sous la direction de l'amiral Jacques Lanxade, que je remercie vivement, et pour lequel Nicolas Tenzer a assuré les fonctions de rapporteur général, traite de l'une de ces missions, et non la moindre : la politique européenne, étrangère et de sécurité. Il a bénéficié de la disponibilité des personnes rencontrées, des postes diplomatiques qui ont aidé le président et le rapporteur général dans les missions qu'ils ont effectuées et, naturellement, des membres du groupe qu'il m'est agréable de remercier tout particulièrement. Naturellement, le rapport ne pouvait prétendre à l'exhaustivité et examiner en détail l'ensemble des structures administratives traitant des dossiers européens et internationaux. Dans certains cas, le respect de la confidentialité a empêché les auteurs d'aller plus loin dans leur constat et leurs propositions. Par ailleurs, le rapport s'interdit de porter une appréciation sur les missions elles-mêmes, alors même que c'est d'elles *in fine* que doit dépendre l'organisation retenue.

L'intérêt fondamental de ce travail réside dans la précision de ses analyses et le caractère opérationnel de ses recommandations dont il faut souligner qu'à quelques nuances près elles ont fait l'objet d'un large consensus. Sans insister ici sur chacune, il me paraît important d'attirer l'attention sur quelques axes majeurs.

Le premier concerne la stratégie. Le rapport, qui reconnaît la qualité technique de l'administration française et sa capacité à réagir dans l'urgence, insiste sur la difficulté d'élaborer une vision à moyen terme de ce qu'il faut faire. Le souci du

- Avant-propos -

présent et des enjeux immédiats l'emporte trop souvent sur le dessein à plus longue échéance et sur la préparation en termes de moyens pour atteindre l'objectif. Que ce soit en matière européenne ou internationale, au sein de chaque ministère ou à l'échelon interministériel, l'administration doit se doter des instruments pour définir une stratégie. Celle-ci ne saurait être abstraite et générale, mais doit trouver des points d'application précis dans les relations bilatérales et multilatérales et s'articuler aux grandes échéances européennes et internationales.

Le deuxième axe, étroitement lié au précédent, concerne l'information. L'appareil de relations extérieures de la France dispose d'une masse d'informations considérables, en particulier celles fournies par les postes diplomatiques. Il n'est toutefois pas certain que l'atout que représente la diffusion de l'information ait été bien compris. Dans certains domaines, l'impression prévaut que la France connaît un retard préoccupant dans l'expression de ses thèses, la communication de ses analyses et la prise de parole publique. Or, le travail de l'influence passe par là, comme il passe aussi par la qualité des relations entretenues avec la sphère académique. Malgré la tendance française à l'abstraction, le poids et la force des idées paraissent, par un singulier paradoxe, encore insuffisamment reconnus.

On sent aussi chez les auteurs du rapport – et c'est le troisième axe – poindre la crainte que les affaires européennes et internationales n'aient pas encore suffisamment acquis en France droit de cité chez les décideurs français. Il en va de même, selon eux, des questions de renseignement. Le rapport établit un certain nombre de propositions judicieuses pour accroître la prise en compte de cette dimension par les pouvoirs publics, mais aussi par les milieux académiques. Doit s'opérer ainsi un lent travail de conversion du regard dont le sommet de l'État doit montrer l'exemple.

Enfin, le rapport est préoccupé par la question de la décision. Il en analyse minutieusement les circuits en matière européenne et internationale et ses propositions tendent à faire en sorte que la décision soit à la fois plus claire, plus rapide et plus efficace – ce qui suppose aussi qu'elle soit mieux préparée et que les structures ne l'entravent pas, mais au contraire la facilitent.

## SOMMAIR E

---

|                           |           |
|---------------------------|-----------|
| <b>INTRODUCTION .....</b> | <b>11</b> |
|---------------------------|-----------|

---

|                                                                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>PREMIÈRE PARTIE - ORGANISER LA POLITIQUE EUROPÉENNE<br/>DE LA FRANCE .....</b>                                                                          | <b>17</b> |
| <b>Chapitre Premier : Un diagnostic contrasté : une situation acceptable,<br/>mais des difficultés de plus en plus nombreuses .....</b>                    | <b>19</b> |
| 1. Une organisation généralement plus performante qu'ailleurs qui permet de dégager<br>et de défendre des positions cohérentes.....                        | 19        |
| 2. Un déficit de stratégie.....                                                                                                                            | 21        |
| 3. Des difficultés de compréhension entre le centre parisien<br>et la représentation permanente .....                                                      | 26        |
| 4. Des défauts non imputables aux structures institutionnelles<br>et administratives françaises.....                                                       | 28        |
| 5. Une implication politique trop faible :<br>la difficulté de rendre des arbitrages politiques.....                                                       | 31        |
| 6. Les limites actuelles du rôle du SGCI .....                                                                                                             | 33        |
| 7. Des priorités mal hiérarchisées .....                                                                                                                   | 37        |
| 8. Une influence mal organisée et un travail de collecte d'informations déficient .....                                                                    | 38        |
| 9. Une mauvaise utilisation des experts nationaux détachés<br>et des fonctionnaires européens et une gestion déplorable des retours.....                   | 41        |
| <b>Chapitre 2 : Quelques voies de réforme possibles.....</b>                                                                                               | <b>43</b> |
| 1. Rattacher le ministre chargé des Affaires européennes au Premier ministre .....                                                                         | 43        |
| 2. Conférer un rôle accru au Secrétariat général du comité interministériel pour les<br>questions de coopération économique européenne (SGCI).....         | 46        |
| 3. Accroître la place de la réflexion stratégique .....                                                                                                    | 49        |
| 4. Renforcer la coordination stratégique à haut niveau :<br>pour un Conseil restreint en matière européenne .....                                          | 51        |
| 5. Créer les conditions d'une autonomie accrue de la représentation permanente .....                                                                       | 53        |
| 6. Redéfinir le rôle du ministère des Affaires étrangères dans les affaires européennes<br>et assurer une meilleure coordination interne en son sein ..... | 54        |
| 7. Renforcer le rôle de coordination européenne et internationale<br>des cabinets ministériels .....                                                       | 56        |

|                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 8. Raffermer l'organisation européenne et internationale du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie..... | 57 |
| 9. Rapprocher l'Europe de la société.....                                                                                | 59 |

---

## **DEUXIÈME PARTIE - GÉRER L'ACTION INTERNATIONALE..... 61**

### **Chapitre 3 : Profiter d'une administration des affaires étrangères de qualité..... 63**

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Constat : un fonctionnement très perfectible sans bouleversements .....                     | 63 |
| 2. Propositions : vers une organisation davantage centrée sur les priorités de la France ..... | 75 |

### **Chapitre 4 : Définir une stratégie de l'État..... 87**

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Constat : un défaut d'organisation de la stratégie .....           | 87 |
| 2. Propositions : constituer une aide à la décision stratégique ..... | 92 |

### **Chapitre 5 : Gérer les dossiers globaux..... 103**

|                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Constat : une administration trop approximative des dossiers globaux..... | 103 |
| 2. Propositions : construire une politique de la globalisation.....          | 107 |

### **Chapitre 6 : Organiser la stratégie d'influence ..... 113**

|                                                         |     |
|---------------------------------------------------------|-----|
| 1. Constat : une stratégie d'influence déficiente ..... | 113 |
| 2. Propositions : combler le retard français.....       | 119 |

---

## **TROISIÈME PARTIE - FAIRE DU RENSEIGNEMENT**

### **UNE PRIORITÉ ..... 123**

### **Chapitre 7 : Renforcer la coopération..... 125**

|                                                                                         |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Une coopération encore insuffisante .....                                            | 125 |
| 2. Favoriser la synergie et la cohérence des recherches : diriger le renseignement..... | 126 |

### **Chapitre 8 : Accroître les facultés et la communauté d'analyse ..... 129**

|                                                                               |     |
|-------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Une fonction d'évaluation du renseignement insuffisamment développée ..... | 129 |
| 2. Vers un <i>Joint Intelligence Committee</i> à la française .....           | 130 |

### **Chapitre 9 : Développer une culture du renseignement ..... 133**

|                                                                                                  |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Mettre le renseignement au cœur de la préoccupation quotidienne de la tête de l'exécutif..... | 134 |
| 2. Ouvrir les carrières de renseignement .....                                                   | 134 |
| 3. Accroître les relations avec les milieux diplomatique et académique.....                      | 135 |

---

|                                                                                                      |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>ANNEXES</b> .....                                                                                 | 137 |
| <b>Annexe 1.</b> Synthèse des propositions.....                                                      | 139 |
| <b>Annexe 2.</b> Membres du groupe de travail .....                                                  | 149 |
| <b>Annexe 3.</b> Liste des personnalités rencontrées.....                                            | 153 |
| <b>Annexe 4.</b> Programme des séances .....                                                         | 167 |
| <b>Annexe 5.</b> Mandat du groupe de travail .....                                                   | 171 |
| <b>Annexe 6.</b> Bibliographie. ....                                                                 | 179 |
| <b>Annexe 7.</b> La communauté du renseignement aux États-Unis.....                                  | 193 |
| <b>Annexe 8.</b> Le <i>National Security Council</i> .....                                           | 199 |
| <b>Annexe 9.</b> Le mode de décision en matière internationale et européenne<br>au Royaume-Uni ..... | 207 |
| <b>Annexe 10.</b> Le renseignement au Royaume-Uni.....                                               | 211 |
| <b>Annexe 11.</b> Le traitement des questions européennes en Allemagne.....                          | 217 |



## **Introduction**

Le présent rapport présente les conclusions largement convergentes auxquelles est parvenu le groupe de travail mis en place, à la demande du Premier ministre, au sein du Commissariat général du Plan.

Ce rapport comporte, en annexe, la liste des principales propositions opérationnelles que nous souhaitons soumettre au débat que mérite ce sujet et qu'il ne saurait clore. Il repose à la fois sur douze réunions du groupe de travail – dont une de discussion du projet de rapport – et sur environ deux cents entretiens avec des personnalités françaises et étrangères. Il tient compte des formules adoptées et des débats qui ont été engagés dans certains pays étrangers où nous avons effectué des missions ou sur lesquels les entretiens nous ont apporté des éclairages pertinents. Le rapport présente en annexe, lorsque cela a paru utile, leur organisation. Sur certains points, nous avons été conduits à opérer des constats dont le caractère « abstrait » ne nous a pas échappé. Il nous était, en effet, difficile de faire état d'éléments confidentiels dont nous avons eu connaissance tout au long de notre mission. Nous avons aussi tenu compte des évolutions intervenues au cours des quinze mois de notre travail.

### **Les options fondamentales**

Notre mandat portait sur l'organisation de l'action européenne et internationale de l'État et non pas sur les choix concrets en matière de politique européenne et étrangère. Nous nous sommes en conséquence interdit de porter une appréciation sur celle-ci.

Il reste que certaines options fondamentales constituent nécessairement l'arrière-plan de notre propos. Il en va ainsi de la politique européenne, dont nous avons supposé qu'elle devait être plus offensive et volontaire que défensive, du renforcement de notre stratégie d'influence dans les organisations multilatérales et sur les grands dossiers mondiaux, du développement de notre capacité de peser sur les débats, politiques mais aussi académiques, en matière de politique européenne, internationale et de sécurité. En matière européenne, les évolutions des prochaines années, en particulier l'élargissement, vont aussi rendre impérieuse la capacité de la France à organiser de manière efficace et à

- Introduction -

un haut niveau les relations bilatérales avec les États de l'Union, notamment les plus grands d'entre eux. Le développement des relations, politiques et de coopération, avec les pays candidats ou susceptibles de le devenir, constitue aussi une priorité. Sur un autre plan, l'Europe de la défense et l'Europe de l'armement sont des axes majeurs pour la France pour des raisons politiques et industrielles.

Nous avons aussi supposé que les pouvoirs publics continueraient à promouvoir une action de la France dans l'organisation de la sécurité collective et les opérations de rétablissement et de maintien de la paix et de reconstruction et qu'ils souhaiteraient continuer à être actifs en matière de coopération pour le développement, tout en privilégiant en ce domaine une voie de plus en plus multilatérale.

Nous avons enfin la conviction que les menaces et les risques internationaux ne peuvent que croître au cours des prochaines décennies et qu'il convient de renforcer notre organisation pour y répondre. La diffusion de la culture du renseignement est, à nos yeux, impérative. Elle doit devenir une préoccupation à part entière des hauts responsables du ministère des Affaires étrangères – ainsi qu'elle l'est au *Foreign and Commonwealth Office* britannique – comme de celui de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Ces choix de principe requièrent naturellement un appareil diplomatique et une organisation de la réflexion et de l'influence de qualité et bien proportionnés. Ils appellent également un renforcement de la priorité européenne et internationale tant dans les différentes administrations que dans les milieux universitaires, professionnels et associatifs. Une stratégie en ce sens doit être définie au plus haut niveau et organisée.

## **Les déterminants institutionnels et administratifs**

Nos propositions ont pour toile de fond un cadre constitutionnel inchangé. Toutefois, nous avons acquis la conviction, d'une part, que la dualité des têtes de l'exécutif, qu'on soit ou non en cohabitation, pouvait constituer une difficulté dans la conduite de la politique européenne et des relations internationales, d'autre part, que le rôle trop effacé du Parlement sur ces sujets pouvait conduire à une moindre force de la France dans la défense de ses positions. Sur un autre plan, le mode d'élection en France des parlementaires européens comporte un risque significatif de marginalisation de l'Hexagone au sein de l'assemblée européenne.

Certaines recommandations supposent des changements substantiels de notre organisation et de nos pratiques administratives, notamment le manque de transparence et le culte du secret, la mise à l'écart du milieu académique et, de manière générale, des organismes de réflexion, l'exacerbation des coupures et des conflits entre ministères, l'insuffisante habitude de travail de l'administration avec les institutions parlementaires, les organisations professionnelles et les organisations non gouvernementales, une gestion des hommes approximative et peu ouverte et le rôle d'écran des cabinets ministériels ainsi que leur préférence pour le court terme. Par un paradoxe parfois souligné, la qualité intellectuelle et la réactivité des fonctionnaires français peuvent induire une propension au bricolage administratif sans gestion du temps ni capacité à faire prévaloir une stratégie. Des évolutions sur ces points conditionnent une organisation plus performante de notre politique européenne et internationale.

### **Les risques du non-changement**

Un peu plus d'une année de travail sur l'organisation européenne et internationale de l'État nous a permis de prendre la mesure de certains risques auxquels il faut particulièrement veiller.

Le premier est celui d'un décalage entre nos perceptions et nos méthodes de travail et celles qui prévalent au sein des institutions européennes et internationales de même que dans d'autres administrations. Dans certains cas, la défense de positions corporatistes et l'absence de mise à jour des connaissances du monde extérieur ainsi que l'enfermement dans des débats purement nationaux peuvent compromettre notre efficacité. Inversement, l'incapacité à relayer sur la scène européenne et internationale les aspirations nationales peut conduire à une défiance de la société envers l'évolution de l'Europe et du monde qui, finalement, sera un obstacle dans la conduite de notre politique européenne et étrangère. Tant le complexe de la citadelle assiégée que la déliaison entre les choix européens et leur traduction nationale constituent des dangers graves pour la cohérence et l'acceptation de la politique française. Nous devons être attentifs aussi bien à l'image que nous donnons à l'extérieur qu'à la représentation que se font les Français de l'évolution de l'Europe et des affaires internationales. L'étape décisive que constituera l'élargissement de l'Europe sera de ce point de vue un test déterminant.

Le deuxième risque concerne l'étiollement de notre faculté de décision et l'affaiblissement de l'appareil qui la porte. Sur quatre points, un redressement s'impose, en particulier dans les affaires européennes : la capacité à prendre

- Introduction -

l'initiative, la gestion des alliances bilatérales, la cohérence et la hiérarchisation des positions et la gestion du personnel, y compris des agents français dans les organisations européennes et internationales.

Le troisième risque réside dans l'absence de perception de la liaison entre les choix fondamentaux et l'évolution des structures. Ne pas modifier aujourd'hui notre organisation reviendrait à se priver de la faculté de décider. Si nous sommes incapables d'apprécier les conséquences internes des choix européens et internationaux, nous ne pourrions conduire une stratégie cohérente et donnerons le sentiment que nous sommes dominés et contraints par des décisions qui nous échappent. Si la gestion de notre politique européenne reste trop dispersée entre des organisations qui en ont une appréciation différente, notre stratégie manquera de clarté et notre conversion à l'Europe sera retardée. Si nos structures de décision et d'aide à la décision en matière européenne restent excessivement cloisonnées entre négociation et traduction interne, non seulement nous continuerons à occuper la place peu glorieuse qui est la nôtre en matière de transposition des directives, mais nous éprouverons de plus en plus de difficultés à définir et à défendre nos intérêts nationaux ainsi qu'à formaliser des compromis.

Le quatrième risque, lié aux précédents, est relatif aux difficultés d'élaboration d'une stratégie. Il nous est apparu qu'en matière de relations bilatérales et de politique de coopération notamment, l'expression des choix pouvait prêter à confusion et que, quand bien même une priorité était affirmée par le pouvoir politique, son application était souvent déficiente. De surcroît, cette difficulté est renforcée par la difficulté à mobiliser, rapidement et efficacement, pour un pays politiquement prioritaire, l'ensemble des moyens de l'État disponibles. Sur cette double question de la définition des priorités et de leur mise en œuvre, l'application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances devrait apporter des changements majeurs. Élément clé de la réforme de l'État, elle devrait non seulement conduire à mieux apprécier la pertinence de chaque euro dépensé en matière internationale, mais aussi inciter les pouvoirs publics à énoncer plus précisément, dans un cadre le plus souvent interministériel, les priorités de leur action.

## **Le sens d'un rapport**

Comme le veut le genre du rapport administratif, nos propos contiennent plus de critiques que d'éloges. Mais notre conviction est que notre administration dispose de grandes facultés d'adaptation et ce qui pourra être interprété comme une mise en cause ne vise en réalité qu'à renforcer sa capacité d'agir.

Nos propositions constituent un ensemble cohérent. Pour autant, il nous apparaît possible que les autorités politiques en adoptent certaines tout en refusant de donner suite à d'autres. Les réformes que nous proposons peuvent être réalisées par étapes. Ainsi, les évolutions des institutions européennes nous paraissent rendre inéluctable à moyen terme l'institution d'un ministre des Affaires européennes dépendant du Premier ministre. Nous avons maintenu cette proposition quoique ce choix n'ait pas été retenu lors de la formation du gouvernement. Le moment le plus opportun pour procéder à cette évolution devra être déterminé en fonction des circonstances. Surtout, d'autres évolutions sensibles peuvent avoir lieu indépendamment de cette modification institutionnelle. Ainsi, la mise en place d'un conseil restreint en matière européenne et la création d'un conseil d'analyse européenne et internationale, autonome ou, mieux encore, rattaché à une structure existante, tel le Commissariat général du Plan, constitueraient des évolutions majeures et non conditionnées par les choix relatifs au ministre chargé des Affaires européennes. *Mutatis mutandis*, il en va de même de la plupart de nos propositions relatives aux questions internationales *stricto sensu* et au renseignement, qui sont à la fois cohérentes et, dans une large mesure, indépendantes.

Notre rapport se divise en trois parties : l'organisation de la politique européenne de la France, la gestion des affaires internationales en dehors de l'Europe et le renseignement. Il nous est, en effet, apparu que les questions européennes sont dans une large mesure spécifiques. Non seulement, elles se confondent de plus en plus avec les affaires internes – et il est peu de domaines de l'action gouvernementale qui ne soient partiellement ou totalement européanisés –, mais surtout elles requièrent des modes de décision et de négociation spécifiques. Pour autant, nous avons eu conscience de l'existence de problèmes parfois identiques dans le traitement des dossiers européens et internationaux – difficulté d'élaborer une stratégie, gestion des carrières, organisation de la stratégie d'influence, etc. – et cela pourra nous conduire à certaines répétitions. Enfin, l'importance – et la méconnaissance – des enjeux liés au renseignement justifiait qu'une partie spécifique, quoique plus réduite, leur soit consacrée.



## PREMIÈRE PARTIE

### Organiser la politique européenne de la France

Le diagnostic sur l'organisation de la fonction européenne de l'État est nuancé. D'un côté, la France n'a pas à rougir de son organisation si on la compare à celle de la plupart de nos partenaires. De l'autre, l'organisation française, longtemps citée en exemple, n'échappe pas à des difficultés croissantes en ce qui concerne la coordination des positions, la négociation, le suivi national des décisions européennes – notamment la transposition des directives<sup>1</sup> – et, plus encore, la définition d'une stratégie à moyen terme et l'organisation de la réflexion prospective en matière européenne.

Le constat général a été largement documenté<sup>2</sup> et il ne paraît pas possible, aujourd'hui, de se contenter de ravaudages à la marge. Les schémas d'organisation des institutions de l'Union sur lesquels le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 a apporté quelques ajustements – peu décisifs, de l'avis quasi général – et sur lesquels, de manière plus ambitieuse, la Convention sur l'avenir de l'Europe devrait se prononcer seront naturellement déterminants et impliqueront des changements dans l'évolution des structures de décision nationales.

---

(1) *La France occupe la dernière position en Europe, à égalité avec la Grèce. Sur les procédures permettant de corriger cette situation inacceptable, cf. notamment le rapport d'information de Hubert Haenel : L'amélioration des procédures de transposition des directives communautaires en droit français, Sénat (Délégation pour l'Union européenne), 19 février 2002. La ministre déléguée aux Affaires européennes a présenté une communication au Conseil des ministres du 6 novembre 2002 qui vise à réagir devant cette situation inacceptable.*

(2) *Ce sujet fait l'objet de plus en plus de travaux universitaires. Pour un point de vue récent d'un universitaire britannique, qui a également procédé à une enquête fondée sur des nombreux entretiens, qui n'aboutit pas toujours aux mêmes conclusions que les nôtres, cf. Anand Menon, « L'administration française à Bruxelles », Revue française de science politique, vol. 51, n° 5, octobre 2001, p. 763-786.*

Toutefois, d'ores et déjà, des améliorations peuvent être apportées. De même que, pendant longtemps, la France a été en avance sur ses partenaires dans la gestion des dossiers européens grâce au SGCI, de même elle peut donner aujourd'hui l'exemple de certaines évolutions sans attendre que s'y rallient tous ses partenaires. En particulier, il ne nous semble pas, même si des débats peuvent exister sur ce point, que le rattachement du ministre des Affaires européennes au Premier ministre doive être subordonné à l'adoption d'un schéma identique dans tous les pays. De même, la création d'une grande direction générale politique pour l'Europe au sein du ministère des Affaires étrangères devrait renforcer le poids de la France dans la discussion sur les sujets relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) au lieu de l'affaiblir. Naturellement, l'ensemble des mesures relatives à l'élaboration d'une stratégie au sommet, à l'anticipation des enjeux, à la préparation en amont des échéances, à la mise en œuvre d'une stratégie d'influence, relèvent de choix internes en matière de structures de l'État.

## **Chapitre P remier**

### **Un diagnostic contrasté : une administration performante, mais qui s'affronte à des difficultés croissantes**

Le constat fait par la plupart de nos interlocuteurs est que la France dispose, au sein des Quinze, de l'une des meilleures administrations des affaires européennes, que ce soit à Paris ou à Bruxelles, mais que la situation n'est plus aussi satisfaisante qu'elle l'était il y a une dizaine d'années. Des difficultés importantes surgissent, qui sont en partie dues au fonctionnement de l'administration communautaire. Le risque est que la France devienne moins bien armée pour défendre avec succès ses positions et pour anticiper les grands enjeux de demain.

Il apparaît aussi que l'administration chargée des affaires européennes, par nécessité « plurielle », constitue un système. Pour l'améliorer, on ne peut agir uniquement sur tel ou tel élément sans modifier chaque partie de l'organisation : l'évolution du SGCI conditionne celle de la Direction de la coopération européenne, les compétences de la représentation permanente ont des répercussions sur l'organisation des ministères, les choix quant au processus de décision au sommet, qu'aucune étude sur l'Europe ne peut passer sous silence, conditionnent aussi la configuration des structures de conseil et d'analyse. En même temps, il est possible aussi, sans révolution dans l'organisation actuelle, d'améliorer très sensiblement les choses, notamment dans l'élaboration de la stratégie et l'application des décisions.

#### **1. Une organisation généralement plus performante qu'ailleurs qui permet de dégager et de défendre des positions cohérentes**

Le système français présente, par rapport à celui de la plupart de nos partenaires, des atouts qui méritent d'être soulignés. Au nombre de ceux-ci, l'un des plus souvent mis en avant est la qualité particulière des fonctionnaires

affectés à la représentation permanente (RP) qui sont généralement considérés comme faisant partie des meilleurs de chacune des administrations représentées. Le fonctionnement de la RP – dont un cinquième des effectifs provient du ministère des Affaires étrangères, ce qui est sensiblement la même proportion à la représentation permanente britannique – est également le plus souvent salué : les contacts y sont directs, aisés, sans formalisme hiérarchique ni réunionnisme. Toutefois, l'information n'y circule pas toujours bien et, si les conflits classiques entre ministères sont assourdis par rapport à Paris, il n'en existe pas moins des « chasses gardées » que renforcent des contacts directs de chaque conseiller avec « son » administration. Souvent, les arbitrages et la coordination sont directement effectués par le représentant permanent et son adjoint, plus sensibles de par leur fonction à l'intérêt global d'une négociation. La représentation permanente est également critiquée à Paris pour son insuffisante capacité d'alerte. Elle paraît parfois sous-estimer l'importance des retombées politiques internes d'une question, peut-être parce que ses contacts avec les milieux professionnels et les parlementaires nationaux sont trop réduits. Il reste que la RP a bien digéré l'explosion de la matière communautaire au prix d'un travail considérable.

Le deuxième atout reste le SGCI, malgré certaines difficultés soulignées *infra*. L'existence d'une structure interministérielle de coordination – peut-être aujourd'hui plus que d'arbitrage <sup>1</sup> – permet une bonne instruction des dossiers et surtout évite que les représentants des différentes administrations fassent entendre publiquement des positions divergentes, ce qui peut arriver de la part de représentants d'autres pays. Chacun reconnaît l'importance, étant donné le fonctionnement de l'administration française, d'une structure qui voit (quasiment) tout document destiné à partir vers Bruxelles <sup>2</sup> et qui constitue un garant de l'unité des positions défendues – même si son absence sur les sujets liés au deuxième pilier devient de plus en plus problématique en raison des interactions croissantes entre les piliers. La question n'est pas de savoir s'il faut ou non conserver le SGCI. Une remise en cause radicale de cette administration n'aurait que des inconvénients. S'il convient vraisemblablement de changer son nom et son sigle et d'en faire un secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), une structure de ce type s'impose. Elle devra cependant, comme nous

---

(1) Il existe toutefois des différences suivant les dossiers et les périodes. Il peut ainsi arriver que certains ministères préfèrent que les arbitrages aient lieu au SGCI et soient prêts à accepter des compromis à ce niveau plutôt que de « risquer » un arbitrage au cabinet du Premier ministre.

(2) Il faut rappeler que la France, à la différence de la plupart des autres États, s'efforce d'avoir une position sur tous les sujets.

le verrons, afin de développer toutes ses potentialités, parachever certaines évolutions qui vont dans le sens de la souplesse, connaître une évolution de ses attributions et avoir un autre rattachement.

Enfin, plusieurs administrations ont, depuis longtemps, une culture européenne bien ancrée – notamment les Finances et l'Agriculture – et cela facilite la définition de positions cohérentes sur une longue période. D'autres ministères en acquièrent une de plus en plus, notamment la Justice. Une filière européenne existe également au sein du ministère des Affaires étrangères ; celle-ci est généralement considérée comme un facteur d'innovation et de modernité. Dans ce contexte, la Direction de la coopération européenne (DCE) fait partie des directions « cotées » du Département, même si elle n'a pas les moyens humains de rivaliser avec les administrations principalement responsables de certaines questions (notamment économiques, financières et sociales), si elle peine à associer à certaines réunions les directions compétentes du ministère et si sa légitimité est parfois contestée.

Il existe aussi un « effet de club », qu'on retrouve également dans les autres pays de l'Union : des habitudes de travail se sont créées entre les fonctionnaires des différentes administrations qui se sont, de fait, spécialisés sur les questions européennes et qui se retrouvent aux différents stades de leur carrière. Une certaine forme de « patriotisme européen » l'emporte sur l'idiosyncrasie ministérielle dont la précellence s'estompe quand on se rapproche de Bruxelles. Il reste que les parts respectives de patriotisme ministériel et de propension au compromis varient suivant les personnes. De nouvelles alliances entre administrations sectorielles par-delà les frontières se créent également.

Si l'ensemble de ces points doivent être mis à l'actif de l'administration française, les dysfonctionnements croissants risquent, s'ils ne sont pas corrigés, de l'emporter sur la qualité des hommes.

## **2. Un déficit de stratégie**

L'un des défauts les plus alarmants concerne la difficulté dans la définition et la mise en œuvre d'une stratégie européenne. Indépendamment de toute considération de choix politique, la capacité de l'administration française est excellente dans ses réponses à quinze jours, en raison de la connaissance technique des dossiers par les fonctionnaires compétents, et dans son traitement des urgences, mais nettement moins développée en termes de capacité d'anticipation et d'élaboration d'une stratégie de négociation à plusieurs détentes. La propension de la France à décider à la dernière minute, sa réticence

à exprimer publiquement une stratégie, sa culture du secret, l'absence d'habitude de son administration à coucher par écrit, fût-ce de manière exploratoire, des éléments de doctrine, sont fréquemment soulignés. Il valent tant au sein des cercles administratifs que du monde politique.

Il existe dès lors un retard dans la réflexion gouvernementale par rapport au Royaume-Uni et à l'Allemagne (ce dernier pays est pourtant moins bien organisé que nous ne le sommes en raison notamment de l'absence constitutionnelle d'autorité du Chancelier sur les ministres). Il serait illusoire de penser que ce défaut puisse être pallié exclusivement au sommet. Cette réflexion, en effet, ne peut reposer sur la vision de quelques-uns, et notamment du ministre et de son cabinet, mais doit être partagée. Manque également une vue synthétique de la part des plus hauts responsables qui sont souvent appelés à arbitrer sans vision d'ensemble et alors même que les différentes options possibles et leurs conséquences ne leur ont pas été présentées. Une stratégie coordonnée permettrait de dépasser et parfois de relativiser des points de vue sectoriels.

Dans ce constat sévère ne sont pas en cause les qualités individuelles des fonctionnaires, dont la plupart seraient à la fois capables de participer à un exercice de réflexion stratégique et désireux de le faire. En revanche, il n'est guère de lieux en France où s'élabore une telle vision à moyen terme, simultanément nourrie par les analyses du milieu académique et par les contraintes de l'action, même si, individuellement, nombreux sont les fonctionnaires à porter une telle ambition. Les manques tiennent à la fois à l'insuffisance de chacune des structures existantes et à l'absence de lieu de coordination et d'organisation du partage de la réflexion.

Le ministère des Affaires étrangères dispose certes du Centre d'analyse et de prévision (CAP), mais ses forces sont trop limitées pour se consacrer à une réflexion de grande ampleur sur l'Europe, malgré certains travaux franco-allemands de qualité, tels ceux organisés avec le Planungstab. Plus largement, la réflexion stratégique sur les institutions (notamment préparation des réformes que devrait proposer la Convention), sur l'élargissement, sur le financement de l'Union, sur l'articulation entre les piliers, etc. ne peut plus être conduite par une seule administration, mais doit être élaborée de manière interministérielle. Ce n'est pas le cas aujourd'hui. De surcroît, pour être opérationnelle, il convient qu'elle prenne en compte, sur la base d'une analyse des positions et des rapports de forces dans les pays de l'Union, ce qui est acceptable et ce qui ne l'est pas. De manière générale, la réflexion sur l'Europe suppose aussi un engagement politique, seul à même de définir l'intérêt national, qui requiert une décision nourrie par des études solides.

Le SGCI, quant à lui, se consacre surtout au travail de « soute » et il n'a pas aujourd'hui pour mission explicite de conduire une réflexion stratégique – même si certains groupes de travail restreints et confidentiels ont pu être constitués en son sein et apporter des éclairages utiles à la fois sur les données partagées et sur les différentes options possibles. Lorsqu'il s'y est essayé plus ouvertement, les ministères ont d'ailleurs eu immédiatement tendance à se refermer sur leurs positions traditionnelles. De surcroît, la plupart des sujets nécessitent aujourd'hui à la fois l'appel à des expertises et à des points de vue extérieurs à l'administration et une politique de communication large. Le cabinet du ministre délégué chargé des Affaires européennes n'a pas davantage cette mission et ne dispose pas de structure permanente pour la conduire. Quant aux autres cabinets, notamment ceux du Président de la République et du Premier ministre, ils n'ont pas le temps de conduire une telle réflexion à moyen terme et sont pris par l'urgence des arbitrages quotidiens.

Ponctuellement, il existe certes de nombreux organismes au sein desquels une réflexion à moyen terme sur l'Europe, associant les administrations, les experts et les différents partenaires (syndicats, patronat, organisations non gouvernementales), a été conduite, notamment le Commissariat général du Plan<sup>1</sup> et, avec une limitation au monde administratif et académique, le Conseil d'analyse économique<sup>2</sup>. Ces travaux ont d'ailleurs eu, pour certains, un impact important au-delà des frontières de l'Hexagone et sont, aujourd'hui encore, considérés, à Bruxelles notamment, comme des documents de référence. Un groupe de travail spécifique a également été créé, à la demande du Président de la République et du Premier ministre, et a été chargé d'organiser le débat sur

---

(1) Cf. notamment les rapports L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe : des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest, *La Documentation française*, 1999, L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces (groupe présidé par Jean-Louis Quermonne), *La Documentation française*, 1999, Le gouvernement économique de la zone euro (groupe présidé par Robert Boyer), *La Documentation française*, 1999, Quels avenir pour l'Europe de la justice et de la police (groupe présidé par Patrick Hubert), *La Documentation française*, 1999, Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ? (groupe présidé par Joël Meurice), *La Documentation française*, 1999, Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe (groupe présidé par Françoise Maurel), *Economica*, 1999.

(2) Politiques industrielles pour l'Europe (Élie Cohen et Jean-Hervé Lorenzi), *La Documentation française*, 2000, Questions européennes, *La Documentation française*, 2000.

l'Europe<sup>1</sup>. Il faut toutefois déplorer l'impact relativement faible des conférences régionales, qui ont surtout réuni des gens déjà avertis des questions européennes, et leur médiatisation limitée. Les rapports *ad hoc* sur tel ou tel sujet particulier sont également nombreux. Il existe aussi des groupes sectoriels de réflexion stratégique internes à l'administration, notamment en matière de défense et de sécurité européennes. Il convient de saluer également la création d'un Conseil de prospective européenne et internationale de l'agriculture, qui a été installé par le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales le 11 septembre 2002.

Toutes ces initiatives et quelques autres sont importantes et ont abouti à des travaux de qualité, mais elles souffrent de deux limites. D'une part, elles ne sont qu'à une seule détente et ne sont pas relayées par des structures permanentes dotées d'un personnel suffisant spécialement affecté pour travailler sur ces sujets. Une fois le groupe de travail achevé, il n'y a pas donc pas de capitalisation des réflexions et, souvent, peu de capacités matérielles et humaines de les populariser dans la durée auprès des autorités gouvernementales et administratives, malgré, là aussi, l'engagement personnel de leurs auteurs. Aujourd'hui, par exemple, des sujets aussi majeurs que l'élargissement ne font pas l'objet d'une réflexion stratégique et prospective au-delà du cadre administratif. D'autre part, même si ces groupes de réflexion profitent de l'expérience de ceux qui ont à traiter les dossiers de manière opérationnelle, ils restent trop détachés des préoccupations des négociateurs et n'ont qu'une capacité marginale à influencer, dans la définition de leurs positions, les têtes de l'exécutif. Ils ne sont pas calés non plus sur les grands rendez-vous qui figurent sur les agendas de négociation. Par rapport au Royaume-Uni et à l'Allemagne, la France se caractérise par un circuit long entre la réflexion et la décision – et cela ne vaut pas qu'en matière européenne et internationale. Les filtres sont nombreux et la réappropriation du contenu d'un rapport par le pouvoir politique longue et incertaine.

Indépendamment même de l'absence d'une structure organisée capable de nourrir de réflexions stratégiques et opérationnelles le sommet de l'État,<sup>2</sup> l'administration française ne s'organise pas suffisamment pour pallier ces manques. Et cela vaut notamment pour certaines grandes administrations

---

(1) Cf. son rapport Ensemble, dessinons l'Europe (groupe présidé par Guy Braibant), La Documentation française, 2001.

(2) Il existe plusieurs instances, nous l'avons vu, mais aucune calée sur l'agenda opérationnel et qui pourrait organiser, fédérer et diffuser ce qui est fait de manière dispersée et sans visibilité sur son utilité pratique.

sectorielles. Alors qu'en octobre 2001, les Britanniques préparaient déjà le Conseil européen de Barcelone de mars 2002 où furent abordés les grands sujets de dérégulation économique, aucune administration française et aucun cabinet ne s'est mis à ce moment-là en ordre de bataille pour préparer leurs positions et définir une stratégie cohérente, faute sans doute d'une incitation à le faire au plus haut niveau <sup>1</sup>.

De surcroît, les grandes échéances ne sont pas préparées suffisamment en amont en termes d'organisation alors que les Britanniques ont commencé à réfléchir, dès la fin de l'année 2001, aux structures à mettre en place pour préparer de la manière la plus performante possible, ceci incluant l'action de sensibilisation de leurs partenaires européens, la présidence britannique qui aura lieu... au second semestre 2005. La représentation dans les réunions interministérielles de préparation pâtit aussi souvent d'un niveau décisionnel insuffisant. Les exemples de ce type abondent dans plusieurs secteurs. Certes, individuellement, la plupart des responsables ont réfléchi à ces questions ; mais ces réflexions individuelles n'ont pas été fédérées dans une discussion collective à un niveau adéquat pour conduire à définir une feuille de route.

Enfin, à la différence d'autres pays, la France ne dispose guère de fondations ou de *think tanks* <sup>2</sup> permettant d'alimenter les responsables politiques et

---

(1) Cela ne signifie certes pas que, pour autant, la France n'ait pas obtenu une partie de ce qu'elle voulait à Barcelone. On relèvera aussi que, afin de préparer le Conseil européen du printemps 2003, conscient des errements antérieurs, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a entrepris, dès octobre 2002, d'organiser la réflexion en son sein. L'objectif est que le ministère soit en mesure de nourrir de façon informelle les réflexions de la Commission avant décembre, afin que celle-ci puisse en tenir compte dans la rédaction de son « rapport de synthèse » de janvier, qui lancera officiellement la préparation de ce Conseil européen. Toutefois, cet effort reste isolé et devrait être relayé au niveau interministériel et politique. Il en va de même pour la préparation des présidences grecque et italienne de 2003, puis de celles des années suivantes, qui ne font aujourd'hui l'objet d'aucune vision d'ensemble, ni d'aucune préparation stratégique interministérielle en amont, laissant à chaque ministère le soin d'organiser ses propres contacts bilatéraux.

(2) On peut citer le Centre for European Reform britannique ([www.cer.org.uk](http://www.cer.org.uk)), proche du New Labour, qui a fait beaucoup pour faire évoluer le gouvernement et l'opinion publique britanniques sur les questions européennes, la Stiftung Wissenschaft und Politik ([www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)), proche de la Chancellerie fédérale, la Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik (DGAP) ([www.dgap.org](http://www.dgap.org)), mais aussi les fondations liées aux partis allemands (Friedrich Ebert Stiftung pour le SPD, Konrad Adenauer pour la CDU, Hans Seidel pour la CSU) et les fondations privées (Bertelsmann et

administratifs, mais aussi les militants syndicaux ou associatifs, en analyses de haut niveau, résultat d'une confrontation de points de vue<sup>1</sup>. Ce défaut majeur, qui conduit la France à perdre des positions sur la scène internationale et européenne et à se trouver à la traîne de concepts et d'orientations définis par d'autres, mérite naturellement une analyse spécifique de portée beaucoup plus globale.

### **3. Des difficultés de compréhension entre le centre parisien et la représentation permanente**

Si les relations sont quotidiennes entre la représentation permanente et le SGCI et, pour certains conseillers, avec leur administration parisienne de rattachement – notamment les grandes administrations européennes que sont les Finances et l'Agriculture –, le fonctionnement de la RP est entaché d'un double défaut, qui peut sembler contradictoire. D'un côté, elle dispose de fait d'une marge de négociation étroite : des positions trop figées et précises peuvent compliquer la gestion de positions de repli constructives et risquent de compromettre les négociations<sup>2</sup>. D'un autre côté, il peut arriver que la RP soit amenée à prononcer elle-même certains arbitrages, faute pour ceux-ci d'avoir été rendus préalablement sous l'égide du SGCI ou dans des réunions interministérielles. Les « instructions » peuvent parfois se résumer à un catalogue des positions des différentes administrations concernées, ce qui laisse une marge d'appréciation au négociateur, ou à la reprise d'une position d'une administration, lorsque celle-ci apparaît peu contestée.

---

*Bosch, notamment) qui ont nourri les réflexions sur l'Europe des principales personnalités allemandes. Malgré les difficultés de coordination de l'administration allemande, fréquemment déplorée par les administrations des autres pays de l'Union, la qualité de la réflexion extra-administrative peut contribuer à expliquer que le gouvernement de Berlin ait une capacité supérieure à la nôtre à définir ses intérêts fondamentaux et ses objectifs majeurs.*

*(1) On peut naturellement saluer le développement récent en France de telles structures, notamment l'association « Notre Europe », présidée par Jacques Delors, et la vitalité plus grande des fondations politiques (Robert Schuman, Jean Jaurès, Charles de Gaulle). Leur poids et leur influence restent toutefois inférieurs à ce qu'il est chez nos principaux voisins.*

*(2) Il faut naturellement préciser que l'aboutissement d'une négociation n'est pas un but en soi. Dans certains cas, il faut être capable de la quitter et de porter politiquement la responsabilité de son échec.*

Cette situation s'explique et se comprend, mais doit être corrigée<sup>1</sup>. Dans la mesure où la représentation permanente est l'administration la mieux informée de l'ensemble des données relatives aux affaires européennes, elle peut avoir tendance à privilégier ce qui sera un consensus acceptable plutôt que d'affirmer une position tranchée qui n'a aucune chance d'être approuvée. Elle peut certes apprécier quand une question qui paraît essentiellement de nature technique à Paris devient politique aux yeux des autres États. Elle a la meilleure appréhension des positions et des sensibilités des partenaires européens de la France et discerne mieux qu'à Paris ce qui est ou non négociable pour ceux-ci – alors que certaines instructions peuvent méconnaître leur sensibilité. Plus encore, elle maîtrise le temps des négociations, dont l'importance peut échapper à Paris. Faute d'avoir pu arbitrer dans les délais, en raison de nouvelles demandes d'arbitrage de certaines administrations ou d'une absence de réponse de leur part, le SGCI peut avoir tendance à faire connaître ses instructions à la dernière minute avant le début des négociations,<sup>2</sup> alors même que celles-ci peuvent contenir des positions difficilement acceptables par d'autres États et qui apparaissent figées. De façon générale, les délais de réaction sont décisifs pour conduire de la meilleure manière possible une négociation. Or, l'inconvénient de la mécanique de coordination, qui descend souvent dans les détails,<sup>3</sup> malgré les efforts unanimement salués du SGCI, tient à ce qu'elle les rallonge, y compris pour des sujets pour lesquels des instructions de cadrage auraient pu être données assez rapidement.

En revanche, la RP n'a pas nécessairement une bonne connaissance des enjeux politiques tels que Paris entend les faire prévaloir. Elle ne connaît pas toujours les raisons qui tendent à ce que le gouvernement puisse souhaiter mettre la France dans une position minoritaire, voire faire échouer une négociation. Elle peut avoir tendance, par tropisme, à privilégier une position moyenne plutôt qu'à défendre l'intérêt national. Elle peut, autrement dit, perdre de vue les

---

*(1) Il existe aussi de multiples cas de figure suivant le domaine considéré, les habitudes de travail et les compétences de chaque administration sur les questions européennes, les relations personnelles de confiance ou de défiance entre le chef de secteur du SGCI ou ses adjoints et le conseiller de la RP, etc. De manière générale, la fermeté et la rigidité de la position du SGCI s'accroissent quand le niveau du négociateur diminue et la souplesse est plus élevée quand le niveau de celui-ci augmente.*

*(2) Il est vrai aussi que c'est souvent tardivement que la Commission ou le secrétariat général du Conseil font sortir leurs projets de textes.*

*(3) Le SGCI est loin d'être toujours responsable de cette situation : certaines administrations tendent à « verrouiller » leurs positions en réclamant des instructions détaillées.*

objectifs ultimes d'une négociation et privilégier à l'excès la réussite de la procédure.

Il reste que, aux yeux de certains de nos partenaires, la France se caractérise parfois par des positions inutilement rigides et qui n'offrent guère de prise à la discussion. Son manque de souplesse est ainsi souvent souligné par ses partenaires européens et reconnu par certains fonctionnaires eux-mêmes. Parfois, des points secondaires font échouer les négociations, alors même qu'une concession sur ceux-ci aurait pu produire des avancées plus grandes sur des sujets plus importants dans le cadre d'un « paquet » plus global – et les autorités politiques parisiennes auraient pu y trouver un intérêt. De manière générale, faute parfois d'avoir élaboré une doctrine suffisamment rigoureuse, les autorités françaises éprouvent des difficultés à définir une position de repli, qui pourrait pourtant être adoptée sans dommages majeurs. En somme, le manque de cadrage d'ensemble et de précision des scénarios de conduite des négociations peut contribuer à expliquer leur insuffisante souplesse.

En somme, la question n'est pas de savoir qui, de la RP ou du SGCI, doit détenir le *leadership*. De manière évidente, c'est le gouvernement qui doit décider de la position de la France. Il convient aussi d'éviter que ces deux administrations se renvoient la balle, chacune étant sur sa logique propre, parfaitement défendable. L'important est de parvenir, d'une part, à mieux associer les préoccupations de ces deux acteurs, <sup>1</sup> c'est-à-dire l'intérêt national et l'intérêt intrinsèque qui s'attache à une bonne négociation, d'autre part, à concevoir les différents sujets en négociation de manière plus globale et mieux hiérarchisée. De ce point de vue, les réunions par visioconférence et les contacts *ad hoc* entre conseillers ne suffisent pas toujours à dissiper les malentendus.

#### **4. Des défauts non imputables aux structures institutionnelles et administratives françaises**

Les difficultés rencontrées en France dans la gestion des affaires européennes ne sont pas uniquement dues à des défauts dans l'organisation administrative française. Pour partie, elles apparaissent comme la transposition au niveau national de problèmes accrus dans le fonctionnement des institutions communautaires et dans la gestion des affaires de l'Union. Dès lors, certains défauts ne pourront être corrigés que par des réformes de ces institutions, pour

---

(1) Il faut aussi rappeler que, dans ce jeu, le SGCI ne défend que rarement une position propre et que sa rigidité supposée, en l'absence d'un arbitrage explicite à un niveau plus élevé, peut être l'expression de celle d'un ministère sectoriel.

lesquelles la France, comme les autres États, sont appelés à formuler des propositions – ce qui n'est pas le mandat du présent groupe de travail.

Certaines de ces difficultés sont liées à l'avancée même de la construction communautaire. Un certain « trouble » des décideurs politiques sur les questions européennes est patent. La création de l'euro entraîne un transfert de souveraineté qui a des conséquences sur d'autres domaines, tels la fiscalité, la concurrence, la sécurité et la gestion des flux migratoires, qui ne sont pas encore suffisamment analysés. Surtout, beaucoup avancent que l'Europe n'est plus portée par l'enthousiasme et par un projet politique. Certaines alliances très personnelles entre les dirigeants n'existent plus. L'élargissement lui-même pose directement la question de l'influence des grands États et singulièrement de la France. Il conduit à s'interroger sur la pertinence des systèmes de coopération renforcée ou à la carte ou sur l'opportunité de la mise en place de « centres de gravité ». Il crée aussi un certain nombre de crispations nationales qui risquent de lui être dommageables, alors que c'est la prochaine grande échéance de l'Europe. La question politiquement délicate du « directoire » est également présente dans les esprits.

On souligne ainsi souvent que, alors que le modèle français de construction communautaire s'était imposé à ses débuts, le jeu est désormais dominé par un modèle et des concepts anglo-saxons (concurrence et *lobbying* notamment). Cela se retrouve à la fois dans la difficulté de la France à faire comprendre certaines réalités (services publics) et à continuer à faire valoir, notamment d'ailleurs dans le cadre de la réforme de la Commission, sa conception du fonctionnement administratif et de la fonction publique. Par ailleurs, on a assisté à un changement d'acteurs : dans l'ensemble des pays, des ministères ayant une culture européenne moins forte se sont ajoutés au triangle traditionnel Affaires étrangères/Finances/Agriculture.

Le Conseil affaires générales (CAG) est quasi unanimement critiqué pour son formalisme, son encombrement et son incapacité à traiter à son niveau des questions qui ne devraient pas remonter au Conseil européen. De surcroît, les affaires qui y sont évoquées recoupent partiellement celles débattues au Comité politique et de sécurité (COPS). Il paraît incapable de faire de la coordination et mélange les questions techniques et les problèmes politiques. Bien des questions politiques sensibles n'y seraient pas évoquées et, quand bien même elles le seraient, elles feraient l'objet d'une discussion trop partielle et sans examen de leurs conséquences opérationnelles. De fait, la plupart des questions techniques – qui peuvent pourtant avoir des implications politiques lourdes –

sont évoquées dans des conseils spécialisés, excessivement nombreux,<sup>1</sup> avec le risque d'un manque de coordination, de l'exacerbation des logiques sectorielles, voire d'un démembrement. Dès lors, la plupart des propositions, notamment celles évoquées par le secrétaire général du Conseil, Javier Solana,<sup>2</sup> tendent à la fois à réduire le nombre des conseils et à diviser le CAG en un Conseil relations extérieures et un Conseil coordination. Le Conseil européen de Séville des 21 et 22 juin 2002 a d'ailleurs permis de progresser dans cette direction : d'une part, le Conseil affaires générales est devenu un Conseil affaires générales et relations extérieures dont il est prévu qu'il tiendrait deux sessions distinctes selon qu'il doit traiter de la préparation des Conseils européens, des questions institutionnelles administratives et des dossiers horizontaux ou, au contraire, de la PESC, de la PESD, du commerce extérieur, de la coopération au développement et de l'aide humanitaire ; d'autre part, le nombre de formations du Conseil a été réduit à neuf, y compris le Conseil affaires générales et relations extérieures. Il convient toutefois de ne pas surestimer l'impact de cette évolution, dans la mesure où le nombre de comités a, lui, tendance à augmenter.

Des critiques régulières sont également formulées à l'endroit du secrétariat général du Conseil, jugé assez conservateur et prudent. On considère généralement que c'est une administration très cloisonnée et qui éprouve des difficultés à fonctionner en réseau. Elle n'a rien d'une administration de mission et de conception, alors même que cela pourrait être utile au fonctionnement du Conseil. Cela peut expliquer aussi, en partie, les difficultés du fonctionnement intergouvernemental. Des divergences politiques accrues, le manque de couple moteur, comme le fut le couple franco-allemand jusqu'à sa relance en octobre 2002, les conséquences mécaniques de l'augmentation du nombre d'États restent évidemment déterminants.

De surcroît, le Conseil européen lui-même perd en efficacité. Des sujets relevant de la majorité qualifiée – par exemple la libéralisation du secteur de l'énergie – figurent à son ordre du jour, et il éprouve des difficultés à traiter les sujets de fond. Il se cantonne souvent dès lors à des débats institutionnels

---

*(1) Certains relèvent également le fort absentéisme des ministres français dans certains de ces conseils, y compris sur des sujets dont la France avait affirmé qu'ils étaient pour elle prioritaires. Un même sujet, par exemple la coopération pour le développement, pouvait jusqu'au Conseil européen de Séville être traité au sein du Conseil affaires générales, du Conseil coopération et de l'Ecofin. Depuis il ne sera plus traité que dans deux conseils.*

*(2) Préparer le Conseil à l'élargissement, 7 mars 2002.*

parfois mal préparés et non conclusifs et il ne joue pas assez son rôle d'impulsion stratégique.

Enfin, s'il apparaît que l'articulation entre le COREPER et le Comité politique et de sécurité (COPS) n'a pas été trouvée – même si le fonctionnement au sein de la représentation permanente entre le représentant permanent et le représentant chargé des questions politiques et de sécurité est harmonieux –, des interrogations plus fondamentales existent concernant la structure en piliers instituée par le traité sur l'Union européenne. Cette structure emporte de graves dysfonctionnements quant au fonctionnement institutionnel de l'Union qui rétroagissent sur les processus de coordination internes aux États. Pour le moins, l'interprétation qui en a été faite est perverse : on pourrait aussi soutenir que les piliers ne font que définir des règles juridiques et non pas des domaines d'action. Par exemple, tout ce qui relève de l'action extérieure de l'Union n'appartient pas par nature au deuxième pilier : tout dépend *in fine* des instruments juridiques utilisés. L'interprétation commune des piliers aurait été ainsi un moyen pour certains États de recourir plus aisément à la règle de l'unanimité quand bien même celle-ci ne serait pas nécessaire. Toujours est-il que le traitement national de ces questions ne saurait *a priori* épouser la structure en piliers.

## **5. Une implication politique trop faible : la difficulté de rendre des arbitrages politiques**

Il manque un niveau politique de mise en cohérence des différents aspects de la politique européenne et de portage de la volonté européenne de la France. Certes, la situation n'est pas nécessairement meilleure chez la plupart de nos partenaires et un manque de structure adéquate de décision contribue à expliquer la fragilité ou la timidité de l'ambition européenne. Pour le moins, aucune structure politico-administrative ne paraît constituer un correctif aux attermoissements au sommet qui, en France, a souvent besoin d'institutions susceptibles de donner une forme et une stratégie à des intuitions.

Cette situation peut se constater en France sur plusieurs plans, qui ne sont pas nécessairement redevables du même traitement correctif.

Le premier problème est celui de l'implication régulière des deux têtes de l'exécutif dans les affaires européennes. Si, en période de présidence française et à la veille des Conseils européens, ou encore des sommets bilatéraux de la France avec l'Allemagne, le Royaume-Uni, l'Italie ou l'Espagne, des réunions préparatoires leur permettent d'acquérir une vision globale des enjeux, cela

n'est pas le cas en période de gestion plus quotidienne des affaires européennes. Le caractère *ad hoc* de ces réunions au sommet peut nuire à l'efficacité de la préparation des Conseils européens ou des sommets importants. Lorsque ces réunions ont lieu quinze jours seulement avant une étape décisive et que la préparation à moyen terme a été trop faible ou trop peu portée politiquement, la France se trouve privée d'une faculté d'intervention en amont, alors qu'il est encore temps pour effectuer un travail de conviction et de négociation informelles auprès de nos partenaires. De surcroît, la décision présidentielle se trouve relativement contrainte, dans la mesure où il est difficile, à ce stade, d'effectuer des revirements majeurs. Un travail interministériel de haut niveau de préparation à moyen terme des grandes échéances semble également manquer. Cela conduit à adopter souvent des positions plus défensives qu'offensives, ce à quoi la cohabitation a également contribué entre juin 1997 et mai 2002.

Cette situation de « dépolitisation » peut exercer des effets regrettables. Ainsi, des réunions importantes, qui peuvent avoir des conséquences sur des négociations conduites dans d'autres domaines, peuvent avoir lieu sans que les arbitrages aient été rendus au plus haut niveau de l'État. Il est pourtant de plus en plus difficile de séparer les sujets : agriculture, élargissement, politique régionale, budget, fiscalité, politique économique, sécurité intérieure, politique des migrations, réforme institutionnelle, etc. entretiennent des liens dont le pouvoir politique doit apprécier la nature. De même, des positions de négociation sur des sujets politiquement déterminants peuvent avoir été prises et travaillées sans que le sommet de l'État ait été impliqué suffisamment tôt. Cette mise à l'écart pendant la phase amont conduit les chefs de l'exécutif soit à se conformer à ce qui a été décidé en dehors d'eux, soit à revenir sur ce qui a déjà été beaucoup discuté de manière informelle au risque d'adopter des positions d'apparence brutale et plus difficiles à faire accepter. Inversement, cette absence d'implication permanente peut, en vertu d'un réflexe de prudence politique et administrative, conduire les responsables politiques à ne pas trancher, et cela explique que les Conseils européens soient encombrés d'affaires qui ne sont pas de son niveau, au détriment du fond. En effet, ce défaut d'implication souligné à propos de la France se retrouve dans la plupart des autres pays, à l'exception du Royaume-Uni.

Ensuite, il n'existe plus, en matière européenne, de séparation claire entre les ordres international et interne, ni entre les sujets politiques et les questions techniques. Les questions européennes sont à la fois interministérielles par nature et politiques. S'il est absurde de faire remonter tout sujet au sommet de l'État, la quasi-totalité des orientations politiques ont des conséquences larges que le politique, aujourd'hui, éprouve quelques difficultés à appréhender dans

leur ensemble, comme on l'a vu, pour des raisons qui tiennent à la faiblesse de la réflexion prospective. Cette déficience dans la faculté de peser dans leur intégralité les conséquences internes d'une décision contribue à expliquer la difficulté de décider, par exemple sur un sujet aussi important pour l'avenir et la crédibilité de l'Europe que l'élargissement. Cela peut entraîner aussi une tentation de fuite en avant.

Enfin, on peut déplorer la relative déshérence de la fonction européenne au sein des cabinets ministériels. Dans certains ministères, les conseillers chargés des questions européennes n'ont pas un poids suffisant dans la hiérarchie des cabinets et les questions les plus sensibles remontent directement à leurs directeurs qui n'ont pas toujours la disponibilité suffisante pour les traiter. L'absence de réunion du comité interministériel ne conduit pas non plus toujours suffisamment les ministres dont l'Europe n'est pas spontanément l'horizon quotidien à la mettre au centre de leurs préoccupations politiques. De surcroît, les conseillers ne voient pas suffisamment les parlementaires et, encore moins, les responsables de leur domaine dans les autres pays de l'Union (à la différence notamment des membres du *Cabinet Office* britannique qui ont parfois plus de rapports avec les parlementaires européens français que les conseillers du Premier ministre et des ministres français importants).

## **6. Les limites actuelles du rôle du SGCI**

Si l'avantage que représente un SGCI est incontestable, certains se plaisent à constater sa *diminutio capitis*, dont ses fonctionnaires ne sont vraisemblablement pas responsables. Celle-ci pourtant nous paraît plus illusoire que réelle : son rôle majeur demeure et, dans la plupart des secteurs, le SGCI n'éprouve aucune difficulté à attirer des fonctionnaires de grande qualité.

La coexistence du SGCI et de la Direction de la coopération européenne du ministère des Affaires étrangères pose des problèmes de frontières et de redondances, quand bien même il paraît possible et souhaitable de renforcer l'un et l'autre dans leurs domaines propres.

Le premier phénomène réside dans la plus grande difficulté du SGCI à rendre des arbitrages – même si ce problème semble s'être atténué récemment : de nombreux sujets qui, il y a dix ans, auraient été traités à son niveau, remontent au cabinet du Premier ministre où, en liaison avec les conseillers sectoriels, les positions interministérielles sont définies (même s'il peut arriver, selon certains, que les conseillers du SGCI soient amenés à les réinterpréter). Il existe ainsi des documents qui sont examinés par une dizaine de conseillers techniques à

Matignon, voire à la présidence de la République, et où chacun ajoute son paragraphe. L'évolution de la procédure interministérielle – et cela ne concerne pas seulement les affaires européennes – conduit souvent les ministères à défendre des positions extrêmes, ce qui conduit logiquement à une remontée au sommet des arbitrages. Ce phénomène, combiné à l'explosion de la matière communautaire, a conduit, malgré un développement important du SGCI,<sup>1</sup> à un encombrement de la structure dans certains secteurs et à une surcharge de travail administratif de ses responsables<sup>2</sup>. Cette tendance commence toutefois à être corrigée par des instructions qui vont dans le sens d'un caractère moins pointilleux des instructions et d'une concentration sur les points majeurs.

Cette position de point de passage obligé du SGCI n'empêche pas toutefois certains ministres de prendre des contacts directs avec les commissaires européens compétents, ce qui met le SGCI devant le fait accompli, même si cette situation n'est pas en elle-même blâmable. Certaines administrations ont également des relations plus fréquentes que le SGCI avec la Commission et les services du Conseil. Parallèlement, la relative autonomie de certains comités peut constituer, selon certains, un obstacle à la coordination alors même que les implications politiques ou les conséquences dans d'autres secteurs n'ont pas toujours été adéquatement mesurées. De manière plus « structurelle », le SGCI souffre d'une certaine hémiplegie : d'un côté, il rend ou prépare des arbitrages sur des sujets qui gouvernent la politique intérieure ; de l'autre, il ne peut porter politiquement les conséquences intérieures des décisions adoptées faute de compétence interne, notamment en matière d'orientation et de coordination de la transposition des directives.

En somme, son poids politique apparaît aujourd'hui trop faible et il pâtit parfois d'une absence de rattachement à un ministre. D'une certaine manière, le défaut actuel du SGCI est qu'il « ne fait plus peur aux ministres ». Il peut aussi rencontrer des difficultés à faire réagir certains ministères en temps voulu sur tel ou tel point en négociation et, notamment pour les sujets qui relèvent du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, à arbitrer entre les

---

(1) De 88 personnes en 1971, il est passé à 133 agents en 1988, 175 en 1997 et 197 en 2001. Les secteurs opérationnels du SGCI étaient au nombre de 9 en 1970, 13 en 1980, 15 en 1992, 18 en 1997 et 22 en 2002.

(2) 1 100 réunions se sont tenues au SGCI en 1991, 1 700 en 1997, 1 980 en 1999, 2 800 en 2000 (présidence française) et 2 300 en 2001. Il semble toutefois que le secteur « Justice et affaires intérieures » soit en grande partie responsable de cette augmentation.

directions – ce qui n'est manifestement pas son rôle<sup>1</sup>. Son rôle essentiel de « facilitateur » peut rencontrer certaines limites. Si la double casquette du secrétaire général du comité interministériel, qui est également conseiller du Premier ministre pour les affaires européennes, n'est guère remise en cause,<sup>2</sup> la présence de deux conseillers techniques à Matignon chargés des questions européennes (entre 1997 et 2002), également placés sous l'autorité du chef du SGCI et parfaitement justifiée en raison de la charge de travail de celui-ci, n'a pas toujours été de nature à faciliter le travail des secrétaires généraux adjoints. La participation récente de ces derniers à certaines réunions du cabinet du Premier ministre est de nature à améliorer l'intégration du SGCI au processus de décision.

Le deuxième problème réside dans la circulation de l'information. Si le SGCI reste le point de passage obligé pour tout ce qui concerne les questions communautaires, certains ministères, notamment ceux qui estiment avoir une vocation interministérielle, n'agissent pas toujours à son égard de façon parfaitement transparente et éprouvent quelques réticences à se faire « arbitrer » par le boulevard Diderot. Le SGCI paraît ainsi insuffisamment présent dans la préparation des comités économiques et financiers<sup>3</sup>. Il est aussi quasiment totalement absent des questions budgétaires, même s'il joue de manière informelle un rôle de contre-expertise utile au Premier ministre. Mais il ne saurait aujourd'hui faire le lien entre le budget européen et le budget interne. De surcroît, l'autonomie du secteur de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui dépend de la Direction générale des affaires politiques et

---

*(1) On le verra, la responsabilité de ce défaut incombe aux Finances. Ce grand ministère doit apprendre à mieux se coordonner, non seulement dans la sphère Finances à proprement parler, mais aussi entre ce domaine et celui de l'Industrie. Ce n'est pas au SGCI qu'il devrait revenir de coordonner les directions de Bercy, même s'il est souvent plus rapide d'obtenir un arbitrage à Matignon favorisé par le SGCI que d'attendre du cabinet du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie un arbitrage entre deux de ses directions.*

*(2) Si cela lui donne malgré tout un poids plus important, quoique insuffisant, cette solution n'est pas nécessairement conforme au principe de séparation entre les cabinets et les administrations et elle peut poser un problème de charge de travail alors que l'animation du SGCI est particulièrement lourde.*

*(3) Il reçoit certes les comptes rendus du comité et est informé sur certains sujets (architecture européenne en matière de supervision et de stabilité financière, par exemple) qui peuvent faire l'objet de discussions interministérielles. En revanche, les sujets jugés sensibles par les Finances (coordination des politiques économiques, dialogue avec la Banque centrale européenne) ne relèvent pas du processus de préparation interministérielle.*

de sécurité du ministère des Affaires étrangères, peut handicaper le SGCI dans son appréhension globale des questions européennes, alors même que, par exemple lorsqu'il s'agira de financement des actions relevant de la PESC, les compétences sont communautarisées. Le simple examen de l'ordre du jour des Conseils affaires générales et relations extérieures montre d'ailleurs que la majorité des sujets qui comportent une dimension de politique étrangère sont pour une large part aussi des sujets communautaires. Dès lors, le risque est qu'une partie de ce qui relève aujourd'hui de l'intergouvernemental (mais avec de forts éléments communautaires) échappe de fait à la coordination interministérielle. Le manque de circulation de l'information et de préparation interministérielle est enfin particulièrement fort sur les questions institutionnelles et le suivi de la Convention, ce qui peut compromettre l'élaboration d'une stratégie à moyen terme intégrant toutes les dimensions du sujet.

En troisième lieu, le SGCI connaît actuellement des problèmes de gestion de son personnel, même si ceux qu'il a pu rencontrer en matière de recrutement se sont atténués. Faute d'une capacité propre de gestion des ressources humaines, il menace de perdre en qualité. Grâce à un fort *turn over*, il a su maintenir un excellent niveau. Mais celui-ci n'est pas, dans les conditions actuelles, acquis pour l'avenir. En effet, le SGCI n'est pas une structure identifiée d'un point de vue budgétaire et il dépend, pour sa gestion, du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, alors même qu'il est interministériel. Malgré une augmentation de personnel, il connaît des besoins pressants dans certains secteurs, notamment le troisième pilier, et dans le domaine juridique.

De plus, alors que, si l'on développe son sigle, le SGCI est le secrétariat général d'un conseil interministériel, celui-ci ne se réunit guère ; en tout cas, le principe de réunions régulières n'a pas été retenu, en partie sans doute en raison de la cohabitation pour ce qui a trait à la période récente. Mais le phénomène remonte à la période d'avant 1997. Même si les sujets européens sont régulièrement évoqués au cours des réunions de ministres, cela ne remplace pas un comité interministériel spécifiquement consacré aux questions européennes majeures et les plus politisées (notamment les conséquences de l'élargissement, l'avenir des institutions de l'Union et le budget) dans la mesure où les réunions de ministres sont rarement décisionnelles.

De surcroît, le SGCI lui-même a tendance à être « concurrencé » par des structures interministérielles dont la compétence est certes plus large, mais qui sont conduites, de fait, à proposer des arbitrages sur des sujets communautaires – par exemple la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) ou la Mission interministérielle de lutte contre la drogue et les toxicomanies

(MILDT). Cela dit, l'utilité de telles structures, à la fois horizontales et verticales, provient de leur capacité à traiter l'intégralité d'un dossier en liaison avec les administrations, en en intégrant les aspects nationaux, européens et internationaux et en combinant réflexion prospective et stratégique et considérations opérationnelles et pratiques.

Enfin, le fait qu'il n'ait pas été admis que la vocation du SGCI soit également de participer à la réflexion prospective et qu'il le fasse secrètement, au sein de la seule administration, peut constituer un handicap et un facteur de démotivation chez des fonctionnaires qui s'estiment cantonnés à un travail technique ingrat, peu valorisant et surtout trop peu noué aux réflexions qui se conduisent à l'extérieur de l'administration, alors même qu'ils ont les compétences pour participer à une fonction d'aide à la décision stratégique.

## **7. Des priorités mal hiérarchisées**

Par tradition, la France, à la différence de certains de ses partenaires, y compris certains grands pays, estime qu'il lui appartient d'avoir une position sur tout sujet examiné au sein des différents conseils et comités. Elle la défend avec sérieux et rigueur, d'une seule voix, et après des arbitrages internes conduits de manière efficace. Toutefois, cette propension peut induire des effets pervers, à la fois en termes de « visibilité » des priorités françaises, de capacité à conclure des compromis qui permettent de sauvegarder l'essentiel et de faculté à investir de manière plus massive sur les sujets qui sont, pour la France, davantage porteurs de l'intérêt national.

Ce travers a pu être préjudiciable à la présidence française. Lorsque celle-ci a émis ses priorités, le document qui les retraçait rassemblait des positions insuffisamment hiérarchisées et articulées – travers que connaissent aussi d'autres pays qui assument la présidence de l'Union. Naturellement, prise individuellement, aucune administration sectorielle ni le SGCI ne sont en particulier responsables d'un tel état de fait et l'extension même de la matière communautaire peut conduire à une impression de « patchwork ». Ce manque de lisibilité des priorités tient toutefois aussi à une difficulté située en amont et qui tient au processus de décision.

Ce défaut est en partie lié à une propension française à réagir au coup par coup plutôt qu'à anticiper. Le souci de faire avancer des positions au cas par cas l'emporte parfois sur l'investissement intellectuel. Souvent aussi, quand l'échéance est passée, on passe au problème suivant sans réfléchir aux leçons des négociations précédentes.

## **8. Une influence mal organisée et un travail de collecte d'informations déficient**

La politique européenne d'un État ne passe plus seulement par l'action gouvernementale et administrative, mais aussi par les relais multiples que sont les parlements nationaux, les parlementaires de cet État au sein du Parlement européen et les présidents des commissions et groupes parlementaires et rapporteurs des autres États, les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les groupes de pression divers. Malgré des efforts de la représentation permanente, du SGCI et de la Direction de la coopération européenne du ministère des Affaires étrangères, la capacité à susciter, à organiser, voire à fédérer, les actions des uns et des autres est encore perfectible.

En ce qui concerne les parlements nationaux, la situation française est singulière pour des raisons constitutionnelles et institutionnelles. Sans évoquer les mécanismes spécifiques de la *House of Commons* britannique ou du *Volketing* danois, qui conduisent ces parlements à donner au gouvernement un mandat de négociation, la pratique des comptes rendus parlementaires apparaît plus fréquente dans les autres pays qu'en France. Loin d'être préjudiciable à l'autorité de l'exécutif, cet appui du Parlement peut s'analyser comme un contrefort et un atout dans les négociations importantes. Un haut fonctionnaire du *Foreign Office* britannique peut ainsi être entendu plusieurs fois au cours d'une même semaine par la Chambre des Communes. En Allemagne, la puissance et la compétence technique du comité européen au *Bundestag* sont admises par tous : outre le droit permanent d'information qui lui est reconnu – l'ensemble des documents émanant des institutions européennes doit lui être communiqué dans un délai de cinq jours –, il peut émettre des « recommandations » contraignantes pour le gouvernement. Cela explique l'importance du travail conjoint effectué par les administrations allemandes chargées des questions européennes et le *Bundestag*. Il convient d'y ajouter l'implication forte des *Länder*, qui n'est pas toujours jugée optimale par les responsables fédéraux allemands, et du *Bundesrat*. En Suède, un comité parlementaire pour les affaires européennes entend le ministre des Affaires étrangères trois vendredis sur quatre sur la base d'une note qui est adressée la veille et il est généralement considéré important pour celui-ci d'accepter que le Parlement lui donne un mandat – informel – de négociation.

En France, la faiblesse politique des délégations parlementaires pour l'Union européenne, quelle que soit la qualité reconnue de leurs travaux, est aujourd'hui souvent regrettée. Cela tient pour partie au fait qu'elles n'ont pas le poids que leur conférerait le statut de commissions et que, partant, leur rôle est moindre

que celui des commissions des finances ou des affaires étrangères. Cette situation tend à devenir de plus en plus paradoxale alors que les sujets qu'a à connaître la délégation sont souvent plus larges que ceux qu'ont à traiter les commissions.

Par rapport à cette situation, la France est dans une situation singulière, alors même qu'elle aurait tout intérêt à s'appuyer davantage sur les analyses et les positions des parlementaires nationaux, au-delà des dispositions formelles qui résultent de l'article 88-4 de la Constitution, mais qui ne conduisent pas toujours à une association et à une information suffisantes du Parlement<sup>1</sup>. Au-delà des groupes d'amitié et des rapports ponctuels de mission, la France et l'Europe auraient tout à gagner à ce que des relations de travail développées existent entre le Parlement français et les parlements des autres pays européens. Cela permettrait à la fois de mieux apprécier les positions de nos partenaires et de mieux faire comprendre les nôtres. Le Parlement pourrait aussi prévoir de désigner, sous l'autorité d'un vice-président, des parlementaires chargés, suivant les secteurs, de suivre les dossiers tout au long de la chaîne de leur préparation et de leur adoption.

En ce qui concerne le Parlement européen, la faiblesse de la représentation française et son absentéisme sont souvent déplorés, malgré quelques contre-exemples remarquables, ainsi que la difficulté corrélatrice des parlementaires européens français d'accéder à des positions stratégiques dans les commissions et les groupes parlementaires. Mais il apparaît aussi nécessaire de renforcer encore, compte tenu de l'importance nouvelle des mécanismes de co-décision, la capacité des administrations françaises – et pas seulement le SGCI et la représentation permanente – à travailler de manière plus étroite avec les parlementaires européens, qu'ils soient ou non français. Il paraît aussi anormal que la pratique des réunions mensuelles entre le ministre des Affaires européennes et les présidents des groupes parlementaires français au Parlement européen soit pendant plusieurs années tombée en désuétude – il faut se féliciter de leur reprise récente – et que certains parlementaires européens français soient davantage en rapport avec les conseillers de tel ou tel autre gouvernement – conseillers politiques aussi bien que conseillers européens – qu'avec les membres des cabinets ministériels nationaux. Dans certains cas, cette déficience a pu conduire à des décisions analysées par certains comme contraires aux

---

*(1) On notera toutefois que le secteur « Parlement » du SGCI fonctionne bien et que les relations organiques entre le cabinet du ministre délégué et les délégations parlementaires du Sénat et de l'Assemblée nationale sont considérées comme satisfaisantes.*

intérêts nationaux – ainsi par exemple à l’occasion de l’adoption de la directive sur les offres publiques d’achat, qui a abouti à une protection des entreprises allemandes, alors même que la France aurait eu, selon certains responsables,<sup>1</sup> intérêt à une ouverture du marché. Cette situation est jugée d’autant plus dommageable que, dans certains cas, le Parlement européen pourrait aisément adopter des positions proches des intérêts français.

En ce qui concerne l’association des partenaires sociaux, des progrès sensibles ont été opérés depuis l’institution, par le décret du 30 novembre 1998, du comité dit « Blanchard »<sup>2</sup>. Les relations informelles sont aussi plus fréquentes entre les différentes administrations et les partenaires sociaux. Alors que, pendant longtemps, les syndicats ou le patronat prenaient connaissance des positions françaises par leurs collègues d’autres pays de l’Union – qui les reçoivent en temps réel de leur gouvernement – plutôt que par l’administration nationale, la diffusion de l’information se fait maintenant, le plus souvent, en temps réel. Comme d’autres acteurs, les partenaires sociaux sont aussi demandeurs de sélectivité.

Des progrès restent toutefois à accomplir aussi bien dans la concertation interne préalable aux grandes échéances européennes que dans la définition d’une stratégie de collecte d’informations et d’influence externe tant auprès de la Commission européenne que des autres États membres, des organisations syndicales et professionnelles constituées au niveau européen, des associations et du Parlement européen. L’ensemble de ces partenaires ne sont pas, à proprement parler, conçus comme des éléments à part entière d’une stratégie nationale.

---

*(1) Cette position a pu être contestée par certains membres du groupe qui estiment qu’au contraire la législation française est trop laxiste en matière de droit boursier et que notre but n’est pas d’envahir le marché allemand. De fait, le droit français des OPA et le droit allemand propre au « capitalisme rhénan » sont largement antinomiques. Il ne nous appartient pas de trancher ce débat de fond, mais il importe de souligner que, dans la discussion de ce genre d’affaires, et quelle que soit la position retenue, le rôle des parlementaires français au Parlement européen devrait être supérieur.*

*(2) Ce comité du dialogue social pour les questions européenne et internationales, désigné par le nom de son premier président, réunit des représentants des administrations concernées, huit membres permanents qui représentent les salariés et huit qui représentent les employeurs.*

## **9. Une mauvaise utilisation des experts nationaux détachés et des fonctionnaires européens et une gestion déplorable des retours**

Le problème de l'utilisation et de la carrière des fonctionnaires et des experts français qui travaillent dans la sphère européenne,<sup>1</sup> soit à la représentation permanente, soit dans les services de la Commission est un problème décisif, souvent analysé, mais sur lequel les progrès apparaissent trop lents. Il ne concerne d'ailleurs pas seulement la sphère européenne, mais bien le domaine de l'action internationale *lato sensu*.

La question des retours apparaît souvent problématique. Les exemples abondent de tel ou tel fonctionnaire détaché, soit à la Commission, soit à la RP, qui ne trouve pas de poste dans son administration d'origine où il pourra valoriser les compétences acquises à Bruxelles. Certains sont purement et simplement oubliés par leur institution de rattachement et cela nuit, par un effet au retour, au caractère attractif d'un passage par une administration bruxelloise. Il n'existe de surcroît, tant dans les plus grands ministères qu'au niveau interministériel, aucun répertoire des compétences disponibles.

La stratégie de « placement » des fonctionnaires ne paraît pas non plus optimale. Des exemples sont cités de postes sensibles pour lesquels telle administration présente manifestement un candidat inadapté dont elle souhaite se défaire, alors qu'il n'a aucune chance d'être retenu. De surcroît, à la différence d'autres pays, notamment le Royaume-Uni et l'Allemagne, les efforts restent insuffisants pour préparer, en leur donnant toutes les chances compte tenu des modes de recrutement dans les institutions communautaires, les étudiants ou des fonctionnaires déjà en place. À la différence d'une pratique adoptée dans ces pays, les ressortissants français ayant réussi un concours communautaire ne sont pas utilisés par les administrations nationales pendant le délai, qui peut être long, qui sépare leur succès et leur affectation dans un poste.

Enfin, par un souci d'indépendance que ne connaissent pas la plupart des autres États, ou par indifférence, les fonctionnaires détachés dans les institutions communautaires – comme d'ailleurs dans d'autres organisations internationales – sont exceptionnellement contactés par les administrations compétentes, alors même que, sans que cela entraîne pour eux une transgression

---

(1) Selon certaines estimations, il existe 1 500 Français dans les différentes organisations européennes et 150 experts nationaux détachés (END).

- Chapitre Premier -

de leur obligation de secret professionnel, elles pourraient bénéficier auprès d'eux d'informations utiles. Cette stratégie de placement et de contact est importante si l'on souhaite que les positions préparées à Bruxelles ne soient pas excessivement divergentes par rapport à nos intérêts. Un commissaire peut parvenir à corriger à la marge des propositions portées par l'administration communautaire ; il ne peut faire opérer des virages radicaux au moment où la Commission débat du dossier.

Certes, la RP effectue un effort de contacts réguliers avec ces agents, mais ceux-ci ne remplacent pas ceux que la capitale devrait entretenir avec eux en fonction de leurs compétences techniques. Surtout, elle ne dispose pas de suffisamment d'agents pour assurer un suivi permanent à un certain niveau. Selon certaines estimations, cinq personnes devraient suivre ce dossier à la RP et une dizaine à Paris à un niveau interministériel. De surcroît, à la différence d'autres pays, la France ne s'est pas engagée dans la voie d'une mise en réseau des réflexions que l'ensemble des fonctionnaires français au sein des institutions européennes pourraient formuler.

## **Chapitre 2**

### **Quelques voies de réforme possibles**

Les réformes possibles concernant l'administration, en France, des affaires européennes relèvent de décisions politiques lourdes. Certaines peuvent impliquer des bouleversements sensibles de l'organisation administrative française. Certaines aussi dépendent directement de choix politiques quant au fond et nous n'avons pas mandat pour nous prononcer sur eux. Enfin, quelques propositions de réforme interne sont liées au nouvel agencement des institutions européennes elles-mêmes tel que la Convention sur l'avenir de l'Europe pourra le proposer.

#### **1. Rattacher le ministre chargé des Affaires européennes au Premier ministre**

Le rôle du ministre délégué aux Affaires européennes est aujourd'hui assez limité (présence au Conseil marché intérieur, suppléance du ministre des Affaires étrangères en tant que de besoin, animation du débat public en France, communication). Ce ministre paraît ne pas avoir d'existence propre, indépendamment de celle du ministre des Affaires étrangères. Il ne jouit d'aucune autorité sur les autres ministres et, si la Direction de la coopération européenne du ministère des Affaires étrangères et le SGCI sont mis à sa disposition en tant que de besoin, il ne bénéficie pas à proprement parler de l'appui d'une administration.

Cette situation doit être corrigée, même s'il ne paraît pas opportun de dessaisir le ministre des Affaires étrangères de ses compétences en matière européenne lorsqu'elles touchent directement son domaine propre (politique étrangère et de sécurité notamment, relations bilatérales avec les autres membres de l'Union et les pays candidats à l'adhésion). Même au-delà, un dessaisissement total du Quai des questions communautaires pourrait se révéler problématique pour son travail dans d'autres secteurs. Son expertise européenne lui est utile ailleurs.

La solution consistant à instituer un poste de Vice-Premier ministre doit être rejetée<sup>1</sup>. En effet, cette solution supposerait des évolutions analogues dans l'ensemble des pays de l'Union, ce qui, dans certains d'entre eux, soulèverait des questions d'ordre constitutionnel ou de nature politique (en particulier lorsqu'il existe une coalition gouvernementale hétérogène). De plus, la position du Vice-Premier ministre serait inconfortable en face des ministres importants. Elle supposerait aussi de renforcer encore l'administration chargée des affaires européennes, au risque, peut-être, de déresponsabiliser certaines administrations sectorielles. Enfin, elle entraînerait une politisation du COREPER qui peut également présenter des inconvénients symétriques de ses avantages (blocages excessifs et dramatisation lors de l'examen des questions techniques *versus* capacité à décider et à aller de l'avant sans faire tout remonter au plus haut niveau).

Il ne paraît pas non plus opportun de retenir l'idée qui consisterait à faire du ministre chargé des Affaires européennes un ministre délégué auprès du Premier ministre chargé de représenter le gouvernement auprès des institutions de l'Union. Un tel ministre résident à Bruxelles remplacerait de fait le représentant permanent sans profit particulier. Cette configuration ne résoudrait pas les problèmes de coordination interne ni ceux liés à la transposition dans l'ordre interne des directives communautaires. Elle ne manquerait pas également de susciter des conflits avec le ministre des Affaires étrangères pour tout ce qui a trait aux questions liées à la politique étrangère et de sécurité commune.

La proposition d'un dédoublement de la fonction de ministre des Affaires européennes entre un ministre chargé des Relations avec l'Union et un autre chargé des Affaires communautaires internes, compétent notamment en matière d'application des directives en droit interne,<sup>2</sup> a parfois été évoquée. Telle est la situation en Italie où il existe un ministre responsable de ce dossier auprès du président du Conseil, le ministre des Affaires étrangères étant chargé des

---

(1) Évoquée par le Premier ministre dans son discours du 28 mai 2001, reprenant l'idée avancée par Jacques Delors, elle consisterait à mettre « en place un Conseil permanent des ministres. Ses membres, sortes de Vice-Premiers ministres, coordonneraient les questions européennes dans leur propre gouvernement national ». Elle a été reprise également par Laurent Fabius, alors ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

(2) Le cloisonnement actuel entre l'élaboration et la transposition des directives n'est pas étranger au retard de celle-ci. De même, cette séparation explique la quasi-absence d'étude d'impact des décisions communautaires sur certains secteurs.

relations avec l'Union. Cette évolution comporterait l'inconvénient d'éclater la compétence et pourrait donner lieu à des conflits de frontières.

Compte tenu de l'évolution de la matière communautaire, il paraît souhaitable de rattacher le ministre chargé des Affaires européennes au Premier ministre. L'évolution de la charge des dossiers européens vers le Premier ministre est d'ailleurs une tendance constatée dans la quasi-totalité des pays européens, quand bien même des raisons de politique intérieure peuvent parfois justifier certaines propositions allant en ce sens – Royaume-Uni, Allemagne, Suède, Italie<sup>1</sup>. Ce ministre ne résiderait pas à Bruxelles, le représentant permanent gardant toute sa place. Le SGCI lui serait logiquement rattaché ainsi que la cellule de réflexion stratégique et le secrétariat du Conseil et du comité restreints évoqués *infra*. En fonction des évolutions des institutions de l'Union européenne, il serait également amené à siéger au Conseil de coordination spécifique si celui-ci était mis en place. Il aurait naturellement la charge de coordonner les positions des différents ministres avant les Conseils européens. Enfin, il jouerait le rôle de coordonnateur en matière de transposition des directives.

Une telle évolution, qui est conforme à l'évolution des dossiers communautaires eux-mêmes, ne supprimerait pas le rôle déterminant du ministre des Affaires étrangères. Responsable des relations bilatérales, appelées à jouer un rôle accru au fur et à mesure de l'élargissement de l'Union, pleinement compétent en ce qui concerne les questions de politique étrangère commune et de sécurité, conduit à coordonner les positions sur des questions débattues à la fois dans les enceintes européennes et dans des institutions multilatérales, il est important qu'il dispose d'une direction plus étoffée et mieux coordonnée chargée des

---

(1) Le cas espagnol est, quant à lui, spécifique et il est généralement admis que la situation actuelle est satisfaisante. La structure de coordination en matière européenne, composée d'environ 200 personnes (dont douze diplomates), est rattachée à un secrétaire d'État auprès du ministre des Affaires étrangères. Il existe aussi un comité interministériel présidé par le Vice-Premier ministre, ministre des Finances, moins en raison, semble-t-il, de ses attributions que de sa proximité personnelle avec le Premier ministre. Le Chancelier allemand avait émis, avant les élections de septembre 2002, une proposition allant dans le sens que nous proposons et s'était heurté à une fin de non-recevoir du Vice-Chancelier, ministre des Affaires étrangères, qui est traditionnellement le leader du parti, « petit partenaire » de la coalition. Dans le contexte actuel, cette proposition n'est plus d'actualité.

questions européennes dans leur ensemble<sup>1</sup>. Nous mesurons toutefois le fait qu'une évolution qui séparerait les affaires européennes et les questions internationales au sens strict est redoutée dans les ministères des Affaires étrangères de l'ensemble des pays de l'Union.

Sans doute serait-il possible aussi de s'accommoder de l'absence d'un ministre des Affaires européennes, solution à tout prendre peut-être préférable à une existence en trompe-l'œil. L'évolution des questions européennes fait toutefois de ce schéma une configuration peu envisageable dans la durée. Celles-ci nécessitent de plus en plus un portage politique à un haut niveau. Il convient également de tenir compte lucidement du contexte : l'Europe n'est pas encore la priorité ni la dimension naturelle du travail de la plupart des ministres.

On pourrait suggérer que les attributions et les pouvoirs de coordination de ce nouveau ministre des Affaires européennes fassent, au moment opportun, l'objet d'un texte solennel, afin de lui garantir une stabilité institutionnelle et des compétences propres. Une telle procédure constituerait certes une innovation en droit français – et cela ne saurait être le seul, ni même le principal, objet d'une telle loi –, mais elle aurait le mérite plus général de rendre moins mouvante la structure gouvernementale.

## **2. Conférer un rôle accru au Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)**

S'il ne s'agit pas de supprimer une structure qui a montré ses avantages, le rôle du SGCI doit évoluer – et il a d'ailleurs commencé à le faire au cours de cette dernière année. Plusieurs éléments doivent être pris en compte : la fonction, le rattachement et les compétences, qui ne peuvent être traités isolément. Il

---

*(1) Nous proposons infra la création d'une Direction générale des affaires européennes, dirigée par l'un des deux secrétaires généraux adjoints du Quai. Cette direction générale traiterait, dans une ou plusieurs sous-directions (ou un service), des questions bilatérales avec les pays membres ou candidats, dans une autre des relations extérieures de l'Union (commerce, pays ACP, etc.) et la troisième des questions de PESC et de PESD, ces deux dernières entités se partageant ce dont a à connaître aujourd'hui la sous-direction des affaires communautaires externes de la DCE. En revanche, tout ce qui concerne les affaires communautaires internes ne ferait pas l'objet d'un traitement au sein d'une sous-direction spécifique. On pourrait toutefois envisager que soit mis en place un système de fonctionnaires de liaison entre le SGCI et la DCE.*

convient de renforcer sa faculté d'arbitrage et de lui donner un ministre de rattachement,<sup>1</sup> qui ne peut être le ministre des Affaires européennes dans la position qu'il occupe aujourd'hui<sup>2</sup>.

Même si elle comporte des avantages, il ne paraît pas opportun, sauf à perdre ce qui fait la force de l'outil, de transformer le SGCI en une structure plus légère, sur le modèle du secrétariat européen du *Cabinet Office* britannique<sup>3</sup>. La solution consistant à le rattacher directement au Premier ministre – ce qu'il est déjà, mais sans proximité avec Matignon de ses fonctionnaires autres que le secrétaire général – et à ne lui faire arbitrer que les questions les plus importantes, supposerait que les ministres deviennent des chefs de file pour les secteurs dont ils sont responsables et qu'ils soient chargés de coordonner leurs collègues. Un tel système n'est pas transposable aujourd'hui dans l'administration française en raison du manque de fluidité de l'information et de rivalités fortes entre les ministres. De surcroît, une telle cellule, d'une grande densité politique, placée auprès du Premier ministre, pourrait soulever des difficultés compte tenu de la dualité des têtes de l'exécutif. Un audit détaillé du SGCI pourrait toutefois conduire à alléger certaines de ses tâches, où ses agents dilapident parfois leur temps et leur énergie. Cette évolution amorcée spontanément doit en tout cas se poursuivre.

En revanche, il conviendrait de renforcer et d'étendre le rôle du SGCI, qui deviendrait le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE). Il serait renforcé en raison de son rattachement à un ministre délégué auprès du Premier ministre. Afin d'accroître sa proximité avec le centre de décision, il serait souhaitable que sa localisation géographique soit modifiée. Ses compétences seraient élargies en raison d'une extension de ses compétences à l'ensemble du champ européen, y compris la politique étrangère et de sécurité commune et la politique de défense commune. Dans un tel schéma, le ministère des Affaires étrangères conserverait naturellement un rôle de chef de file en ces domaines, mais au même titre que le ministre de l'Agriculture sur les questions agricoles et

---

(1) Dans cette hypothèse, on peut se demander si le secrétaire général du comité interministériel pourrait être membre du cabinet du Premier ministre ou du Président de la République.

(2) Cette solution avait été tentée, sans résultat probant, lorsque André Chandernagor et Roland Dumas étaient ministres délégués chargés des Affaires européennes, faute de poids politique par rapport aux grands ministères.

(3) Il convient aussi de tenir compte de la transformation récente du *Cabinet Office* qui, de ministère relativement indépendant, est devenu avec Tony Blair un organisme totalement proche du 10 Downing Street.

- Chapitre 2 -

que le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie sur les questions économiques et financières. Toutefois, cette extension de la compétence du SGCI lui permettrait de mieux mettre en cohérence l'ensemble des sujets européens.

En ce qui concerne le personnel d'encadrement, de même que le SGCI accueille des fonctionnaires de l'ensemble des ministères techniques et des corps de contrôle et d'inspection, il serait judicieux qu'il recrute des diplomates. Cette « diplomatisation » du SGCI autant que la « technicisation » de la Direction chargée des affaires européennes au Quai (comme d'ailleurs de la plupart des autres directions) serait de nature à vaincre certaines incompréhensions et à promouvoir une meilleure intégration des différentes problématiques européennes.

Le SGCI deviendrait aussi logiquement responsable, sous l'autorité du ministre chargé des Affaires européennes, de coordonner la transposition et l'application des directives en droit interne. Cette nouvelle fonction requiert qu'il reçoive les moyens nécessaires et, en particulier, que sa cellule juridique soit sensiblement renforcée. Afin d'assurer une meilleure cohérence, il paraît également souhaitable que sa fonction en matière de contentieux communautaire soit affirmée, dans la mesure où celle-ci apporte un éclairage déterminant sur son rôle en matière de préparation des négociations comme de transposition des directives en droit interne. Si la Direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères doit continuer à représenter la France devant les juridictions compétentes, un accroissement du rôle du SGCI en ce domaine est indispensable.

Le SGCI devrait parallèlement développer une compétence accrue en termes de stratégie, même s'il n'est pas appelé à être la tête de réseau sur ces questions. En aucun cas le renforcement du SGCI ne doit compromettre l'institution d'une structure plus politique de concertation et d'arbitrage évoquée à la section 4.

Enfin, même si les réflexions en ce domaine n'ont qu'un caractère prospectif et de long terme, l'interpénétration croissante entre le droit national et le droit communautaire appelle une analyse des relations qu'entretiennent le SGCI et le Secrétariat général du gouvernement.

### **3. Accroître la place de la réflexion stratégique**

Deux réflexions semblent dominer concernant l'organisation de la fonction stratégique en matière européenne : d'abord, elle doit être considérablement renforcée, sinon créée de toutes pièces ; ensuite, elle ne saurait être uniquement concentrée en un seul lieu, quand bien même une structure doit avoir une vision globale et jouer en quelque sorte le rôle de tête de réseau en ce domaine. Mais il reste essentiel que l'ensemble des administrations et des structures renforcent, sur les sujets qui sont les leurs, une capacité d'analyse, de prospective et de stratégie.

S'il convient de muscler le rôle du SGCI en matière de réflexion stratégique, afin d'intégrer les préoccupations opérationnelles et la dimension prospective, en évitant que les premières soient purement techniques et que la seconde soit éthérée, il faut veiller à ne pas faire croître à l'excès l'administration du SGCI. Il serait avantageux de mieux isoler la réflexion stratégique de la gestion quotidienne au sein d'un organisme différent. Celui-ci apparaîtrait plus indépendant aux yeux des partenaires extérieurs à l'administration qu'il faudrait associer à cette réflexion, mais aussi aux ministères eux-mêmes. Il semble, en effet, difficile de concentrer sur une même structure la fonction d'arbitrage et celle d'aide à la décision stratégique.

Il paraît dès lors plus opportun de mandater une structure spécifique pour prendre en charge la réflexion stratégique sur les questions européennes et à lui en donner les moyens institutionnels et humains. Il est essentiel que le travail de cette institution ne soit pas déconnecté des échéances communautaires concrètes – préparation en amont des positions à adopter à tel ou tel Conseil, anticipation des conséquences de tel projet de décision, appréciation des impacts de telle réforme sur le plan national avant qu'elle soit discutée et adoptée – et qu'elle soit en mesure de collecter l'information là où elle est produite. Dans son organisation même, il faudra tenir compte du fait qu'une réflexion stratégique ne peut être portée et élaborée de la même manière selon qu'elle concerne des sujets à un, trois ou cinq ans. Une telle structure devrait aussi naturellement entretenir des liens étroits avec des institutions analogues dans les autres pays de l'Union et ceux qui sont susceptibles d'y adhérer et à la Commission. Elle aurait naturellement pour fonction essentielle d'associer à la réflexion et à l'élaboration de propositions l'ensemble des partenaires extérieurs à l'administration (experts, universitaires, partenaires sociaux, organisations non gouvernementales) et de nouer des relations de travail suivies avec l'Assemblée nationale, le Sénat et le Conseil économique et social comme avec le Parlement européen.

- Chapitre 2 -

Le Commissariat général du Plan, qui a l'avantage de dépendre du Premier ministre, d'avoir une vocation interministérielle et d'être rompu au travail de concertation, pourrait être chargé d'une telle tâche. Cela suppose une évolution majeure de son rôle, un redéploiement de ses moyens et la mise en place de partenariats avec des interlocuteurs de statuts variés ailleurs en Europe. On pourrait envisager ainsi que soit institué, dans le cadre du Commissariat, un Conseil d'analyse européenne et internationale, avec des moyens permanents, spécifiquement affectés à ces tâches, légèrement supérieurs à ceux dont dispose une structure comme le Conseil d'analyse économique <sup>1</sup>.

Il paraîtrait d'ailleurs logique que cette structure fasse apparaître deux cercles. Le premier serait ouvert sur le monde académique français et étranger et associerait ceux qui réfléchissent aux mêmes thèmes ailleurs en Europe – voire, pour certains sujets, outre-Atlantique ou en Asie. La vocation naturelle de ce cercle serait une large communication donnée à ses travaux. Un second cercle serait plus restreint et composé uniquement de fonctionnaires de haut niveau. Son rôle essentiel serait de traduire en recommandations stratégiques opérationnelles les observations et les préconisations effectuées de manière plus large et de dégager les avantages et les risques de chacune des options possibles. Comme on le verra, ce rôle est en partie celui du *National Security Council* aux États-Unis dans le domaine qui est le sien.

Parallèlement, il est essentiel de renforcer les capacités d'analyse et de réflexion en matière européenne des administrations sectorielles, chacune ayant d'abord pour tâche de mieux organiser des travaux parfois excessivement dispersés entre les directions du ministère <sup>2</sup> et de se doter de capacités prospectives

---

(1) Cette question est examinée de manière plus détaillée plus bas (deuxième partie, 4, 2). L'une des questions est de savoir si un tel Conseil traiterait exclusivement des affaires européennes ou s'il doit également inclure les dossiers internationaux et de sécurité – ce qui paraît préférable. Si le secrétariat doit être légèrement plus étoffé que celui du CAE, c'est essentiellement parce qu'il ne saurait seulement organiser des réunions et préparer la publication de documents de réflexion, mais aurait aussi, pour partie, un rôle d'élaboration d'une stratégie opérationnelle. Son but ne saurait être principalement de confier à des universitaires le soin de produire des documents de travail, mais d'intégrer ceux-ci à une réflexion collective et largement publique. Ce Conseil pourrait être rattaché au Commissariat général du Plan, tout en étant identifié comme structure permanente, mais sans avoir la personnalité juridique.

(2) L'articulation entre les directions, les services ou les délégations chargés des questions européennes et internationales et les directions d'études est certainement dans bien des cas perfectible. Il apparaît aussi que les affaires européennes et internationales ne sont pas toujours les domaines d'investigation prioritaires des

- Quelques voies de réforme possibles -

supérieures. Les différentes administrations devraient également apprendre à travailler en réseau. Cette évolution ne pourra toutefois pas fonctionner de manière optimale sans qu'existe une institution chargée de fédérer et d'organiser la réflexion collective.

En toute hypothèse, cette réflexion prospective, outre qu'elle doit irriguer l'ensemble des administrations et de la société, doit prendre en compte la dualité au sommet de l'exécutif. D'abord destinée au Premier ministre, qui a la charge du travail gouvernemental, elle doit bénéficier également au Président de la République, en tant que participant aux Conseils européens, les questions européennes appartenant au « domaine partagé ». C'est pourquoi une structure spécifique doit également être envisagée pour que les deux têtes de l'exécutif disposent conjointement des mêmes éléments de réflexion stratégique. Le Conseil d'analyse européenne et internationale serait de nature à répondre à un tel impératif.

#### **4. Renforcer la coordination stratégique à haut niveau : pour un Conseil restreint en matière européenne**

La nécessité d'une coordination politique au plus haut niveau est apparue indispensable à la majorité des responsables administratifs et politiques. Il reste à définir quelle voie elle peut emprunter. Il convient de respecter la compétence propre des deux têtes de l'exécutif sans alourdir le fonctionnement du système. L'objectif essentiel est, en effet, d'intégrer les aspects sectoriels et de conduire à l'affirmation d'une conception puis d'une décision politique d'ensemble.

La création d'une sorte de *National Security Council* spécialisé sur les questions européennes, même plus léger que ne l'est le NSC, ne paraît pas envisageable dans le contexte actuel. Certes, cette solution aurait le mérite d'intégrer les différents aspects dans une vision stratégique nourrie par la réflexion permanente d'équipes de qualité. Elle aurait toutefois l'inconvénient de créer une structure supplémentaire, qui pourrait conduire à un surcroît de bureaucratie. Le rattachement de ce Conseil et sa présidence pourraient également se révéler problématiques.

Dès lors, il paraît préférable de s'inspirer des conseils restreints en matière de gestion des crises qui ont été mis en place auprès du Président de la République et qui se réunissent à périodicité régulière et plus fréquemment en cas de crise.

---

*directions d'études dont le réseau de correspondants à l'étranger n'est pas nécessairement étoffé.*

Un tel Conseil restreint en matière européenne associerait, autour du Président de la République, le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le ministre des Affaires européennes, ainsi que le secrétaire général du SGCI, le représentant permanent auprès de l'Union européenne et le chef de la structure chargée de la stratégie évoquée à la section précédente. Y seraient également associés, en tant que de besoin, les autres ministres concernés par les questions à l'ordre du jour. Une telle structure à haut niveau devrait être nécessairement restreinte. La périodicité de ses réunions, qui doit être régulière, serait de quatre ou six semaines.

Ce Conseil restreint aurait pour tâche essentielle de prendre des décisions et d'alerter l'exécutif sur les principaux sujets européens qui apparaîtraient à moyen terme. Il arrêterait les positions politiques essentielles et mandaterait la structure chargée de la stratégie pour conduire les travaux de réflexion à moyen terme destinés à préparer les grandes échéances européennes. Son secrétariat serait également associé à la préparation des sommets bilatéraux entre la France et ses partenaires de l'Union et, singulièrement, l'Allemagne.

En effet, chacun reconnaît que le couple franco-allemand a été le moteur de la construction européenne et qu'il sera décisif pour son avenir. La relance spectaculaire du couple franco-allemand en octobre 2002 montre que cette nécessité a été reconnue par les deux parties. Certaines frustrations ont pu toutefois exister de part et d'autre qui, certes, pourraient résulter de facteurs politiques, mais qui, selon des analyses convergentes, dépendent aussi en partie de l'organisation administrative. Plusieurs responsables soulignent ainsi que, du côté français, la pluralité des interlocuteurs à haut niveau, notamment dans certains cabinets, peut nuire au portage politico-administratif de la relation franco-allemande de manière quotidienne. Le processus de Blaesheim, qui a l'avantage de permettre des rencontres régulières au niveau ministériel, ne dispense pas d'avoir un point d'entrée unique au sommet de l'État en dehors du Président, du Chancelier ou des ministres. Une personne ayant un accès personnel et direct au Président de la République (et au Chancelier <sup>1</sup>) peut seule être susceptible de porter cette relation et de susciter, puis de concrétiser, des initiatives communes d'envergure, ainsi que la volonté politique en a été récemment exprimée. L'élargissement rend naturellement cette évolution encore plus nécessaire et il est important que des relais identifiés existent au sein du cabinet des principaux ministres.

---

(1) L'exemple cité régulièrement est celui de Joachim Bitterlich, conseiller du Chancelier Helmut Kohl.

- Quelques voies de réforme possibles -

Au-delà de certaines divergences de fond, qu'il est préférable d'évoquer de manière bilatérale, des désaccords plus secondaires ont pu entraver certaines avancées sur des points plus décisifs, faute de discussions préalables appropriées. On peut imaginer que le balayage global des questions par un Conseil restreint serait susceptible de lever certaines difficultés et de mieux envisager les positions de repli possibles <sup>1</sup>.

## **5. Créer les conditions d'une autonomie accrue de la représentation permanente**

À partir du moment où chacun s'accorde à reconnaître à la fois la compétence et le rôle déterminant de la représentation permanente, il convient d'en tirer les conséquences en aménageant son rôle.

En premier lieu, il ne serait pas préjudiciable à la cohérence des positions françaises, ni au travail de concertation interministérielle préalable, de renforcer sensiblement son autonomie dans la conduite des négociations, pour autant que les conditions soient créées d'une meilleure prise en compte par les négociateurs des considérations politiques nationales. Certes, il paraît important de conserver l'existence d'instructions écrites et signées, mais celles-ci pourraient, le plus souvent, être plus générales qu'elles ne le sont aujourd'hui afin de permettre la définition de positions de compromis. Comme on l'a vu, l'évolution a été d'ailleurs récemment amorcée en ce sens grâce à des relations de confiance plus étroites entre le SGCI et la RP.

Ensuite, la question de son rattachement se pose. Aujourd'hui, de fait, elle reçoit l'essentiel de ses instructions du SGCI. Elle est une administration interministérielle et il est souhaitable de consacrer cet état des choses. Le rattachement du ministre chargé des Affaires européennes au Premier ministre et le placement à côté de celui-là du SGCI renforceraient ce caractère et permettraient de contrebalancer la tendance de certains de ses conseillers à se considérer avant tout comme les représentants de leur ministère de rattachement. De ce point de vue, il ne paraît pas souhaitable que le représentant permanent adjoint, voire le représentant permanent lui-même, soient systématiquement des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères.

---

*(1) La question de la gestion politico-administrative de la relation franco-allemande mérite naturellement des analyses particulières qui doivent être poursuivies. La préparation du quarantième anniversaire du traité dit « de l'Élysée » du 22 janvier 1963 devrait être aussi l'occasion d'un renforcement du travail en amont pour éviter de se limiter à des annonces symboliques.*

En troisième lieu, même si cette évolution peut paraître d'importance limitée par rapport à d'autres enjeux, il est indispensable que, à l'instar de ce qui se pratique dans la quasi-totalité des autres pays de l'Union, le représentant permanent soit présent une fois par semaine à Paris, vraisemblablement le vendredi, pour participer à des réunions formelles à haut niveau<sup>1</sup>. Sa participation à ces réunions ainsi qu'au Conseil restreint présenterait aussi le double avantage d'informer plus directement le représentant permanent sur les priorités politiques définies à Paris et de sensibiliser les têtes de l'exécutif au contexte des négociations communautaires. Elle contribuerait aussi à limiter les instructions formelles données au représentant permanent pour la conduite des négociations.

Enfin, il paraît important que la RP puisse, plus encore que c'est le cas aujourd'hui, s'appuyer sur les ambassades dans les différents pays de l'Union et dans les pays candidats à l'adhésion. Chacune doit devenir une sorte de petit SGCI sans qu'existe une coupure entre les fonctionnaires de la chancellerie et les autres. En somme, chaque ambassade en Europe doit être réorganisée en fonction des enjeux européens. Certes, des contacts bilatéraux de qualité existent déjà entre les conseillers de la RP et les conseillers sectoriels de ces ambassades. Mais les échanges d'informations doivent être plus systématiques, de telle façon que la France puisse mieux appréhender les positions non seulement des administrations des autres États, mais également des différents milieux professionnels et des courants de pensée. On notera d'ailleurs que la DREE a progressé dans cette voie : il existe un groupe de coordination européenne réunissant les chefs de mission économique des États membres et ouvert aux autres administrations<sup>2</sup>.

## **6. Redéfinir le rôle du ministère des Affaires étrangères dans les affaires européennes et assurer une meilleure coordination interne en son sein**

On ne saurait envisager un retrait du ministère des Affaires étrangères des questions européennes. Une telle évolution serait préjudiciable à sa capacité à gérer les autres dossiers internationaux, qui sont de plus en plus étroitement imbriqués aux affaires européennes. L'organisation des relations bilatérales

---

*(1) Sans que cette évolution ait été formalisée, on notera que, depuis juin 2002, le représentant permanent participe à davantage de réunions à Paris.*

*(2) Un groupe analogue a été créé avec les chefs des missions économiques des pays candidats.*

- Quelques voies de réforme possibles -

avec les pays de l'Union est décisive pour la construction de l'Europe elle-même et le sera de plus en plus avec l'élargissement. Son rôle toutefois ne s'arrête pas à ce dossier, ni à la PESC. Le Quai doit conserver les éléments politiques d'appréciation indispensables à la compréhension des enjeux européens.

Il reste que certaines évolutions paraissent souhaitables. Malgré la qualité et l'ouverture des fonctionnaires de la Direction de la coopération européenne, le nombre d'agents qui y sont affectés est trop faible pour qu'elle puisse avoir une compétence égale sur tous les sujets. Elle gagnerait aussi, selon certains, à s'ouvrir davantage à des fonctionnaires provenant d'autres administrations. Aucun ministère aujourd'hui ne peut plus être universellement compétent et, dans la confrontation entre une perspective politique et une préoccupation technique, l'une comme l'autre, suivant les circonstances, peuvent apparaître comme légitimes. Aucune administration non plus ne peut parfaitement apprécier seule l'ensemble des retombées internes des décisions les plus importantes qui sont prises au niveau européen.

Un autre facteur d'évolution devrait également résulter de la création d'un ministère chargé des Affaires européennes extérieur au ministère des Affaires étrangères. Loin d'amoindrir le rôle et la place du Quai, il contribuerait à en faire le « bras armé vers l'extérieur d'un SGCI renforcé ». L'évolution amorcée du Conseil affaires générales et relations extérieures devrait naturellement modifier aussi les compétences et le rôle du ministère des Affaires étrangères. En aucun cas, une telle évolution ne le dispenserait, bien au contraire, de renforcer ses compétences, notamment pour conduire une coordination des dossiers communs au domaine européen et aux organisations multilatérales. Sa participation comme membre permanent au Conseil restreint évoqué *supra* lui en donnerait d'ailleurs l'obligation. Il devrait aussi jouer un rôle accru dans la gestion des relations avec l'Union dans le domaine de la coopération pour le développement. Actuellement, des relations insuffisantes entre la DCE et la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID) semblent l'en empêcher.

Sur un plan plus spécifique, afin qu'il continue à jouer ce rôle, il semble généralement souhaitable de mieux intégrer les différentes compétences européennes du Quai. Celles-ci devraient être regroupées dans une direction unique, une Direction de la coopération européenne « politisée », rebaptisée « Direction générale politique pour l'Europe », qui pourrait, en tant que de besoin, sur les aspects européens, jouer un rôle de coordination, voire d'arbitrage, des autres directions. Certes, cette solution pourrait comporter certains inconvénients en termes de lourdeur de la structure européenne du

ministère. Une réorganisation devrait permettre de se prémunir contre ce risque, pour autant que la Direction chargée des questions européennes parvienne à faire fonctionner les autres directions en réseau sur les aspects qui l'intéressent. Le ministère des Affaires étrangères serait en conséquence (cf. *infra*) divisé en deux pôles, dont l'un serait spécifiquement compétent pour tout ce qui a trait à l'Europe.

Parallèlement, il est généralement reconnu que, notamment sur les questions relevant de la politique étrangère et de sécurité commune et de la politique de défense commune, des progrès doivent encore être accomplis, malgré des progrès récents, en matière de transparence et d'information des autres ministères ainsi que du SGCI. Ainsi que cela a été largement admis, cette évolution suppose toutefois des moyens accrus et une organisation nouvelle des réseaux d'information.

## **7. Renforcer le rôle de coordination européenne et internationale des cabinets ministériels**

L'organisation des cabinets ministériels en matière européenne doit être profondément revue. De fait, étant donné l'importance de cette structure dans le système de décision français, le réalisme oblige à accorder une place toute particulière à son fonctionnement. Dans quasiment tous les ministères, un conseiller de haut niveau, fonctionnant en réseau avec ses homologues, pourrait être chargé des questions européennes et, dans certains cas, également des questions internationales. Dans les ministères les plus importants, cette fonction pourrait être confiée au directeur adjoint du cabinet du ministre, le directeur étant, de fait, le plus souvent accaparé par les questions strictement internes.

Outre son rôle de mobilisation interne de l'administration et des autres membres du cabinet, ce membre important de cabinet aurait également pour fonction d'établir des relations permanentes avec les administrations des autres pays de l'Union ainsi qu'avec les groupes d'intérêts et de pensée de ces pays. Il ne serait pas anormal qu'il passe un tiers de son temps en dehors de l'Hexagone et aille porter la parole de son ministre dans les lieux de décision, de délibération et de réflexion à l'étranger. Naturellement, il importe que ses fonctions n'interfèrent pas avec le travail normal des directions qui ont, le plus souvent, du moins pour les ministères ayant une tradition européenne et internationale, des interlocuteurs bien identifiés. En revanche, en ce qui concerne le travail d'influence à haut niveau, il convient de démultiplier les occasions de faire passer le message de la France. Quels que soient les problèmes posés par la spécificité du système français de cabinet, il faut trouver un moyen de

- Quelques voies de réforme possibles -

contrebalancer l'absence, en France, de ministres non membres de cabinet – nombreux au Royaume-Uni – et la trop faible tradition d'implication dans les débats publics et académiques des fonctionnaires de directions français.

En tout état de cause, sa présence et son action contribueraient à « politiser » dans chaque administration les questions européennes et, dans certains cas, à renforcer le travail de coordination interne que certaines directions ou délégations aux affaires européennes et internationales ne parviennent pas, seules, à mener à bien. Il n'est pas rare, en effet, que les directions techniquement compétentes aient un poids interne supérieur à celui de ces délégations ou services européens et internationaux et n'hésitent pas à les contredire au cours de réunions interministérielles. Souvent même, le conseiller technique chargé des questions européennes ou le conseiller diplomatique éprouve des difficultés à faire prévaloir son point de vue. Cela justifie aussi que les questions européennes et internationales soient traitées par le numéro 2 du cabinet.

## **8. Raffermer l'organisation européenne et internationale du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie**

Le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a connu récemment des évolutions significatives de son organisation : le réseau du Trésor et de la Direction des relations économiques extérieures (DREE) a été unifié et un Conseil stratégique globalisation Europe (CSGE) a été mis en place par le ministre. Des évolutions nouvelles paraissent toutefois nécessaires.

En premier lieu, il est souhaitable que les problèmes stratégiques dans le domaine européen et international puissent faire davantage l'objet d'une vision unifiée par le ministre. Au sein du ministère, il est souvent reconnu que les fonctions de conception et celle de gestion au quotidien des dossiers sont excessivement séparées. L'urgence l'emporte dès lors souvent sur l'anticipation à moyen terme. La mise en place d'un directeur adjoint du cabinet chargé des questions européennes et internationales, évoquée à la section précédente, devrait contribuer à améliorer les choses.

Ensuite, la question de l'éclatement ou du regroupement des directions des Finances en matière européenne se pose. Il paraît certes difficile de confier à une seule direction la cohérence et l'efficacité de la gestion européenne et internationale en matière économique et financière. Une telle évolution conduirait à une séparation peu opportune des dossiers internationaux, y compris européens, et des questions domestiques. Des correctifs sont toutefois

indispensables. Actuellement, dans la sphère économique et financière (hors industrie), un service, sept sous-directions et quatorze bureaux traitent des questions européennes. Cette situation n'est certes pas anormale en elle-même dans un contexte d'intégration rapide des questions économiques et financières au niveau communautaire, mais elle crée des problèmes lourds d'harmonisation des positions<sup>1</sup>. Il est ainsi souvent reconnu qu'il est difficile d'obtenir « la » position des Finances sur certains dossiers. Dès lors, la coordination est faible et les allers et retours sont rares entre le structurel et le conjoncturel, entre les questions macro-économiques et les enjeux micro-économiques, etc.

Le renforcement de l'unité d'analyse paraît donc souhaitable. On pourrait envisager que la partie européenne du budget et les aspects européens de la Direction de la prévision soient rattachés à une Direction du Trésor redessinée. À terme, cette évolution devrait également inclure la DREE, ce qui serait la conséquence logique de l'unification des réseaux. La Direction du Trésor affirmerait ainsi dans la pratique son rôle de coordination et de synthèse qui a été rappelé dans la lettre de mission du ministre du 7 février 2001<sup>2</sup>. En toute hypothèse, une organisation plus ferme de la coordination des dossiers européens au sein du ministère sous l'autorité d'un haut responsable bien identifié – et cela devrait inclure sa composante industrielle – est une priorité.

Enfin, le portage politique, au sein du ministère, des questions européennes et internationales pourrait justifier l'existence d'un ministre délégué qui en serait spécialement chargé. De fait, aujourd'hui, l'emploi du temps du ministre ne peut lui permettre d'accorder une priorité suffisamment grande à ces questions. Tant en matière européenne (Ecofin, Eurogroupe, Conseil européen du printemps, etc.) qu'internationale (réunions des institutions de Bretton Woods, du système des Nations unies, forums économiques internationaux, etc.), une

---

*(1) Il faut toutefois noter que les principales directions des Finances travaillent régulièrement ensemble, notamment à l'occasion de la préparation des Conseils Ecofin. Des réflexions communes ont aussi été lancées, notamment sur l'élargissement, la Convention, le financement de l'Union européenne, l'avenir des politiques communes, les réformes économiques et la préparation des Conseils européens du printemps.*

*(2) Ce rôle est clairement énoncé et correspond à la réalité de la préparation des réunions du Comité économique et financier, de l'Eurogroupe, du Conseil Ecofin, des Conseils européens et de l'ensemble des rencontres bilatérales du ministre avec ses homologues (avec un poids spécifique de la relation franco-allemande qui repose sur un Conseil économique et financier). Nous suggérons d'aller plus loin encore : il nous paraît de moins en moins facile de séparer les aspects économiques et financiers des questions budgétaires, des stratégies de politique économique et de l'ensemble des questions dites « globales » (cf. infra).*

- Quelques voies de réforme possibles -

présence politique internationale sur ces dossiers serait de nature à renforcer la présence et l'influence de la France.

## **9. Rapprocher l'Europe de la société**

Si la communication sur les questions européennes doit être manifestement renforcée et donner lieu à un débat permanent qui permettra de préparer les grandes échéances, cette communication verticale et même les forums organisés dans le cadre du débat sur l'avenir sur l'Europe ont montré leurs limites. Seule la confrontation politique peut permettre cette familiarisation aux enjeux européens.

Deux mesures ponctuelles et modestes permettraient toutefois de rendre les réalités européennes plus présentes dans la société.

Une première mesure consisterait à mettre en place une maison de l'Europe dans chaque département ou dans chaque région – suivant leur taille. Celle-ci, qui pourrait être cogérée par l'État, les grandes collectivités locales et les partenaires économiques et sociaux, aurait un rôle permanent non seulement d'information et d'échange, mais surtout d'organisation d'un accès à l'Europe pour les citoyens, les entreprises, les centres de recherche, les associations, etc. Structure légère et peu coûteuse, elle serait l'illustration de l'Europe au quotidien. Elle pourrait contribuer à atténuer la relative atonie que les débats sur l'Europe organisés par le groupe Braibant ont révélée.

Une deuxième mesure, d'un ordre différent, consisterait à prévoir que tout projet ou toute proposition de loi comporte nécessairement un exposé des motifs européen qui, à la fois, en mesure l'inclusion dans le dispositif « législatif » communautaire et comporte une analyse de la façon dont la question sur laquelle la loi devrait se prononcer est réglée dans les différents pays de l'Union. La médiatisation qui pourrait accompagner cette étude comparative systématique serait utile en termes de pédagogie politique et contribuerait à sensibiliser les citoyens à la dimension européenne des questions politiques débattues. Parallèlement, dans le cadre de leurs nouvelles missions, tant le Commissariat général du Plan que les structures d'études des ministères se verraient assigner le rôle de développer une fonction d'examen comparatif des politiques.

- Chapitre 2 -

Sur un plan un peu différent, compte tenu de l'enjeu décisif que représente l'élargissement, il pourrait être envisagé de créer un Comité national pour l'élargissement sur le modèle de celui qui avait été mis en place en 1997 pour préparer l'avènement de l'euro. Ce Comité national pourrait d'ailleurs comporter deux structures, dont l'une serait délocalisée dans les régions. En toute hypothèse, un tel comité devrait comprendre des représentants des différentes catégories politiques, professionnelles et sociales et se voir assigner une tâche, aujourd'hui insuffisamment remplie, de communication.

## **DEUXIÈM E PARTIE**

### **Gérer l'action internationale**

Si nous nous inscrivons dans une perspective comparative, nous ne pouvons que reconnaître la qualité globale de l'appareil diplomatique français. Nous n'avons pas constaté de dysfonctionnements majeurs qui soient de nature à porter atteinte à la crédibilité de l'action internationale de la France. Toutefois, des améliorations peuvent être apportées qui, sans bouleverser complètement l'organisation et les pratiques, permettraient de renforcer la performance d'une administration de qualité.

Ces améliorations ne sauraient toutefois concerner seulement le ministère des Affaires étrangères, où les fonctions d'état-major doivent être mieux affirmées, mais bien l'ensemble des administrations qui concourent à l'action internationale de la France. Elles supposent aussi, en amont, une définition plus rigoureuse par le pouvoir politique des objectifs fondamentaux et des priorités de notre politique internationale. Elles requièrent également que soit définie et organisée une stratégie d'influence qui passe par la gestion des hommes et la diffusion d'une pensée d'une qualité reconnue dans les cercles internationaux. Le rôle international de la télévision et de la radio constitue de ce point de vue un enjeu essentiel. Enfin, l'appareil des affaires étrangères doit davantage prendre en compte l'émergence de sujets dits « globaux », qui exige des modes d'administration et de réflexion stratégique adaptés.



## **Chapitre 3**

### **Profiter d'une administration des affaires étrangères de qualité**

Le professionnalisme des agents du ministère des Affaires étrangères est reconnu. Toutefois, son organisation ne permet pas de tirer parti au mieux d'un réseau développé, de compétences multiples et d'un sens certain de l'intérêt national. En particulier, la masse d'informations dont dispose le Quai pourrait être mieux utilisée et exploitée non seulement par le Département lui-même, mais également par les multiples acteurs qui concourent à l'action extérieure de l'État. Une plus grande réactivité, un moindre formalisme, une ouverture accrue le conforteraient dans son rôle et permettraient de dissiper les critiques dont il est parfois l'objet.

#### **1. Constat : un fonctionnement très perfectible sans bouleversements**

Le constat que nous avons effectué ne repose certes pas sur une vue exhaustive de l'administration des affaires étrangères. Il se veut général et, sur certains points, la nécessaire discrétion nous a empêché de donner des exemples précis. Il repose aussi sur des entretiens et des missions qui, datant d'une période antérieure à la constitution du groupe de travail, ne sont pas mentionnés en annexe. Certains défauts que nous avons pu constater ne sont pas spécifiques à la France et la lenteur d'évolution de l'appareil diplomatique se rencontre dans d'autres pays démocratiques. Il nous a toutefois semblé qu'il suffirait de peu de choses pour que le ministère des Affaires étrangères acquière une efficacité très supérieure et que, partant, il retrouve une légitimité que certains ont tendance à lui contester – ce qui peut d'ailleurs contribuer à expliquer la faible priorité budgétaire dont il a fait l'objet depuis une dizaine d'années.

### **1.1. Une insuffisante précision des instructions et des programmes d'action donnés aux postes diplomatiques**

Les postes diplomatiques constituent l'essentiel du dispositif d'action extérieure d'un pays, à la fois en termes quantitatifs – les effectifs en poste sont sans commune mesure par rapport à ceux en administration centrale – et en termes d'apport original. La qualité de l'action internationale de l'État à l'égard d'un pays donné dépend d'abord de l'efficacité du travail d'information, de négociation et d'influence des diplomates dans le pays où ils opèrent. À l'heure où les informations, en provenance de multiples sources, sont surabondantes, l'apport des postes pour les décrypter et les évaluer est fondamental. Mais cette profusion conduit aussi à une concurrence nouvelle des postes par rapport à d'autres canaux.

De manière évidente, les postes diplomatiques bénéficient d'une faculté d'initiative dans les informations qu'ils recherchent et, le cas échéant, communiquent à l'administration centrale. Ils peuvent l'alerter sur tel ou tel aspect méconnu de la politique ou de la doctrine de l'État où ils représentent la France. Pour autant, ils concourent à une politique d'ensemble, qui doit avoir une certaine cohérence, et ils sont tributaires d'une allocation de moyens limités qui traduit les priorités de la politique nationale.

Afin de définir celles-ci et d'orienter l'action des ambassadeurs, un dispositif à trois étages a été mis en place. Au moment où il part en poste, au-delà des contacts bilatéraux avec les fonctionnaires concernés par le pays, l'ambassadeur participe à une réunion d'instruction avec l'ensemble des directions concernées du Quai sous l'égide du secrétariat général – mais avec une participation inégale et d'un niveau variable des autres ministères. Six mois après son arrivée, il propose un plan d'action qui, une fois approuvé, donne lieu à une lettre de mission signée par le ministre. Lorsqu'il quitte le poste, l'ambassadeur rédige un rapport de fin de mission qui est censé faire le point sur le niveau de réalisation du plan d'action et suggérer, le cas échéant, des réorientations stratégiques. Ce rapport doit, en principe, servir de base aux instructions données à son successeur, que l'ambassadeur partant ne rencontre pas de manière officielle.

Ce dispositif, dont le bien-fondé n'est pas en cause, reste pourtant dans les faits le plus souvent formel et assez général. Les instructions de départ, souvent très ponctuelles et sans dimension stratégique, ont un caractère interministériel limité. Le programme d'action demeure assez imprécis, même si certains ambassadeurs essaient de lui donner une portée concrète, et le rapport de fin de

- Profiter d'une administration des affaires étrangères de qualité -

mission ne donne pas lieu à une appréciation contradictoire et reste, semble-t-il, souvent assez succinct. Au demeurant, il n'oriente pas de fait les instructions et le programme d'action du successeur dans le poste.

De surcroît, alors même qu'un tel cadre général présente une certaine utilité, l'évolution de la situation internationale comme du pays en question peut rendre nécessaire soit l'évolution du programme d'action, soit plus simplement une réorientation de la recherche d'informations ou de la stratégie d'influence. Or, dans la plupart des cas, l'administration centrale ne songe pas à utiliser le réseau des ambassades pour perfectionner sa connaissance d'un dossier. En effet, le réseau des ambassades peut être mobilisé pour apporter des connaissances non seulement sur le pays concerné, mais également, dans de nombreux cas, sur l'évolution de la stratégie d'autres États grâce à un recoupement d'informations provenant de sources ouvertes ou fermées. Or, au-delà de demandes de renseignement très ponctuelles, le réflexe qui consisterait à profiter du deuxième maillage diplomatique au monde <sup>1</sup> n'existe pas.

## **1.2. Une sous-utilisation des informations**

Souvent laissés à eux-mêmes, les ambassadeurs transmettent à l'administration centrale, sous forme principalement de télégrammes diplomatiques, des informations précises sur la politique du pays concerné et la position de ses dirigeants, de la presse ou de ses leaders d'opinion. Dans de nombreux cas, les ambassadeurs reconnaissent ne pas savoir si cette information est utile à l'administration centrale et si elle est exploitée. Le retour est quasiment inexistant et il semble que la confrontation avec des informations en provenance d'autres sources demeure exceptionnelle. La forme même des télégrammes est souvent critiquée, et beaucoup regrettent l'absence de sélectivité des sujets qu'ils traitent et leur manque de liberté d'expression, l'ambassadeur étant engagé par leur contenu.

Pour une part aussi, les constats et les analyses qu'ils contiennent ne revêtent aucun caractère confidentiel et pourraient, moyennant quelques ajustement mineurs, être diffusés plus largement, sous la forme de documents qui ne seraient plus alors des télégrammes, pour l'information de centres de recherche, de la presse ou de l'opinion publique. Or, une telle exploitation du travail diplomatique n'existe pas. *A fortiori*, le rassemblement d'informations en

---

(1) La France dispose de 152 ambassades bilatérales (contre 161 pour les États-Unis, 150 pour le Royaume-Uni, 142 pour la Russie et pour l'Allemagne) et de 17 représentations permanentes ou délégations auprès des organisations internationales.

provenance de plusieurs ambassades d'une même zone est rare. Il en va de même pour l'information produite par plusieurs ambassades sur un même sujet, alors que la mise en perspective des renseignements et des analyses pourrait être judicieuse. Si une direction d'administration centrale effectue ce travail, le retour vers les postes diplomatiques n'est pas systématiquement opéré. *A contrario*, une telle confrontation des éléments d'information est effectuée par la Direction des relations économiques extérieures (DREE) qui a mis en place des réseaux thématiques. De manière générale, la DREE a spontanément une tendance plus prononcée que le Quai à diffuser les informations et les analyses dont elle dispose.

De manière plus particulière, des gains de productivité devraient pouvoir encore être réalisés dans la préparation des déplacements du Président de la République, du Premier ministre ou de ministres dans les pays étrangers ou de visites de personnalités étrangères en France. L'information de base est souvent disponible dans les ambassades et celles-ci rédigent le fond de dossier préparatoire à la visite. Pour autant, ce dossier est souvent revu et modifié, sans toujours une grande valeur ajoutée, par l'administration centrale, puis le cabinet, une nouvelle duplication et réécriture ayant lieu dans l'hypothèse d'une visite du chef de l'État ou de la réception par celui-ci d'une personnalité étrangère. Une simplification des circuits et une plus grande attention à ce que des informations décisives ne soient pas perdues devraient pouvoir être obtenues aisément. Dans bien des cas, un simple cadrage formel du travail des postes – présentation et format des notes, principales rubriques – serait suffisant. Il permettrait aussi de mieux contrôler la qualité du travail fourni (et y inciterait), car il est tout à fait anormal que tel conseiller du Président ou du Premier ministre soit obligé de réécrire, parfois intégralement, la note transmise par le Département.

### **1.3. Le bon exemple des Nations unies**

La Direction des Nations unies et des organisations internationales (NUOI) ainsi que la représentation permanente de la France auprès des Nations unies constituent des exemples vertueux d'organisation et de fonctionnement. Il est plusieurs raisons à cet état de fait. En premier lieu, l'action de la France au sein des Nations unies constitue en quelque sorte le « cœur de métier » du ministère des Affaires étrangères et son rôle de chef de file n'est contesté par personne. Ensuite, sauf sur les sujets qui constituent la compétence propre de NUOI (réforme des institutions des Nations unies, élection du secrétaire général), la direction ne défend aucune position propre. Enfin, au sein de la représentation permanente, l'ensemble des conseillers participent à une réunion quotidienne

- Profiter d'une administration des affaires étrangères de qualité -

avec l'ambassadeur, sans la distinction qui prévaut dans les ambassades bilatérales entre la chancellerie et les autres services.

Le deuxième point en particulier, qui se traduit par une certaine « modestie » qui limite les conflits entre les administrations et permet à NUOI de jouer un rôle efficace de recherche des compromis, explique la bonne préparation du côté français de certaines conférences placées sous l'égide des Nations unies, dont Monterrey (mars 2002) donne un exemple récent. Plutôt que de chercher à concurrencer les ministères disposant d'une expertise technique dans leur domaine propre et à faire prévaloir un point de vue politique, défini en tout état de cause à un niveau plus élevé, le ministère des Affaires étrangères s'est attaché à privilégier le bon fonctionnement interministériel et à faire bénéficier les autres ministères de son expertise en termes de procédures.

Toutefois, cette situation s'est traditionnellement accompagnée d'un moindre intérêt au niveau le plus élevé du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie pour le système des Nations unies, et notamment pour le Comité économique et social (ECOSOC) de l'organisation. Cet investissement moins marqué de Bercy pour cette organisation au niveau politique <sup>1</sup>, si on le compare à celui d'autres pays membres permanents du Conseil de sécurité qui n'hésitent pas à y envoyer leurs ministres des Finances, commence à être corrigé sous l'influence notamment du rapprochement du système des Nations unies et des institutions de Bretton Woods (Monterrey, Johannesburg) <sup>2</sup>.

Il serait aussi opportun que la Direction des Nations unies et des organisations internationales et la Direction des affaires économiques et financières établissent des liens plus étroits pour tout ce qui concerne les sujets communs, notamment en matière économique et sociale. Les questions abordées sont, en effet, souvent les mêmes dans le système des Nations unies et les autres organisations internationales. Des problèmes de concentration d'expertise se posent.

---

*(1) Le conseiller financier auprès de l'ambassadeur, représentant de la France près des Nations unies, assisté de trois collaborateurs, joue un rôle important auprès de cette organisation.*

*(2) L'administrateur français auprès du FMI et de la Banque mondiale joue aussi un rôle important dans ce rapprochement.*

#### **1.4. Une machine trop lourde et peu réactive : la Direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID)**

La DGCID a succédé à la Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques (DGR CST) et a intégré les directions de la rue Monsieur à la suite de la réforme de la coopération décidée en 1998, supprimant ainsi notamment la distinction entre les pays dits du « champ » et les autres. Si, en ce qui concerne la coopération pour le développement, la réforme est trop récente pour qu'il soit possible d'en tirer tous les enseignements et si une nouvelle réforme aurait vraisemblablement des effets dommageables, en ce qui concerne les actions de coopération dans les domaines administratif, technique, culturel et scientifique, des interrogations légitimes apparaissent quant à l'efficacité de cette organisation pour répondre à des demandes qui s'expriment dans un univers de plus en plus concurrentiel.

La DGCID s'appuie sur le Comité interministériel de coopération internationale et du développement (CICID) dont les réunions sont le plus souvent formelles – et d'une périodicité irrégulière contrainte par l'agenda du chef de gouvernement –, mais qui présente l'avantage d'impliquer le Premier ministre et l'ensemble des ministres concernés dans la mise en œuvre des actions de coopération. Il semble toutefois que ce comité, trop large, préparé par des groupes de travail au sein desquels il est difficile de rendre des arbitrages, ne remplisse qu'imparfaitement son action de coordination. Surtout, orienté vers le compromis, il ne tend pas à définir des priorités suffisamment marquées et éprouve des difficultés à opérer des réorientations en fonction de choix politiques tranchés. Plus encore, la logique même des arbitrages et la dispersion des crédits au sein de chaque ministère spécifique empêchent de répondre de manière rapide et compétitive à des demandes d'États bien fondées qui n'ont pas été programmées lors de l'année précédente ou à des appels d'offres. Plusieurs exemples existent ainsi de demandes d'États dans le domaine de la coopération administrative (mise à niveau du droit et des institutions par exemple), culturelle et audiovisuelle (demandes de programmes pour les chaînes nationales) ou technique (maîtrise d'œuvre pour des grands travaux d'infrastructures) qui n'ont pu être satisfaites en temps utile et ont dès lors échappé à la France, compromettant ainsi son influence dans une zone pourtant porteuse du point de vue de nos intérêts diplomatiques, stratégiques et économiques.

Si l'on souhaite gagner en réactivité et en efficacité, y compris dans la mobilisation d'experts pour des missions de durée relativement brève, l'évolution vers une structure de type « agence » paraît souhaitable. Celle-ci

- Profiter d'une administration des affaires étrangères de qualité -

pourrait jouer, *mutatis mutandis*, le rôle de l'Agence française de développement (AFD) en matière de coopération pour le développement, à laquelle pourraient être transférées les compétences de la DGCID en matière d'assistance technique, d'agriculture, d'équipement, d'énergie et de finances. Une autre agence prendrait en charge les questions de coopération culturelle et audiovisuelle. En raison de leur spécificité, les actions de coopération en matière de justice, de sécurité et de défense, ainsi que, de manière générale, ce qui relève de la coopération administrative au sens strict, n'entreraient pas dans la compétence des agences. Les ministères pourraient toutefois faire appel à elles en tant que de besoin.

Certes, la création, en février 2002, du groupement d'intérêt public « France coopération internationale », placé sous la présidence du directeur général de la DGCID, constitue une avancée vers plus d'efficacité dans la capacité à répondre aux appels d'offres internationaux et à agir, de manière générale, dans le domaine de l'assistance technique. Son fonctionnement est devenu effectif en septembre 2002 et son directeur général a été nommé en juin 2002. Dès lors, il est prématuré d'en dresser un bilan. Il faut aussi constater que cette structure, parfois désignée comme le « GIP des GIP », n'a pas vocation à répondre de manière complète aux problèmes d'organisation et de gestion de la DGCID.

Toute réforme de la DGCID devra résoudre les quatre difficultés majeures qu'elle rencontre aujourd'hui : la définition des priorités en matière de coopération et de développement, ses problèmes de gestion (rapidité des décaissements et professionnalisme des équipes notamment), l'unité des outils d'intervention et sa capacité à remplir pleinement sa fonction de tutelle.

### **1.5. Une liaison déficiente dans le domaine de la coopération entre l'administration centrale et les postes**

Quel que soit l'apport de la réforme de la coopération, celle-ci a, pour l'instant, eu plus d'impact sur le fonctionnement de l'administration centrale que sur celui des postes diplomatiques. Celle-ci n'a pas été pensée dans sa composante « postes », comme si les quartiers généraux pouvaient travailler de manière efficace sans que les filiales soient informées de ce qui se passe. Les orientations sont souvent décidées au niveau central, sans que l'expertise des postes diplomatiques soit mobilisée. Cette situation crée parfois un problème sérieux de mise en œuvre opérationnelle qui aurait pu être évité par une meilleure association des ambassades.

Cette situation est encore aggravée en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre des programmes communautaires à la négociation desquels la France participe. Il existe certes un dialogue préparatoire entre Paris et les postes sur ces sujets, mais qui trouve rapidement ses limites. Il est de surcroît d'autant plus difficile de motiver les ambassades que, lors de l'élaboration des programmes indicatifs nationaux (PIN), la répartition entre ce qui relèvera de la compétence des postes diplomatiques et ce qui sera confié à des opérateurs extérieurs a déjà fait l'objet d'un cadrage. Les procédures communautaires sont aussi telles qu'il est difficile aux postes diplomatiques de revoir les PIN en temps utile. Il existe un problème évident de prise en compte des remarques locales par les institutions communautaires, mais qui pourrait être corrigé par la mise en place d'une meilleure chaîne d'informations entre les postes, l'administration centrale et la Commission. Aujourd'hui, ni la DGCID ni la DCE n'ont toutes les cartes en mains pour savoir si les positions des ambassadeurs ont été ou non prises en compte. Dès lors, le PIN est parfois différent de celui défini localement. Cette situation n'empêche certes pas que, dans un grand nombre de pays, la coordination entre les bailleurs de fonds fonctionne de manière opérationnelle sur le terrain.

Dans ce domaine aussi, il devrait être possible de mieux tirer parti de notre réseau étendu d'ambassades dans le monde. Celles-ci peuvent devenir porteuses d'une vision géographique qui doit pouvoir être relayée auprès des institutions communautaires. De ce point de vue, Bruxelles doit devenir leur interlocuteur au même titre que les administrations nationales.

Il serait aussi souhaitable qu'il y ait plus de concertation entre le PIN, le programme pays et les mesures relatives à la dette. La coordination des stratégies par pays doit être sensiblement améliorée.

Le problème récurrent de la coordination de notre politique avec celle des principaux bailleurs de fonds internationaux doit être pris en compte par les postes et relayé au niveau central, et inversement. La question des priorités de notre politique de coopération bilatérale se trouverait dès lors posée d'une autre manière. Afin de rationaliser nos instruments financiers bilatéraux et de renforcer notre influence, il est essentiel de parvenir à une vision claire de ce qui, pour des raisons soit politiques, soit de compétence technique, doit rester bilatéral et de ce qui a vocation à s'intégrer dans des intervention multilatérales. L'Agence française de développement, quant à elle, s'est dotée des moyens à la fois de connaissance des programmes d'aides européens, internationaux et des agences d'aide des principaux bailleurs bilatéraux, et d'une action partenariale.

## 1.6. Un manque d'articulation de la stratégie et des moyens

L'étendue du réseau diplomatique de la France et les restrictions budgétaires significatives que subit depuis plusieurs années le ministère des Affaires étrangères appellent une affectation particulièrement rigoureuse des moyens, compte tenu notamment de la réduction de 8 % des effectifs budgétaires au cours des sept dernières années <sup>1</sup>. Des efforts ont été opérés en ce sens qui se sont notamment traduits, au cours des dix dernières années, par la fermeture de vingt-neuf consulats et consulats généraux – mais onze ambassades nouvelles ont été créées à la suite de l'éclatement de l'ancienne URSS.

Il reste que l'affectation des moyens paraît souvent plus empirique qu'articulée à une stratégie publiquement exprimée et fondée sur des priorités bien hiérarchisées, comme tentent de le faire les Britanniques, même si une telle tentative n'échappe pas complètement au formalisme. En matière de coopération culturelle, administrative et technique, malgré les efforts réalisés au sein du CICID, il paraît aussi difficile de percevoir clairement les choix politiques qui guident l'affectation des crédits. Enfin, l'existence d'échéances internationales ou européennes importantes ne se traduit généralement pas, faute de réactivité d'une administration lourde, par l'affectation, éventuellement temporaire, à la préparation de celles-ci de moyens humains adéquats. Cela peut expliquer que, dans certains domaines, pourtant jugés prioritaires, le Quai soit moins armé que d'autres ministères pour y émettre un point de vue argumenté. De nombreux responsables reconnaissent ainsi que coexistent des situations de pénurie, notamment en administration centrale, et d'effectifs qui trouvent des difficultés à s'employer. C'est d'ailleurs pour tenter de répondre à ces difficultés qui ne sont pas spécifiques à la France que le *Foreign Office* britannique a récemment mis en place une Direction de la stratégie dont il sera intéressant d'ici un an ou deux d'évaluer l'apport.

Cette situation rencontre les interrogations ouvertes par l'application au ministère des Affaires étrangères de la loi organique sur les lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001. Faudra-t-il privilégier un programme « action internationale de l'État » porté par le Quai et revêtant une dimension interministérielle ou des programmes « action internationale de l'État » propres à chaque ministère, et notamment au Département ? Derrière ce problème de présentation, se profilent des questions fondamentales : jusqu'où peut aller le rôle – nécessaire – de

---

(1) Environ 1 000 emplois ont été restitués en dix ans, dont 400 entre 1996 et 2000 (audition du ministre des Affaires étrangères devant la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 16 octobre 2002).

coordination du ministère des Affaires étrangères sans compromettre la souplesse, la réactivité et l'efficacité des structures et des actions de chaque ministère ? Comment assurer la coordination et, partant, les arbitrages ? Quel doit être le cadre pertinent de l'évaluation des politiques conduites – ni trop global, ni excessivement sectoriel – et à quel niveau le contrôle de gestion doit-il être organisé ? Peut-on, lorsqu'on examine ou redéfinit la politique de coopération, dans un pays ou dans une zone donnés, mettre sur le même plan, par exemple, une décision d'allègement de dette, des contributions volontaires qui transitent par une organisation internationale et des aides bilatérales classiques et sectorielles ? Comment apprécier l'efficacité et l'effet de levier d'un euro dépensé dans le cadre de tel ou tel type d'action ?

Le présent rapport ne saurait répondre de manière précise et exhaustive à l'ensemble de ces interrogations. Des groupes de travail continuent, en effet, à se réunir pour tracer le cadre d'application de la loi organique et en mesurer les implications en termes d'organisation et de procédure. L'avis le plus général est toutefois que la mission interministérielle « action internationale » doit être mieux identifiée et qu'on doit profiter de l'occasion à la fois pour lutter contre l'éclatement d'une même action en de multiples ministères et pour établir davantage de comparaisons. Si la LOLF prévoit que les programmes restent ministériels, au sein de la mission plus générale « action internationale », des nomenclatures largement identiques doivent être trouvées et des regroupements opérés. Il serait incongru que chaque ministère ait un petit programme « action internationale », faiblement visible par rapport à ses autres interventions, dont aucune cohérence ne puisse être trouvée avec une ambition plus vaste. La construction des programmes doit aussi permettre de faciliter les arbitrages politiques entre les différents modes d'action.

### **1.7. Une gestion du personnel trop peu soucieuse des compétences**

Le ministère des Affaires étrangères dispose de compétences multiples en son sein. Le « diplomate » est une catégorie générique qui recouvre des réalités diverses : des spécialistes des questions européennes, des experts de certaines zones géographiques – ce qui s'accompagne d'une bonne pratique de certaines langues rares –, des juristes, des gestionnaires des ressources humaines, des spécialistes des questions militaires et de sécurité, de bons connaisseurs des procédures en vigueur dans les organisations internationales, notamment les Nations unies, etc.

Pendant longtemps, certaines « filières » semblent avoir été privilégiées : certains hauts fonctionnaires du Quai ont effectué une partie importante de leur carrière sur les questions européennes ; d'autres ont suivi de poste en poste les

- Profiter d'une administration des affaires étrangères de qualité -

questions politico-militaires ; d'autres encore ont accompli plusieurs séjours dans une même zone géographique. La tendance apparaît toutefois aujourd'hui à limiter le poids de ces filières qui, en tout état de cause, ne concernaient pas tous les agents du Département. À cela il est plusieurs raisons : il est difficile d'organiser des carrières complètes au sein d'une même filière ; une certaine polyvalence peut être souhaitable ; le renouvellement des visions est nécessaire ; certains domaines de compétence sont trop étroits pour assurer une affectation de tous les agents compétents dans ceux-ci. Il faut ajouter à ces problèmes qui concernent spécifiquement les diplomates ceux, encore plus aigus, que rencontrent les « professionnels » de la DGCID pour lesquels une administration comme le Quai ne peut assurer une carrière.

Il reste que les exemples sont nombreux où les compétences acquises, tant en termes techniques que de connaissance d'un milieu, paraissent gaspillées : d'excellents connaisseurs des arcanes de l'Union européenne sont affectés dans des zones géographiques et dans des métiers où ils ne pourront utiliser leurs compétences alors même qu'ils sont les seuls à les détenir ; d'excellents praticiens du monde asiatique sont envoyés en Amérique latine ou des spécialistes du Moyen-Orient dans les pays d'Europe centrale ou orientale ; des agents ayant investi sur les questions commerciales vont avoir une fonction de diplomatie classique bilatérale dans un pays africain.

Plus que jamais, la professionnalisation nécessaire du ministère des Affaires étrangères passe par la valorisation des compétences précises de ses agents. Il est toutefois nécessaire que celle-ci s'accompagne d'une plus grande ouverture, à la fois pour les étendre et pour en faire bénéficier les autres administrations.

### **1.8. Une ouverture trop timorée**

L'image que renvoie le ministère des Affaires étrangères, pour partie en raison de la spécificité du langage diplomatique, pour partie à cause des habitudes particulières que créent les séjours à l'étranger, est celle d'une certaine fermeture. De fait, si l'on considère la capacité du Quai à placer des agents à l'extérieur de leur administration et, plus encore, à y accueillir, notamment sur des postes importants, des fonctionnaires en provenance d'autres ministères, cette fermeture correspond à une réalité. Elle n'est d'ailleurs pas propre à la France et se rencontre dans un grand nombre de ministères des Affaires étrangères occidentaux.

Ainsi, parmi les fonctionnaires de catégorie A,<sup>1</sup> seuls 117 diplomates sont aujourd'hui en poste à l'extérieur du ministère des Affaires étrangères et 130 fonctionnaires actuellement en poste au Quai sont issus d'autres administrations<sup>2</sup>. Au demeurant, la fonction qu'ils occupent n'est pas la plus prestigieuse et centrale au sein du métier diplomatique. La composition de la première session de l'Institut diplomatique montre aussi le caractère timide de l'ouverture, puisque les deux tiers des auditeurs viennent du Quai alors qu'une forte majorité des auditeurs de l'Institut des hautes études de la défense nationale (IHEDN) et, dans une moindre mesure, de l'Institut des hautes études de sécurité intérieure (IHESI) sont extérieurs respectivement au ministère de la Défense et au ministère de l'Intérieur. Au niveau supérieur, la présence de fonctionnaires en provenance d'autres ministères est exceptionnelle : sur 171 postes d'ambassadeurs ou de chefs de missions diplomatiques, seuls cinq n'appartiennent pas au corps diplomatique ; sur 99 chefs de postes consulaires, quatre seulement ne sont pas originaires du Quai<sup>3</sup>. En revanche, le réseau culturel est fort peu « diplomatique », mais accueille des profils variés, avec une dominante forte de l'Éducation nationale.

Certes, cette situation de fermeture n'est pas propre au seul ministère des Affaires étrangères et l'existence exceptionnelle d'une mobilité entre les ministères aux postes supérieurs d'encadrement a déjà été maintes fois déplorée<sup>4</sup>. Elle ne pourra pas non plus être corrigée par le seul Département sans mesures de réciprocité. Elle n'est toutefois pas étrangère à la difficulté de maîtrise par le Quai des questions nouvelles et à sa difficulté à faire valoir sa compétence propre auprès des autres administrations. Ses effets sont ainsi plus visibles au ministère des Affaires étrangères qui a l'avantage d'offrir à ses fonctionnaires dirigeants des carrières plus longues que dans d'autres départements ministériels.

---

(1) Au nombre de 6 719 au 31 décembre 2000 sur un total de 19 214 agents (source : Observatoire de l'emploi public, rapport 2002).

(2) Source : intervention de Daniel Lequertier, secrétaire général adjoint, devant le groupe de travail le 27 juin 2001. Il faut toutefois reconnaître que la plupart des autres grands ministères ne sont pas plus ouverts.

(3) Source : Yves Tavernier, Le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs, rapport d'information, Assemblée nationale, 20 février 2002.

(4) Cf. notamment Bernard Cieutat, Nicolas Tenzer, Fonctions publiques. Enjeux et stratégie pour le renouvellement, rapport du Commissariat général du Plan, La Documentation française, mars 2000.

## **2. Propositions : vers une organisation davantage centrée sur les priorités de la France**

Les propositions qui suivent tendent à définir un nouveau cadre pour l'action internationale de la France. Elles portent ici sur l'organisation du ministère des Affaires étrangères, mais elles sont indissociables de l'évolution des autres acteurs qui concourent à la politique extérieure de l'État. Conduisant à une plus grande rationalisation dans l'utilisation des moyens matériels et humains, elles supposent un effort de définition des priorités qui ne saurait être formel. Il ne s'agit pas en effet de définir quelques grandes têtes de chapitre d'un document de présentation à destination du grand public de la politique étrangère de la France. C'est chaque responsable de haut niveau du ministère, et en particulier le ministre, qui doit être progressivement conduit à mieux percevoir les priorités d'une action certes par définition éclatée en de multiples zones et en de nombreux sujets, mais qui ne sera pleinement efficace que proportionnée au caractère vital des enjeux en termes d'intérêt national.

### **2.1. Définir des programmes d'action comportant des priorités et des hiérarchies**

Le programme d'action est la feuille de route des chefs de postes diplomatiques. Il est essentiel qu'il soit à la fois précis et adaptable et que sa composante interministérielle soit bien intégrée. Il pourrait d'ailleurs, si les circonstances le justifient, comporter une partie publique, qui pourrait servir de cadre d'action pour l'ensemble des agents de l'ambassade, de la représentation ou de la délégation, et une partie confidentielle à destination exclusive de l'ambassadeur. Il est essentiel aussi que ce programme puisse découler plus directement des manques ou des difficultés, identifiés tant par l'ambassadeur, ses chefs de service que par l'administration centrale, qui sont apparus au cours du mandat du chef de poste partant. Dans certains cas (programmes de coopération technique, par exemple), le programme aurait vocation à traduire les engagements pris par les autorités politiques françaises à l'égard du pays concerné.

Naturellement, tant le rapport de fin de mission que le programme d'action doivent avoir une valeur aussi « objective » que possible, au-delà des choix politiques qu'ils traduisent ou des problèmes qu'ils expriment. Il serait souhaitable que le secrétariat général du ministère et son inspection générale travaillent à la mise en place d'une grille d'analyse rigoureuse, assortie d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs, permettant de guider et d'évaluer l'action du chef de poste et de ses collaborateurs. Cette grille, nécessairement

souple et évolutive, élaborée en liaison avec les postes, devra tenir compte de la priorité relative du pays considéré, et des moyens que la France entend consacrer aux relations qu'il entretient avec lui. Elle ne concernerait pas exclusivement l'action diplomatique, mais toutes les composantes de l'action extérieure.

L'actualisation régulière de ce programme d'action, idéalement tous les six mois dans les postes les plus importants ou lorsqu'une situation spécifique l'exige et au moins tous les ans, est une nécessité. Le programme d'action doit, en effet, non seulement orienter un certain nombre d'interventions précises – programme de coopération, relations avec les acteurs économiques, associatifs ou académiques, jeu d'influence sur tel ou tel point déterminant des relations bilatérales –, mais aussi guider la recherche d'informations et de renseignements nécessaires, de manière générale, à l'action internationale de la France. Ainsi, on aurait pu imaginer que les événements du 11 septembre et les évolutions de la politique américaine aient conduit à des directives précises données à la plupart des postes sur ce dernier aspect.

Naturellement, ces programmes d'action doivent s'inscrire dans le cadre de la stratégie définie par le ministère des Affaires étrangères et, plus largement, par le gouvernement et comprendre une traduction en termes de moyens. Ils constituent l'application particulière aux différents pays et aux relations avec les organisations internationales de cette stratégie d'ensemble.

En amont, une telle politique suppose logiquement la création d'outils de pilotage qui permettent à l'administration centrale comme aux postes diplomatiques de mieux apprécier la pertinence des actions. Il s'agira ainsi de construire des indicateurs d'efficacité et d'efficience adaptés à chaque cas, en veillant toutefois à ce que les préoccupations de gestion et de compte rendu ne l'emportent pas sur la capacité à dégager une vision. Cette construction des indicateurs pertinents devra dès lors, dans une large mesure, être du ressort des postes diplomatiques eux-mêmes. Une évaluation *a posteriori*, dans le cadre de priorités clairement définies mais laissant une large autonomie dans la gestion d'une enveloppe aussi globalisée que possible, est généralement préférable à l'enfermement dans un carcan de normes. En même temps, il est essentiel que le chef de poste puisse apprécier la portée de l'affectation d'un euro à telle action plutôt qu'à telle autre et justifier ses choix. Enfin, au niveau local, il devrait être possible progressivement d'effectuer des comparaisons internationales sur les méthodes et les résultats. Dans de nombreux États, nous sommes en compétition avec nos partenaires dans la politique d'influence que nous conduisons et il importe d'apprécier l'adéquation de nos moyens à nos choix fondamentaux.

- Profiter d'une administration des affaires étrangères de qualité -

## **2.2. Développer la mission et redéfinir la composition de l'Inspection générale des affaires étrangères**

L'Inspection générale du ministère des Affaires étrangères constitue une organisation de qualité et dynamique qui a vu son rôle s'accroître et se diversifier au cours des dernières années. Outre les missions classiques d'inspection – bon emploi des fonds par l'administration centrale et les postes diplomatiques, audit d'organisation –, elle a développé sa compétence en matière d'évaluation et réalisé des études transversales. Soutenue par le ministre dans son action, elle a pu l'informer des difficultés rencontrées dans sa tâche de modernisation et, grâce à ses travaux conduits en de multiples directions, elle dispose d'une vision exceptionnelle du fonctionnement de l'outil diplomatique français. Elle a pu également conduire certaines enquêtes de manière conjointe avec d'autres inspections, notamment l'Inspection générale des finances.

Son rôle devrait être toutefois encore étendu et développé et il serait concevable qu'à terme elle devienne une inspection générale interministérielle de l'action internationale de l'État. Cette extension de son rôle suppose toutefois, outre des moyens, que son organisation soit légèrement modifiée afin d'accroître son interministérialité et son indépendance.

En premier lieu, il devrait être envisagé que certains de ses rapports puissent, moyennant les ajustements indispensables, être rendus publics lorsqu'ils ont un intérêt général et ne risquent pas de porter atteinte soit à la réputation de personnes soit à la conduite diplomatique de l'État <sup>1</sup>.

Ensuite, à l'instar de ce que fait de plus en plus l'Inspection générale des finances, l'Inspection générale des affaires étrangères gagnerait à procéder à des comparaisons internationales systématiques lorsque ses investigations portent sur l'organisation de l'appareil français des affaires étrangères. Il paraît ainsi difficile que l'Inspection générale puisse étudier le fonctionnement d'une direction du Quai, de la représentation permanente française auprès de l'Union européenne ou de la mission diplomatique auprès des Nations unies, sans disposer d'une bonne compréhension de l'organisation d'États comparables dans ces différents domaines. Des entretiens sur place et le rassemblement d'informations fournies par les postes diplomatiques eux-mêmes ne paraissent

---

*(1) Il en va ainsi par exemple du rapport d'audit, réalisé en octobre 1999, sur « l'action humanitaire d'État » conjointement avec l'Inspection générale des finances. Ce rapport de qualité a été trop peu diffusé, y compris à destination des principaux partenaires intéressés.*

pas des tâches insurmontables. Pour des raisons liées à la charge de travail de ses membres, ces pratiques restent toutefois trop rares.

Enfin, il serait nécessaire de faire de l'Inspection générale un organe disposant de toutes les caractéristiques d'une inspection et, en particulier, de renforcer l'indépendance totale de ses membres. Aujourd'hui, même si l'éthique de ses membres est irréprochable, sa composition pose un double problème. D'une part, ses membres sont, pour une part essentielle, appelés à poursuivre, après un passage à l'inspection, leur carrière au sein du ministère. D'autre part, malgré la diversité des sujets que l'inspection a à traiter, le point de vue technique propre à d'autres ministères ne trouve pas toujours à s'exprimer. Dès lors, quelle que soit la force de leurs convictions, il est impossible de leur demander d'être critiques envers un chef de poste dont leur carrière pourrait un jour dépendre. Ils ne peuvent l'être davantage envers l'organisation qui les emploie. Certes, leur appartenance à la « carrière » leur offre des clés de compréhension que des fonctionnaires extérieurs ne pourraient acquérir que plus difficilement. Il serait aberrant de couper l'inspection et ses membres de l'action concrète et opérationnelle. Cependant, leur impartialité peut être suspectée lorsqu'il pourrait être question de proposer des évolutions quelque peu radicales. Tout corps d'inspection ne peut que gagner à l'apport d'un regard extérieur.

Dans un premier temps, il serait souhaitable de prévoir une mixité au sein de l'Inspection générale entre des agents du Quai d'Orsay et des fonctionnaires d'autres ministères ayant eu une expérience internationale. Par définition, le chef de l'Inspection générale serait un fonctionnaire en fin de carrière dont ce serait le dernier poste. L'évolution logique à terme serait de faire de l'Inspection générale existante une inspection générale de l'action internationale, à vocation interministérielle, et dont la composition serait revue en conséquence.

### **2.3. Ouvrir le ministère des Affaires étrangères**

L'ouverture du ministère des Affaires étrangères constitue une nécessité qui conditionne l'efficacité accrue de l'action internationale de la France et elle correspond à son intérêt bien compris. Le ministre des Affaires étrangères y a insisté dans son discours d'ouverture de la dixième conférence des ambassadeurs le 27 août 2002 <sup>1</sup>. Elle doit être organisée et soutenue au plus haut niveau de l'État, ce qui suppose aussi une organisation plus interministérielle des carrières des cadres supérieurs qui ne dépend pas du seul Département. Elle suppose des stratégies d'allers et retours entre ministères, entre les ministères et

---

(1) Le discours peut être lu sur le site du ministère : [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

- Profiter d'une administration des affaires étrangères de qualité -

les organisations internationales, voire les *think tanks*, qui doivent être organisées et gérées.

Naturellement, cette ouverture doit répondre à une certaine cohérence. Il ne s'agit pas de placer des agents du ministère des Affaires étrangères dans d'autres administrations indépendamment d'une conception des compétences qu'on souhaite qu'ils obtiennent. De même, n'importe quel haut fonctionnaire d'un autre ministère ne peut être nommé ambassadeur sans une préparation préalable à la prise de poste. Plus généralement, le Quai doit chercher à s'attacher des compétences précises qui lui font défaut dans tel ou tel secteur et détacher des agents dans des administrations où ses propres aptitudes sont reconnues. Cela suppose en amont un effort de la direction des ressources humaines du ministère, des directions et des plus grands postes pour établir un état objectif des compétences spécifiques disponibles et des besoins non satisfaits.

Comme on le verra plus bas, la réforme de l'organisation du ministère des Affaires étrangères pourra, en prévoyant explicitement dans certains domaines l'association de fonctionnaires d'autres ministères, sanctionner cette volonté d'ouverture. À moyen terme, il serait souhaitable toutefois d'aller plus loin et de fixer, sous la réserve de réciprocité énoncée plus haut, des objectifs quantitatifs. On pourrait ainsi proposer que, d'ici huit ans, un tiers des ambassadeurs et représentants permanents et de leurs adjoints directeurs (ministres conseillers ou premiers conseillers), des directeurs d'administration centrale et des sous-directeurs proviennent d'une autre administration. Cette évolution à la fois renforcerait la position du Quai d'Orsay et conduirait à diffuser davantage la culture internationale dans l'administration.

#### **2.4. Gérer le personnel en fonction des compétences**

Si le ministère des Affaires étrangères entend ne pas être distancé sur son domaine propre par les autres ministères, qui ont entrepris, pour certains depuis longtemps, de renforcer ou de créer des délégations ou des directions chargées des affaires internationales, il lui faut non seulement identifier, valoriser et développer ses compétences propres, mais aussi mieux organiser sa gestion des ressources humaines autour de celles-ci. Les contraintes de moyens font que la ressource humaine est rare et qu'il est peu acceptable que les capacités des agents du Quai ne soient pas utilisées au mieux. En même temps, l'objectif affirmé d'ouverture devrait pouvoir créer des possibilités d'échanges et la valorisation de certaines compétences constituera aussi un atout dans la stratégie de placement du ministère dans les organisations internationales. Pour

autant, des possibilités de changement de filières doivent être maintenues et organisées.

Indépendamment des choix d'organisation futurs, la filière européenne du ministère doit ainsi être reconnue. Il convient également de tirer parti de l'investissement de certains fonctionnaires du Quai sur les sujets économiques et les « questions globales », pour lesquels la nécessité d'apports en provenance d'autres administrations ne saurait dispenser le Département de développer ses compétences propres. La connaissance de langues rares de nombreux fonctionnaires doit aussi être bien exploitée. Plus encore, la connaissance de certains réseaux que les agents du Quai acquièrent par leur passage dans les postes diplomatiques doit faire l'objet d'une capitalisation et d'un suivi, d'autant que le coût de l'investissement initial est souvent lourd.

Sans doute une telle gestion comporte-t-elle d'importantes difficultés, mais des progrès dans la rationalisation de la gestion des carrières doivent pouvoir être obtenus. Le préalable est certainement que le ministre puisse disposer d'une vision la plus claire possible des compétences disponibles, que celles-ci soient techniques ou « relationnelles ».

## **2.5. Élaborer une stratégie d'affectation en fonction des priorités**

Nul ne saurait minimiser ni les efforts déjà entrepris de redéploiement géographique, ni les contraintes qui pèsent sur celui-ci en raison du choix de la France d'un certain « universalisme ». Pour autant, des progrès peuvent sans doute encore être accomplis, même s'ils impliquent des révisions douloureuses.

Certaines évolutions pourraient résulter d'une évolution de la représentation de la France dans certains pays vers une représentation sinon européenne, du moins conjointe à certains grands États européens. Il s'agit là d'un choix politique que la France ne peut effectuer seule et sur lequel nous n'avons pas à nous prononcer. Une telle évolution devrait être de nature à dégager certains moyens et à mieux garantir le respect des priorités.

En tout état de cause, un examen minutieux devrait être entrepris de l'organisation et du fonctionnement de l'ensemble des postes diplomatiques sur la base du document stratégique qui serait élaboré. De fait, la charge de travail des fonctionnaires des différents postes diplomatiques comme de l'administration centrale est inégale. Il semble que des situations de relative disponibilité coexistent avec des configurations où les contraintes d'emploi du temps peuvent conduire à délaisser des actions utiles. Une remise à plat paraît s'imposer.

- Profiter d'une administration des affaires étrangères de qualité -

## **2.6. Autonomiser la plupart des actions de coopération technique, administrative et culturelle de la DGCID**

La DGCID doit gagner à la fois en réactivité, en faculté de réponse dans un contexte de plus en plus concurrentiel et en aptitude à affermir ses priorités. Dans le secteur de la coopération pour le développement, des évolutions majeures ont déjà eu lieu dans le bon sens et la qualité de l'opérateur mis en place, l'Agence française de développement, est unanimement reconnue. Parallèlement, depuis longtemps, des établissements publics ou des associations regroupent certains moyens de l'action extérieure de l'État, notamment dans le domaine de l'enseignement (Agence pour l'enseignement du français à l'étranger) ou de la culture (Association française d'action artistique). Des écoles et des instituts ainsi que des groupements d'intérêt public liés à certains ministères accomplissent également, dans des domaines spécifiques, des actions de coopération et répondent à des appels d'offres internationaux.

Un tel éclatement n'est sans doute pas optimal, d'autant qu'il ne semble pas s'être accompagné d'une rationalisation suffisante des moyens de la DGCID. Certains GIP ou d'autres structures connaissent une autonomie quasi totale et, souvent, au mieux, informent l'ambassadeur de leurs actions. En même temps, renoncer à des structures souples, dotées d'une bonne capacité opérationnelle, constituerait un retour en arrière. Il faut enfin tenir compte de la spécificité de certaines actions de coopération entre États, qui participent directement de l'exercice de la souveraineté.

Aujourd'hui, l'essentiel pour le ministère des Affaires étrangères est de disposer d'un instrument, d'une part, qui puisse être le bras séculier qui mettra en œuvre ses priorités, d'autre part, qui puisse répondre aux demandes des États et des organisations internationales. En même temps, celui-ci doit être capable de devenir une administration d'état-major susceptible de définir les priorités en la matière de la France et d'assurer adéquatement son rôle de tutelle. Cet aspect est d'autant plus déterminant que la mise en place de structures extérieures à l'administration centrale sera effective.

La création dans le domaine de la coopération culturelle et audiovisuelle d'un instrument du type Agence française de développement paraît s'imposer. Parallèlement, les actions de coopération technique et administrative gagneraient à être transférées à l'AFD, qui dispose d'un savoir-faire reconnu et qui acquerrait la taille critique qui est celle du DFID britannique<sup>1</sup> et des

---

(1) *Department for International Development.*

agences de coopération de la plupart des autres pays européens. On pourrait aussi concevoir que l'AFD puisse s'appuyer sur l'expertise des ministères comme du secteur privé et la mobiliser pour des durées brèves. Une telle évolution constituerait un avantage considérable pour l'action de la France. Cette agence, chargée de mettre en œuvre la stratégie élaborée par le gouvernement, lancerait des appels à projet auxquels pourraient répondre aussi bien des organismes privés que les GIP ou les autres structures mises en place dans les différents ministères.

Naturellement, dans les domaines qui ressortissent à la souveraineté de l'État ou qui, en vertu d'un choix politique, doivent impliquer directement les administrations, l'agence de coopération céderait ses compétences à la direction ou au GIP concerné. Cette situation doit toutefois, selon toute vraisemblance, rester assez rare et chaque ministère a un intérêt objectif à l'existence d'un opérateur puissant et fiable. Au demeurant, un exercice plus attentif de la tutelle doit permettre de pallier les risques que ce désengagement apparent pourrait comporter. À l'instar de ce qui se pratique dans la quasi-totalité des autres pays développés, il ne saurait être question de remettre en cause la nature publique de l'opérateur.

**Le Centre canadien de gestion :  
Partenaires pour la coopération internationale**

Un exemple particulièrement intéressant est ainsi donné par le Centre canadien de gestion – qui est *mutatis mutandis* l'équivalent d'un secrétariat d'État à la Réforme administrative. Celui-ci a mis en place, en avril 2000, « Partenaires pour la coopération internationale ». Composé de ministères, d'agences, de tribunaux et d'institutions parlementaires du Canada, ce réseau, à la fois informel et très organisé, bénéficie d'un secrétariat situé au Centre canadien de gestion. Sa présidente assure la présidence du Conseil de gestion de « Partenaires », composé des sous-ministres<sup>1</sup> des institutions partenaires, et il est appuyé par deux conseils consultatifs, l'un composé de représentants d'organisations privées et d'associations sans but lucratif, l'autre de représentants d'institutions du secteur public fédéral. Un comité des directeurs généraux des institutions partenaires prend les décisions opérationnelles.

« Partenaires » fournit aux pays qui le souhaitent et aux organisations internationales un accès à guichet unique aux ressources du secteur public

---

(1) Au Canada, les sous-ministres sont l'équivalent de nos secrétaires généraux ou directeurs généraux des ministères.

fédéral. Il bâtit ainsi des projets de coopération internationale qui associent l'expertise du secteur public et celle du secteur privé et des ONG vis-à-vis desquels « Partenaires » sert d'intermédiaire. Son expertise concerne à la fois la gestion du secteur public au sens large (droit et justice, institutions parlementaires, gouvernement, droits de l'Homme et politique à l'égard des minorités, gestion publique) et des domaines sectoriels (transports, agriculture, pêche, industrie, ressources naturelles, environnement, douanes, systèmes fiscaux, santé, travail, gestion des ressources humaines).

Sans que ce modèle soit totalement transposable, une telle organisation pourrait inspirer la France sur au moins trois points.

Le premier est l'ambition. Il s'agit non seulement d'être capable d'exporter et de valoriser le savoir-faire des institutions publiques françaises et des acteurs privés et non gouvernementaux, mais aussi, dans le cadre de ce que les Anglo-Saxons appellent le *learning by doing*, de renforcer, selon l'expression des documents officiels canadiens, notre propre « capacité par l'acquisition d'expériences et de pratiques exemplaires au niveau international ».

Le deuxième point réside dans l'implication de multiples acteurs, notamment publics, mis en synergie dans le cadre d'une organisation souple. Les 45 partenaires canadiens relèvent des secteurs d'activités les plus divers – agriculture, douanes, logement, postes, commerce, sécurité sanitaire, droits de la personne, immigration, communication, élections, environnement, finances, contrôle des comptes, magistrature, Parlement, fonction publique, statistiques notamment. Dès lors, cette richesse permet à « Partenaires » de présenter des offres de coopération non seulement dans tous ces secteurs, mais aussi de proposer des partenariats globaux, selon le principe du guichet unique.

La souplesse constitue le troisième atout. D'une part, l'organisation, qui ne constitue pas une nouvelle administration ni même une structure formelle, se veut « expérimentale » (il s'agit d'un « projet » de trois ans qui devra être évalué avant d'être reconduit) et peut donc évoluer en tant que de besoin. D'autre part, elle offre la possibilité d'un droit de tirage sur les compétences des partenaires, en association le cas échéant avec le secteur privé et les ONG, sans que cela fige des ressources financières et humaines qui ne sont mobilisées que pour répondre à un projet déterminé.

## **2.7. Concevoir une nouvelle organisation opérationnelle du ministère des Affaires étrangères**

Il n'existe naturellement pas d'organigramme idéal, encore moins intemporel ni complètement indépendant des hommes qui occupent les fonctions clés. Il est apparu toutefois que la capacité du Quai de mieux traiter les questions européennes, sa faculté de gérer les problèmes globaux (cf. *infra*) et d'élaborer une stratégie plus cohérente, reposant sur une meilleure prise en compte des situations, supposaient une autre organisation. La structure que nous proposons, que nous n'entendons pas détailler dans le présent rapport, doit être conçue comme un modèle dont il s'agit de se rapprocher, même si l'on n'en retient pas tous les éléments. Elle repose sur l'idée que le ministère des Affaires étrangères doit choisir et hiérarchiser des priorités, que ce soit en matière européenne – où le communautaire dit « externe » est plus important pour lui que le communautaire « interne » – ou dans le domaine international classique. Son organisation même doit traduire le rôle d'avenir qu'il entend jouer et, répétons-le, mieux assurer ses fonctions d'état-major.

Le ministre aurait trois grands adjoints : le secrétaire général et deux directeurs généraux ou secrétaire généraux adjoints. Le premier serait un directeur général des affaires politiques européennes. Responsable des relations bilatérales avec les pays membres de l'Union et les pays candidats – ce qui inclut la préparation des sommets franco-allemands, franco-britanniques, etc. –, de la politique étrangère et de la sécurité commune et de la politique de défense commune, il serait également compétent pour les actions de coopération avec les pays candidats et devrait donner une dimension supplémentaire au suivi de la politique européenne de coopération pour le développement. Le second serait un directeur général des affaires politiques pour le monde.

Le secrétaire général du Quai verrait son rôle de coordination renforcé. Ayant autorité sur les directions géographiques (qui seraient mises en tant que de besoin à disposition des deux directeurs généraux politiques), il serait responsable de la coordination pour tout ce qui concerne les dossiers dits « globaux » et l'élaboration de stratégies coordonnées pour les affaires à cheval entre les domaines européen et multilatéral non européen (cf. *infra*). Sa vocation serait en quelque sorte de rapprocher la gestion immédiate des affaires et la préoccupation de la stratégie pour le futur. De lui dépendraient aussi le Centre d'analyse et de prévision (CAP) et un Conseil de stratégie et de prospective à créer,<sup>1</sup> associant des personnalités extérieures (ONG, partenaires sociaux,

---

(1) Son secrétariat pourrait d'ailleurs fort légitimement être assuré par le CAP.

- Profiter d'une administration des affaires étrangères de qualité -

experts, etc.). L'indépendance du CAP serait maintenue, mais il serait mieux intégré à la décision opérationnelle et stratégique. C'est aussi sous sa responsabilité que serait tenu un agenda opérationnel des principales échéances internationales. Enfin, serait créé au sein du ministère un centre de situation, placé sous son autorité directe.

Ce centre de situation, chargé d'apprécier la réalité de situations dans certaines zones géographiques, doit être totalement distingué de la cellule de gestion des crises. Son rôle essentiel est d'orientation des travaux et d'investigation – ce qui peut et doit nécessiter l'appel à l'expertise et à la faculté de recherche de renseignements spécifiques par les postes diplomatiques. Associant des personnalités désignées *intuitu personae* par les ministres venant de la Défense, de l'Économie et des Finances, de l'Intérieur et du SGDN – et d'autres ministères concernés le cas échéant –, il coordonnerait les analyses et les politiques dans une zone donnée (par exemple, Irak, reconstruction de l'Afghanistan, etc.). Son fonctionnement serait naturellement caractérisé par un degré élevé de secret et il soumettrait pour décision ses propositions au Président de la République et au Premier ministre. Le cas échéant, celles-ci pourraient donner lieu à la constitution d'un groupe de travail *ad hoc*.

Le ministère devrait enfin se donner les moyens de définir de manière plus opérationnelle une stratégie d'ensemble, comprenant une articulation des objectifs et des moyens et une application de celle-ci à chaque direction d'administration centrale et à chaque poste diplomatique. Sur ce point, les solutions possibles peuvent varier. Soit il pourrait être envisagé de créer une direction de la stratégie – et l'on pourrait attendre que l'expérience britannique toute récente soit évaluée –, soit que des cellules spécifiques soient créées auprès du secrétaire général et des deux directeurs généraux. Il faut se garder en ce domaine d'un excès de formalisme et éviter que le souci des procédures l'emporte sur la capacité de réactivité. L'existence même d'un secrétariat chargé des dossiers globaux (cf. *infra*), d'une meilleure centralisation des échéances internationales et d'un centre de situations appelé à connaître des sujets internationaux majeurs devraient en tout cas, sur les sujets les plus sensibles, donner l'occasion d'une meilleure prise en compte des priorités et offrir un cadre plus ferme au travail des postes diplomatiques.

- Chapitre 3 -

Dans ce contexte, la Direction des affaires économiques et financières verrait son rôle renforcé. Bénéficiant de l'apport accru de fonctionnaires d'autres ministères, elle intégrerait à terme les compétences de la DGCID non transférées à des agences. En particulier, deux grands services placés sous l'autorité du directeur seraient responsables de la définition des priorités en matière respectivement de coopération pour le développement et d'action culturelle. Ils assureraient également une fonction de tutelle sur les opérateurs, celle-ci étant aujourd'hui largement laissée en déshérence et divisée entre plusieurs entités.

## **Chapitre 4**

### **Définir une stratégie de l'État**

La France a certes une politique étrangère qui est exprimée dans de nombreux documents et dans les déclarations de ses dirigeants. Cette politique, traditionnellement ambitieuse et vaste, marquée par l'universalisme, a toutefois besoin d'une stratégie. Par stratégie, il faut entendre à la fois une fédération des efforts de toutes les administrations et, de plus en plus, de partenaires extérieurs, une capacité d'anticipation et l'organisation d'une « intendance » qui lui permette, notamment à l'occasion des grandes négociations, de faire prévaloir ses choix. Cette stratégie doit naturellement se définir au plus haut niveau de l'exécutif, mais elle doit bénéficier de relais, à la fois au stade de l'aide à la décision et à celui de l'application. Elle requiert en même temps des instruments de réflexion et une meilleure coordination dans l'action. Il n'est plus possible aujourd'hui de se contenter d'un certain empirisme organisateur. L'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de la France nécessitent un professionnalisme accru.

#### **1. Constat : un défaut d'organisation de la stratégie**

Les défauts rencontrés dans l'organisation de la stratégie de la France sont de multiples ordres. Ils tiennent pour partie à une déficience de l'analyse proposée à l'exécutif, à la précellence du court terme et à un défaut de coordination qui entrave l'émergence d'une vue, puis d'une action, d'ensemble. Faute de ce que les Américains appellent une *big picture*, il devient aussi difficile de communiquer tant vis-à-vis de nos partenaires que de l'opinion publique. Les défauts de stratégie résultent, pour une autre partie, d'une déficience dans la vision internationale de certaines administrations et d'une mise à l'écart d'institutions extérieures au gouvernement qui pourraient pourtant le conforter et l'appuyer dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une telle stratégie.

### **1.1. Une trop faible implication de l'exécutif dans la définition d'une stratégie faute de moyens de réflexion stratégique**

La tête de l'exécutif ne dispose pas de moyens propres de réflexion stratégique. Certains ministères disposent certes d'outils de qualité, en particulier le ministère de la Défense avec la délégation aux affaires stratégiques. Mais ceux-ci restent le plus souvent faibles ou lacunaires. Le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie a mis en place récemment un Conseil stratégique globalisation Europe, qui constitue une avancée importante, mais dont la structure permanente est trop faible. Plus récemment, comme cela a déjà été souligné, le ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales a installé un Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation<sup>1</sup>. Du côté du Premier ministre, le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) est trop accaparé par la gestion quotidienne pour conduire une réflexion à moyen terme.

Une mention particulière doit être faite du Centre d'analyse et de prévision (CAP) du ministère des Affaires étrangères. Structure par définition légère et généralement considérée comme irremplaçable, il ne dispose pas des moyens qui lui permettent de développer une analyse dans l'ensemble des domaines d'action du Département. Il n'a pas naturellement de rôle de négociation, au-delà des missions spécifiques confiées à son directeur qui fut, pendant quatre ans, également conseiller auprès du ministre. S'il contribue à l'analyse des situations et a vu son rôle croître au cours des dernières années – conférences annuelles de prospective, doublement de son budget depuis 2000, signature de conventions pluriannuelles avec six centres de recherche, travaux communs sur l'Europe avec le Planungstab allemand, etc. –, il n'a pas à proprement parler une fonction stratégique – avec ce que cela implique en termes de planification des moyens –, même s'il contribue à inspirer une stratégie dans certains secteurs. La traduction de ses travaux en termes d'instructions données aux postes diplomatiques reste sans doute excessivement indirecte. Si, sauf à se disperser, il ne lui appartient pas de faire le travail des services, il est fondamental que ses prévisions puissent être opérationnelles. La plus grande partie de ses travaux restent également par nécessité confidentiels, mais l'importance des informations et des analyses dont il dispose justifierait une politique de communication plus ambitieuse.

---

*(1) Il est composé de 23 personnes, dont une partie extérieure au monde agricole (notamment les présidents des délégations aux affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Sénat et des universitaires).*

Par ailleurs, le directeur des affaires politiques et de sécurité, qui aurait la capacité institutionnelle de porter une réflexion stratégique, ne dispose pas de collaborateurs qui puissent l'aider dans cette tâche. Sur ce point également, il paraît souhaitable de renforcer les fonctions d'état-major au sein du ministère.

Enfin, la structure même des cabinets ne la rend pas apte à porter une telle stratégie : prises par l'urgence des arbitrages à rendre, des décisions à conseiller et des déplacements et des visites à préparer, les cellules chargées des affaires internationales et de sécurité du Président de la République et du Premier ministre ne disposent ni du temps ni des effectifs nécessaires pour conduire une telle réflexion stratégique. Leurs membres n'ont pas la disponibilité requise pour s'entourer des avis et des analyses d'experts en provenance de multiples horizons.

Dès lors, le décideur est souvent conduit à prendre des décisions sur la base d'un avis qui ne présente que rarement les différentes options possibles. Cet avis ne s'intègre pas non plus de manière systématique dans une stratégie bien formalisée sur la question traitée ou la région du monde concernée.

## **1.2. Une insuffisante coordination**

Le grand avantage du système français, notamment par rapport aux structures administratives américaine et allemande, réside dans sa faculté à rendre des arbitrages. Toute l'organisation du cabinet du Premier ministre est orientée dans cette perspective. Il est dès lors exceptionnel, en France, que sur les sujets internationaux ou européens on entende des représentants français émettre des analyses discordantes. Seul, le système britannique paraît plus performant de ce point de vue, grâce à une exceptionnelle qualité de la circulation de l'information.

Cette absence de dysfonctionnements majeurs visibles de l'extérieur ne signifie toutefois pas que la coordination soit optimale ni entre les ministères, ni entre les directions de certains d'entre eux. D'une part, les délégations à certaines grandes réunions internationales<sup>1</sup> ou, tout simplement, à des groupes de travail préparatoires restent trop souvent inutilement pléthoriques. D'autre part, au-delà même des questions dites « globales » (cf. *infra*), la responsabilité de porter certains dossiers sur le plan interministériel n'est pas toujours établie, comme

---

(1) L'exemple extrême étant donné par la conférence de La Haye où la délégation française était composée de 76 personnes, sans que la responsabilité de sa direction soit parfaitement établie.

l'a montré l'exemple de Galileo <sup>1</sup>. Sur certains sujets, le ministère des Affaires étrangères s'est efforcé de mettre en place des structures horizontales en instituant des ambassadeurs itinérants – en matière d'environnement, de droits de l'Homme et de lutte contre la criminalité organisée –, mais sans que son pouvoir de coordination soit toujours reconnu, ni que ces ambassadeurs disposent des moyens suffisants pour remplir leur fonction <sup>2</sup>.

### **1.3. Un manque de stratégie pays**

Le besoin de réflexion stratégique ne saurait être uniquement envisagé de manière globale. Dans bien des cas, pour certains pays importants ou sensibles, il importe que les hauts responsables politiques, ainsi naturellement que l'ambassadeur, puissent intégrer leur politique à l'égard de tel ou tel pays dans une stratégie plus globale. Si les directions géographiques du Quai ainsi que les services de l'ambassade disposent en général d'une bonne appréhension de la politique conduite à l'égard du pays en question, il apparaît toutefois que cette vision est souvent fragmentaire. Ainsi, il n'est pas exceptionnel de constater que telle décision d'ordre financier ou telle position défendue dans les institutions financières internationales n'a pas fait l'objet d'une concertation suffisante. Si, aujourd'hui, les différents ministères concernés s'efforcent de faire en sorte que cela ne soit plus en général le cas, les structures d'arbitrage font souvent défaut <sup>3</sup>.

En même temps, il est d'autant plus important que l'affirmation de principes clairs de stratégie à l'égard des différents pays avec lesquels la France entretient des relations soit faite au plus haut niveau, que les relations économiques et commerciales ou les négociations financières ne soient pas soumises, sauf à perdre toute efficacité, à un accord de conformité préalable. Le besoin apparaît clairement d'un lieu qui soit en quelque sorte le « dépositaire » des programmes d'action pluriannuels, dans toutes leurs composantes, en direction des pays considérés comme prioritaires. Bien souvent, l'image de la France pâtit d'une

---

(1) Programme de navigation et de positionnement précis par satellite, adopté par le Conseil des ministres de l'Union européenne le 26 mars 2002, cofinancé par l'Union européenne et l'Agence spatiale européenne.

(2) Leur localisation même, rue La Pérouse, ne favorise par leur intégration.

(3) Certes, les « documents stratégiques pays » existent pour certaines zones géographiques, notamment pour les pays de la zone de solidarité prioritaire. S'ils permettent d'avoir une vision globale de notre relation avec ceux-ci, ils sont souvent perçus comme des mécanismes très administratifs.

difficulté à tenir des engagements solennels, pour des raisons liées à des problèmes d'arbitrage entre ministères.

#### **1.4. Une préparation trop tardive des grandes échéances**

En matière internationale, comme dans le domaine européen, la France se caractérise par une certaine difficulté d'anticipation des grandes échéances. Encline à mettre en branle son administration à la dernière minute, elle se prive souvent ainsi de l'expertise préalable à la décision et de la faculté de mobiliser en temps utile les autres partenaires. La stratégie de négociation est dès lors parfois élaborée en quelque sorte à la sauvette et avec une conceptualisation des positions extrêmement faible qui, souvent, l'empêche de préparer l'étape suivante et de développer sur le long terme une stratégie d'influence.

Dans bien des cas, la préparation d'une telle stratégie ne saurait passer exclusivement par l'élaboration intellectuelle et la coordination des positions dans un cadre interministériel. Elle doit reposer aussi sur une anticipation administrative. Il convient aussi de préparer les agents aux tâches qu'ils auront à remplir, de les conduire à développer des réseaux larges, y compris dans les milieux académiques, privés et associatifs, d'organiser des structures temporaires de réflexion, d'associer des experts *ad hoc*, de nouer des consultations informelles, etc. L'administration française dans son ensemble semble aujourd'hui mal préparée à ce type de pratiques.

#### **1.5. Un défaut d'implication des partenaires dans la réflexion stratégique**

La nécessité d'associer des acteurs multiples – entreprises, syndicats, associations, monde universitaire – à la réflexion stratégique est aujourd'hui reconnue. La plupart des pays démocratiques ont développé de telles structures de partenariat, plus ou moins formalisées. Beaucoup s'appuient aussi sur des fondations gouvernementales, partisans ou privées. La France a connu des progrès dans cette voie, avec notamment le Haut conseil à la coopération internationale (HCCI), placé auprès du Premier ministre <sup>1</sup>, le Conseil stratégique

---

*(1) Ce Conseil a été récemment réformé par un décret du 14 novembre 2002. Son rôle positif est généralement souligné par l'ensemble des parties prenantes. Le décret clarifie ses missions en affirmant son rôle de concertation et précise qu'il travaille sur la base d'un programme triennal arrêté par le Premier ministre, dans le cadre duquel il émet des avis et des recommandations. D'ores et déjà, c'est un lieu au sein duquel s'effectue un travail utile et qui produit des documents d'information de qualité.*

globalisation Europe du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et le comité dit « Blanchard » au sein du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité.

Il reste que cette association reste encore insuffisante, malgré des initiatives ponctuelles du ministère des Affaires étrangères, sur les sujets de stratégie internationale. De surcroît, l'Assemblée nationale et le Sénat, malgré des rapports d'information de qualité, restent encore en grande partie extérieurs à ce travail de réflexion qui relève de ce que les Anglo-Saxons appellent la *public diplomacy*.

### **1.6. Une faiblesse d'organisation de certains ministères**

La plupart des ministères se sont dotés de structures responsables des affaires internationales et européennes. Certaines se sont développées et ont à leur tête des fonctionnaires détachés du ministère des Affaires étrangères. Le secrétaire général de ce dernier ministère a aussi pris l'initiative, en juillet 2001, de réunir l'ensemble de ces responsables pour un tour d'horizon général. Au-delà des problèmes évidents de coordination des actions, ces structures pâtissent aujourd'hui, pour certaines d'entre elles, de certains défauts.

Le premier concerne la réflexion prospective. Engagées dans des tâches de négociation et de participation à des réunions internationales, elles sont souvent détachées des réflexions prospectives et stratégiques conduites en interne. Elles éprouvent dès lors des difficultés à coordonner les aspects de politique intérieure et de politique internationale, la seconde étant parfois marginalisée par rapport à la première.

Le deuxième défaut est relatif à la coordination interne. Le poids de ces structures est inégal et, souvent, le jeu est déséquilibré par rapport aux grandes directions opérationnelles des ministères qui peuvent parfois conduire de manière relativement indépendante leur propre politique internationale.

Enfin, faute de moyens, leur expertise paraît parfois limitée et elles restent dépendantes des compétences qui se trouvent à l'intérieur des autres directions, pour lesquelles les affaires internationales ne constituent pas toujours la priorité, y compris en termes d'études.

## **2. Propositions : constituer une aide à la décision stratégique**

L'élaboration d'une stratégie se prépare. Elle requiert des institutions et des procédures. Il faut se garder de penser, selon un travers bien français, que

l'intelligence des dirigeants et de quelques conseillers suffit à la forger et à la conduire dans la durée. Nos propositions visent ainsi à renforcer la faculté d'analyse stratégique des gouvernants, à la propager au sein de l'administration française et au-delà et, ainsi, de faire partager le souci de la position internationale de la France. Cette stratégie doit également être gérée, à la fois par des procédures de coordination adaptées qui lui donnent toute sa cohérence, et par une attention accrue à l'agenda international.

## **2.1. Un *National Security Council* à la française ?**

La question d'un NSC à la française agite depuis longtemps les réflexions. Deux éléments ont jusqu'à présent entravé l'entrée de celles-ci dans une phase opérationnelle et conduit à rejeter, sans plus d'examen, cette perspective. En premier lieu, la dualité des têtes de l'exécutif a semblé constituer un obstacle rédhibitoire, que les trois cohabitations ont encore renforcé. Il a paru tout aussi inacceptable de le situer chez le Président de la République qu'auprès du Premier ministre. En second lieu, chacun s'est alarmé des risques que comporterait la création d'une nouvelle administration, qui se superposerait à la fois au ministère des Affaires étrangères, au ministère de la Défense, à la DGSE et aux cabinets du Président et du Premier ministre.

De fait, l'exemple du *National Security Council* américain montre que des risques de bureaucratisation des questions internationales et de sécurité existent. L'histoire même du NSC, que chaque Président des États-Unis a adapté à sa propre conception des choses, a témoigné d'une performance inégale de la structure qui n'a que rarement correspondu à un modèle idéal<sup>1</sup>. De surcroît, le fonctionnement du système américain est différent du système français en ce qu'il ne comporte pas de structures d'arbitrage en dehors de celles de la présidence. Dès lors, de fait, le NSC tient lieu à la fois de cellule de réflexion, de lieu de décision et d'organe d'arbitrage – inégalement efficace d'ailleurs – des différends entre les ministres et, singulièrement, entre le secrétaire d'État et le chef du Pentagone.

Il reste que, dans son principe, le NSC présente plusieurs avantages : toutes les idées développées sur une question donnée sont présentes dans les débats, toutes les options sont examinées avant que la décision ne soit prise, la dynamique du système conduit plus à la décision qu'à la temporisation. À cela,

---

(1) L'annexe 8 présente, sur la base des études réalisées notamment par Ivo Daalder (Brookings Institution), l'évolution du NSC et une typologie de son mode de fonctionnement.

il convient d'ajouter le fait que les groupes de travail du NSC sont hiérarchisés en fonction de l'importance de la décision à prendre mais que tout finit par converger vers le sommet, à savoir le Président des États-Unis, que les experts les plus variés sont associés à la décision et que l'ensemble des parties sont représentées. Enfin, depuis la présidence de Bill Clinton, la création d'un *National Economic Council*, étroitement lié au NSC, permet une bonne intégration des questions économiques et internationales.

Si les schémas du type NSC doivent être étudiés, c'est parce qu'ils révèlent un triple manque du système français : un défaut de faculté de réflexion stratégique au sommet de l'État, qui intègre les questions de politique étrangère classique, de sécurité et les questions économiques et « globales », une absence de prise en compte de points de vue divergents et une incitation insuffisamment forte à la décision.

Il paraît essentiel qu'il existe dès lors un lieu, qui associerait nécessairement le Président de la République et le Premier ministre, où cette stratégie puisse être discutée, élaborée et décidée. Un tel lieu devrait nécessairement associer à la fois les responsables ministériels et les administrations compétentes et disposer de la faculté de s'entourer de l'avis et de l'analyse des experts les plus variés. En toute hypothèse, l'essentiel est d'éviter que ne s'installe une coupure entre la réflexion et la décision, soit que la première se développe sans préoccupation de la seconde, soit que celle-ci se prenne en méprisant celle-là. Dès lors, à défaut de NSC à proprement parler, il devrait être envisageable de mettre en place un Conseil d'analyse européenne et internationale, pour partie inspiré de l'exemple du Conseil d'analyse économique (CAE), pour partie aussi différent – notamment en raison du faible lien de celui-ci avec le processus de décision politico-administratif.

## **2.2. Instituer un Conseil d'analyse européenne et internationale**

La création d'un Conseil d'analyse européenne et internationale (CAEI)<sup>1</sup> devrait se faire en combinant deux perspectives : le souci d'animer une réflexion large et pluraliste ouverte sur le milieu académique national et international, la préparation de la décision stratégique au sommet de l'État. Deux écueils inverses doivent être évités : séparer complètement l'un et l'autre

---

*(1) Plusieurs variantes peuvent être envisagées : un conseil qui regrouperait à la fois les questions internationales et les affaires européennes, un même conseil avec des sous-groupes clairement distincts, deux conseils différents, etc. Il ne nous paraissait pas nécessaire à ce stade d'entrer dans le détail de ces mesures.*

et totalement les confondre. Le risque est toujours que les décideurs ne prennent pas en compte les produits de la réflexion ; en même temps, il est illusoire de penser que les lieux de réflexion stratégiques puissent être des organes de décision adéquats.

En conséquence, le CAEI, qui devrait naturellement intégrer aussi les questions économiques et financières internationales telles que le CAE<sup>1</sup> a pu les traiter jusqu'à présent, se composerait, sans préjudice des sous-groupes thématiques qui pourraient être créés en son sein, de deux cercles différents.

Le premier cercle, assez large, associerait les hauts fonctionnaires concernés et les personnalités qualifiées (universitaires et experts). Si l'on en juge par l'expérience du CAE, il est souhaitable, afin d'assurer une présence continue et de haut niveau de ces personnalités, que les principaux responsables politiques soient régulièrement présents aux séances du conseil. Un secrétariat d'une dizaine de personnes tout au plus, placé sous la direction d'une personnalité bénéficiant d'un accès direct au Président de la République et au Premier ministre, assurerait le fonctionnement du conseil. À l'instar de la pratique développée au CAE, ses membres seraient appelés à rédiger des documents publics sur les sujets de leurs compétences, selon un programme défini par le secrétariat du conseil. Ces documents intégreraient des discussions et des opinions dissidentes.

Le second cercle, réduit aux responsables politiques et aux hauts fonctionnaires, serait chargé de mettre en place le volet opérationnel de la stratégie et de l'intégrer à l'agenda européen et international.

En ce qui concerne la localisation d'un tel conseil, plusieurs schémas peuvent être évoqués. Le premier consisterait à en faire un organe spécifique, rattaché pour sa gestion aux services du Premier ministre, mais relié étroitement à la présidence de la République. Selon un second schéma, ce conseil serait abrité par le Commissariat général du Plan, service du Premier ministre. En revanche, il ne paraît pas opportun d'en faire un organe totalement indépendant, notamment un établissement public. Une telle solution serait incompatible avec sa vocation pour partie opérationnelle et avec sa liaison étroite avec les lieux où les décisions sont prises.

---

*(1) De fait, celui-ci a eu une conception plus large de son rôle. Ainsi, en matière européenne, un groupe de travail mis en place en son sein a joué un rôle substantiel dans l'élaboration de l'Agenda social européen pendant la présidence française.*

### **2.3. Gérer un agenda à moyen terme**

La gestion de l'agenda à moyen terme est décisive pour la conduite de la politique internationale de la France. Au-delà des nombreuses visites, des rencontres bilatérales et des réunions dictées par les crises internationales, une grande partie des événements est déterminée longtemps à l'avance et il est possible et nécessaire de les préparer. Aux réunions, sommets et conférences à haut niveau, s'ajoutent des rencontres plus informelles, des séminaires d'experts et des rendez-vous moins officiels mais à très haut niveau (Forum économique mondial, symposiums du Bilderberg ou de la Wehrkunde, réunions organisées par Chatham House, <sup>1</sup> etc.). Si les grands sommets ou les conférences mondiales sont bien pris en charge, quoique, comme il a été dit, avec une capacité d'anticipation insuffisante, il n'existe pas de gestion rigoureuse et globale des agendas internationaux. Cette situation doit être corrigée sur deux points.

Le premier concerne la coordination des positions et du travail d'influence. Les grandes réunions et conférences internationales (G7/G8, assemblées générales annuelles de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, assemblée générale des Nations unies, etc.) sont l'occasion d'exprimer des positions de manière solennelle et de prendre certaines résolutions opérationnelles. Toutefois, le travail essentiel s'effectue en dehors de ces instances et la force d'une position dépend à la fois des relais par lesquels elle peut passer et de son expression régulière. Une stratégie mieux coordonnée pourrait renforcer notre capacité à faire prévaloir nos conceptions. Cette stratégie programmée dans le temps est d'autant plus nécessaire que les personnalités chargées de porter la voix de la France sont par définition multiples.

Le second point concerne la présence même de la France, au niveau adéquat, aux réunions moins formelles, voire aux rencontres qui associent milieux gouvernementaux, partenaires privés et associatifs et monde académique. Comme on le verra plus bas, cette présence est souvent insuffisante et mal organisée. Elle dépend des circonstances et de la gestion de l'emploi du temps de tel ou tel haut responsable, et non pas d'une stratégie construite et décidée au sommet. Il convient de corriger cette situation, non seulement pour garantir une meilleure inclusion de la France dans ces instances internationales, mais aussi pour organiser la diffusion des thèses françaises, tout en laissant une certaine latitude aux responsables dans l'expression de leurs idées.

---

(1) Nom sous lequel est connu le Royal Institute of International Affairs.

- Définir une stratégie de l'État -

Il est naturel que le ministère des Affaires étrangères tienne et mette à jour cet agenda en étroite association avec le secrétariat général de la présidence de la République, le cabinet du Premier ministre et les autres ministères intéressés. Cet agenda devra également être porté à l'attention du Conseil d'analyse européenne et internationale. C'est notamment sur la base de celui-ci qu'il pourra organiser ses travaux ou lancer certaines études.

#### **2.4. Mieux définir les priorités des actions de coopération suivant les zones géographiques**

La question des priorités dans le domaine de la coopération est l'un des éléments d'une stratégie de l'État. Elle se fait dans un contexte nouveau, marqué à la fois par une plus grande pluralité des acteurs, notamment multilatéraux, un souci de faire jouer à plein l'effet de levier de l'aide publique au développement, et la constitution d'un acteur à l'efficacité reconnue, l'Agence française de développement, qui, elle, s'est dotée d'un plan stratégique adopté par ses autorités de tutelle. La réforme de la coopération s'est traduite par la suppression de la distinction entre les pays du champ et les pays hors champ et la définition d'une zone de solidarité prioritaire (ZSP), qui comprend aujourd'hui 54 pays.

Il serait naturellement illusoire de vouloir encadrer toute l'action de coopération dans un système de programmation unique. Dans bien des cas, il faut tenir compte à la fois de la nécessité de définir des types d'action prioritaires et de la demande des États ou de leur capacité à accueillir des projets. Il convient aussi de jouer avec les organisations internationales et, dans le cadre de projets dits « bi-multi », un travail de négociation et de mise au point des projets doit nécessairement être entrepris, ce qui ne passe pas par le respect d'un programme rigide.

Il reste que la coordination entre les ministères reste insuffisante et que, parfois, la lourdeur des processus de concertation se fait au détriment des discussions de fond. En amont, au-delà de travaux sectoriels d'une grande qualité où l'administration travaille en réseau avec des experts, il n'existe pas de cadre au sein duquel une stratégie de développement puisse être débattue. En aval, lorsqu'il s'agit de traduire une stratégie en actions opérationnelles, les difficultés classiques de coordination interministérielle et d'arbitrage resurgissent et le CICID et ses groupes de travail ne constituent pas une

structure adéquate pour trancher les différends <sup>1</sup>. Une structure interministérielle reconnue, comme l'est le SGCI, capable de rendre des arbitrages dans des délais raisonnables, manque dans le domaine du développement. Mais le préalable à son existence réside sans doute dans la capacité d'établir une stratégie plus ferme.

## **2.5. Décider un audit des cellules européennes et internationales des ministères**

La quasi-totalité des ministères ont mis en place des directions, des délégations ou des services responsables des questions européennes et internationales. Dans certains d'entre eux, dotés de directions puissantes, les affaires internationales font partie de l'activité quotidienne depuis longtemps et les dossiers européens sont clairement intégrés à la gestion des affaires nationales. Il en va naturellement ainsi des ministères de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales – qui dispose d'une direction puissante –, de l'Économie, des Finances et de l'Industrie – où ces questions, comme on l'a vu, sont intégrées à la plupart des directions – et, naturellement, de la Défense – qui dispose d'une délégation aux affaires stratégiques, de deux directions compétentes au sein de la Délégation générale pour l'Armement et d'un adjoint chargé des affaires internationales au sein de l'état-major des armées (au-delà des compétences propres de la direction générale de la sécurité extérieure et de la direction du renseignement militaire).

D'autres ministères ont structuré des délégations dont le rôle et la qualité sont de mieux en mieux reconnus : le ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (conjointement avec le ministère de la Santé et de la Famille), le ministère de la Justice et le ministère de l'Écologie et du Développement durable.

Le ministère de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales dispose d'une délégation aux affaires internationales chargée de coordonner l'action internationale du ministère. C'est une structure légère composée d'une

---

*(1) Malgré une procédure assez efficace de concertation, qui permet de balayer les difficultés, entre les deux secrétaires (Trésor et DGCID). Le fonctionnement du CICID ne permet ni de définir une stratégie de coopération, ni de résoudre les conflits avec les autres ministères.*

dizaine de personnes <sup>1</sup>. Chacune des grandes directions (libertés publiques et affaires juridiques, police nationale, sécurité civile, administration territoriale, collectivités locales) conserve ses moyens et ses attributions opérationnelles. Il faut souligner, au sein de la Direction générale de la police nationale (DGPN), le rôle particulier du SCTIP (Service de coopération technique internationale de la police) qui dispose d'un réseau conséquent d'attachés de sécurité dans la plupart des ambassades et met en œuvre des programmes de coopération financés par le ministère des Affaires étrangères.

Des structures de coordination et d'impulsion existent aussi, sous forme d'une direction, au ministère chargé de l'Éducation nationale et, sous la forme d'une délégation, d'un service ou d'une mission, au ministère de la Culture et de la Communication, au ministère chargé de l'Équipement et au sein de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). Cette liste n'est d'ailleurs pas exhaustive. Il faudrait aussi y ajouter les démembrements de l'administration, sous forme d'établissements publics, de groupements d'intérêt public ou d'associations para-administratives, qui peuvent, pour le compte de l'administration, remplir une fonction dans le domaine de la coopération internationale. Parfois aussi, des missions interministérielles spécifiques comportent un important volet international dans leurs attributions, notamment la mission interministérielle sur l'effet de serre ou la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les toxicomanies.

Il ne nous est pas possible, à ce stade, de porter un jugement spécifique tant sur le fonctionnement de ces structures que sur les problèmes, notamment de coordination, qu'elles rencontrent ou soulèvent de manière interne à chaque ministère ou dans les rapports qu'elles entretiennent avec les autres départements ministériels. En première approche, il semble toutefois que des redondances existent, que des problèmes de circulation de l'information se posent, que les mécanismes de coordination soient lourds et que l'intégration des affaires européennes et internationales à l'action quotidienne des ministères soit souvent perfectible. Ce qui fait la force de certaines de ces structures est moins le nombre des fonctionnaires qui y travaillent que leur positionnement hiérarchique et la participation de leur chef à la réunion de direction du ministère. Dans certains cas, faute de coordination interne au ministère, il peut même arriver que, notamment sur les questions européennes, ce soit une instance extérieure, notamment le SGCI, qui en assure de fait la fonction.

---

(1) Dirigée par un inspecteur général de l'administration, elle comprend notamment un diplomate, un administrateur civil, un commissaire de police et un officier de gendarmerie.

Il paraît dès lors essentiel qu'un audit externe de ces structures, qui prolongerait le présent rapport, soit rapidement accompli. Cet audit devrait notamment comporter un volet important relatif à la coordination entre ces structures et, plus généralement, leur ministère de rattachement et le ministère des Affaires étrangères. Sur ce point aussi, la réforme de l'ordonnance organique sur les lois de finances offre des opportunités.

## **2.6. Organiser le portage des questions européennes et internationales par les directeurs adjoints des cabinets des grands ministres**

Ainsi que cela a déjà été souligné, le portage politique, au sein de certains ministères importants, des dossiers européens et internationaux est insuffisant. Le conseiller diplomatique ou le conseiller chargé des affaires européennes et internationales n'a pas toujours une position suffisamment forte pour lui permettre de coordonner l'action des directions de son ministère, voire celle des conseillers techniques d'autres secteurs. Si le domaine européen pose des problèmes spécifiques, dont on peut penser qu'ils seront, par la force des choses, de mieux en mieux résolus, les affaires internationales connaissent des difficultés plus grandes d'intégration dans l'ordre du jour quotidien des responsables politiques. L'international devient dès lors un mode d'action qui se surajoute aux questions nationales, mais qui n'est pas une dimension centrale à l'action du ministre. Comme on le verra plus bas, l'importance accrue des problèmes de sécurité et, partant, de renseignement, souvent mal traités à un niveau suffisant, doit être mieux reconnue, sauf à ce qu'apparaissent des difficultés de plus en plus visibles de la gestion de ces dossiers.

Compte tenu du poids, en France, de la structure des cabinets, et de la participation accrue des ministres eux-mêmes aux réunions internationales et aux rencontres bilatérales, il paraît en grande partie illusoire de confier cette fonction de coordination aux seules directions d'administration centrale compétentes et, *a fortiori*, à des services ou à des délégations dont le poids est souvent faible par rapport aux grandes directions d'administration centrale ou dont les effectifs sont parfois insuffisants.

Il est dès lors indispensable de confier aux directeurs adjoints des cabinets importants la gestion de ces dossiers internationaux. Ceux-ci auraient plusieurs fonctions :

- Définir une stratégie de l'État -

- une fonction de coordination interne des directions d'administration centrale et des membres de cabinet ayant à connaître de ces dossiers, en appui à la direction ou à la délégation aux affaires européennes et internationales ;
- une représentation du ministre dans les groupes de travail internationaux à haut niveau, si le directeur compétent ne peut y participer ;
- l'entretien d'un réseau international dans les milieux politiques, administratifs, privés, associatifs et académiques en liaison avec la direction concernée ;
- un contact suivi avec les parlementaires français, les parlementaires européens et les parlementaires d'autres grands pays chargés de dossiers communs ;
- une participation aux groupes de travail opérationnels mis en place dans le cadre du Conseil d'analyse européenne et internationale ;
- une participation aux réunions interministérielles qui sont organisées sur les questions internationales.

Une telle implication politique des ministres est d'autant plus indispensable qu'on peut déplorer aujourd'hui une prise en charge insuffisante des dossiers globaux.



## Chapitre 5

### Gérer les dossiers globaux

Les dossiers dits « globaux » (*global issues*) acquièrent une importance croissante dans les discussions internationales. Il n'est pas toujours très aisé d'en circonscrire le champ : la protection de l'environnement et, plus largement, le développement durable (*sustainable development*), la prise en compte de l'ensemble des facteurs qui agissent sur la santé publique, la lutte contre la criminalité organisée et la mise en place d'institutions et de pratiques concourant à la formation de l'État de droit, les régulations commerciales et financières, les enjeux sociaux notamment, entrent dans cette catégorie. Les dossiers globaux sont ainsi à l'intersection de l'économie, de l'environnement, du développement, du droit et des droits de la personne, des institutions, de la police, de la justice, du commerce, de la protection sanitaire et du social. Ils requièrent des compétences multiples, une capacité à maîtriser les interactions entre les différents champs et une capacité à proposer et à mettre en œuvre des solutions opérationnelles dans le cadre de « paquets » cohérents.

S'il est difficile de mettre en œuvre des solutions crédibles au niveau international, en raison notamment de divergences profondes d'intérêts, s'il est compliqué de dépasser les déclarations d'intention et d'accélérer des processus complexes et nécessairement lents, le portage national de ces dossiers soulève d'importantes difficultés administratives, et ce dans quasiment tous les États. Il est pourtant nécessaire de forger une stratégie d'ensemble sur ces questions qui, seule, nous permettra d'être en position de force non seulement dans les négociations multilatérales mais aussi dans le traitement international des crises économiques et financières.

#### **1. Constat : une administration trop approximative des dossiers globaux**

Le constat de dysfonctionnements dans la gestion des dossiers globaux est régulièrement effectué. Certes, chacun reconnaît que, sur les questions d'environnement, des progrès ont été accomplis dans l'analyse des problèmes et

le travail en commun, notamment entre le ministère des Affaires étrangères, le ministère chargé de l'Environnement et la Mission interministérielle sur l'effet de serre. Mais de manière générale, il n'existe pas de cadre adapté aujourd'hui pour traiter de ces questions. Régulièrement, resurgit l'idée de créer, au sein du Quai d'Orsay, une Direction de la globalisation qui se substituerait à l'actuelle Direction des affaires économiques et financières. Il n'a jamais été donné une suite concrète à cette idée peut-être parce qu'elle n'est pas, en tant que telle, à la mesure des enjeux auxquels il convient de répondre. Les problèmes de traitement des dossiers globaux ne seront pas résolus par la création d'une nouvelle structure au sein d'un seul ministère.

### **1.1. Une insuffisante coordination et un cloisonnement**

Le premier type de dysfonctionnement dans le traitement de ces dossiers concerne le manque de coordination et le cloisonnement dans l'analyse des problèmes. Certes, des progrès ont été accomplis, notamment dans la circulation de l'information depuis le bureau de l'administrateur de la France au Fonds monétaire et à la Banque mondiale<sup>1</sup> jusqu'au ministère des Affaires étrangères – même si la sphère Finances n'est pas systématiquement destinataire de l'information sur le contexte politique en provenance des postes. Un représentant de ce ministère siège au Club de Paris. L'institution d'un ambassadeur itinérant pour l'environnement a permis une meilleure implication du Département dans ce domaine et facilité la coordination.

Il reste que, de manière générale, les échanges restent limités. À la différence d'une pratique constante de l'administration britannique, les informations recueillies par les différents ministères ne sont pas, sauf exception, répercutées sur les autres. Les renseignements obtenus au sein des postes diplomatiques sur les positions de nos partenaires sur ces sujets ne sont pas répercutés sur l'ensemble des administrations parisiennes qui suivent ces dossiers. Il n'existe pas de réunion stratégique des responsables de haut niveau des différentes administrations pour examiner, dans leur ensemble, ces sujets. Les discussions avec nos partenaires comme avec les organisations multilatérales se déroulent en ordre dispersé. Les grandes conférences sont préparées non seulement tardivement, comme on l'a vu, mais également de manière séparée et sans plan d'ensemble. Les questions commerciales, traitées au niveau communautaire, mais en liaison étroite avec la DREE, font certes l'objet d'un traitement interministériel sous l'égide du SGCI. De fait toutefois, au-delà d'arbitrages ponctuels, elles ne sont pas interministérialisées dès qu'il s'agit de les intégrer

---

(1) Celui-ci dispose aussi désormais d'un conseiller social.

dans une politique à moyen terme. Pourtant, elles constituent l'un des éléments de la politique étrangère et il est nécessaire d'apprendre à jouer sur plusieurs claviers à la fois.

Sans doute ce système ne présente-t-il pas de « ratés » majeurs. *In fine*, l'arbitrage interministériel organisé sous l'égide du cabinet du Premier ministre évite les discordances fondamentales. Il reste que le processus actuel est sous-optimal si l'on considère les compétences disponibles et notre capacité intrinsèque à influencer les décisions.

## **1.2. Une faible interministérialité dans les relations avec les organisations internationales**

Sauf en ce qui concerne les relations avec les Nations unies, où toutefois une partie de l'administration du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, a été longtemps peu présente, les relations avec les organisations internationales sont insuffisamment appréhendées de manière interministérielle. Alors même que, souvent, au-delà des compétences spécifiques de l'organisation, il paraît opportun, en termes d'efficacité de la négociation, d'affirmer une position d'ensemble, une certaine dispersion des positions françaises a pu parfois être constatée ainsi que, comme on le verra, un manque de cohérence intellectuelle dans l'expression d'une doctrine.

Certes, il est essentiel que les administrations techniquement compétentes demeurent les chefs de file et, en matière de négociations financières notamment, la confidentialité et la réactivité doivent être privilégiées. Mais dans bien des cas, l'intégration des réflexions et des sensibilités d'autres ministères constitue un atout dans les négociations et la réceptivité des positions. Ainsi, l'importance de l'influence du Trésor américain auprès du Fonds monétaire international tient certes à la puissance financière américaine, mais aussi à sa capacité à diffuser une doctrine qui prend de mieux en mieux en compte, fût-ce de manière contestable, des préoccupations non financières. Cette prise en compte est aussi nécessaire à l'établissement d'un lien plus ferme entre politique financière, politique commerciale et politique étrangère au sens strict. La coordination interne en matière de lutte contre le blanchiment et la délinquance financière internationale est également susceptible d'améliorations.

De manière plus générale, il n'est pas toujours aisé de comprendre comment les priorités en termes d'investissement auprès des organisations multilatérales sont déterminées. Certaines organisations, comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS),

semblent faire l'objet d'une moindre priorité si l'on en juge par le rang de la France parmi les contributeurs <sup>1</sup>. S'il ne nous appartient pas d'apprécier la légitimité de ce choix, il est essentiel qu'il puisse être discuté de manière large et qu'il s'intègre dans une stratégie réfléchie.

La relation avec l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) paraît aussi singulièrement délaissée et ne fait l'objet d'aucune priorité affichée, alors même que son siège est à Paris et qu'elle y a placé des fonctionnaires de qualité. Les rapports avec l'OCDE sont coordonnés par le SGCI, sans que cela réponde à un choix raisonné, mais uniquement en vertu de l'histoire, puisque cette fonction remonte à la période antérieure à 1961 où l'OCDE était encore l'OECE, l'Organisation européenne de coopération économique. Pour les sujets les plus sensibles, la Direction du Trésor, de fait, gère convenablement cette relation, notamment en ce qui concerne les travaux du Groupe d'action financière sur le blanchiment des capitaux (GAFI). Dans le domaine de l'emploi également, des changements récents ont eu lieu, qui ont permis de faire évoluer la lecture de l'organisation sur la politique de l'emploi <sup>2</sup>. Sur d'autres sujets, la France est quasiment absente ou sa représentation se fait à un niveau insuffisant pour porter et défendre une position. On ne saurait en tout cas affirmer que la France ait une stratégie à l'égard de l'OCDE, alors même que, quelle que soit la contestation dont l'organisation fait l'objet, s'y élaborent, dans un contexte très marqué par le monde anglo-saxon, des doctrines et des concepts qui influencent les régulations mondiales.

### **1.3. Un manque d'association des acteurs extérieurs**

Alors que les administrations éprouvent des difficultés à gérer de manière coordonnée et avec une vision suffisamment large les dossiers globaux, l'apport d'acteurs extérieurs à l'administration peut se révéler décisif. Nombreux sont d'ailleurs ceux – académiques, responsables associatifs, membres de fédérations professionnelles ou syndicales – qui ont exploré ces sujets bien avant l'administration. Pour certains d'entre eux, souvent les plus militants, l'internationalisation des réseaux a constitué une réalité précoce et leurs

---

*(1) Il faut toutefois souligner l'ébauche de redressement opérée avec l'accord entre la France et le BIT qui permet d'élaborer des stratégies communes avec cet organisme sur des dossiers jugés prioritaires par la France. Il faut espérer que, prochainement, un tel accord pourra être aussi conclu avec l'Organisation mondiale de la santé (OMS).*

*(2) On relèvera notamment que la directrice de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité préside le comité emploi de l'OCDE.*

positions sont diffusées, notamment par le truchement d'Internet, à l'échelle mondiale. De nombreux parlements étrangers se sont également saisis de ces questions, notamment d'ailleurs sous l'influence des groupes de pression.

On ne saurait certes prétendre que la France n'ait pas effectué des progrès sensibles en ce domaine et les organismes permettant une association des divers partenaires, au-delà même des contacts informels, ont déjà été cités. Pourtant, un manque existe, qui concerne aussi la presse qui ne dispose pas toujours suffisamment d'éléments d'information sur les positions françaises relatives aux dossiers globaux – au-delà des discours solennels des responsables politiques. Si un travail d'information et de communication mieux organisé et plus systématique doit être entrepris, le défaut essentiel du système français réside dans l'incapacité de l'administration à considérer les partenaires extra-administratifs comme des relais potentiels de son action et des positions de la France. Certes, ces acteurs ne sont pas et ne peuvent pas être des porte-voix officiels et ils ont souvent adopté des positions hostiles aux discours gouvernementaux. Inversement, l'administration ne peut être le relais des revendications des différents groupes de pression catégoriels ou intellectuels. L'idée d'une instrumentalisation, trop simpliste, ne peut être défendue.

En revanche, il est important de montrer aux autres États comme aux organisations internationales que les pouvoirs publics français ne sont pas les seuls partenaires avec lesquels il faut compter et qu'il existe une société dont les positions internationales doivent aussi être entendues. En particulier, le Parlement français, à l'instar de celui de la plupart des autres États, a également des préoccupations qui doivent être intégrées dans les négociations internationales. Au-delà des positions officielles des États, les négociateurs français savent qu'il leur faut aussi compter avec les points de vue des Länder allemands, du Congrès et des groupes d'intérêt patronaux ou syndicaux américains, des associations des pays nordiques. Du côté français, une attention accrue, ne serait-ce que pour « populariser » les grands débats internationaux, doit être portée à ces mouvements d'opinion divers.

## **2. Propositions : construire une politique de la globalisation**

Afin d'améliorer la prise en charge de la globalisation, des mécanismes concrets, au sein de l'administration, doivent être institués. Naturellement, il convient de se garder de deux écueils. Le premier consisterait à imaginer une organisation unique et centralisée traitant des questions de globalisation. Au-delà de la cohérence à obtenir, il importe de veiller au maintien et, parfois, au renforcement de la compétence technique. Le second écueil résiderait dans la

tentation d'accroître les mécanismes de coordination bureaucratiques et formels qui laisseraient peu de prise à l'expression d'une stratégie. Par leur rigidité même, ils entraveraient la réactivité du politique et la capacité à voir émerger de nouveaux sujets.

### **2.1. Instituer une réunion régulière des directeurs compétents**

Le premier niveau de coordination des problèmes globaux pourrait prendre la forme d'une réunion régulière, par exemple tous les quinze jours, sous l'égide du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et d'un haut responsable du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, des principaux directeurs concernés par ces questions : le directeur du Trésor, le directeur des relations économiques extérieures, le directeur des affaires économiques et financières du Quai d'Orsay, le délégué aux affaires européennes et internationales du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité et le secrétaire général du SGCI. Y participerait également le responsable du Conseil d'analyse européenne et internationale et, en tant que de besoin, les autres directeurs du Département ainsi que les autres directeurs d'administration centrale concernés, notamment dans les secteurs de l'agriculture, de l'environnement et des transports.

Cette réunion régulière, qui devrait à la fois prendre en compte l'agenda international à moyen terme et les urgences des négociations proches, aurait plusieurs fonctions :

- définir des positions autant que possible communes sur les sujets globaux faisant l'objet de conférences, de sommets ou de groupe de travail européens (commerce, environnement, droits de la personne, santé publique, technologies de l'information, gestion des crises financières, lutte contre la criminalité, etc.). En cas de désaccord, il reviendrait au secrétaire général du Quai d'Orsay de demander l'arbitrage au Premier ministre ;
- organiser une présence plus efficace et bien proportionnée aux grandes réunions internationales et aux séances de préparation de celles-ci ;
- définir une stratégie envers les organisations internationales concernées (institutions de Bretton Woods, système des Nations unies, OCDE, OMC, etc.) ;
- organiser les relations avec des correspondants informels sur ces sujets et repérer, le cas échéant, les insuffisances de notre réseau de contact.

Cette réunion serait préparée par un secrétariat permanent léger, mis en place au sein du ministère des Affaires étrangères, et composé de hauts fonctionnaires détachés des administrations compétentes. En fonction des priorités liées aux grandes négociations internationales en cours, des groupes de travail spécifiques et créés pour une durée déterminée, selon la logique des *task forces*, seraient mis en place de manière suffisamment précoce. En aucun cas, l'institution d'une telle réunion régulière ne remettrait en cause la fonction de chef de file du ministère le plus particulièrement compétent. Le cas échéant, des travaux particuliers pourraient être commandés au Conseil d'analyse européenne et internationale.

## **2.2. Construire une articulation entre les affaires multilatérales et européennes**

L'articulation entre les questions européennes et les affaires multilatérales n'est pas encore un sujet très débattu. Certains discutent de l'opportunité, pour une même structure ministérielle, de traiter simultanément des dossiers européens et internationaux et l'on débat pour savoir si les affaires européennes sont d'abord internationales ou fondamentalement intérieures, tout en privilégiant l'adoption de solutions pragmatiques. Mais le problème d'articulation est rarement évoqué.

Cette question nous paraît pourtant se poser avec plus d'acuité, d'autant que, de fait, les procédures pour traiter des deux types d'affaires sont de plus en plus distinctes, alors même que deux facteurs conduisent les États à devoir élaborer des stratégies coordonnées. Le premier est l'extension de compétences propres de l'Union européenne, en matière commerciale, agricole et de concurrence notamment. En matière commerciale par exemple, les États de l'Union négocient entre eux pour définir des positions sur les négociations commerciales, mais c'est celle-ci qui négocie. Le second facteur est le nombre croissant de sujets qui sont étudiés et qui donnent lieu à des décisions qui deviennent contraignantes au sein des institutions communautaires comme dans des enceintes internationales plus larges. Il en va ainsi des questions liées à la lutte contre le blanchiment des capitaux et la délinquance financière, à la protection de l'environnement, à la politique de coopération, à l'architecture financière internationale, etc.<sup>1</sup>

---

*(1) De ce point de vue, une attention plus forte devrait être accordée aux travaux conduits dans le cadre de l'OCDE. Certains sujets qui y sont discutés de manière relativement confidentielle (fabrication d'instruments d'analyse d'une politique sectorielle par exemple) deviennent ensuite des enjeux dans les négociations conduites*

Il apparaît dès lors essentiel à la fois de coordonner les positions de manière stricte selon qu'elles sont évoquées dans un cadre européen ou plus large et de concevoir des procédures permettant de gérer autant que possible les négociations de manière plus globale. On pourra de moins en moins organiser séparément la gestion coordonnée des crises financières et les négociations commerciales, alors même que les cercles pour en discuter sont différents et que les premières nécessitent, dans un premier temps, réactivité et confidentialité. Les politiques de coopération mises en œuvre dans le cadre du Fonds européen de coopération (FED) ne pourront être élaborées sans tenir compte des débats et des programmes d'action de la Banque mondiale, du Fonds monétaire et du PNUD. En même temps, elles devront être cohérentes avec les orientations internationales décidées en matière d'environnement ou de santé publique. Cette articulation des niveaux européen et mondial vaut enfin pour la politique suivie envers tel État particulier, où il faudra le cas échéant à la fois articuler de manière cohérente les pressions diplomatiques, les perspectives d'avantages ou de sanctions en matière commerciale, la politique de coopération et les aides financières. Cela pourrait nécessiter aussi des actions bilatérales, des mesures communautaires et des actions ou des accords internationaux.

Cette capacité d'action complexe doit aussi être organisée et il serait logique que la réunion des directeurs placée sous la responsabilité du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères ait à connaître de ces questions – ce qui justifie notamment la participation à celle-ci du secrétaire général du SGCI. Il pourrait d'ailleurs être opportun que ce groupe des directeurs puisse, avant les échéances importantes ou lors de crises internationales particulières, tenir un certain nombre de réunions de travail avec les commissaires européens compétents et leurs collaborateurs, afin d'accroître la coordination des positions et de les inscrire dans une stratégie plus large.

---

*sous l'égide de l'OMC (agriculture à l'Uruguay Round, audiovisuel, accord multilatéral sur les investissements, etc.). L'OCDE produit, en effet, des instruments et des arguments directement utilisés dans le cadre des joutes commerciales internationales. Si l'on entend ne pas être dépossédé des armes de la négociation à l'OMC, il est essentiel d'exercer une influence sur la fabrication des outils négociés à l'OCDE et d'avoir une idée claire sur les enjeux et les positions à défendre. Il existe manifestement une difficulté à suivre des sujets qui passent d'une enceinte à une autre, a fortiori lorsqu'il existe un décalage dans le temps (le délai peut être de plus d'une année entre l'évocation du sujet à l'OCDE et à l'OMC et le caractère direct des enjeux n'apparaît pas toujours dans un premier temps).*

### 2.3. Organiser les relations avec les autres acteurs

Les relations avec les acteurs non étatiques doivent être organisées de manière plus systématique, en respectant évidemment les compétences propres des uns et des autres. En même temps, il convient d'éviter un formalisme pesant et une concertation purement institutionnelle. L'essentiel, dans les relations de l'État avec ces autres acteurs, réside dans celles qui se nouent de manière informelle et régulière sur des dossiers précis et sur la confiance et la transparence qui s'installent entre les partenaires.

En ce qui concerne les relations avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales, comme d'ailleurs avec les universitaires, le Conseil de stratégie et de prospective, placé sous l'égide du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et dont le secrétariat serait assuré par le CAP, serait de nature à répondre au besoin<sup>1</sup>. Celui-ci rassemblerait universitaires, personnalités qualifiées, organisations syndicales et patronales et organisations non gouvernementales. Les autres ministères concernés y seraient logiquement associés. Si l'on ne saurait attendre d'un tel conseil qu'il devienne le lieu unique et essentiel de concertation avec les partenaires extérieurs de l'État, il faut éviter de multiplier les instances de concertation avec les ONG et prendre garde aux risques de concurrence et de dispersion<sup>2</sup>. Il convient aussi de veiller au risque de « saturation » des emplois du temps que rencontrent souvent les responsables de ces organisations qui ne sont pas toujours demandeuses. On devrait plutôt envisager son rôle comme étant une fonction d'alerte des pouvoirs publics sur les difficultés rencontrées dans les relations quotidiennes avec ces partenaires, sur la sensibilisation de ceux-ci à de nouvelles thématiques ou à des préoccupations en vigueur dans d'autres pays – ce qui permettrait à l'État de profiter des réseaux des ONG, des partenaires sociaux comme des réseaux universitaires.

Il paraît toutefois encore plus essentiel de prendre le pouls du monde académique, des syndicats professionnels et des syndicats de salariés ainsi que des ONG au moment où une négociation s'engage. Il semble, en effet, aujourd'hui que, trop souvent, la consultation soit plus informative qu'interactive et qu'elle ait lieu quasiment au moment de conclure, alors qu'il est difficile d'amender la position de l'État.

---

(1) Cf. chapitre 3, 2.7.

(2) Par exemple, avant Johannesburg, suivant les domaines, les discussions ont eu lieu avec le Trésor, l'Environnement, les Affaires sociales, etc. sans liens ni comptes rendus.

En toute hypothèse, il est essentiel que l'État apprenne à être moins réservé quant à la diffusion des informations qu'il détient ou des positions, même provisoires, qu'il a élaborées. Dans bien des cas, aucun secret ne justifie une telle retenue et, en tout cas, dans la plupart des domaines qui intéressent les différentes organisations non étatiques, rien ne devrait le conduire à être plus restrictif vis-à-vis de la plupart des organisations nationales que des autres États. Alors que l'opinion commune veut, en France, que le secret soit le signe du pouvoir, la réalité internationale montre que c'est l'échange d'informations qui crée la puissance.

Naturellement, les relations avec le Parlement sur tous les sujets de politique internationale devraient être sensiblement accrues, ce qui suppose aussi un intérêt plus élevé de la plupart des parlementaires pour ces questions. Il faut relever le premier effort qu'a représenté le rapport annuel du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie sur l'action de la France au Fonds et à la Banque. Il serait souhaitable qu'un tel rapport puisse être élaboré en ce qui concerne les autres institutions internationales, les questions commerciales – comme le demandent certaines ONG –, voire la politique européenne de la France. Le rôle du Parlement ne devrait pas se limiter aux voyages d'études et aux réunions des groupes d'amitiés. Cette participation de l'Assemblée nationale et du Sénat à la politique internationale française passe notamment par la capacité de ceux-ci à nouer des relations de travail plus étroites et approfondies avec les autres assemblées législatives. On peut aussi estimer que la mise en application de la réforme engagée par la nouvelle loi organique sur la préparation et le vote des lois de finances conduira le Parlement à s'intéresser de plus près aux orientations et aux instruments de la politique internationale. Il s'agit là aussi d'un vecteur déterminant de notre stratégie d'influence.

## **Chapitre 6**

### **Organiser la stratégie d'influence**

La stratégie d'influence d'un pays emprunte de multiples voies : la diffusion de sa pensée et de ses découvertes, la force de son modèle de développement et de ses institutions, sa présence diplomatique, économique et culturelle, la reconnaissance de ses élites, etc. Elle ne passe pas exclusivement, ni même essentiellement, par les canaux diplomatiques et, pour une part, il est difficile de l'organiser. Il reste que, pour la France, il est possible de mieux faire, puisque, sur certains points, des déficiences graves sont apparues.

Pour prendre la mesure de nos errements, il ne faut pas se tromper d'instruments d'analyse. Bien des vecteurs traditionnels de l'influence française apparaissent moins opérants, à moins que nous ne prenions conscience aujourd'hui de ce qu'ils pouvaient receler d'illusions. La force de l'influence française ne peut se mesurer au nombre de ses ambassades, de ses centres culturels, de ses ressortissants expatriés, etc. Elle doit tenir compte de sa reconnaissance dans les centres d'excellence mondiaux de la recherche et de l'enseignement, de la diffusion et de la reprise de ses idées, de sa faculté à faire prévaloir ses vues dans la gestion des affaires mondiales, de sa capacité à être présente et active dans les organisations internationales, de sa capacité à fédérer les actions de ses partenaires dans des projets d'intérêt mutuel, notamment économiques, de la reconnaissance de son rôle dans la résolution des crises, etc.

Une telle influence peut être au moins partiellement organisée. En tout cas, une stratégie d'influence doit être clairement définie dans le domaine des affaires internationales où la France paraît aujourd'hui trop peu capable d'exploiter les avantages qui sont les siens.

#### **1. Constat : une stratégie d'influence déficiente**

Sur plusieurs points, la stratégie d'influence de la France connaît des dysfonctionnements préoccupants. Comme si elle n'avait pas compris que son influence ne passe pas fondamentalement par les chancelleries, elle n'a pas

organisé la diffusion de ses positions par les canaux non officiels qui sont souvent les plus efficaces et n'a pas compris l'importance qu'avait le milieu académique pour relayer ses conceptions et acclimater la scène publique internationale aux concepts auxquels la France accorde de l'importance. Plus généralement, elle ne semble pas avoir mesuré l'avantage qui s'attachait à une publicité plus grande de ses analyses et l'atout que représentait, de ce point de vue, son appareil diplomatique étendu. Enfin, elle ne s'est pas donnée les moyens, alors même que le constat est opéré depuis longtemps, de profiter d'une présence nombreuse et souvent de qualité dans les organisations internationales.

### **1.1. Une présence très sous-dimensionnée dans les lieux de réflexion et de débat internationaux**

L'influence d'un État passe de plus en plus par la capacité de ses représentants, mais aussi du milieu académique, à produire des idées, des concepts et des positions qui seront repris sur une scène internationale mondialisée. Des enceintes de débats, où se nouent aussi des relations informelles entre dirigeants et penseurs de sphères multiples, spécialisées sur les questions économiques, internationales et stratégiques – de Davos à Chatham House, de la Wehrkunde au Bilderberg –, les *think tanks* liés aux organisations internationales – comme l'*International Peace Academy* proche des Nations unies –, créés sous la forme de fondations privées, notamment américaines, ou dépendant des partis politiques, constituent ces lieux où se créent des doctrines d'action reprises dans des instances opérationnelles ou qui nourrissent les stratégies des organisations internationales.

Il est essentiel que la France y participe à un niveau adéquat. Or, en raison d'une relative négligence de la part de certains dirigeants politiques, d'une faible reconnaissance interne d'une participation qui demande du temps et de l'énergie, de la difficulté parfois à dépasser l'obstacle de la langue, hommes politiques et hauts fonctionnaires y sont moins présents que ceux d'autres États. Cette mise à l'écart volontaire conduit à une marginalisation des positions françaises. Dès lors, la capacité à les défendre et à les faire accepter par nos partenaires lors des discussions et des négociations officielles devient plus difficile car le terrain n'a pas été préparé.

Indépendamment même de ces lieux périphériques par rapport à la décision politique, l'action d'influence par les idées des représentants français dans des organisations telles que le Fonds monétaire international, la Banque mondiale et l'OCDE paraît faible. Les économistes français n'y sont pas reconnus comme

leur qualité leur permettrait qu'ils le soient. Inversement, ceux-ci ne font que rarement la démarche volontaire consistant à s'en approcher et cela peut aussi expliquer que leur capacité d'anticipation des sujets qui se présenteront dans les prochaines années soit parfois considérée comme faible et qu'ils éprouvent des difficultés à investir sur des thématiques devenues majeures au sein de ces organisations. Quant aux fonctionnaires français, ils n'ont pas, à quelques exceptions près,<sup>1</sup> été formés à coucher par écrit les éléments conceptuels et doctrinaux qui fondent leurs positions, alors même que l'influence des idées et le poids de la théorisation apparaissent déterminants dans un cadre anglo-saxon.

## 1.2. La faiblesse du milieu académique français

Le faible investissement du milieu académique français sur les questions internationales et stratégiques a déjà été souligné ailleurs<sup>2</sup>. Il a pu être constaté aussi lors de la présente mission que les travaux sur les questions de prise de décision, de négociation et d'organisation en matière internationale et sur les questions de sécurité étaient très majoritairement anglo-saxons. Les chercheurs français qui se consacrent à l'étude de ce que les Américains appellent le *policy making process* dans notre champ d'investigation<sup>3</sup> sont, en effet, très peu nombreux et l'université paraît souvent valoriser davantage soit les spécialistes de droit international soit les chercheurs qui se consacrent à l'histoire diplomatique. Cela n'a toutefois pas empêché l'émergence de spécialistes des questions internationales et de certaines zones géographiques reconnus bien au-delà de l'Hexagone<sup>4</sup>.

---

(1) Il faut souligner les progrès réalisés par les grandes directions d'études des ministères, notamment la Direction de la Prévision du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (DREES) du ministère de la Santé et de la Famille et la Direction des études économiques et de l'évaluation environnement (D4E) du ministère de l'Écologie et du Développement durable.

(2) Cf. rapport de la mission d'analyse et de proposition relative à la recherche en « relations internationales » et « affaires stratégiques et de défense » présidée par François Heisbourg, novembre 1999.

(3) Ce constat vaut pour les études internationales au sens large. En revanche, la situation est nettement plus favorable dans le domaine européen où les travaux français de qualité sont de plus en plus nombreux.

(4) Là aussi, la situation évolue, grâce notamment au dynamisme de certains chercheurs du CERI et au partenariat qu'il a établi notamment avec l'International

À cet état de fait, il est sans doute essentiellement deux raisons, au-delà même de la structuration des disciplines universitaires et de l'organisation de la recherche. La première tient à l'absence d'échanges réguliers entre le monde administratif français et le milieu académique. Cette coupure entre les deux mondes prive le premier d'un recul par rapport à sa pratique quotidienne, l'enferme parfois dans un certain anti-intellectualisme et ne lui facilite pas le travail de théorisation de ses positions. Inversement, elle a parfois tendance à renforcer le second dans une certaine abstraction et une difficulté à percevoir le fonctionnement concret de l'administration, le processus effectif de décision et le jeu d'influences auquel elle est soumise. Il est frappant de constater qu'aux États-Unis une grande partie des leaders d'opinion des *think tanks* et de nombreux universitaires ont occupé des fonctions dans les lieux de décision les plus stratégiques, notamment au NSC ou dans les services de renseignement.

La seconde raison réside dans les traditions académiques françaises elles-mêmes. Celles-ci ont toujours conduit à une méfiance exacerbée envers des produits intellectuels orientés par la préoccupation de la politique et le souci de la décision. Tout se passe comme si l'action était nécessairement sale et comme s'il était contraire à la probité intellectuelle que d'y concourir d'une manière ou d'une autre. Dans une autre discipline, l'économie internationale, il a pu être remarqué qu'au moment de la crise asiatique, les analyses produites par les économistes ont fait défaut (en même temps d'ailleurs que les directions du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie ne parvenaient pas à construire une analyse commune de celle-ci).

À ces problèmes spécifiques au domaine international, s'ajoutent des raisons plus générales, qui tiennent à l'étanchéité des mondes administratif et académique. Le passage d'une institution administrative à un organisme de recherche, et inversement, n'est valorisé ni par l'administration, ni par l'université ou le CNRS. De surcroît, des difficultés concrètes, notamment d'ordre statutaire qu'il faudra bien un jour lever, surgissent dès qu'il s'agit de détacher ou de mettre à disposition un fonctionnaire de l'un ou de l'autre de ces mondes.

Enfin, il faut souligner que les universités françaises sont largement fermées aussi bien aux enseignants qu'aux étudiants étrangers et que leur attractivité est souvent réduite. Par exemple, un professeur ou un chercheur étranger de

---

Peace Academy et le Royal Institute of International Affairs (*cf. par exemple le récent rapport de Simon Chesterman et Béatrice Pouligny, La politique des sanctions, mai 2002, établi à la suite de deux séminaires consacrés à ce sujet*).

renommée mondiale, en admettant qu'il le souhaite, n'a aucune chance de faire une carrière dans une université française ou au CNRS. La France reste encore largement en dehors de la concurrence académique internationale.

### **1.3. L'insuffisante publicité des réflexions et des analyses administratives et le manque d'exploitation des informations des postes diplomatiques**

Si, aujourd'hui, malgré des efforts en ce sens de certains de ses représentants, le monde académique paraît relativement marginalisé sur les questions liées aux modes de décision internationaux, un tel travail conduit en toute indépendance et qui doit rester détaché de positions gouvernementales ne pourrait en aucun cas remplacer celui que les fonctionnaires peuvent aussi effectuer.

Alors que, dans les réunions de travail européennes et internationales, certains pays ont pris à peu près systématiquement l'habitude de proposer à la discussion des documents officiels exprimant une doctrine sur le sujet examiné – en matière de fiscalité, d'environnement, d'évolution de la stratégie, etc. –, les fonctionnaires français sont, le plus souvent, avares d'expression écrite et publique. La seule position finalement exprimée, logiquement peu dense sur le plan intellectuel, est la position officielle, connue souvent tardivement, et qui porte la marque d'arbitrages internes souvent compliqués. Fréquemment pourtant, une position moins officielle et révocable aurait pu conduire à ce que les arguments français soient mieux compris et repris. Il y a toujours eu, dans la diplomatie, une part substantielle de langage, mais dans les relations internationales contemporaines l'importance des mots et des doctrines s'est sensiblement déplacée vers l'amont et a gagné en technicité.

L'influence emprunte aussi de plus en plus le vecteur de l'information. Aujourd'hui, l'influence d'une administration passe souvent plus par sa vertu de transparence que par sa propension au secret et sa capacité à diffuser des informations, tant en interne que vis-à-vis de l'extérieur, contribue à sa force. De ce point de vue, il est frappant de constater combien nombreuses sont les informations produites par les postes diplomatiques qui pourraient nourrir le débat public ou même, plus simplement, la connaissance des réalités internationales par le citoyen ou la presse. Il paraît extrêmement dommageable qu'une partie essentielle de cette information soit perdue et inexploitée. La conscience n'existe pas encore que celui qui maîtrise l'information et la diffuse détient là aussi une puissance importante.

#### **1.4. Le défaut d'organisation du suivi des fonctionnaires et des ressortissants français dans les organisations internationales**

Si les postes diplomatiques constituent l'un des éléments de la position française, le réseau des fonctionnaires et des ressortissants français dans les organisations internationales est tout aussi déterminant. Naturellement, ces fonctionnaires et ces experts français en poste dans ces institutions ne relèvent pas du gouvernement français et leur déontologie les oblige à servir d'abord et même exclusivement l'organisme auquel ils appartiennent. Ils sont également soumis à une obligation stricte de discrétion et de secret professionnels. Il n'en reste pas moins que de nombreux États n'ont pas, de fait, la même pudeur que la nôtre et ont, comme on l'a vu en matière européenne, une stratégie de placement, de gestion des retours et de collecte de l'information par leur truchement bien plus élaborée.

La France a souvent connu la propension à privilégier le placement aux postes de direction de ces organisations, alors même que ce ne sont pas toujours les plus utiles pour diffuser l'influence française. En raison de leur position, ces fonctionnaires français ont même eu souvent tendance à donner des gages élevés d'indépendance par rapport à leur pays. Le repérage des postes intermédiaires, mais décisifs en termes d'influence, n'existent pas et les fonctionnaires en poste sont souvent « abandonnés » par leur administration d'origine. Ceux qui ne sont pas fonctionnaires sont même totalement ignorés par l'administration compétente dans le domaine qui est le leur.

La conscience de ce déficit existe pourtant depuis longtemps. Une délégation interministérielle aux fonctionnaires internationaux a d'abord été créée. Elle a été remplacée, il y a cinq ans, par une mission des fonctionnaires internationaux, assimilée à une sous-direction, qui dépend de la Direction des Nations unies et des organisations internationales. Malgré un repérage des postes occupés par des Français et des postes vacants ou susceptibles de l'être et la diffusion par Internet de ces informations, le travail important qu'elle a accompli se trouve limité à la fois par la position hiérarchique de cette structure et par son absence de pouvoir interministériel. Incapable d'organiser les retours dans les meilleures conditions – ce qui est souvent la condition du départ –, elle ne peut non plus veiller à ce que les candidats présentés par les administrations aient les compétences requises pour postuler avec le plus de chances de succès.

## **2. Propositions : combler le retard français**

Une stratégie d'influence ne s'improvise pas, mais doit se gérer. Tant en ce qui concerne l'organisation de la présence dans les lieux de réflexion internationaux, la création de lieux français susceptibles d'attirer les meilleurs experts internationaux et les leaders d'opinion des grands pays, que la gestion des ressortissants français dans les organisations internationales ou la politique d'information par le biais de la radio et de la télévision, une mise en place coordonnée d'instruments s'impose.

### **2.1. Organiser la présence dans les lieux d'influence**

La présence dans les lieux d'influence et de réflexion internationaux des dirigeants politiques et des hauts fonctionnaires français apparaît souvent comme une priorité secondaire. Concrètement, une réunion interne, même d'importance secondaire, sera toujours préférée à un colloque international où un responsable français pourra croiser des ministres, des diplomates, des universitaires ou des officiers généraux étrangers. Il est souvent déploré que, lorsqu'ils font l'effort de s'y rendre, leur présence est chichement mesurée, leur parole rare et leur attention peu soutenue.

Dans la mesure où les principales réunions sont généralement programmées d'une année sur l'autre, il est pourtant possible d'y organiser une présence pour autant qu'on en tienne l'agenda et que la participation y soit organisée. Il serait dès lors souhaitable que le ministère des Affaires étrangères soit chargé de veiller, en liaison avec la présidence de la République, le cabinet du Premier ministre et les ministres intéressés, à ce que la participation active à ces rencontres internationales soit officiellement programmée.

### **2.2. Accroître les liens avec les milieux académiques et les *think tanks***

Depuis quelques années, un effort, qui reste toutefois très insuffisant, a été effectué de détachement de certains hauts fonctionnaires dans les *think tanks* et certaines grandes universités, notamment britanniques et américaines. Cette stratégie doit désormais acquérir un caractère systématique, même si la France rencontre d'évidents problèmes d'organisation de la réciprocité.

La présence toutefois ne suffit pas. Il convient également d'organiser la capitalisation des relations ainsi nouées et d'exploiter les travaux que les ressortissants français ont pu conduire au sein de ces organisations. À quoi sert,

en effet, d'envoyer un diplomate français pendant un an ou deux dans un *think tank* à Washington si ses fonctions futures l'éloignent du continent américain ? Que vaut un tel investissement si le Quai d'Orsay et les autres administrations françaises ne tirent pas profit dans leur stratégie des informations et des analyses qu'il aura pu y recueillir ? Là aussi, une meilleure mise en réseau s'impose.

Dès lors, le Conseil d'analyse européenne et internationale qui serait créé devrait entretenir des liens permanents avec les principaux *think tanks* et centres académiques d'excellence en matière européenne, internationale et de sécurité. Une équipe d'une dizaine de collaborateurs devrait être ainsi chargée de nouer des partenariats réguliers avec ceux-ci pour s'approprier leurs analyses et, autant que possible, favoriser l'émergence de travaux communs.

Au sein même de l'Hexagone, les systèmes de doubles carrières, administrative et académique, doivent être activement promus. Les obstacles statutaires et indemnitaires, qui s'opposent aujourd'hui à ce qu'un enseignant ou un chercheur occupe une fonction administrative et, plus encore, à ce qu'un fonctionnaire rejoigne l'université ou le CNRS, doivent être levés.

### **2.3. Revoir le financement des fondations**

Sur le plan interne, la faiblesse des fondations a été souvent déplorée. La domination de la réflexion par la sphère publique, d'où est issu l'essentiel du financement de la recherche dans le domaine international et de la sécurité, la quasi-absence de passerelles entre la sphère administrative, l'université et le monde des affaires constituent des défauts connus du système français. De surcroît, pour un fonctionnaire comme pour un universitaire, le passage par une fondation ne serait pas, dans l'état actuel des choses, considéré comme un élément valorisant en termes de carrières. Un acteur privé qui entreprendrait de financer une fondation le ferait aussi davantage dans la perspective de l'influencer que pour accroître un prestige lié à la qualité intrinsèque des travaux qui y seraient conduits.

Les raisons fiscales sont également déterminantes et, dans l'immédiat, c'est surtout le statut fiscal des fondations qu'il conviendrait d'aménager. Une entreprise française, voire un particulier, devrait avoir un intérêt à financer largement une structure de ce type, au moins équivalent à celui qui s'attache à jouer sur la législation fiscale pour délocaliser ses profits taxables. Des possibilités analogues doivent être ouvertes pour le financement par le secteur privé des universités et des laboratoires de recherche. On peut estimer que la création de telles « niches » fiscales pourrait être d'un coût réduit pour les

finances publiques pour un gain substantiel en termes de démultiplication d'influence. Parallèlement, le statut général des fonctionnaires et les statuts particuliers des enseignants et des chercheurs devraient rendre au minimum neutre le passage par une fondation.

#### **2.4. Affirmer la fonction internationale du Commissariat général du Plan**

Au-delà de la création d'un Conseil d'analyse européenne et internationale (CAEI), il paraît opportun d'insister sur l'importance des études de comparaison internationale. D'ores et déjà, une initiative du Sénat a conduit à mettre en place une fondation pour les études comparatives. Indépendamment du rôle que le Commissariat général du Plan pourrait jouer dans la création et l'animation du CAEI, il paraît souhaitable aujourd'hui qu'il accomplisse un effort significatif en ce sens. Il pourrait profiter de son expérience en matière d'association des partenaires sociaux à ses réflexions pour élargir ses relations aux acteurs privés, dans un premier temps européens, patronat, grandes entreprises, fondations notamment. Il serait opportun qu'il puisse même engager des travaux comparatifs communs.

De manière générale, l'ensemble des organismes chargés de la prospective et de la stratégie en France devraient progressivement acquérir cette capacité à mettre en réseau les réflexions conduites, par l'État comme par les structures académiques et privées, dans les pays européens et les grands pays de l'OCDE. Avec l'aide des postes diplomatiques, une telle stratégie d'ouverture permettrait aux autorités politiques françaises d'être sensibilisées davantage qu'elles ne le sont aux préoccupations des pays partenaires.

#### **2.5. Organiser la présence et l'influence dans les organisations internationales**

L'organisation d'une stratégie de présence des ressortissants français dans les organisations internationales passe par des mesures volontaristes qui permettent de rompre avec l'amateurisme qui prévaut actuellement – et dont les personnes chargées de ce dossier ne sont aucunement responsables.

La première mesure consisterait à mettre en place une organisation interministérielle du suivi des fonctionnaires et des ressortissants français dans les institutions européennes et internationales. Le ministère des Affaires étrangères, quelles que soient ses compétences, n'a pas la capacité institutionnelle à opérer au mieux ce suivi. Naturellement, une telle direction

devrait être confiée à une personnalité éminente, capable de discuter au moins d'égal à égal avec les directeurs d'administration centrale chargés de la gestion du personnel dans les différentes administrations. Le Secrétariat général du gouvernement devrait veiller à ce que les bonnes pratiques définies soient respectées.

Ensuite, il conviendrait de veiller à ce que le « droit au retour » dans de bonnes conditions soit organisé et, dans certains cas, imposé. Non seulement le détachement dans une organisation internationale ne devrait s'accompagner d'aucun retard d'avancement, mais le retour, qui devrait naturellement être anticipé avec un délai suffisant, ne devrait se traduire par aucune discrimination par rapport aux collègues du fonctionnaire parti de même ancienneté. Une priorité officielle pourrait même être prévue. Plus généralement, il importe que les compétences acquises soient connues par le directeur chargé de l'organisme et que la recherche du poste de retour soit organisée en conséquence.

## **2.6. Faire de la communication à l'échelle du monde et, spécialement, de la télévision et de la radio une priorité gouvernementale**

La communication à l'échelle du monde doit devenir une priorité gouvernementale. Certes, la France se caractérise depuis longtemps par un réseau international de télévision et de radiodiffusion. Mais il n'est pas certain que la possibilité d'utiliser le réseau pour diffuser l'influence française soit suffisamment perçue.

Naturellement, un tel réseau, dont le pluralisme et l'indépendance constituent une qualité essentielle, ne peut être le vecteur de la diffusion de positions officielles françaises. Il doit être un lieu de débats contradictoires où toutes les sensibilités françaises et étrangères doivent s'exprimer. Il reste que la capacité de la France, comme on l'a vu dans un autre domaine, à produire de l'information sera de plus en plus, en lui-même, un vecteur de diffusion de son influence.

Sans que l'exemple soit transposable, l'influence de CNN mérite réflexion, d'autant plus que la France dispose, dans un domaine connexe, d'une structure de référence : l'Agence France Presse (AFP). La mise à l'étude de la création d'une CNN à la française, qui ne saurait être portée majoritairement par les pouvoirs publics, pourrait utilement être engagée. Cela serait l'un des éléments d'une inclusion de la France dans les échanges internationaux d'informations et d'idées.

## **TROISIÈM E PARTIE**

### **Faire du renseignement une priorité**

Les événements du 11 septembre ont mis sur le devant de la scène l'importance vitale du renseignement pour la sécurité d'une nation. Les débats sur l'efficacité du système de renseignement américain ont, à cette occasion, été portés sur la place publique. En France, la question du renseignement a certes déjà fait l'objet d'analyses et de recommandations, mais l'opinion publique et une partie des milieux gouvernementaux considèrent ce domaine avec une certaine appréhension. Il s'agit pourtant d'un domaine d'action situé au cœur de l'action internationale de l'État et qui ne saurait être marginalisé. Si le renseignement lui-même est par nature secret, il n'est pas de raison à ce que son organisation échappe à une analyse de nature publique.

L'examen de cette fonction doit naturellement être conduit avec prudence. Il faut tenir compte des traditions propres à chaque pays, veiller à ce que ces services soient bien contrôlés et se garder de la tentation de réformes radicales qui induiraient des effets de désorganisation trop prononcés. En particulier, l'idée d'une coordination centralisée de l'activité opérationnelle de ces services, si elle peut paraître rationnelle en théorie, ne saurait vraisemblablement fonctionner en pratique, en tout cas en France. Il reste que des progrès sensibles peuvent être accomplis qui ne nécessitent pas des changements institutionnels majeurs.



## **Chapitre 7**

### **Renforcer la coopération**

La question de la coopération des services de renseignement est centrale dans l'ensemble des pays. La tradition liée à l'histoire, l'efficacité qui requiert une certaine spécialité, la spécificité des méthodes liées à des champs d'intervention et à des techniques différents, la protection des libertés fondamentales expliquent que le pluralisme soit la règle. Trois grands pôles peuvent être le plus souvent distingués : le renseignement à l'extérieur des frontières, le renseignement intérieur et le renseignement militaire. Bien souvent, toutefois, l'objet même du renseignement est identique et les frontières entre l'externe et l'interne sont poreuses. L'assignation à chaque service de missions spécifiques est nécessaire, mais l'échange d'informations et la confrontation des données brutes comme des analyses est vitale. Il convient toutefois de parler de coopération et non de coordination. Celle-ci paraît largement illusoire et, à certains égards, pas toujours souhaitable. Il convient toutefois que les zones de recouvrement des actions soient autant que possible éliminées et qu'une structure d'arbitrage soit mise en place afin de trancher d'éventuels différends.

#### **1. Une coopération encore insuffisante**

Si les rapports entre les différents services de renseignement ne paraissent plus connaître aujourd'hui les tensions qui les ont caractérisées à certaines périodes, la coopération entre eux reste manifestement insuffisante. Certes, les échanges d'informations existent, mais on ne saurait pour autant affirmer qu'elles soient effectivement mises en commun – malgré un effort important et un large travail d'équipe en matière de lutte contre le terrorisme. Chaque service se sent d'abord propriétaire des informations qu'il collecte et qu'il entend avoir la primeur de révéler à l'exécutif. Dans certains cas, certes exceptionnels, cela peut même conduire à ce qu'une même source d'informations soit utilisée de manière séparée par des services différents. De façon plus générale, il n'existe pas à proprement parler de division du travail entre les services, même si la séparation entre l'externe et l'interne correspond globalement à la pratique et si les limitations apportées à ce principe paraissent de bon sens en termes d'efficacité.

Si les difficultés de coopération entre la DGSE et la DST sont souvent soulignées ainsi que celles, au sein du ministère de l'Intérieur, entre la DST et la Direction centrale des renseignements généraux (DCRG), celle avec la Direction du renseignement militaire (DRM) pose des problèmes spécifiques. Dépendante de l'état-major des armées (EMA), reconnue pour le travail remarquable qu'elle effectue sur le terrain, elle souffre, dans sa capacité de coopération, de sa faible autonomie de négociation qui compromet sa réactivité. Malgré, là aussi, quelques échanges de documents, les réunions de coordination entre la DGSE et la DRM semblent trop rares. Cette coopération paraît pourtant fondamentale dans les zones en guerre ou en crise.

En tout état de cause, il paraît difficile d'aller plus loin dans les actions de coopération déjà entreprises sans que soit mise en place une structure d'arbitrage susceptible de trancher les différends.

## **2. Favoriser la synergie et la cohérence des recherches : diriger le renseignement**

Si la coordination du renseignement est illusoire, il importe que le renseignement soit dirigé. La France ne dispose pas actuellement de structure cohérente et stable lui permettant de donner au renseignement une direction suffisamment ferme. Ni les réunions du Comité interministériel du renseignement (CIR), ni les réunions au cabinet du Premier ministre, ni celles de la cellule de crise – qui fonctionne bien pour des opérations *ad hoc* – ne peuvent conduire à impulser une direction du renseignement. Aucun de ces lieux ne permet un engagement clair des responsables. Le plan national du renseignement (PNR), élaboré sous l'égide du SGDN, permet une confrontation utile dans certains domaines, mais il ne permet ni une programmation à moyen terme, ni une coordination des recherches. Il ne conduit pas non plus à mobiliser les ambassades dans la recherche d'informations utiles et souvent de nature ouverte. Il faut d'ailleurs regretter que le mode du renseignement et la sphère diplomatique soient largement étanches. Une implication plus forte des diplomates sur les sujets de renseignement et une meilleure inclusion des préoccupations de politique étrangère dans la collecte d'informations participeraient aussi de cette amélioration de la coordination.

Une structuration des actions s'impose au plus haut niveau de l'État, c'est-à-dire auprès du Président de la République. Il paraît souhaitable que, dans le contexte de la mise en place d'un *Joint Intelligence Committee* à la française (cf. *infra*), le responsable de cette structure dispose à la fois d'une capacité d'arbitrage lorsque surgissent des conflits de frontières ou d'attributions entre

- Renforcer la coopération -

les services et d'une faculté d'élaboration d'une stratégie coordonnée du renseignement. Certes, il ne saurait être responsable de la coordination opérationnelle du renseignement, mais il devrait pouvoir fixer les grandes priorités afin d'éviter à la fois les redondances et les impasses. Il devrait aussi jouer un rôle d'orientation en ce qui concerne la répartition des moyens budgétaires alloués aux différents services.



## Chapitre 8

### Accroître les facultés et la communauté d'analyse

L'exploitation du renseignement gouverne son utilité. C'est par elle que le travail accompli par les services peut être valorisé. Or, celle-ci est insuffisamment faite en France. Elle requiert, en effet, un travail sur le renseignement brut qui suppose à la fois une faculté d'analyse politique, une évaluation de l'information recueillie et une confrontation des différents éléments recueillis auprès des divers fournisseurs de renseignements. La DGSE a ainsi mis en place une direction de la stratégie, qui constitue une sorte de petit CAP interne. Si cette évolution va dans le bon sens, il faut aller plus loin et se donner les moyens à la fois d'impliquer davantage les collaborateurs directs de la tête de l'exécutif dans la synthèse du renseignement et développer la confrontation des analyses.

#### 1. Une fonction d'évaluation du renseignement insuffisamment développée

La culture même des administrations chargées du renseignement en France ne les porte pas spontanément vers l'analyse de celui-ci et la synthèse politique <sup>1</sup>. Le cloisonnement nécessaire des services ne permet pas non plus aux membres de l'une de ses structures d'opérer facilement une confrontation des analyses qui est l'une des sources essentielles de l'évaluation du renseignement. Dès lors, il n'existe pas de confrontation régulière des résultats des investigations des services et les différences d'appréciation, faute de lieu adéquat, ne sont pas exprimées.

Cette confrontation des analyses ne peut toutefois pas se faire sans être gouvernée par un débouché et une perspective. Ce débouché doit être un

---

*(1) Il existe de ce point de vue une différence notable avec les services de renseignement britanniques, en particulier le MI 6, très marqué par la culture « affaires étrangères » de ses agents.*

document de synthèse, présenté au plus haut niveau de l'État, dans lequel chaque service est susceptible de retrouver ses préoccupations et ses analyses. La perspective, quant à elle, doit résider dans une direction ferme donnée aux actions de renseignement qui résulte logiquement des analyses proposées. En aucun cas, il ne faut que la synthèse tue le pluralisme ou compromette l'expression des divergences. C'est pourquoi il faut mettre en place une structure d'analyse et d'évaluation du renseignement qui respecte l'identité et l'originalité de chaque service.

## **2. Vers un *Joint Intelligence Committee* à la française**

Le *Joint Intelligence Committee* (JIC) britannique, directement rattaché sur le plan opérationnel au conseiller pour les affaires de sécurité du Premier ministre – même s'il dépend administrativement du secrétaire du Cabinet –, est composé d'une soixantaine de permanents et réunit régulièrement les responsables des services de renseignement ainsi que les personnalités qui en sont chargées dans les principaux ministères. Des groupes de travail évolutifs sont constitués en son sein. Chargé de confronter les analyses et les évaluations des situations, il rédige des notes de synthèse de ces appréciations à destination du Premier ministre et permet de parvenir à une communauté de vues des différents services. N'ayant aucune autorité sur les services et aucune responsabilité de gestion, il ne joue pas à proprement parler un rôle de coordination du renseignement, mais constitue un lieu de synthèse politique qui fait défaut à la France. Il offre aussi l'occasion d'une confrontation régulière, sous la direction d'une personnalité légitime et de haut niveau, des points de vue des différents services qui ne peuvent être tentés par la rétention d'informations puisque le JIC est le point de passage obligé pour toutes les analyses en ce domaine destinées au Premier ministre.

D'autres pays connaissent de telles structures de confrontation des évaluations et de synthèse. Ainsi, les États-Unis disposent du *National Intelligence Council* placé sous la direction du directeur de la Communauté du renseignement (DIC), qui est également le directeur de la CIA <sup>1</sup>. Le chef de la chancellerie fédérale allemande réunit également tous les mardis dans la matinée l'ensemble des chefs des services de renseignement, le chef de l'Office des affaires criminelles (*Bundeskriminalamt*) ainsi que les secrétaires d'État de certains ministères

---

(1) On notera que certains réfléchissent actuellement, aux États-Unis, à une séparation des deux fonctions, afin notamment d'éviter que le directeur de la CIA ne soit, en quelque sorte, juge et partie et que l'information que produit l'Agence soit plus objectivement évaluée.

(Affaires étrangères, Intérieur, Défense, Justice). En Italie, un service dépendant du Président du Conseil, le CESIS, effectue la synthèse des renseignements des services compétents du ministère de l'Intérieur et du ministère de la Défense. Au Canada, c'est le Conseil privé – sorte de secrétariat général du gouvernement plus développé – qui assure la coordination et l'analyse du renseignement et qui dispose d'une équipe importante à sa disposition<sup>1</sup>. Mais le système britannique paraît le plus développé en raison à la fois de sa structure d'analyse propre et des traditions de ce pays en matière de renseignement.

Une telle structure manque en France<sup>2</sup>. En théorie, on pourrait certes concevoir que le secrétaire général de la Défense nationale joue ce rôle de synthèse. Mais l'expérience montre que son rattachement au Premier ministre ainsi que l'importance de ses tâches extérieures au domaine du renseignement ne peuvent lui permettre de remplir cette fonction. Il convient aussi de prendre en compte les difficultés constatées dans le fonctionnement du Comité interministériel du renseignement (CIR). Il est, en effet, essentiel que le responsable de la synthèse politique ne puisse être contourné par des chefs de service qui ont, au moins pour le directeur général de la sécurité extérieure, un accès direct au Président de la République.

Il paraît donc souhaitable de créer un comité d'analyse du renseignement sous l'autorité d'un haut responsable désigné conjointement par le Président de la République et le Premier ministre. Ce haut responsable serait doté d'un secrétariat léger – d'environ vingt personnes – qui, lui, pourrait être placé au SGDN (qui deviendrait le Secrétariat général de la Sécurité et de la Défense). Chargé d'opérer la synthèse et l'analyse des renseignements fournis par les différents services, en veillant à ce que la pluralité des avis puisse s'exprimer, il animerait des réunions hebdomadaires – ou plus fréquentes si les événements le justifient – regroupant le directeur général de la sécurité extérieure, le directeur de la surveillance du territoire, le directeur du renseignement militaire, le directeur central des renseignements généraux ainsi qu'un haut fonctionnaire désigné *intuitu personae* par les ministres des Affaires étrangères, de

---

(1) Le Canada ne dispose toutefois pas, à proprement parler, d'un service de renseignement extérieur et sa fonction, notamment de contre-espionnage, concerne d'abord la sécurité intérieure (au-delà du renseignement militaire).

(2) On notera que Bernard Carayon, député, propose, quant à lui, la création d'un Conseil national du renseignement présidé par le Président de la République (Assemblée nationale, Commission des finances, rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2003, Premier ministre. Secrétariat général de la défense nationale et renseignement, 16 octobre 2002).

- Chapitre 8 -

l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de la Justice et de l'Équipement et des Transports.

Afin d'asseoir son autorité, il est nécessaire que ce soit ce haut responsable qui ait la tâche de présenter quotidiennement la synthèse du renseignement au Président de la République ou à son chef d'état-major particulier (cf. *infra*). Sur un autre plan, il importe aussi que le chef de la structure d'analyse du renseignement soit le point de passage obligé pour la transmission des analyses aux responsables des services étrangers et des organisations internationales (OTAN et haut représentant pour la PESC), ce qui, évidemment, n'interdit pas les relations informelles entre services. Logiquement, ce haut responsable serait aussi l'arbitre des différends qui peuvent surgir entre les services et le coordinateur de la programmation de la recherche des renseignements.

## Chapitre 9

### Développer une culture du renseignement

Le constat d'une faible culture du renseignement en France a été fait depuis longtemps. Des évolutions positives se sont toutefois dessinées depuis quelques années : les pouvoirs publics et les acteurs économiques ont pris conscience de l'importance croissante de « l'intelligence économique », <sup>1</sup> qui est l'un des aspects du renseignement ; des enseignements sur le renseignement ont été créés <sup>2</sup> ; plus tragiquement, les événements du 11 septembre 2001, l'attentat ayant visé des ressortissants français à Karachi en mai 2002 et la tuerie de Bali ont montré que le renseignement était vital pour la sécurité intérieure et extérieure. Nul ne peut plus, lorsqu'on évoque les services de renseignement, se cantonner aux épisodes du *Rainbow Warrior*, de l'affaire Ben Barka ou des opérations de Bob Denard.

Des progrès déterminants restent toutefois à effectuer. Certains, d'ordre culturel, restent sans doute illusoire à moyen terme : la sensibilité au renseignement des Britanniques, qui dépasse largement les services spécialisés, ne correspond sans doute pas à la mentalité française. D'autres, en revanche, peuvent être accomplis, notamment dans trois domaines : la plus grande proximité de l'exécutif avec les problématiques du renseignement, l'ouverture des carrières du renseignement et la meilleure inclusion du renseignement au sein des préoccupations des postes diplomatiques comme des milieux académiques.

---

(1) Cf. le rapport du groupe de travail du Commissariat général du Plan présidé par Henri Martre, Intelligence économique et stratégie des entreprises, *La Documentation française*, février 1994.

(2) Notamment, sous l'impulsion de l'amiral Pierre Lacoste, au Centre d'études scientifiques de défense (CESD) de l'université de Marne-la-Vallée. Un ouvrage intéressant est issu des trois premières années de séminaires (1995-1998), sous la direction de l'ancien directeur général de la DGSE : *Le renseignement à la française*, Paris, Economica, 1998.

## **1. Mettre le renseignement au cœur de la préoccupation quotidienne de la tête de l'exécutif**

Si le Président de la République est informé régulièrement par les services de renseignement, en particulier la DGSE, le renseignement n'est pas au cœur de ses préoccupations quotidiennes. Il paraît souhaitable de structurer cette présence d'une culture du renseignement au sommet de l'État, ce qui, d'ailleurs, conduirait les services à organiser leurs travaux et leurs analyses en conséquence. La pratique, instituée par le général de Gaulle, d'une rencontre quotidienne entre le chef de l'ancien SDECE et le chef de l'état-major particulier du Président de la République, n'a pas perduré et on est loin de la pratique américaine où le directeur de la CIA et de la communauté du renseignement commente chaque matin à 7 heures 30 au Président des États-Unis le *daily brief* élaboré à son attention <sup>1</sup>.

Cette culture du renseignement est également peu présente dans la plupart des cabinets ministériels des ministères importants. Il paraît dès lors souhaitable qu'un membre du cabinet d'un niveau élevé soit spécifiquement chargé de cette fonction et devienne le correspondant naturel des services. Ce membre de cabinet ou un autre haut fonctionnaire serait désigné *intuitu personae* pour participer aux réunions de la cellule d'analyse, d'évaluation et de synthèse du renseignement.

## **2. Ouvrir les carrières de renseignement**

Aujourd'hui, les carrières de renseignement font trop peu appel à des personnalités extérieures soit à la fonction militaire (DGSE, DRM) et policière (DST et RG), soit aux agents civils recrutés directement par la DGSE, notamment à la sortie de l'Institut d'études politiques de Paris. En particulier, les diplomates et les hauts fonctionnaires des différentes administrations sont peu nombreux dans les services, qui gardent encore une image ténébreuse. Le passage par un service de renseignement ne constitue pas un élément valorisant dans une carrière pour un diplomate, un préfet ou un membre de la direction du Trésor, alors même qu'il s'agit de fonctions importantes et qu'une sensibilité au renseignement pourrait être utile dans le cadre des postes qu'ils auront à occuper dans leur administration d'origine.

---

(1) Il en va de même au Royaume-Uni où le président du JIC voit le Premier ministre tous les matins.

Il est souhaitable que cette situation puisse évoluer. Elle ne se fera pas par décret, mais on peut estimer que l'importance accrue de l'attention du chef de l'État, du Premier ministre et des ministres aux questions de renseignement, le besoin d'un personnel formé au renseignement dans les cabinets ministériels, l'accroissement de la fonction renseignement dans les ambassades pourraient y contribuer.

### **3. Accroître les relations avec les milieux diplomatique et académique**

La coupure des services de renseignement avec les postes diplomatiques comme avec les milieux académiques constitue une situation préjudiciable à la fois à la collecte et à l'analyse de l'information. Là aussi, elle ne pourra être corrigée que lentement et en s'entourant d'importantes précautions. Mais l'élaboration d'une stratégie pour le renseignement comme le recours à l'ensemble des sources d'informations, dont une partie est ouverte, suppose une mobilisation qui va au-delà des seuls services.

La France est naturellement éloignée de la situation britannique où l'ambassadeur est consulté sur les actions projetées et informé de celles-ci. Cette configuration paraît, de fait, impensable dans notre pays et les relations entre l'ambassadeur et le représentant dans le poste de la DGSE sont inégales. Il serait toutefois souhaitable que, lorsque cela paraît envisageable, et en respectant les filières propres d'informations de chacun, une meilleure confrontation des analyses puisse être opérée.

Dans bien des cas, le milieu académique lui-même devrait pouvoir être mis à contribution, tout en respectant son éthique propre, à la fois dans la diffusion des informations collectées à partir d'enquêtes sur le terrain et dans l'analyse des informations recueillies.



## **ANNEXES**



## **Annexe 1**

### **Synthèse des propositions**

#### **1. Organiser l'action européenne**

1. Instituer un conseil restreint et un comité restreint sur les questions européennes. Le conseil se réunirait toutes les six semaines et serait préparé par le comité restreint. Ce conseil, présidé par le Président de la République, comprendrait le Premier ministre, le ministre des Affaires étrangères, le ministre des Affaires européennes, le ministre de l'Économie et des Finances, le secrétaire général du SGCI et le représentant permanent. Les autres ministres pourraient y être associés en tant que de besoin. Le ministre des Affaires européennes assurerait le secrétariat de ce conseil et du comité.
2. Redonner vie au Comité interministériel sur les questions européennes en le réunissant régulièrement.
3. Rattacher le ministre délégué aux Affaires européennes au Premier ministre et lui mettre à disposition le SGCI en veillant à ce que ne soit pas créée une administration trop lourde chargée des questions européennes.
4. Rédiger un texte solennel précisant les attributions du ministre des Affaires européennes tant en termes de représentation de la France que de pouvoirs de coordination internes.
5. Redonner une dimension de réflexion stratégique au SGCI et le recentrer sur ses missions fondamentales. Un audit indépendant du SGCI déterminerait quelles fonctions il pourrait abandonner et quelles missions il devrait renforcer, notamment concernant le suivi interministériel de l'application des directives. Le SGCI serait rattaché administrativement au Premier ministre et sa localisation géographique serait rapprochée de celui-ci. Son nom serait changé et il deviendrait le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE).

6. Prévoir que le représentant permanent revienne tous les vendredis à Paris pour une réunion régulière et formelle à haut niveau avec les autorités chargées des questions européennes (ministres compétents, secrétaire général du SGCI, directeur de la coopération européenne, directeur compétent du ministère de l'Économie et des Finances, en tant que de besoin directeurs ou délégués des autres ministères). Donner corrélativement une plus grande autonomie à la représentation permanente dans la conduite des négociations.
7. Instituer auprès du Premier ministre un Conseil d'analyse européenne et internationale (CAEI), sur le modèle du Conseil d'analyse économique, qui pourrait être rattaché au Commissariat général du Plan. Cet organisme chargé de la réflexion stratégique sur ces questions comprendrait deux cercles : le premier, ouvert sur le monde académique, serait chargé de l'analyse et du débat sur les questions à moyen terme ; le second, restreint, où le Président de la République serait représenté, comprendrait des hauts fonctionnaires venant des différentes administrations et effectuerait les recommandations stratégiques opérationnelles aux pouvoirs publics, en retraçant systématiquement les grandes options possibles.
8. Renforcer la mise en réseau des ambassades dans les pays européens et les pays candidats sur les questions européennes. Le SGCI serait chargé d'organiser le secrétariat de ce réseau.
9. Créer dans tous les ministères importants, au niveau des cabinets, des postes de directeurs adjoints des cabinets chargés des questions européennes et internationales.
10. Confier la préparation des Conseils européens au ministre délégué chargé des Affaires européennes, qui effectuerait la synthèse des positions des différents ministres.
11. Unifier, au niveau des cabinets du Président de la République et du Premier ministre, la responsabilité de la gestion des dossiers bilatéraux avec les pays européens (un interlocuteur de haut niveau pour chaque pays). À terme, un choix devrait être effectué quant à l'autorité responsable de ces dossiers. La cellule diplomatique de l'Élysée ou de Matignon serait renforcée en conséquence pour assurer la préparation des sommets bilatéraux. La Direction de la coopération européenne assurerait le secrétariat permanent des réunions interministérielles de préparation de ces sommets.

12. Renforcer les liens entre la Direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en ce qui concerne le contentieux communautaire, et le SGCI. À terme, la nécessité de renforcer le traitement des affaires juridiques devra conduire à une intégration, au sein du SGCI, de la fonction d'analyse et de stratégie juridiques et de l'action contentieuse.
13. Rapprocher progressivement, pour tout ce qui concerne les travaux législatifs européen et national, le SGCI et le Secrétariat général du gouvernement.
14. Au-delà de l'article 88-4 de la Constitution, renforcer le lien, en amont des négociations, notamment des directives, avec le Parlement français. Le Parlement pourrait prévoir de désigner, sous l'autorité d'un vice-président, des parlementaires chargés, suivant les secteurs, de suivre les dossiers tout au long de la chaîne de leur préparation et de leur adoption.
15. Renforcer les liens entre le ministère des Affaires européennes et le Parlement européen. La réunion mensuelle au niveau du ministre avec les parlementaires européens français serait institutionnalisée. Le mode d'élection des parlementaires européens français serait revu dans le sens d'une plus grande proximité avec les citoyens et, partant, d'une légitimité accrue. De manière générale, les rapports entre les responsables politiques français et les cabinets avec les rapporteurs spécialisés des différentes commissions et les présidents des groupes parlementaires devraient devenir réguliers.
16. Prévoir que tout projet de loi et toute proposition de loi comportent un exposé des motifs européen. Celui-ci montrerait comment il s'inscrit dans l'ordre juridique communautaire. Il serait également accompagné d'une analyse de la manière dont les autres pays de l'Union ont traité la question que le projet ou la proposition entend régler.
17. Mettre en place dans les départements ou dans les régions (suivant leur taille) une Maison de l'Europe, associant l'État, les principales collectivités locales et les acteurs économiques, sociaux et associatifs. Son objectif essentiel serait de faciliter l'accès à l'Europe des particuliers comme des entreprises, des syndicats, des établissements ou des associations.
18. Instituer un Comité national pour l'élargissement sur le modèle du Comité national pour l'euro, associant des partenaires de la société de différents horizons et en partie décentralisé.

## **2. Gérer de manière mieux coordonnée les sujets transversaux et les questions multilatérales**

19. Instituer, sous l'égide du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères et d'un haut responsable du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, une réunion régulière (toutes les deux semaines) des principaux responsables des dossiers dits « globaux » dans les ministères (directeur des affaires économiques et financières du ministère des Affaires étrangères, directeur du Trésor, directeur des relations économiques extérieures, délégué aux affaires européennes et internationales du ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, secrétaire général du SGCI, autres directeurs en tant que de besoin), le secrétariat de ce groupe étant assuré par un secrétariat permanent localisé au ministère des Affaires étrangères et composé de représentants de haut niveau des ministères compétents. Ce groupe serait également chargé d'assurer la liaison entre les dossiers multilatéraux et globaux et les questions européennes. Le secrétariat de ce groupe de travail tiendrait un agenda à moyen terme des grandes réunions internationales.
20. Mettre en place au ministère des Affaires étrangères, sous la responsabilité du secrétaire général, un Conseil de stratégie et de prospective, rassemblant universitaires, personnalités qualifiées, organisations syndicales et patronales et organisations non gouvernementales, dont le secrétariat serait assuré par le CAP, en association avec les autres ministères.

## **3. Améliorer l'organisation et la gestion du ministère des Affaires étrangères**

21. Assurer une meilleure utilisation et, pour les documents non confidentiels, une meilleure diffusion sous forme de documents de travail des analyses produites par les postes diplomatiques sur les sujets d'intérêt commun.
22. Revoir les conditions d'élaboration et le contenu des programmes d'action et des rapports de fin de mission. De manière générale, donner des instructions plus précises aux ambassadeurs sur leurs programmes de travail et leurs priorités de recherche d'informations.
23. Confier à l'Inspection générale du ministère des Affaires étrangères une mission permanente d'analyse des organisations des questions internationales dans les autres pays. Les fonctions d'inspection seraient

confiées soit à des fonctionnaires du ministère en fin de carrière, soit à des personnalités extérieures.

24. Ouvrir l'accès à un tiers des postes diplomatiques, en administration centrale et à l'étranger, avec une répartition équitable entre les pays et les directions, à des fonctionnaires venant d'autres ministères en organisant la réciprocité.
25. Construire une stratégie à cinq ans, en liaison avec les autres ministères concernés, en fonction des priorités politiques et définir en fonction de celle-ci les affectations de moyens financiers et humains (programme de coopération, fermeture ou ouverture de postes, redéploiement et affectation du personnel).
26. Rationaliser les structures de la Direction générale de la coopération internationale et du développement. À terme, les fonctions dans le domaine de la coopération technique seraient confiées à l'Agence française de développement (AFD), tandis que la culture, l'enseignement et l'audiovisuel seraient confiés à une autre agence spécifique.
27. Confier à une Direction des affaires économiques et financières renforcée et diversifiée dans son recrutement les fonctions que le ministère continuerait à assurer dans le domaine de la coopération et du développement et dans le domaine culturel et audiovisuel. Cette nouvelle direction d'état-major chargée de l'ensemble des questions globales recevrait les moyens susceptibles de lui permettre d'exercer ses fonctions de tutelle sur les agences mentionnées *supra*.
28. Réorganiser le ministère des Affaires étrangères selon deux pôles. Le premier concernerait les affaires européennes. Il s'appuierait principalement sur une Direction de la coopération européenne renforcée, qui deviendrait une Direction générale politique pour l'Europe, en ce qui concerne le suivi des questions bilatérales dans les pays européens et candidats. En fonction des résultats de l'audit du SGCI, il conviendrait d'éviter les redondances et de confier à cette nouvelle direction une simple fonction de suivi des questions européennes. En revanche, elle devrait reprendre les compétences qui sont actuellement suivies par le service de la PESC et se renforcer sur les dossiers bilatéraux. Le second pôle, une Direction générale politique pour le monde, regrouperait l'international hors l'Europe, notamment les questions globales. Les directions géographiques (hors Europe) et de l'administration générale seraient mises à disposition de ces deux pôles. Le secrétariat général assurerait la fluidité de l'information et l'organisation du

travail pour les dossiers communs à ces deux pôles. Il s'appuierait sur le secrétariat du groupe de travail mentionné au paragraphe 19.

29. Sans créer des filières étanches entre les différents secteurs du Quai, tirer mieux parti des compétences acquises (connaissances économiques, pratique des institutions communautaires, langues et connaissance d'une zone géographique) dans la gestion du personnel.
30. Créer au sein du ministère des Affaires étrangères, sous l'autorité du secrétaire général, un centre de situation dont dépendrait la cellule de crise. Ce centre de situation acquerrait une compétence depuis la prévention des crises jusqu'à la gestion des périodes d'après-crise.
31. Organiser en amont une stratégie de préparation des fonctionnaires du Quai dans la perspective de la préparation des grandes échéances internationales (travail technique, connaissance des réseaux internationaux sur ces sujets, élaboration de documents provisoires de doctrine, etc.).
32. Mieux organiser, dans le secteur de la coopération pour le développement, la liaison entre l'administration centrale et les postes diplomatiques.

#### **4. Renforcer la dimension internationale et européenne des autres ministères**

33. Unifier progressivement au sein d'une même direction du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie le traitement de la plupart des questions européennes et internationales, les directions dont ce n'est pas le cœur de métier gardant la gestion au quotidien de l'essentiel des affaires. Dans l'immédiat, nommer un responsable fonctionnel de haut niveau au cabinet chargé d'arbitrer des positions communes de l'ensemble du pôle Finances (y compris dans ses dimensions budgétaire et industrielle).
34. Envisager la création d'un poste de ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie chargé des questions économiques et financières européennes et internationales.
35. Effectuer un audit des directions ou des services chargés des questions européennes et internationales dans les différents ministères et, dans l'immédiat, instituer une réunion régulière de leurs responsables sous l'autorité du ministre des Affaires européennes pour les questions

européennes et du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères pour les questions internationales.

36. Unifier la représentation des ministères lors des négociations internationales et la préparation de celles-ci et limiter les délégations de chaque ministère à un négociateur et à un expert. La décision relative à la composition des délégations, sous le contrôle du ministre des Affaires européennes ou du secrétaire général du ministère des Affaires étrangères selon les dossiers, devrait revenir à la direction ou à la délégation des affaires européennes et internationales de chaque ministère.
37. Assurer une meilleure présence du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie au sein des organisations du système des Nations unies.

## **5. Développer la fonction de renseignement**

38. Créer un Comité d'analyse du renseignement sous l'autorité d'un haut responsable désigné conjointement par le Président de la République et le Premier ministre, doté d'un secrétariat léger placé au SGDN (qui deviendrait le Secrétariat général de la Sécurité et de la Défense). Chargé d'opérer la synthèse et l'analyse des renseignements fournis par les différents services, en veillant à ce que la pluralité des avis puisse s'exprimer, il animerait des réunions hebdomadaires – ou plus fréquentes si les événements le justifient – regroupant le directeur général de la sécurité extérieure, le directeur de la surveillance du territoire, le directeur du renseignement militaire, le directeur central des renseignements généraux ainsi qu'un haut fonctionnaire désigné *intuitu personae* par les ministres des Affaires étrangères, de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, de la Justice et de l'Équipement et des Transports.
39. Instituer une réunion quotidienne soit entre le Président de la République et le haut responsable mentionné au paragraphe précédent (sur le modèle de celle qui existe aux États-Unis entre le Président et le directeur de la CIA), soit entre ce haut responsable et le chef d'état-major particulier du Président (selon la pratique qui existait du temps du général de Gaulle). Cette réunion serait nourrie par une note de synthèse quotidienne sur le modèle du *daily brief* américain.
40. Unifier, sous l'autorité du haut responsable, la transmission des informations et des analyses aux responsables des autres États, de l'OTAN et du Haut Représentant pour la PESC.

## **6. Organiser la réflexion stratégique et prospective**

41. Favoriser, notamment par des mesures fiscales, la création de fondations indépendantes opérant dans le domaine stratégique, international et européen et le financement des universités et des centres de recherche.
42. Assurer une meilleure présence de la France dans les cercles de réflexion et d'études internationaux. Un agenda de ces réunions serait tenu par le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères qui veillerait à ce qu'une présence de haut niveau soit systématiquement organisée. Les personnalités déléguées dans ces réunions, qui pourraient être le cas échéant des hauts fonctionnaires en attente d'affectation ou des jeunes retraités, devraient être capables d'intervenir et d'écrire des documents de réflexion et ne pas se contenter d'être des spectateurs passifs.
43. Opérer une meilleure diffusion, sous forme papier et électronique, des documents de réflexion produits par l'administration en matière stratégique, internationale et européenne.
44. Indépendamment de son lien avec le Conseil d'analyse européenne et internationale qui serait institué, confier au Commissariat général du Plan un rôle explicite, d'une part, de prospection et de contact permanents auprès des *think tanks* et des partenaires sociaux étrangers, d'autre part, de réflexion et d'animation du débat public sur les sujets européens et internationaux à moyen terme.
45. Favoriser l'émergence, au sein du monde académique, d'experts de qualité internationale sur les principaux sujets européens et internationaux.
46. Lever les obstacles statutaires et indemnitaires au passage, dans les deux sens, entre le monde académique et la sphère administrative.

## **7. Redéfinir les principes de gestion des ressources humaines**

47. Organiser de manière interministérielle le placement des fonctionnaires dans les organismes internationaux en opérant la sélection des meilleurs candidats et maintenir un lien permanent avec ces agents.
48. Organiser, dans le cadre d'une gestion interministérielle placée sous la responsabilité d'un fonctionnaire ayant un niveau de directeur d'administration centrale qui travaillerait sous l'autorité du secrétaire

- Synthèse des propositions -

général du gouvernement, une politique favorable des retours dans les administrations d'origine afin de valoriser les compétences acquises. Tenir, pour ce faire, un répertoire de l'ensemble des experts nationaux détachés et des agents en postes dans les organisations internationales qui fasse apparaître leurs compétences et leur niveau.

49. En ce qui concerne les ressortissants français admis aux concours de l'Union européenne, organiser, sous l'égide du SGCI, leur emploi par les administrations françaises avant leur prise de poste.
50. Promouvoir les carrières internationales auprès des écoles et des universités françaises, notamment les instituts d'études politiques.



## **Annexe 2**

### **Membres du groupe de travail <sup>1</sup>**

***Président :***

Amiral Jacques Lanxade, ancien chef d'état-major des armées, ancien ambassadeur de France en Tunisie

***Rapporteur général :***

Nicolas Tenzer, chef de service, puis (à compter du 18 mars 2002) chargé de mission auprès du Commissaire au Plan, Commissariat général du Plan

***Membres :***

*1) Administrations*

François Benaroya, conseiller économique auprès du directeur, Direction des relations économiques extérieures, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, puis (à compter de juillet 2002) conseiller technique au cabinet de la ministre déléguée, chargée des Affaires européennes

Maryse Bossière, inspectrice des affaires étrangères, ministère des Affaires étrangères (jusqu'en septembre 2002), puis directrice de l'Agence française d'enseignement à l'étranger

Pierre Conesa, chargé de mission auprès du ministre de la Défense

Mario Dehove, secrétaire général du Conseil d'analyse économique

---

*(1) Ont été retirées de cette liste les personnalités sollicitées et ayant donné leur accord, mais n'ayant pu en définitive participer aux séances du groupe.*

- Annexe 2 -

Laurent Delahousse, sous-directeur des affaires communautaires internes, Direction de la coopération européenne, ministère des Affaires étrangères, puis (à compter d'août 2002) conseiller pour les affaires européennes au cabinet du ministre des Affaires étrangères

Philippe Delleur, chef du service des ressources humaines et des affaires financières, Direction des relations économiques extérieures, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Serge Guillon, secrétaire général adjoint, Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)

Jean-Louis Langlais, délégué aux Affaires européennes et internationales, ministère de l'Intérieur

Jacques Maire, délégué aux affaires européennes et internationales, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées

Stéphane Pallez, chef du service des affaires européennes et internationales, Direction du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Jean-Pierre Thébault, conseiller diplomatique au cabinet du ministre de la Fonction publique et de la Réforme de l'État (jusqu'au 5 mai 2002)

Rémi Toussain, directeur, Direction des politiques économique et internationale, ministère de l'Agriculture et de la Pêche (jusqu'en août 2002), puis directeur de l'Institut national agronomique Paris-Grignon (INAPG)

Henry Zipper de Fabiani, adjoint au directeur, Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense (jusqu'en juin 2002)

Salomé Zourabichvili, directrice des affaires internationales et stratégiques, secrétariat général de la Défense nationale

- Membres du groupe de travail -

2) *Personnalités qualifiées*

Samy Cohen, directeur de recherches au CNRS, FNSP-CERI

Jean-Luc Delpeuch, ancien secrétaire général adjoint du SGCI, directeur de l'École nationale supérieure des arts et métiers (ENSAM) de Cluny

Jean-Michel Eymeri, maître de conférences, université de Paris-I Sorbonne, expert (e-gouvernement) à la Commission européenne

Ève Fouilleux, chargée de recherches, Centre de recherche sur l'action politique en Europe (CRAPE), laboratoire mixte CNRS, université de Rennes-I, IEP de Rennes

Michel Guilbaud, directeur général adjoint de l'Agence nationale de valorisation de la recherche, ancien secrétaire général adjoint du SGCI

François Heisbourg, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS)

Pierre Jacquet, *Chief economist*, Agence française de développement

Serge Sur, professeur de relations internationales, université de Paris-II, rédacteur en chef de l'*Annuaire français de relations internationales*

Maurice Vaïsse, professeur d'histoire des relations internationales, Institut d'études politiques de Paris, président du Centre d'étude pour l'histoire de la défense

- Annexe 2 -

3) *Autres acteurs*

François Chabannes, délégué général, Conseil des industries de défense (CIDEF)/Groupement des industries de télécommunications et d'électronique professionnelle du domaine électronique de défense et de sécurité (GITEP-EDS)

Conrad Eckenschwiller, délégué général international, Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Jean-François Trogrlic, secrétaire national, Confédération française démocratique du Travail (CFDT)

René Valladon, secrétaire confédéral, Confédération générale du travail - Force ouvrière (CGT - FO)

## **Annexe 3**

### **Liste des personnalités rencontrées <sup>1</sup>**

#### **Présidence de la République**

- Jean-Marc Rochereau de La Sablière, conseiller diplomatique et sherpa
- Jean-François Cirelli, conseiller économique
- Charles Fries, conseiller technique pour les questions européennes

#### **Cabinet du Premier ministre**

- Denis Delbourg, conseiller diplomatique
- Serge Telle, conseiller technique pour les affaires internationales
- Florence Mangin, conseillère technique pour les questions européennes

#### **Secrétariat général du gouvernement**

- Jean-Marc Sauvé, secrétaire général du gouvernement

#### **Secrétariat général de la Défense nationale**

- Jean-Claude Mallet, secrétaire général

#### **Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI)**

- Jean Vidal, secrétaire général et conseiller du Premier ministre pour les Affaires européennes
- Daniel Lecrubier, secrétaire général adjoint

---

*(1) En dehors des personnalités auditionnées par le groupe et des membres de celui-ci avec lesquels le président et le rapporteur général du groupe ont souvent eus aussi des entretiens particuliers. Les fonctions mentionnées sont celles qu'occupaient ces personnalités au moment où elles ont été rencontrées.*

- Annexe 3 -

- Isabelle Toulemonde, secrétaire générale adjointe
- Raymond Cointe, secrétaire général adjoint
- Fabien Raynaud, conseiller juridique
- Jean Maïa, conseiller juridique
- Hélène Pelosse, conseillère financière
- Thomas Eymond-Laritz, chef du secteur industrie, recherche, société de l'information, télécommunications, postes, environnement, énergie, CECA
- Olivier Denais, chef du secteur agriculture, alimentation, pêche, *codex alimentarius*
- Jean-Philippe Dop, adjoint au chef du secteur agriculture, alimentation, pêche, *codex alimentarius*

**Ministère des Affaires étrangères**

- Hubert Védrine, ministre des Affaires étrangères
- Loïk Hennekinne, secrétaire général
- Pierre Sellal, directeur du cabinet
- Charles Malinas, conseiller technique
- Daniel Jouanneau, ancien ambassadeur, chef de l'Inspection générale des Affaires étrangères
- Michel Foucher, directeur du Centre d'analyse et de prévision (CAP), conseiller auprès du ministre
- Jean-Michel Marlaud, directeur des ressources humaines
- Henri Reynaud, chef de la mission des fonctionnaires internationaux, Direction des Nations unies et des organisations internationales
- Bruno Delaye, directeur général de la coopération internationale et du développement

- Liste des personnalités rencontrées -

- Pascale Andréani, directrice de la coopération européenne
- Gérard Errera, directeur général des affaires politiques et de sécurité
- François Alabrune, directeur adjoint des affaires juridiques
- Jean-Félix Paganon, directeur des Nations unies et des organisations internationales

**Ministère de la Fonction publique et de la Réforme de l'État**

- Jean-Paul Delevoye, ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire
- Henri Plagnol, secrétaire d'État à la Réforme de l'État auprès du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire
- Jacques Fanouillaire, conseiller diplomatique du ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire
- Marc Cabane, préfet, chef de mission à la Délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE)
- Claude Rochet, chargé de mission, DIRE

**Ministère délégué chargé des Affaires européennes**

- Renaud Donnedieu de Vabres, député, ancien ministre délégué chargé des Affaires européennes
- Jean-Michel Casa, directeur du cabinet du ministre délégué
- Daniel Vasseur, conseiller technique
- Laurent Pic, conseiller technique

**Ministère de la Défense**

- Jean-Claude Cousseran, directeur général de la sécurité extérieure
- Éric Hayez, chef du centre de situation

**Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie**

- Jean-Pierre Jouyet, directeur du Trésor

- Annexe 3 -

- Alain Cadiou, directeur général des douanes et des droits indirects
- François Villeroy de Galhau, directeur général des Impôts

**Ministère de l'Intérieur**

- Jean-Jacques Pascal, directeur de la surveillance du territoire

**Universitaires (France)**

- Marie-Christine Kessler, directeur de recherches au CNRS

**Ambassade du Royaume-Uni en France**

- Angus Lapsley, deuxième conseiller (affaires politiques)
- Joanna Kuenssberg, premier secrétaire (questions européennes)

**Ambassade de Belgique en France**

- Pierre-Étienne Champenois, ambassadeur de Belgique en France
- Bart Ouvry, ministre plénipotentiaire

**Ambassade de la République fédérale d'Allemagne en France**

- Fritjof von Nordenskjöld, ambassadeur d'Allemagne en France
- Hans-Dieter Heumann, ministre conseiller, affaires politiques

**Ambassade d'Italie en France**

- Federico di Roberto, ambassadeur d'Italie en France

**Ambassade des Pays-Bas en France**

- Marnix Krop, ministre plénipotentiaire, chef de mission adjoint
- Franck Mollen, conseiller, affaires économiques

**Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne**

- Pierre Vimont, ambassadeur, représentant permanent
- Philippe Étienne, représentant permanent adjoint

- Liste des personnalités rencontrées -

- Michel Duclos, ambassadeur, représentant permanent de la France au Comité politique et de sécurité (COPS) de l'Union européenne et représentant permanent auprès de l'Union de l'Europe occidentale (UEO)
- Gilles Briatta, deuxième conseiller
- Hervé Masurel, conseiller, préfet, chef du service justice et affaires intérieures
- Antoine de Salins, conseiller financier
- Bruno Hot, délégué pour les questions agricoles
- Anne-Marie Descottes, conseiller pour l'élargissement

**Autres représentations permanentes auprès de l'Union européenne**

- Wilhelm Schönfelder, ambassadeur, représentant permanent de la République fédérale d'Allemagne
- Giles Paxman, conseiller politique, représentation permanente du Royaume-Uni
- Carl Asplund, conseiller politique, représentation permanente de la Suède

**Représentation permanente de la France auprès de l'OTAN**

- Philippe Guelluy, ambassadeur, représentant permanent de la France au Conseil de l'Atlantique Nord

**Conseil de l'Union européenne**

- Pierre de Boissieu, secrétaire général adjoint du Conseil de l'Union européenne
- Alberto Navaro-Gonzalez, chef de cabinet du secrétaire général/Haut représentant

**Ambassade de France à Londres**

- Daniel Bernard, ambassadeur de France au Royaume-Uni
- Stéphane Gompertz, ministre conseiller
- Kareen Rispal-Bellanger, premier conseiller

- Annexe 3 -

- Jean-Pierre Landau, ministre conseiller pour les affaires financières
- Clélia Morali, conseillère commerciale
- Contre-amiral Jean-Pierre Tiffou, attaché de défense
- Annie Dayre, payeur général

**Ambassade d'Allemagne à Londres**

- Dr Wolf Kischlat, ministre plénipotentiaire

**Personnalités britanniques**

- Sir Stephen Wall, chef du secrétariat interministériel pour les affaires européennes au Cabinet Office, conseiller du Premier ministre pour les affaires européennes
- Sir David Manning, chef du secrétariat interministériel de la défense et de l'Outre-mer au Cabinet Office, conseiller du Premier ministre pour les affaires étrangères et de sécurité
- John Scarlett, président du Joint Intelligence Committee
- Tom McKane, chef adjoint du secrétariat interministériel de la défense et de l'Outre-mer
- Martin Donnelly, chef adjoint du secrétariat interministériel pour les affaires européennes au Cabinet Office
- Michael Roberts, chef de division, secrétariat interministériel pour les affaires européennes au Cabinet Office
- Peter Ricketts, directeur des affaires politiques, Foreign and Commonwealth Office
- M. Stagg, directeur des services publics, Foreign and Commonwealth Office
- Simon Gros, directeur des ressources humaines, Foreign and Commonwealth Office
- Nick Kay, Deputy Head, Policy Planning Staff, Foreign and Commonwealth Office

- Liste des personnalités rencontrées -

- Charles Grant, directeur, Centre for European Reform
- Mark Lowcock, directeur des finances et du développement, Department for International Development
- Matthew Kirk, IT Strategy Unit, Foreign and Commonwealth Office
- Sheena Matthews, Change Manager, Change Management Unit, Foreign and Commonwealth Office

**Ambassade de France au Canada**

- Philippe Guelluy, ambassadeur de France au Canada
- Stéphane Romatet, ministre conseiller
- Cyril Forget, conseiller commercial
- Lieutenant-colonel Jean-Luc Favier, attaché de sécurité intérieure
- Jacques Audibert, consul général de France à Québec
- Christian Berlinet, consul général de France à Montréal
- Jean-Charles Bou, consul général adjoint à Montréal
- Daniel Gagneux, conseiller économique et commercial, poste d'expansion économique de Montréal
- Myriam Olivier, attachée de coopération, consulat général de France à Québec

**Personnalités canadiennes et québécoises**

- Suzanne Laporte, sous-ministre adjointe, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international
- Jim Carruthers, directeur général de la coopération internationale, Centre canadien de gestion
- Luc Rivard, conseiller principal pour la coopération internationale, Centre canadien de gestion

- Annexe 3 -

- Micheline Rondeau-Parent, agente principale des programmes, coopération internationale
- Jean-Guy Fleury, secrétaire adjoint du cabinet, secrétariat des priorités de gestion du personnel supérieur, bureau du Conseil privé
- Ariel Delouya, chef de cabinet, bureau du greffier du Conseil privé et secrétaire du cabinet
- Michel Brunet, directeur général, Europe, Afrique et Moyen-Orient, ministère des Relations internationales du Québec
- Nicolas Vérilli, directeur de la dotation et des bureaux régionaux, secrétariat du Conseil du Trésor du Québec
- Pierre Bélanger, chargé de mission, sous-secrétariat à la modernisation de la gestion publique, secrétariat du Conseil du Trésor du Québec
- Paul-André Comeau, professeur invité, École nationale d'administration publique
- Éric Montpetit, professeur, École nationale d'administration publique

**Ambassade de France en Allemagne**

- Philippe Carré, ministre conseiller
- Christophe Léonzi, premier secrétaire
- Pierre Lanapats, premier secrétaire
- Hervé de Villeroché, attaché financier
- Colonel Rommel, attaché de défense adjoint
- Capitaine de vaisseau Bru, attaché naval
- Francis Étienne, consul général de France à Stuttgart

**Personnalités allemandes**

- Hans-Ulrich Klose, président de la commission des affaires étrangères du Bundestag

- Liste des personnalités rencontrées -

- Wolfgang Fischer, secrétaire de la commission des affaires européennes du Bundesrat et de la conférence des ministres européens des Länder
- Reinhard Silberberg, conseiller du Chancelier pour la politique européenne
- Colonel Josef Niebecker, adjoint au conseiller diplomatique du Chancelier, responsable des questions militaires, secrétaire du Conseil fédéral de sécurité
- Roland Schäfer, responsable des questions de sécurité à la Chancellerie
- Christian-Ludwig Weber-Lortsch, sous-directeur à la Chancellerie chargé des relations avec l'Asie, l'Afrique et l'Amérique latine
- Peter Löffelhardt, membre de la cellule européenne à la Chancellerie
- Dr Rolf Kaiser, chef de la cellule de coordination européenne au ministère des Affaires étrangères
- M. Jahn, chef de service à la direction d'Europe au ministère des Finances
- Wolfgang Solzbacher, sous-directeur, responsable des relations bilatérales avec les États européens au ministère des Finances
- Rudolf Lepers, sous-directeur, responsable des questions fondamentales de la politique européenne au ministère des Finances
- Fabrice Pesin, conseiller économique pour les questions économiques et fiscales européennes au ministère des Finances
- Dr Winrich Kühne, directeur adjoint, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit
- Pr Dr Elke Thiel, directrice du groupe d'étude sur l'intégration européenne, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit
- Dr Andreas Maurer, membre du groupe d'étude sur l'intégration européenne, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit

- Annexe 3 -

- Dr Joachim Schild, membre du groupe d'étude sur l'intégration européenne, Stiftung Wissenschaft und Politik, Deutsche Institut für Internationale Politik und Sicherheit

### **Ambassade de France aux États-Unis**

- François Bujon de l'Estang, ambassadeur de France aux États-Unis
- François Barry Delongchamps, ministre conseiller
- Jacques Mistral, ministre plénipotentiaire, conseiller financier
- Jean-François Boittin, ministre conseiller pour les questions économiques et commerciales
- Philippe Autié, premier conseiller
- Georges Touchais, deuxième conseiller
- Général de division aérienne Daniel Bastien, attaché de défense
- Christine Grenier, deuxième conseiller
- Marie-Hélène Forget, chef de la division juridique, mission économique et commerciale
- Richard Duqué, consul général de France à New York

### **Représentation française auprès des Nations Unies**

- Jean-David Levitte, ambassadeur, représentant permanent de la France au Conseil de Sécurité et chef de la Mission permanente française auprès de l'Organisation des Nations unies
- Yves Doutriaux, représentant permanent adjoint
- Colonel Patrice Sartre, conseiller militaire
- Catherine Gras, conseiller financier
- Capitaine de vaisseau Gilles Bonavita, conseiller militaire adjoint
- Grégoire Parmentier, premier secrétaire

**Organisation des Nations unies**

- Louise Fréchette, vice-secrétaire générale des Nations unies
- Jean-Marie Guéhenno, secrétaire général adjoint des Nations unies chargé des opérations de maintien de la paix
- Élisabeth Lindenmayer, assistante spéciale du secrétaire général
- Général (CR) François Dureau, directeur, Centre de situation des Nations unies

**Représentation permanente de l'Espagne auprès des Nations unies**

- Inocencio Arias, ambassadeur, représentant permanent de l'Espagne auprès des Nations unies

**Représentation permanente de l'Allemagne auprès des Nations unies**

- Hanns Schumacher, ambassadeur, représentant permanent adjoint de l'Allemagne auprès des Nations unies

**Banque mondiale et Fonds monétaire international**

- Pierre Duquesne, administrateur (France), Banque mondiale et Fonds monétaire international
- Eduardo Aninat, directeur général adjoint
- Tom Scholar, administrateur (Royaume-Uni), Banque mondiale et Fonds monétaire international
- Franco Passacantado, administrateur (Italie), Banque mondiale
- Helmut Schaffer, administrateur (Allemagne), Banque mondiale
- Fernando Varela, administrateur (Espagne), Fonds monétaire international
- Eckhard Deutscher, administrateur désigné (Allemagne), Banque mondiale
- Paulo Gomes, administrateur suppléant (Guinée Bissau), Banque mondiale
- Sébastien Boitraud, administrateur suppléant (France), Fonds monétaire international

- Annexe 3 -

- Gilles Bauche, ancien administrateur suppléant (France), Fonds monétaire international
- Robert Moulié, conseiller auprès de l'administrateur (France), Banque mondiale

**Personnalités américaines**

- Grant Green, sous-secrétaire d'État pour l'administration, Département d'État
- David Malone, président, International Peace Academy
- John Hirsch, ancien ambassadeur, conseiller, International Peace Academy
- Carmen Suro-Bredie, adjoint du représentant pour le commerce, chargé de la coordination des politiques, US Trade Representative
- Lawrence Korb, vice-président, directeur d'études, Council of Foreign Relations
- Walter Russell Mead, conseiller pour la politique étrangère américaine, Council of Foreign Relations
- Ivo Daalder, conseiller, Brookings Institution
- John Helgerson, président du National Intelligence Council (NIC), inspecteur général de la CIA
- Hugh Montgomery, ancien ambassadeur, conseiller spécial du directeur de la communauté de l'intelligence pour les affaires extérieures
- Barry Lowenkron, responsable de l'Europe au National Intelligence Council
- Eric Edelman, principal conseiller adjoint du vice-président pour les affaires nationales de sécurité, National Security Council
- Randal Quarles, secrétaire adjoint pour les affaires internationales, Department of Treasury
- Amiral Wilson, directeur de la Defense Intelligence Agency (DIA), Department of Defense

- Liste des personnalités rencontrées -

- Bradley Knopp, responsable de la DIA pour l'Europe
- Beth Wald, conseiller à la DIA
- John Stone, doyen associé, Joint Military Attaché School, DIA
- Colonel (CR) Craig Cordon Cheney, attaché de défense de réserve en France
- Jeane Kirkpatrick, ancien représentant permanent des États-Unis auprès des Nations unies
- Général Brent Scowcroft, ancien conseiller pour les affaires de sécurité du Président des États-Unis
- Leon Furth, ancien conseiller pour les affaires de sécurité du vice-président des États-Unis
- Marcie Ries, chef du service des affaires politiques des Nations unies, direction des organisations internationales, Département d'État
- Charles Cogan, professeur associé à l'université Harvard, chercheur à l'United States Institute of Peace, ancien directeur de la CIA pour le Moyen-Orient et ancien représentant de la CIA à Paris

**Parlement européen**

- Pervenche Berès, présidente de la délégation socialiste française au Parlement européen
- Jean-Louis Bourlanges, membre du Parlement européen

**Commission européenne**

- Michel Barnier, commissaire européen
- Pierre Defraigne, chef du cabinet de Pascal Lamy
- Christine Roger, chef du cabinet de Michel Barnier
- Antony Cary, chef du cabinet de Chris Patten
- Philip Lowe, chef du cabinet de Neil Kinnock

- Annexe 3 -

- Jean Mingasson, directeur général chargé du budget
- Eneko Landaburu, directeur général chargé de l'élargissement
- Hervé Jouanjean, directeur, directeur général de la concurrence
- Valère Montarlier, assistant du directeur général du budget
- Maurice-Pierre Guyader, administrateur principal à la Commission, direction générale de l'élargissement

**Ambassade de France en Yougoslavie**

- Gabriel Keller, ambassadeur de France en République fédérale de Yougoslavie
- Christian Thimonier, premier conseiller
- Denis Gaillard, conseiller de coopération et d'action culturelle
- Éric Tonon, attaché de coopération

## **Annexe 4**

### **Programme des séances**

- 1. Séance d'installation du groupe de travail – 13 juin 2001**
- 2. L'évolution du rôle des ministères des Affaires étrangères et de l'organisation de l'action internationale des États : une étude comparative - 27 juin 2001**
  - Sir Michael Jay, ambassadeur du Royaume-Uni en France : *L'organisation de l'action internationale dans l'administration centrale et dans les postes diplomatiques britanniques*
  - Helmut Elfenkämper, ministre plénipotentiaire, ambassade de la République fédérale d'Allemagne en France : *L'organisation de l'action internationale en Allemagne*
  - Daniel Lequertier, secrétaire général adjoint du ministère des Affaires étrangères : *Le ministère des Affaires étrangères et l'action internationale des autres ministères*
- 3. Les transformations des acteurs non étatiques de la politique étrangère – 10 juillet 2001**
  - François Heisbourg, directeur de la Fondation pour la recherche stratégique, président du Centre de politique et de sécurité de Genève : *Le rôle des think tanks dans l'élaboration des concepts des relations internationales*
  - Jacques Maire, délégué aux affaires européennes et internationales, ministère de l'Emploi et de la Solidarité : *L'association des partenaires sociaux à la préparation des négociations internationales*
  - Denis Verret, senior vice-president *Political Affairs* France EADS : *Les grandes entreprises et les négociations internationales*
  - *Discutant* : Jean-Jacques Roche, professeur de relations internationales à l'université de Paris-II

**4. Quels moyens pour l'action internationale ? – 19 septembre 2001**

- Général de corps d'armée (gendarmerie) Gérard Marcille, conseiller du gouvernement pour la Défense : *Comment rationaliser et rendre plus efficaces les moyens consacrés à la présence militaire à l'étranger (hors interventions extérieures) ?*
- Jean-François Stoll, directeur des relations économiques extérieures (ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie) : *La réorganisation des postes d'expansion économique à l'étranger*
- Joël de Zorzi, directeur des affaires budgétaires, administratives et financières, ministère des Affaires étrangères : *Quels moyens pour quelles priorités ?*

**5. La coordination interministérielle et les modes d'arbitrage en matière internationale (hors Europe) – 9 octobre 2001**

- Général de brigade aérienne Michel Masson, adjoint au directeur des affaires internationales et stratégiques au secrétariat général de la Défense nationale : *La coordination interministérielle et la préparation des arbitrages en matière de défense*
- Yves Saint-Geours, directeur général adjoint de la coopération internationale et du développement : *La coordination interministérielle en matière de coopération*
- *Discutant* : Samy Cohen, directeur de recherches au CNRS, CERI – FNSP

**6. L'action internationale devant de nouveaux enjeux : l'exemple de l'environnement – 27 novembre 2001**

- Jacqueline Aloisi de Larderel, directeur de la division technologie, industrie et économie et sous-directeur exécutif du Programme des Nations unies pour l'environnement
- Pascal Brice, conseiller technique au cabinet du ministre des Affaires étrangères et au cabinet du ministre délégué chargé des Affaires européennes
- Marc Giacomini, chef du service des affaires internationales, ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement
- Michel Mousel, président de la Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES)

- Bérangère Quincy, ambassadrice itinérante déléguée pour l'environnement, ministère des Affaires étrangères
- Paul Watkinson, fonctionnaire britannique, mis à disposition de la Mission interministérielle de l'effet de serre

**7. La coordination interministérielle, la préparation et la conduite des négociations internationales en matière sociale – 19 décembre 2001**

- Jean-Paul Depecker, sous-directeur « environnement international de la France », Direction de la Prévision
- Philippe Herzog, président de l'Association « Confrontations », député européen
- Emmanuel Julien, directeur des affaires sociales européennes et internationales, MEDEF
- Jacques Maire, délégué aux affaires européennes et internationales, ministère de l'Emploi et de la Solidarité
- Jean Pesme, chef de bureau, Direction du Trésor
- Évelyne Pichenot, présidente de la Délégation pour l'Union européenne, Conseil économique et social
- François Poinot, chef du secteur des politiques sociales à la Direction des Nations unies, ministère des Affaires étrangères
- Daniel Retureau, responsable des institutions européennes, CGT
- Jean-François Trogrlic, secrétaire national, CFDT
- René Valladon, secrétaire confédéral, CGT-FO

**8. La coordination interministérielle, la préparation et la conduite des négociations internationales en matière financière et économique – 10 janvier 2002**

- Lorenzo Bini-Smaghi, directeur général des relations financières internationales, ministère italien de l'Économie et des Finances
- Stéphane Pallez, chef du service des affaires européennes et internationales, Direction du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
- Dominique Perreau, directeur des affaires économiques et financières du ministère des Affaires étrangères
- Jean Pisani-Ferry, président délégué du Conseil d'analyse économique
- Julius Rosenblatt, conseiller, Fonds monétaire international à Paris

- Annexe 4 -

**9. L'organisation européenne de l'État français – 25 janvier 2002**

Cette séance a été consacrée à la discussion d'une note de problématique élaborée par le rapporteur général

**10. La coopération économique, administrative et technique – 27 mars 2002**

- Jean-Michel Severino, directeur général de l'Agence française de développement
- Mireille Guigaz, directrice du développement et de la coopération technique au ministère des Affaires étrangères
- René-Georges Querry, chef du Service de la coopération technique internationale de la police (SCTIP), ministère de l'Intérieur

**11. Les relations internationales et la défense : Europe de l'armement, Europe de la défense et représentation de la France dans les organisations internationales de défense – 4 juin 2002**

- Marc Perrin de Brichambaut, directeur de la Délégation aux affaires stratégiques, ministère de la Défense
- Sylvie Bermann, chef du service de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Direction générale des affaires politiques et de sécurité, ministère des Affaires étrangères
- Laurent Giovachini, directeur de la coopération et des affaires industrielles, Délégation générale pour l'armement, ministère de la Défense

**12. Discussion d'une version provisoire du rapport – 15 octobre 2002**

## **Annexe 5**

### **Mandat du groupe de travail**

Il convient préalablement de rappeler les termes exacts de l'objet du groupe de travail tel qu'il figure en annexe à la lettre du Premier ministre du 27 novembre 2000.

« La prise en compte de la dimension européenne et internationale de l'action de l'Etat ne concerne désormais pas seulement les administrations spécialisées mais tous les ministères et des établissements publics, dont certains sont mal armés pour y répondre. Des problèmes de coordination et d'anticipation se posent plus particulièrement au niveau de la Communauté européenne et de l'OMC. L'importance accrue du droit européen et de la norme internationale exige une organisation plus cohérente des ministères et, sans doute, une adaptation de la formation et de la carrière des fonctionnaires à ces nouveaux enjeux. Un groupe de travail interadministratif, ouvert à des personnalités qualifiées, aura pour mission d'identifier les difficultés, de tirer les enseignements des expériences réussies, notamment dans les pays étrangers, de recueillir les appréciations du réseau diplomatique et des organisations internationales sur notre organisation et de proposer des mesures permettant de définir et de mettre en œuvre une stratégie plus ordonnée ».

L'objet du groupe, tel qu'il est notamment exprimé dans la dernière phrase, comporte trois dimensions :

- dresser un bilan du fonctionnement de l'organisation administrative existante, notamment en fonction des difficultés rencontrées et des besoins imparfaitement satisfaits, qui devra s'appuyer notamment sur des avis extérieurs à l'administration française ;
- identifier, notamment à l'étranger – l'exemple du Royaume-Uni fera l'objet d'une attention particulière –, mais aussi dans les différentes administrations françaises, des dispositifs performants susceptibles d'être reproduits, au moins partiellement ;

- Annexe 5 -

- faire des propositions opérationnelles permettant d'améliorer notre organisation, notamment en ce qui concerne sa capacité à anticiper et à mettre en œuvre une stratégie internationale dans sa double dimension de négociation et d'action.

Le contexte actuel justifie ces interrogations : la multiplication des acteurs, la transformation induite du rôle des États, la plus grande technicité requise dans les négociations, la « régulation » et la « gouvernance » mondiales, marquées par le renforcement des organisations multilatérales publiques, mais parfois aussi privées, imposent une articulation constante entre l'interne et l'externe. Les vecteurs de la stratégie d'influence changent et exigent des adaptations. Enfin, la communautarisation progressive, jusques et y compris dans des domaines comme la justice et les affaires intérieures qui relevaient encore il y a peu de la souveraineté des États, et l'émergence d'une politique étrangère et d'une défense européennes communes, constituent des contraintes et des moteurs de transformation interne des administrations.

Le groupe de travail n'a pas pour mission de porter une appréciation sur les choix opérés en matière de politique internationale, mais d'analyser comment l'évolution de l'action internationale influe sur les moyens employés et l'organisation administrative. Un bilan argumenté et nécessairement contrasté devra s'appuyer sur de nombreuses études de cas, tout en s'interdisant d'analyser au fond les politiques suivies. Son champ concerne bien l'organisation administrative et la préparation des négociations et des décisions et l'efficacité de leur mise en œuvre, non la décision elle-même.

Le champ du groupe de travail est large puisqu'il inclut l'action européenne et internationale de l'administration d'État. Il est manifeste qu'il ne pourra traiter de la même manière ces deux volets. En effet, les affaires européennes se rapprochent de plus en plus des affaires internes et les modes d'arbitrage, de négociation et de décision n'empruntent pas les mêmes voies que celles qui prévalent pour les affaires internationales extra-communautaires. Par ailleurs, le groupe ne pourra porter une appréciation globale sur la fonction européenne et internationale et devra prendre appui sur des domaines précis par le biais d'études de cas, sans perdre de vue la nécessité de quelques cadrages d'ensemble. De surcroît, certaines questions, telles la circulation de l'information et la capacité d'anticipation, sont en grande partie transversales à la plupart des problèmes étudiés.

Enfin, afin d'alléger le travail du groupe, la question posée par le rôle nouveau des organisations non gouvernementales dans la conduite de la politique internationale devrait être traitée sur la base du travail réalisé par le groupe sur

le partenariat entre les pouvoirs publics et les organisations de solidarité internationale <sup>1</sup>.

L'établissement du diagnostic pourrait s'articuler autour de quatre grandes questions.

# **1. Quelle est la qualité des arbitrages rendus en termes d'affectation des moyens accordés à l'action internationale de l'État ?**

Il n'appartient pas au groupe de travail de se prononcer sur le niveau des moyens (financiers, humains, etc.) consacrés à l'action internationale de la France. En revanche, il est de son ressort d'examiner selon quelles procédures ces moyens sont déterminés, répartis et « rationalisés », comment sont rendus les arbitrages et par quels mécanismes la cohérence des moyens des différents ministères et établissements publics est assurée.

Au-delà du nécessaire état des lieux – que dresse régulièrement le Comité interministériel des moyens de l'État à l'étranger (CIMEE), dont c'est, de fait, aujourd'hui la principale fonction –, le groupe pourrait :

- examiner les réformes accomplies (postes d'expansion économique) ou en cours (ministère de la Défense) ;
- s'interroger sur la manière dont les chefs de poste perçoivent la répartition des moyens qui leur sont accordés ;
- apprécier la manière dont l'énoncé des priorités gouvernementales se traduit en termes de redéploiements effectifs.

Il appartiendra au groupe notamment d'étudier la manière dont l'appareil d'État s'adapte aux changements internationaux (apparition de nouveaux problèmes) et aux évolutions politiques. En particulier, les spécificités françaises de notre action extérieure (en termes sectoriels, l'exception culturelle et l'agriculture par exemple, ou en termes géographiques, par exemple les pays dits de l'ancien « champ ») évoluent. De nouveaux domaines apparaissent (environnement, lutte

---

(1) Jean-Claude Faure, Cécile Jolly, L'État et les ONG : pour un partenariat efficace, rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, février 2002.

contre la criminalité internationale, négociations en matière de biotechnologies et de propriété intellectuelle). L'Europe de la défense progresse. Comment l'administration française prend-elle en compte ces évolutions ? Comment l'affectation de ses moyens traduit-elle ces nouvelles priorités ?

## **2. Quelle est l'efficience de la coordination administrative en matière internationale et communautaire ?**

Trois grands types de questions devront être abordés par le groupe : la question de la coordination entre ministères (et parfois entre directions d'un même ministère), notamment dans l'élaboration des positions de négociation, les relations entre les administrations centrales et les postes diplomatiques et la circulation de l'information.

### **2.1. La coordination interministérielle**

La complexité de l'action internationale fait que, d'une part, peu de domaines (qui exigent de surcroît une grande technicité) en sont désormais exclus, d'autre part, peu de négociations ne concernent qu'une seule administration. La coordination interministérielle en ce qui concerne la définition de positions communes est une nécessité et suppose une articulation entre les services techniquement compétents et les instances politiquement responsables. La mise en cohérence des actions est aussi indispensable à notre crédibilité. Si, sur le plan européen, la situation française a souvent été considérée comme exemplaire, certaines insuffisances apparaissent. Dans les nouveaux domaines de l'action internationale (environnement, lutte contre la grande criminalité, nouvelles technologies, social), l'organisation de l'administration française est certainement perfectible. Il pourrait être intéressant, dans certains secteurs particulièrement étudiés, de s'interroger sur les compétences qui doivent ressortir au niveau interministériel et sur celles qui ne peuvent, pour des raisons d'efficacité et de technicité, que rester ministérielles.

On pourra en particulier s'interroger sur les niveaux et sur les modalités des relations de travail interministérielles : les ministères sont-ils en contact uniquement au niveau des cabinets ou des acteurs plus opérationnels sont-ils eux aussi amenés à coordonner leurs objectifs et leurs actions ? On distinguera sur ce point aussi la coordination en matière internationale au sens strict et celle en matière communautaire.

Un point d'application particulier mais essentiel de la coordination concerne la négociation. Certes, les négociations bilatérales, communautaires et

multilatérales ne relèvent pas du même circuit administratif et n'exigent pas les mêmes contraintes d'organisation, mais quasiment toutes requièrent, en raison de l'imbrication des domaines, une coordination en amont de plus en plus large. Des études de cas seront conduites par le groupe ou par des groupes restreints afin d'apprécier le degré de préparation, selon les domaines, de l'appareil administratif français.

Le groupe devra d'abord étudier la manière dont les négociations sont préparées au sein de l'appareil d'État. Comment se fait l'articulation et la coordination entre les différents acteurs administratifs en amont de la négociation ? Comment se définissent les positions de négociation et les mandats de négociation ? On étudiera ensuite comment les négociations sont conduites. Qui négocie ? Les parts respectives de la négociation à haut niveau et de la négociation (ou de la discussion) à un niveau intermédiaire ou à la base sont-elles adaptées ? Peut-on sur ce point distinguer entre une pratique internationale et une pratique communautaire (notamment dans le cadre des comités de la comitologie) ?

Un volet spécifique de ce travail sur la négociation pourrait concerner l'articulation entre le droit national, le droit communautaire et le droit international. Les différentes études de cas, notamment de négociations, nourriront toutefois cette partie. En effet, l'activité juridique est désormais partie intégrante des relations internationales et nécessite à la fois une anticipation des conséquences du droit sur les différents domaines et une préparation mieux organisée des principales négociations au niveau des administrations. Il paraîtrait aussi intéressant d'apprécier le regard que portent sur le volet juridique de l'action internationale tant les postes diplomatiques français que les organisations internationales ou les grands groupes économiques.

## **2.2. La coordination du réseau : les postes et le niveau central**

La question de l'articulation du central et du local concerne aussi bien l'action spécifiquement diplomatique que l'ensemble des administrations implantées à l'étranger. Cette question conduit à examiner, d'une part, la définition des objectifs, d'autre part, les modalités de la coordination. Cette question devra être étudiée à partir de remontées du terrain, notamment par le biais de questionnaires aux postes diplomatiques et de quelques missions sur place.

1) Comment sont définis les objectifs que doit poursuivre le réseau dans un environnement en mutation ? Quelles sont les attentes explicites et implicites du pouvoir politique ? Comment sont-elles formulées et énoncées ? Quel jugement peut-on porter sur la pratique, encore récente, des notes d'instruction aux

ambassadeurs, des plans d'action et des rapports de fin de mission ? Quelle exploitation en est faite ?

2) Comment se fait la coordination au niveau géographique des différents volets de l'action de la France ? (cf. problématique *mutatis mutandis* de la déconcentration horizontale *versus* la déconcentration verticale dans les préfectures). Pourquoi, dans certains cas, les postes sont-ils, de fait, écartés des négociations ou des discussions au profit de l'administration parisienne ?

### **2.3. L'information**

La circulation de l'information et des réflexions stratégiques entre administrations est un facteur de plus en plus reconnu d'efficacité. En France, le cloisonnement et la faiblesse de la communication interadministrative, voire inter-services, contrastent avec d'autres pratiques, américaines en particulier, de circulation de l'information, où c'est la diffusion de celle-ci, plus que sa rétention, qui apparaît comme une source de pouvoir.

Il conviendra de distinguer, pour étudier ses circuits, la nature de l'information (ouverte ou fermée, générale ou technique, produite de manière systématique ou à la demande), la demande d'information – qui peut provenir d'acteurs non étatiques –, sa production – privée ou publique –, l'utilisation de l'information. Dans les différentes études de cas, le groupe aura à se demander si des problèmes de circulation sont à l'origine de certains échecs et il aura à mettre en valeur les bonnes pratiques. Il pourra aussi se demander si, dans certains cas, il faut une « tête de réseau » en matière d'information.

### **3. L'État et ses partenaires**

Si la conduite des relations internationales fait partie, selon la plupart des analyses, du cœur de ses activités régaliennes, il doit tenir compte, à des degrés divers, de l'implication internationale de nombreux partenaires. L'efficacité de son action diplomatique au sens large dépend même sans doute en grande partie de la qualité des rapports qu'il entretient avec ceux-ci.

En ce qui concerne la négociation, il importe d'apprécier comment s'articulent en France le jeu des acteurs privés et associatifs et la négociation publique. Qu'est-ce que les organisations professionnelles et les entreprises (suivant leur taille et leur degré d'internationalisation) attendent de l'État ? Ont-elles une stratégie propre (avec les pays industrialisés, européens en particulier, les réseaux privés sont suffisamment denses pour se passer de l'aide de l'État) ?

Comment les organisations non gouvernementales et les syndicats sont-ils associés à certaines négociations ? Comment tenir compte de demandes sociales parfois peu cohérentes entre elles ? Faut-il associer, en amont de la négociation, certains acteurs sociaux ou, à l'image du forum civil euro-méditerranéen, constituer un forum « société civile » parallèlement à une négociation internationale de ce type ?

Une place particulière dans la réflexion doit être accordée aux milieux universitaires et de la recherche. Il est courant de constater que la France est moins bien dotée que certaines autres démocraties en *think tanks* qui participent à l'élaboration des concepts et des postures en matière internationale. Certains déplorent aussi que les responsables politiques et administratifs français de haut niveau participent moins que leurs homologues étrangers aux discussions et aux débats dans le cadre de forums internationaux. On pourrait aussi s'interroger sur le rôle que pourrait jouer en France, à l'instar de ce qui est pratiqué couramment dans d'autres pays, le milieu académique dans la préparation de la négociation et l'anticipation ? La question d'une meilleure inclusion de l'expertise technique se pose à tous les niveaux de l'action internationale.

Enfin, il paraît souhaitable d'apprécier, à la lumière notamment d'exemples étrangers, comment les parlements peuvent orienter, mais aussi aider et appuyer, les États dans le processus de négociation. De manière plus générale, une étude de quelques modèles étrangers pourrait apporter des éclairages intéressants sur les modes d'élaboration d'une doctrine en matière d'administration de la politique étrangère, sur la circulation de l'information dans les milieux décisionnels et dans l'opinion et, de manière spécifique, sur la prise en compte par le législateur et l'administration de l'évolution du droit communautaire.

#### **4. Formation des fonctionnaires des administrations centrales et gestion des carrières internationales**

Cette question importante ayant déjà été largement expertisée, elle pourrait, sur la base des rapports et des études existants et de quelques auditions en groupes restreints, faire l'objet d'une partie du rapport, sans discussion lors d'une séance spécifique. La question de la stratégie de placement dans les organismes internationaux devra être particulièrement examinée.

Il convient, en premier lieu, d'identifier les carences en matière de formation sur les questions européennes et internationales des fonctionnaires à leur arrivée en poste et au cours de leur carrière. Quels sont les besoins et les évolutions qui

justifient une modification de la formation (évaluation auprès des directions des ressources humaines, y compris des organismes internationaux, et des postes diplomatiques) ? Ces besoins peuvent-ils et doivent-ils être comblés lors de la formation initiale et/ou au cours de la formation continue des agents ? Est-il possible de faire appel en les réformant aux organismes de formation existants ou faut-il créer des structures *ad hoc* ? Doivent-elles être par ailleurs internes aux administrations, à chacune d'entre elles (pour répondre à des besoins spécifiques des ministères techniques par exemple), interadministratives ou faut-il créer une formation universitaire générale plus poussée (qui réponde également à un besoin « d'information » et non seulement de formation des administrations, comme devrait le faire le futur Institut des hautes études diplomatiques) ? Des comparaisons internationales sur ces questions pourraient être menées avec profit.

La seconde question concerne les carrières internationales et européennes. La gestion des ressources humaines n'est pas vraiment utilisée par les administrations comme un outil d'optimisation de l'action internationale de la France : l'appariement poste/agent n'est pas toujours cohérent, les carrières internationales ne sont en général pas valorisées dans les ministères, les expériences et les réseaux des agents ne sont pas capitalisés. Chacun admet aussi qu'il faut concevoir aussi une stratégie de placement – d'une certaine durée et à un niveau adéquat, qui n'est pas toujours le plus élevé – dans les organes internationaux ou communautaires, ce qui suppose d'organiser les retours. Afin de dégager des solutions réalistes, des comparaisons avec d'autres pays européens pourraient être fécondes.

## Annexe 6

### Bibliographie

#### *Généralités*

ARON (R.), *Paix et guerre entre les nations*, Paris, Calmann-Lévy, 1962.

BADIE (B.), *La fin des territoires. Essai sur le désordre international et sur l'utilité sociale du respect*, Paris, Fayard, 1995.

BADIE (B.) et SMOUTS (M.-C.), *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Paris, Presses de Sciences Po – Dalloz, 1995.

BRZEZINSKI (Z.), *Le grand échiquier*, Paris, Bayard Presse, 1997.

CHARILLON (F.), (dir.), *Les politiques étrangères. Ruptures et continuités*, Paris, La Documentation française, 2001.

ENZENSBERGER (H.M.), *Aussichten auf den Bürgerkrieg*, Francfort, Suhrkamp, 1993.

FUKUYAMA (F.), *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.

HASSNER (P.), « Approches théoriques et imaginaires des relations internationales : éléments d'analyse », *Le Banquet*, n° 11, 2<sup>e</sup> semestre 1997, p. 13-20.

HUNTINGTON (S.), *Le choc des civilisations*, Paris, Odile Jacob, 1997.

KEGLEY (Ch.), *Controversies in International Relations Theory : Realism and the Neoliberal Challenge*, New York, St Martin's Press, 1995.

KENNEDY (P.), *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1989.

- Annexe 6 -

KISSINGER (H.), *Diplomatie*, Paris, Fayard, 1996.

LAWTON (T.), ROSENAU (J.) et VERDUN (A.), *Strange Power : Shaping the Parameters of International Relations and International Political Economy*, Aldershot, Ashgate, 2000.

ROSENAU (J.), *Turbulence in World Politics : a Theory of Change and Continuity*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1990.

SINGER (M.) et WILDAVSKY (A.), *The Real World Order : Zones of Peace. Zones of Turmoil*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publishers, 1993.

SMOUTS (M.-C.) (dir.), *Les nouvelles relations internationales : pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

Conférence internationale organisée à la Cité des sciences et de l'industrie en novembre 1999 par l'IFRI, « L'entrée dans le 21<sup>e</sup> siècle : les enjeux de la mondialisation », *Politique étrangère*, 1999/2000, p. 797-973.

### ***Politique extérieure de la France***

BONIFACE (P.), *La France est-elle encore une grande puissance ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

COHEN (S.) (dir.), *François Mitterrand et la sortie de la guerre froide*, Paris, PUF, 1998.

COHEN (S.), « Quelles marges de manœuvre pour la politique étrangère française ? », *Le Banquet*, n° 11, 2<sup>e</sup> semestre 1997, p. 21-37.

LA SERRE (F.), LERUEZ (J.) et WALLACE (H.), *Les politiques étrangères de la France et de la Grande-Bretagne depuis 1945 : l'inévitable ajustement*, Oxford, Berg, Presses de la FNSP, 1990.

NORTH (X.), « Portrait du diplomate en jardinier. Sur l'action culturelle de la France à l'étranger », *Le Banquet*, n° 11, 2<sup>e</sup> semestre 1997, p. 107-128.

RAYMOND (J.-F. de), *L'action culturelle extérieure de la France*, La Documentation française, coll. « Notes et Études documentaires », n° 5120, septembre 2000.

SMOUTS (M.-C.), « Que reste-t-il de la politique étrangère », *Pouvoirs*, n° 88, 1999, p. 5-15.

VEDRINE (H.), *Les mondes de François Mitterrand*, Paris, Fayard, 1996.

VEDRINE (H.), *Les cartes de la France à l'heure de la mondialisation*, dialogue avec MOÏSI (D.), Paris, Fayard, 2000.

VEDRINE (H.), « De l'utilité de la France », *Politique internationale*, 1997-1998, p. 41-64.

VEDRINE (H.), « Les atouts de la France », *Politique internationale*, 2000, p. 9-24.

VEDRINE (H.), *L'hyperpuissance américaine*, Notes de la Fondation Jean Jaurès, 2000.

### ***Organisation administrative***

AUER (A.), POLET (R.) et DEMMKE (C.), *La fonction publique dans l'Europe des Quinze : réalité et perspective*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1996.

CHARILLON (F.), *La politique étrangère à l'épreuve du transnational : une étude des diplomaties françaises et britanniques dans la guerre du Golfe*, Paris, L'Harmattan, 1999.

COHEN (S.), « La diplomatie française dans la cohabitation », *Esprit*, 2000, n° 6, p. 45-60.

COHEN (S.), « Diplomatie : le syndrome de la présidence omnisciente », *Esprit*, 1990, n° 9, p. 55-64.

DEBEUSSCHER (P.), ZEISSER (N.) et CHAPULUT (J.-N.), *Mission de réflexion sur les modalités de l'exercice des fonctions européennes au sein du ministère de l'Équipement*, Conseil général des Ponts et Chaussées, 2002.

Direction générale de l'administration et de la fonction publique, Délégation interministérielle à la réforme de l'État, *La présence française à l'international*, comptes rendus de la journée d'étude, 20 avril 2000, Paris, renéoté.

KESSLER (M.-C.), *La politique étrangère de la France*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

- Annexe 6 -

KINGSTON DE LEUSSE (M.), *Diplomate : une sociologie des ambassadeurs*, Paris, L'Harmattan, 1998.

MARCOU (G.) et THIEBAULT (J.-L.), *La décision gouvernementale en Europe : Belgique, Danemark, France, Pays-Bas, Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan, 1996.

MAUS (D.), *La répartition des compétences en matière de politique étrangère dans l'élaboration de la Constitution de la V<sup>e</sup> République*, Paris, 1995.

*Ministère des Affaires étrangères : attributions, organisation*, Paris, *Journaux officiels*, 1996.

*Ministère des Affaires étrangères : personnels*, Paris, *Journaux officiels*, mars 1996.

Ministère des Relations internationales du Québec, *Guide pratique des relations internationales du Québec*, Québec, 2000.

MOCI – *Moniteur du commerce international*, dossier publié chaque année au mois de mars ou avril, *Les postes d'expansion économique français à l'étranger*.

PETITEVILLE (F.), « Les processus d'intégration régionale, vecteur de structuration du système international », *Études internationales*, septembre 1997, vol. 28, n° 3, p. 511-533.

PICQ (J.). (président), *L'État en France : servir une nation ouverte sur le monde*, Paris, La Documentation française, 1995.

PICQ (J.), « Un « autre » État pour une nation qui change », *Commentaire*, été 1999.

TAVERNIER (Y.), *Le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs*, rapport d'information, Assemblée nationale, Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, 2002.

« Les affaires étrangères », *Revue française d'administration publique*, n° 69, janvier-mars 1994.

« L'action extérieure de l'État », *Revue française d'administration publique*, n° 77, janvier-mars 1996.

### **Formation**

DELACOMPTEE (J.-M.), « Démocratiser l'enseignement des relations internationales », *Esprit*, 2001, n° 1, p. 34-42.

HEISBOURG (F.), *Rapport de la mission relative à l'enseignement et à la recherche en « relations internationales » et « affaires stratégiques et de défense »*, 1999, ronéoté.

ZANGHI (C.), *Étude comparée des écoles d'administration publique : Comparative Analysis of Civil Service Training Schools*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1994.

### **Négociation**

AGGARWAL (V.K.), *Institutional Designs for a Complex World : Bargaining, Linkages, and Nesting*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 1998.

BERTON (P.), KIMURA (H.) et ZARTMAN (I.W.), *International Negotiation : Actors, Structures, Process, Values*, Basingstoke, MacMillan, 1999.

BEYLERIAN (O.), *Accords et impasse : introduction à la négociation internationale par la simulation*, Montréal, Liber, 1998.

COHEN (R.), *Negotiation Accross Cultures : Communication Obstacles in International Diplomacy*, Washington D.C., United States Institute of Peace Press, 1992.

COHEN (S.) (dir.), *Les diplomates : négocier dans un monde chaotique*, Paris, Autrement, 2002.

KAUFMAN (J.) (dir.), *The Diplomacy of International Relations : Selected Writings*, La Haye, Kluwer Law international, 1998.

KAUFMAN (J.), *Effective Negotiations : Case Studies in Conference Diplomacy*, New York / Dordrecht, Unitar / Nijhof, 1989.

KAUFMAN (J.), *Conference Diplomacy : an Introductory Analysis*, Dobbs Ferry, New York, Oceana, 1968.

KREMENUK (V.A.), *International Negotiation : Analysis, Approaches, Issues*, San Francisco, Jossey Bass, 1991.

- Annexe 6 -

LANDAU (A.), *L'Uruguay round : conflit et coopération dans les relations internationales*, Paris, LGDJ, 1996.

LANDAU (A.), *Les négociations économiques internationales : stratégies et pouvoir*, Bruxelles, Bruylant, 1990.

ODELL (J. S.), *Negotiating the World Economy*, Ithaca, Cornell University Press, 2000.

RAINELLI (M.) (éd.), *La négociation économique et financière internationale. Colloque du GDR – EFIQ*, Paris, Economica, 1995.

THUYSBAERT (P.), *L'art de la diplomatie multilatérale*, Bruxelles, Vander, 1992.

ZARTMAN (I.W.), *International Multilateral Negotiation : Approaches to the Management of Complexity*, San Francisco, Jossey Bass, 1994.

*International Negotiation* (1<sup>er</sup> numéro : 1995).

« International Economic Negotiations : Overcoming Asymmetry », *International Negotiation*, vol. 5, n° 1, p. 1-192.

### ***Fonction juridique internationale***

BARRAU (A.), *Une avancée démocratique : l'association du Parlement au processus de transposition des normes européennes*, rapport d'information, Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne, 2001.

CIAVARINI AZZI (G.), *L'application du droit communautaire par les États membres : The Implementation of the EC Law by the Member States*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1985.

Conseil d'État, *La norme internationale en droit français*, Paris, La Documentation française, 2000.

DEHOUSSE (R.), « L'Europe par le droit », *Critique internationale*, 1999.

DEHOUSSE (R.), « L'Europe par le droit : plaidoyer pour une approche contextuelle », *Politique européenne*, 2000.

HAENEL (H.), *L'amélioration des procédures de transposition des directives communautaires en droit français*, Sénat, délégation pour l'Union européenne, 19 février 2002.

RILLER (J.) et SIEDENTOPF (H.), Institut européen d'administration publique, « *Making European Policies Work : the Implementation of Community Legislation in the Member States – L'Europe des administrations ? : la mise en œuvre de la législation communautaire dans les États membres* », 2 vol., Londres, Sage, 1988.

ZOLLER (E.), *Droit des relations extérieures*, Paris, Presses universitaires de France, 1992.

### ***Les administrations nationales et l'Europe***

Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne, « L'Assemblée nationale et l'Europe : bilan et perspectives », *Les Documents d'information*, Assemblée nationale, 1994.

BODIGUEL (J.-L.), *Les fonctions publiques dans l'Europe des Douze*, Paris, LGDJ, 1994.

BULMER (S.) et LEQUESNE (C.), « New Perspectives on EU-Member State Relationships », Centre d'études et de recherches internationales (CERI), *Questions de recherche*, n° 4, janvier 2002.

HAYES-RENSHAW (F.) et WALLACE (H.), *The Councils of Ministers*, New York, St Martin's Press, 1997.

KASSIM (H.), PETERS (G.) et WRIGHT (V.) (éds), *The National Co-ordination of EU Policy. The Domestic Level*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

LA SERRE (F.) et WALLACE (H.), *Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?*, Paris, Groupement d'études et de recherches Notre Europe, 1996.

LADRECH (R.), « Europeanization of Domestic Politics and Institutions : the Case of France », *Journal of Common Market Studies*, mars 1994.

LAMY (P.), « L'État et la construction européenne », *CFDT Aujourd'hui*, septembre 1993.

LARSSON (T.), NOMDEN (K.) et PETITEVILLE (F.), (éds), *Le niveau intermédiaire d'administration dans les pays européens : la démocratie au défi de la complexité*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1999.

LAVIGNOTTE GUERIN (E.), *Expertise et politiques européennes de développement local*, Paris, L'Harmattan, 1999.

LEQUESNE (C.), *Paris-Bruxelles : comment se fait la politique européenne de la France*, Presses de la FNSP, 1993.

LEQUESNE (C.) et RIVAUD (P.), « The Politico-Administrative Institutions of France and the European Union : Towards Fusion ? », *Manchester Papers in Politics*, European Policy Research Unit, Manchester, 1998.

MENON (A.), « L'administration française à Bruxelles », *Revue française de science politique*, vol. 51, n° 5, octobre 2001, p. 763-786.

MENY (Y.), MULLER (P.) et QUERMONNE (J.-L.), *Politiques publiques en Europe : actes du colloque de l'Association française de science politique, 23-24 mars 1994* », Paris, L'Harmattan, 1995.

Ministère de la Fonction publique et des Réformes administratives et ministère des Affaires européennes, *L'adaptation de l'administration française à L'Europe*, La Documentation française, 1991.

MULLER (P.), *L'eupéanisation des politiques publiques : politiques communautaires et management public : tome 1, acteurs et processus des politiques européennes*, p. 3-214, *Politiques et management public*, 1997.

MULLER (P.), *L'eupéanisation des politiques publiques : politiques communautaires et management public : tome 2, administration et politiques nationales dans le contexte européen*, p. 1-231, *Politiques et management public*, 1997.

MULLER (P.), QUERMONNE (J.-L.) et MENY (Y.), *Adjusting to Europe : the Impact of the European Union on National Institutions and Policies*, Londres, Routledge, coll. « European public policy series », 1996.

PETITEVILLE (F.), *La face nationale de la gouvernance communautaire : l'élaboration des positions nationales des États membres sur les propositions d'actes communautaires*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1999.

RUTTEN (Ch.) et ZILLER (J.), « Au cœur du processus de décision européen : le Comité des représentants permanents (COREPER) », p. 383-390, *Revue française d'administration publique*, septembre 1992.

SAURON (J.-L.), *L'administration française et l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 2000.

SAURUGGER (S.), « Analyser les modes de représentation des intérêts dans l'Union européenne : construction d'une problématique », Centre d'études et de recherches internationales (CERI), *Questions de recherche*, n° 6, juin 2002.

ZILLER (J.), « La culture des cadres nationaux et l'adaptation à l'Europe », *Revue française d'administration publique*, juin 1994, p. 241-251.

*Les pouvoirs des Länder, cantons et communautés autonomes en matière d'action extérieure et communautaire : cadre législatif*, Maastricht, Institut européen d'administration publique, 1996.

*L'influence française en Europe*, Belles Feuilles, automne 1992.

### **Organisation européenne**

ANDREANI (G.), BERTRAM (C.) et GRANT (C.), *Europe's Military Revolution*, Londres, Centre for European Reform, 2001.

BANNERMAN (E.), EVERTS (S.), GRABBE (H.), GRANT (C.) et MURRAY (A.), *Europe After September 11<sup>th</sup>*, Londres, Centre for European Reform, 2001.

BOYER (R.) (prés.), *Le gouvernement économique de la zone euro*, rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 1999.

BRAIBANT (G.) (prés.), *Ensemble, dessinons l'Europe*, Paris, La Documentation française, 2001.

BUFFOTOT (P.) (dir.), *La défense en Europe. Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Paris, La Documentation française, 2001.

COHEN (E.) et LORENZI (J.-H.), *Politiques industrielles pour l'Europe*, rapport du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française, 2000.

- Annexe 6 -

Commissariat général du Plan, *L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe : des gains à escompter à l'Est et à l'Ouest*, Paris, La Documentation française, 1999.

Conseil d'analyse économique, *Questions européennes*, Paris, La Documentation française, 2000.

DOUTRIAUX (Y.) et LEQUESNE (C.), *Les institutions de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, 1998.

EVERTS (S.), *Shaping a Credible EU Foreign Policy*, Londres, Centre for European Reform, 2002.

GRABBE (H.) et MÜNCHAU (W.), *Germany and Britain. An Alliance of Necessity*, Londres, Centre for European Reform, 2002.

GRANT (C.), *EU 2010 : an Optimistic Vision of the Future*, Londres, Centre for European Reform, 2000.

HUBERT (P.) (prés.), *Quels avenir pour l'Europe de la justice et de la police ?*, rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 1999.

MAUREL (F.) (prés.), *Scénario pour une nouvelle géographie économique de l'Europe*, rapport du Commissariat général du Plan, Paris, Economica, 1999.

MAURER (A.), *Les pouvoirs renforcés du Parlement européen après Amsterdam*, Bruxelles, New York, Francfort, Verlag Peter Lang/Presses interuniversitaires européennes, 2000.

MAURER (A.), *Le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne : options et obstacles*, Berlin, SWP, ronéoté, 2002.

MEURICE (J.) (prés.), *Emploi, négociations collectives, protection sociale : vers quelle Europe sociale ?*, rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 1999.

QUERMONNE (J.-L.) (prés.), *L'Union européenne en quête d'institutions légitimes et efficaces*, rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 1999.

REYNIE (D.), *Adresse européenne à Monsieur le Président de la République française*, Fondation Robert Schuman, Paris, 2002.

SCHAKE (K.), *Constructive Duplication : Reducing EU reliance on US Military Assets*, Londres, Centre for European Reform, 2002.

WALLACE (H.) et WALLACE (W.), (éds), *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

WALLACE (H.) et YOUNG (A.), *Participation and Policy-Making in the European Union*, Oxford, Clarendon Press, 1997.

### ***Études sectorielles***

BANNERMAN (E.), *The Future of EU Competition Policy*, Londres, Centre for European Reform, 2002.

DAUGE (Y.), *Plaidoyer pour le réseau culturel français à l'étranger*, Assemblée nationale, Commission des Affaires étrangères, 2001.

FOUILLEUX (E.), « Changements de politique publique dans l'Union européenne : la PAC entre permanence et innovations », *Politique et Management public*, mars 1997, vol. 15 n° 1, p. 117-137.

FOUILLEUX (E.), « Entre production et institutionnalisation des idées : la réforme de la PAC », *Revue française de science politique*, avril 2000, vol. 50, n° 2, p. 277-305.

FOUILLEUX (E.), *La coopération à la française à l'épreuve de l'Europe : l'exemple de la réforme de la PAC*, Saint-Martin-d'Hères, université de Grenoble-2, CERAT, 1996.

HERZOG (P.), *Avec l'euro, construire les relations sociales européennes*, rapport de mission au ministre délégué chargé des Affaires européennes, ronéoté, 2 juin 1998.

JOURDAIN (L.), *Recherche scientifique et construction européenne : enjeux et usages nationaux d'une politique communautaire*, Paris, L'Harmattan, 1995.

LEIBFRIED (S.) et PIERSON (P.), *Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation*, Paris, L'Harmattan, 1998.

- Annexe 6 -

MULLER (P.) et ROUAULT (S.), « Une grammaire européenne de l'expérimentation sociale : la mise en œuvre de l'initiative-emploi », *Cultures et conflits*, 1997, p. 75-97.

PETITEVILLE (F.), « La coopération décentralisée : « vieux vin, nouvelle bouteille » », *Politique africaine*, juin 1996, n° 62, p. 136-142.

PETITEVILLE (F.), « Quatre décennies de coopération franco-africaine : usage et usure du clientélisme », *Études internationales*, septembre 1996, vol. 27, n° 3, p. 571-601.

PETITEVILLE (F.), *La coopération décentralisée : les collectivités locales dans les relations Nord-Sud*, Paris, L'Harmattan, 1995.

PICHENOT (É.), *Quelles compétences sociales, quels acteurs dans une Union européenne élargie ?*, avis présenté au Conseil économique et social, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 2002.

### ***Défense et politique étrangère***

CAZENEUVE (B.), *La coopération militaire et de défense. Un outil de politique étrangère*, rapport d'information, Assemblée nationale, Commission de la défense, 2001.

COHEN (S.), *La défaite des généraux : le pouvoir politique et l'armée sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Fayard, 1994.

DOISE (J.) et VAÏSSE (M.), *Diplomatie et outil militaire 1871-1991*, Paris, Imprimerie nationale et Seuil, 1992.

GAÏA (R.), *Les actions civilo-militaires. De l'urgence au développement : quels outils pour la France ?*, rapport d'information, Assemblée nationale, Commission de la Défense, 2001.

MARCILLE (G.), *La représentation militaire française à l'extérieur*, rapport au ministre de la Défense, Paris, ronéoté, 24 novembre 2000.

### ***Coopération pour le développement***

BARRAU (A.), *La réforme de la coopération. Premier bilan*, rapport d'information, Assemblée nationale, Commission des Finances, 2001.

FAURE (J.-C.) et JOLLY (C.), *L'État et les ONG : pour un partenariat efficace*, rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, 2002.

PENNE (G.), BRISEPIERRE (P.) et DULAIT (A.), *La réforme de la coopération*, rapport d'information, Sénat, Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées, 2001.

### ***Renseignement et sécurité***

BECHER (K.), MOLARD (B.), OBSERSON (F.) et POLITI (A.), « Vers une politique européenne du renseignement », *Cahier de Chaillot* 34, Institut d'études de sécurité de l'UEO, décembre 1998.

DAALDER (I.) et DESTLER (I.M.), « A New NSC for a New Administration », Brookings Institution, *Policy Brief*, n° 68, novembre 2000.

DAALDER (I.) et DESTLER (I.M.), « Advisors, Czars and Councils », *The National Interest*, n° 68, 2002.

DAALDER (I.), DESTLER (I.M.), LINDSAY (J.), LIGHT (P.), LITAN (R.), O'HANLON (M.), ORSZAG (P.) et STEINBERG (J.), *Assessing the Department of Homeland Security*, Washington D.C., The Brookings Institution, ronéoté, 2002.

Association Démocraties, *Quel renseignement pour le XXI<sup>e</sup> siècle ?*, Actes du colloque du 3 avril 2001, Paris, Lavauzelle, 2001.

HART (G.) et RUDMAN (W.) (prés.), *Road Map for National Security : Imperative for Change*, The United States Commission on National Security/21<sup>st</sup> Century, 15 février 2001.

LACOSTE (P.) (dir.), *Le renseignement à la française*, Paris, Economica, 1998.

LACOSTE (P.) et THUAL (F.), *Services secrets et géopolitique*, Paris, Lavauzelle, 2001.

MARTRE (H.) (prés.), *Intelligence économique et stratégie des entreprises*, rapport du Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française, février 1994.

- Annexe 6 -

O'HANLON (M.), ORSZAG (P.), DAALDER (I.M.), DESTLER (I.), GUNTER (D.), LITAN (R.) et STEINBERG (J.), *Protecting the American Homeland. A Preliminary Analysis*, Washington D.C., Brookings Institution Press, 2002.

PAECHT (A.), *Rapport sur la proposition de loi tendant à la création d'une délégation parlementaire pour les affaires de renseignement*, Assemblée nationale, 23 novembre 1999.

Sénat, *Le contrôle parlementaire des services de renseignement*, Service des affaires européennes, division des études de législation comparée, mars 2002.

## **Annexe 7**

### **La communauté du renseignement aux États-Unis**

La communauté du renseignement (*intelligence community*) aux États-Unis regroupe l'ensemble des agences et des organisations dépendant de l'exécutif qui concourent à l'activité du renseignement. Le directeur de cette communauté (DCI), qui est le principal conseiller du Président en la matière, est aussi le directeur de la CIA. L'ensemble des activités de renseignement – et leur budget – est connu sous le nom de « programme national de renseignement » extérieur et est présenté chaque année au Congrès. Les activités de renseignement spécifiquement militaires sont présentées à part sous l'autorité non pas du DCI, mais du secrétaire d'État adjoint à la Défense. Les agences et les organismes qui forment cette communauté sont présentés ci-dessous.

#### **Le bureau du directeur adjoint du renseignement central chargé de la gestion de la communauté**

Cette administration (*Office of the Deputy Director of Central Intelligence for Community Management*) est principalement chargée de la mise en cohérence et de la gestion des programmes et des budgets de renseignement et de leur évaluation. Elle veille à ce que les objectifs assignés soient bien remplis et a une mission générale de modernisation des services. Elle a également pour rôle de s'assurer de la meilleure collaboration possible entre services.

#### **Le Conseil national du renseignement**

Ce Conseil (*National Intelligence Council*) est chargé de l'analyse stratégique pour le compte du gouvernement américain et est directement rattaché au directeur central du renseignement. Composé d'une équipe réduite (un président, deux vice-présidents, douze hauts responsables de zone et un petit nombre d'adjoints géographiques – Europe, Russie, Asie de l'Est, Amérique latine, Afrique, etc. – et thématiques – questions globales, science et technologie, programmes stratégiques et nucléaires, etc.) et de groupes de travail, il a une vision d'ensemble des questions de renseignement. Sa fonction

consiste à mettre les renseignements en perspective et à les évaluer, à définir des méthodologies et à faire l'interface avec les experts pouvant donner un avis sur les questions traitées. Il a aussi un rôle d'alerte sur les questions émergentes. Il regroupe également des comités dans différents domaines et gère un groupe de conseillers sur les questions de sécurité nationale et un autre sur les problèmes d'intelligence économique. Il a également publié un document largement diffusé sur les grandes tendances à l'horizon 2015 qui est issu de consultations larges : *Global Trends 2015 : A Dialogue About the Future With Nongovernment Experts*.

### **La CIA**

Créée en 1947 par le *National Security Act*, elle est simultanément responsable devant le Président et devant le peuple américain par le biais des comités spécialisés du Congrès. Elle joue à la fois un rôle d'information et de renseignement et de contre-espionnage et peut conduire des opérations spéciales décidées par le Président. La CIA est organisée en quatre directions :

- la direction des opérations, direction clandestine de l'Agence, a une mission essentielle de recherche du renseignement, de contre-espionnage et de conduite d'opérations spéciales ;
- la direction du renseignement analyse et interprète les informations réunies par la direction des opérations ainsi que les informations ouvertes. Ses produits finis sont orientés aussi bien sur le court terme que sur le long terme. Ils peuvent consister en des « brèves » aussi bien qu'en des documents plus substantiels. Ils sont destinés au Président, mais peuvent être également communiqués aux autres responsables politiques, au Congrès, aux responsables du ministère de la Défense, aux organismes judiciaires et aux négociateurs ;
- la direction de la science et la technologie joue à la fois un rôle d'appui technique à la direction des opérations, à la direction du renseignement et aux autres agences, et une fonction de tête de réseau de la R & D pour la communauté du renseignement. À ce titre, elle entretient des liens étroits avec le monde académique, le secteur privé et les autres administrations fédérales ;
- la direction de l'administration, qui joue un rôle de support au profit des autres directions.

### **L'Agence de renseignement de la Défense**

Cette agence (*Defense Intelligence Agency*, DIA), créée en 1961 et dont le rôle a été réaffirmé en 1986, joue un rôle de tête de réseau du renseignement militaire. Elle assiste les forces armées engagées dans le combat et, de manière plus générale, collecte les informations relatives aux questions militaires (y compris évaluation des systèmes d'armes étrangers). Le directeur de la DIA est le principal conseiller du ministère de la Défense et du chef d'état-major des armées en matière de renseignement militaire. La DIA est organisée pour produire et évaluer le renseignement dans tous les domaines, y compris scientifique, technologique et médical. Elle dispose également d'un collègue interarmes de renseignement militaire

### **L'Agence nationale de sécurité**

Cette agence (*National Security Agency* – NSA), créée en 1952, a pour mission essentielle de protéger les systèmes d'informations. Elle est également le principal organisme chargé de l'analyse et de la recherche des informations en langue étrangère.

### **L'Agence nationale d'imagerie et de cartographie**

Créée en 1996, cette agence (*National Imagery and Mapping Agency* – NIMA) a pour mission essentielle de produire des images, notamment satellitaires, exploitables et utiles au renseignement.

### **L'Office national de surveillance**

Cet office (*National Reconnaissance Office* – NRO), créé en 1960, a pour mission de gérer, de développer et de faire fonctionner les systèmes de surveillance et d'information dans l'espace. Le directeur du NRO est désigné conjointement par le ministre de la Défense et le directeur de la CIA. Ce dernier établit les priorités dans la collecte d'informations.

### **Le renseignement de l'armée américaine**

Cette organisation, intégrée à l'armée (*US Army Intelligence*), a pour mission de donner aux directeurs des opérations une information adéquate nécessaire aux opérations.

### **Le renseignement de la Marine**

Il s'agit là de la plus ancienne structure de renseignement des États-Unis. Créée en 1882, cette organisation (*Naval Intelligence*) joue à la fois un rôle d'appui aux opérations navales et une fonction d'information sur l'évolution des forces navales étrangères. Elle a aussi une mission de surveillance du trafic maritime (activités maritimes illicites, trafics de stupéfiants ou d'armes, non-prolifération, etc.).

### **Le renseignement de l'armée de l'Air**

Cette structure (*US Air Force Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance – ISR*) a pour mission de fournir le renseignement adéquat aux forces armées lors des opérations ou pour les préparer (acquisitions des objectifs). De manière générale, elle a une fonction de surveillance, qui inclut les actions contre le terrorisme ou le trafic de stupéfiants. Elle est structurée de manière à donner ses informations à chaque commandement des forces armées.

### **Le renseignement des Marines**

La mission de renseignement est centrale au travail de ce corps (*US Marine Corps Intelligence*). Son activité de renseignement s'effectue essentiellement au niveau tactique, compte tenu de la mission de cette arme, et comprend à la fois une mission de renseignement classique, de contre-espionnage et de cryptologie.

### **Le Bureau fédéral d'investigation**

Le FBI, créé en 1908 et qui a reçu son nom actuel en 1935, dépend du ministère de la Justice et a pour mission de réprimer les atteintes à la loi. Il veille à réprimer les actions criminelles sur le territoire américain (y compris espionnage et activités terroristes). Il a une mission d'assistance aussi bien aux autorités fédérales que des États, locales et internationales. Il peut aussi agir en dehors des cas de violation de la loi, par exemple pour conduire des enquêtes préalables à la nomination de hauts responsables.

### **Ministère des Finances**

Ce ministère (*Department of the Treasury*) dispose d'un bureau du renseignement (*Office of Intelligence Support*) depuis 1977. Un conseiller

spécial du ministre chargé du renseignement le représente au sein de la communauté du renseignement et dirige ce bureau.

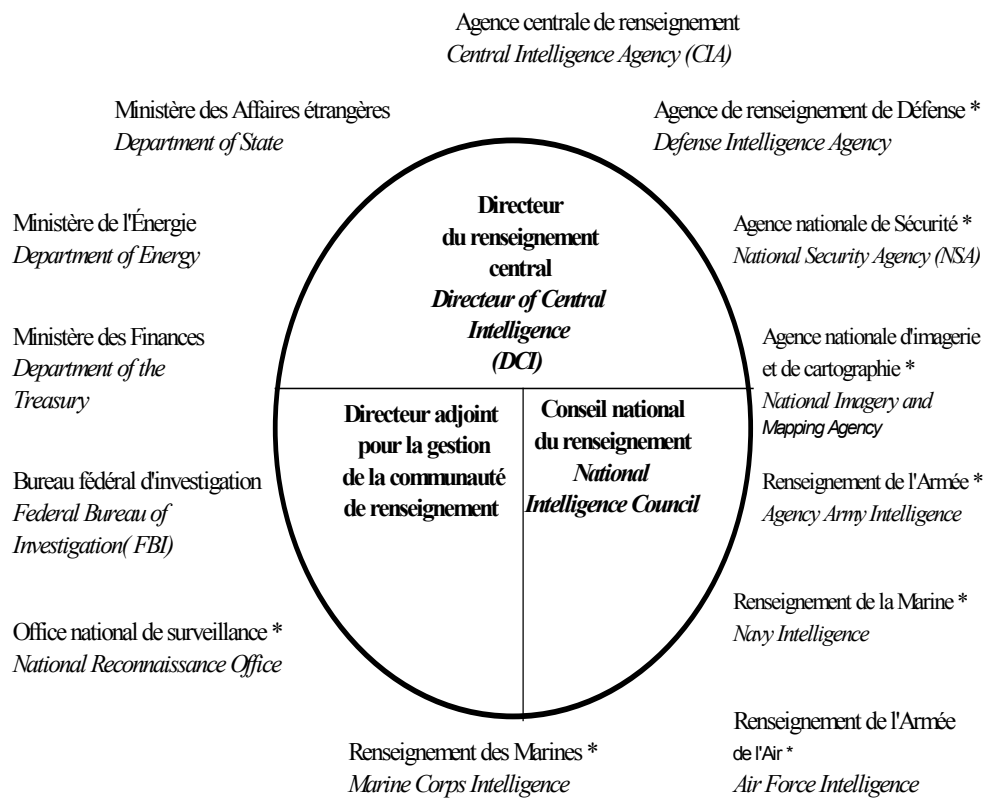
### **Ministère de l'Énergie**

Au sein de ce ministère (*Department of Energy*), a été créé un bureau du renseignement dont le travail concerne quatre domaines : armes nucléaires et non-prolifération, énergie nucléaire (sécurité et élimination des déchets), science et technologie, sécurité énergétique.

### **Ministère des Affaires étrangères (Département d'État)**

Créé en 1946, le bureau du renseignement et de la recherche de ce ministère (*Department of State*) a pour mission de donner au secrétaire d'État les renseignements et les évaluations utiles qui proviennent de différentes sources, y compris diplomatiques. Ce bureau couvre l'ensemble des pays et associe des experts de différents horizons, y compris des universitaires. Il a une production quotidienne importante à destination tant du secrétaire d'État et des autres autorités gouvernementales que du Congrès. Certaines de ces analyses sont mises en ligne sur un Intranet spécifique (*Intelligence Community's Interlink Systems*) auquel les membres des comités du renseignement du Congrès ont accès. Il a naturellement un rôle d'appui aux postes diplomatiques et aux négociateurs.

### La communauté du renseignement aux États-Unis



Source : Conseil national du renseignement - National Intelligence Council

\* Organismes placés sous l'autorité du ministre de la Défense (Secretary of Defense)

## **Annexe 8**

### **Le National Security Council**

Le *National Security Council* (NSC) a été créé par une loi de 1947, amendée depuis. Il est présidé par le Président des États-Unis et composé de membres statutaires (vice-président, secrétaire d'État, secrétaire à la Défense) et non statutaires (secrétaire au Trésor et conseiller du Président pour la sécurité nationale). Le chef d'état-major des armées est conseiller militaire du NSC et le directeur de la CIA son conseiller pour les questions de renseignement. Le ministre de la Justice (*Attorney General*) et le secrétaire au Budget (*Director of the Office of Management and Budget*) y assistent lorsqu'un sujet concernant leur domaine est évoqué. Y participent aussi en tant que de besoin les autres ministres et les hauts fonctionnaires.

Le NSC est le lieu d'examen de l'ensemble des questions de sécurité et de politique étrangère et son rôle est de conseiller le Président sur ces sujets et de coordonner le travail des différents ministères en ce domaine. Il ne s'agit toutefois pas d'un organisme monolithique : la fonction et l'organisation du NCS ont considérablement varié au cours de son histoire, en fonction de ce que le Président souhaitait en faire, de la personnalité de son conseiller pour la sécurité nationale (*National Security Adviser*), des enjeux internationaux et des relations politiques et personnelles entre le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense.

• *Sources* : un résumé de l'histoire du NSC en 25 pages figure sur le site officiel de celui-ci : [www.whitehouse.gov/nsc/](http://www.whitehouse.gov/nsc/) Surtout, un programme de recherche ambitieux (*The National Security Project*) a été conduit conjointement par la Brookings Institution et le Center for International and Security Studies at Maryland qui est une mine de renseignements pour le passé et une source de réflexions pour le futur. L'ensemble des documents (environ 500 pages) peut être lu et téléchargé sur le site de la Brookings : [www.brook.edu](http://www.brook.edu) Il comprend à la fois des entretiens avec d'anciens conseillers pour la sécurité nationale (Robert C. McFarlane, Colin L. Powell, John M. Poindexter, Samuel R. Berger), plusieurs tables rondes réunissant des acteurs et des universitaires (la conduite de la politique économique internationale et le NSC, le rôle du conseiller pour la sécurité nationale, le NSC sous les administrations Nixon, Carter, Bush et Clinton, le rôle du NSC dans la politique chinoise des États-Unis, son rôle en matière de contrôle des armements) et des documents de synthèse plus brefs rédigés par les coordonateurs du projet (Ivo H. Daalder et I. M. Destler). Comme l'indique le document de présentation du projet, il s'agit, en se posant des questions sur son rôle effectif, son impact, sa structure, sa taille, sa fonction de coordination, les relations qu'il entretient avec les autres structures et son apport réel en termes d'efficacité, à la fois d'établir son histoire et d'émettre des recommandations opérationnelles.

### *Effectifs et structures*

La tendance du NSC depuis sa création a été d'augmenter ses effectifs. Petite cellule d'une dizaine de cadres sous l'administration Kennedy, elle a grossi jusqu'à en réunir une quarantaine sous Nixon. L'arrivée de Reagan à la Maison Blanche a suscité un quasi-doublement de ses effectifs. Alors que George Bush avait refait passer le NSC à quarante personnes, il a grossi jusqu'à en compter une centaine à la fin de la présidence de Bill Clinton. George W. Bush a, quant à lui, diminué le nombre de cadres du NSC à environ 70 personnes. De manière générale, la tendance sur la longue période à l'augmentation des effectifs du NSC tient à l'accroissement de son rôle, qui apparaît de plus en plus légitime, de coordination en matière de politique étrangère, à la progression de l'importance des enjeux en ce domaine et, selon les analystes de la Brookings, au souci du Président d'avoir des collaborateurs proches de son parti.

L'accroissement de ce rôle du NSC s'est naturellement accompagné, sous certaines administrations, de conflits assez virulents entre le conseiller pour la sécurité et soit le secrétaire d'État, soit le secrétaire à la Défense. La situation a été particulièrement dégradée sous la présidence Carter en raison de relations

délétères entre Cyrus Vance et Zbigniew Brzezinski. De l'avis de certains experts, le poids et la visibilité de la conseillère nationale pour la sécurité Condoleezza Rice peuvent également se révéler problématiques (cf. *infra*).

Ce renforcement du rôle du NSC a eu pour contrepartie une certaine centralisation des moyens d'action et de communication à la Maison Blanche. Le centre de situation, installé sous la présidence de John F. Kennedy, est le lieu central de gestion des crises. Le système de communication du NSC lui permet d'être à l'écoute de l'ensemble des messages émis par le Département d'État ou qui lui sont destinés, d'avoir accès à l'ensemble des renseignements fournis par les services et de communiquer de manière immédiate et protégée avec les gouvernements étrangers.

Sur le fond, les sujets dont a à connaître le NSC ont crû considérablement, de même qu'a augmenté parallèlement le nombre d'administrations concernées – et dont il convient, partant, de coordonner l'action. À la fin de la présidence Clinton, un tiers de la centaine des cadres du NSC travaillaient sur ces dossiers « non traditionnels » (environnement, santé, transport, blanchiment et flux illicites de capitaux, etc.). Cette tendance à traiter de nouveaux sujets ne peut que croître et il peut paraître heureux qu'un coup d'arrêt ait été donné il y a un an à cette transformation du NSC en une agence de plus (alors qu'il doit rester une cellule stratégique proche du Président et de taille réduite). Alors que le nombre de directions et de services avait augmenté sous l'administration Clinton, il a été revu à la baisse depuis 2001, tout en étant structuré plus comme une petite administration que comme un cabinet.

#### *Les pièges à éviter*

Selon les experts de la Brookings,<sup>1</sup> un certain nombre de pièges, dans lesquels le NSC est tombé au cours de son histoire, doivent être évités :

- le risque d'un NSC opérationnel : cette tendance fait apparaître plusieurs dangers. Le premier est celui d'une irresponsabilité, particulièrement inquiétante lorsqu'elle concerne des opérations spéciales contestables (Irangate). Plus fondamentalement, le jeu de la diplomatie parallèle du NSC peut déresponsabiliser le Département d'État et empêcher de conduire une action sur la durée. En revanche, des activités opérationnelles bien circonscrites (mission de bons offices du conseiller pour la sécurité dans le

---

(1) Nous résumons ici le document d'Ivo Daalder et I. Destler, « A New NSC for a New Administration », Policy Brief n° 68, novembre 2000.

règlement de telle ou telle crise et tournée de contacts internationaux effectuées dans la transparence par rapport aux administrations concernées) sont tout à fait envisageables ;

- l'évolution du NSC vers une structure d'agence gouvernementale : cette évolution peut faire perdre au NSC sa flexibilité et sa capacité à concentrer ses analyses sur l'élaboration d'une stratégie pour le compte du Président. De surcroît, cette tendance fait entrer le NSC en compétition avec les autres administrations et il perd leur confiance qui tient en grande partie à sa faculté à présenter honnêtement leurs points de vue au Président ;
- le risque d'une structure chargée de la gestion des affaires au jour le jour : s'il est encombré par des questions de second ordre, le NSC peine à se concentrer sur l'essentiel. Il ne faut pas que, au NSC, l'urgent l'emporte sur ce qui est réellement important. Le NSC doit conserver sa capacité à analyser les tendances majeures, à anticiper les problèmes avant qu'ils n'apparaissent au grand jour, à coordonner les actions des hauts responsables et à examiner de manière critique les différentes options possibles ;
- la recherche du consensus à tout prix : cette tendance est fréquente dans les grandes organisations. Dans certains cas, elle minimise les frictions entre les hauts responsables et évite que les divisions soient exploitées politiquement. Il reste que le prix à payer peut être élevé et que la recherche du plus petit commun dénominateur peut aboutir à un manque de direction claire. Cela peut aussi conduire à différer les décisions difficiles et à renforcer la propension à réagir à chaud sans que les différentes options aient été examinées à froid ;
- la tendance du conseiller national pour la sécurité à devenir un leader extérieur au jeu institutionnel normal (*outside leader*) : lorsque le rôle du conseiller pour la sécurité devient visible et public, il brouille le jeu du secrétaire d'État et peut conduire à une compétition malsaine avec celui-ci. L'évolution de la communication moderne renforce cette tendance, mais l'apparition publique du conseiller doit rester l'exception ;
- le risque d'un jeu personnel du conseiller national pour la sécurité : il paraît essentiel que ce conseiller se considère et soit considéré comme membre d'une équipe avec laquelle il travaille. Il ne doit être ni un acteur dominant, ni un acteur faible, ni un acteur en compétition avec les ministres. Ce conseiller doit plutôt être un pair, dont le rôle se situe à mi-chemin entre

celui d'un honnête courtier et d'un conseiller personnel du Président. S'il abuse de son rôle de conseil (en censurant les avis critiques ou en tenant des réunions sans les principaux responsables ministériels), il compromet sa capacité à organiser le processus d'élaboration et de décision politique.

*Quel NSC pour l'avenir ?*

Ces risques conduisent les chercheurs de la Brookings à dessiner huit caractéristiques souhaitables pour le NSC. Il doit être à la fois directif et juste et conduire le processus de décision en prenant en compte les points de vue de l'ensemble des agences. Le conseiller pour la sécurité doit être fort et collégial, capable de renforcer la discipline du gouvernement et d'intégrer dans le processus les différentes agences au lieu de les exclure. Il doit aussi agir de concert avec les autres services de la Maison Blanche que sont le *National Economic Council* – il est suggéré qu'un conseiller adjoint pour la sécurité spécialisé dans le domaine économique (et à ce titre notamment sherpa pour les G 8) rapporte à la fois au conseiller économique et au conseiller pour la sécurité nationale<sup>1</sup> – et le *Domestic Policy Council*. Les huit attributs du NSC sont donc les suivants :

- la puissance : le conseiller pour la sécurité nationale et ses adjoints doivent être suffisamment forts pour coordonner le travail des agences, les mettre ensemble autour de la table, veiller à ce que les décisions présidentielles sont exécutées et donner au Président des conseils avisés. À cette fin, les conseillers du NSC doivent présider les groupes et les réunions interministériels. Aucune proposition dans son domaine d'action ne doit arriver sur le bureau du Président sans que le NSC ait eu à en connaître ;
- la franchise et la droiture : le conseiller pour la sécurité doit jouer franc jeu et les chefs des principales administrations doivent avoir confiance dans sa volonté de représenter leurs vues au Président. La communication du conseiller doit être transparente. Le modèle en est Brent Scowcroft qui a associé le Département d'État à son voyage secret en Chine en 1989 alors que Henry Kissinger s'y est rendu en 1971 sans que celui-ci soit informé ;
- le partage de l'information : les relations entre le conseiller pour la sécurité, le secrétaire d'État et le secrétaire à la Défense doivent être fondées sur le partage des éléments essentiels d'information et d'analyse et il convient

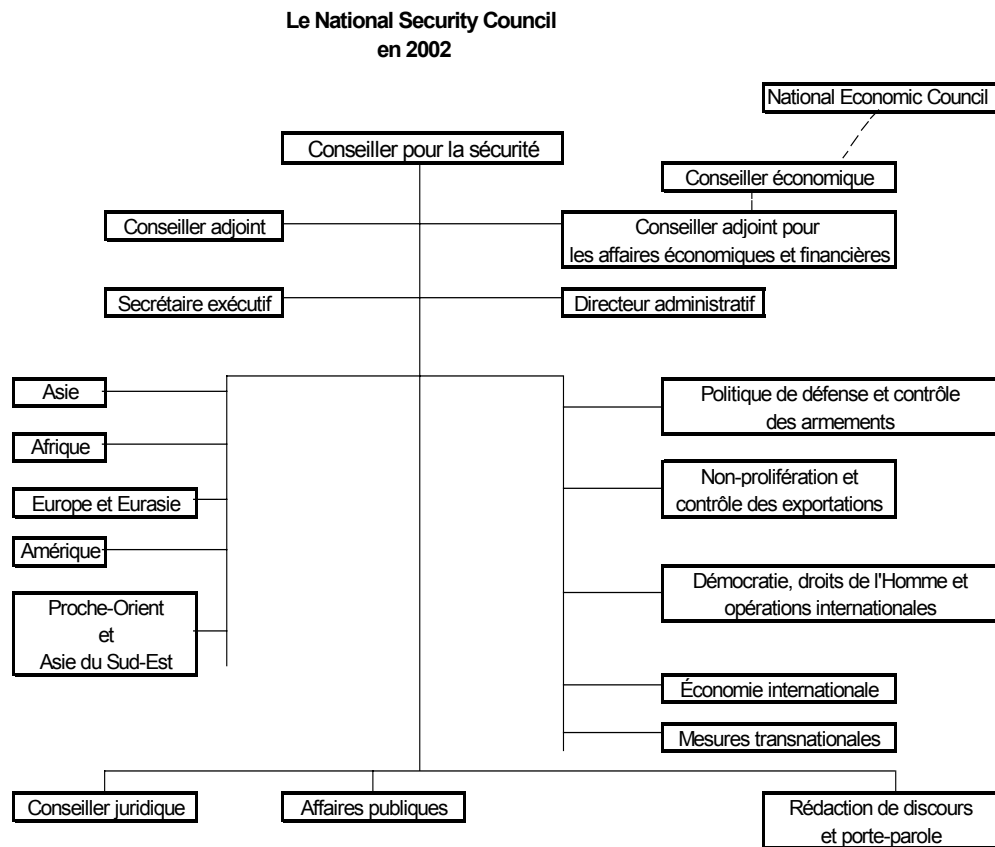
---

(1) Cette proposition a été retenue par le Président George W. Bush.

- Annexe 8 -

que le choix de ces personnalités prenne en compte leur capacité à travailler en bonne intelligence ;

- la modestie : le NSC et le conseiller doivent jouer profil bas, limiter les contacts avec la presse, s'abstenir de s'engager dans des opérations et travailler essentiellement avec l'exécutif. L'application doit rester du domaine des ministères et des agences ;
- la première qualité des membres : les cadres du NSC doivent avoir déjà eu une expérience de travail de haut niveau, être connus pour des réalisations positives et avoir la capacité de travailler avec des personnalités de haut niveau. Si des agents plus jeunes peuvent être adjoints à l'équipe, ce sont les personnes expérimentées qui doivent donner le ton. Les dépenses de fonctionnement du NSC (rémunérations, voyages) doivent être inscrites sur le budget de la Maison Blanche et non sur celui des agences ;
- la taille réduite : l'encadrement du NSC doit être réduit à 40 ou 45 personnes. Les activités de routine (correspondance avec le Congrès par exemple) doivent être confiées au Département d'État et aux autres agences compétentes. Les fonctions de support (communication, affaires législatives, presse, discours) doivent revenir à la Maison Blanche elle-même et aux ministères. Le NSC ne doit pas avoir une expression publique devant la presse ou le Congrès indépendamment de celle de la présidence et des autres composantes de l'exécutif ;
- une structure mince : le nombre de divisions et de services du NSC doit être limité : pas plus de cinq divisions géographiques et cinq fonctionnelles. Chaque division ne doit pas comporter plus de quatre cadres. Toute structure qui aurait tendance à trop grossir (ce qui fut le cas de celle compétente pour les menaces internationales sous la présidence Clinton) doit être transférée à l'extérieur du NSC, soit à la présidence, soit de préférence à un ministère ou à une agence ;
- l'autodiscipline : le conseiller pour la sécurité nationale et ses collaborateurs doivent résister à la tentation de se saisir de nouveaux domaines et d'élargir leur spectre d'intervention. Cette tendance est certes naturelle, en particulier lorsque surgissent de nouveaux enjeux sur lesquels le Président entend faire prévaloir une position originale et spécifique, et le conseiller doit veiller à contrecarrer cette pente.



## **Annexe 9**

### **Le mode de décision en matière internationale et européenne au Royaume-Uni**

Le processus de décision au Royaume-Uni se caractérise par l'existence d'une chaîne courte de commandement entre la tête – le Premier ministre – et les ministères chargés de l'exécution. Le processus de centralisation et d'*empowerment* au sommet s'est considérablement accru depuis l'arrivée au pouvoir de Tony Blair. Le Cabinet Office est également, de fait, passé sous le commandement direct du 10 Downing Street, ce qui est parfois critiqué au sein de l'administration britannique. Cette évolution a par ailleurs été facilitée par la tradition de l'administration britannique de circulation rapide de l'information et d'unité à l'égard du monde extérieur.

Les deux piliers dans le domaine des affaires internationales, européennes et de sécurité sont les deux conseillers du Premier ministre, aujourd'hui Sir Stephen Wall et Sir David Manning, respectivement conseiller européen et conseiller diplomatique et pour les affaires de sécurité, et parallèlement chef du secrétariat européen du Cabinet Office et chef du secrétariat pour les questions internationales et de sécurité. Il faut y ajouter le président du Joint Intelligence Committee, qui rapporte directement au Premier ministre et au conseiller pour la sécurité, et le conseiller politique pour l'Europe, Roger Liddle, qui joue un rôle interne et externe important (notamment relations avec les parlementaires européens britanniques ou étrangers).

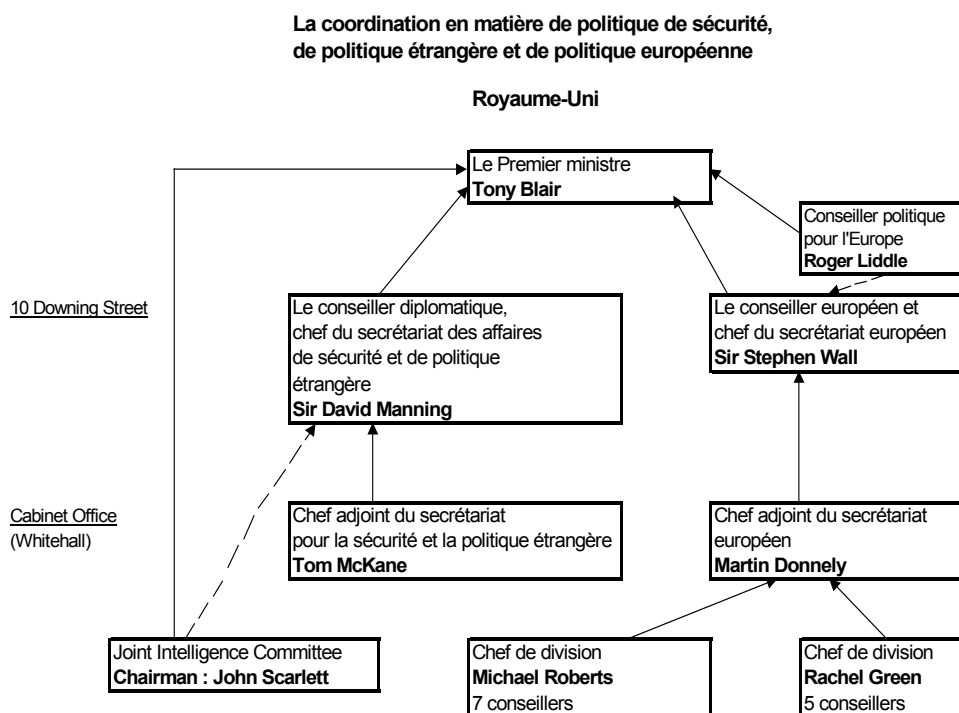
Ces deux conseillers s'appuient sur des secrétariats relativement légers et de grande qualité, qui sont déliés de la gestion de l'intendance (y compris la confection des dossiers préparatoires aux grandes réunions, notamment les Conseils européens) qui incombe essentiellement au Foreign and Commonwealth Office et, pour les questions européennes, en grande partie aussi, à la représentation permanente auprès de l'Union européenne. Leur rôle est d'abord de servir de boîte à idées pour le Premier ministre – en liaison avec les *think tanks* extérieurs – et d'élaborer une stratégie à moyen terme, y compris en termes politiques (euro par exemple). C'est aussi à ce niveau que sont

conçues et mises en œuvre les initiatives bilatérales. Naturellement, ils ont également une fonction de coordination interministérielle, même si la règle commune est celle du ministère chef de file. Mais il n'est pas une déclaration importante d'un ministre qui ne soit préalablement validée au 10 Downing Street.

Le secrétariat européen est géré par un chef adjoint, qui dispose de deux chefs de service qui regroupe l'un sept, l'autre cinq cadres de haut niveau. Chacun de ceux-ci est responsable à la fois de secteurs déterminés et de la relation avec un ou plusieurs pays membres ou candidats. L'absence d'instructions écrites données au représentant permanent accroît la souplesse et la légèreté du système. Celui-ci se rend à Londres tous les vendredis pour des réunions auxquelles peuvent assister une quinzaine de personnes. Le secrétariat pour la défense et la sécurité est aussi géré par un adjoint, qui dispose de cinq cadres. Son rôle est essentiellement de définir une stratégie à moyen terme, en particulier en matière de sécurité. Il reste que, de fait, l'urgence que dictent les crises – le secrétariat abrite en son sein une cellule de crise – peut le conduire à un investissement dans les affaires immédiates au détriment du long terme.

Le *Joint Intelligence Committee* est aussi une structure du Cabinet Office, dont le président travaille en liaison directe avec le conseiller pour les questions de sécurité et de politique étrangère (sans lien direct toutefois de subordination). Il rapporte directement au Premier ministre, mais est placé sous le contrôle du secrétaire du Cabinet et, s'il n'assure pas lui-même aussi ces fonctions, d'un secrétaire permanent coordinateur pour les questions de sécurité et de renseignement. Le chef du JIC n'a pas directement autorité sur les services de renseignement, mais a un rôle essentiel de programmation et d'évaluation du renseignement. Chargé d'une mission de synthèse, il informe quotidiennement le Premier ministre des principales questions.

- Le mode de décision en matière internationale et européenne au Royaume-Uni -



## **Annexe 10**

### **Le renseignement au Royaume-Uni**

Le Royaume-Uni dispose de trois services de renseignement et de sécurité, désignés habituellement comme les « agences » : les services de renseignement extérieur (*Secret Intelligence Service – SIS*), connus également sous le nom de MI6, l'état-major chargé des communications (*Government Communications Headquarters – GCHQ*) et les services de contre-espionnage et de sécurité intérieure (*Security Service* ou MI5). En plus de ces services, il convient aussi de citer le service de renseignement militaire (*Defence Intelligence Staff*), qui est partie intégrante du ministère de la Défense, et qui participe de ce que les Britanniques appellent la *national intelligence machinery*.

Le budget de ces trois services est présenté dans un document d'ensemble qui est approuvé par le Parlement. Le secrétaire du Cabinet est responsable devant lui quant à l'utilisation conforme aux lois et efficace de ces moyens. Le projet de budget pour 2003 fait apparaître un montant égal à 893 millions de livres, soit environ 1 416 millions d'euros.

#### **1. Le service de renseignement extérieur**

Le SIS a été créé en 1909 et s'est autonomisé à partir de 1922. En 1994, une base légale et statutaire a été donnée à ses activités : le ministre des Affaires étrangères (*Foreign Secretary*) est responsable de ses activités, définit ses missions et la responsabilité de ses dirigeants.

Le principal rôle du SIS est la production de renseignements pour tout ce qui concerne les intérêts vitaux du Royaume en matière de sécurité, de défense, de politique étrangère et de politique économique, conformément aux exigences présentées par le *Joint Intelligence Committee* (JIC) telles qu'elles ont été approuvées par les ministres.

## **2. Le centre de communication du gouvernement**

Le GCHQ à proprement parler, qui a pris la suite de l'école gouvernementale du code et du chiffre, a été créé en 1946. Tout en se maintenant à la pointe des nouvelles technologies, son rôle essentiel est double. D'un côté, il a pour mission d'intercepter les signaux et les communications tant au Royaume-Uni qu'à l'étranger afin de protéger la sécurité du Royaume. De l'autre, il doit protéger les communications sensibles des autorités gouvernementales et militaires.

Le JIC et les ministres concernés décident du plan de recherche du GCHQ et de ce qui doit être communiqué aux pouvoirs publics. Une loi de 1994 a défini précisément ses missions et son rattachement. Il est responsable devant le ministre des Affaires étrangères.

Au-delà des autorités gouvernementales – dont naturellement aussi les services de sécurité intérieure – et des forces armées, il travaille de manière extrêmement étroite avec le secteur privé afin de s'assurer que les protections adéquates soient apportées à ses communications.

## **3. Le service de sécurité intérieure**

Les origines du MI5 remontent à 1909. En 1931, son rôle en matière de lutte contre les menaces communiste et fasciste a été renforcé. Il a reçu de nouvelles directives en 1952, dans le contexte de la Guerre froide, qui ont été incluses dans la loi de 1989. Il est placé sous l'autorité du ministre de l'Intérieur (*Home Secretary*). Son rôle essentiel est de protéger le pays contre les menaces terroristes, les infiltrations d'agents étrangers, la prolifération d'armes de destruction massive et, depuis une loi de 1996, en liaison avec d'autres agences, contre la grande criminalité.

Ses tâches principales sont au nombre de trois :

- repérer les menaces en rassemblant, analysant et évaluant les renseignements ;
- combattre les menaces spécifiques par des interventions actives, en liaison avec d'autres agences ;
- informer le gouvernement ou d'autres entités sur la nature de la menace et lui indiquer les mesures préventives adaptées.

Le *Security Service* n'a pas de pouvoirs directs de répression. Il doit coordonner son action, lorsque ses investigations sont susceptibles de donner suite à des poursuites, avec les services de police ou les services des douanes et taxes (*HM Customs and Excise*).

#### **4. Le renseignement militaire**

Le *Defense Intelligence Staff* (DIS) dépend du ministère de la Défense, statutairement et sur le plan budgétaire. Il a été créé en 1964 par le regroupement de plusieurs services. Son rôle consiste à analyser l'information tant ouverte que fermée et à donner des analyses, des évaluations de situations et des conseils stratégiques au JIC, au ministre de la Défense, aux états-majors des armées et aux forces déployées sur le terrain. De lui dépendent deux autres agences : la *Defence Geographic and Imagery Intelligence Agency* (DGIA) et le *Defence Intelligence and Security Centre* (DISC).

#### **5. Le rôle des ministres**

Dans les opérations courantes, les agences agissent sous la responsabilité de leurs chefs, qui sont eux-mêmes directement responsables devant les ministres.

Le Premier ministre a une responsabilité générale en matière de renseignement et de sécurité et est aidé dans cette tâche par le secrétaire du Cabinet. Le ministre de l'Intérieur est responsable en matière de sécurité intérieure ; le ministre des Affaires étrangères a sous son autorité le SIS et le GCHQ et celui de la Défense coiffe le renseignement militaire. Il existe aussi un Comité des ministres pour les services de renseignement (*Ministerial Committee on the Intelligence Services – CSI*) chargé d'en examiner l'action. Présidé par le Premier ministre, il comprend le Vice-Premier ministre, les ministres de la Défense, de l'Intérieur et des Affaires étrangères ainsi que le Chancelier de l'Échiquier (ministre des Finances). Les ministres sont aidés dans leur travail de contrôle par un *Permanent Secretaries' Committee on the Intelligence Services* (PSIS) dirigé par le secrétaire du Cabinet qui donne des informations et des conseils sur l'activité des services, leurs programmes et leurs budgets.

#### **6. La coordination du renseignement et le rôle du JIC**

Au-delà du travail propre des agences en direction des autorités gouvernementales dont elles dépendent et des échanges qu'elles peuvent avoir entre elles, le besoin est apparu d'une coordination au niveau central, à la fois pour assurer une cohérence de leurs investigations, évaluer leur travail et

déterminer leurs besoins. Cette tâche est effectuée au niveau du Cabinet Office, par un organisme qui en dépend directement : le *Joint Intelligence Committee* (JIC), placé sous l'autorité du secrétaire du Cabinet. Il détermine les priorités dans la collecte du renseignement et évalue les situations, en même temps qu'il produit des analyses aussi bien sur les sujets à court terme que sur ceux à long terme dans le domaine de la sécurité, de la défense et de la politique étrangère.

Le JIC rassemble les agences, les ministères concernés (Affaires étrangères, Intérieur, Défense, Commerce et Industrie, Trésor, autres ministères en tant que de besoin) et des fonctionnaires du Cabinet Office pour établir les priorités dans la recherche du renseignement, priorités qui sont ensuite approuvées par les ministres. Le JIC examine périodiquement les résultats des agences quant à leur contribution au succès des missions prioritaires qui leur ont été assignées (notamment lutte contre le terrorisme, non-prolifération des armes de destruction massive).

Le président du JIC supervise l'ensemble du travail du comité. Il doit personnellement veiller à ce que les décisions de celui-ci soient appliquées. Le président du JIC est aussi aujourd'hui le coordinateur du renseignement (*Intelligence Co-ordinator*). Il conseille le secrétaire du Cabinet sur les besoins budgétaires des agences et l'établissement des investigations prioritaires.

Le JIC est aidé par la *Joint Intelligence Organization* qui consiste en un *Assessments Staff* permanent, un *Coordinator's Group*, un secrétariat et une cellule de veille permanente (*Duty Intelligence Officers*). Le groupe d'évaluation (*Assessments Staff*) est composé de fonctionnaires de rangs élevé et moyen, aidés par des spécialistes ministériels et autres, qui produisent des rapports d'évaluation sur une situation donnée à partir de toutes les sources disponibles (renseignements, télégrammes diplomatiques, médias, etc.). Des sous-comités du JIC, appelés *Current Intelligence Groups* (CIGs), composés d'experts des ministères et des agences, examinent ces rapports. Le texte est ensuite soumis au comité avant qu'il soit transmis aux ministres et aux très hauts responsables (sauf cas d'urgence).

Le JIC entretient aussi des liens directs avec les organismes comparables dans les pays alliés.

## **7. Responsabilité et contrôle**

Le contrôle parlementaire sur les trois services est assuré par un Comité du renseignement et de la sécurité (*Intelligence and Security Committee – ISC*). Il examine les dépenses, le fonctionnement et la politique des agences. Il opère

sous le sceau du secret et dispose d'un large accès aux activités des agences et aux informations classifiées. Ses neuf membres, issus des deux Chambres, sont désignés par le Premier ministre après consultation du chef de l'opposition. Il doit lui rendre compte annuellement. Le Premier ministre fait ensuite passer les rapports de l'ISC au Parlement, moyennant les coupes nécessaires. Le comité peut aussi transmettre des rapports périodiques au Premier ministre. Son secrétariat est placé au Cabinet Office.

Des commissaires, qui doivent exercer ou avoir eu des responsabilités judiciaires de haut niveau, sont aussi chargés du contrôle judiciaire des services. L'*Intelligence Services Commissionner* contrôle les opérations spéciales des services. Un *Interception Commissionner* contrôle le caractère fondé des interceptions de télécommunications, de courriers électroniques et de correspondances. Ces commissaires aident en tant que de besoin un *Investigatory Powers Tribunal* qui examine les plaintes des citoyens contre les agences. Ils adressent un rapport au Premier ministre qui est ensuite transmis au Parlement.



## Annexe 11

### Le traitement des questions européennes en Allemagne

La compréhension du système allemand de coordination européenne suppose la connaissance plus générale des principes qui régissent le fonctionnement politico-administratif outre-Rhin. Trois règles doivent ainsi être rappelées de manière préalable : celle de la *Federführung* (chef de file) qui veut que le ministère chef de file est responsable d'un dossier, y compris de la coordination avec les autres ministères sur celui-ci, et de l'information des partenaires ; celle du *Ressortprinzip*, qui implique que les dossiers doivent être traités par le ministère qui a la compétence de fond dominante ; celle de la compétence quant à la définition des directives générales (*Richtlinienkompetenz*) de la part du Chancelier, qui limite considérablement le *Kanzlerprinzip* dès qu'il est question de sujets concrets. Le cabinet fédéral fonctionne selon le mode du consensus et de la collégialité, ce phénomène étant encore accentué dans le cadre d'un gouvernement de coalition.

#### 1. Le fonctionnement d'ensemble du système

Le traitement des dossiers européens repose principalement sur trois entités : la Chancellerie, l'*Auswärtiges Amt* (ministère des Affaires étrangères) et le ministère des Finances (qui a pris la compétence européenne précédemment dévolue au ministère de l'Économie). Toutefois, l'application du *Ressortprinzip* a conduit à mettre en place, dans chaque ministère, un service des affaires européennes relativement important.

La règle de base du système allemand est que les problèmes doivent être, autant que possible, traités au niveau le plus bas, seuls les problèmes non résolus devant remonter la chaîne hiérarchique. Il existe des réunions hebdomadaires des chefs de service sur les questions européennes, des réunions bimensuelles des directeurs d'Europe et des réunions mensuelles des secrétaires d'État (sous la présidence du ministre délégué auprès du ministre des Affaires étrangères chargé des questions européennes). Souvent, les arbitrages sont effectués, de fait, conjointement par le ministère des Affaires étrangères et celui des

Finances, mais sans règle claire ni instance du type SGCI – même si la direction d'Europe de l'*Auswärtiges Amt* a, un temps, ambitionné de jouer ce rôle. Il n'existe pas de coordination régulière de la Chancellerie. Celle-ci donne des instructions à la représentation permanente pour les sujets politiques, mais les instructions sont le plus souvent données par l'*Auswärtiges Amt* (qui dispose, théoriquement, d'un droit de regard sur toutes les instructions qu'il est appelé à co-signer) ou le ministère des Finances. Toutefois, même quand le dossier est « appelé » par le Chancelier en raison de ses conséquences politiques, le ministère technique reste compétent au fond.

Les critiques, au sein des pouvoirs publics allemands, sur ce système sont nombreuses : faible prévention et mauvaise résolution des conflits entre ministères, lenteur d'instruction, tendance à la réaction plus qu'à l'action, compartimentage des problèmes, difficultés d'élaboration de stratégies globales – corrigée toutefois par l'existence de *think tanks*, publics, privés ou partisans, enclins à donner aux dirigeants allemands une vision des intérêts fondamentaux du pays –, faible capacité à élaborer des propositions constructives, y compris lorsque ses intérêts sont en jeu (PAC, service d'intérêt économique général, questions industrielles, réglementation financière, etc.).

Par ailleurs, les difficultés sont renforcées par le système fédéral allemand. Dans de nombreux domaines, qui sont partiellement ou totalement de la compétence des Länder, les résolutions du Bundesrat lient le gouvernement. Il existe aussi environ mille groupes de concertation avec les Länder.

C'est dans ce contexte, mais aussi pour des raisons électorales et en raison de désaccords de fond sur la construction européenne avec le Vice-Chancelier, ministre des Affaires étrangères, que le Chancelier a émis, en mars 2002, l'idée de créer un secrétariat d'État (ou un ministère délégué) chargé des Affaires européennes auprès du Chancelier. De manière générale, en opposition avec la tradition constitutionnelle allemande, le Chancelier a montré sa volonté de jouer un plus grand rôle dans la coordination des questions européennes, même si les élections de septembre 2002 devraient contrarier l'évolution vers un ministère délégué rattaché au Chancelier.

Enfin, le rôle de la représentation permanente a connu aussi des évolutions récentes, avec notamment l'élaboration, tous les six mois, d'un « rapport d'alerte précoce » qui doit attirer l'attention des dirigeants politiques et des hauts fonctionnaires sur les problèmes sensibles susceptibles de se développer.

## **2. Organisation des différents ministères**

À la Chancellerie fédérale, dix à quinze agents traitent les dossiers européens. Le principal service qui en est chargé dépend de la Direction des relations extérieures (*Abteilung 2 : Auswärtige Beziehungen*) et est chargé de la coordination au sein de la Chancellerie et des questions politiques. Au sein de la même direction, une personne suit les relations avec les pays d'Europe centrale et orientale.

Au sein de la Direction des affaires économiques et financières (*Abteilung 4 : Wirtschafts- und Finanzpolitik*), un bureau suit les questions de marché intérieur et celles liées à l'Union économique et monétaire. De nombreux autres services suivent les questions européennes dans le domaine qui est le leur (notamment agriculture).

Le ministère des Affaires étrangères compte environ 75 agents de catégorie A (dont cinq ou six membres de cabinet) qui traitent des questions européennes et 40 personnes des catégories B et C. Les cadres A se répartissent approximativement comme suit :

- 7 agents pour la procédure de coordination interministérielle ;
- 21 agents pour les affaires communautaires internes (dont 11 pour les questions institutionnelles, juridiques et de fond) ;
- 20 agents pour les relations extérieures de l'Union européenne ;
- 18 agents pour les relations bilatérales avec les pays de l'Union et les pays candidats.

Le ministère des Finances comprend une Direction d'Europe qui comprend une soixantaine d'agents de catégorie A répartis en trois services et dix-sept bureaux. Ces trois services sont les suivants :

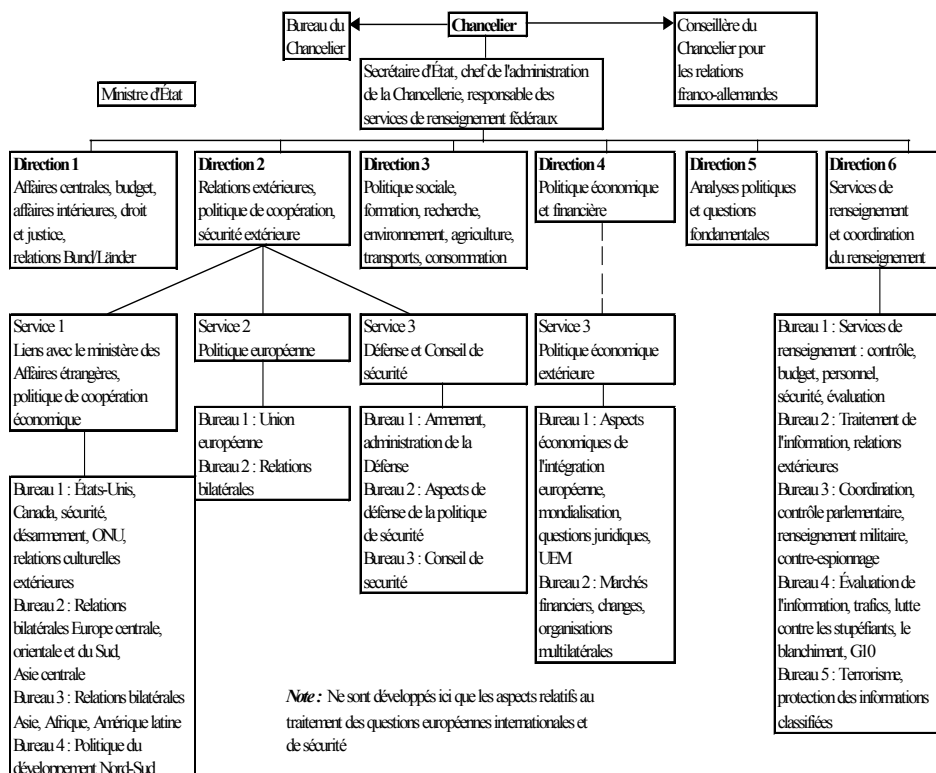
- questions financières (ECOFIN, Eurogroupe, aspects financiers de la PAC) ;
- questions européennes générales (élargissement, relations extérieures, *policy-mix*, UEM) ;
- questions juridiques (droit de la concurrence, aides d'État, politique de cohésion, relations entre le Bund et les Länder).

- Annexe 11 -

Au sein du ministère de l'Économie, qui a perdu ses attributions de coordination générale, la Direction d'Europe conserve des compétences importantes pour tout ce qui concerne notamment les questions commerciales et douanières, la politique économique européenne et la globalisation. Cette direction comprend également une soixantaine de cadres de catégorie A.

- Le traitement des questions européennes en Allemagne -

**Organisation de la chancellerie fédérale allemande**



## **Remerciements**

Le rapport n'aurait pu être ce qu'il est sans la contribution décisive de nombreuses personnalités qui, naturellement, ne sauraient être en rien tenues pour responsables des choix retenus.

Nous remercions en premier lieu très vivement les membres du groupe qui ont bien voulu accompagner nos travaux pendant plus d'un an et qui, souvent, nous ont apporté des éclairages approfondis lors de rencontres spécifiques.

L'apport des personnes auditionnées par le groupe ou rencontrées, lors d'entretiens bilatéraux, par le président et le rapporteur général a été considérable. La masse d'informations, de réflexions et d'analyses collectées va bien au-delà de ce que laisse apparaître le rapport et mériterait – dans la mesure où elle touche aussi le fond des choses – d'être exploitée par ailleurs. De nombreux contacts ont ainsi été noués, notamment avec des personnalités et des institutions étrangères, qui mériteraient d'être cultivés. Nous souhaitons remercier de manière particulière les chefs des postes diplomatiques et leurs collaborateurs qui nous ont, avec efficacité, organisé ces rencontres et fait profiter de leur connaissance tant du pays que du fonctionnement de l'appareil français de relations extérieures.

Nous remercions également Cécile Jolly et Pierre François, chargés de mission au Commissariat général du Plan, qui ont porté la réflexion préalable à la constitution du groupe de travail et participé aux entretiens préparatoires. Cécile Jolly et Aurélien Colson ont bien voulu relire, plume à la main, la dernière version du rapport. Leurs remarques nous ont été précieuses.

Enfin, nos remerciements chaleureux vont à Nathalie Guichard qui a assuré, avec dévouement, efficacité et enthousiasme, le secrétariat du groupe de travail. Sans elle, cette mission lourde n'aurait pu être menée à bien.