



**bdc**  
Base de Connaissance

---

# LA FRANCE DANS LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

---

## Quelles influences pour quels projets ?

### Mots clés

---

France, Influence, Organisation, Diplomatie, International, OTAN, ONU, Europe

10/04/2010

Auteurs :

**Sébastien Pellissier, Alexandra Crépy**

Le(s) auteur(s) de ce document d'analyse, d'opinion, d'étude et/ou de recherche a autorisé l'AEGE à enregistrer l'article dans la base de données, dénommée : bdc.aege.fr. La diffusion, publication subséquente est aussi autorisée par l'(es) auteur(s) sur toutes formes de support écrit, électronique à l'ensemble des utilisateurs de cette base de données. Aucune autre forme de diffusion n'est autorisée. L'analyse, l'opinion et/ou la recherche reposent sur l'utilisation de sources éthiquement fiables mais l'exhaustivité et l'exactitude ne peuvent être garantie. Sauf mention contraire, les projections ou autres informations ne sont valables qu'à la date de la publication du document, et sont dès lors sujettes à évolution ou amendement dans le temps.

Le contenu de ces documents et/ou études n'a, en aucune manière, vocation à indiquer ou garantir des évolutions futures. Le contenu de cet article n'engage la responsabilité que de ses auteurs, il ne reflète pas nécessairement les opinions du(des) employeur(s), la politique ou l'opinion d'un organisme quelconque, y compris celui de gouvernements, d'administrations ou de ministères pouvant être concernés par ces informations. Et, les erreurs éventuelles relèvent de l'entière responsabilité des seuls auteurs.

Les droits patrimoniaux de ce document et/ou étude appartiennent à l'Association AEGE, voire un organisme auquel les sources auraient pu être empruntées. Le(s) auteurs ont expressément cédés les droits patrimoniaux subséquents à l'insertion de ce(s) document(s) dans la base de données bdc.aege.fr. Toute utilisation, diffusion, citation ou reproduction, en totalité ou en partie, de ce document et/ou étude ne peut se faire sans la permission expresse du(es) rédacteur(s) et du propriétaire des droits patrimoniaux.



# La France dans les organisations internationales : quelles influences pour quels projets ?

---

Sébastien Pellissier, CID – Alexandra Crépy, EGE  
en collaboration avec les commandants Bomont, Dous et Pinard-Legrès, CID  
10/04/2010

Ce présent article est une contribution à la réflexion du colloque HEC – ENA – CID relatif à la stratégie française pour le XXI<sup>e</sup> siècle.  
Les auteurs du présent article tiennent à remercier chaleureusement les interviewés nous ayant permis d'illustrer la démonstration ci-dessous.

## Sommaire

Introduction.....	3
1/ Le rôle fondamental des organisations internationales.....	5
1.1 Tension entre diplomaties multilatérales et bilatérales.....	5
1.2 Trois exemples.....	6
2/ « Il n'est de richesse que d'hommes » : les ressources humaines, principal facteur d'influence.....	9
2.1 Le système de recrutement et de progression dans les OI.....	9
2.2 Des Français nombreux dans les OI.....	10
2.3 Une influence qui n'est pas à la hauteur.....	11
2.4 Les freins .....	12
2.5 Quelques pistes.....	14
3/ Mettre la stratégie en cohérence avec les buts poursuivis.....	17
3.1 La France a la capacité d'orienter les décisions des OI lorsqu'elle se mobilise.....	17
3.2 A contrario, lorsque la volonté politique n'est pas relayée par des actes concrets et une mobilisation générale, la France peine à faire avancer ses propositions.....	18
3.3 Le mécanisme d'une influence potentiellement efficace.....	19
Conclusion .....	21
Bibliographie .....	22
Sources humaines .....	22
Sources écrites .....	22
Rapports.....	22
Ouvrages .....	22
Articles .....	<b>Erreur ! Signet non défini.</b>
Sites Web .....	23
Annexe.....	24

## Introduction

Le livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008-2020) définit le cadre diplomatique de notre pays pour les années à venir. A l'aune des cinq priorités répertoriées, l'axe stratégique de la diplomatie française semble relativement constant. Il s'agit de promouvoir le multilatéralisme, les droits de l'homme et par là même, le rayonnement culturel de la France. Dans le livre blanc, il est ainsi rappelé que « le multilatéralisme est, pour la France, non seulement un outil, mais un principe d'action dont elle se réclame<sup>1</sup> ». Aussi, outre le réseau des 160 ambassades traditionnelles, la France dispose de 21 représentations permanentes au sein des instances multilatérales.

Lors de la présentation du budget 2010 du ministère des affaires étrangères et européennes, M. Bernard Kouchner a indiqué que celui-ci reflétait en premier lieu le soutien prioritaire au multilatéralisme, en particulier à l'ONU. Ce choix a des implications financières particulièrement conséquentes. Entre 2000 et 2008, le budget consacré par la France aux contributions régulières dans les organisations internationales (OI) a cru de 55%. 40 programmes budgétaires et 13 ministères concourent à l'action extérieure de l'État, hors aide au développement, pour un total de 6,6 milliards d'euros. Sur ce total, le ministère des Affaires étrangères et européennes (MAEE) met en œuvre trois programmes budgétaires qui composent la mission « Action extérieure de l'État », à hauteur de 2,6 milliards d'euros. 788 millions d'euros seront ainsi consacrés en 2010, au titre du programme 105<sup>2</sup> (actions 4 et 5), aux contributions internationales et à l'action européenne. Par comparaison, c'est presque deux fois plus que les crédits consacrés au réseau diplomatique classique. Pour autant, le retour sur investissement ne paraît pas toujours à la mesure de l'effort consenti.

Depuis la seconde moitié du XXe siècle, les organisations internationales, institutionnalisées et financées par les Etats<sup>3</sup>, ont peu à peu acquis un rôle à part entière sur la scène internationale, en tant qu'entité supranationale et dans une moindre mesure universelle (ex : ONU). Elles participent, comme acteur principal voire unique, à la production d'un « droit mou » (coutume et soft law) et « d'un droit dur » (normalisation, conventions et autres traités).

Face à l'émergence de ces nouveaux acteurs, la France a choisi d'inscrire son action extérieure dans une approche multipolaire des relations internationales et par conséquent de participer pleinement à leur développement. Or, malgré une ambition clairement affichée par le Président de la République, de « rester dans le peloton des nations qui font l'histoire parce qu'elles ont refusé de la subir », qui s'est traduite récemment par la réintégration plénière dans les structures de l'OTAN,

---

<sup>1</sup> *La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. 2008-2020*. p116

<sup>2</sup> Action de la France en Europe et dans le monde.

<sup>3</sup> A ce titre, R-J Dupuy, dans son article « Etats et organisations internationales », *Manuel des organisations internationales*, insistait sur le fait que, en parlant de l'organisation internationale, « elle est la créature ; les Etats sont les créateurs »

nombre de rapports et d'études constatent une baisse continue de l'influence de notre pays sur la scène mondiale.

Aussi est-il pertinent de s'interroger sur les axes d'effort consentis par la France pour maintenir son influence, et au-delà, sur les supports sur lesquelles elle pourrait s'appuyer pour lui permettre de mettre en cohérence ses ambitions et les moyens qu'elle se donne pour y parvenir, notamment par son rôle dans les organisations internationales.

Le nombre grandissant d'acteurs sur la scène mondiale ne peut que mécaniquement diminuer notre influence, il serait d'ailleurs illusoire de croire qu'il puisse en être autrement. Pour autant, il s'agit de répertorier les atouts et les leviers français pour continuer à peser, voire pour gagner en influence.

# 1/ Le rôle fondamental des organisations internationales.

## 1.1 Tension entre diplomaties multilatérales et bilatérales.

Il est souvent reproché à l'action extérieure de la France d'être trop dispersée et, de ce fait, de souffrir d'un émiettement excessif de ses moyens. Il convient de tempérer cette impression. En effet, plusieurs priorités ont été énoncées : l'universalité (ONU), l'atlantisme (OTAN), le régionalisme (UE), ou encore la Méditerranée (UPM). Ainsi, contrairement aux idées reçues, la France concentre une grande majorité de ses moyens sur un nombre restreint d'OI. (Voir annexes) Cette concentration s'explique par l'implication particulière de la France dans ces structures. En réalité, quinze organisations absorbent 85% des participations financières.<sup>4</sup> La France capitalise *de facto* sa participation aux OI sur un certain nombre d'enjeux majeurs : la validité de son modèle juridique, le maintien de sa voix alternative tant sur le plan civil que militaire, l'influence de sa diplomatie en général. Il est cependant indéniable que la quote-part de la France à l'ONU (6,3%) en particulier ne reflète plus sa réalité économique<sup>5</sup>.

En outre la priorité mise sur l'engagement multilatéral ne remet pas en cause des approches bilatérales plus classiques qui apparaissent parfaitement fondées. Ainsi en est-il des relations de la France avec les pays du Conseil de Coopération du Golfe qui privilégient fortement les relations personnelles et se méfient donc des approches trop multilatérales, symboles de la désincarnation de l'Etat.

Enfin la France veille à ne pas perdre son autonomie stratégique et à préserver un certain niveau d'indépendance. Ainsi, malgré la réintégration pleine et entière dans l'OTAN, la France ne participera pas au NDP (*Nuclear Defense Planning*), ce qui l'exempte notamment de fournir à ses alliés les zones de patrouille de nos SNLE. Cette exception nucléaire française reste en dernier ressort le meilleur atout de sa liberté de parole.

Le principe de réalité milite en dernier ressort pour justifier la nécessité de consacrer une ressource conséquente aux actions multilatérales. Non seulement parce que la France a fait le choix décisif de lier son destin à une organisation régionale, l'Europe, mais aussi parce que les activités et décisions prises dans les instances multilatérales ont un impact majeur dans la vie de la nation, tant pour son industrie que pour sa défense ou même son modèle culturel.

---

<sup>4</sup> Il s'agit, dans l'ordre, dans le projet de loi de finance de 2010 de : ONU, CE, OTAN, OMS, FAO, AIEA, OCDE, OIT, OSCE, UNESCO, TPY, TPIR, ONUDI, OTICE, IUE

<sup>5</sup> Des discussions sont d'ailleurs en cours pour réévaluer l'ensemble des contributions obligatoires à l'aune de l'émergence de nouvelles puissances financières (Brésil, l'Inde, la Chine).

## 1.2 Trois exemples

- Les enjeux financiers liés aux appels d'offre.

L'influence française dans les OI ne relève pas uniquement de considérations en termes de puissance ; les enjeux financiers sont également à prendre en compte. Les OI émettent, à cet égard, des appels d'offres qui dépendent directement des normes édictées au préalable. Compte tenu des montants financiers en jeu, la France a tout intérêt à valoriser sa candidature par des actions en interne. En effet, l'expertise est un marché florissant, qui attise la convoitise d'un nombre croissant d'acteurs. Cette expansion grandissante de la demande s'explique en partie par les perspectives financières qui en découlent. Selon la société IFIS, pour le seul secteur de la santé, les montants des projets en cours sont estimés à plus de 72 milliards de dollars, dont plus de 50 milliards pour l'Asie et l'Amérique latine.

Dans ce cadre, la capacité à collecter des informations pertinentes sur les appels d'offre constitue la condition préalable pour les remporter. Pour ce faire, un système d'alerte a été efficacement mis en place par le biais des ambassades françaises. Mais si la veille est nécessaire, elle n'est évidemment pas suffisante. Une coordination des moyens ainsi que des coopérations peuvent être mises à profit. En outre, sur la période 2007-2013, 5% des 22,4 Md€ des fonds destinés aux programmes communautaires sont réservés à l'expertise technique. La France a su valoriser sa compétence et son expérience auprès des présidences successives pour définir puis mener à bien leurs projets européens. Elle a ainsi pu remporter plusieurs jumelages dont un dans le domaine de la justice pour un montant de 800 000€ et deux dans le domaine des affaires intérieures pour un montant de 2,28 M€. Néanmoins, comparativement aux propositions allemandes (taux de réussite à 59%), le taux de réussite des candidatures françaises est faible - de l'ordre de 23% -, et ce, pour des raisons essentiellement liées à une mauvaise préparation des offres.

Les OI permettent *de facto* aux pays, d'une part, d'accroître leurs mannes financières, et d'autre part, de participer au développement économique d'Etats tiers, admettant le développement indirect des coopérations bilatérales (exemple de la France en Somalie, p 332 du rapport Tenzer sur l'expertise internationale).

- L'avenir du droit continental

Dans un monde globalisé, les normes ont vocation à s'imposer dans le monde entier. La participation de la France dans l'élaboration de la « soft law » voire de la « hard law » influence le système normatif international dans un sens qui lui soit favorable, et limite l'expansion du système juridique anglo-saxon basé sur la jurisprudence. Deux principaux systèmes de droit sont, en effet, en concurrence sur la scène mondiale : d'une part le droit dit « romano-germanique » en vigueur dans nombre de pays européen, d'autre part la « common law » propre aux Etats de tradition anglo-saxonne. C'est cette dernière qui progressivement s'impose dans les enceintes internationales et prédomine dans les tribunaux spéciaux comme à la cour pénale internationale. Elle devient aussi prépondérante dans le droit européen et s'insinue mécaniquement dans le droit français. La France risque donc de voir s'affaiblir un modèle qu'elle avait su exporter dans de nombreuses régions du monde et qui conserve toute sa richesse. Sylvie Panz, avocate générale à la cour d'appel de Paris et

ancien chef de la mission Eujust en Géorgie, remarque ainsi que les procédures fondées sur la common law sont plus longues et donc plus coûteuses sans pour autant qu'il soit établi qu'elles soient plus performantes. De plus dans de nombreux pays fragilisés par des crises et dont le droit est principalement d'origine romano-germanique, l'imposition de la common law vient en définitive accroître la fragilité des systèmes juridiques et contribue à ralentir la sortie de crise. Ainsi, tant pour le droit national que pour la justice internationale, la promotion du droit continental européen représente un enjeu majeur.

#### - Interopérabilité et doctrine dans l'OTAN

Pour prendre un autre exemple précis, la participation de la France dans l'OTAN n'est pas anodine. L'implication française milite d'abord en faveur du maintien de notre modèle militaire pragmatique. En effet, l'OTAN dispose d'une influence majeure sur l'ensemble des acteurs liés à la défense en France. L'organisation produit en premier lieu des doctrines d'emploi. Il se profile ainsi un risque significatif de standardisation doctrinale qui conduirait à la perte de savoir-faire spécifique à la culture militaire française, porteuse en soit d'un modèle alternatif par rapport à une approche très technique et procédurière qui caractérise la tradition militaire américaine.

En outre, ainsi que l'indique le général Abrial, premier officier français placé à la tête du commandement de la transformation de l'OTAN, « un des axes de travail primordiaux est l'amélioration de l'interopérabilité entre les membres de l'Alliance (...). Non seulement au niveau des matériels (...) mais également en amont au niveau de la formation, par exemple. <sup>6</sup>»

L'interopérabilité est concrètement la possibilité pour plusieurs armées de travailler ensemble grâce à des procédures, des logiciels, des caractéristiques techniques communes ou compatibles ; l'idéal étant de posséder le même matériel. Or la France risque de perdre progressivement une grande partie de sa base industrielle de défense sous la pression et la puissance des industries américaines<sup>7</sup>. Le dernier exemple le plus significatif en la matière est l'adoption du système Rover<sup>8</sup>, imposé par les Américains à leurs partenaires en Afghanistan et qui condamne toute chance de développer un projet européen. Car si la tendance naturelle des « grands » pays membres est de conserver autant que possible l'ensemble des capacités, alors que les « petits » militent logiquement pour une spécialisation, dans un contexte de crise économique et de recentrage inévitable, la France ne pourra peut-être plus longtemps participer aux programmes de l'OTAN à discrétion.

Au demeurant, au niveau politique, la participation de la France à la définition stratégique de l'OTAN concourt à la distinction claire des objectifs de l'UE en matière de défense et de l'Alliance Atlantique. En effet, la définition du nouveau concept stratégique de l'OTAN fin 2010 aura un impact certain sur la place de l'Europe de la défense et la nature des missions que les membres de l'Alliance seront en mesure de remplir dans le futur. Pour la France, les domaines de compétence UE et OTAN doivent

---

<sup>6</sup> SIGEM info, 11 mars 2010.

<sup>7</sup> Le général Desportes met ainsi en garde l'Europe : « Si, malgré des budgets de défense très inférieurs aux budgets américains, les armées européennes persistent à se doter d'équipement de norme technologique américaine, il y a fort à parier que, dans peu d'années, les forces européennes dans leur ensemble devront abandonner des pans entiers de leurs capacités militaires. La cohérence d'ensemble ne pourra donc être rétablie que sous parapluie et leadership américain »

<sup>8</sup> Système de transmissions d'images vidéo entre un avion et le sol, produit de la société américaine L-3 Com.



être disjointes. Afin d'éviter que les deux organisations deviennent redondantes, il semble totalement inopportun de miser sur un « Berlin Plus inversé », d'autant que « Berlin Plus » est une réussite toute relative. La France milite donc pour conserver sa vocation première, principalement militaire, à l'OTAN. C'est à ce prix que les deux organisations survivront. Sans cela, le risque est une mort par étouffement d'une UE concurrencée sur son terrain par l'OTAN. L'enjeu pour la France est justement de faire reconnaître l'UE par l'OTAN comme un acteur stratégique majeur mais non concurrentiel.

Face à l'importance de tels enjeux, illustrée par ces exemples, il est donc réellement justifié que la France consacre une part importante de son énergie et de ses ressources pour orienter les décisions prises dans les OI en fonction de ses intérêts. Et c'est en particulier par l'action de ses ressortissants au sein de ces instances que l'influence peut s'exercer.

## 2/ « Il n'est de richesse que d'hommes » : les ressources humaines, principal facteur d'influence.

Le premier vecteur de l'influence repose de toute évidence sur la capacité des Français travaillant au sein de ces organisations à promouvoir, par leur travail quotidien et leurs relations, les intérêts français. Leur importance est d'autant plus cruciale dans les organisations ou les secteurs dans lesquels la France est particulièrement attendue : à Bruxelles, la France fait ainsi face à une obligation de pro activité dans la mesure où elle est considérée comme un moteur non seulement de la construction européenne mais plus encore de l'Europe de la défense. Les officiers qui y sont affectés, tout comme ceux en poste à New York, doivent donc gagner leur crédibilité dans des conditions autrement plus difficiles que celles de leurs camarades rejoignant l'OTAN. Leurs succès comme leurs échecs ne sauraient demeurer personnels et engagent fortement la portée de l'action de la France.

### 2.1 Le système de recrutement et de progression dans les OI.

Le système de recrutement dans les organisations internationales n'est pas homogène. Certaines, en particulier dans la galaxie onusienne, appliquent des quotas géographiques et de parité, ce qui en-soi est un facteur limitatif<sup>9</sup>. Un certain nombre de postes peuvent ensuite être réservés aux Etats membres qui ont la liberté d'y placer les candidats de leur choix, en particulier dans les représentations nationales. A l'Union européenne, nombre de postes sont pour leur part soumis à élection. A l'OTAN, la plupart des postes militaires attribués à la France sont une déclinaison mécanique du système fondé sur le nombre d' « étoiles<sup>10</sup> » proportionnel aux cotisations de chaque Etat. En toute logique, la France a ainsi brigué 25 « étoiles » répartis en postes permanents et tournants, ce qui correspond à la participation du Royaume Uni. Une fois les « étoiles » attribuées, la norme OTAN prévoit l'affectation de 50 postes par « étoile », augmentant notre participation à 1250 postes supplémentaires. Profitant d'une redistribution planifiée en 2010 au sein de l'OTAN, la France a finalement obtenu environ 1100 postes à pourvoir au sein du commandement intégré de l'Alliance.

Les Français insérés dans les organisations le sont soit au titre d'un détachement de leur ministère d'origine, soit dans le cadre d'un contrat à durée déterminé pour la majorité. Si certains d'entre eux ont directement posé leur candidature, un grand nombre passe par l'opérateur principal qui fait le lien pour les offres d'emploi de fonctionnaires, la mission des fonctionnaires internationaux (MFI) du ministère des affaires étrangères et européennes.

Les compétences recherchées par les différentes organisations varient mais, comme le souligne Didier Etienne, adjoint au chef de la MFI, « On ne recrute plus comme avant des généralistes, des

---

<sup>9</sup> Le département des opérations de maintien de la paix (DOMP) à New-York ne comprend que 116 militaires, dont 5 Français actuellement. Compte tenu d'un mode de répartition privilégiant une représentation universelle, ce chiffre est à considérer comme un maximum.

<sup>10</sup> Les étoiles correspondent aux postes d'officiers généraux

gens qui ont fait Science po. Aujourd'hui ce que recherchent les organisations internationales, ce sont des experts, des consultants, des fonctionnaires qui ont des connaissances précises sur les sujets : par exemple des fonctionnaires du ministère de l'Agriculture, des Ponts et chaussées, des personnes ayant des compétences techniques pointues.<sup>11</sup>»

Les critères de notation et de progression sont aussi très différents selon les organisations. Il convient de remarquer néanmoins que dans certaines organisations, ces critères permettent de promouvoir des candidats au profil clairement marqué : au FMI, le principal critère de notation repose sur la capacité de rédaction en anglais. Plus édifiant, dans les institutions bancaires de l'ONU, cinq paramètres de notation sur douze évaluent la capacité de l'employé à s'intégrer dans la culture anglo-saxonne...

## 2.2 Des Français nombreux dans les OI.

**Avec environ 160 000 Français, dont à peu près 1200 fonctionnaires, la France se situe au deuxième rang, derrière les Etats-Unis** par le nombre de ses ressortissants présents dans les organisations internationales. Ce chiffre considérable s'explique en partie pour des raisons historiques (la France étant membre fondateur d'une grande majorité des organisations internationales) mais aussi géographiques. Le territoire français accueille en effet nombre de sièges d'organisations<sup>12</sup>. L'« effet de siège » facilitant le recrutement de personnels du pays hôte.

Les statistiques élaborées par les services de l'ONU<sup>13</sup> démontrent que la France est l'un des pays membres considéré comme surreprésenté au sein du secrétariat. Pour l'ensemble de la galaxie des agences onusiennes, près d'un fonctionnaire sur dix est français, ce qui place la France au second rang derrière les Etats-Unis.<sup>14</sup>

Dans les instances européennes, les Français sont les plus nombreux dans les cabinets des différents commissaires (23 Français dont deux chefs de cabinet et cinq chefs de cabinet adjoints) de même que pour le nombre de fonctionnaires de la commission<sup>15</sup>. Dans l'ensemble des effectifs des institutions communautaires la France se place en seconde position avec 4572 fonctionnaires, après la Belgique (6875) et largement devant le Royaume-Uni (2140 agents). Enfin la France occupe le premier rang pour le nombre de fonctionnaires dans les agences de l'UE (12,7%) et pour le nombre d'experts nationaux détachés.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Entretien avec Didier Etienne, adjoint au chef de la Mission des fonctionnaires internationaux, propos recueillis par Agnès Verry, site Connexité, 15 septembre 2009.

<sup>12</sup> 15% des organisations internationales sont implantées en France.

<sup>13</sup> Ces études se fondent sur l'analyse du nombre de ressortissant dans les instances onusiennes par rapport à la contribution de l'Etat membre et à son poids démographique dans le monde.

<sup>14</sup> Les stratégies d'influence des États membres sur le processus de recrutement des organisations internationales L'exemple de la France Meryll DAVID *Revue Études internationales*, volume XXXVIII, no 4, décembre 2007

<sup>15</sup> 1429 fonctionnaires sur 25000 (soit 11,1%).

<sup>16</sup> Source : « La présence des Français au sein des institutions communautaires : du mythe à la réalité », par Thierry Chopin et Marek Kubista, in *Question d'Europe* n°159, Fondation Robert Schuman, 18 février 2010.

## 2.3 Une influence qui n'est pas à la hauteur.

Malgré cette présence importante au cœur des systèmes dirigeants des organisations internationales ou régionales, l'influence de la France n'est pas à la hauteur. Cette analyse quantitative doit en effet être complétée par une vision qualitative des postes occupés par nos ressortissants. De cette analyse il résulte que si notre pays est performant dans le processus de placement des ses agents aux postes les plus prestigieux<sup>17</sup>, il n'est pas parvenu à investir des postes souvent moins « brillants » ou prestigieux mais dont les rôles sont cruciaux. C'est en effet le plus souvent à ces échelons intermédiaires que se prennent réellement les décisions et que le travail de fond pour la préparation des dossiers est réalisé. Concrètement, le chef d'une grande direction d'une organisation internationale ne peut le plus clair du temps qu'avaliser les dossiers préparés par ses subordonnés. A ce titre, l'action de Dominique Strauss-Khan à la tête du FMI fait figure d'exception. Le directeur français du FMI a réussi à recentrer le FMI sur les pays pauvres et non plus seulement sur les pays émergents (donc plus rentables pour le FMI), avec un budget passé de 1 à 4 milliards de dollars, malgré la réticence d'un conseil d'administration presque vierge d'influence française. C'est pourtant à ce niveau que les plus gros dossiers de l'organisation sont élaborés.

L'influence, qui peut être qualifiée de moyenne au regard des effectifs, de la France dans les OI est régulièrement regrettée par nombre de journalistes ou d'observateurs, navrés de constater cette érosion continue des positions françaises.

Le journaliste Jean Quatremer<sup>18</sup> analysait récemment à propos des Français influents à l'UE qu'« ils sont réduits à la portion congrue au niveau des plus hauts postes administratifs (directeurs généraux et directeurs généraux adjoints), notamment au profit des Allemands, des Britanniques ou encore... des Irlandais », ajoutant en outre que « les « native english speakers » confirment année après année leur emprise sur les institutions communautaires ». Si Thierry Chopin et Marek Kubista tentent de relativiser cette perte d'influence<sup>19</sup>, leur étude met néanmoins en évidence de nombreuses faiblesses :

Ainsi dans la nouvelle commission Barroso, si la France conserve la 1<sup>ère</sup> place avec 23 membres, elle n'a obtenu que deux chefs de cabinet (contre quatre Allemands et cinq Anglais). Au Parlement qui pourtant a vu ses prérogatives renforcées, la France n'assure qu'une seule présidence de commission qualifiée par les auteurs de « stratégique » (celle du budget) . Elle préside en tout trois commissions (5 pour les Allemands dont 3 stratégiques, 3 stratégiques pour les Anglais sur 3 !). La France a de même peu de coordonateurs (11 contre 30 Allemands et 34 Britanniques) alors que leur rôle est « essentiel car ils sont chargés de former la position de leur groupe sur une proposition de la Commission et sont ensuite chargés d'orienter les décisions dans leurs commissions au nom de leur groupe ». A la Commission, la France a la 1<sup>ère</sup> place pour directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints (neuf postes) mais occupe seulement deux postes stratégiques (agriculture et budget contre alors que les Britanniques n'ont que cinq postes mais tous stratégiques !)

---

<sup>17</sup> Pascal Lamy à la tête de l'OMC, Jean-Claude Trichet à la BCE ou encore Dominique Strauss-Kahn au FMI.

<sup>18</sup> « L'influence peau de chagrin de la France à Bruxelles », 29/07/09, Blog *Coulisses de Bruxelles*.

<sup>19</sup> Op.cit.

Pour ce qui concerne l'Europe de la défense, la France n'a que deux postes clés sur vingt-deux à l'EMUE et plus aucun officier général depuis le départ du général Bentégeat. Le préfet Jean Dussourd dresse le constat qu'« il est un peu paradoxal de vouloir être le premier contributeur des missions PESD et de laisser certains de nos partenaires moins présents sur le terrain se concentrer sur ces postes d'influence. »<sup>20</sup>

Au FMI ensuite, malgré une contribution financière d'environ 5%, la présence française, hormis Olivier Blanchard (économiste en chef), est très faible au conseil d'administration et dans les instances supérieures en général.

Cette analyse est valable dans la majorité des OI<sup>21</sup>. Le préfet Dussourd dénonce une méthode française trop imprégnée du « quantity first », comparée au « quality first » de nos concurrents. Il remarque que « depuis le printemps 2009, les Anglais ont réduit de moitié leurs effectifs déployés dans les missions PESD (50 agents mis à disposition contre 250 pour la France) en sélectionnant de manière fine les postes d'influence sur le terrain et en gardant les fonctions cruciales à Bruxelles, tout en laissant fréquemment les Français, les Allemands et les Italiens « jouer la quantité ». »<sup>22</sup>

Il est indéniable que nos principaux compétiteurs sur la scène internationale (Royaume-Uni ou Allemagne), sont fondamentalement dans les mêmes conditions, notamment économiques, que la France mais parviennent pourtant à obtenir de bien meilleurs résultats que l'Hexagone.

## 2.4 Les freins

De nombreux freins de nature différente concourent à limiter une stratégie humaine efficace.

Il est indéniable que le système de formation en France est partiellement adapté à la demande en ce domaine précis. « Les compétences générales, sauf à un niveau très supérieur, sont moins recherchées que les aptitudes professionnelles pour lesquelles des standards internationaux plus ou moins rigoureux commencent à se mettre en place », souligne Nicolas Tenzer<sup>23</sup>. En particulier le système de grandes écoles propre à la France manque de lisibilité et surtout de reconnaissance en particulier dans le monde anglo-saxon qui parle principalement le langage du PHD. Les candidats français souffrent aussi encore trop souvent de lacunes rédhibitoires en Anglais. Il convient de rappeler néanmoins que « le facteur « langue » n'a pas toujours été en défaveur des Français. Bien au contraire : l'exigence statutaire de bilinguisme qui caractérise les secrétariats internationaux, de moins en moins appliquée il est vrai, a longtemps privilégié de manière certaine les francophones bilingues »<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Rapport du préfet Jean Dussourd, 09/10/09. Améliorer la gestion civilo-militaire des crises extérieures. Mettre en œuvre la stratégie interministérielle. P29

<sup>21</sup> A l'UNESCO les Français n'ont qu'une seule direction d'influence. Ils sont quasi absents de la nouvelle direction d'appui aux missions de l'ONU, n'occupent aucune division stratégique de l'OMC.

<sup>22</sup> Rapport Dussourd, op.cit, page 9.

<sup>23</sup> Nicolas Tenzer, revue *le Banquet* N°26

<sup>24</sup> Les stratégies d'influence des États membres sur le processus de recrutement des organisations internationales L'exemple de la France Meryll DAVID *Revue Études internationales*, volume XXXVIII, no 4, décembre 2007

La propension à se concentrer sur les postes les plus prestigieux est en définitive souvent contre productive dans une logique d'influence. D'une part en raison de la liberté d'action limitée dans ces postes, déjà soulignée, mais aussi parce qu'il particulièrement difficile, une fois ces postes pourvus, de pouvoir proposer des candidatures françaises aux postes intermédiaires dont le caractère stratégique a été démontré.

Les lourdeurs administratives françaises rendent aussi assez difficile une véritable réactivité tant pour la désignation de candidats de manière impromptue, que pour le processus de réponse à la demande d'expertise, souvent très ponctuelles.

L'obstacle principal demeure néanmoins d'ordre culturel. Si les Français ne sont pas aussi casaniers que cela, les administrations en particulier manquent réellement de culture de l'international. Il ne se manifeste pas en conséquence de réelle volonté d'investir dans ce domaine. Comme le reconnaît le directeur adjoint de la MFI, « théoriquement, l'administration doit tenir compte de ce passage à l'étranger. Mais en réalité l'avancement dépend de l'ancienneté. Ces fonctionnaires n'ont pas la garantie d'un poste identique au retour, encore moins d'une promotion, ce qui est un peu dommage. L'administration française n'ayant que de lointains rapports avec les organisations internationales, lorsque le fonctionnaire revient de l'étranger, il n'y a pas toujours de prise en compte du travail réalisé et de sa difficulté. ». L'absence de réelle bonification d'un passage ou d'une carrière internationale est un frein puissant, une telle expérience étant encore trop souvent regardée comme une opportunité exotique, bien payée, mais en définitive peu sérieuse ! Il n'existe ainsi pas réellement de « filière internationale », dans laquelle les administrations, par un suivi du personnel et des mutations judicieuses en France et à l'étranger, capitaliseraient sur l'expérience de personnels gravissant progressivement les échelons des organisations internationales. Trop souvent encore ces postes servent à écarter des éléments jugés indésirables ou sont une manière de « remercier » quelqu'un en fin de carrière. Les Français souffrent ainsi souvent d'un manque de notoriété, à rebours d'autres nationalités dont les représentants, toujours les mêmes, connaissent tous les acteurs et les rouages dans des organisations et peuvent ainsi, même à un niveau de compétence moindre, mieux faire respecter les intérêts de leurs pays. C'est par exemple le cas au Parlement européen dans lequel le renouvellement fréquent des députés français les place en position de faiblesse par rapport à des députés allemands y effectuant la plus grande partie de leur carrière.

### **La culture de réseau ne se décrète pas mais elle s'organise.**

Le placement des hommes nécessite en premier lieu une parfaite connaissance des organisations et un ciblage minutieux des postes intéressants. Pour l'OTAN, la France n'a pas forcément eu toute facilité pour évaluer les postes réellement clefs de la structure de commandement intégrée, quittée en 1966. Parmi les postes attribués, on estime qu'environ la moitié correspond réellement à des postes d'influence, même si les premières analyses ne pourront être validées avant 2012. Il est aussi souvent indispensable d'effectuer une véritable campagne de pressions et de lobbying pour laquelle il est nécessaire, non seulement de relayer si possible plusieurs candidatures mais aussi de convaincre par des démarches de tout niveau que le candidat français est le meilleur. Ce processus parfaitement assimilé dans de nombreux Etats n'est pas encore devenu un réflexe naturel en France. Un Français travaillant depuis de nombreuses années dans les institutions européennes témoigne ainsi qu'il a pu à de nombreuses reprises observer l'implication de nombre d'ambassadeurs pour le

placement de candidats alors qu'à sa connaissance les représentants français dédaignent ce genre d'activisme ou n'en saisissent tout simplement pas l'intérêt.

L'efficacité de l'influence d'un pays à travers ses ressortissants repose aussi sur la capacité à garder le contact avec eux, à recueillir un maximum d'informations auxquelles leurs fonctions leur permet d'accéder, à s'appuyer sur eux pour faire passer des messages. Certes, il ne s'agit pas de demander à un agent d'une organisation de trahir des secrets professionnels. Une chose est de respecter un certain degré de confidentialité, une autre est de n'avoir aucun contact avec un Français travaillant dans une organisation sous prétexte qu'il est en dehors de la chaîne institutionnelle. Force est de constater que cette culture de réseau fortement développée outre-Manche est toujours à l'état embryonnaire en France. Dans certaines organisations, ce type de démarche a été initié. Ainsi à l'OTAN, la structure du commandement intégré prévoit une chaîne nationale efficace. Outre les représentants officiels du Chef d'état major des armées dans les deux grands commandements stratégiques (respectivement à ACO/ SHAPE et ACT), chaque Etat-major comprend un officier « *senior representative* » national et des chaînes propres. L'ensemble des militaires employés par l'OTAN participent, comme le font beaucoup d'autres nations, à la collecte de l'information et à la réflexion sur la place de la France dans l'organisation.

Plus globalement, cette impérieuse nécessité de circulation de l'information doit animer l'ensemble des ressortissants français en poste à l'étranger. Nicolas Tenzer fait en effet remarquer que nombre de décisions d'appels d'offres des organisations internationales proviennent des échelons locaux sans que les sièges soient forcément réellement impliqués. Il serait donc judicieux d'instaurer des contacts permanents entre les représentations nationales dans les organisations internationales et les ambassades concernées. La France devrait aussi veiller à assister systématiquement aux réunions des bailleurs de fonds dans les pays concernés et à nouer des contacts informels d'échange d'informations ouvertes avec les ressortissants français dans ces organisations.

## 2.5 Quelques pistes.

Cette prise de conscience est, il convient de le reconnaître, de plus en plus nette tant chez les acteurs privés qu'institutionnels. Ainsi depuis deux ans la MFI a-t-elle entrepris de piloter dans sa globalité le processus de placement de nos ressortissants par le biais de différentes mesures permettant de présenter les meilleurs candidats à des postes ciblés, d'accompagner financièrement les stagiaires susceptibles d'être engagés ou encore de fédérer les différentes associations de Français travaillant dans les organisations pour une meilleure circulation de l'information.

Néanmoins ces mesures ne suffiront pas si elles ne s'insèrent pas dans une stratégie beaucoup plus globale et volontariste. Quelle fausse pudeur empêcherait la France d'agir à l'instar de nos plus proches partenaires et concurrents dans de nombreux domaines ?

Le livre blanc de la politique étrangère de 2008 stipule que « la carrière diplomatique doit prévoir des passages par la filière multilatérale d'un nombre important d'agents, et une gestion de carrière

ciblée de ceux qui s’y consacrent plus particulièrement. »<sup>25</sup> Il est indéniable que la mise en place de véritables parcours de carrière offrant des perspectives attrayantes et bonifiantes est un véritable levier qui permettrait de concrétiser une nécessaire prise de conscience de l’impérieuse nécessité d’influer, via nos ressortissants, sur les décisions prises dans les organisations internationales. Malgré des réformes qui réduisent le nombre d’agents de l’Etat, il semble périlleux de considérer cette filière comme secondaire, d’une part en raison des nombreux enjeux évoqués, d’autre part car de telles carrières sont aussi profitables aux administrations d’origine qui pourraient s’appuyer sur ces retours d’expérience dans notre propre pays.

Ces filières internationales ne peuvent être de grands « fourre tout » tant chaque organisation nécessite un profil particulier pour une influence particulière. A titre d’exemple, la spécificité des postes militaires à l’ONU et à l’UE milite pour la constitution et la gestion d’un vivier adapté que ne réclame pas la participation aux structures intégrées de l’OTAN. Les Etats-Majors intégrés de l’OTAN affichent un effectif théorique de 12000 personnes (10000 postes sont effectivement honorés), la France doit en fournir 1250 d’ici à 2011. A terme, tout officier français aura vocation à effectuer au moins un passage dans cette structure qui demeure essentiellement un outil normatif et quasi-exclusivement militaire. En revanche, le Bureau des Affaires Militaires du Département des Opérations de Maintien de la Paix de l’ONU ne comprend que 116 militaires, dont 5 Français actuellement. De même, à l’Etat-major de l’Union Européenne (177 postes), 10 postes seulement sont réservés à des Français. Certes, 54 postes ne relèvent pas de quotas et sont soumis à élection, mais il ne peut y avoir qu’un seul officier général par nation. Outre le fait qu’une représentation de tous les pays est souhaitée, il est impératif de présenter des candidats de valeur correctement préparés avant d’envisager une action de lobbying afin qu’ils soient effectivement retenus. L’ONU et l’UE sont des institutions avant tout politiques dont l’aspect militaire n’est pas central. Les structures correspondantes sont donc limitées et demeurent particulièrement marquées par un aspect politique fort.

Il semble de même urgent, comme le recommandent Nicolas Tenzer ou Jean Dussourd, de mieux valoriser le potentiel d’expertise indéniable dont dispose notre pays. Cela passe notamment par une rationalisation du paysage des opérateurs nationaux<sup>26</sup> qui, sans forcément fusionner, devraient voir leurs actions mieux coordonnées. La France pourrait notamment tirer partie des connaissances acquises au cours de leur carrière par les jeunes retraités en fonction de leur domaine d’excellence. Les expatriés disposent en outre de réseaux valorisables. De la même manière, tant les anciens professeurs en relations internationales que les professionnels impliqués dans le commerce international disposent d’une compréhension particulière sur laquelle la France peut s’appuyer pour influencer les OI et promouvoir ses intérêts. Une telle démarche suppose nécessairement une contrepartie susceptible de valoriser ces experts et une évaluation ex post d’une telle coopération. Selon le rapport Tenzer relatif à l’expertise internationale, la France perd en influence sur ce marché. Or, « nous n’avons pas le droit de voir petit », à défaut, les conséquences tant financières que stratégiques seront irréversibles pour la France. L’expertise constitue l’un des leviers fondamentaux

---

<sup>25</sup> P 72

<sup>26</sup> Au MAEE : France coopération internationale (FCI) AFD, ADETEF pour MINEFI, Civipol pour MININT, Acorjuris pour Justice...



sur lequel la France doit s'appuyer pour peser sur la scène internationale car les normes ont vocation à s'appliquer à l'ensemble des pays ayant ratifiés les conventions *ad hoc*. Or la France dispose d'atouts non négligeables à valoriser : promotrice du multilatéralisme, disposant d'un grand nombre de fonctionnaires internationaux au sein des OI, elle doit maintenant structurer son expertise. A ce titre, un pilotage stratégique par la création d'un haut responsable pour l'expertise internationale est à promouvoir. Des priorités sectorielles doivent être définies afin de former les experts en conséquence. La pérennisation d'un tel processus de professionnalisation suppose *a fortiori* la définition d'une feuille de route par ministère, le développement de réunions interministérielles thématiques régulières, mais surtout l'institutionnalisation d'un programme ou d'une mission « expertise internationale » dans le cadre de la LOLF. D'autres mesures pourraient également concourir à l'accroissement du poids français dans l'expertise internationale : un benchmark sur les bonnes pratiques entreprises par nos alliés, la mise en place d'une réserve interministérielle d'emploi pour les OI ou celle de véritables « Junior professional officers » (JPO), ce qui suppose au préalable de valoriser les postes à l'international ainsi que le suivi des carrières. Cela suppose aussi de voir la réalité en face et de ne pas persister dans une démarche qui à force d'être exagérément vertueuse dessert nos intérêts. L'exemple de la stratégie britannique pour le placement de ses JPO est édifiant. Rares en effet sont les stagiaires envoyés qui soient réellement des « juniors ». Ils sont en revanche bien souvent de véritables experts placés à des postes très précis avec une réelle mission

Il ne peut exister d'action efficiente qu'organisée au plus haut niveau. Il semblerait ainsi pertinent de s'inspirer de l'initiative du ministère de l'agriculture en 2008. Parallèlement à la réunion annuelle des ambassadeurs, le ministère de l'agriculture avait réuni l'ensemble des attachés chargés des dossiers agricoles à l'étranger, dans les organisations internationales ainsi que des acteurs hexagonaux afin d'établir une cohérence globale de la promotion d'un secteur d'activité hautement stratégique pour notre pays. Ce type de « grand messe » est une occasion inestimable de créer des réseaux, d'améliorer la circulation de l'information et donc les chances de mieux promouvoir les intérêts nationaux. Et c'est bien d'une volonté politique clairement exprimée que peut être déclinée une stratégie d'influence cohérente et efficace.

### **3/ Mettre la stratégie en cohérence avec les buts poursuivis.**

#### **3.1 La France a la capacité d'orienter les décisions des OI lorsqu'elle se mobilise.**

La France sait mobiliser ses moyens pour défendre ses intérêts tant au niveau international qu'au niveau communautaire :

Sur la scène internationale, elle a su efficacement militer, pendant plusieurs décennies, en faveur de la notion de « diversité culturelle », afin que celle-ci soit reconnue en tant que telle à l'UNESCO. Cette notion, ô combien appréciée et revendiquée aujourd'hui par de nombreux pays pour se défendre face à l'uniformisation du monde, valorisée pour promouvoir leurs intérêts nationaux, fait partie des réussites indéniables de la diplomatie française.

Elle sait également défendre, au conseil de sécurité de l'ONU, son siège permanent et le rang qui lui est assigné. Il est à noter que 17% des propositions de résolutions du Conseil de Sécurité sont d'origine française ou co-rédigées par la France, et que toutes les résolutions sur le Liban ou le Tchad sont rédigées par elle. Son influence est donc particulièrement remarquable sur ces sujets. Elle fut notamment à l'origine de la création de la cellule chargée du commandement stratégique des opérations au Liban à New York en 2006 et de l'extension progressive du concept au DOMP. De la même manière, elle a su promouvoir l'élargissement du bureau des affaires militaires (de 43 à 100 militaires).

Concernant l'OTAN, la France a su coordonner ses services administratifs - MINDEF et MAEE - pour concourir à la réalisation des objectifs prédéfinis. De très nombreuses réunions de cadrage ont lieu entre les deux ministères et permettent à la France de parler globalement d'une seule voix.

Au niveau de l'Union Européenne, la présidence française eut à cœur d'impulser bon nombre de politiques publiques communautaires, notamment sur le plan environnemental, agricole ou sur les questions liées à l'immigration. Après la division des Etats Membres sur la participation des alliés dans le conflit Irakien, l'UE s'est à nouveau soudée pour parler d'une seule voix.

C'est dans ce contexte, et face à la crise systémique, que la France fut particulièrement présente dans les instances financières internationales. Disposant d'une chaise commune pour le FMI et la Banque mondiale – fait unique qui mérite d'être mentionné –, elle a su promouvoir la légitimité de l'action des pouvoirs publics, contre la dérégulation totale promue par le modèle anglo-saxon. Elle est notamment à l'initiative de la suppression de l'indicateur « doing business » de la BM. La coopération interministérielle et la cohérence administrative entre les services du Trésor et les délégations du FMI ont contribué à accroître l'influence de la France pour les sujets importants tels que la régulation ou le contrôle des hedge funds. D'autres sujets, moins consensuels, ont fait l'objet d'initiative personnelle, dont l'impact fut par conséquent relativement négligeable.

L'incidence de l'action française dans les OI n'est pas neutre. Néanmoins, elle n'est pas uniforme. L'influence dépend au préalable d'une définition claire des objectifs à atteindre et des moyens pour y parvenir. Or, sans volonté aussi bien politique qu'administrative, l'ambition reste lettre morte.

### **3.2 A contrario, lorsque la volonté politique n'est pas relayée par des actes concrets et une mobilisation générale, la France peine à faire avancer ses propositions.**

La France ne sait pas toujours se mettre en ordre de bataille pour défendre des dossiers particuliers. Certains problèmes, non inscrits sur l'agenda politique ou ayant perdu en pertinence du fait du contexte politique, ne disposent d'aucune résonance sur la scène publique. Cette situation s'explique par divers facteurs :

#### **La faiblesse des contributions volontaires**

Outre les contributions obligatoires, nombre d'OI font appel à des contributions volontaires pour tel ou tel programme. Fort logiquement c'est le moyen pour un Etat de marquer son intérêt pour un sujet particulier et de revendiquer une voix au chapitre en échange de l'appui financier, ou en expertise, apporté. Indirectement la voix d'un Etat porte plus loin s'il marque concrètement son intérêt, en dehors des relations routinières. Ce fut par exemple le cas à la cour européenne des droits de l'homme avec la récente visite de la chancelière allemande et le versement à cette occasion de plusieurs centaines de milliers d'euros. La France utilise assez peu ce moyen d'influence. Elle se place en effet par exemple entre les 12e et 20e rangs des donateurs dans les fonds et programmes des Nations-Unies.

#### **Un décalage entre les intentions et les actes.**

L'union pour la Méditerranée (UPM), véritable projet de civilisation et idée phare du début de la présidence actuelle, semble actuellement avancer avec peine. Il est indéniable que la France n'est pas entièrement responsable de cette situation. Mais en tant que pays instigateur du projet, force est de constater que l'ensemble des administrations ne s'est pas mobilisé à hauteur des ambitions affichées. On notera qu'aucun organisme n'est véritablement chargé d'en faire la promotion ou la communication, comme si ce projet constituait, in fine, une fausse bonne idée. Il est vrai que les enjeux s'entrecourent : multilatéralisme issu de l'UE versus bilatéralisme lié à la contractualisation du projet avec les Etats méditerranéens.

On peut également regretter le manque d'implication normative française sur la question majeure de la diplomatie environnementale. Cela était déjà soulevé en 2006 quand Philippe Le Preste remarquait que : « D'autres pays européens sont bien plus présents sur ces questions, non seulement par l'intermédiaire de leurs délégations nationales, mais aussi à travers les activités de leur société civile et de leurs chercheurs. En effet, peu d'organismes ont pu soutenir ou relayer le message français, ce qui reflète, en partie, la faiblesse des

activités internationales des ONG et des centres de recherche français dans le domaine – à quelques exceptions près. Peu d'organisations et de chercheurs français sont à même de répondre aux besoins d'expertise et d'alimenter un débat interne préalable qui aurait permis, sans doute, de gagner du temps dans le processus. L'influence future passe aussi par là. »<sup>27</sup>

Plus généralement ce manque de suivi dans les dossiers théoriquement majeurs de la diplomatie multilatérale française déconcerte tant les alliés potentiels que les concurrents de l'Hexagone qui ne manquent pas de relever un certain manque de sérieux de la part de notre pays. Est-il normal par exemple que face à des Etats européens qui fidélisent les mêmes spécialistes dans les négociations sur le mécanisme de financement Athena de la PESD, l'interlocuteur français change très souvent, voire systématiquement ?

Ce manque de cohérence globale se traduit logiquement par un manque récurrent de synergie qui freine une dynamique globale souvent prometteuse. C'est le cas du Processus 5+5 qui fonctionne relativement bien au niveau de la défense, avec la concrétisation de nombreux projets mais qui peine sur des sujets transversaux, tel que le projet relatif aux catastrophes naturelles. Il aura en effet fallu un an et demi pour réunir l'ensemble des acteurs français potentiellement impliqués dans ce dossier afin de définir une position commune.

**Faute de vision stratégique, la France se voit imposer celle des autres.** Selon l'Amiral Dufourcq, cette réalité s'est manifestée à plusieurs reprises dans l'évolution de l'Union Européenne. L'enrôlement de notre pays dans la dérégulation libérale ou dans l'élargissement de l'Europe à l'Est constituent, par exemple, deux cas concrets. Par conséquent, sans coordination des moyens en amont et sans stratégie prédéfinie, la France ne peut que qu'adopter – voire subir – des projets proposés par d'autres.

### 3.3 Le mécanisme d'une influence potentiellement efficace.

Face à ce constat, plusieurs pistes sont à valoriser :

**Promouvoir nos intérêts suppose la définition d'une vision stratégique proactive.** Quel est notre but ? Il ne s'agit pas de défendre bec et ongles un quelconque « modèle français » mais bien au contraire de promouvoir un modèle alternatif (volets social, économique, culturel, politique). En d'autres termes, reprendre nos atouts traditionnels pour les réformer. Mais ce n'est pas tout. Il s'agit d'élargir le champ des possibles : La France est encore trop focalisée sur ses fleurons traditionnels. Il faut identifier une base élargie de secteurs prioritaires et concentrer nos efforts pour les valoriser : le patriotisme économique, la diplomatie sanitaire, la transparence, la gouvernance, ou la promotion de la réciprocité sont des vecteurs de notre savoir être.

A l'aune de cette définition, **des stratégies par secteur peuvent être énoncées pour établir des buts « clairs »**. Se mettre en ordre de bataille pour concrétiser nos objectifs est une nécessité impérieuse. Les lacunes de l'influence française sont bel et bien connues : le manque de coordination en amont

---

<sup>27</sup> Gouvernance internationale de l'environnement : une initiative française Philippe Le Preste.

pour définir les buts à atteindre et l'absence de stratégie à mettre en œuvre *in fine*. Il est regrettable de constater que chaque ministère cherche à influencer les OI pour promouvoir ses intérêts propres sans prendre en compte la diversité des vecteurs et des messages à chacun des niveaux. Il en résulte un double télescope : entre les ministères et entre les échelons administratifs au sein de chacun d'eux. L'optimisation - et dans certain cas même la mise en place- de la coordination interministérielle et la prise de décision au plus haut niveau politique contribueraient à accroître l'influence française sur la scène internationale car elles permettraient l'énonciation d'un message clair et unique.

Dans ce contexte, l'une des préconisations pourrait être de créer, par secteur ou dossier, une véritable synergie interministérielle d'une part et publique-privée d'autre part intégrant les entreprises, pôles de recherche, Think Tanks et fondations privées et pilotée selon le secteur concerné par un ministère. D'après N. Tenzer, en effet, « ce qui fonde désormais (ou devrait déterminer) le travail des appareils diplomatiques est bien l'organisation, nécessairement souple et non dirigiste, de ce foisonnement d'initiatives qui font l'influence et la puissance d'un pays. Cette idée d'organisation ne saurait s'entendre comme une planification des interventions par les ministères des Affaires étrangères ou les cellules diplomatiques plus ou moins étoffées dont disposent les têtes des exécutifs. <sup>28</sup>»

**Une des pistes d'accroissement de l'influence française consiste aussi à attirer des OI sur le territoire national.** Aujourd'hui, 15% de ces organisations sont implantées sur le sol français. Ce résultat est en soit honorable mais une mise en perspective historique conduit à relativiser ce constat. Sur les 30 dernières années, la France accueille bien moins d'organisations internationales. <sup>29</sup>Seuls ITER et l'agence spatiale européenne constituent des organisations de premier plan accueillies sur notre territoire au court de cette période. L'absence de politique volontariste explique en grande partie cette situation. Or, si les coûts d'investissement sont relativement importants, le retour n'en est pas moins négligeable : 400 fonctionnaires internationaux, 3000 emplois indirects dans la phase amont, 3200 créés à l'issue, 230 millions d'euros de contrats pour des entreprises françaises.

---

<sup>28</sup> Les nouvelles sources de pouvoir et d'influence dans le monde. Comment la politique étrangère peut-elle relever les défis du XXIe siècle ? Nicolas Tenzer, revue *Le Banquet*, N°26, 2009/1

<sup>29</sup> Source : synthèse du séminaire du Conseil d'Etat du 29 avril 2009 portant sur « l'implantation des organisations internationales sur le sol français ».

## Conclusion

Au dire de nombreux experts, la *France qui tombe*<sup>30</sup> ne dispose ni des moyens ni de l'entendement nécessaires pour valoriser ses intérêts au niveau supranational. Son multilatéralisme et la promotion des droits de l'homme ne feraient que refléter l'absence de perspective diplomatique.

Dans un monde hyperconcurrentiel, les Etats cherchent à promouvoir leur vision particulière pour maintenir leur puissance voire la développer.

La France n'a pas à rougir de sa situation : représentant moins de 1% de la population mondiale, elle demeure la cinquième puissance internationale. La volonté naturelle de vouloir maintenir son rang suppose une meilleure adaptation de ses moyens à la mondialisation. La formation des cadres, la définition d'un plan stratégique de placement au sein des OI ou encore la recherche d'une concentration des ressources sur les enjeux majeurs préalablement répertoriés constituent la clef de l'influence française au XXIe siècle.

La France ne manque ni d'idées ni d'atouts pour faire entendre sa voix sur la scène mondiale. Elle manque de cohérence : sans stratégie, elle ne peut définir d'objectifs clairs ni *a fortiori* évaluer les moyens dont elle a besoin pour les concrétiser.

C'est dans ce contexte que le présent article a été réalisé. Il cherche à présenter de façon objective à défaut d'être exhaustive les leviers sur lesquelles la France peut s'appuyer pour compter dans la mondialisation.

A l'aune du bilan réalisé, seule une volonté d'ordre politique est susceptible de modifier la situation actuelle. La stratégie française au XXIe siècle suppose qu'elle accepte d'être à la fois offensive et proactive.

---

<sup>30</sup> Nicolas Baverez, *La France qui tombe*, 2003.

## Bibliographie indicative

### Sources humaines

De nombreux entretiens ont été entrepris : au sein du MAEE, de la CEDH, de l'OTAN, du FMI, de l'UNESCO, du MINDEF ainsi qu'auprès de diverses personnalités.

### Sources écrites

#### Rapports

- IRSEM, *Action extérieure et défense : l'influence française à Bruxelles*, janvier 2010 – N°1
- L'expertise internationale au cœur de la diplomatie et de la coopération du XXI<sup>e</sup> siècle Instruments pour une stratégie française de puissance et d'influence. Rapport de M. TENZER.
- Projets annuels de performances, annexe au projet de loi de finances pour 2010, Action extérieure de l'Etat.
- Améliorer la gestion civilo-militaire des crises extérieures. Mettre en œuvre la stratégie interministérielle. Rapport du Préfet Jean Dussourd, février 2009.
- Rapport d'information fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les contributions de la France aux organisations internationales, Par M. Adrien GOUTEYRON, Sénateur. SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008
- **La France et l'Europe dans le monde** sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer **Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008 – 2020.**

#### Ouvrages

- Collection de la Documentation Française, *Les Notices* : L'Union Européenne, Les Relations internationales
- Philippe Moreau Defarges, *Relations internationales 1 et 2*, Points
- Frédéric Teulon, *La nouvelle économie mondiale*, PUF
- Pascal Gauchon, *Le monde. Manuel de géopolitique et de géoéconomie*, PUF
- Ludovic François, *Business sous influence*, Editions d'Organisation
- Christian Harbulot, *La main invisible des puissances*, Ellipses
- Christian Harbulot, *Les chemins de la puissance*, Tatamis
- Nicolas Tenzer, *Quand la France disparaît du monde*, Grasset
- CHARLES COGAN, **LE STYLE DIPLOMATIQUE FRANÇAIS**

### **Sites Web**

- Institut Thomas More
- Casus Belli
- Fondation pour la recherche stratégique
- Site du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes



## Annexe

<b>Programme 105 Action de la France en Europe et dans le monde</b>											
<b>Historique des 15 contributions les plus importantes depuis 2000</b>											
<i>Valeur exprimée en euros</i>											
	<b>ORGANISATION</b>	<b>2 009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2 006</b>	<b>2005</b>	<b>2004</b>	<b>2003</b>	<b>2002</b>	<b>2001</b>	<b>2000</b>
<b>ACTION N°2 : Action européenne</b>											
<b>ONU</b>	ORGANISATION DES NATIONS UNIES (ONU)	113 599 087	77 971 344	81 358 530	81 358 530	81 358 530	68 024 357	84 353 212	81 729 937	68 853 049	68 271 408
<b>CE</b>	CONSEIL DE L'EUROPE	33 084 000	33 652 927	34 365 966	33 755 481	32 494 292	31 193 463	29 874 239	28 797 758	27 596 770	26 590 674
<b>OTAN</b>	ORGANISATION DU TRAITE DE L'ATLANTIQUE NORD (OTAN)	27 373 000	25 700 207	29 694 000	25 849 346	20 522 387	23 595 520	28 784 350	30 269 862	28 011 638	20 915 891
<b>OMS</b>	ORGANISATION MONDIALE DE LA SANTE (OMS / WHO)	22 534 378	20 482 000	21 523 083	23 676 666	19 826 001	22 066 197	23 028 709	30 824 989	29 720 411	26 882 660
<b>OAA/FA O</b>	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'ALIMENTATION ET L'AGRICULTURE (OAA/FAO)	21 922 635	21 098 302	19 598 223	19 951 841	19 590 374	20 030 647	17 616 180	23 671 748	22 889 292	21 350 744
<b>AIEA</b>	AGENCE INTERNATIONALE DE L'ENERGIE ATOMIQUE (AIEA)	20 892 189	19 967 889	19 583 081	19 283 287	18 387 792	18 562 130	18 694 351	18 901 350	19 600 770	18 282 105
<b>OCDE</b>	ORGANISATION DE COOPERATION ET	20 610	24 449	25 344	23 686	23 645	18 522	25 026	21 012	19 468	18 756

	DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES (OCDE-OECD)	903	947	122	591	240	037	586	864	827	898
<b>OIT</b>	BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL (ILO / BIT)	16	15	13	14	13	14	15	16	13	14
		554	739	424	348	822	862	642	684	360	687
		446	518	372	213	406	566	643	411	649	304
<b>OSCE</b>	ORGANISATION POUR LA SECURITE ET LA COOPERATION EN EUROPE (OSCE)	15	17	16	16	15	16	18	19	20	25
		622	625	596	453	996	504	364	349	720	356
		993	663	512	213	008	842	033	335	050	605
<b>UNESCO</b>	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR L'EDUCATION, LA SCIENCE ET LA CULTURE (UNESCO)	14	15	15	15	15	15	20	23	22	22
		851	670	524	830	227	173	616	087	024	474
		740	229	731	872	547	373	377	213	633	488
<b>TPIY</b>	TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR L'EX- YUGOSLAVIE	9	7 911	8 611	7	8 320	8 150	7 799	8 748	6 861	6 670
		729	523	278	707	390	485	846	691	970	460
		273			440						
<b>TPIR</b>	TRIBUNAL PENAL INTERNATIONAL POUR LE RWANDA	8	5 629	6 961	6	6 389	5 852	6 415	7 068	6 785	5 980
		277	288	155	837	581	024	307	074	145	398
		155			306						
<b>ONUDI</b>	ORGANISATION DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL (ONUDI-UNIDO)	6	6 099	6 183	6	6 023	6 528	5 987	6 115	6 239	6 215
		636	300	272	822	587	637	670	410	041	687
		421			390						
<b>OTICE</b>	COMMISSION PREPARATOIRE DE L'ORGANISATION POUR LE TRAITE D'INTERDICTION COMPLETE DES ESSAIS NUCLEAIRES (OTICE- CTBTO)	4	4 624	5 090	5	4 894	3 862	3 713	5 585	5 631	4 796
		848	126	576	215	495	560	983	375	179	949
		754			093						

<b>IUE</b>	<b>INSTITUT UNIVERSITAIRE EUROPEEN DE FLORENCE</b>	4 450 224	4 297 005	4 140 702	4 037 612	3 923 001	3 816 918	3 725 258	3 321 100	3 203 767	3 117 378
------------	--	-----------------	--------------	--------------	-----------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------