

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mercredi
18 juin 2008
Séance de 17 h 30

Compte rendu n° 56

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

– Audition de M. Alain Juppé, président de la Commission du
Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la
France 2

**Présidence
de M. Axel Poniatowski,
président**



Audition de M. Alain Juppé, président de la Commission du Livre Blanc sur la politique étrangère et européenne de la France

Le Président Axel Poniatowski a remercié M. Alain Juppé d'avoir répondu à l'invitation de la commission des affaires étrangères pour présenter l'état d'avancement des travaux de la Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France.

M. Alain Juppé, président de la Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France, s'est déclaré heureux de s'exprimer devant la commission des affaires étrangères au sein de laquelle il a siégé et où il est également intervenu à de nombreuses reprises lorsqu'il était ministre des affaires étrangères. Il a rappelé la mission confiée à la Commission du Livre blanc par le ministre des affaires étrangères et européennes, lui-même invité par le Président de la République à réfléchir aux missions prioritaires de la politique étrangère et européenne de la France. La Commission du Livre blanc est composée d'une quarantaine de personnalités issues d'horizons divers. Il a mentionné la participation d'élus nationaux parmi lesquels le Président Axel Poniatowski et M. François Loncle, de parlementaires européens, de chefs d'entreprises, d'universitaires et de scientifiques. La Commission a commencé ses travaux en novembre 2007 et a tenu des séances plénières hebdomadaires. Des groupes de travail ont été constitués et un secrétariat général a assuré son fonctionnement. La Commission a coordonné ses travaux avec ceux de la Commission du Livre blanc sur la politique de défense et de sécurité, dont le Président, M. Jean-Claude Mallet a été auditionné à plusieurs reprises. Il y a également eu une coordination avec la revue générale des politiques publiques (RGPP). C'est ainsi qu'un rapport d'étape a été publié en mars dernier afin d'être en phase avec le calendrier de la RGPP. Il a évoqué la présence, au sein du bureau de la Commission du Livre blanc, de Mme Nathalie Delapalme, chargée de coordonner les travaux de la RGPP dans les domaines de l'action extérieure et de l'aide au développement. Il a également indiqué que la Commission du Livre blanc avait été invitée aux deux comités de suivi de la RGPP qui se sont tenus à la présidence de la République. M. Alain Juppé a ainsi constaté qu'il n'y avait pas de contradiction entre les deux exercices, soulignant au contraire les points de convergence sur certains sujets. Le Livre blanc sur la politique étrangère est un exercice un peu différent de celui du Livre blanc sur la défense qui n'est pas le premier et qui représente un instrument de décision politique, comme en témoigne le fait que le Président de la République ait immédiatement repris un certain nombre de propositions. Au Quai d'Orsay, l'exercice est en revanche plus nouveau et relève davantage du rapport d'une commission déposé sur le bureau du ministre.

Sur le fond, le rapport est en voie d'achèvement et sera remis au ministre aux alentours du 10 juillet. D'une centaine de pages, il se compose de trois parties.

La première partie trace les perspectives de ce que pourrait être la scène internationale à l'horizon 2020. Elle souligne les ambivalences de la mondialisation qui, avec le recul historique, n'est peut être pas si irréversible que certains l'affirment. M. Alain Juppé a évoqué les aspects positifs de la mondialisation, en termes de croissance économique, de réduction des inégalités et de rapprochement entre les peuples. Mais il a également souligné ses effets négatifs, à commencer par les conséquences environnementales et les tensions migratoires. La mondialisation n'est ni un bien, ni un mal, mais une réalité avec laquelle il faut compter. Elle n'entraîne pas la disparition des puissances et coexiste même avec le renforcement des Etats nations. Le Livre blanc se fonde sur l'hypothèse que les Etats-Unis resteront, à l'horizon 2020, un pôle de puissance prépondérant, même si d'autres puissances émergent. Prenant acte d'un déplacement du centre de gravité de la puissance et de la richesse

à l'échelle du monde, il s'est interrogé sur la place de l'Europe dans ce nouveau contexte. Puis il a souligné les difficultés rencontrées par le multilatéralisme, évoquant les engagements non tenus pris en 2005 lors du Sommet des Nations unies. S'agissant enfin de l'Europe, il a insisté sur la situation nouvelle provoquée par le rejet irlandais du traité de Lisbonne.

La deuxième partie du Livre blanc concerne les cinq grandes priorités de la politique étrangère et européenne de la France, dans le respect des prérogatives du Président de la République. Ces priorités sont les suivantes :

- la défense des intérêts de la France, en particulier la sécurité des Français ;
- la construction, avec nos partenaires européens, d'une Europe forte, démocratique et efficace ;
- la promotion de la paix, de la sécurité et des droits de l'Homme ;
- l'organisation d'une mondialisation compatible avec un développement durable ;
- l'influence de la France par le rayonnement de sa langue, de sa diversité, de sa culture et de la science.

La troisième partie du Livre blanc porte sur les recommandations de la Commission pour adapter notre outil diplomatique aux changements du monde. Parmi les préconisations formulées, M. Alain Juppé a mentionné la réaffirmation de la dimension interministérielle de l'action du ministère des affaires étrangères et européennes, qui doit être le lieu de mise en cohérence de l'action extérieure de la France. Cela justifie la création d'un Conseil de l'action extérieure de l'Etat – qu'il a présenté comme le pendant du Conseil de défense –, qui serait placé sous l'autorité du Président de la République et dont le secrétariat serait assuré par le ministère des affaires étrangères et européennes. Ce Conseil formulerait les grandes orientations stratégiques – y compris en matière de politique de développement – qui seraient déclinées dans d'autres instances telles que le Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger (CIMEE) que la RGPP propose de faire évoluer.

La même volonté de coordination interministérielle doit également s'appliquer au niveau des postes à l'étranger. Sans reprendre à son compte l'expression d' « ambassadeur préfet » utilisée par la RGPP, la Commission du Livre blanc préconise le renforcement du rôle de coordination de l'ambassadeur et la fusion du réseau du ministère de l'Economie et des Finances (DGTPE) avec celui du Quai d'Orsay. Le Livre blanc préconise également une meilleure coordination pour améliorer la capacité d'anticipation des crises et la gestion des « après crises ». Le ministère des affaires étrangères et européennes devrait disposer d'un fonds spécifique à cet effet.

S'agissant de l'évolution du réseau des ambassades, le Livre blanc n'est pas favorable à une contraction du réseau et proposera de maintenir son caractère universel car la présence géographique reste un levier d'influence irremplaçable. Il s'agit en revanche d'opérer une hiérarchisation du réseau. M. Alain Juppé a ainsi établi une distinction entre les postes à vocation globale sur lesquels il y a des possibilités de redéploiements, les postes plus spécialisés à vocation économique (notamment dans les pays émergents) et les postes d'influence, c'est-à-dire les ambassades de plus petite taille. La carte du réseau consulaire devrait pour sa part être réexaminée, notamment en Europe. Quant au réseau culturel, le Livre blanc préconise la fusion, sous une appellation lisible et unique, des services culturels et des centres et instituts culturels.

Evoquant le recours à des opérateurs pour assumer un certain nombre de fonctions de l'action extérieure de la France, il a indiqué que la RGPP avait retenu cette orientation de principe. C'est déjà le cas avec l'Agence française de développement (AFD) en matière d'aide au développement. Faut-il s'inspirer de ce modèle pour l'action culturelle ? Le Livre blanc apporte une réponse prudente en estimant que le recours à un opérateur n'est souhaitable que s'il permet d'améliorer la performance du service en termes d'efficacité et de coût. Or actuellement, l'opérateur *CulturesFrance* n'est pas en mesure d'assumer les fonctions exercées par le ministère. En tout état de cause, il faut s'assurer que le pilotage stratégique reste du ressort de l'autorité politique et non de l'opérateur. De ce point de vue, certains recadrages semblent nécessaires, y compris en matière d'aide au développement. Dès lors, les administrations centrales concernées doivent conserver les moyens humains nécessaires à l'exercice de leurs missions.

M. Alain Juppé a ensuite évoqué la nécessité d'améliorer la gestion des ressources humaines, et a cité l'exemple du *Foreign Office*. Un effort important doit être fait en matière de formation initiale, continue et linguistique. Les diplomates doivent maîtriser la langue du pays dans lequel ils sont en poste. Le Livre blanc appelle par ailleurs à davantage de prévisibilité dans la gestion des carrières et à une plus grande stabilité dans les fonctions, préconisant une durée moyenne de quatre ans pour chaque poste. Il faut également encourager la mobilité et l'ouverture. Les auditions menées par la Commission du Livre blanc auprès des représentants du personnel du ministère des affaires étrangères et européennes ont en effet révélé un certain mal être qui appelle à ouvrir davantage sur l'extérieur l'administration de ce ministère. Il serait également souhaitable de réfléchir, à l'instar de ce qui existe pour les fonctionnaires du ministère de la Défense, à la possibilité de secondes carrières. L'expérience acquise par un diplomate peut en effet intéresser nombre d'entreprises et d'organisations internationales.

En conclusion, M. Alain Juppé a souligné le besoin de mieux communiquer en matière de politique étrangère. Il faut davantage expliquer à l'opinion publique les grands enjeux de politique internationale. Le Parlement doit jouer tout son rôle dans cette œuvre de pédagogie. Le service d'information et de communication du Quai d'Orsay doit également porter son effort de communication sur le territoire national.

Le Président Axel Poniatowski a souhaité des précisions sur les propositions du Livre blanc en matière d'organisation du ministère des affaires étrangères : la création d'un Conseil de l'action extérieure vise-t-elle à pallier l'insuffisance des orientations stratégiques actuelles ? Quelle sera la valeur ajoutée de ce nouvel organe ? La création de trois niveaux de postes diplomatiques – poste polyvalent, poste à compétence ciblée et poste d'influence – s'accompagnera-t-elle de l'instauration d'un lien hiérarchique entre eux ? Quelles sont les raisons qui justifient la réforme du réseau consulaire ?

M. Alain Juppé a observé que la définition d'orientations stratégiques fait actuellement défaut dans certains domaines. La cohérence des actions des opérateurs et des pouvoirs publics en matière d'aide au développement pourrait ainsi être améliorée. L'objectif ambitieux d'une aide correspondant à 0,7 % du PNB nécessite, pour être atteint dans un délai raisonnable, une augmentation très forte des moyens budgétaires. Dans le contexte de maintien de la dépense publique, il faudra donc définir des actions prioritaires. Ces choix relèvent de décisions politiques. Le pilotage politique doit permettre d'exprimer clairement les objectifs poursuivis.

Il n'est pas prévu d'établir un lien hiérarchique entre les différents types de postes diplomatiques. Cependant, l'organisation de conférences régionales réunissant les ambassadeurs revêt une utilité certaine.

La réforme du réseau consulaire doit être envisagée avec précaution. On peut néanmoins admettre que de nombreux redéploiements pourraient être opérés en Europe. En effet, la double vocation des consulats – protéger les citoyens français et accomplir certaines formalités – s'apprécie différemment au sein de l'Union européenne et sur d'autres continents.

M. François Rochebloine a posé quatre questions : les postes consulaires partagés entre plusieurs pays sont-ils souhaitables ? L'expérience dans les Territoires palestiniens d'un centre culturel commun à la France et à l'Allemagne doit-elle être transposée dans d'autres pays ? Alors que l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) connaît des difficultés financières, comment garantir la pérennité des lycées français à l'étranger ? L'audiovisuel extérieur, sur lequel la Commission avait formulé des propositions qui n'ont pas été retenues, doit-il demeurer de la compétence du ministère des affaires étrangères ?

M. Alain Juppé a estimé que la mutualisation des ambassades entre les pays européens semblait difficile. En revanche, pour le réseau consulaire et les centres culturels, cette solution mérite d'être développée.

Les établissements français d'enseignement à l'étranger constituent l'un des moyens d'influence les plus performants. Ces outils, dont la qualité est unanimement saluée, présentent un rapport excellent entre leur coût et leur efficacité. A cet égard, l'institution de la gratuité de la scolarité des élèves français apparaît contestable : cette réforme crée un effet d'aubaine par le transfert du financement de la scolarité pris en charge par les entreprises vers les contribuables ; elle produit un effet d'éviction vis-à-vis des élèves étrangers ; elle est fiscalement injuste puisque ses bénéficiaires français expatriés ne sont pas assujettis à l'impôt en France. Il semblerait donc préférable de s'orienter vers un renforcement du système des bourses, plus équitable.

L'audiovisuel extérieur représente un enjeu d'influence essentiel. La création d'une holding, bien que le terme ne soit pas approprié dans le cas présent, est bienvenue dès lors que l'identité de chaque chaîne est conservée (TV5 Monde, France 24, RFI) ; chacun des instruments correspond en effet à une vocation spécifique qui doit pouvoir être identifiée. En outre, il est souhaitable de ne pas se priver d'une diffusion en langues étrangères. Enfin, le rôle du ministère des affaires étrangères doit être confirmé en la matière à l'instar de sa vocation interministérielle. La commission du Livre blanc est opposée à une tutelle du ministère de la culture et réservée sur une coordination par les services du Premier ministre, dont l'efficacité est douteuse.

Mme Martine Aurillac a souhaité connaître, d'une part, le chiffrage des propositions contenues dans le Livre blanc et d'autre part, les scénarii envisagés de sortie de crise européenne après le référendum négatif en Irlande.

Le Président Axel Poniatowski a demandé quel était l'impact de la crise irlandaise sur le contenu du Livre blanc.

M. Alain Juppé a indiqué qu'aucun chiffrage n'avait été réalisé. Il a précisé cependant que le Livre blanc reposait sur une réforme à moyens constants, le ministère des affaires étrangères ayant connu ces dernières années des restrictions importantes. Chacun

s'accorde néanmoins sur l'existence de marges de redéploiement : l'administration centrale doit bénéficier d'un transfert de personnels au détriment de postes diplomatiques les plus largement pourvus. En outre, l'idée que les personnels du ministère constituent une catégorie privilégiée doit être combattue et relativisée au regard notamment des conditions de vie des cadres expatriés. Les économies réalisées doivent être réinvesties, notamment dans la formation des personnels.

La crise irlandaise oblige à infléchir le contenu du Livre blanc. Le rapport prévoyait la stabilité institutionnelle de l'Union européenne pour les vingt prochaines années. Il est probable que cette stabilité soit gouvernée par le traité de Nice et non pas par le traité de Lisbonne. Le rapport mettait également l'accent sur le service d'action extérieure en soulignant l'intérêt d'une présence française forte en son sein. Trois voies sont envisageables pour sortir de la crise irlandaise :

– poursuivre les ratifications dans les autres pays européens avant un nouveau vote irlandais : cette solution qui a été examinée très brièvement après le référendum français de 2005 paraît irréaliste ;

– rédiger un nouveau traité : l'idée paraît difficile à envisager tant la lassitude est perceptible après dix ans de négociations ;

– se satisfaire du traité de Nice et prendre ou relancer des initiatives afin de dynamiser la construction européenne. Il existe des possibilités d'approfondissement de nos politiques communes en ce qui concerne par exemple l'énergie ou l'environnement mais nous pourrions également progresser en matière de politique étrangère et de sécurité. En effet, contrairement à ce que certains prétendent aujourd'hui, nous ne sommes pas capables de projeter 60 000 Européens sur le terrain.

Nous pourrions renforcer l'Europe de la défense à partir d'une nouvelle initiative prise par la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

A cet égard, M. Alain Juppé a indiqué que le point de vue exprimé dans le Livre blanc sur la politique étrangère se distinguerait de celui contenu dans le Livre blanc sur la défense, s'agissant du retour de la France dans les structures intégrées de l'OTAN.

Etablissant une cohérence entre la réintégration de la France dans l'Alliance et la construction d'une défense européenne, il a estimé que la France n'aurait rien à gagner à un tel retour si la construction de la défense européenne devait marquer le pas.

C'est pourquoi la Commission considère que le retour de la France au sein de l'OTAN ne peut se justifier que si parallèlement de réelles avancées sont obtenues sur la politique de défense européenne.

Considérant que le renforcement de l'influence de la France passait par un renforcement du lien européen, **Mme Nicole Ameline** a estimé qu'il serait peut-être opportun de se livrer au même exercice et à l'élaboration d'une doctrine, pour que l'action de la France soit articulée dans ce cadre, ce en quoi le Traité de Lisbonne aurait pu contribuer. Revenant sur les expériences de postes communs menées avec l'Allemagne et sur la représentation de la Slovaquie opérée par la France pendant la présidence slovaque de l'Union, elle a souhaité savoir s'il s'agissait d'expériences ponctuelles ou à vocation plus permanente. Elle a enfin regretté que les carrières dans les organisations internationales ne soient pas suffisamment valorisées, non seulement au ministère des affaires étrangères mais aussi dans les autres administrations ; elle a constaté que la France perdait ainsi des postes de responsabilité dans les organisations

internationales dans lesquelles, au demeurant, il faut entrer jeune pour pouvoir accéder au plus haut niveau.

M. Alain Juppé a indiqué souscrire aux premiers commentaires de Mme Ameline quant à l'impulsion à donner à l'Europe en matière de défense et de politique étrangère. S'agissant de la Slovénie qui vient d'assurer la présidence de l'Union européenne et qui ne dispose pas d'une représentation diplomatique étendue, il a rappelé que les traités obligeaient le pays lui succédant à assurer cette représentation et que, de façon générale, l'idée de développer des synergies était positive.

En matière de placement de fonctionnaires dans les organisations internationales, la Grande-Bretagne, qui mène une véritable stratégie de positionnement, est souvent citée en exemple. Il a convenu qu'une telle stratégie faisait défaut en France, et a indiqué aussi les difficultés que rencontraient les agents à leur retour, question qui se pose tant au niveau des organisations internationales qu'europpéennes.

M. Jean-Louis Christ s'est interrogé sur le recentrage de la mission des ambassadeurs et a demandé s'il était envisageable de fusionner des services. Au sujet de la proposition d'une direction des affaires économiques, de la mondialisation et du développement, il a souhaité savoir si elle dépendrait du secrétariat d'Etat à la coopération et ce qu'il en serait de l'AFD.

M. Alain Juppé a considéré comme essentiel que l'ambassadeur soit la « tour de contrôle » et procède, au sein du poste diplomatique, à la coordination des actions des représentants des différents ministères ; il a estimé qu'en règle générale, cela fonctionnait ainsi à peu près bien. Il n'y a véritablement qu'avec le conseiller économique que les difficultés apparaissent parfois et avec lequel il est nécessaire que l'ambassadeur ait à la fois une autorité suffisante et réussisse à nouer des relations de confiance.

Quant à l'idée d'une direction de la mondialisation, il s'agit de faire en sorte que le ministère des affaires étrangères puisse traiter des grandes questions transversales et accroisse son expertise sur l'ensemble des sujets. L'aide au développement en fait partie. En ce sens, l'idée de créer le poste de chef économiste, à l'instar de ce qui existe dans les grandes institutions internationales, a été évoquée. Les détails de la direction restent à définir, notamment pour définir l'articulation avec la direction générale de la coopération internationale et du développement (DGCID), ou décider si elle chapeaute ou non les questions culturelles et scientifiques. Ce devrait naturellement être le cas dans l'hypothèse d'une externalisation de l'action culturelle ; si en revanche, le système actuel en régie était maintenu, il faudrait garder la direction des affaires culturelles. En tout état de cause, cette direction de la mondialisation serait sous l'autorité du ministre et, par délégation, sous celle du secrétaire d'Etat à la coopération.

Mme Henriette Martinez a demandé si l'objectif de 0,7% d'APD était inscrit dans le Livre Blanc et, si oui, avec quel contenu. Elle a également souhaité connaître la position de M. Alain Juppé sur l'idée d'un pilotage politique de l'AFD et le fait qu'elle doive ou non être opérateur unique sous l'autorité du secrétaire d'Etat.

M. Alain Juppé a répondu que le Livre Blanc, tout en réaffirmant l'objectif fixé dans les Objectifs du millénaire pour le développement, indiquera l'effort à faire si l'on prétend y parvenir, tout en soulignant qu'après un effort soutenu de plusieurs années, on s'en éloigne actuellement, d'autant plus que les annulations de dettes consenties vont arriver à échéance, ce qui mécaniquement va faire baisser notre contribution. Il a salué la réflexion

actuelle du secrétaire d'Etat sur le développement de la formule des prêts concessionnels qui était sans doute le meilleur moyen d'intervention.

Quant à l'AFD, c'est l'opérateur principal, mais non unique et il ne saurait en être ainsi dans la mesure où coexistent des activités régaliennes qui sont évidemment du ressort de la direction politique du ministère des affaires étrangères. La tutelle de l'agence doit être clairement exercée par le ministre dans des conditions qui restent à préciser.

Avant de lever la séance, **le président Axel Poniatowski** a remercié M. Alain Juppé pour sa présentation et les éclairages qu'il a bien voulu communiquer à la commission.
