

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2018

Volume XIX

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

LE MIRAGE DE LA « DIPLOMATIE ECONOMIQUE »

L'HOMMAGE DU PRÉSENT AU PASSÉ

PAR

GUILLAUME BERLAT (*)

De tout temps, les experts des relations internationales scrutent les changements de titulaire du bureau de Vergennes pour dresser le bilan de l'action du partant et pour esquisser les contours du projet de l'arrivant. Toutes les déclarations de l'heureux élu sont disséquées, comparées à celles de son prédécesseur. La conférence des ambassadeurs fournit une occasion rêvée de se livrer à cet exercice d'exégèse. De la cuvée 2012, on a retenu l'accent mis par le ministre des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI), Laurent Fabius, sur la « *diplomatie économique* » : désormais, les services parisiens, les ambassadeurs en poste à l'étranger sont munis d'une feuille de route contraignante et doivent « *faire de la diplomatie économique une priorité* ». Pour logique qu'elle soit dans un contexte de crise structurelle, la démarche de Laurent Fabius, reprise en 2017 par son successeur, devient problématique si on la replace dans le temps long car le concept n'est pas nouveau et a fait l'objet de nombreuses études dans le passé (1). Quel bilan provisoire peut-on dresser aujourd'hui de cette initiative présentée comme novatrice, six ans après son lancement ? Il importe d'apprécier le legs de Laurent Fabius à la diplomatie française avant de décrire la manière dont son successeur, Jean-Yves Le Drian souhaite bonifier l'héritage et, enfin, d'explorer ce nouveau paradigme de la diplomatie française.

LE LEGS DE LAURENT FABIUS A LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

La démarche de Laurent Fabius est frappée au coin du bon sens, aussi bien en termes de logique qu'en termes d'opportunité, tant elle répond à une exigence du présent mais aussi de l'avenir de la France dans le concert des nations. Ne dit-on pas que nécessité fait loi ?

(*) Pseudonyme d'un ancien haut fonctionnaire. Cet article a été rédigé à l'automne 2017. Les opinions qui y sont exprimées n'engagent que leur auteur.

(1) Guy CARON DE LA CARRIÈRE, *La Diplomatie économique. Le diplomate et le marché*, Economica, 1998.

Le principe : « développer le réflexe économique »

L'objectif ressort des deux interventions de Laurent Fabius devant la XX^e conférence des ambassadeurs (2). Le ministère des Affaires étrangères doit prendre toute sa part dans l'effort collectif de redressement économique du pays en donnant la priorité à la « *diplomatie économique* », au soutien aux entreprises françaises. Sans se substituer à ces dernières, il doit les appuyer « *davantage encore* », comme le précise son collègue de l'Économie et des Finances (3). Laurent Fabius incite son administration à développer « *un réflexe économique* » s'inscrivant tant dans le cadre du budget 2013 que du projet de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Le chef de la diplomatie estime que, en poussant nos intérêts économiques, nous développerons également nos outils d'influence, en particulier grâce à la dimension culturelle de l'action extérieure de la France dans le monde. Laurent Fabius n'oublie pas que, dans la mythologie grecque, Hermès est à la fois dieu du commerce et de la diplomatie – parmi d'autres activités divines (dieu du voyage, des communications, des voleurs, de la ruse, de la langue, de l'écriture, en même temps que messenger des dieux) ! Tout cela est de bon augure pour lancer son concept de « *diplomatie économique* » afin de compléter la panoplie diplomatique au XXI^e siècle.

La mise en œuvre : « faire de la diplomatie économique une priorité »

La stratégie de mise en œuvre de la diplomatie économique découle du document, intitulé « *Faire de la diplomatie économique une priorité* » et diffusé lors de la Conférence des ambassadeurs de 2012. Elle se décline sous forme de décalogue : création d'une direction des entreprises ; mobilisation accrue du réseau diplomatique et consulaire à l'étranger ; déplacements du ministre à dimension économique ; promotion de l'innovation française ; attraction des investissements étrangers en France ; mobilisation des outils d'influence ; visas, soutien à l'expatriation ; meilleure communication avec les entreprises ; meilleure formation des agents du ministère aux problématiques économiques (4). Le soutien des entreprises françaises constitue une instruction prioritaire, permanente du réseau diplomatique. Elle donne lieu à de nombreuses présentations et publications pour la faire connaître aux diplomates (5) et au grand public.

(2) Intervention du ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, au cours de la séance plénière « Diplomatie économique », XX^e conférence des ambassadeurs, Paris, 28 août 2012, texte disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

(3) Pierre MOSCOVICI, « La mondialisation solidaire au service de la confiance. Parlons avec les entreprises », *Le Monde*, 29 août 2012, p. 17.

(4) Cf. le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/.

(5) Laurent FABIOUS, « La diplomatie économique », *Les Correspondances du ministère des Affaires étrangères*, n°74, sept. 2017.

Des « *personnalités de stature internationale* » apportent leur concours à cette initiative pour certains pays jugés prioritaires (6) : Jean-Pierre Raffarin (Algérie) ; Martine Aubry (Chine) ; Louis Schweitzer (Japon) ; Jean-Pierre Chevènement (Russie), auxquels il faut ajouter deux ambassadeurs, Pierre Sellal (Emirats arabes unis) et Philippe Faure (Mexique) (7). Curieusement ne figurent pas dans cette liste d'autres BRICS (Brésil, Inde...) que la Chine. La diplomatie parlementaire commerciale peut parfois donner lieu à quelques dérives inquiétantes (8). Chaque ambassadeur est positionné à la tête de « *l'équipe de France* », anime un « *Conseil économique* » afin d'éclairer les décisions des entreprises. Les chefs de mission diplomatique seront désormais évalués à l'aune de leurs résultats économiques. A l'administration centrale est mise sur pied une direction spécifiquement dédiée aux entreprises et aux affaires économiques. Enfin, des ambassadeurs sont mis à la disposition des régions françaises pour les conseiller à l'export.

Un devoir d'action

En démocratie, il est toujours opportun, pour les élus du suffrage universel, de rappeler aux fonctionnaires le cadre général de leur action future, dans la diplomatie comme dans les autres volets régaliens de l'action de l'Etat. En accord avec le Président de la République, le ministre en charge des Affaires étrangères est pleinement dans son rôle quand il fixe le cap à son équipage diplomatique. Il doit répéter l'exercice à intervalles réguliers. La piqûre de rappel est aussi, si ce n'est plus importante, que le vaccin initial. La crédibilité économique est au service du redressement de la France pour l'aider à retrouver un rôle de premier plan dans le concert des nations. « *Voilà ce qui pourrait enrayer la perte d'influence à l'extérieur* » (9). La présence d'une importante délégation de chefs d'entreprise accompagnant François Hollande lors de sa visite à Varsovie (18 novembre 2012) est symptomatique de cette volonté affichée au plus haut sommet de l'Etat de développer nos liens économiques, commerciaux et financiers avec l'étranger (10).

Un devoir d'anticipation

Le redressement économique de la France est indispensable si elle entend conserver durablement sa capacité d'influence dans le monde et en Europe à un moment où la compétitivité et la balance commerciale se dégradent

(6) Mélanie DELATTRE / Christophe LABBÉ, « Quai d'Orsay. Drôle d'ambassadeur », *Le Point*, 22 août 2013, p. 31.

(7) Jacques HUBERT-RODIER, « L'entreprise, le diplomate, le politique et le haut fonctionnaire », *Les Echos*, 23 oct. 2012.

(8) Laura MOTET, « Ces sénateurs globe-trotteurs grâce aux entreprises et aux Etats », *Le Monde*, 23-24 sept. 2017, p. 11.

(9) Natalie NOUGAYREDE, « François Hollande, une diplomatie feutrée », *Le Monde*, 13 nov. 2012, p. 7.

(10) Discours de François Hollande, président de la République, devant les membres des deux chambres du Parlement polonais, Varsovie, 18 nov. 2012, p. 3, texte disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

dangereusement. Il est bon que les diplomates, qu'ils soient en poste à l'administration centrale – au sein de la nouvelle « *direction des entreprises et de l'économie mondiale* » (11) – ou à l'étranger – les ambassadeurs et leurs équipes –, prennent toute leur part du fardeau, « *mouillent leurs chemises pour soutenir les entreprises à l'export* », pour reprendre la formule de Jacques Maire, premier et éphémère nouveau « Monsieur Entreprises » du Quai d'Orsay (12). La liste des activités relevant de la problématique de la diplomatie économique est impressionnante (13). Les diplomates doivent contribuer, dans la limite de leurs attributions, à définir la stratégie de long terme sans laquelle aucune tactique efficace ne peut être déployée sur le court terme. Cette vérité est souvent perdue de vue par des ministres raisonnant sur le temps court, médiatique.

Laurent Fabius n'entend pas se cantonner à un simple rôle de figurant face au ministère des Finances qu'il connaît parfaitement pour avoir été ministre de l'Économie et des Finances dans le gouvernement de Lionel Jospin. Il obtient la tutelle – vieille revendication du Quai d'Orsay – de la conduite du commerce extérieur – et la cotutelle des agents de la direction générale du Trésor (14) – et du tourisme, au grand dam de Bercy (15). Laurent Fabius prend une série d'initiatives médiatiques et médiatisées : opération « *Goût de France, Good France* » pour démontrer la persistance de l'excellence française : institution d'un « *Conseil de promotion du tourisme* » supervisé par deux grands chefs, Alain Ducasse et Guy Savoy ; multiplication des attentions à l'endroit du monde de la gastronomie (réception au Quai d'Orsay pour la parution de l'édition 2015 du *Guide Michelin*, invention du terme de « *gastrodiplomatie* » pour mettre en valeur la gastronomie française dans le monde par des événements simultanés programmés le même jour avec l'appui des ambassadeurs pendant qu'il honore de sa présence un dîner de 650 invités dans la galerie des Batailles au château de Versailles le 19 mars 2015...) (16). Son département est alors rebaptisé ministère des Affaires étrangères et du développement international (MAEDI) (17). Enfin, dans la foulée du Rapport Attali (18), est adoptée, lors du sommet de la Francophonie de Dakar de 2014, une

(11) Arrêté du 28 décembre 2012 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des Affaires étrangères, *Journal officiel*, n°0304, 30 déc. 2012, texte n°16.

(12) Solène DAVESNE, « Les convictions du Monsieur 'Entreprises' du quai d'Orsay », *Usine nouvelle*, 20 sept. 2012.

(13) Cf. la page consacrée au thème « Diplomatie économique et commerce extérieur » sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

(14) Rubrique « Missions et organisation » du site Internet www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/missions-et-organisation.

(15) Raphaël LEGENDRE / Stéphane GRAND, « Fabius relance la guerre contre Bercy », *L'Opinion*, 13 janv. 2014, p. 3.

(16) Jean-Victor ROUX, *La Table. Une affaire d'Etat*, Cerf, 2017, pp. 25-26.

(17) Anne DE GUIGNÉ, « Le Quai d'Orsay tient les rênes du commerce extérieur », *Le Figaro Economie*, 9 nov. 2017, pp. 22-23.

(18) Daniel BASTIEN, « La francophonie, un 'potentiel énorme' insuffisamment exploité par la France », *Les Echos*, 27 août 2014, pp. 1 et 6.

« *Stratégie économique pour la Francophonie* », élargie lors du sommet de Madagascar en 2017 (19).

Personne ne critique la démarche du nouveau ministre, à l'exception du syndicat majoritaire du Quai d'Orsay, qui raille une « *diplomatie économique* » qui masquerait « *une diplomatie des économies* » (20). Plus tard, Valérie Pécresse (UMP) affirme : « *c'est l'entreprise qui crée l'emploi, pas le Quai d'Orsay* » (21). L'initiative du ministre des Affaires étrangères n'est d'ailleurs pas révolutionnaire si on la replace dans la continuité de la pratique suivie en la matière depuis les origines de la diplomatie. Laurent Fabius quitte le Quai d'Orsay au début de l'année 2016 pour rejoindre le Conseil constitutionnel après le succès de la COP21 (12 décembre 2015). Durant une année, son remplaçant, Jean-Marc Ayrault reprend à son compte le concept de diplomatie économique. Le ministre, qui met à son crédit les plus grands succès à l'exportation – résultats d'une diplomatie économique à dimension militaire efficace –, n'est autre que le ministre de la Défense, Jean-Yves Le Drian (cf. ses ventes d'avions Rafale). Il doit également gérer l'épineuse question de l'annulation de la vente de Mistral à la Russie en raison de l'annexion de la Crimée. En mai 2017, J.-Y. Le Drian, loué pour son action à la tête des armées, quitte l'hôtel de Brienne pour rejoindre le Quai d'Orsay. *Quid* de l'héritage fabusien en matière de diplomatie économique ?

Une projection sur le présent est utile pour mieux appréhender les avatars de la diplomatie économique avec Jean-Yves Le Drian. Ce dernier, qui prend la tête d'un département ministériel rebaptisé ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE) en mai 2017, est influencé par son passé de VPR de luxe de l'industrie militaire française de 2012 à 2017.

LA BONIFICATION DE L'HÉRITAGE PAR JEAN-YVES LE DRIAN

Le chef de l'Etat, le Premier ministre comme le chef de la diplomatie endossent le projet en le conceptualisant (pour les deux premiers), en l'approfondissant (pour le troisième).

La diplomatie économique fait l'objet d'une construction élaborée comparable à une fusée à trois étages. Le chef de l'Etat décrit une diplomatie au service de la transformation, que complète une diplomatie au service d'une triangulation présentée par le Premier ministre lors de la semaine des ambassadeurs (28-31 août 2017).

(19) Anne GAZEAU-SECRET, « De la Francophonie », *Lettres & Diplomatie*, n°23, été 2017, pp. 138-139.

(20) « Affaires étrangères : la CFDT dénonce 'l'opacité' sur les projets d'économie », *Le Point*, 27 août 2012.

(21) « Pécresse (UMP) : 'C'est l'entreprise qui crée l'emploi, pas le Quai d'Orsay' », *Le Point*, 4 avr. 2014.

Un impératif catégorique : la diplomatie au service de la transformation

Emmanuel Macron se place dans une démarche globale qui concerne tous les hauts fonctionnaires de l'Etat, une démarche verticale dont les instructions vont de haut en bas. Nous en voulons pour preuve les termes employés à l'intention des préfets, quelques jours après son discours aux ambassadeurs : « *j'attends de vous, au fond une expression peut-être là aussi à valeur d'oxymore ou de paradoxe pour certains prévaudrait, j'attends de vous que vous soyez des entrepreneurs de l'Etat. Le mot d'« entrepreneur » est français, n'en déplaise aux Anglo-Saxons qui pensent que nous n'avons pas l'équivalent et le mot d'« entrepreneur » ne se réduit pas à l'entreprise, c'est le fait de faire, d'entreprendre, d'avoir une volonté de transformer et de la conduire au concret du terrain, c'est cela ce que j'attends de vous* » (22). On y retrouve deux termes identiques : entrepreneur et transformation. Qu'a-t-il déclaré aux ambassadeurs quelques jours plus tôt (29 août 2017) sur le sujet ? « *La solidarité universaliste que la France déploie dans la défense des biens communs de l'humanité repose sur une condition : que la France elle-même offre au monde un modèle désirable. C'est pourquoi il n'est pas d'influence sans attractivité. La première source d'attractivité est sans aucun doute l'économie. Je veux confirmer ce qui avait été décidé il y a plusieurs années. La diplomatie économique est une priorité de votre réseau et je souhaite la confirmer, et c'est un souhait du ministre Jean-Yves Le Drian que j'appuie. Elle commence par un effort accru pour aider nos PME à s'installer sur les marchés des pays où vous représentez la France* » (23).

Le Président de la République détaille les mesures concrètes destinées à conforter la diplomatie économique : développement du réseau des volontaires internationaux ; attrait de nouveaux investissements à la faveur du « *Brexit* » ; recherche de nouveaux talents ; mobilisation du Quai d'Orsay pour la marque France afin d'améliorer l'image de notre pays à l'étranger ; accueil plus important de touristes en France ; diplomatie étudiante, diplomatie gastronomique (« *la nourriture est une affaire d'Etat* » (24))... Dans ce désir de transformation de la France, les ambassadeurs « *sont appelés à devenir les ambassadeurs de la transformation de la France* ». Pour prioritaire qu'elle soit (« *une priorité* »), la diplomatie économique est désormais supplantée par la sécurité des Français, qualifiée de « *raison d'être de notre diplomatie* » en 2017. Le cadre conceptuel est ainsi défini. La semaine des ambassadeurs n'est pas sitôt achevée qu'Emmanuel Macron met la pratique en accord avec la théorie, se rendant à Athènes accompagné

(22) Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, aux préfets, Paris, 5 sept. 2017, texte disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(23) Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, à l'ouverture de la semaine des ambassadeurs, Paris, 29 août 2017, texte disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(24) « 180 chefs étoilés à l'Élysée », *Les Echos*, 28 sept. 2017, p. 18.

d'une importante délégation de dirigeants d'entreprises pour tenter de reprendre pied sur le marché grec (7-8 septembre 2017) (25).

Une urgence : la diplomatie au service de la triangulation

Les ambassadeurs retrouvent à la Station F, l'un des plus grands campus de *start-up* au monde, le Premier ministre, Edouard Philippe, venu leur expliquer l'articulation entre son projet pour le redressement économique de la France et ses attentes en matière de diplomatie économique. La nouvelle révolution française passe par trois priorités qualifiées de « *triangle de la transformation* » : restaurer la compétitivité de la France, baisser la pression fiscale et donner la priorité à l'intelligence (26). Ainsi, les ambassadeurs passent d'une diplomatie au service de la transformation à une diplomatie au service de la triangulation. Les ambassadeurs, dont le rôle économique est renforcé, sont chargés de mettre en place une économie de réseaux, d'aider plus de petites et moyennes entreprises (PME) à exporter, de relancer les contrats civils, de promouvoir le tourisme, de travailler davantage avec les collectivités locales françaises, de favoriser les synergies entre le réseau culturel, Expertise France, Atout France, de réfléchir à des délégations de mission en diminuant le nombre de fonctionnaires et en augmentant le nombre de recrutés de droit local... Avec ce deuxième étage de la fusée, les ambassadeurs disposent d'un cadre d'action économique à l'international cohérent avec celui fixé au plan intérieur. Nous pouvons passer au troisième étage de la fusée, le plus opérationnel, dont la présentation revient au ministre de l'Europe et des Affaires étrangères.

Une feuille de route : la diplomatie de l'exécution

Le 18 juillet 2017, deux mois après sa prise de fonctions, Jean-Yves Le Drian a expliqué de façon lapidaire sa vision de la diplomatie économique en réponse à une question que lui pose Jean-Pierre Elkabach sur *C News* : « *C'est mon boulot... mon rôle est d'accompagner de façon efficace toutes les entreprises françaises* ». Il la précise le 28 août 2017 lors de l'ouverture des rencontres « *Un ambassadeur, un entrepreneur* », à l'occasion de la semaine des ambassadeurs, devant un parterre d'entrepreneurs (27). Le réseau diplomatique est encore plus mobilisé au service d'une « *diplomatie économique offensive* ». L'ambassade, qui doit être « *la première maison des entreprises françaises* », est appelée à s'inscrire dans un dispositif rationalisé appliquant une méthode conjuguant « *simplicité et efficacité* ». Elle s'organise autour de trois axes : mise en place d'un guichet unique

(25) Adéa GUILLOT, « Timide retour des entreprises françaises en Grèce. M. Macron se rend les 7 et 8 septembre à Athènes, accompagné d'une délégation de patrons notamment de PME », *Le Monde*, 7 sept. 2017, p. 5.

(26) Discours du Premier ministre, Edouard Philippe, à l'occasion de la semaine des ambassadeurs, Paris, 31 août 2017, texte disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

(27) Guillaume DE CALIGNON, « La diplomatie 'à la sauce' Le Drian », *Les Echos*, 30 août 2017, p. 5.

pour les entreprises du régional à l'international, renforcement de la coordination autour des ambassadeurs et structuration de l'action autour d'« équipes France ».

Le Ministre développe sa vision de la diplomatie économique le 31 août 2017. Dans un monde globalisé et dans lequel l'attractivité est essentielle, la France doit développer une « *diplomatie économique ambitieuse et cohérente* », capable de porter les intérêts des entreprises françaises et d'intégrer les enjeux économiques dans une stratégie globale. Il précise que sa démarche vaut autant pour le secteur économique que pour celui du tourisme dont il a la charge. Le même jour, il enfonce le clou sur le sujet de la diplomatie économique, à l'occasion d'un entretien avec le quotidien *Le Parisien* (28). Le ministre présente une vision ambitieuse de l'action économique et touristique de son département, qu'il inscrit dans le cadre d'un « Etat stratège ».

La diplomatie du résultat

Jean-Yves Le Drian veut des résultats concrets. Dans son intervention du 31 août 2017, il résume ainsi sa pensée : « *Ma méthode est simple, Par réalisme, je prends acte de la complexité et de la détérioration de la situation internationale, je me fixe des objectifs atteignables et je me donne les moyens de réussir. Enfin, je tiens à le souligner clairement, je mesure le succès à l'obtention de résultats concrets* ». De quel constat part le ministre ? D'une manière générale, même si la France va mieux sur le plan économique, l'OCDE, Organisation pour la coopération et le développement économique, souligne, dans son rapport rendu public le 14 septembre 2017, que le déficit du commerce extérieur constitue un frein important à la croissance (29). Les entreprises françaises, comme le rappelle Emmanuel Macron aux ambassadeurs, font moins bien que l'Allemagne et l'Italie en termes de nombre d'entreprises exportatrices et de pérennisation de leurs flux d'exportation. L'Allemagne continue d'afficher des excédents commerciaux qui atteignent des records. Le classement européen des PME les plus dynamiques d'Europe établi par la Bourse de Londres (5 septembre 2017) fait apparaître une France en queue de peloton (30).

Le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères doit mettre en œuvre les nouvelles orientations économiques fixées par l'exécutif en étroite coopération avec l'agence Business France, dont le président du Conseil d'administration (Pascal Cagni) (31) est remplacé, comme le directeur

(28) Jean-Yves Le Drian (propos recueillis par Ava Djamshidi et Henri Vernet), « La France est de retour dans le jeu », *Le Parisien*, 31 août 2017, pp. 1 et 6.

(29) Guillaume DE CALIGNON, « Les défis que la France doit encore relever selon l'OCDE », *Les Echos*, 15-16 septembre 2017, p. 3.

(30) Eric ALBERT, « Europe : le top 1 000 des PME les plus dynamiques », *Le Monde Economie & Entreprise*, 6 sept. 2017, p. 3.

(31) Décret du 14 septembre 2017 portant nomination du président du conseil d'administration de l'agence Business France – M. Cagni (Pascal), *Journal officiel*, n° 0216, 15 sept. 2017, texte n° 29.

général (Christophe Lecourtier) (32). Le même jour, Pascal Cagni est nommé ambassadeur délégué aux investissements internationaux (33). Pour être complet, notons que la nomination de Pascal Cagni revient au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, tandis que celle de Christophe Lecourtier est du ressort du ministère de l'Economie et des Finances. Comprenne qui pourra en termes de simplicité administrative ! (34)

Jean-Yves Le Drian fixe les objectifs chiffrés suivants : atteindre 200 000 entreprises exportatrices en 2022 contre 125 000 aujourd'hui ; viser 2 000 projets d'investissements nouveaux en France en 2020 ; accueillir cent millions de touristes d'ici 2020 et une dépense de 50 milliards d'euros en escomptant un effet positif de la levée de l'état d'urgence. Jamais les prédécesseurs d'Emmanuel Macron et de Jean-Yves Le Drian n'avaient été aussi précis, voire directifs à l'égard des ambassadeurs. La semaine des ambassadeurs n'est pas sitôt achevée que Jean-Yves Le Drian met la pratique en accord avec la théorie : inauguration de la foire européenne de Strasbourg (1^{er} septembre 2017), adoption d'une déclaration commune du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères ainsi que de son secrétaire d'Etat, Jean-Baptiste Lemoine avec Philippe Richert, président de l'Association des Régions de France et de la Région Grand-Est (Paris, 5 septembre 2017), afin d'unir leurs efforts dans le domaine des exportations et du tourisme.

NOUVEAU PARADIGME DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE OU RÉINVENTION DE LA ROUE ?

Le concept de diplomatie économique entre-t-il dans la catégorie de l'oxymore ou dans celle du pléonasme ? Dans la première hypothèse, nous serions en présence d'une construction *ex nihilo* due à l'initiative de Laurent Fabius. Dans la seconde, nous aurions à faire à un simple ravalement de façade diplomatique. Au-delà des déclarations lénifiantes de ses partisans, on constate que ce concept n'a rien de nouveau : il ignore le passé et hypothèque l'avenir.

Une histoire très ancienne : une préoccupation aussi vieille que la diplomatie

Depuis le XII^e siècle, les facteurs économiques sont très souvent à l'origine de l'action diplomatique de la Royauté, démontrant ainsi le caractère indissociable des domaines politique et commercial. La Révolution et les régimes qui se succèdent jusqu'à la fin de la Première Guerre

(32) Décret du 14 septembre 2017 portant nomination du directeur général de l'agence Business France – M. Lecourtier (Christophe), *Journal officiel*, n° 0216, 15 sept. 2017, texte n° 39.

(33) Décret du 14 septembre 2017 portant nomination d'un ambassadeur délégué aux investissements internationaux – M. Cagni (Pascal), *Journal officiel*, n° 0216, 15 sept. 2017, texte n° 28.

(34) C. C., « Un député LREM veut simplifier le millefeuille des aides à l'export », *Le Figaro Economie*, 9 nov. 2017, p. 22.

mondiale marquent un essor important de la dimension commerciale des Affaires étrangères, tant à l'administration centrale (passage du bureau, à la division puis à la direction des affaires économiques) que dans les postes à l'étranger (consulaires impliqués depuis toujours dans les activités de négoce et un peu plus tard diplomatiques dont les ambassadeurs ont des instructions mentionnant régulièrement la dimension économique de leur mission) (35). Parmi tous les régimes du XIX^e siècle, le Second Empire est incontestablement celui qui œuvre le plus à la transformation du commerce extérieur français (36). Cette part sans cesse croissante dans les activités du ministère des Affaires étrangères à la charnière des XIX^e et XX^e siècles se traduit par plusieurs réformes successives : 1906, 1919 avec la création du Service de l'Expansion économique à l'étranger (37). Elle débouche sur des modifications de l'organigramme de l'administration centrale (séparation des Affaires politiques et commerciales consacrées par la création de directions générales distinctes) et des postes à l'étranger (création du corps des attachés commerciaux rattachés successivement aux Affaires étrangères et au ministère du Commerce extérieur).

Une histoire plus récente : une réforme permanente

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs réformes sont lancées : 1945, 1977 dite réforme de la « géographisation » (transfert des compétences économiques bilatérales de la direction des Affaires économiques et financières – qui conserve le suivi des grands contrats – aux directions géographiques) et plus récemment encore 2009, avec la « création d'une 'direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats globaux' qui repousse dans la nuit du passé la direction des Affaires économiques et financières qui avait contribué à asseoir la présence économique française à l'étranger dans la décennie qui suivait la Libération » (38). Le président Georges Pompidou fait une mimique expressive, au cours d'une conférence de presse (21 septembre 1972), soulignant : « nos ambassadeurs ont renoncé à l'exercice permanent de la tasse de thé et des petits gâteaux et commencent à se dire que des crédits, des traités commerciaux, des prêts financiers sont des problèmes qui ne les déshonorent pas ». Depuis 2006, le « Club des ambassadeurs » réunit chaque mois environ, sous forme d'un petit-déjeuner à l'hôtel du ministre autour d'un ambassadeur, des chefs d'entreprise, des parlementaires, des journalistes pour faire le point sur un pays (61 ambassadeurs sont sollicités) (39). Les présidents Chirac et Sarkozy exhortent les ambassadeurs à se transformer

(35) Alain BAILLOU (dir.), *Les Affaires étrangères et le corps diplomatique français*, tomes I et II, CNRS, 1984.

(36) Yves BRULEY, *Le Quai d'Orsay impérial*, A. Pedone, 2012, p. 353.

(37) Stanislas JEANNESSON, *Jacques Seydoux diplomate 1870-1929*, PUPS, 2013, p. 77.

(38) Laurence BADEL, *Diplomatie et grands contrats. L'Etat français et les marchés extérieurs au XX^e siècle*, Publications de la Sorbonne, 2010, pp. 8-9.

(39) Présentation « Diplomatie économique, les acteurs de l'appui aux entreprises françaises, le 'Club des ambassadeurs' », disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr.

en VRP de luxe. Créée par Bernard Kouchner, la Direction générale de la mondialisation comporte une sous-direction chargée de venir en appui aux entreprises. La réforme de Laurent Fabius la transforme en « *direction des entreprises et de l'économie internationale* », confiée à un diplomate, Jacques Maire, qui a fait un long passage par le secteur privé (40). Les diplomates ont toujours été mobilisés sur les questions économiques. A ce jour, la diplomatie économique se présente plus comme le rappel de pratiques anciennes que comme une révolution. Qu'en est-il si on se projette sur le futur ?

A l'intérieur : le défi de la complexité et le mirage de la quantification

Dans le cadre de l'Hexagone, la mise en œuvre de la diplomatie économique voulue par Jean-Yves Le Drian se heurte à deux obstacles de taille, qui tiennent aux deux logiques la sous-tendant.

Une logique de complexité politico-administrative, source d'incohérence

Cette logique de complexité politico-administrative est source d'incohérence, conformément à une tradition française qui privilégie l'approche institutionnelle par rapport à l'approche fonctionnelle et qui aboutit à une forme d'éloge de la complexité. On multiplie les millefeuilles administratifs : double casquette du ministre des Affaires étrangères – en charge de la diplomatie *stricto sensu* mais aussi du commerce extérieur et du tourisme –, double tutelle des fonctionnaires – ceux de la direction générale du Trésor servant comme conseillers économiques dans les ambassades –, double tutelle (Bercy et Quai d'Orsay) pour des agences (Business France) ; multiplication des intervenants à l'exportation (Business France, Banque publique d'investissement (BPI), chambres de commerce et d'industrie, Mouvement des entreprises de France (MEDEF), Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME), conseillers du commerce extérieur...) ; débordement des ambassadeurs à l'étranger par les « représentants spéciaux » désignés par le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères dans certains pays, voire par d'autres structures, et chargés informellement du suivi des grands contrats par le chef de l'Etat (Claude Guéant l'avait été pour la vente de Rafale, de TGV, de métros... (41)) ; multiplicité des guichets d'appui à l'exportation tant à l'échelon central que régional...

Pourquoi créer ainsi des structures redondantes et concurrentes ? (42) Que dire de la nomination de trois hauts fonctionnaires en cinq ans au poste de directeur des entreprises, de l'économie internationale et de la

(40) Jacques HUBERT-RODIER, « Jacques Maire, un diplomate-militant au service de l'entreprise », *Les Echos*, 25 mars 2013, p. 35.

(41) Claude GUÉANT, *Quelques vérités à vous dire*, L'Archipel, 2017, pp. 221-235.

(42) Natacha TATU, « Zizanie à l'export », *Le Nouvel Observateur*, 31 oct. 2013, p. 80.

promotion du tourisme (Jacques Maire, Agnès Romatet-Espagne (43) et Caroline Malaussena (44)), dont la succession rapide est de nature à déboussoler leurs interlocuteurs désireux de travailler dans la continuité et la confiance ? En pratique, une majorité de petites et moyennes entreprises (PME) et de petites et moyennes industries (PMI) s'adresse directement à Bercy, où les fonctionnaires sont plus stables, ignorant le ministère des Affaires étrangères pour de simples raisons d'efficacité.

Une logique de quantification des résultats, source d'acrobatie administrative

Une logique de quantification des résultats, à l'évidence sans rapport avec les capacités réelles du ministère de peser sur les performances économiques des entreprises françaises, relève du leurre administratif. Dans le passé, les ambassadeurs, en très étroite coopération avec leurs conseillers commerciaux – dont le rôle est peu évoqué dans les discours officiels, alors qu'ils sont les interlocuteurs naturels et quotidiens de nos entrepreneurs à l'étranger –, se voyaient assigner une obligation de moyens (assister activement nos entreprises). Désormais, le Président de la République, le Premier ministre et le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères déclarent que les ambassadeurs sont redevables d'une obligation de résultat, dont le caractère volontariste ne parvient pas à dissimuler la nature chimérique. C'est la première fois dans l'histoire de la diplomatie française que le résultat à attendre du travail des diplomates est quantifié de manière aussi précise, ce qui ne serait pas en soi critiquable si on n'avait choisi pour ce faire un terrain – celui des performances globales de notre commerce extérieur – dont les déterminants échappent en quasi-totalité aux diplomates.

Quel est l'organisme indépendant et impartial qui sera appelé à juger des résultats de l'engagement d'un ambassadeur, d'un directeur d'administration centrale en faveur des exportations et investissements français à l'étranger et sur quel temps de référence se basera-t-il (année, conclusion du contrat ou échec, quinquennat) ? De quel recours dispose le fonctionnaire mis en cause pour se défendre au cas où sa responsabilité serait mise en cause ?

Le passé fourmille d'exemple d'ambassadeurs remerciés après la perte d'un grand contrat (armements, bâtiment et travaux publics, infrastructures ou matériels ferroviaires...) au titre de la loi du fusible. A l'inverse, en cas de succès d'une entreprise française, quelle part revient à l'ambassadeur et

(43) Pascal AYRAULT, « Agnès Romatet-Espagne, une ex de la 'team Jouyet' pour dépoussiérer la com' du Quai », *L'Opinion*, 3 juil. 2017.

(44) Arrêté du 21 août 2017 portant nomination (administration centrale) de Mme Caroline Malaussena, conseillère des Affaires étrangères hors classe, chef de service à l'administration centrale du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, pour exercer les fonctions de directrice des entreprises, de l'économie internationale et de la promotion du tourisme au sein de la Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international, jusqu'au 15 août 2018, *Journal officiel*, n° 0195, 22 août 2017, texte n°14.

à cette dernière ? On peut penser que c'est bien la stratégie de l'entreprise qui est le déterminant principal du succès comme de l'échec (cf. le contrat gazier conclu entre Total, au titre de sa « *diplomatie des hydrocarbures* » développée par Christophe de Margerie et son successeur, Patrick Pouyanné (45), et l'Iran (46) et acquisition du danois Maerk Oil & Gas par le même Total (47)) ? *Quid* du partage de responsabilité entre ministères des Armées et des Affaires étrangères pour les contrats militaires ? On mesure la difficulté de l'exercice dans une période de baisse de la compétitivité de l'économie française (48) et de rachats de fleurons de l'industrie française au cours des derniers mois (Alstom, STX...).

A l'extérieur : le défi de la conciliation et de la contradiction

« *Il est difficile d'être fort à l'extérieur avec de telles fragilités à l'intérieur* », déclare Jean-Pierre Raffarin. Une fois passées les frontières du pays, la diplomatie économique doit relever deux défis.

Premier défi, celui de la conciliation des valeurs universelles et de l'intérêt national. Aujourd'hui, le maître-mot des discours de politique étrangère de nos dirigeants est celui de « *valeurs* » (49). Emmanuel Macron conclut son intervention aux Nations Unies : « *Nous n'avons qu'un courage à avoir, Mesdames et Messieurs, celui d'entendre ces voix, celui de ne pas dévier de la trace que nous devons laisser dans l'Histoire et celui, à chaque instant, de considérer que nous devons réconcilier notre intérêt et nos valeurs, notre sécurité et les biens communs de la planète* » (50), concept de « *valeurs* » qu'il englobe dans celui plus général de « *biens communs* ». Comment revient-il au Quai d'Orsay et aux ambassades, « *première maison des entreprises françaises à l'international et premier promoteur de la marque 'France'* » (51), de conjuguer deux concepts qui se complètent ou s'opposent ? Parle-t-on de valeurs absolues, de valeurs relatives ? Comment se situent-elles par rapport aux « *biens publics* » (« *idéaux des lumières que sont la démocratie électorale et représentative, le respect de la personne humaine, la tolérance religieuse et la liberté d'expression, la croyance aux progrès* », évoqués par le chef de l'Etat à New York le 19 septembre 2017) ? Comment définir le concept d'intérêt national : intérêt général ou

(45) Bertille BAYART, « Patrick Pouyanné, PDG de Total et globe-trotter diplomate », *Le Figaro*, 17 oct. 2017, p. 14.

(46) Jean-Michel BEZAT, « Le grand retour de Total en Iran », *Le Monde Eco & Entreprise*, 4 juil. 2017, pp. 1 et 4.

(47) Jean-Michel BEZAT, « Après l'Iran, Total se renforce en mer du Nord », *Le Monde Eco & Entreprise*, 23 août 2017, p. 10.

(48) Guillaume DE CALIGNON, « Alerte rouge sur le commerce extérieur français », *Les Echos*, 9 août 2017, pp. 1 et 3.

(49) Guillaume BERLAT, « Entre vraies et fausses valeurs : le nouveau prince », www.prochetmoyen-orient.ch, 16 mars 2017.

(50) Discours du Président de la République, Emmanuel Macron, lors de la 72^e session de l'Assemblée générale de l'ONU, New York, 19 septembre 2017, texte disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(51) Discours du ministre de l'Europe et des Affaires étrangères Jean-Yves Le Drian à l'ouverture des rencontres « Un ambassadeur, un entrepreneur », *op. cit.*

somme des intérêts particuliers ? Est-ce un concept de nature politique, économique, sécuritaire, culturelle (diplomatie d'influence par exemple) ou à géométrie variable en fonction du lieu, du temps ? (52) Le concept prête à confusion, à tel point que certains poussent à « *repenser l'intérêt national simultanément en termes politiques et économiques* » (53).

Le défi de l'interaction entre diplomatie et économie est intrinsèquement complexe à relever : si la diplomatie apparaît souvent comme le complément naturel de l'économie, il arrive que la première, si elle se veut porteuse de valeurs, se trouvera nécessairement en porte-à-faux par rapport à la seconde, qui relève du monde des intérêts. Un ex-ambassadeur de France à Moscou préconise de réduire le rôle des valeurs dans l'action diplomatique : « *la notion de valeur [...] se situe à l'opposé de celle de diplomatie* » (54). Il a le mérite de la cohérence.

Sous Nicolas Sarkozy, en raison du désaccord qui l'oppose à Rama Yade – en particulier au moment de la visite du colonel Kadhafi à Paris en décembre 2007, qui devait déboucher sur la conclusion d'importants contrats), Bernard Kouchner déclare : « *Je pense que j'ai eu tort de demander un secrétariat d'Etat aux Droits de l'homme. C'est une erreur. Car il y a contradiction permanente entre les droits de l'homme et la politique étrangère d'un Etat, même en France* ». Le poste est supprimé en 2009 (55). Si François Hollande annule le contrat de vente de navires Mistral à la Russie au nom d'une diplomatie des valeurs, il s'empresse de les revendre à l'Égypte du maréchal Al-Sissi, dont la situation des droits de l'homme est problématique (56). Il n'a aucun scrupule à vendre des armes à l'Arabie saoudite, transformant en « *politique sunnite* » la politique arabe traditionnelle faite d'équilibres subtils (57).

Avec Emmanuel Macron, la question se pose avec la même acuité : manœuvres navales conjointes franco-qataries pour ménager un riche client de Rafale intervenant dans un contexte de tensions entre Doha et Riyad (58) et accent mis sur les liens commerciaux et sécuritaires avec l'Égypte et non sur les droits de l'homme (59). Nos ventes d'armes à l'Arabie saoudite n'influencent-elles pas la diplomatie française dans la

(52) Serge SUR, 2017. *En battant la campagne*, Dalloz, 2017, pp. 133-136.

(53) Thierry DE MONTBRIAL / Thomas GOMART (dir.), *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France ?*, Odile Jacob, 2017, p. 291.

(54) Jean DE GLINIASTY, *La Diplomatie au péril des valeurs*, L'Inventaire, 2017, p. 44.

(55) Cf. également, sur cet épisode aujourd'hui bien documenté, le chapitre 18 intitulé « Un dictateur à Paris », in Fabrice ARFI / Karl LASKE, *Avec les compliments du Guide. Sarkozy-Kadhafi*, Fayard, 2017, pp. 183-192.

(56) Christophe AYAD, « Le cri d'alarme des ONG avant la visite du président égyptien Al-Sissi à Paris. Le chef de l'Etat, qui doit rencontrer lundi Emmanuel Macron, est accusé d'atteintes systématiques aux droits de l'homme », *Le Monde*, 24 oct. 2017, p. 5.

(57) Richard LABÉVIÈRE, « Il faut rouvrir notre ambassade à Damas », www.prochetmoyen-orient.ch, 17 juil. 2017.

(58) Claude ANGELI, « Manœuvres militaires avec notre cher Qatar », *Le Canard enchaîné*, 20 sept. 2017, p. 3.

(59) Marc SEMO, « Macron refuse de 'donner des leçons' sur les droits humains à Sissi », *Le Monde*, 26 oct. 2017, p. 3.

crise du Yémen ? (60) Que dire de notre diplomatie économique active dans les Etats autoritaires d'Asie centrale (61) ? Le risque n'est-il pas que la diplomatie économique oriente la diplomatie traditionnelle dans un sens qui ne serait pas conforme à nos intérêts stratégiques ?

Devant les ambassadeurs, Emmanuel Macron déclare : « *Je souhaite rendre un hommage particulier aux organisations internationales [...] mais aussi aux nombreuses organisations non gouvernementales qui, dans les contextes les plus dangereux, font reculer les violences contre les civils et font vivre notre humanité [...] Nos échanges diplomatiques et économiques avec la Russie, la Turquie ou la Chine ne sauraient justifier qu'on recouvre d'un voile pudique la question des droits de l'homme car alors, c'est nous-mêmes que nous trahissons* ». L'Arabie saoudite n'est pas citée. Conçu comme multiplicateur d'influence à l'étranger, le concept de diplomatie économique ne va-t-il pas se transformer en amplificateur de dilemmes ? (62) Pragmatiques, les Allemands ne s'embarrassent pas de tels concepts et engrangent les succès de leur commerce extérieur (63), alors que le déficit commercial de la France s'aggrave encore en septembre 2017 (64) et qu'elle détient la lanterne rouge de la zone euro en matière de déficits (65). *In fine*, la diplomatie économique est grevée d'une lourde hypothèque en raison du décalage entre paroles et actes, entre intérêts et valeurs. « *Cet intérêt se décline et il ne doit pas être identifié aux valeurs* » (66).

* *

*

« *Il se prétendait fort en diplomatie, la science de ceux qui n'en ont aucune et qui sont profonds par leur vide, science d'ailleurs fort commode, en ce sens qu'elle se démontre par l'exercice-même de ses hauts emplois* » (Honoré de Balzac, *Les Illusions perdues*). Chaque nouveau ministre des Affaires étrangères entend laisser son empreinte dans l'histoire. Bernard Kouchner veut faire du Quai d'Orsay une grande agence humanitaire. Laurent Fabius rêve de le transformer en grande agence commerciale. Jean-Yves Le Drian évoque « *la première maison des entreprises françaises* ». A l'évidence, sa vision s'inscrit plus dans une logique de « temps immédiat » que dans une

(60) Thomas CANTALOUBE, « Le Yémen est un premier test de politique étrangère pour Macron », *www.mediapart.fr*, 19 sept. 2017.

(61) Michel DELÉAN, « Au tribunal, l'Azerbaïdjan réclame à la France un brevet démocratique », *www.mediapart.fr*, 6 sept. 2017.

(62) Christophe AYAD, « Le Quai d'Orsay visé dans l'affaire Lafarge », *Le Monde*, 15-16 oct. 2017, p. 5.

(63) Martine ORANGE, *Alstom-Siemens : un nouveau bradage industriel est sur les rails*, *www.mediapart.fr*, 27 septembre 2017.

(64) Anne de GUIGNÉ, *La compétitivité de la France ne se redresse pas. Le déficit commercial, inquiétant talon d'Achille de l'économie française*, *Le Figaro économie*, 9 novembre 2017, pp. 21-22.

(65) Jean-Jacques MÉVEL, « Déficit : la France lanterne rouge de la zone euro », *Le Figaro économie*, 10 novembre 2017, pp. 19-20.

(66) Thierry de MONTBRIAL, « La France ne devrait pas avoir honte de défendre ses intérêts », *Le Figaro*, 27 janvier 2017, p. 16.

logique de « temps long » (67). Le concept de « diplomatie économique » mis en avant par les plus récents de nos ministres des Affaires étrangères constitue plus une inflexion qu'une mutation, plus une évolution qu'une révolution. Comme M. Jourdain faisait de la prose sans le savoir, leurs prédécesseurs ont fait de la « diplomatie économique » sans le savoir, activité pratiquée depuis toujours, depuis que la diplomatie existe. Il ne suffit pas d'enfoncer des portes ouvertes pour surmonter les obstacles. En définitive, même si l'histoire n'est jamais écrite d'avance, cette démarche fabusienne, prolongée par son successeur, Jean-Yves Le Drian, – ce passé qui invente le futur – n'est-elle pas le meilleur hommage du présent au passé ? Une sorte de mirage de la « diplomatie économique » !

(67) Intervention de Laurent Fabius, ministre des Affaires étrangères et du développement international à l'occasion de la conférence inaugurale de l'Ecole des Affaires internationales, Sciences-Po, Paris, 6 septembre 2012, www.diplomatie.gouv.fr.