

ANNUAIRE FRANÇAIS  
DE  
RELATIONS  
INTERNATIONALES

2019

Volume XX

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

*(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)*



Université Panthéon-Assas  
Centre Thucydide

# LES DIPLOMATIES ECONOMIQUES FRANÇAISE ET ALLEMANDE EN DIRECTION DE L'AFRIQUE

UNE COMPARAISON ADMINISTRATIVE

PAR

EMILE BOYOGUENO (\*)

L'objet de cet article est de comparer, d'un point de vue administratif, les diplomaties économiques allemande et française en direction du continent africain. Le syntagme ou groupe de mots « diplomatie économique » renvoie généralement à deux conceptions (1). La première, plutôt traditionnelle, postule une subordination de l'économique au politique. Cette subordination tend à opérer un *distinguo* favorable à la haute politique, c'est-à-dire celle des questions de sécurité, et défavorable à la « basse politique » qui, elle, s'occuperait de l'aspect politique des relations économiques ; sa finalité, c'est d'être le moyen de négociation des conditions de l'ordre économique international lié au risque de guerre économique entre les Etats. C'est en vue de cet ordre que chaque Etat tend à influencer la division de l'ordre international du travail au profit de son territoire. En effet, selon cette approche, l'économie n'est qu'un des multiples champs de l'interaction entre les Etats. Ces derniers sont les seules entités capables, par leur taille et leurs moyens, d'influencer le système mondial des échanges. Très concrètement, la diplomatie économique renvoie essentiellement au domaine des négociations commerciales internationales, notamment aux changements engendrés par la création, en 1995, de l'Organisation mondiale du commerce et, de manière plus générale, rétrospectivement, au développement de la diplomatie économique multilatérale à partir de 1945 (2).

La seconde conception de la diplomatie économique tend davantage à mettre les acteurs du monde privé au centre de la diplomatie économique. Cette approche est consécutive à l'accroissement du poids des entreprises

(\*) Sociologue et historien

(1) Christian CHAVAGNEUX, « La diplomatie économique : plus seulement une affaire d'Etats », *Vingtième siècle*, n°90, avr.-juin 2006, pp. 33-42.

(2) Laurence BADEL, « Pour une histoire de la diplomatie économique de la France », *Vingtième siècle*, n°90, avr.-juin 2006, p. 169.

dans les échanges, dans un monde où se dissipent les frontières. L'enjeu d'une telle conception réside dans la manière dont les entreprises réalisent les profits à l'étranger. En clair, si la première approche de la diplomatie économique est centrée sur les relations entre Etats, la seconde repose, quant à elle, sur les relations entre Etats et entreprises, d'une part, et entre entreprises, d'autre part. Cette conception, qui est focalisée sur les relations entre Etats et entreprises, est assortie d'un triple enjeu : élever le niveau de vie des populations, assurer la compétitivité des territoires et contrôler l'activité des entreprises. Elle repose sur l'autonomisation du champ économique et la montée en puissance des acteurs privés. Les Etats deviennent des acteurs parmi d'autres, tandis que les entreprises multinationales, tout en gardant un ancrage national fort, « *entendent maîtriser leurs processus de production, quel que soit l'endroit où elles s'installent* » (3).

En tout état de cause, qu'elle soit centrée sur les relations entre Etats ou sur la place de plus en plus prépondérante des multinationales dans un contexte de dilution progressive des frontières, réfléchir sur la diplomatie économique revient à examiner une relation entre l'Etat et le marché. C'est, très concrètement, observer « *la mise en œuvre, par une autorité publique, d'une politique à finalité commerciale et financière, destinée à assurer la prospérité économique du pays à travers les intérêts de ses entreprises, de ses groupes socioprofessionnels, de ses citoyens* » (4). Pour le dire plus simplement la diplomatie économique permet à un Etat de vendre. D'après, François Bujon de L'Estang évoquant les quatre fonctions de la diplomatie, vendre, pour une administration en charge des affaires étrangères en France, « *c'est aider nos chefs d'entreprise, aider nos exportateurs, leur ouvrir des portes, les conseiller, être une espèce de consultant gratuit au service de tous ceux qui présentent la puissance économique française* » (5). Une telle ambition vise à assurer la croissance des entreprises d'un Etat donné et, donc, une certaine forme de prospérité.

En matière de croissance économique, l'Afrique fait partie, avec l'Asie, des territoires qui affichent, depuis au moins une décennie, les taux de produit intérieur brut (PIB) parmi les plus élevés dans le monde (6). Il existe en outre de nombreuses productions qui rendent compte du potentiel économique de l'Afrique, dont les principaux atouts sont une démographie croissante et jeune, une urbanisation galopante, des réserves minières et

(3) Christian CHAVAGNEUX, *op. cit.*, p. 37.

(4) Christine KESSLER, citée par Laurence BADEL, *op. cit.*, p. 171.

(5) François BUJON DE L'ESTANG, « Les quatre fonctions de la diplomatie », *Revue des Deux Mondes*, n°4, avr. 2004, p. 82.

(6) En 2008, la croissance du PIB de l'Afrique était de 5,3%, celui de l'Asie de 3,8%, celui de l'Europe de 0,4% et celui des Etats-Unis de -0,2%. En 2018, l'Asie est à 6,4%, l'Afrique, l'Europe et les Etats-Unis sont tous à environ 2,4%. Cf. le site Internet de la Banque mondiale, [www.banquemondiale.org](http://www.banquemondiale.org), en particulier l'adresse [urlz.fr/8dYj](http://urlz.fr/8dYj).

naturelles importantes, *etc.* (7) Quelles sont les structures administratives de l'Allemagne et de la France (8) en charge de cette diplomatie, notamment en direction de l'Afrique ? Telle est la question centrale qui est examinée ici.

Pour élaborer cette comparaison, les données utilisées relèvent des sources écrites concernant la période 2012 à 2017 (9). Les informations ainsi recueillies ont été analysées selon les grilles d'analyse de la science administrative comparée, qui induit que les informations collectées sur les structures administratives de ces deux pays soient observées et comparées d'un point de vue horizontal et d'un point de vue vertical. La comparaison verticale renvoie ici au fait d'examiner les structures administratives du point de vue de leur nombre, de leur compétence et de leur autonomie. Quant à la comparaison horizontale, elle s'appuie sur la nature des fonctions assignées aux composantes de l'administration, dont la vocation est de participer au commerce extérieur de la France et de l'Allemagne. Ici, il sera question de savoir si les fonctions assignées à ces structures sont des fonctions d'exécution, de coordination ou plutôt des fonctions de conception (10).

LES DIPLOMATIES ECONOMIQUES FRANÇAISE ET ALLEMANDE

***La structure tricéphale de la diplomatie économique allemande***

De l'observation de la diplomatie économique allemande, il ressort qu'elle se décline en deux axes principaux qui permettent les échanges économiques avec l'étranger : l'un porte sur le soutien aux entreprises allemandes pour accéder aux marchés étrangers, tandis que l'autre est orienté vers l'attrait des investisseurs internationaux. Le ministère fédéral de l'Economie et de l'Energie (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie* ou BMWi) est au centre de ce double dispositif, qui repose sur trois piliers que sont : la Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing, le réseau consulaire et diplomatique de l'Allemagne à l'étranger et les acteurs privés.

En tant que principale entité en charge de la promotion du commerce extérieur du gouvernement fédéral allemand, le ministère fédéral de l'Economie et de l'Energie (BMWi) soutient les entreprises allemandes dans leurs démarches de pénétration et de sécurisation des marchés étrangers en améliorant notamment les conditions de leurs activités.

(7) Le potentiel de croissance économique que recèle l'Afrique a fait l'objet de deux publications principales par le cabinet McKinsey Global Institute : *Lions On The Move: The Progress and Potential of African Economies*, juin 2010, et *Lions On The Move II: Realizing the Potential of Africa's Economies*, 2016.

(8) Le choix de ces deux pays procède de leurs places respectives au sein de l'Union européenne du fait de leur poids économique et démographique notamment.

(9) La période choisie se situe à cheval entre le quinquennat de François Hollande en France (2012-2017) et le 3<sup>e</sup> mandat de la chancelière Angela Merkel, réélue en 2013 pour un nouveau mandat de 4 ans.

(10) Gérard TMSIT, *Administrations et Etats : étude comparée*, Paris, PUF, 1987.

Il veille également au respect des réglementations multilatérales et à la suppression des barrières qui entravent encore l'accès aux marchés. Le rôle majeur qui est dévolu à ce département ministériel le conduit à élaborer les projets d'instruments, qu'il développe ensuite en étroite concertation avec les milieux économiques allemands ou qu'il adapte aux nouvelles exigences internationales. Le BMWi collabore étroitement avec les initiatives régionales mises en place par les entreprises allemandes, notamment le Comité Asie Pacifique, l'initiative Amérique latine, l'initiative Proche-et Moyen-Orient, l'initiative Afrique australe et le Comité oriental. Il coordonne les différents acteurs de la promotion des échanges extérieurs au niveau du gouvernement fédéral et des *Länder* (régions) (11).

Pour atteindre des objectifs aussi stratégiques, le BMWi s'appuie notamment sur la Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing (GTAI) (12), qui est une agence chargée de promouvoir les échanges économiques extérieurs et les investisseurs étrangers en Allemagne. Cette agence a pour mission d'assurer le marketing des atouts économiques de l'Allemagne et de rechercher des investisseurs. De ce fait, elle a une double mission : elle conseille et assiste les entreprises étrangères désireuses de développer leurs activités en Allemagne de même qu'elle assiste les entreprises allemandes qui souhaitent développer des marchés à l'étranger. Un des points majeurs de ses activités consiste en la promotion économique des nouveaux *Länder* allemands (13), y compris Berlin. Pour ce faire, cette agence fournit des renseignements sur les marchés mondiaux grâce à son vaste réservoir d'informations. Elle met à disposition des petites et moyennes entreprises (PME) notamment des éléments d'information autorisés et fiables qui les guideront dans leur décision d'implantation. L'agence dispose d'un réseau mondial d'agents à l'étranger, qui recherchent sur place des informations sur les marchés étrangers. Ils opèrent en général en étroite collaboration avec les chambres de commerce allemandes à l'étranger. Les informations fournies aux entreprises comprennent la description de la situation et du développement économique dans des pays ciblés (14) par les entreprises, l'observation des tendances dans des secteurs donnés, le traitement des questions touchant à la pratique des affaires, aux réglementations juridiques et fiscales et la diffusion des

(11) L'Etat allemand est une République fédérale constituée de 16 *Länder* ou Etats fédérés.

(12) Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing ou, en anglais, Germany Trade And Invest (GTAI) est l'agence fédérale allemande pour le commerce extérieur et la promotion des investissements étrangers.

(13) L'expression « nouveaux *Länder* » renvoie à l'ensemble des régions de l'ex-République démocratique allemande qui ont adhéré à la Loi fondamentale allemande (Grundgesetz) à la suite de la réunification du 3 octobre 1990. Il s'agit principalement des *Länder* de Saxe, Thuringe, Saxe-Anhalt, Brandebourg, Mecklembourg-Poméranie occidentale et Berlin-Est. Cf. Frank Thomas Koch, « Les nouveaux *Länder* 20 ans après la chute du Mur », *Notes du CEREFA*, n°68, nov. 2009, p. 9.

(14) Les informations proposées couvrent plus de 120 pays à travers le monde. Elles sont disponibles sur Internet, sous forme de brochures et de périodiques, ainsi que par l'intermédiaire de services de messagerie électronique.

souhaits de coopération ou d'entrée en relation d'affaires formulés par des entreprises des pays étrangers.

Pour atteindre ces objectifs, l'agence dispose en Allemagne et à l'étranger d'analystes de marché qui donnent en permanence aux entreprises allemandes des rapports sur plus de 125 pays. Les analyses produites portent sur divers aspects, tels que des informations sur le droit économique et fiscal, les réglementations douanières et tarifaires, les appels d'offres pour les projets internationaux et les contacts d'affaires, etc. Afin d'inciter les entreprises étrangères à investir en Allemagne, il existe au sein de GTAI des spécialistes économiques et des experts des différents secteurs de l'économie, qui préparent en permanence des informations nécessaires aux investisseurs étrangers. Ces informations portent le droit social et fiscal, les moyens de financement et autres subventions, etc. Les *Länder* sont dotés chacun d'une agence qui fait la même chose que l'agence GTAI au niveau local afin de promouvoir l'exportation des entreprises allemandes ou l'investissement étranger dans ces territoires.

Outre l'agence GTAI, il existe une autre agence fédérale qui est impliquée au premier plan dans les échanges commerciaux avec l'étranger. Il s'agit du Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) (15). Cette agence, également subordonnée au BMWi, est chargée de veiller à ce que les produits exportés d'Allemagne soient en conformité avec les accords internationaux, qu'ils correspondent à la stratégie de sécurité de l'Etat fédéral allemand et qu'ils coïncident avec ses intérêts politiques. En plus du contrôle des exportations, le BAFA s'occupe également de la conformité des produits importés avec les règles commerciales communes aux membres de l'Union européenne. A travers le BAFA et le GTAI, le BMWi joue réellement un rôle central en matière de diplomatie économique, mais ce ministère ne saurait être efficace sans l'appui d'autres départements ministériels au niveau fédéral, notamment le ministère fédéral des Affaires étrangères (16), dont la mission principale est de gérer toutes les formes de relations de l'Etat allemand avec l'étranger.

*Le ministère fédéral des Affaires étrangères allemand, un facilitateur indispensable*

Le ministère des Affaires étrangères allemand (*Auswärtiges Amt* en allemand) est le chef de file de tout ce qui concerne les relations avec l'étranger. Bien que, en matière de commerce extérieur et de diplomatie économique, ce soit le BMWi qui coordonne tout en Allemagne, l'implication du ministère fédéral des Affaires étrangères n'est pas insignifiante, bien au contraire. Avec plus de 220 missions à l'étranger, ce

(15) Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle signifie en français Office fédéral de l'économie et du contrôle des exportations.

(16) Son appellation en allemand est *Auswärtiges Amt*, ce qui se traduit littéralement « administration extérieure ». Cette appellation a ceci de particulier qu'elle distingue ce ministère des autres, qui portent tous le préfixe *Bundesministerium*, qui signifie « ministère fédéral ».

ministère joue, en matière de diplomatie économique, un rôle de facilitateur politique, de conseiller et de mise en relation (17). En tant que facilitateurs politiques, les diplomates interviennent auprès des décideurs politiques des gouvernements étrangers en vue d'avoir des discussions économiques leur permettant de promouvoir les intérêts économiques allemands dans les pays en question. Le rôle de conseil dévolu au personnel de ce ministère est double. Il consiste premièrement à informer les entreprises des politiques publiques en matière économique, des tendances et des projets internationaux, des conditions politiques permettant de mesurer le risque et les garanties d'investissement à l'étranger et, dans un second temps, les diplomates allemands assurent des relations publiques pour attirer les investisseurs en Allemagne. Les diplomates du ministère fédéral des Affaires étrangères créent des contacts avec les personnalités ou les institutions publiques ou privées en Allemagne et dans les pays d'accueil. Pour ce faire, ils se servent des événements tels que les tables rondes, les ateliers, des conférences, ou assurent la participation des entreprises allemandes dans des foires internationales.

Par-delà les acteurs publics ou relevant du gouvernement fédéral évoqués ci-dessus, d'autres entités interviennent dans le commerce extérieur et l'investissement étranger. Il s'agit notamment de la fédération des régions ou *Länder*, de la fédération des industries allemandes dénommée Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), des associations de pays étrangers ou de diverses régions à travers le monde (18) et des chambres de commerce allemandes à l'étranger *Auslandshandelskammern* (AHK) (19). En plus de ces organisations, on peut mentionner les instruments financiers analogues à ceux qui existent en France, tels que le crédit à l'exportation offert par l'AHK contre les risques des impayés des clients ou contre des risques politiques à l'étranger.

*L'agence Germany Trade And Invest (GTAI) et le secteur privé : deux alliés à la conquête des marchés africains*

Par-delà les missions d'ordre général qui ont été évoquées précédemment, il paraît opportun de présenter la façon dont cette agence travaille avec le continent africain. L'observation permet de se rendre compte qu'outre l'agence GTAI, la diplomatie économique allemande en direction de l'Afrique s'appuie également sur des acteurs privés. Tout d'abord, l'agence GTAI fédérale dispose de cinq représentations (à Accra au Ghana, à

(17) Les rôles ainsi décrits s'ajoutent à toutes les négociations conduites au niveau bilatéral et multilatéral à l'Organisation des Nations Unies (ONU), à l'Union européenne (UE), à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ou à l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) notamment.

(18) A titre d'exemple, il est possible de citer des organisations telles qu'AfrikaVerein der Deutschen Wirtschaft, Iberoamericana, l'association pour le Proche- et le Moyen-Orient (Nah Und Mittelost-Verein ou NUMOV), etc.

(19) L'AHK est un sérieux *lobby* d'entrepreneurs, qui compte 50 000 entreprises membres, dont 80% sont basées à l'étranger. Elle possède 130 représentations dans 90 pays. Ses services sont payants. Ils constituent un des partenaires les plus solides du BMWi à l'étranger. Cf. le site Internet [www.ahk.de/](http://www.ahk.de/).

Johannesburg en Afrique du Sud, au Caire en Egypte, à Nairobi au Kenya et à Tunis en Tunisie). Lorsqu'on regarde la façon dont ces bureaux sont disséminés sur le territoire africain, on se rend compte qu'ils ont de fait des attributions régionales suivant le pays dans lequel ils sont situés. L'agence GTAI est la seule à couvrir autant de pays africains.

Les agences locales ou celles des Etats fédérés n'ont pas toujours de bureaux à l'étranger ; elles ont parfois des membres de leurs équipes en charge des pays étrangers. Certaines ont des bureaux à l'étranger, cela très souvent dans les pays dits émergents (Inde, Chine, Brésil), comme c'est le cas de l'agence de la région Nordrhein-Westfalen (NRW), dénommée NRW Invest (20), ou encore de la Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Saar (21). La seule agence d'un Etat fédéré qui dispose d'un bureau en Afrique est celle en charge de la promotion des investissements de Bavière, Invest in Bavaria. En dehors de celles qui précèdent, les autres agences des Etats fédérés ou *Länder* ne disposent, pour investir en Afrique, que d'un département ou d'une direction. Certaines n'ont aucune entité en charge d'une telle mission. Ces agences des *Länder* semblent surtout focalisées sur l'attraction des investisseurs européens ou des autres pays occidentaux dans leur territoire. Le soutien à l'exportation des entreprises basées dans ces régions n'est pas manifeste de la part de la plupart de ces 16 agences des Etats fédérés.

Le caractère relativement réduit des agences publiques fédérale et locales induit la question de savoir comment les entreprises allemandes parviennent à s'implanter en Afrique. La réponse se trouve probablement au sein des organisations privées. Ces organisations, qui paraissent solidement investies dans les échanges commerciaux avec l'Afrique, sont les chambres de commerce extérieur allemand et l'Afrika Verein. Avec ses 190 bureaux dans 90 pays, la chambre de commerce extérieur allemande, qui existe depuis plus d'un siècle, est présente dans neuf pays africains : l'Algérie, l'Angola, l'Egypte, le Ghana, le Kenya, le Maroc, le Nigeria, l'Afrique du Sud et la Tunisie. Ces représentations en Afrique ont les mêmes missions que les autres représentations à travers le monde : assurer la représentation officielle de l'industrie et du commerce allemands, réunir les membres et fournir les services aux entreprises. Les chambres allemandes de commerce extérieur sont, à l'étranger, les partenaires les plus importants du ministère fédéral allemand de l'Economie et de l'Energie ; en tant que tel, leur rôle de représentation du tissu économique allemand vise à faire la promotion de l'expertise détenue par les entreprises allemandes. Pour y parvenir, ces chambres de commerce s'appuient sur les ambassades et les consulats allemands à l'étranger. Elles peuvent ainsi assurer une autre de leurs missions, qui consiste à améliorer l'ensemble des

(20) NRW Invest est l'agence d'investissement de la région Rhénanie-du-Nord-Westphalie.

(21) La Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Saar est la Société de promotion économique de l'Etat de la Sarre.

relations commerciales à l'étranger en organisant la force que représente leurs 44 000 membres à travers le monde entier. En outre, les chambres de commerce extérieur fournissent des informations nécessaires aux entreprises allemandes qui souhaitent investir dans un territoire ou un autre où elles ont des membres présents, un peu comme les conseillers du commerce extérieur français qu'on évoquera plus bas.

Outre les chambres de commerce extérieur allemandes, l'Association des entreprises germano-africaines (Afrika-Verein der deutschen Wirtschaft) est très active sur le continent africain. Cette organisation, qui existe depuis plus de 89 ans (22), compte quelque 600 entreprises membres (23). Elle permet aux entreprises allemandes d'être informées des opportunités commerciales qui existent en Afrique. Ces entreprises peuvent alors proposer à leurs partenaires africains la perspective de relations commerciales durables, ainsi que le transfert de compétences et de savoir-faire. Pour mener à bien sa mission, l'Afrika Verein organise plusieurs activités (voyages d'affaires dans les pays africains pour les entreprises allemandes et dans le sens contraire pour les délégations africaines, journées économiques bilatérales, forums économiques sur des thématiques précises ou en direction des secteurs d'activités spécifiques en présence des personnalités de haut niveau.

### ***La diplomatie économique française (24) : sociographie d'un réseau tentaculaire***

La diplomatie économique de la France (25) est constituée de différentes structures, qu'on peut répartir en deux axes majeurs suivant qu'elles sont basées en France ou à l'étranger. En France, c'est le ministère des Affaires étrangères et du Développement international (26) qui est responsable de cette problématique. Le dossier y est piloté par le Secrétaire d'Etat chargé du Commerce extérieur, de la Promotion du tourisme et des Français de l'étranger. En ce qui concerne les questions de commerce extérieur, ce

(22) Cette organisation est née autour des années 1930. Cf. le site Internet [www.afrikaverein.de](http://www.afrikaverein.de).

(23) Cf. le site Internet [www.afrikaverein.de](http://www.afrikaverein.de).

(24) La diplomatie commerciale en France s'est déployée avec l'idée de mêler intimement une inspiration morale, doublée de l'ambition culturelle de continuer, par d'autres moyens que militaires, de promouvoir le rayonnement de la langue, des techniques et de la culture françaises dans le monde. Cette diplomatie économique est notamment née sous la forme actuellement connue de la nécessité pour l'Etat de répondre aux besoins entraînés par la mobilisation militaire et civile qui a précédé la guerre 1914-1918, d'une part. Des réformes politiques inspirées du modèle britannique ont également permis la création des services tels que ceux de l'information économique, équivalent français des *Commercial intelligence branch*. Plus tard, une banque dédiée a été créée. Outre ces actions publiques, le secteur public a également fortement pris part à l'édification d'une diplomatie économique française avec notamment la chambre de commerce qui a été à l'initiative de la création en 1898 d'un office national du commerce extérieur de la France destiné à centraliser et à apporter aux entrepreneurs les informations qui leur faisaient défaut ; Cf. Laurence Badel : *Diplomatie et grands contrats. L'Etat français et les marchés extérieurs au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010

(25) Cette structure a été en vigueur jusqu'en mai 2017. Des modifications sont survenues après l'accession d'Emmanuel Macron à la présidence de la République.

(26) Depuis mai 2017, il est devenu le ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

secrétariat d'Etat concourt principalement à la politique de promotion des exportations. Pour ce faire, il contribue à la politique de financement des exportations, ainsi qu'à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures propres à stimuler l'expansion économique à l'extérieur de la France, à assurer le développement des échanges extérieurs et à soutenir le développement international des entreprises françaises. Il convient de préciser que cette fonction de soutien aux exportations a pour corollaire la promotion des atouts économiques de la France permettant d'y attirer les investissements ainsi que les projets internationaux. Ce secrétariat d'Etat contribue également à l'animation des relations économiques et commerciales avec les Etats partenaires au plan bilatéral ou multilatéral (UE et OMC notamment).

Pour atteindre de tels objectifs liés au commerce extérieur, ce secrétariat d'État dispose d'un des plus importants réseaux diplomatiques du monde (27). Outre ce vaste réseau, il est appuyé, au sein du ministère, par la Direction des Entreprises et de l'Economie internationale (DEEI). A cela s'ajoutent deux catégories de personnalités nommées pour soutenir les services de l'Etat dans l'exportation, d'une part, et la promotion du territoire français à l'endroit des investisseurs étrangers, d'autre part. La première catégorie est composée de neuf représentants spéciaux pour les partenaires-clefs que sont l'Algérie, la Chine, les Emirats arabes unis, le Japon, l'Inde, le Mexique et la Russie ; ces personnalités doivent œuvrer, avec les ambassadeurs de France, les services du ministère des Affaires étrangères et de l'ensemble de l'Etat, à la mobilisation complète des acteurs publics et privés. Ces représentants spéciaux sont notamment choisis afin de développer les « *relations économiques bilatérales avec quelques partenaires-clés que les représentants spéciaux connaissent particulièrement bien et avec lesquels ils entretiennent des relations privilégiées* ». Ces personnalités sont chargées de servir d'interface entre les acteurs publics et les acteurs privés pour permettre une mobilisation de ces derniers en faveur des relations de différentes sortes dans les pays qui leur sont attribués. Ces représentants spéciaux sont, pour les entreprises, de parfaits points d'entrée et de puissants relais d'influence vers les décideurs publics et privés des pays concernés. Ils ont également pour mission d'œuvrer à l'accueil en France des entreprises étrangères. Ils s'occupent d'un éventail relativement large de thèmes tels que l'économie, le commerce, la science ou la culture, suivant le domaine d'activité dans lequel la personnalité désignée peut apporter la valeur ajoutée la plus forte. Pour cela, ils sont appuyés par les services du ministère des Affaires étrangères, à l'instar de

(27) Ce réseau diplomatique économique du monde comprend 163 ambassades, 16 représentations permanentes auprès d'organisations internationales, 4 délégations auprès d'organisations multilatérales et 4 antennes diplomatiques, 92 consulats généraux et consulats, 135 sections consulaires, 500 consuls honoraires, 161 services de coopération et d'action culturelle, 96 Instituts français, 445 Alliances françaises subventionnées par le ministère, 488 établissements au sein du réseau de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger, homologués par le ministère de l'Education nationale français, 70 agences et bureaux de représentation de l'Agence française du développement à l'étranger. Source [www.diplomatie.gouv.fr](http://www.diplomatie.gouv.fr)

l'ambassade de France dans le pays concerné, la direction géographique compétente et la direction des entreprises (28).

En plus de ces représentants spéciaux, le gouvernement français a mis sur pied une structure permettant un maillage des entreprises du territoire voulant se développer à l'international. C'est ainsi que, afin d'aider les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaires (ETI) à s'internationaliser, sept ambassadeurs pour 12 régions françaises ont été nommés. Le rôle des ambassadeurs pour les régions est de renforcer le lien entre l'offre productive des territoires et le réseau diplomatique français. Travaillant en lien direct avec les présidents des conseils régionaux, qui sont également chefs de file pour le développement économique de leur région respective, les ambassadeurs pour les régions sont des points d'entrée des entreprises des territoires vers le réseau diplomatique. Une telle mission est dévolue à ces ambassadeurs du fait de leur connaissance du ministère de tutelle. Ce rôle d'interface les conduit à faire connaître et à valoriser, à l'étranger, les ETI et les PME performantes à l'export ou à fort potentiel d'internationalisation, les pôles de compétitivité, les filières d'excellence, les laboratoires de recherche et les établissements d'enseignement supérieur. L'action des ambassadeurs pour les régions est rationnellement structurée. Deux éléments en attestent. Le premier, c'est le fait que leur action est encadrée par une convention signée entre le ministère des Affaires étrangères et chacun des conseils régionaux. Le second consiste en ceci que leur mission fait l'objet d'une planification : dans les trois mois suivant le début de leur mission, ces ambassadeurs soumettent un plan d'action, déclinant concrètement les objectifs poursuivis et les échéances qui sont fixées. Une évaluation régulière entre le ministère et le conseil régional est prévue afin de mesurer la valeur ajoutée réelle générée par ce dispositif innovant.

Si ce dispositif basé en France est efficace, c'est parce qu'il s'appuie sur des services économiques extérieurs solidement implantés dans les ambassades à l'étranger. Ces services économiques extérieurs sont dirigés par un chef de service économique (29). Ce dernier exerce en général simultanément ses attributions dans plusieurs pays. Les services économiques exercent leur mission d'appui aux entreprises dans le respect des compétences de Business France.

(28) Le nombre de ces représentants spéciaux était de sept en 2014. Il comprenait : Martine Aubry (Chine), Louis Schweitzer (Japon), Philippe Faure (Mexique), Jean-Pierre Raffarin (Algérie), Jean-Pierre Chevènement (Russie), Pierre Sellal (Emirats arabes unis) et Paul Hermelin (Inde). Depuis 2016, ils sont au nombre de 14 : l'Algérie (Jean-Louis Bianco), la Chine (Martine Aubry), la Russie (Jean-Pierre Chevènement), le Mexique (Philippe Faure), l'Inde (Paul Hermelin), le Canada (Jean-Paul Herteman), l'Afrique du Sud (Robert Hue), les Emirats arabes unis (Anne-Marie Idrac), l'Australie (Ross McInnes), le Brésil (poste vacant), les Balkans (Alain Richard), l'Angola (Jacques Rigaud), le Japon (Louis Schweitzer), l'Association des nations du Sud-Est asiatique (Philippe Varin).

(29) Outre l'ambassadeur, le chef de service économique travaille aussi sous la responsabilité du chef de service économique régional. Il est, pour chacune des zones, l'un des chefs de service économique de la zone concernée.

*Business France et le secteur privé au service du commerce extérieur français*

Le service public de la diplomatie économique n'échappe pas à la tendance à l'agencification (30). Cette dernière doit être comprise comme la propension d'un organisme central d'un gouvernement à confier tout ou partie d'un service public à une structure qui bénéficie d'une certaine autonomie pour le compte de ce dernier. En matière de diplomatie économique, la France s'est dotée, depuis 2015, de Business France. Cette agence s'occupe à la fois de favoriser le développement des entreprises françaises à l'étranger et de la promotion de la France auprès d'investisseurs internationaux. Elle est issue de la fusion de deux agences qui ont existé entre 2001 et décembre 2014 : Ubifrance (31) et l'Agence française des investissements internationaux (32).

L'agence Business France est dotée de son propre réseau, qui comprend 1 500 collaborateurs à travers le monde. Le rôle à l'export de cette agence est d'accompagner les entreprises françaises dans leur développement en dehors du territoire français, selon leurs besoins et leur profil, depuis le diagnostic jusqu'à l'exécution des projets sur les marchés étrangers. Pour ce faire, en France, les équipes de Business France apportent un appui permanent, notamment aux PME et aux ETI, afin de conquérir de nouveaux marchés, de développer un réseau de distribution ou de s'implanter à l'étranger. Pour atteindre de tels objectifs, Business France dispose à l'étranger de 85 bureaux, qui couvrent 127 pays. Dans les pays où il n'existe pas de bureau Business France, ces missions sont accomplies par la Chambre de commerce et d'industrie française de l'étranger (CCIFE). Tel est notamment le cas en Jordanie, à Madagascar, au Maroc, au Nigeria, au Pérou et au Venezuela.

Pour favoriser les investissements internationaux en France, l'agence Business France s'appuie sur un réseau mondial, national et local, composé de spécialistes pluridisciplinaires, établis à son siège à Paris et dans ses bureaux à l'étranger. Ces spécialistes couvrent l'Amérique du Nord, l'Europe et l'Asie. Business France travaille également avec des partenaires en région à travers des organisations comme les agences de développement

(30) Le phénomène d'agencification en administration publique trouve ses origines dans le courant néolibéral et la vague de dérégulation de l'économie des années 1970 et 1980. Cf. M. FLINDERS, « Distributed public governance in the European Union », *Journal of European Public Policy*, vol. XI, n°3, 2004, pp. 520-544 ; B. JOBERT (dir.), *Le Tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994 ; Madalina BUSUIOC et al. (dir.), *The Agency Phenomenon in the European Union: Emergence, Institutionalisation and Everyday Decision-Making*, Manchester University Press, 2012 ; Tom CHRISTENSEN, *Autonomy and Regulation: Coping With Agencies in the Modern State*, E. Elgar, 2006 ; Koen VERHOEST et al. (dir.), *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, Palgrave Macmillan, 2012;

(31) Ubifrance était jusqu'à cette date l'agence française pour le développement international des entreprises. Son rôle était de soutenir les exportations des ETI et des PME. Ubifrance naît en 2001 de la fusion du Comité français des manifestations économiques à l'étranger (CFME) et de l'Agence pour la coopération technique, industrielle et économique (ACTIM).

(32) Il s'agit de l'agence nationale chargée de la promotion, de la prospection et de l'accueil des investissements internationaux en France. Créée en 2001, l'AFII est un établissement public à caractère industriel et commercial ou EPIC.

économique régional, le Conseil national de la montagne (CNM), le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) ou le Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) (33).

*La diplomatie économique de la France en direction de l'Afrique*

Avant la fusion opérée en 2015, les structures françaises en charge de la diplomatie économique qui s'occupaient de l'Afrique étaient principalement celles en charge de l'export, à travers l'agence Ubifrance. Cette agence possédait effectivement des bureaux de représentation dans vingt pays d'Afrique (34). Il ne s'agit pas seulement des pays de l'ancien giron colonial, car parmi eux figurent aussi, outre des pays francophones ou des ex-colonies, des pays lusophones, anglophones et même la Guinée-Équatoriale. Cette présence effective d'Ubifrance dans ces pays africains est le fait de bureaux nationaux (par exemple, en Égypte, en Angola, en Tunisie et en Algérie) et de bureaux régionaux ou sous-régionaux. Concernant ces derniers, on peut mentionner celui de Yaoundé au Cameroun, qui couvre l'Afrique centrale, le bureau d'Abidjan, qui couvre l'Afrique de l'Ouest, celui de Nairobi au Kenya qui couvre l'Afrique orientale et enfin celui de Johannesburg, qui s'occupe de la région australe de l'Afrique.

Ces bureaux ont un personnel qui compte jusqu'à 13 membres dans les bureaux les plus grands, comme celui d'Alger ou de Johannesburg. Les conseillers, souvent des deux nationalités (locale et française), sont actifs dans quatre pôles quasi identiques dans tous ces bureaux. Ces personnels sont répartis sur les thèmes suivants : 1) la mode, l'habitat et la santé ; 2) les infrastructures, le transport et les industries ; 3) l'agroalimentaire ; 4) les nouvelles technologies. Outre les bureaux dont le fonctionnement vient d'être décrit, l'agence Ubifrance est représentée par des partenaires locaux exclusifs à Madagascar, au Nigeria et au Maroc.

*Le secteur privé, un acteur majeur de la diplomatie économique de la France en direction de l'Afrique*

La diplomatie économique de la France en direction de l'Afrique implique de nombreux acteurs du secteur privé. Ces acteurs sont réunis au sein d'un enchevêtrement de réseaux, de partenaires privés. En France, on peut notamment mentionner le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) (35), le Conseil français des investisseurs en Afrique noire (CIAN) et les chambres de commerce en France. A l'étranger, les entreprises

(33) Bien que ne relevant pas du service public, il convient de signaler que la diplomatie économique de la France ne saurait exister sans les quelque 130 conseils économiques, qui réunissent acteurs publics et privés autour des ambassadeurs respectifs des pays dans lesquels ils se trouvent. Les Chambres de commerce, d'industrie et de services, d'agriculture ou de métiers, qui sont aussi des organismes chargés de représenter les intérêts des entreprises commerciales et industrielles, agricoles ou artisanales, apportent leur contribution à travers l'assistance des ambassadeurs des régions notamment.

(34) Ces structures de l'ex-Ubifrance font désormais partie de l'agence Business France, de même que celles de l'ex-AFII. Cette ex-agence possédait la plupart de ses bureaux en Europe, en Amérique du Nord et en Asie. Le seul bureau africain de l'ex-AFII se trouvait en Afrique du Sud.

(35) Cette organisation possède une division internationale dotée d'un Comité Afrique.

françaises peuvent surtout s'appuyer sur le réseau des Conseillers du commerce extérieur (36).

Le Mouvement des entreprises de France a structuré sa division internationale en y incorporant une branche chargée de l'Afrique. Cette dernière se décline en deux grands pôles fournissant des conseils aux chefs d'entreprise qui investissent ou envisagent de le faire en Afrique : le premier pôle accompagne les chefs d'entreprise en Afrique du Nord, tandis que le second est dédié à l'Afrique sub-saharienne et à l'Océan indien. Le CIAN est quant à lui une organisation patronale privée française, qui rassemble les entreprises industrielles et de services, des grands groupes ou des PME-PMI ayant investi en Afrique. Le CIAN compte 160 entreprises membres, qui réalisent un chiffre d'affaires de 60 milliards d'euros, soit 80% de la totalité de l'activité économique française en Afrique. Le CIAN vise la promotion et la défense des intérêts de ses membres en Afrique en favorisant le partage d'expérience au sein de commissions, en apportant conseils et appui *via* un réseau influent, ainsi qu'en intervenant auprès des décideurs publics et privés, français et étrangers. Il propose, depuis sa création en 1979, des solutions pragmatiques aux difficultés liées à leur développement à l'international.

Les Conseillers du commerce extérieur (CCE) sont des chefs d'entreprise réunis au sein d'une organisation séculaire et tentaculaire (37). De par ce lien originel avec l'Etat, bien qu'ils soient des chefs d'entreprise ou des cadres, ils sont nommés sur décret du Premier ministre pour une durée de 3 ans renouvelable. Leur mission est de conseiller, de promouvoir, de parrainer et de former les entrepreneurs français qui souhaitent se développer à l'international.

#### ANALYSE COMPARATIVE DES DIPLOMATIES ECONOMIQUES DE LA FRANCE ET DE L'ALLEMAGNE

Les diplomaties économiques allemande et française s'appuient principalement sur des agences publiques que sont respectivement Germany Trade and Invest et Business France (issue de la fusion d'Ubifrance et de l'AFII). C'est sur les agences de ces deux pays que l'observation va se focaliser en vue de les comparer. Une telle analyse induit notamment d'examiner ces structures d'intérêt public du point de vue de la science administrative comparée. D'après Gérard Timsit, l'un des moyens qui

(36) Outre ces acteurs, il convient de mentionner la Fondation Africa France. Cette structure franco-africaine, publique-privée, pour la croissance et la compétitivité, a existé de 2014 à 2018. Principale proposition de la Commission Védrine-Zinsou pour le renouveau des relations économiques de la France avec l'Afrique, cette fondation s'est occupée de mettre en application les 14 propositions qui ont émané des débats de la Conférence pour un nouveau modèle de partenariat entre l'Hexagone et le continent noir. Cf. Hubert VÉDRINE *et al.*, *Rapport au ministre de l'Economie et des Finances. Un partenariat pour l'avenir 15 propositions pour une nouvelle dynamique économique entre l'Afrique et la France*, La Documentation française, Paris, 2013.

(37) Le Comité national des conseillers du commerce extérieur a été créé en 1898 par les pouvoirs publics. Il porte alors le nom d'Office du commerce extérieur.

permet de comprendre et de comparer les administrations, c'est de saisir, par-delà leurs aspects fonctionnels (38) respectifs, qu'elles sont intégrées à la fois au sens horizontal et au sens vertical. L'intégration horizontale désigne les relations entre les segments de l'appareil administratif central situés au même niveau hiérarchique (39) : l'examen horizontal d'une structure administrative revient donc à identifier le nombre d'entités qui la constituent, les compétences qui leur sont dévolues, ainsi que le niveau d'autonomie qui leur est concédée. Quant à l'examen vertical, il porte sur la nature des différentes fonctions qui reviennent à ces entités. De façon générale, les administrations ont trois types de fonctions : les fonctions de conception ou stratégique, les fonctions de coordination et enfin celles d'exécution.

### ***Examen horizontal des agences des diplomaties économiques allemande et française***

Cet examen horizontal porte sur trois aspects : le nombre d'entités, leurs compétences respectives et leur niveau d'autonomie. Avant d'appliquer ces critères à la comparaison franco-allemande, il convient de tenter de saisir le sens réel que recouvrent les critères en question. D'après G. Timsit, le nombre d'éléments constitutifs d'une administration n'évolue pas de façon analogue d'un Etat à l'autre. La plupart a connu une évolution tendant à la multiplication de leurs structures administratives à travers le principe de spécialisation ministérielle (40) sous l'effet du pouvoir exécutif (41). En ce qui concerne la répartition des compétences, il faut en distinguer deux grands types, dit G. Timsit : la répartition sectorielle et les structures à compétences intersectorielles (les commissions ou comités d'Etat). Le critère de l'autonomie renvoie à l'indépendance d'un organe administratif. Cette autonomie peut concerner soit son indépendance politique, c'est-à-dire le droit de s'auto-gouverner, soit son indépendance financière ou alors les deux. Il s'agit très clairement pour une structure administrative d'avoir

(38) Les aspects fonctionnels des administrations ont fait l'objet de travaux de Max Weber et de Karl Marx notamment. Cf. G. TIMSIT, *op. cit.* p. 35.

(39) Ces axes de comparaison sont empruntés à Gérard TIMSIT, *op. cit.*, pp. 37 et suiv.

(40) *Ibid.*, p. 37.

(41) Pour aller plus loin dans la compréhension de la spécialisation des administrations selon Timsit, il convient de noter qu'il existe deux mécanismes de spécialisation. Le premier consiste en un phénomène d'agrégation de structures administratives créées de toutes pièces qui viennent s'ajouter, s'agréger aux structures existantes pour assurer l'exécution de missions nouvelles que jusqu'alors, l'appareil administratif n'avait jamais prises en charge. Le second mécanisme, qui relève davantage de la spécialisation, est celui de différenciation des structures administratives. Cf. G. TIMSIT, *op. cit.*, pp. 38-45.

le droit de s'auto-administrer, de s'auto-financer, de s'auto-gérer (42) et de ne pas avoir à rendre des comptes en dehors d'elle-même (43).

**Tableau 1 : Comparaison horizontale des structures centrales de la diplomatie économique en Allemagne et en France**

	Allemagne (2012-2017)	France	
		(2012-2014) (44)	Depuis 2015
<b>Agences</b>	Germany Trade & Invest	- Ubifrance et AFII	- Business France
<b>Nombre d'entités</b>	1	2	1
<b>Compétences</b>	Imbriquées	Séparées	Imbriquées
<b>Niveau d'autonomie</b>	- Agence publique - Financement public	Autonomie concédée aux EPCI (45)	Autonomie concédée aux EPCI

D'après le tableau ci-dessus, pour ce qui est du nombre d'entités centrales en charge de la diplomatie économique – considéré ici principalement sous l'angle du développement du commerce extérieur –, l'Allemagne n'en compte qu'une, qui s'occupe à la fois de la promotion des exportations des entreprises allemandes vers l'étranger et du marketing pour l'investissement étranger en Allemagne. En France, jusqu'en décembre 2014, il existe deux entités, en charge, pour l'une, de promouvoir les exportations (Ubifrance) et, pour l'autre, d'encourager l'investissement étranger (AFII). Dès 2015

(42) *Ibid.*, p. 50.

(43) D'après G. Timsit, l'existence de structures administratives centrales à fort degré d'autonomie tend pourtant à se répandre dans l'appareil d'Etat de nombreux pays. Il s'agit d'agences ou commissions dont l'apparition semble répondre à une triple préoccupation : le souci d'assurer l'indépendance de la gestion quotidienne et routinière de certains secteurs de l'administration habituellement placés dans la dépendance directe des ministères (p. 53), de sorte que les ministères, dont la mission première est la conception, peuvent ainsi renoncer aux tâches d'exécution. Toutefois, « on constate un double mouvement d'autonomisation croissante à l'égard de l'appareil administratif central – les agences captives de leurs 'constituencies' – et une tentative de les réintégrer, par souci de les faire échapper à cette satellisation progressive, sous l'autorité et la prépondérance de la Branche exécutive du pouvoir », *ibid.*, p. 61.

(44) La période d'observation choisie pour cette analyse va de 2012 à 2017. Durant cette période, les agences françaises Ubifrance et l'AFII ont fusionné pour devenir Business France à partir de 2015.

(45) Un établissement public à caractère industriel et commercial ou EPIC est une personne morale de droit public ayant pour mission la gestion d'une activité de service public, à l'instar de Business France. Un tel établissement dispose en général de ses ressources propres, ce qui lui permet d'avoir un budget autonome.

est créée l'agence Business France (46), une agence qui détient ces deux compétences, à l'instar de GTAI en Allemagne.

En matière d'autonomie, la directrice générale d'Ubifrance et le président de l'AFII sont nommés par décret du Président de la République en conseil des ministres (47). Au sein du conseil d'administration de l'AFII par exemple, on compte 18 (48) membres, parmi lesquels 7 sont des représentants de l'Etat, dont un pour le ministère des Affaires étrangères (49), 4 représentant les collectivités territoriales, 4 personnalités qualifiées pour leur expertise concernant le monde des entreprises et 2 représentants élus du personnel de l'agence. L'AFII est entièrement financée par l'Etat. Ubifrance est administrée par un conseil d'administration de vingt-huit membres, parmi lesquels 2 représentants du peuple (Assemblée nationale et Sénat), 5 représentants de l'Etat nommés, dont un du Quai d'Orsay, 6 représentants des conseils régionaux, des organisations professionnelles et consulaires, 5 personnalités qualifiées pour leur compétence et 10 représentants du personnel élus (50).

Du point de vue financier, comme la plupart des EPIC, l'AFII et Ubifrance disposent d'un budget propre. Les services payants d'Ubifrance contribuent à générer des ressources nécessaires à son action. De son côté, l'agence GTAI en Allemagne reçoit un financement de l'Etat fédéral. La plupart de ses services sont gratuits. Le conseil d'administration ou de surveillance (*Aufsichtsrat*) est composé de 14 membres, dont 7 viennent de l'administration publique et 7 d'entreprises privées. Les membres de l'administration publique viennent tantôt de l'Etat fédéral (4 membres) tantôt des Etats fédérés (3 membres). Le BMWi dispose de deux représentants et le ministère fédéral des Affaires étrangères n'en a qu'un. Les 7 membres issus du secteur privé représentent les entrepreneurs ou les fédérations d'entreprises d'un secteur particulier de l'activité économique.

(46) Le conseil d'administration (CA) de Business France est composé de six représentants de l'Etat, de deux représentants du Parlement et de deux des régions, de quatre représentants des organisations professionnelles et des réseaux consulaires, de deux personnalités qualifiées issues du monde de l'entreprise, de six représentants des personnels élus. Les mandats du conseil d'administration sont d'une durée de cinq ans (art. 9). Le président est choisi par le conseil d'administration (art. 7) et le directeur général est nommé par décret, sur proposition des ministres des Affaires étrangères, de l'Economie et de l'Aménagement du territoire et après avis du CA, pour quatre ans renouvelables une fois

(47) Le président de l'AFII a le statut d'ambassadeur délégué aux investissements internationaux. Actuellement, c'est Muriel Pénicaud qui occupe la double fonction de présidente de l'AFII et de directrice générale d'Ubifrance et ambassadrice déléguée aux investissements internationaux.

(48) Cf. le décret n° 2001-1091 du 21 novembre 2001 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence française pour les investissements internationaux.

(49) Le récent retour du commerce extérieur dans la giron du Quai d'Orsay et la future fusion de l'AFII et d'Ubifrance semblent expliquer que les attributions des places n'aient pas encore été modifiées en adéquation avec ces changements.

(50) Source : décret n°2004-103 du 30 janvier 2004 relatif à Ubifrance, Agence française pour le développement international des entreprises.

### ***Analyse verticale des structures administratives des diplomaties économiques allemande et française***

Les administrations sont généralement des structures hiérarchisées dans lesquelles on retrouve des fonctions subalternes contrôlées et supervisées par des fonctions supérieures (51). Dès lors, examiner de façon verticale une structure administrative revient à s'intéresser à la nature des fonctions qui lui sont dévolues. Les fonctions ici sont de trois ordres : les fonctions de conception, de coordination et d'exécution. Il convient de préciser que la distinction de ces trois types de fonctions est un idéal-type dans la mesure où elles sont une représentation « *purifiée des variations contingentes* » (52) de la réalité car, dans les faits, les fonctions ne sont pas définies de façon aussi claire. Elles peuvent être juxtaposées au sein de la même entité. Les fonctions identifiées dans l'une ou l'autre structure administrative sont celles qui dominent dans l'ensemble de celles qui leur sont assignées. Autrement dit, dans une entité dotée de plusieurs fonctions, la fonction qui a été retenue ici est celle qui est au centre de sa principale mission, l'objectif étant de pouvoir classer et sérier des structures à partir de leurs caractéristiques les plus marquantes.

La mission de conception est dévolue, en Allemagne au BMWi, qui se charge d'élaborer la politique publique en matière de promotion de l'exportation et d'attraction des investissements étrangers. Ce rôle est joué en France par le Quai d'Orsay et le Conseil stratégique de l'attractivité (CSA (53)). Le CSA, dont le secrétariat est assuré par l'AFII, est une structure qui regroupe les dirigeants d'entreprises internationales autour du chef de l'Etat en vue de livrer leur appréciation sur la compétitivité de la France et d'émettre des recommandations pour renforcer l'attractivité du territoire. Deux différences majeures sont remarquables entre la France et l'Allemagne. La première tient à l'existence du CSA, à travers lequel l'Etat français donne la parole aux investisseurs étrangers de groupes présents en France afin d'améliorer l'accueil de ces derniers. Cette rencontre, qui se déroule au Palais de l'Elysée, marque l'importance de cette question pour les responsables politiques français. En Allemagne, le ministère de l'Economie et de l'Energie (BMWi) est en première ligne en ce qui concerne les questions de diplomatie économique, même s'il travaille en étroite collaboration avec les différents départements ministériels concernés par les questions dont il a la charge. En France, c'est également le ministère de l'Economie qui était le chef de file en matière de commerce extérieur et de promotion des investissements étrangers, mais l'effet de balancier entre ce ministère et celui des Affaires étrangères a encore permis à ce dernier de

(51) Max Weber cité par G. TIMSIT, *op. cit.*, p. 96.

(52) Guy ROCHER, « Type idéal », in André-Jean ARNAUD / Jacques COMMAILLE *et al.* (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de théorie et de sociologie du droit*, Librairie générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1993 (2<sup>e</sup> éd.), pp. 628-630.

(53) Avec Business France en 2015 a également été créé un Comité stratégique pour l'export.

recupérer la responsabilité de cette problématique à travers le secrétariat d'Etat au commerce (54).

Dans l'un et l'autre Etat, les structures de coordination ont pour point commun de bénéficier de l'implication du ministère des Affaires étrangères dans la coordination de leurs actions. En Allemagne, le ministère fédéral des Affaires étrangères coordonne l'action de ses missions diplomatiques et consulaires à l'étranger en vue de porter assistance aux entrepreneurs allemands qui commercent avec l'étranger. Le Quai d'Orsay fait sensiblement la même chose, à la différence qu'en Allemagne, en plus des représentations diplomatiques de l'Etat fédéral, on trouve également des représentations des Etats fédérés, qui sont coordonnées par les ministères des Affaires étrangères des *Länder* concernés.

Par-delà leurs analogies, les agences allemande et française présentent une différence majeure : le coût des prestations offertes par ces structures publiques. Ces prestations sont gratuites en Allemagne et payantes au sein de l'agence française. Ainsi, en France, les entrepreneurs doivent déboursier des frais pour avoir accès aux services tels qu'une assistance spécifique aux chefs d'entreprise pour les questions juridiques et fiscales, pour les possibilités de subvention et de financement, l'organisation de visites de sites, la mise en contact et l'accompagnement chez des partenaires basés à l'étranger, la coordination des négociations avec des partenaires publics et privés ainsi que le conseil pour les investissements. En Allemagne, tous ces services sont gratuits à l'agence GTAI. Seule la réception d'appels d'offres internationaux est soumise au versement d'une cotisation annuelle. Il est également possible de s'abonner gratuitement aux services d'information sur les événements, l'état du marché allemand, le droit social et douanier, les projets internationaux, etc.

Deux autres différences méritent d'être relevées. La première concerne l'existence, en France, de « personnalités », 9 représentants spéciaux de certaines régions ou pays du monde choisis pour leur expertise sur une région du monde, et 7 ambassadeurs des régions françaises, qui doivent favoriser le développement à l'international des entreprises des régions dont ils ont la charge – à l'instar de ce que font les représentants des *Länder* en Allemagne, à la nuance près qu'en France ce sont des diplomates qui dépendent du Quai d'Orsay et sont nommés pour leur connaissance du réseau diplomatique et consulaire. Une seconde différence porte sur l'existence en Allemagne du BAFA, l'agence allemande en charge du contrôle des produits exportés : placé sous la responsabilité du BMWi, le BAFA s'attèle à vérifier que les produits exportés ne s'opposent pas aux intérêts politiques de l'Allemagne et qu'ils ne constituent pas une menace pour sa sécurité.

(54) Bien que le Secrétariat d'Etat au commerce dépende du ministère des Affaires étrangères, l'agence Business France est placée sous la tutelle de trois ministres : le ministre de l'Economie, celui des Affaires étrangères et enfin celui de l'Aménagement du territoire. Cf. Décret n°2014-1571 du 22 décembre 2014 relatif à l'agence Business France.

**Tableau 2 : Grille comparative horizontale des structures de l'administration publique en charge de la diplomatie économique en Allemagne et en France**

	<b>Fonction de conception</b>	<b>Fonction de coordination</b>	<b>Fonction d'exécution</b>
Allemagne	- BMWi	- BMWi-GTAI	- Représentations diplomatiques et consulaires de l'Allemagne à l'étranger - Les bureaux GTAI à l'étranger - Le BAFA - Les représentations des <i>Länder</i> à l'étranger
France	- Conseil stratégique de l'attractivité - Conseil stratégique de l'export - Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (MAEDI)	- le MAEDI coordonne l'action de ses représentations - Ubifrance - les conseils régionaux - DEEI	- L'AFII - Les consulats - Les bureaux Ubifrance à l'étranger - 9 représentants spéciaux - 7 ambassadeurs pour les 12 régions

\* \*  
\*

Comparer les diplomaties économiques allemande et française au prisme de leurs échanges avec l'Afrique a permis d'observer, de façon générale que les structures et les acteurs publics sont déterminants, qu'il s'agisse de ministères, d'agences publiques ou de personnalités – notamment dans le cas français. Outre ces entités et personnalités publiques, on constate que, en ce qui concerne les échanges avec l'Afrique, le secteur privé est plus présent que le secteur public, grâce notamment aux regroupements patronaux. Les agences publiques sont en effet beaucoup moins bien disséminées sur le continent africain que les associations d'entrepreneurs.

L'Allemagne dispose d'une seule agence qui offre des services gratuits et qui bénéficie de financement public. La France disposait, jusqu'en décembre 2014, de deux agences, dont l'une s'occupait de l'exportation et l'autre des investisseurs étrangers sur son sol ; depuis 2015, ces deux

agences ont fusionné pour devenir Business France, une agence qui dispose de l'autonomie concédée aux EPIC, mais dont les services aux investisseurs sont payants.

Il est intéressant, pour compléter cette comparaison, d'observer le niveau, pour l'Allemagne et la France, des investissements directs étrangers (IDE) tant ces derniers marquent la conquête des parts de marché à l'étranger et constituent, de fait, une certaine preuve de l'efficacité d'un service public dédié à cela. En 2012, la France a reçu 12,5 milliards d'euros d'IDE sur son territoire. En 2017, son flux d'IDE était de 51,6 milliards (55). En ce qui concerne l'Allemagne, son flux d'IDE est passé de 46,9 milliards € en 2012 à 58,2 milliards en 2017. Ces chiffres semblent indiquer qu'en fusionnant Ubifrance et l'AFII, la France a fortement amélioré son efficacité (56), au point de se rapprocher du niveau du flux des IDE allemands. Cela étant, un tel résultat ne peut être le seul fait d'une telle modification. Une plus grande importance accordée au rôle économique des ambassadeurs français accrédités dans les différentes représentations diplomatiques y a également certainement contribué. C'est du moins ce que semble illustrer les rencontres qui ont lieu entre les entrepreneurs français et ces ambassadeurs, en marge de la Conférence annuelle de ces derniers.

(55) Cf. le site Internet [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

(56) Ces chiffres sont le produit d'un faisceau de facteurs convergents ayant partie liée à l'amélioration de l'écosystème des affaires et pas uniquement le fait d'une modification administrative ayant conduit à la naissance de l'agence Business France.