



**MINISTÈRE  
DE L'EUROPE  
ET DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ADMINISTRATION  
ET DE LA MODERNISATION

DIRECTION DES RESSOURCES HUMAINES

Bureau des concours et examens professionnels

## **CONCOURS INTERNE POUR L'ACCÈS A L'EMPLOI DE SECRÉTAIRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES**

**(CADRE ORIENT)  
AU TITRE DE L'ANNÉE 2023**

---

### **ÉPREUVES ÉCRITES D'ADMISSIBILITÉ**

**Mercredi 21 septembre 2022**

### **QUESTIONS INTERNATIONALES**

*Rédaction d'une note à partir d'un dossier relatif aux questions internationales*

Durée totale de l'épreuve : 4 heures

Coefficient : 4

  
SUJET AU VERSO :

*Ce dossier comporte 79 pages (page de garde, sommaire et questions non compris)*

## SOMMAIRE

<b>Document 1</b>	Intervention de Jean-Yves Le Drian, Ministre de l'Europe et des Affaires étrangères – Journées du réseau des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) –Paris, 14 décembre 2021	<b>1</b>
<b>Document 2</b>	Discours du Président de la République à l'occasion de la restitution de 26 œuvres des trésors royaux d'Abomey à la République du Bénin – 27 octobre 2021	<b>7</b>
<b>Document 3</b>	Restitution de biens culturels au Bénin, Alexis Adandé : « Un tien vaut mieux que deux tu l'auras » (Le Nouvel Afrik)	<b>11</b>
<b>Document 4</b>	La diplomatie culturelle de la France, du choc de la pandémie au défi de la réinvention - Pierre Bühler	<b>15</b>
<b>Document 5</b>	Noël à Assomption - la belle histoire du premier contrat de Solétanche Bachy Paraguay - 25/12/2020	<b>19</b>
<b>Document 6</b>	La diplomatie scientifique, entre enjeux mondiaux et intérêt national - Pierre-Bruno Ruffini, CNRS Éditions « Hermès, La Revue » 2018/2 N° 81	<b>21</b>
<b>Document 7</b>	Synthèse du rapport « Mieux protéger notre patrimoine scientifique et nos libertés académiques ». Rapport d'information n° 873 (2020-2021) de M. André GATTOLIN (sénateur), fait au nom de la MI Influences étatiques extra-européennes, déposé le 29 septembre 2021 <a href="https://www.senat.fr/rap/r20-873/r20-873-syn.pdf">https://www.senat.fr/rap/r20-873/r20-873-syn.pdf</a>	<b>27</b>
<b>Document 8</b>	L'influence internationale du droit français, Etude élaborée par le Conseil d'Etat, 19 juin 2001 [Extraits]	<b>35</b>
<b>Document 9</b>	La stratégie du « lawfare », Le Monde, 2 octobre 2019 [extraits].	<b>55</b>
<b>Document 10</b>	Rapport d'information du Sénat (Commission des finances) - Les contributions de la France au financement des organisations internationales, 26 janvier 2022 [extraits]	<b>57</b>

### Sujet :

Vous être rédactrice / rédacteur à la Direction générale de la mondialisation et, en vue d'une audition de la Ministre par la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, vous devez préparer une note sur les leviers d'influence sur lesquels peut s'appuyer la politique étrangère française, ainsi que sur les défis rencontrés. Cette note sera accompagnée d'éléments de langage (3 à 4 éléments de langage, environ 5 lignes par élément de langage).

## Document 1

### **Intervention de Jean-Yves Le Drian, ministre de l'Europe et des Affaires étrangères - Journées du réseau des conseillers de coopération et d'action culturelle (COCAC) – Paris, 14 décembre 2021**

<https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/actualites-du-ministere/actualites-du-ministere-de-l-europe-et-des-affaires-etrangeres/article/intervention-de-jean-yves-le-drian-ministre-de-l-europe-et-des-affaires>

Mesdames et Messieurs les parlementaires,

Monsieur le Président de la Fondation des Alliances françaises, cher Yves Bigot,

Monsieur le Président de l'Alliance française de Paris-Ile-de-France, cher Yves Portelli,

Madame la Présidente de l'Institut français, chère Eva Nguyen Binh,

Mesdames et Messieurs les conseillères et conseillers de coopération et d'action culturelle,

Mesdames et Messieurs,

1/ Depuis 2017, j'ai souvent eu l'immense fierté de vous voir à pied d'œuvre partout où se joue l'influence de notre pays.

- Au lycée français international Samuel Beckett de Dublin, au lycée Louis Massignon d'Abou Dabi, au lycée franco-mexicain de Mexico ou encore au Collège des Saint-Cœurs de Beyrouth.
- À l'Alliance française de Monrovia, au Centre culturel francophone de Kigali.
- Dans un amphithéâtre de Yamoussoukro, pour le lancement du Hub régional franco-ivoirien pour l'éducation.
- Sur le site d'Al-Ula, en Arabie Saoudite.
- Aux Rencontres franco-indiennes des industries de l'image et du tourisme, à Bombay.
- Au siège de la Villa Albertine, à New York.
- À Dakar, à la table du tout premier Conseil local du développement, qui est l'un des acquis de la loi sur développement solidaire que la représentation nationale a adoptée à l'unanimité il y a quelques mois.

Et dans bien d'autres lieux et bien d'autres circonstances encore !

En vous rencontrant, en vous écoutant, en échangeant avec vous, j'ai beaucoup appris des forces de notre réseau et des défis auxquels est confronté ce formidable service public de la culture à l'international, qui est un relai décisif pour les filières françaises et francophones en même temps qu'un lien essentiel avec nos partenaires du monde entier.

2/ Depuis 2017, j'ai aussi pu vérifier que les batailles de l'influence n'ont rien à envier à celles qui font rage dans les domaines où certains imaginent encore que se cantonnent les rapports de forces internationaux. Ni par leur intensité, ni par leur âpreté, ni par ce qu'elles mettent en jeu.

3/ Fort de cette expérience que vous avez bien voulu partager avec moi et fort de ce constat, je nous ai fixé un cap très clair : mettre notre diplomatie culturelle et d'influence au cœur de l'action extérieure de notre pays. C'est-à-dire à la place qui doit être la sienne dans le monde d'aujourd'hui.

4/ Alors que nous entrons dans la toute dernière ligne droite de ce quinquennat, j'ai souhaité vous réunir pour saluer le chemin parcouru et vous présenter la feuille de route issue du travail de réflexion collective sur l'avenir de notre diplomatie d'influence que j'ai lancé au sein de notre Ministère en août 2019.

Il va sans dire que j'aurais préféré vous retrouver toutes et tous en personne. L'évolution de la situation sanitaire en a malheureusement décidé autrement. Signe des temps, sans doute, elle nous condamne à l'hybridité.

Je ne peux donc que remercier de leur compréhension celles et ceux qui ont dû changer leurs plans à la dernière minute. Et saluer leurs collègues qui sont assis devant moi, ici dans les locaux de la Fondation des Alliances françaises et de l'Alliance française de Paris Ile-de-France, dont je salue aussi chaleureusement les Présidents, Yves Bigot et Yves Portelli.

I / A dire vrai, la pandémie n'avait pas besoin de se rappeler à nous de cette manière. Voilà, en effet, près de deux ans qu'elle bouleverse la vie de notre réseau.

1/ Il y eut d'abord le temps du choc, au plus fort de la première vague, quand vous avez vu s'interrompre brutalement et massivement ce qui, au fond, fait l'essence même de votre travail : les rencontres, les échanges, les mobilités.

2/ Puis il y eut le temps des doutes, et même des inquiétudes. Je me souviens parfaitement des notes qui remontaient alors de nos postes. Je sais que beaucoup ont craint une catastrophe, en voyant certains de nos établissements soudainement privés d'une partie de leurs ressources et en constatant l'érosion de nos publics.

3/ Mais le réseau a tenu !

Il a tenu parce que, contre vents et marées, vous avez fait preuve – avec vos équipes – d'un engagement et d'une réactivité et d'une énergie remarquables.

Il a tenu parce que le modèle d'autonomie financière qui est celui de nos instituts français à l'étranger, si souvent décrié, a démontré sa robustesse et sa valeur. Et je me réjouis que le Parlement ait engagé une régularisation en droit du statut des EAF, que nous espérons tous voir aboutir avant la fin de l'année.

Et il a tenu parce que nous avons su accélérer la transformation numérique du réseau, en débloquent une enveloppe de près de 3 M€ en 2021, qui sera reconduite à hauteur de 1M€ en 2022. C'était vital.

- Vital pour assurer la continuité pédagogique.
- Vital pour développer de nouvelles offres culturelles et linguistiques en « distanciel ».
- Et vital pour toucher de nouveaux publics.

4/ Aujourd'hui, notre réseau peut à nouveau regarder de l'avant.

- Après un léger recul en 2020, le nombre d'élèves scolarisés dans nos établissements d'enseignement français à l'étranger a d'ailleurs rebondi cette année : il repart à la hausse.
- Comme les moyens budgétaires dont vous disposez, puisque le programme 185 s'établit, dans le dernier projet de loi de finances, à 660 M€, soit une augmentation de près de 18 M€ par rapport à 2021. Je n'y reviens pas en détails, mais vous savez d'où nous venons. Et vous savez que j'ai toujours agi pour que notre diplomatie culturelle et d'influence ait les moyens de ses missions. Et je veux saluer les parlementaires, dont le soutien ne s'est pas démenti tout au long de ces années.

II / Nous pouvons tous collectivement être très fiers du travail accompli au cours de ces deux années de bouleversement. D'autant que l'épreuve de la crise pandémique nous a frappés alors que notre dispositif d'influence se trouvait déjà aux prises avec une autre épreuve, à bien des égards existentielle pour notre réseau : celle que nous imposent nos compétiteurs.

1/ C'est, d'abord, une épreuve de force.

Car l'influence est désormais, à proprement parler, un espace contesté, où certaines puissances paraissent ne reculer devant aucune dépense ni aucun procédé pour tenter d'investir les positions que nous occupons et de limiter notre capacité à faire valoir l'offre française et européenne.

Ne nous y trompons pas : lorsqu'elle atteint un tel degré d'intensification, de systématisation et de brutalisation, la concurrence devient rivalité.

2/ L'épreuve que, fondamentalement, nous imposent nos compétiteurs, c'est aussi une épreuve de vérité.

Elle nous rappelle – mais je sais que vous, vous ne l'avez jamais oublié – que notre diplomatie culturelle et éducative n'est pas là pour faire joli, si vous me passez l'expression. Qu'elle n'a rien d'un violon d'Ingres pour ambassadeurs en mal de supplément d'âme. Si nos compétiteurs ont un mérite, qu'on ne peut pas leur ôter, c'est de prendre l'influence très au sérieux.

Là encore, il ne faut pas s'y tromper : derrière la bataille de l'influence, il y a une bataille des modèles, qui oppose des visions du monde et des visions de l'humain. Et il me semble que l'enjeu de ces batailles, pour nous, peut se résumer en ces termes : notre modèle français et européen, qui est le fruit de notre histoire politique, culturelle et philosophique et de nos choix présents, sera-t-il en mesure de jouer un rôle dans la

construction du nouvel humanisme dont nos partenaires et nous-mêmes avons impérieusement besoin pour affronter les bouleversements technologiques, environnementaux et géopolitiques du XXI<sup>e</sup> siècle ?

Cette question engage nos intérêts et nos valeurs. Elle engage la place de notre pays et de l'Europe dans la mondialisation et l'avenir de nos concitoyens. Et elle se pose à vous, à nous à chaque instant.

- À chaque fois qu'un nouvel élève rejoint nos écoles et nos lycées à l'étranger et que nos universités accueillent des étudiants ou des chercheurs internationaux.
- À chaque fois que, loin de nos frontières, notre littérature touche de nouveaux lecteurs.
- À chaque fois que le cinéma et les séries françaises gagnent des spectateurs.
- À chaque fois que nos médias internationaux gagnent de nouvelles positions en Afrique ou au Moyen-Orient.
- À chaque fois, en France, que nos musées et nos monuments reçoivent des visiteurs étrangers.
- À chaque fois, aussi, que nos juristes contribuent à écrire les règles qui régissent notre monde commun.
- À chaque fois que, en tant qu'Européens, nous posons un jalon supplémentaire dans l'ordre public international du numérique.
- À chaque fois que nos projets de développement solidaire font progresser l'égalité entre les femmes et les hommes et tracent des pistes concrètes pour préserver nos biens communs.

3/ Depuis 2017, c'est donc un double défi que nous nous efforçons de relever ensemble : concilier des impératifs stratégiques – car ne pas assumer le rapport de forces, ce serait purement et simplement renoncer – et une exigence de sens.

III / Au cœur d'un métier unique, ce défi – je le redis – ce défi doit aussi être au cœur de notre outil diplomatique. C'est pourquoi la réflexion sur l'avenir de notre diplomatie d'influence m'est apparue comme une priorité incontournable pour notre Ministère. Je remercie toutes celles et tous ceux qui, depuis deux ans, y ont pris part, dans nos postes comme dans nos directions et à l'extérieur du ministère.

Vous aurez bientôt l'occasion de prendre connaissance par vous-mêmes de la feuille de route sur l'influence que nous avons élaborée à partir de cet immense travail collectif. Sur la base d'un état des lieux de notre dispositif tel qu'il existe et fonctionne aujourd'hui, d'une mise en perspective de tout ce que nous avons accompli sous l'autorité du Président de la République depuis 2017, elle définit une nouvelle manière de faire de la diplomatie d'influence. Là est, pour moi, la force de ce document : il donne des clefs pour agir aux professionnels que vous êtes, à l'ensemble de vos collègues diplomates mais aussi – et j'y insiste – à toutes celles et tous ceux qui participent à nos politiques d'influence, à commencer par les opérateurs de l'État, en lien bien sûr avec les autres ministères concernés.

1/ Ce sont d'abord dix lignes de force, qui sont autant de principes de modernisation et de consolidation de l'offre française.

- Cibler les jeunes publics, pour faire émerger de nouvelles générations de francophiles.
- Défendre notre modèle de façon plus assumée et même plus offensive, comme nous le faisons déjà sur le terrain du développement, où nos propositions de partenariat articulent solidarité et souveraineté, contrairement à d'autres.
- Écouter la diversité du monde et s'en nourrir, parce que la diplomatie du XXI<sup>e</sup> siècle doit être, aussi, une diplomatie de proximité, une diplomatie des sociétés civiles.

Ou encore – et c'est absolument central à mes yeux – porter une diplomatie d'influence résolument européenne. C'est-à-dire une diplomatie d'influence qui prend appui sur l'Europe pour agir et qui agit pour l'Europe.

- C'est le sens des instituts culturels franco-allemands, ceux qui ont vu le jour le jour à Ramallah ou à Palerme et de ceux qui ouvriront bientôt à Rio de Janeiro, Erbil ou encore Bichkek.
- C'est ce que nous ferons, sous présidence française du Conseil de l'Union européenne, lorsque nous accueillerons à Paris, le 31 janvier prochain, une conférence des donateurs de l'Alliance internationale pour la protection du patrimoine dans les zones de conflit.

Et c'est bien en Européens que nous entendons désormais :

- Poursuivre le renouveau de notre partenariat avec le continent africain – notamment en matière d'éducation, de numérique et de coopération patrimoniale et muséale ;
- Et intensifier notre engagement dans l'Indopacifique, où il serait regrettable, pour ne pas dire franchement incompréhensible, d'avancer dans tous les domaines mais de négliger l'influence.

2/ Notre nouvelle feuille de route, ce sont aussi des priorités stratégiques.

Mettre en place un enseignement d'excellence du français au service du plurilinguisme et de la jeunesse.

- En poursuivant nos efforts pour doubler les effectifs des écoles françaises à l'étranger d'ici 2030.
- En mettant en place de nouveaux dispositifs numériques d'appui aux écoles de langue à l'étranger.
- Ou encore en créant de nouvelles alliances françaises.

Attirer les talents dans nos universités et accompagner la projection internationale des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

- En améliorant les conditions d'accueil des étudiants étrangers, dans la continuité du plan Bienvenue en France de novembre 2018
- En développant les campus franco-étrangers, notamment dans l'Indopacifique, et multipliant les processus de co-diplomation entre universités et grandes écoles françaises et universités étrangères.
- Ou en nous appuyant sur les alliances d'universités européennes pour développer des coopérations universitaires partout dans le monde.

Rélançer la filière d'exportation de nos industries culturelles et créatives et le rayonnement de l'expertise culturelle française.

- En mobilisant les 37 ambassadrices et ambassadeurs à qui j'ai confié, en septembre 2019, une mission prioritaire de soutien aux ICC
- Ou en mettant en place un nouveau dispositif de projection de notre expertise muséale à l'étranger, dans le sillage de ce que l'Agence France Muséums a réalisé avec le Louvre Abou Dabi.

Promouvoir une information internationale accessible, pluraliste et de qualité.

- En faisant des médias français le fer de lance de la lutte contre les manipulations de l'information et de l'information plurilingue en Afrique et dans l'espace arabophone.
- Et en nous servant de l'audiovisuel extérieur de la France comme un levier de promotion des droits humains et un instrument de sensibilisation aux enjeux de santé et de développement durable.

Mieux nous faire entendre dans le débat d'idées international.

- En consolidant la place de Paris pour accueillir think tanks et centres de recherche, notamment sur les relations internationales. Je pense en particulier au Forum de Paris pour la paix qui réunit chaque année des États, des organisations internationales, des ONG et des entreprises sur les questions de gouvernance mondiale et de multilatéralisme.
- Et, dans le même temps, en accentuant notre présence et celle de nos experts dans les think tanks et les forums internationaux.

Et, enfin, renforcer notre influence dans le système multilatéral.

- En y envoyant plus de jeunes experts associés et de volontaires.
- Et tirant parti des dispositions prévues par notre loi « développement solidaire » pour attirer de nouvelles organisations internationales sur notre territoire.
- Et en renforçant nos contributions volontaires dans les organisations internationales.

3/ Notre feuille de route, c'est enfin une méthode.

Avant tout une méthode pour faire de la modernisation de notre dispositif d'influence une force motrice dans la modernisation de notre Ministère.

a/ Il s'agit d'abord d'aller encore plus vite et encore plus loin dans la transformation numérique du réseau. J'évoquais cette question tout à l'heure, en rappelant que nos efforts des derniers mois ont été déterminants pour nous adapter aux contraintes imposées par la crise sanitaire. Mais il s'agit évidemment d'un travail qui doit s'inscrire dans la durée car – au-delà même de la pandémie – il est clair que la pérennité et l'attractivité de notre offre dépend, pour beaucoup, de notre capacité à développer de nouvelles propositions numériques ou hybrides. Nous avons, grâce au maillage territorial de notre réseau, un atout incomparable : nous disposons, sur tous les continents, d'un capital de données, de contacts et de partenariats qui constitue un formidable point d'appui pour investir l'espace numérique. Oui : notre réseau physique nous ouvre des possibilités en ligne ! Nous aurions tort de ne pas penser ensemble ces deux « mondes », qui en réalité n'en sont qu'un. C'est pourquoi, avec l'Institut français de Paris, nous travaillons à :

- La mise à niveau technologique de notre réseau pour pleinement embrasser et même anticiper les mutations numériques ;
- A l'amélioration, par le numérique, du travail quotidien de milliers d'agents, en particulier dans les postes fragiles ;
- Et à stimuler la réflexion sur la transformation des usages et des pratiques dans le réseau culturel.

Ce travail a débuté, cet automne, par l'élaboration d'une cartographie des besoins et le lancement d'un appel à projet ouvert aux alliances françaises et aux instituts afin de financer la montée en puissance qualitative et quantitative des équipements, tant pour l'enseignement du français que pour les initiatives culturelles.

b/ Il s'agit aussi, au sein de notre Ministère, de faire de l'influence un métier pour certains, mais un réflexe pour toutes et tous.

L'École diplomatique et consulaire qui, dans le cadre de la réforme des ressources humaines que j'ai engagée et de la réforme de la haute fonction publique, regroupera, dès 2022, toutes les structures de formation initiale et continue du Quai d'Orsay aura donc la double tâche de :

- Bâtir une véritable filière de formation aux métiers de l'influence à l'intention des futurs diplomates culturels ;
- Et de sensibiliser aux enjeux et aux pratiques de l'influence toutes celles et ceux qui sont appelés à exercer les métiers de l'Europe et de l'international. Car, quand on est par exemple diplomate en poste dans une organisation internationale, on est aussi appelé à faire de l'influence. Et même plus souvent qu'à son tour !
- C'est le sens du Collège des hautes études de l'institut diplomatique que j'ai lancé en 2019 pour initier les décideurs à la diplomatie et de l'Académie diplomatique d'été que j'ai créée en août dernier et qui s'adresse aux jeunes de toutes origines qui voudraient rejoindre le Quai d'Orsay.

Je souhaite que la DGM y travaille très rapidement, en lien avec notre direction des ressources humaines et les opérateurs de l'influence, au premier rang desquels l'Institut français de Paris.

c/ S'agissant de ces opérateurs, nous devons mettre en place, avec eux, une véritable « équipe France » de l'influence.

C'est, bien sûr, à notre ministère que revient la responsabilité de concevoir et de piloter la politique d'influence de notre pays, sous l'autorité du Président de la République. Pour autant, nous avons tout à gagner à reconnaître que nous ne sommes pas le seul vecteur d'influence de la France, ce qui est une chance, surtout si nous sommes pleinement coordonnés.

Pour renforcer l'efficacité de notre dispositif, nous devons continuer à favoriser les synergies entre opérateurs.

- C'est le sens du rapprochement entre l'Institut français de Paris et la Fondation des alliances françaises et du rapprochement entre Unifrance et TV France International.
- C'est aussi le sens de l'intégration de CFI à France Médias Monde et d'Expertise France au groupe AFD.

Nous devons continuer sur cette voie, par exemple dans le domaine des mobilités étudiantes, où peut se poser la question d'un rapprochement entre Campus France et l'Agence Erasmus pour traiter ensemble mobilité entrante et mobilité sortante, comme le font par exemple nos partenaires allemand et néerlandais.

d/ Dernier grand chantier où se joue tout à la fois, et indissociablement, la modernisation de notre diplomatie d'influence et la modernisation de notre ministère : le travail engagé sous l'égide de la Direction de la communication et de la presse pour développer nos capacités de veille et de projection dans les nouveaux espaces informationnels et définir la ligne de notre communication stratégique à l'ère des réseaux sociaux. Tout cela – vous le sentez bien – est absolument crucial.

Des lignes de force, des priorités stratégiques et une méthode : voilà – Mesdames et Messieurs –, les trois dimensions de notre feuille de route. Pour moi, elles forment un tout, dans lequel chacune a son importance. J'espère qu'elles nous aideront à conforter la place du réseau de coopération et d'action culturelle, la place de notre réseau d'influence au cœur de notre Ministère et de son avenir et la place de notre Ministère au cœur de l'équipe de France de l'influence.

Vous l'avez compris : à mes yeux, c'est indispensable.

Ces lignes de force, ces priorités stratégiques, cette méthode, j'espère aussi que vous les ferez vôtres. Au double sens où elles pourront vous guider et où vous vous pourrez vous les approprier.

- Car c'est dans l'exercice quotidien de votre métier et dans le quotidien des 5 000 agents qui travaillent à vos côtés que se jouera la fécondité de notre nouvelle matrice d'influence.
- C'est dans nos 830 alliances françaises, nos 125 instituts et nos 545 lycées.
- C'est dans la texture – si robuste, et qui demande pourtant tant de finesse, de patience et d'attention – des liens que vous tissez avec les sociétés du monde entier.
- C'est dans une certaine idée de la culture, que vous portez haut.
- Et c'est dans cette lueur humaniste, française et européenne, qui, grâce à vous, brille partout, jusque dans les plus grands bouleversements.

Elle ne doit pas s'éteindre. Je compte sur vous. Vous avez toute ma confiance.

## Document 2

### **Discours du président de la République à l'occasion de la restitution de 26 œuvres des trésors royaux d'Abomey à la république du Bénin – 27 octobre 2021**

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/10/27/ceremonie-organisee-pour-la-restitution-de-26-oeuvres-des-tresors-royaux-dabomey-a-la-republique-du-benin>

Monsieur le Ministre des Affaires étrangères de la République du Bénin,  
Monsieur le Ministre du Tourisme, de la Culture et des Arts,  
Madame la Ministre de la Culture,  
Monsieur le Président, cher Emmanuel,  
Mesdames Messieurs les Ambassadeurs,  
Mesdames Messieurs les Parlementaires ici présents,  
Mesdames Messieurs les universitaires,  
Mesdames Messieurs les Présidentes et Présidents, Directrices et Directeurs généraux d'établissements culturels,  
Mesdames Messieurs, chers amis.

Je dois dire que c'est assez émouvant d'être collectivement ici. Vous avez tout dit, déjà. Nous sommes là et c'est l'aboutissement d'un travail qui vient de loin, de très loin. Et dans deux semaines, vous l'avez rappelé, je recevrai le président de la République du Bénin, Patrice TALON, à l'Elysée, pour acter formellement le transfert de propriété de ces 26 œuvres, rendu possible par la loi promulguée le 24 décembre de l'année dernière à l'unanimité par les parlementaires français après des discussions tenues par Madame la ministre.

C'est en effet particulièrement émouvant d'être ici avec vous pour cette forme de cérémonie d'adieu diraient certains, de retrouvailles et peut-être le mot préférable, avec ces 26 œuvres des trésors royaux d'Abomey. Ces œuvres, elles étaient attendues depuis longtemps, si longtemps. Et rappelez-vous, lorsque la jeune Fondation ZINSOU avait exposé en 2006 pendant quelques mois certaines de ces œuvres, des œuvres de ces trésors, l'engouement du public à Cotonou, et notamment du jeune public, avait témoigné de cette volonté de la jeunesse béninoise d'avoir à nouveau accès à son patrimoine, c'était une évidence. Il y a ensuite eu la demande formelle de restitution des autorités béninoises formulée par une lettre du 26 août 2016, vous l'avez rappelé Monsieur le ministre, d'abord rejetée au nom de ce fameux principe d'inaliénabilité qui avait d'abord été opposé, et vous avez tenu bon. En novembre 2017, à Ouagadougou, j'ai pris devant les étudiants cet engagement de restituer, convaincu que la France ne pouvait pas rester passive devant le fait que 95% du patrimoine africain se situerait en dehors de l'Afrique. Toute jeunesse a besoin de s'approprier l'histoire de son pays pour mieux bâtir son futur, d'en retrouver aussi la puissance, parfois les mystères. Il n'y avait aucune raison que la jeunesse africaine soit condamnée à ne pas avoir accès à son patrimoine. Cet engagement à rendre possible sous 5 ans les restitutions temporaires ou définitives du patrimoine africain était alors pris.

En mars 2018, en présence du président TALON, j'ai confié à l'historienne Bénédicte SAVOY et au professeur et écrivain Felwine SARR cette mission, cette difficile tâche de commencer à tracer un cadre intellectuel à ces restitutions. Merci à tous les deux de votre engagement formidable, de votre présence encore aujourd'hui et de la fidélité à ce travail, mais surtout de la percée, je crois pouvoir dire que vous avez contribué à conduire, en concertation profonde avec tous vos collègues, pas seulement français, mais européens, africains, internationaux. Votre rapport, remis en novembre 2018, a fait date. Il a dérangé certains, bousculé d'autres, car nous savons tous ici combien le sujet est sensible, combien il est aussi historiquement clivant. Pourtant ce dont il s'agit avec ce rapport et avec les restitutions que nous avons ensuite initiées, ce n'est en aucun cas de créer de nouvelles divisions, mais plutôt d'ouvrir de nouveaux horizons, un horizon d'échanges, de coopération et de partage.

C'est bien dans cet esprit que nous avons conçu avec nos partenaires béninois, que je remercie tout particulièrement, cette restitution ô combien emblématique, Monsieur le ministre. Je veux ici très sincèrement remercier le musée du Quai Branly-Jacques Chirac, son président, Emmanuel KASARHÉROU, votre

prédécesseur, le président Stéphane MARTIN, toutes les équipes du musée, merci infiniment, pas simplement pour le cheminement d'aujourd'hui, mais pour le travail exceptionnel que vous avez conduit durant ces dernières années et tout particulièrement ces derniers mois, pour préparer cette restitution, pour préparer aussi cette semaine béninoise en présence de conservateurs du Bénin que je salue tout particulièrement et qui sont l'illustration vivante de cette coopération. La pandémie n'a pas eu raison de votre détermination et de votre engagement, et je vous remercie infiniment pour cela parce que je sais combien les conditions étaient rendues encore plus difficiles. Je tiens également à saluer le travail des parlementaires qui se sont investis avec sérieux, sincérité dans l'examen du projet de loi de restitution au Bénin et au Sénégal ; la qualité de leurs débats a été à la hauteur des enjeux ; l'unanimité de leurs votes a donné une force particulière à sa restitution. Je veux vous remercier, Madame la ministre, d'avoir présidé à ces débats, d'avoir mené au sein du ministère et supervisé l'ensemble de ce travail qui fut aussi parfois un combat. C'est un long travail, car il ne s'agit pas simplement de mettre 26 œuvres dans des caisses et de les charger dans un avion, c'est un travail considérable mené par les Béninois au Bénin. Dans l'attente de la construction du futur musée d'Abomey, un travail remarquable a été entrepris au fort de Ouidah pour accueillir les œuvres dans les meilleures conditions, et je sais combien le président TALON y est attaché, je sais d'ailleurs qu'il tient à ce qu'au sein d'abord de la présidence, ces œuvres soient accueillies pour que les Béninoises et les Béninois puissent s'y rendre et en quelque sorte les retrouver.

Un travail donc ambitieux de construction, de formation, d'engagement au Bénin et partenariat ambitieux entre nos deux pays qui couvrent de multiples dimensions. Une coopération scientifique entre professionnels béninois et français, vous l'avez parfaitement décrite, Monsieur le ministre, avec de multiples programmes aussi de formation au Bénin et en France ; deux conservateurs béninois sont ainsi présents, je l'ai évoqué, pendant 4 semaines au Musée du Quai Branly pour suivre tout le processus de restitution. Mais ce sont aussi les nombreux projets au Bénin qui hébergent la prestigieuse École du patrimoine africain, que nous accompagnerons par la mise à disposition d'un expert technique dans les prochains mois. Je veux remercier ici nos ambassadeurs particulièrement engagés dans ce travail de coopération scientifique et culturel, ce sont des bourses pour les étudiants en patrimoine, ce sont des perspectives de résidence croisée avec les initiatives que nous avons lancées lors du Sommet du Montpellier le 8 octobre dernier. Un travail de coopération patrimoniale à Ouidah et à Abomey pour accompagner la politique très ambitieuse du gouvernement béninois en matière de restauration et de valorisation de son patrimoine a aussi été lancé.

Ainsi, l'Agence française de développement accompagne la création d'un nouveau musée à Abomey, qui accueillera à terme les 26 œuvres, ainsi que la restauration des palais royaux du site d'Abomey et les autres projets que vous avez évoqués tout à l'heure, monsieur le ministre, puisque c'est la cohérence d'une politique complète sur le plan culturel, ce projet prévoit également un appui à l'écosystème culturel et artisanal par la mise en place de chantiers école notamment, ainsi que le renforcement des capacités des acteurs du patrimoine béninois. Et enfin, ce sont également des projets dans le domaine de la création artistique, de l'accompagnement à la structuration d'une filière des industries culturelles et créatives au Bénin. Nous l'avons vu encore à Montpellier il y a quelques semaines. La créativité est là, la scène artistique vibrante et les artistes nombreux avec lesquels nous souhaitons que les coopérations se multiplient, les accueillent aussi et je crois que cette restitution n'est qu'au fond, une étape dans ce mouvement inexorable que nous accompagnons de part et d'autre.

Vous le voyez bien, cette restitution, c'est plus qu'une restitution. C'est tout un programme de coopération qui doit permettre de renforcer nos liens, de créer de nouvelles opportunités d'échanges, de rencontres, de projets et qui s'inscrit en parfaite cohérence avec ce que nous souhaitons conduire plus largement. Ainsi, depuis 2017, outre les œuvres qui nous réunissent aujourd'hui, nous avons procédé à la restitution du sabre d'El Hadj Omar Tall, demandée par le Sénégal, rendue également possible par la loi du 24 décembre 2020. Nous avons concédé un prêt de longue durée du dais de la couronne malgache demandé par les autorités de Madagascar. Début octobre de cette année, nous avons souhaité accéder, à la demande des autorités ivoiriennes de se voir restituer un tambour à haute valeur symbolique. Le fameux tambour parleur qui permettait de faire parvenir des messages avec une portée sonore de plus de 20 kilomètres, disait-on. Et outre le fait qu'il soit constitutif, un art musical, il a joué un rôle majeur dans la résistance même contre la colonisation française.

Cette démarche de restitution nous semble possible car un important travail scientifique d'expertise, de recherche de provenance a pu être mené pour déterminer les conditions de confiscation de ce tambour, mais elle ne pourra être confirmée que par une loi. Là aussi, il y aura donc bien un débat parlementaire autour de cette possible restitution, aucune inquiétude à avoir sur ce point. Et en la matière, comme vous le voyez encore avec ce tambour, il n'y a pas de fait du prince. Encore moins du président, il y a à chaque fois un travail scientifique, à chaque fois, ce n'est pas une décision diplomatique ou autre, c'est un travail qui est conduit par les meilleurs experts de manière partenariale pour étudier, élaborer les conditions justement de sortie de ces œuvres, de leur territoire, de leur pays d'origine et les conditions d'une restitution possible. Nous poursuivons ainsi ce chemin que nous avons tracé pas à pas.

Par contre, il est vrai que ce qu'il nous faut faire aujourd'hui, c'est définir une loi, en quelque sorte, qui permettra de cadrer dans la durée les choses, non pas pour recréer de nouvelles commissions qui avaient montré par le passé, se déclarant elles-mêmes incompétentes et décidant si peu qu'elles n'étaient sans doute pas le bon cadre. Mais pour établir véritablement une doctrine et des règles précises de restituabilité, Felwine SARR et Bénédicte SAVOY avaient fait des propositions en ce sens. Il nous faut maintenant développer les recherches de provenances, mieux documenter les conditions d'entrée de telle ou telle œuvre dans les collections françaises, croiser plusieurs expertises au cas par cas. Laisser dans les équipes scientifiques, celles des musées, la compétence, mais permettre de bâtir un cadre préétabli et les conditions scientifiques, et si je l'ose dire de confiance. Je sais que le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères et la ministre de la Culture y travaillent depuis plusieurs mois, Jean-Luc MARTINEZ récemment nommé ambassadeur pour la coopération patrimoniale et dont je salue ici la présence va également plus qu'accompagner ces travaux, mais les conduire au quotidien.

Je veux remercier ici toutes et tous et chers présidents et présidentes, je le disais, d'établissements sont avec nous aujourd'hui, je veux les remercier pour leur engagement, leur volonté d'avancer sur le sujet des restitutions comme des coopérations culturelles des projets qui sont justement menées de part et d'autre de la Méditerranée pour conjuguer, tresser nos imaginaires et créations artistiques qu'elles soient contemporaines, modernes ou s'inscrivant dans une histoire plus longue. Mais ce travail, nous devons à chaque fois toujours le mener de manière partagée avec nos partenaires africains. Vous nous avez rappelé l'importance monsieur le président, nous ne pouvons pas décider seuls de ce qui peut être restitué ou partagé et conformément à vos recommandations, à ce qui a été aussi réitéré dans le cadre du rapport remis par le Professeur Achille MBEMBE lors du sommet de Montpellier, ce sont ces approches partenariales que nous devons systématiser. C'est bien dans cet esprit qu'Emmanuel KASARHÉROU a entrepris dès sa nomination et malgré la pandémie de rencontrer ses homologues au Sénégal, au Bénin, au Mali de les inviter à Paris comme récemment pour le directeur du Musée national du Tchad. Ce dialogue de musée à musée, d'institutions à institutions est indispensable avec le continent africain mais vous l'avez rappelé avec le Pacifique, avec l'Amazonie, avec tous les espaces où nos histoires nous ont, en quelque sorte, rendus indétachables et avec lesquelles nous avons des dialogues à conduire, construire des projets communs, construire des expositions communes. Comme par exemple le travail engagé avec le Musée des civilisations noires de Dakar sur la mission Dakar-Djibouti qui est une illustration formidable d'un projet là aussi sur une mission mythique du début des années 30 par lesquelles on a tant écrit par un travail que vous avez engagé et partagé à travers de recherches, d'expositions coconstruites, avec des partenaires africains pour en quelque sorte décentrer notre regard.

Je crois que j'avais utilisé cette expression dès Ouagadougou pour parvenir à cette conversion des regards, permettre aux Africains de dire leur part du monde et leur regard sur la France, notre création, les conservations etc.. et permettre au regard français de changer aussi sa propre vision du continent africain. Vous l'aurez compris, tout ce que nous sommes en train de faire et de bâtir ensemble c'est un nouvel espace des possibles en redonnant accès à la jeunesse africaine à une partie de son patrimoine, c'est ça ce que nous faisons.

J'écoutais les débats que nous pouvons avoir parfois chez nous y compris ces derniers jours et qui parfois existent d'ailleurs dans certains pays, le but de tout cela ne serait pas de renationaliser de manière parfaite les patrimoines de chacun, ça serait une folie, ça n'aurait aucun sens. Le but de cette aventure n'est pas en quelque sorte que la France puisse se débarrasser de tout ce qu'elle a des patrimoines des autres, ce serait une vision terrible et en quelque sorte que chaque pays ramène à lui les trésors qui seraient les siens par l'origine de la

création, non ! C'est par ce travail scientifique de coopérations de pouvoir restituer des choses indûment sorties, de permettre que chaque pays ait la possibilité en particulier pour sa jeunesse mais pour l'ensemble de ces peuples d'avoir accès à ce qu'il a fait et forgé à la puissance et au ministère de certains objets aux rites qui les accompagnent mais c'est de permettre à chacun de retrouver, je crois, ce à quoi la France, par son histoire, a aussi contribué et qu'elle doit maintenant partager, un rapport à l'universel et à l'universalisme. Non pas à un rétrécissement mais la possibilité offerte que l'universalisme soit accessible partout, c'est cela le combat que nous devons mener. Non pas une renationalisation de nos patrimoines ainsi rétrécis à nouveau mais la possibilité par les restitutions, les coopérations, la circulations des œuvres que demain, des jeunes Béninois, des jeunes Sénégalaises et Sénégalais, des jeunes Maliennes et Maliens, Nigérianes et Nigériens puissent avoir accès à une part de leur art, de ce qui a été créé chez eux, de leur patrimoine mais aux plus belles œuvres du patrimoine européen, américain, par des expositions qui seront aussi produites, pensées, rendues possible par un universalisme rendu accessible. C'est cela l'objectif que nous poursuivons. Et c'est pour ça que nous devons aujourd'hui veiller à ce que ces restitutions s'accompagnent de circulations, de soutien à la création contemporaine, de partenariats, de coopérations.

C'est cet universel que nous devons poursuivre et rendre accessible aussi en Afrique. "Les peuples victimes de ce pillage parfois séculaire n'ont pas seulement été dépouillés de chefs-d'œuvre irremplaçables. Ils ont été dépossédés d'une mémoire qui les aurait sans doute aidé à mieux se connaître eux-mêmes, certainement à mieux se faire comprendre des autres. Ces biens de culture qui sont partis de leur être, les hommes et les femmes de ces pays ont droit de les recouvrir. Ils savent certes que la destination de l'art est universelle, ils sont conscients que cet art qui dit leur histoire, leur vérité ne l'a dit pas qu'à eux ni pour eux seulement et ils se réjouissent que d'autres hommes et d'autres femmes ailleurs puissent étudier, admirer le travail de leurs ancêtres. Ils voient bien que certaines œuvres partagent depuis trop longtemps et trop intimement l'histoire de leur terre d'emprunt pour qu'on puisse nier les symboles qui les y attachent et couper toutes les racines qu'elles y ont prises. Aussi bien ces hommes et ces femmes démunies demandent-ils que leur soient restitués au moins les trésors d'art les plus représentatifs de leur culture, ceux auxquels ils attachent le plus d'importance. Ceux dont l'absence est psychologiquement le plus intolérable. Cette revendication est légitime."

Ces mots, comme vous l'avez compris, ne sont pas de moi. Ils sont Amadou-Mahtar M'BOW, directeur général de l'Unesco, ces mots datent du 7 juin 1978. Ils disent exactement, exactement, précisément ce que nous sommes en train de faire : ce juste retour, ce respect de l'universel et cette volonté de l'entretenir ensemble. Alors oui, Mesdames et Messieurs, ces œuvres vont revenir. Elles vont retrouver sans doute les femmes et les hommes qui retrouveront, sans un mot, de manière tellurique, le sens des pouvoirs qu'ils n'ont jamais perdus. Elles retrouveront des terres qu'elles avaient quittées depuis si longtemps en y reprenant leur sens. Elles seront fortes aussi de ce voyage et de ces décennies où d'autres mains ici ont appris à les aimer, différemment, à apprendre d'elles et à bâtir d'autres ponts. Ce chemin de retour est une autre voie et pour citer où reprendre CÉSAIRE, ils sont la démonstration que cette autre rencontre est possible, véritablement, parce que nous la rendons collectivement possible, parce que vous n'avez jamais cessé de vouloir avec force ce retour, et parce que ce retour était juste, ce chemin possible, c'est celui qu'il nous convient de poursuivre. C'est cette juste route, celle reprise dans la bonne direction. Mais elle en ouvre tant d'autres, tant d'autres, choisies celles-ci, assumées, voulues parce que partagées d'égal à égal.

Vive l'amitié entre le Bénin et la France, vive le Bénin et vive la France !

### Document 3

#### **Restitution de biens culturels au Bénin, Alexis Adandé : «Un tien vaut mieux que deux tu l'auras» (Le Nouvel Afrik)**

<https://www.afrik.com/restitution-de-biens-culturels-au-benin-alexis-adande-un-tien-vaut-mieux-que-deux-tu-l-auras>

Mardi 9 novembre 2021. Patrice Talon, le président de la République du Bénin, est à Paris pour signer aux côtés de son homologue français, Emmanuel Macron, l'acte de transfert de propriété de 26 objets royaux d'Abomey emportés pendant la conquête coloniale. 129 ans plus tard, ces 26 objets sont sur le point de regagner leur terre d'origine. 26 sur des milliers. Certes, cela semble insignifiant, mais «un tien vaut mieux que deux tu l'auras», comme l'a rappelé le professeur Alexis Adandé, dans cet entretien exclusif accordé à *Afrik.com*. Archéologue à la retraite, Alexis Adandé a enseigné, entre autres, à l'Université d'Abomey-Calavi et à l'École du patrimoine africain. Entre 1995 et 2001, il a dirigé le *West African Museums Programme* (WAMP).

C'est donc un fin connaisseur de la question des biens culturels africains emportés en Occident qui nous livre son opinion. Un fin connaisseur, c'est peu dire. Alexis Adandé a grandi avec cette problématique puisqu'il est, par ailleurs, le fils de l'un des tout premiers intellectuels africains à avoir posé le problème du retour des biens culturels africains qui enrichissent les musées occidentaux. Entretien Afrik.com : 26 objets pris au moment de la conquête du Danxomè vont revenir au Bénin, le 10 novembre 2021. Quels sentiments vous inspire cette restitution ?

Merci de m'interpeller sur une question aussi importante et d'actualité que celle du retour de 26 objets qui ont été pris au moment de la conquête du Danxomè, comme vous dites, et qui doivent revenir en République du Bénin, le 10 novembre 2021, du moins officiellement restitués aux autorités de notre pays. Je ne partagerai pas des sentiments, mais plutôt quelques réflexions que m'inspire cette procédure de restitution.

En fait, la question du retour des biens issus du pillage des pays africains pendant la conquête coloniale est une question d'actualité, depuis plusieurs décennies. Autant que la mémoire permette de fixer la chronologie des faits, c'est déjà sous la période coloniale, en 1951 au moins, que cette question a été soulevée, dans le cadre de l'UNESCO par Alexandre Adandé (père de notre invité), un praticien du patrimoine alors en service à l'Institut français d'Afrique noire (IFAN) à Dakar, comme nous le révèle la publication de l'ouvrage collectif *L'art nègre* qui a été réédité à l'occasion du festival Les arts nègres de Dakar en 1966.

Donc, c'est une longue histoire qui mérite d'être rappelée d'autant plus que la remise des objets aux autorités de la République du Bénin, ce 9 novembre 2021, marque une étape que je qualifierais d'importante dans ce processus dont l'origine remonte à plusieurs décennies. C'est vrai, les opinions divergent quant à l'appréciation de ce fait, mais comme on dit, mieux vaut un tien que deux tu l'auras, quand on se rappelle les difficultés avec lesquelles les autorités du Bénin, qui ont relancé cette problématique, ont pu obtenir ce résultat qu'on pourrait qualifier d'important, mais de provisoire.

26 objets à retourner, sur combien en tout ? Est-ce qu'on est parvenu à estimer le nombre total d'objets emportés lors de la conquête du Danxomè ?

Pour autant que je sache, la question des statistiques ou plus exactement de l'inventaire des biens qui ont été emportés, et surtout qui figurent dans les musées en République française, n'est pas connu du public, et pour la bonne raison que dès que le problème de la revendication des biens culturels, par les pays, anciennes colonies en général et françaises en particulier, a été posée, les conservateurs, les responsables de ces collections publiques à l'époque entretenues surtout au musée d'Ethnographie du Trocadéro devenu par la suite musée de l'Homme, et également au musée de La Porte-Dorée, actuel musée national de l'histoire de l'immigration, n'ont pas cru devoir rendre public leur inventaire de ces objets.

«Il est à souhaiter un retour, même provisoire, de certains objets patrimoniaux qui sont dans les musées publics et privés de France et même d'ailleurs, et qui concernent notre pays ou différentes nationalités ou groupes socio-culturels de notre pays pour permettre à notre public d'avoir accès à ces éléments patrimoniaux»

En tout cas, l'estimation varie entre 3 000 et 9 000 objets détenus dans les musées de France pour l'ancienne colonie du Dahomey, puisque le pillage n'a pas concerné que les palais royaux d'Abomey, siège du pouvoir royal du Danxomè, mais également d'autres parties de la colonie. Et cela pose le problème du statut juridique de ces collections, parce qu'on devrait, à juste titre, faire la distinction entre les objets qui ont été prélevés de force par le pillage, pendant la conquête, les objets qui ont été prélevés de façon peu légale, pendant la période coloniale, et ceux qui sont issus du trafic illicite de biens culturels, pendant la période post-coloniale.

Et puis, il y a également les objets ayant été achetés en bonne et due forme pour figurer dans les collections privées et peut-être aussi publiques, en République française. Par exemple, les collections constituées par le père Francis Aupiais pour faire connaître de ses compatriotes les cultures du Dahomey qu'il admirait tant ne peuvent pas avoir le même statut juridique que les objets emportés dans le sillage de la colonisation. Sur quelle base ces 26 objets candidats au retour ont-ils été retenus ?

Je ne saurais le dire, peut-être que les experts du Bénin qui ont été conviés à la réflexion ayant accompagné l'exposition temporaire montée au musée du quai Branly-Jacques Chirac, il y a une semaine, seront en mesure de nous apporter la réponse. Mais, il faut dire que cette question a été plus politique que technique ; et de ce fait, ce sont les autorités françaises qui ont pris sur elles de sélectionner un certain nombre d'objets pour cette opération de restitution. Comme vous le savez, c'est le Président français, Emmanuel Macron, qui a officiellement annoncé le retour ou la restitution au Bénin de 26 objets.

Et comme il serait bon de restituer le contexte, c'est après une prise de position sur cette question du retour en général des biens prélevés pendant la conquête et la période coloniale en Afrique et qui figurent dans les collections publiques françaises lors d'un discours qu'il avait prononcé, le 28 novembre 2017, à l'occasion de sa visite au Burkina Faso, que le Président français avait confié à une experte française, Bénédicte Savoy, et un expert africain du Sénégal, Felwine Sarr, le soin de faire un point sur cette question-là.

Et à la suite de leur rapport commun, Emmanuel Macron a enclenché une procédure de restitution dont la première étape a consisté à s'attaquer à la question de l'inaliénabilité des collections publiques des musées de France par un projet de loi qui a été voté pour exceptionnellement permettre la restitution de 27 objets dont 26 provenant des anciens palais royaux d'Abomey. Quant au 27e, il s'agit d'un sabre qui serait attribué à El Hadj Omar Tall, le fameux leader toucouleur au moment de l'invasion du Sénégal et du Soudan, actuel Mali, et qui séjourne au Sénégal depuis 2019.

Y a-t-il un espoir de voir revenir d'autres objets ?

Je ne saurais répondre à cette question de façon précise, mais il est à souhaiter un retour, même provisoire, empruntons le terme, de certains objets patrimoniaux qui sont dans les musées publics et privés de France et même d'ailleurs, et qui concernent notre pays ou différentes nationalités ou groupes socio-culturels de notre pays pour permettre à notre public d'avoir accès à ces éléments patrimoniaux. C'est une autre façon aussi de voir la question du retour ou des échanges de collections patrimoniales, surtout pour leur accessibilité au public béninois et puis généralement au public africain.

Cette question est soulevée dans les organisations professionnelles en rapport avec le patrimoine comme le Conseil international des musées (ICOM) dont le siège se trouve justement près de l'UNESCO à Paris ; le Centre international d'études pour la conservation et la restauration des biens culturels (ICCROM) basé à Rome ; le Conseil international des monuments et des sites (ICOMOS) qui se trouve basé à Paris aussi. Ce sont des institutions qui ont aussi fait des propositions au niveau des responsables, des autorités en charge du patrimoine des pays d'Europe et des États-Unis d'Amérique où se trouvent des éléments importants de notre patrimoine. Dans ces institutions sont représentés nos gouvernements ou nos professionnels, et là je pense qu'il y a une question importante de l'organisation du monde professionnel du patrimoine ; et cette question est relative à votre cinquième point de cet entretien.

Un certain débat sur la capacité du Bénin à conserver ces objets a été un moment agité dans l'opinion. Pensez-vous que ce débat vaut la peine d'être mené ?

En fait, je crois que c'est un débat qui ne manque pas de pertinence. Les 26 objets qui seront restitués aux autorités du Bénin ne devraient pas être l'arbre qui cache la forêt des collections patrimoniales détenues au Bénin. La question de la conservation des biens culturels est une question importante qu'on ne devrait pas banaliser, puisque comme on le sait, il y a eu, de ce point de vue, dans le pays une situation ayant évolué en dents de scie. En effet, immédiatement après les indépendances, un véritable effort a été déployé pour élargir les capacités d'accueil et les capacités techniques de conservation du patrimoine ; puis, il y a eu des moments de relâchement, peut-être en rapport avec la situation socio-politique très inégale – l'instabilité politique – qu'a connue notre pays avec l'abandon relatif de ce secteur qui n'était pas toujours bien perçu quant à son importance, aussi bien culturelle que socio-économique comme un secteur qui peut, de lui-même, générer des ressources financières.

«C'est une occasion de dire que pour le patrimoine royal d'Abomey qui, avait fait l'objet de pillage par le corps expéditionnaire conduit par celui qui allait devenir le général Amédée Dodds, il y a de nombreux objets qui ont été également vendus à travers le monde»

Alors, je pense que c'est une nouvelle opportunité pour poser le problème du renforcement des capacités de nos structures muséales à assurer une formation solide en matière professionnelle des conservateurs de musées. À ce propos, il y a plusieurs programmes qui ont été mis en route. L'un d'entre eux, piloté par l'ICCROM depuis Rome, a donné naissance à un programme régional avec l'École du patrimoine africain qui a évolué et qui, aujourd'hui, est une structure de l'université d'Abomey-Calavi. Mais, la grande question, c'est d'abord la possibilité de faire le point des collections existantes au Bénin, à savoir : les collections ethnographiques, les collections anthropologiques et les collections archéologiques, sans compter la question des monuments historiques dans notre pays pour leur conservation et leur restauration.

Donc, ce n'est pas une question banale, mais une question qui mérite d'être posée dans un contexte plus large de notre capacité de conservation et –ça, c'est une dimension sur laquelle nous insistons. Je dis, nous, c'est-à-dire les formateurs dans le cadre de l'École du patrimoine africain– de formation de restaurateurs, une dimension malheureusement négligée jusqu'au moment où je vous parle dans le cadre de l'École du patrimoine africain. Mais, une telle formation mérite absolument d'être introduite pour qu'on ait toutes les gammes possibles de laboratoires de conservation et de restauration des biens culturels et des possibilités de renforcement des capacités, en sollicitant des organismes comme l'ICCROM, l'ICOM et ICOMOS

Peut-on dire que la restitution de ces objets inaugure une nouvelle ère dans les relations franco-africaines ? Je crois qu'il faut être raisonnablement optimiste. Ce qui me paraît le plus important, c'est que cette opération permet de soulever encore la question, puisque comme vous avez pu vous en apercevoir, c'est que le débat de restitution a été ouvert, non pas seulement avec les autorités de la République française, mais également avec d'autres pays dont l'Allemagne ; et on a vu comment les autorités allemandes, qui avaient eu, certes, des colonies avant de les perdre à l'issue de la Première Guerre mondiale 1914-1918, ont géré cette question, surtout avec deux pays : la Namibie et le Nigeria. Avec la Namibie, cette question patrimoniale de restitution d'un certain nombre d'éléments a été traitée. Avec la République fédérale du Nigeria, certains éléments du patrimoine du royaume edo de Benin sont l'objet de négociations au retour. C'est le cas des plaques de bronze du Benin issues du pillage par le corps expéditionnaire britannique et qui ont été ventilées à travers le monde, vendues, négociées, etc., et se sont retrouvées, pour certaines en Allemagne et aux États-Unis, pour d'autres. C'est une occasion de dire que pour le patrimoine royal d'Abomey qui, avait fait l'objet de pillage par le corps expéditionnaire conduit par celui qui allait devenir le général Amédée Dodds, il y a de nombreux objets qui ont été également vendus à travers le monde, et ceux qui ont visité les musées aux États-Unis comme le *Metropolitan Museum* savent qu'il y a des objets, dont certains en argent massif ou en plaque argent, des statuettes qui sont exposées dans ce musée à New York par exemple, avec la mention «Donation de privés». Lesquels privés ont acquis sur le marché de l'art des éléments du trésor royal d'Abomey et qui font aujourd'hui partie des collections de grands musées comme celui du *Metropolitan*. Ça, c'est un exemple parmi tant d'autres.

Donc, c'est une opportunité pour pouvoir éventuellement, si c'est l'intention des autorités politiques et des responsables des musées (conservateurs, techniciens de conservation, etc.), ouvrir de nouvelles perspectives

dans les relations patrimoniales, et pour nous-mêmes de faire le point sur les collections que nous gérons, leur état et leur inventaire précis et puis les conditions techniques d'en assurer la perpétuation pour les publics nationaux, pour les visiteurs, le tourisme, mais également pour les générations à venir. Et c'est en ce sens que les propositions telles que faites par le professeur Nouréini Tidjani Serpos de renforcer ou de réintroduire l'enseignement des arts et de développer des programmes de sensibilisation au patrimoine dans nos écoles, lycées et instituts supérieurs, sont des propositions qui méritent vraiment d'être examinées avec toute l'attention requise.

Pour revenir précisément à votre question, je dirai que cette problématique de la restitution nous donne en principe une opportunité d'une meilleure qualité de coopération technique et scientifique, au moins sur le plan du patrimoine avec la République française. Mais, c'est dans les faits que l'on verra si cette opportunité portera des fruits ou non. Merci encore pour cette opportunité que vous m'avez donnée de m'exprimer en espérant que le débat reste toujours actif, parce que c'est une question permanente.

## Document 4

**La diplomatie culturelle de la France, du choc de la pandémie au défi de la réinvention - Pierre Bühler**  
in Bertrand Badie et al., La France, une puissance contrariée - La Découverte | « État du monde », 2021 | pages  
151 à 157

<https://www.cairn.info/la-france-une-puissance-contrariee---page-151.htm>

En ce mois de mars 2020, les annonces de fermeture, un peu partout dans le monde, des instituts français et des alliances françaises tombent en série, jour après jour, et sans préavis. Sur le terrain, il faut passer, lorsque c'est possible et quelquefois en improvisant, aux cours en ligne pour assurer une continuité du service au bénéfice des élèves de français. Et résister à la concurrence des écoles de langues privées, en l'absence du lien social et de la convivialité offerts dans les locaux. À Paris, au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, à l'Institut français, l'urgence est, dans les conditions du confinement, à la mise en place de mesures d'appui à ce réseau, sous la forme de modules de formation, de ressources culturelles en ligne, de conseils... Certains webinaires atteignent le millier de participants, frisant le maximum permis par le logiciel.

L'état de la diplomatie culturelle de la France s'apprécie à l'aune de cette épreuve. Une première évaluation des conséquences de ce choc sans précédent en dessine en soi un premier tableau d'ensemble. Mais ce tableau ne rend pas justice, parce qu'il les a éclipsées, aux dynamiques de transformation déjà à l'œuvre. Et si la mise à l'épreuve des dispositifs existants en a révélé les fragilités, elle en a également mis au jour des potentiels insoupçonnés, qui esquissent déjà les avenues de l'indispensable réinvention de la diplomatie culturelle.

### *Un effet de souffle inédit*

Avec près d'un millier d'établissements – une centaine d'instituts français et 830 alliances françaises –, la France dispose du premier réseau au monde, fer de lance de sa diplomatie culturelle. Non seulement les centres de cours ont dû réinventer du jour au lendemain leur *modus operandi*, mais ils ont subi une perte de ressources parfois très accusée. L'État a été amené à intervenir avec des mesures de soutien budgétaire, à hauteur de 7 millions d'euros en 2020, pour permettre aux établissements les plus affectés de continuer de fonctionner.

Sur le terrain de l'action culturelle, l'interruption des déplacements et l'annulation de très nombreux événements ont profondément bousculé les programmations. La Biennale d'architecture de Venise a été reportée d'un an et la saison *Africa 2020*, ambitieuse présentation de la vitalité artistique et intellectuelle du continent africain, a dû se rabattre sur des formats essentiellement en ligne.

Au-delà du réseau culturel proprement dit, la France dispose d'outils d'influence eux aussi affectés par la crise. Les grandes « marques » telles que le Louvre, le Centre Pompidou ou le festival d'Avignon ont dû remettre à des jours meilleurs leurs projets à l'étranger. Le réseau éducatif à l'étranger et l'accueil en France des étudiants internationaux se sont également retrouvés dans un paysage fortement perturbé.

Angle mort, trop souvent, de l'attention prêtée à la panoplie du *soft power* français, le réseau des écoles françaises accueille, avec 540 établissements dans le monde, 368 000 élèves. Deux tiers sont étrangers – soit du pays d'accueil, soit originaires de pays tiers, attirés par l'excellence éducative du système français. L'impact de cette offre, proposée dans 140 pays, est considérable : si tous les bacheliers ne poursuivent pas nécessairement des études supérieures en France, des générations de francophones se sont formées sur les bancs des « lycées français ».

Nombre de ces établissements se sont, début 2020, retrouvés dans l'impossibilité d'accueillir les élèves et contraints de passer à l'enseignement à distance, parfois durablement. Les établissements de métropole ont certes connu des contraintes similaires, mais le modèle économique des lycées français est bâti sur des droits d'écolage, qui assurent 85 % des coûts, l'État apportant, pour sa part, en année normale, un soutien à hauteur de quelque 500 millions d'euros. Des dotations complémentaires de plus de 100 millions d'euros ont dû être mises en place pour aider les établissements les plus en difficulté, du fait notamment des pertes d'élèves (14 000) liées à la crise, mais aussi les familles les plus durement touchées.

Les études supérieures en France ont enregistré en 2019 une baisse de l'ordre de 10 % du nombre de candidatures, suite aux décisions, controversées, d'imposer des droits d'inscription aux étudiants extérieurs à l'Union européenne (UE). Pour autant, le nombre d'admissions est resté stable. Le nombre de candidatures est ensuite, grâce à une campagne active, reparti à la hausse : + 20 % à la rentrée 2020. Le choix de nombreuses universités et ambassades françaises sur le continent africain d'exonérer de ces droits les étudiants internationaux et les bourses – qui ouvrent droit à l'exonération – ont contribué à inverser cette dynamique. Sous l'effet de la crise sanitaire, les admissions ont baissé de 14 %, dans des proportions moindres, cependant, que dans d'autres grands pays d'accueil.

Avec 370 000 étudiants internationaux, la France reste donc, grâce à une progression de l'ordre de 50 % des effectifs au cours des dix dernières années, à la cinquième place des pays d'accueil.

Par contraste, l'audiovisuel extérieur, avec France Médias Monde (France 24, RFI...), TV5 Monde et Arte, a été relativement épargné par l'effet de souffle de la pandémie. Tel a également été le cas du réseau des 27 unités mixtes des instituts français de recherche à l'étranger (UMIFRE) qui, sur le terrain, conduisent de la recherche, de la formation et de la coopération en sciences humaines et sociales.

### *Des dynamiques vigoureuses de transformation*

La nécessité de parer au plus pressé a éclipsé les évolutions en cours, rendues nécessaires par une érosion de l'influence de la France et par la montée en puissance d'offres alternatives, émanant soit du marché, soit des réseaux d'autres États. Ceux des partenaires européens – les instituts Goethe, Cervantès, ou encore le British Council – sont actifs, mais d'autres pays comme la Chine, le Japon, la Corée du Sud, la Turquie ont eux aussi mesuré l'intérêt de la diplomatie culturelle et y ont investi des moyens substantiels, notamment dans des régions – Afrique subsaharienne et Asie du Sud-Est – où la France est présente de longue date.

Les moyens dédiés à la diplomatie culturelle française ont subi une attrition durant la décennie écoulée, sur le plan des ressources tant humaines (– 23 %) que budgétaires (– 4,5 %). Cette baisse n'a cependant pas été l'occasion de poser la question ni de l'allocation optimale de ces moyens ni de l'adéquation du modèle à la demande. Il est légitime, en effet, de porter un regard critique sur un modèle qui tend à s'émousser, celui d'une culture et d'une langue française parfois perçues comme élitistes, surannées ou hermétiques. Le cinéma français, longtemps valeur sûre des exportations des industries culturelles et créatives, perd des parts de marché. L'attractivité des universités françaises est certes desservie par les classements internationaux, mais elles souffrent, face à la concurrence de leurs homologues anglo-saxons, d'un handicap structurel que ne compense pas la quasi-gratuité des droits d'inscription.

À vrai dire, ce constat a déjà été fait et une mue, sans doute trop peu perceptible, a progressivement embrassé l'action culturelle. Ainsi, la démarche de diffusion, c'est-à-dire de soutien à une offre représentative de l'excellence culturelle, a été limitée à la jeune création prometteuse. S'agissant de la culture patrimoniale et des « marques », désormais habituées à s'exporter, elles savent trouver le modèle économique de leur projection internationale. Et, sur certains marchés « prescripteurs » comme les États-Unis, l'État et ses opérateurs peuvent choisir d'appuyer ces démarches susceptibles de déboucher sur une résonance ailleurs dans le monde.

Pour mieux répondre à une demande en constante évolution, la diplomatie culturelle a changé de méthode, en faisant place au dialogue, à l'échange, au partenariat, à la coopération, entre institutions, professionnels et artistes. Les « saisons culturelles » croisées ont fourni un banc d'essai à une démarche qui a ensuite revêtu d'autres formes. Les résidences – d'artistes, d'écrivains... – offrent une belle illustration de l'échange entre cultures. La plus ancienne, la Villa Kujoyama, à Kyoto, a fait école, avec la Villa Saigon, à Ho Chi Minh-Ville, la Villa Ndar, à Saint-Louis du Sénégal, et désormais la Villa San Francisco, première d'une ambitieuse série appelée à se développer dans les grandes villes américaines.

Dans le même esprit se sont multipliées les démarches de coproduction, comme celle qui a abouti à la prise en charge par le gouvernement malien de la Biennale de Bamako, principale manifestation d'art

photographique du continent. Consistant à faire dialoguer, toute une nuit durant, des intellectuels français avec leurs homologues à l'étranger, la « Nuit des idées » a partout rencontré un succès considérable.

Bien que plus récent, le changement est également sensible sur le terrain de la langue française, où le président de la République a, en 2018, choisi de desserrer le carcan, trop « hexagonal » et compassé, de l'approche française de la francophonie, par une mobilisation accrue de toutes les parties prenantes de cette vaste communauté linguistique.

Si la crise sanitaire a entravé cette logique partenariale, elle a surtout mis à nu les fragilités d'un réseau culturel très axé sur le « présentiel », avec des alliances et instituts essentiellement tournés vers des viviers de proximité, par effet d'inertie et du fait d'un sous-équipement en outils numériques.

Pour autant, passé l'effet initial de sidération, la pandémie a révélé une forte capacité d'adaptation, tant à l'échelon central que dans le réseau culturel. En Haïti, faute d'accès suffisant à Internet, les cours de français ont été poursuivis *via* WhatsApp. Des programmes de formation bâtis dans l'urgence ont permis d'initier des professeurs de français à l'enseignement en mode virtuel ou hybride. Une offre culturelle en ligne, dûment éditorialisée et appuyée sur une communication par les réseaux sociaux, a d'ailleurs permis d'atteindre de nouveaux publics. À Londres, Abidjan, Nairobi, Brazzaville, les instituts ou les alliances ont pris l'initiative de monter, dans leurs locaux, des studios de production, créant podcasts et vidéos. L'Institut français de Côte d'Ivoire a choisi d'ouvrir un cycle de débats par la Nuit des idées, à Abobo, un quartier relativement défavorisé de la capitale, en faisant dialoguer à distance, sur des sujets sensibles, intellectuels français et ivoiriens – le tout suivi en direct sur les réseaux sociaux par une dizaine de milliers de spectateurs.

### *Un modèle à réinventer*

Un an après le début de la crise, l'inclination est forte vers un retour à des formes d'action plus classiques et plus gratifiantes, mais le paysage est transformé. Dictées par la sensibilité aux enjeux environnementaux, les préventions vis-à-vis de la mobilité – des œuvres, des artistes, des individus – se sont renforcées. Le souci de fidéliser les nouveaux publics conquis plaide en faveur d'un développement des offres en ligne ou de formats hybrides.

L'offre numérique formatée pour des publics jeunes a connu une croissance spectaculaire. Ce sont évidemment ces publics-là que la France doit viser pour assurer la relève de ceux d'aujourd'hui, plus attachés à des expériences en « présentiel ». Elle doit le faire à l'aide d'outils qui correspondent à leurs modes de consommation : *le streaming*, les réseaux sociaux, les podcasts, voire les plates-formes... Elle doit également proposer des contenus qui répondent à la demande de ces nouveaux publics, sollicités par une profusion d'offres alternatives. Le succès rencontré par le débat d'idées, dans ses différentes modalités, par les expériences de partage (Novembre numérique) invite à poursuivre dans cette voie pour associer l'image de la France aux notions de liberté, d'esprit critique, de nuance, de dialogue, de respect de l'autre et de créativité.

Sur le terrain, les situations sont très disparates, et il a fallu faire face avec les « moyens du bord », quelquefois limités par l'accès à Internet, faute de haut débit, mais aussi, et surtout, par un équipement manifestement inadapté au virage numérique. Le besoin porte sur du matériel performant et, plus encore, sur des outils logiciels – pour la gestion et le marketing des centres de langues, pour l'environnement numérique proposé aux apprenants, la gestion des bibliothèques, la billetterie, des outils de financement participatif, de conduite d'enquêtes et de consultations, de webinaires, de réseautage et de création de communautés. S'y ajoute bien sûr le volet, essentiel, de la ressource humaine, qui doit être adaptée, à la fois par le recrutement et la formation, à ces modalités d'opération assez nouvelles. Cette nécessité a été appréhendée par le ministère des Affaires étrangères et son opérateur, l'Institut français, engagés dans un chantier de « transformation numérique » du réseau culturel.

Le virage numérique est aussi l'occasion de repenser le rapport à ces lieux qui incarnent la France, sous la bannière locale d'un Institut français ou d'une Alliance française. Ce sont des espaces de rencontre et de socialisation, de liberté également, prisés du public dans les régimes autoritaires ou dictatoriaux car

relativement soustraits à la surveillance. Ils restent un capital précieux d'attractivité, et il importe de les préserver, mais leur visibilité peut également exercer un effet de « bulle », en attirant surtout un public d'habitues, déjà « acquis » en quelque sorte.

Or la distance, qu'elle soit géographique ou sociale, laisse un large public potentiel hors d'atteinte. Ce constat invite à projeter l'offre « hors les murs », dans des lieux tiers où précisément se trouvent ces publics éloignés. Ceux-ci se trouvent également dans l'espace numérique, ordonné par une profusion d'acteurs – réseaux sociaux, plates-formes, « influenceurs »... – et de mécanismes de recommandation et de partage, dans le jeu desquels il faut entrer pleinement, sous peine d'être à terme marginalisé. Une autre avenue, négligée, est celle de l'action concertée avec les partenaires de l'UE pour projeter le *soft power* européen dans le monde.

Enfin, le débat mérite d'être ouvert sur l'articulation entre les services culturels des ambassades, auxquels incombe le pilotage de la diplomatie culturelle, et les instituts français, qui dispensent des cours, organisent des activités culturelles, animent des médiathèques – remplissant la même fonction que les alliances françaises. Ils bénéficient certes d'un statut d'autonomie financière, mais leur intégration avec l'ambassade est telle que l'ensemble forme une machinerie complexe, génératrice de lourdeurs de gestion et significativement plus coûteuse que le recours aux alliances françaises pour remplir les mêmes missions. Il en résulte une forte déperdition d'énergie et de ressources – au détriment d'autres priorités, dont précisément celle d'investir dans les moyens exigés par le basculement numérique.

Les instituts français ne pouvant bénéficier de la personnalité morale, leur transformation en alliances françaises est une solution à étudier dans les pays où existe un droit d'association. Cette perspective se heurtera inévitablement à des obstacles, des conservatismes, des résistances. Pour autant, elle est le gage non seulement d'une gestion assainie, mais aussi d'une libération des énergies pour aborder les défis de l'indispensable réinvention de la diplomatie culturelle.

## Document 5

### **Noël à Assomption - la belle histoire du premier contrat de Solétanche Bachy Paraguay - 25/12/2020 -**

Conte de Noël (mais c'est une histoire vraie!) : il était une fois un ingénieur paraguayen appelé Marcos qui partit en 2013 avec une bourse compléter sa formation en génie civil à l'Ecole centrale de Paris puis à l'Ecole nationale des ponts et chaussées où il boucla un doctorat (pendant que son épouse partie avec lui obtenait le diplôme de l'institut d'études politiques de Paris et un contrat à l'OCDE et qu'ils avaient leur premier enfant) avant de regagner son pays en famille cinq ans plus tard pour fonder la filiale au Paraguay de Solétanche-Bachy (groupe Vinci) en 2019. Répondant à un appel d'offres en sous-traitance d'une entreprise espagnole, sur une tranche additionnelle de travaux de haute technicité financée par un prêt de la Banque interaméricaine de développement, il emporte en décembre 2020 un premier contrat de 2 millions de dollars américains pour la construction de deux cuves enterrées d'une station d'épuration publique dans les environs d'Assomption.

Au fil des réunions de prise de contact avec des entrepreneurs organisées par la chargée de mission pour la diplomatie économique de cette ambassade (par ailleurs comptable au sein d'une équipe à la polyvalence renforcée), les rencontres se suivent et ne se ressemblent pas. Ainsi, au lendemain d'un goûter offert à la résidence au conseil d'administration de la chambre de commerce paraguayen-française (fondée à l'initiative d'un de mes prédécesseurs en 1984, et qui a désormais des airs appuyés de "club de l'âge d'or", en référence tant à l'âge moyen de ses membres qu'au parfum de nostalgie pour la grande époque de l'émigration des Français qui fuyaient le socialisme pour l'eldorado ultralibéral garanti par la dictature stroessnérienne finissante), j'ai reçu Marcos Samudio, représentant Solétanche Bachy au Paraguay.

L'entreprise Solétanche Bachy, filiale de Solétanche-Freyssinet, fait partie du groupe Vinci. Elle est intervenue il y a quarante ans sur le chantier du barrage de Yacyreta situé sur le fleuve Parana à la frontière argentine au sud du Paraguay. L'entreprise, très autonome au sein du groupe, réalise des travaux de haute technicité en matière de génie civil et de géotechnie (y compris des tunnels et microtunnels, des ports, des structures d'aéroports et des éléments de centrales nucléaires et hydroélectriques). Forte d'un réseau d'une soixantaine de filiales organisé en "régions" et implantée jusque-là en Argentine/Uruguay et au Chili, Solétanche-Bachy s'est dotée d'une filiale paraguayenne, à capital 100% français, mise en place en 2019 sous forme d'un bureau de deux personnes (un représentant et un assistant).

Quelques mois à peine après son implantation, Solétanche Bachy remporte un beau premier contrat de travaux publics dans le cadre de la construction d'une usine de traitement des eaux usées (marché public du ministère des travaux publics et des communications, MOPC), en sous-traitance du contractant généraliste, l'Espagnol Acciona. D'une valeur de 2 millions de dollars américains, ce lot (2 cuves enterrées) est remarquable car il a répondu à un appel complémentaire sur lequel l'acheteur public ne comptait dépenser que quelques dizaines de milliers de dollars. L'entreprise, avec l'appui d'Acciona, a su démontrer le bien-fondé de sa solution de haute technicité (parois moulées) et convaincre un financeur (la Banque interaméricaine de développement, BID) de consentir un prêt à l'Etat paraguayen pour ce projet. La mise en place du chantier est imminente. La montée en puissance prendra deux mois et le chantier durera 8 mois, avec des moyens déployés depuis l'Argentine et l'Uruguay au sein d'une équipe qui comportera une dizaine d'expatriés dont des Français qui viendront de France.

Alors que Vinci avait échoué il y a quelques années, dans des conditions désagréables, sur un marché concernant la rénovation de l'aéroport international d'Assomption, et que le même groupe est sur les rangs, au sein du consortium qui vient de réaliser, sur financement public français (Trésor, FASEP), l'audit de la rénovation de l'hôpital national d'Itaugua (audit sur le point de se conclure, j'y reviendrai dans une correspondance séparée pour rendre compte de la récente mission ici d'AP-HP International), lequel doit déboucher sur un choix d'option et d'intervenants, ce succès direct et élégant de Solétanche Bachy, est de bon augure. Il montre que des solutions ambitieuses à haute valeur ajoutée, portées par des entreprises françaises peut s'imposer en dépit d'un apparent désavantage économique. Fort de ce premier chantier, Solétanche Bachy

Paraguay a l'ambition de s'affirmer et de faire reconnaître suffisamment sa marque pour remporter des marchés à titre de titulaire principal et en relation directe avec le client public ou privé.

La personnalité et le parcours de Marcos Samudio sont exemplaires et illustrent la valeur insigne, au sein de notre relation bilatérale, des études en France. Ayant apprécié le caractère financièrement accessible des études en France (et venu dans le cadre d'une filière informelle animée trente ans durant par un enseignant chercheur paraguayen installé en France, à l'Ecole centrale, et aujourd'hui retraité), au cœur de nos grandes écoles d'ingénieurs, il en a rapporté l'essentiel : grande maîtrise technique, basée sur la combinaison d'une formation généraliste d'ingénieur et d'une spécialisation de très haut niveau, aptitude à s'intégrer de plain-pied dans la logique du pilotage stratégique et des politiques publiques (il a passé ses premiers mois de retour au Paraguay au sein du cabinet d'une amie au même profil qui était alors ministre de l'urbanisme au Paraguay - secteur qui reste ici en souffrance absolue) avant d'être embauché par Solétanche Bachy pour mettre en place sa filiale paraguayenne. D'une vive intelligence, charismatique, parfaitement francophone, portant un regard critique sur son pays et les freins à son développement, il fait merveille et honneur tant à son pays d'origine qu'au nôtre qui l'a mis en orbite professionnel (et il a inscrit son fils au lycée international Marcel Pagnol d'Assomption, a adhéré au conseil d'administration de l'Alliance française d'Assomption, où il avait fait ses premières armes en français, et à la chambre de commerce franco-paraguayenne!)/.

Emmanuel COCHER

## Document 6

**La diplomatie scientifique, entre enjeux mondiaux et intérêt national - Pierre-Bruno Ruffini, CNRS Éditions| « Hermès, La Revue » 2018/2 N° 81**

<https://www.cairn.info/revue-hermes-la-revue-2018-2-page-101.htm>

La diplomatie scientifique est entrée il y a une dizaine d'années dans le vocabulaire des relations internationales. L'année 2008, qui a vu la création par l'American Association for the Advancement of Science (AAAS) d'un Centre pour la diplomatie scientifique, représente un repère commode. En 2009, la Royal Society et l'AAAS organisaient un colloque sur le thème *New Frontiers in Science Diplomacy* et publiaient l'année suivante sous le même titre un rapport qui allait faire date. Pour la première fois, la diplomatie scientifique recevait une expression publique forte et argumentée. En 2012, la revue trimestrielle *Science & Diplomacy* était lancée par l'AAAS. Aujourd'hui, des pays toujours plus nombreux se réclament officiellement de cette forme particulière de diplomatie. La France n'est pas restée à l'écart, en amorçant dès 2011 une réflexion qui allait aboutir à la publication par le ministère des Affaires étrangères du rapport d'orientation *Une diplomatie scientifique pour la France* (2013). Émergent dans le champ des politiques publiques, le thème l'est également dans les sphères de la recherche académique. La diplomatie scientifique fait aujourd'hui l'objet de thèses et autres travaux universitaires. Des programmes de recherche lui sont consacrés, tels ceux lancés en 2015 et 2016 par la Commission européenne dans le cadre du programme H2020.

Parler de diplomatie scientifique est donc à la mode, et ce vocabulaire nouveau s'est rapidement répandu au-delà des milieux les plus directement concernés, tel un sésame qu'il suffirait de prononcer pour ouvrir à l'intelligence de questions jusqu'alors insoupçonnées. Avec la diplomatie scientifique, il faut comprendre qu'on s'intéresse à des pratiques se situant au croisement de la *diplomatie* (la mise en œuvre de la politique étrangère d'un pays par les voies privilégiées du dialogue et de la négociation) et de la *science* (entendue au sens large comme l'activité de recherche, toutes disciplines confondues, et l'accumulation des savoirs qui en résulte). Mais derrière la simplicité apparente des mots, que faut-il comprendre ? Dans leur rapport fondateur, la Royal Society et l'AAAS notaient que la diplomatie scientifique était une notion fluide. Dix ans après l'irruption de ce nouveau vocabulaire, elle reste mal comprise, une erreur fréquente étant de la confondre avec la coopération scientifique internationale.

Ce sont d'abord des praticiens de la diplomatie qui ont écrit sur la diplomatie scientifique. Peut-on franchir une étape, et tenir la diplomatie scientifique comme un objet d'étude à soumettre aux chercheurs les plus à même de l'expliquer *scientifiquement* ? Au regard de cette exigence, l'ambition de ce texte est modeste, et d'abord conceptuelle : clarifier ce qu'est la diplomatie scientifique et ce qu'elle n'est pas. Après nous être interrogé sur l'irruption de ce nouveau vocabulaire dans les relations internationales, nous analysons le concept en prenant appui sur la double logique qui sous-tend toute forme de diplomatie : les pays doivent s'entendre et coopérer, dans un monde de plus en plus globalisé ; mais ils ont en même temps la volonté de défendre et promouvoir l'intérêt national sur la scène mondiale. Notre contribution est centrée sur la double nature – collaborative et compétitive – de la diplomatie scientifique.

### **Le mot et la chose**

Partons de la définition proposée par la Royal Society et l'AAAS et quasiment canonisée depuis. Les relations entre la science et la diplomatie y sont déclinées en trois volets :

– « Éclairer les objectifs de politique étrangère grâce au conseil scientifique » (*science dans la diplomatie*). Certains domaines de la politique étrangère requièrent les lumières de la science, ce qui conduit la diplomatie à rechercher la contribution de la communauté des chercheurs. Dans les négociations internationales concernant les enjeux mondiaux touchant au climat, à la biodiversité ou à la santé humaine, l'expertise scientifique est une aide à la décision : la diplomatie se nourrit de science.

– « Faciliter la coopération scientifique internationale » (*diplomatie pour la science*). Chaque pays s'attache à promouvoir la communauté de ses chercheurs sur la scène internationale et à faciliter les coopérations avec d'autres pays : les ambassades ont traditionnellement pour mission d'accompagner les chercheurs, en apportant par exemple un soutien matériel et financier à la mobilité. À l'échelle multilatérale, les diplomates de pays différents s'entendent pour favoriser la création d'infrastructures internationales de recherche.

– « Utiliser la coopération scientifique pour améliorer les relations entre les pays » (*science pour la diplomatie*). Lorsque les relations politiques entre pays sont difficiles, les relations de travail entre chercheurs peuvent servir à maintenir ou à restaurer des liens. La coopération scientifique peut agir comme substitut ou avant-garde de la diplomatie : ainsi, bien que les relations diplomatiques entre les États-Unis et l'Iran aient été suspendues en 1980, les communautés scientifiques des deux pays n'ont jamais interrompu leurs échanges et les ont même intensifiés.

Le travail pionnier réalisé par la Royal Society et l'AAAS a représenté une avancée conceptuelle stimulante et importante : il a non seulement disséqué les trois composantes de la relation entre la science et la diplomatie, il lui a aussi, et d'abord, donné un nom. Mais si le mot est nouveau, la chose l'est-elle également ? À cette question, le rapport fondateur apporte une réponse claire dès sa première ligne : « La diplomatie scientifique n'est pas nouvelle, mais n'a jamais été aussi importante » (Royal Society et AAAS, 2010, p. vi). Les liens entre la science et la politique étrangère sont anciens (Ruffini, 2017). Ainsi, les grands voyages d'exploration entrepris par les grandes puissances européennes au XVIII<sup>e</sup> siècle n'étaient pas dépourvus d'objectifs géopolitiques, tout en s'assignant d'abord des buts de découverte scientifique. Et durant la guerre froide, la science a été mobilisée dans la compétition idéologique à laquelle se livraient les deux camps, dans les domaines du nucléaire et de l'espace tout particulièrement. Sur le plan de l'analyse, l'intérêt que les sciences humaines et sociales portent à la relation entre science et politique – dont la relation entre science et diplomatie est une déclinaison particulière – n'est pas non plus une nouveauté (Salomon, 1970). Et l'on trouve sous la plume de plusieurs auteurs, notamment américains, de nombreuses pages consacrées à la relation entre la science et la politique étrangère (Skolnikoff, 1994 ; Doel, 1997 ; Ratchford 1998) qui, relues aujourd'hui, donnent à penser que la diplomatie scientifique a un air de déjà-vu. Il y a pourtant quelque chose de nouveau : cette forme particulière de diplomatie est aujourd'hui reconnue et assumée par un nombre croissant de pays. Mais pourquoi cette démarche revendiquée de la politique étrangère émerge-t-elle maintenant, en ce début de XXI<sup>e</sup> siècle ? Trois raisons selon nous l'expliquent.

Une première raison tient à la montée en puissance des préoccupations concernant la sauvegarde de ces « biens publics mondiaux » que sont la stabilité du climat, la biodiversité ou la santé humaine, pour n'en citer que quelques-uns. Ces défis qu'aucun pays ne peut affronter seul appellent à des collaborations scientifiques internationales et à la mise en place d'une gouvernance mondiale s'appuyant sur les connaissances apportées par les experts. Pour certains observateurs, c'est l'inscription de tels enjeux sur l'agenda international qui serait la principale raison de la visibilité acquise aujourd'hui par la diplomatie scientifique (Royal Society et AAAS, 2010 ; Turekian *et al.*, 2015).

Une deuxième raison est l'importance reconnue au *soft power* dans le monde de l'après-guerre froide. Sur la scène internationale, le *soft power* désigne la « capacité à obtenir ce que l'on veut par l'attraction plutôt que par la coercition ou par l'argent » (Nye, 2004, p. 4). La promotion du *soft power*, ce « pouvoir de cooptation » par lequel un pays peut être influent en jouant de la séduction, de la persuasion et de l'attraction, offre un contexte favorable à la science, dont on sait grâce à différentes enquêtes qu'elle joue un rôle de premier plan dans la construction de l'image et de la notoriété d'un pays. Ceci explique que l'association de la science à la diplomatie soit d'autant plus recherchée par les diplomates que la science véhicule des valeurs d'ouverture, de partage et d'universalité particulièrement adaptées à l'expression des formes « douces » de l'influence et du pouvoir.

Une troisième raison enfin tient à la part croissante prise par les acteurs non étatiques dans le jeu diplomatique. La diplomatie d'aujourd'hui est plus intégrative que par le passé, au sens où les organisations non gouvernementales et les entreprises prennent une part importante dans les débats qui précèdent ou qui entourent les grandes négociations internationales (Hocking *et al.*, 2012). En raison de ses modes opératoires

habituels fondés sur le dialogue et l'échange, la communauté scientifique est bien placée pour faire entendre sa voix et intervenir dans le débat public. Remplissant leur rôle de « lanceurs d'alerte », les scientifiques ont imposé l'entrée des enjeux mondiaux dans les arènes diplomatiques. Et des ONG scientifiques telles que le Conseil international pour la science (International Council of Scientific Unions, ICSU) ou l'InterAcademy Council interviennent sur la scène publique en émettant des avis, en réalisant des missions d'expertise et de conseil et en produisant des états de la connaissance sur les questions qui font débat dans la société.

Le contexte historique dans lequel a émergé la notion de diplomatie scientifique explique le contenu qui y a été mis au départ et qui en reste la coloration essentielle pour une majorité d'observateurs : la diplomatie scientifique existe parce que la science est au cœur d'enjeux mondiaux que les pays doivent affronter ensemble, et parce que la science est un bon moyen d'améliorer les relations internationales. C'est ce que nous appelons la diplomatie scientifique collaborative.

### **La diplomatie scientifique collaborative : biens publics mondiaux, coopération scientifique internationale**

La diplomatie scientifique collaborative met au premier plan la nécessité et la volonté de l'*entente* entre pays. L'*entente* recherchée porte sur des règles que chacun s'engage à suivre et qui sont codifiées dans des conventions internationales portant sur des enjeux qui ont un contenu de science. Elle porte également sur des actions communes, « co-opérées », comme les programmes de recherche réunissant des équipes de plusieurs pays ou la construction de grands équipements scientifiques. Les accords signés ou les coopérations engagées peuvent intervenir entre deux pays ou bien dans un cadre multilatéral. Nous privilégions ce dernier dans les développements qui suivent.

Les enjeux mondiaux, ces défis que l'humanité doit relever pour affronter les risques menaçant sa survie, donnent corps à la « science dans la diplomatie ». « Diplomatie », car ce sont les diplomates qui, dans les arènes internationales, négocient les conventions et en assurent le suivi sur des thèmes aussi variés que la couche d'ozone, la biodiversité, les armes chimiques ou encore le climat. Et « science », car sur de tels enjeux la communauté des chercheurs est appelée à fournir des diagnostics et des scénarios d'évolution afin d'éclairer les décideurs. C'est le domaine de l'expertise scientifique, qui s'exprime sous forme collective dans les interfaces science-décision (*science-policy interfaces*), dont le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC) est l'archétype.

Tournons-nous également vers la coopération scientifique internationale, qui montre sur de nombreux exemples sa capacité à transcender les cadres nationaux, à favoriser les progrès de la connaissance, mais aussi, par la grâce des « valeurs universelles » de la science, à favoriser le rapprochement entre les pays et la bonne entente entre les peuples. C'est du côté de la méga-science et des grandes infrastructures internationales de recherche que l'on trouve les initiatives les plus emblématiques de la diplomatie scientifique de coopération. En voici deux exemples :

– Créée en 1954 par 12 pays européens, l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire (CERN) est le plus grand centre de recherche dédié à la physique fondamentale. Sa création et son fonctionnement illustrent le pouvoir fédérateur que la science a exercé pour rapprocher les nations et les peuples qui s'étaient durement affrontés durant le conflit mondial. Le CERN a permis les premiers contacts entre physiciens allemands et israéliens. Il a permis aux scientifiques de l'Est et de l'Ouest de l'Europe de travailler ensemble. Il a été, durant la guerre froide, la première organisation européenne à signer un contrat avec l'Union soviétique. En collaborant avec la Chine, il a également permis à des chercheurs de Taïwan et de la République populaire de faire équipe. L'expérience du CERN enseigne que l'activité scientifique peut bonifier les relations internationales, par le dépassement des antagonismes nationaux, raciaux et idéologiques.

– ITER (International Thermonuclear Experimental Reactor) est une infrastructure gigantesque en cours de construction, qui doit permettre de vérifier la faisabilité de la fusion nucléaire comme nouvelle source d'énergie. Mais cette idée scientifique n'aurait jamais pu se concrétiser sans la « diplomatie pour la science », c'est-à-dire sans l'engagement fort et durable des dirigeants de quelques grands pays et sans le travail opiniâtre

de négociation de leurs diplomates, qui ont eu à résoudre des questions difficiles concernant le choix du site d'implantation (Cadarache, en France) et le financement du réacteur expérimental, jusqu'à la signature finale de l'accord au palais de l'Élysée le 21 novembre 2006.

Dans l'histoire du concept de diplomatie scientifique, c'est la dimension collaborative qui a d'abord occupé tout le champ. On a rappelé le lien entre l'émergence de la diplomatie scientifique et les préoccupations concernant les biens publics mondiaux. Quant à la coopération scientifique internationale, elle est omniprésente dans les premiers écrits : elle apparaît comme l'ingrédient dominant, sinon exclusif, de la diplomatie scientifique, à tel point que nombreux sont ceux qui n'ont vu dans le nouveau vocabulaire qu'un synonyme de celle-là. Reportons-nous à la trilogie canonique Royal Society-AAAS : deux de ses trois volets mentionnent explicitement la coopération. Relevons aussi que l'AAAS justifiait, en 2008, la création de son Centre pour la diplomatie scientifique par « l'objectif global d'utiliser la science et la coopération scientifique pour promouvoir la compréhension internationale et la prospérité » (Leshner, 2014, p. 1). Citons également Vaughan Turekian, l'un des spécialistes du sujet et ancien directeur de l'AAAS, qui définissait la diplomatie scientifique comme « l'utilisation et l'application de la coopération scientifique pour aider à établir des liens et à renforcer les relations entre les sociétés, notamment dans les domaines où il pourrait ne pas y avoir d'autres moyens d'approche à un niveau officiel » (Cordis Actualités, 2013).

À l'évidence, la coopération scientifique internationale constitue une dimension-clé de la diplomatie scientifique et l'importance qui lui est donnée n'a rien pour surprendre. La diplomatie est par essence l'art de dialoguer et de s'entendre entre États souverains. Cette ouverture vers la coopération que permet le dialogue diplomatique est renforcée, dans la diplomatie scientifique, par les valeurs de partage, de neutralité et d'universalité que l'on reconnaît à la science. Ces valeurs en font un langage largement compris et non idéologique. La démarche de la science est en soi un facteur de rapprochement des peuples, faisant de la coopération scientifique internationale une terre d'élection pour l'action diplomatique, lorsque celle-ci est soucieuse de bonne entente et d'harmonie dans les rapports internationaux. Les exemples donnés plus haut à propos de la méga-science alimentent un récit agréable et une vision presque irénique de la diplomatie scientifique. Mais sans en minimiser la force, ces exemples n'en fournissent qu'une vue partielle. Car il existe aussi une diplomatie scientifique que l'on qualifiera de compétitive, lorsque c'est le « chacun pour soi » qui domine. Pour en rendre compte, il importe de placer au centre la notion d'intérêt national.

### **La diplomatie scientifique et l'intérêt national**

A-t-on fait le tour de la diplomatie scientifique avec la coopération scientifique internationale et les grands enjeux mondiaux ? Nous ne le pensons pas. Bien qu'une large intersection existe entre les champs de la diplomatie scientifique et de la coopération scientifique internationale, le recouvrement n'est pas complet. Il importe de rappeler que l'aiguillon de l'intérêt national sous-tend la diplomatie scientifique. Ce rappel permet également de clarifier le rôle qu'y jouent les acteurs non étatiques.

### **La diplomatie scientifique ne doit pas être confondue avec la coopération scientifique internationale**

Dissipons l'erreur fréquente qui consiste à tenir la diplomatie scientifique et la coopération scientifique internationale pour synonymes. D'une part, des chercheurs de pays différents peuvent coopérer sans qu'il y ait de dimension diplomatique avérée, c'est-à-dire sans que les intérêts directs des États soient en jeu : tel est le cas lorsque coopèrent des centres de recherche de grandes entreprises (Copeland, 2013) ou des institutions publiques de recherche dans le cadre de l'autonomie scientifique qui leur est reconnue. D'autre part, certaines formes de « diplomatie pour la science » n'ont rien à voir avec la coopération. Un exemple en est donné par le débauchage de « cerveaux » formés à l'école soviétique auquel se sont livrés certains pays occidentaux après la disparition de l'Union soviétique, avec l'appui de leurs ambassades : ces initiatives n'avaient d'autre but que de renforcer les systèmes de recherche des pays accueillant les chercheurs expatriés. Plus généralement, toutes les stratégies à sens unique d'attraction de la matière grise scientifique et universitaire témoignent de la non-coïncidence entre diplomatie et coopération. La définition habituelle de la « diplomatie pour la science » devrait à notre sens être élargie afin de tenir compte des situations où la diplomatie sert les

intérêts nationaux hors des cadres de la coopération, ce dont le soutien apporté par les appareils diplomatiques aux politiques d'attractivité scientifique et universitaire constitue une bonne illustration.

### **La diplomatie scientifique met en jeu l'intérêt national**

Il est essentiel de comprendre que, pour entrer dans le champ de la diplomatie scientifique, une action engageant des chercheurs à l'international doit nécessairement avoir un enjeu diplomatique, c'est-à-dire un enjeu de politique étrangère. Il est trivial de rappeler que la diplomatie est un attribut des États souverains. Ceci a deux conséquences majeures. La première est que la diplomatie relève de l'action publique et que son exercice est le fait de représentants de l'État, diplomates de métier ou autres personnels chargés de fonctions diplomatiques. La deuxième conséquence est que la référence à l'intérêt national est incontournable : par la diplomatie, un État souverain défend et promeut ses intérêts (et ses valeurs, ajouteront certains) sur la scène internationale. Aussi, dans « diplomatie scientifique », c'est d'abord « diplomatie » qu'il faut entendre, car c'est entendre « intérêt national ».

Une objection pourrait être ici soulevée : l'intérêt national a-t-il quelque chose à voir avec les questions de science, sachant les valeurs de neutralité et d'universalité rappelées plus haut ? Il y a lieu ici de distinguer entre la science au plan cognitif et l'organisation de la production scientifique, qui fait l'objet de politiques conduites dans un cadre national : « ceux qui pensent que la science est éthiquement neutre confondent les découvertes de la science, qui le sont, et l'activité scientifique, qui ne l'est pas » (Bronowski, 1956, p. 70). Ajoutons que plus la science se rapproche de ses applications industrielles, plus elle entre dans la sphère d'attraction du politique (Salomon, 1970). Il y a donc place pour des stratégies *nationales* de recherche, et partant, pour une déclinaison de celles-ci à l'international, ouvrant la voie à l'expression de la diplomatie scientifique.

Que l'intérêt national sous-tende la diplomatie scientifique, comme il sous-tend toutes les formes de la diplomatie, n'a pas, curieusement, été mis en avant dans les écrits fondateurs du début de la décennie 2010. L'intérêt national est aujourd'hui mieux pris en compte lorsque la diplomatie scientifique est définie comme « le processus par lequel les États se représentent et représentent leurs intérêts sur la scène internationale dans le champ des connaissances [...] acquises par des méthodes scientifiques » (Turekian *et al.*, 2015, p. 5), ou comme des actions qui « directement ou indirectement font avancer l'intérêt national » (Gluckman *et al.*, 2017, p. 1).

### **La diplomatie scientifique appartient au domaine des politiques publiques**

Comme toute forme de diplomatie, la diplomatie scientifique traduit en actes la volonté de la puissance publique. Elle est – ou devrait être – une construction politique et la mise en œuvre d'une stratégie. Ceci est évident lorsque les appareils diplomatiques nationaux, notamment les ambassades, interviennent en appui aux intérêts du système de recherche national (diplomatie pour la science). Mais c'est aussi le cas dans les situations où la puissance publique suscite ou utilise l'activité internationale des chercheurs en appui à la réalisation de ses objectifs diplomatiques (science pour la diplomatie). Et l'on rappellera que de grands outils d'expertise collective tels que le GIEC ont été créés sous l'égide de l'Organisation des Nations unies, donc de la communauté des États (science dans la diplomatie). La diplomatie scientifique n'est donc ni spontanée ni passive, et en ce sens elle ne doit pas être confondue avec l'expression de l'influence.

L'influence peut être définie comme « la capacité d'obtenir un comportement d'un individu ou d'un groupe, voire d'un État » (Ragaru et Conesa, 2003-2004, p. 85). Dans ce sens très large, l'influence recouvre des situations aussi variées que la capacité d'un pays à faire prévaloir ses vues dans les enceintes onusiennes, la séduction qui émane du mode de vie de ses habitants, ou encore l'inspiration que d'autres pays trouvent dans son modèle universitaire ou son système de santé. L'influence englobe donc le *soft power* de Joseph Nye. Pourtant, de même que la diplomatie scientifique ne doit pas être confondue avec la coopération scientifique internationale, elle ne doit pas être confondue avec l'exercice de l'influence. Car l'influence, qui modifie les

représentations et les comportements des acteurs étrangers dans un sens favorable au système de recherche national peut très bien se faire sans lien direct avec la diplomatie et trouver son origine dans le rayonnement qu'exercent spontanément certains acteurs. Les universités d'Oxford et de Cambridge ont une notoriété mondiale qui contribue à l'image positive du Royaume-Uni. De même, le rayonnement mondial de l'école mathématique française contribue à forger l'image de grand pays de science de la France. Mais dans un cas comme dans l'autre, les diplomates n'y sont pas pour grand-chose. Ceci nous conduit à clarifier un dernier point.

### **Une diplomatie scientifique des acteurs non étatiques ?**

Un certain vocabulaire tend à accréditer l'idée que des acteurs non étatiques pourraient disposer de leur propre diplomatie. Il y aurait ainsi une diplomatie des ONG (Rouillé d'Orfeuil, 2006), ou une diplomatie d'entreprise (Henisz, 2014). Pourtant, penser que la diplomatie pourrait être prise en charge par d'autres acteurs que les États, c'est attribuer au mot diplomatie un sens qui n'est pas celui qui doit lui revenir. C'est confondre la stratégie internationale que tout acteur, public ou privé, peut avoir et la diplomatie, qui relève de la politique publique et est l'affaire d'États souverains. Attribuer une diplomatie à des acteurs non gouvernementaux est, au mieux, un abus de langage, et plus probablement une erreur conceptuelle. L'évolution récente de la diplomatie vers des approches inclusives et diversifiées, prenant en compte la manière dont des stratégies d'acteurs non gouvernementaux peuvent être associées au jeu diplomatique, est probablement ce qui explique une telle confusion. Mais elle ne peut en aucun cas la justifier. Il n'est d'ailleurs jamais question de « diplomatie des chercheurs » ou de « diplomatie des instituts de recherche » dans le rapport fondateur Royal Society-AAAS. Le CNRS, l'Institut Pasteur ou l'Académie des sciences ont une action, voire une stratégie internationale, ils ont vocation à être parties prenantes de la diplomatie scientifique de la France. Pourtant, il n'existe pas de diplomatie du CNRS, de l'Institut Pasteur ou de l'Académie des sciences. Il n'est d'autre diplomatie que nationale.

Sur la scène internationale, les intérêts des pays se confrontent et parfois s'affrontent, s'harmonisent et parfois se subliment dans l'intérêt de tous. Dans ce jeu de forces, la science et les activités de recherche ont leur place. La diplomatie scientifique est soumise aux vents contraires de l'entente et de la concurrence. Cette dualité nous a permis d'en éclairer une facette moins connue, celle de la « diplomatie scientifique compétitive », qui coexiste dans les stratégies des États avec l'exercice de la « diplomatie scientifique collaborative ». Mais nous avons, chemin faisant, laissé bien d'autres questions de côté, sans nous arrêter par exemple sur les moyens que les États consacrent à la diplomatie scientifique, sur son efficacité, ou encore sur la manière dont elle est vécue par les chercheurs qui s'y trouvent engagés. Sur le thème émergent de la diplomatie scientifique, l'agenda de la recherche reste largement à construire.



Rapport n° 873 (2020-2021) du 29 septembre 2021

...le rapport de la mission d'information sur les influences étatiques extra-européennes dans le monde universitaire et académique français et leurs incidences

## MIEUX PROTÉGER NOTRE PATRIMOINE SCIENTIFIQUE ET NOS LIBERTÉS ACADÉMIQUES

Longtemps préservé, le monde de la recherche et de l'enseignement supérieur français n'est désormais plus à l'abri des tentatives d'influence venant d'États étrangers. Certains pays déploient des stratégies systémiques qui frôlent parfois l'ingérence. Tel est le constat établi par la mission d'information, constituée en juillet 2021 à l'initiative du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI) sous la présidence de Etienne Blanc (LR, Rhône), avec comme rapporteur André Gattolin (RDPI, Hauts-de-Seine).

Après avoir organisé plus de 30 auditions, interrogé l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et étendu ses investigations à plusieurs pays d'ores et déjà touchés, la mission d'information cherche à alerter sur la réalité de la menace. Elle formule 26 recommandations regroupées en 5 objectifs, afin d'armer notre pays et de préparer les établissements à ce qui sera l'un des grands défis du XXI<sup>ème</sup> siècle : préserver et mieux protéger notre patrimoine scientifique, nos libertés académiques et l'intégrité de la recherche.

### 1. UNE MENACE BIEN RÉELLE, DANS UN CONTEXTE GÉOPOLITIQUE MARQUÉ PAR UNE MONTÉE DES TENSIONS

#### A. DES STRATÉGIES D'INFLUENCE QUI DÉBORDENT LE CADRE CLASSIQUE DES RELATIONS INTERNATIONALES

Longtemps ignorées et mal documentées, les influences étrangères sur le monde académique constituent aujourd'hui une facette essentielle de relations internationales marquées ces dernières années par un phénomène de « brutalisation ».

Protéiformes et complexes, elles relèvent de deux grandes catégories d'objectifs bien distincts, mais trop souvent confondus :

- ✓ le façonnage de l'image ou de la réputation d'un État, ou la promotion d'un « narratif » officiel, par l'instrumentalisation des sciences humaines et sociales ;
- ✓ l'intrusion et la captation de données scientifiques sensibles pour les intérêts de la Nation ou protégées par la propriété intellectuelle, afin d'obtenir un avantage stratégique, économique ou militaire.

Tant l'influence que la captation peuvent procéder de méthodes incitatives ou plus coercitives. Dans tous les cas, elles sont un risque majeur pour le pays visé.

#### B. DES EXEMPLES ÉTRANGERS ALARMANTS, DES RÉPONSES QUI DOIVENT NOUS INSPIRER

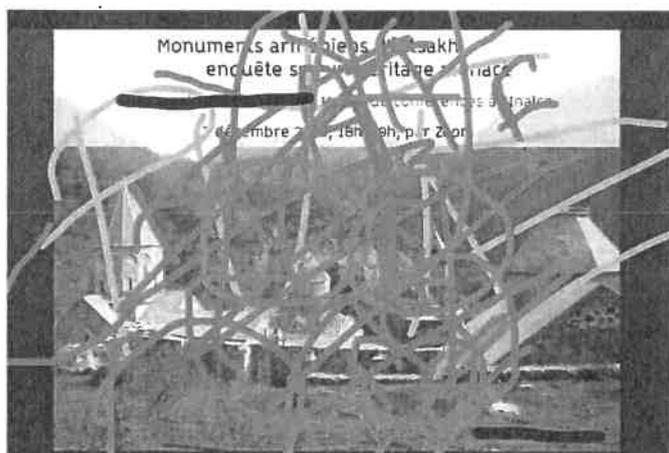
La Chine apparaît à ce jour comme l'État le plus en mesure de conduire une stratégie d'influence globale et systémique, de par sa puissance et sa capacité à mener des politiques de long terme. Dans le futur, elle pourrait être rejointe par d'autres pays qui déploient d'ores et déjà des politiques plus offensives, comme la Russie, la Turquie ou certains pays du golfe Persique.

Les pays anglo-saxons (**Australie, Royaume-Uni, Canada, États-Unis**) ont depuis plusieurs années conscience des vulnérabilités de leur secteur universitaire. À titre d'exemple le monde académique australien et britannique est plus fortement dépendant des droits d'inscription des étudiants étrangers et donc des éventuelles pressions de leurs pays d'origine. Ces États, sous l'impulsion de leurs Parlements, ont commencé à étudier la mise en œuvre d'un cadre juridique et de lignes directrices pour protéger leur enseignement supérieur et leur recherche.

## 2. LA FRANCE : UNE PRISE DE CONSCIENCE À CONFORTER, UNE PRIORITÉ À AFFIRMER

### A. ENCORE TROP PEU DOCUMENTÉES, DES INFLUENCES POURTANT BIEN PRÉSENTES

La mission d'information a été tenue informée de plusieurs exemples préoccupants d'influence, en dehors des exemples les plus médiatiques, comme le piratage en direct d'une conférence en ligne sur le patrimoine arménien par des militants pro-azerbaïdjanais ou les messages peu diplomatiques de l'Ambassade de Chine à l'attention du chercheur Antoine Bondaz.



Petite frappe



S'inspirant du réseau de l'Alliance française, les **Instituts Confucius**, présents en France depuis 2005, sont la manifestation la plus connue d'une influence étrangère, celle de la Chine.

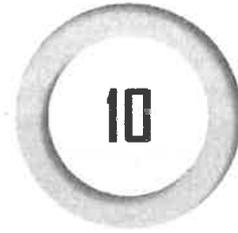
### Implantation des 17 Instituts Confucius en France



Présents en France depuis 2005, les Instituts Confucius sont majoritairement positionnés dans des villes de taille moyenne qui possèdent une université. Cette implantation ne doit rien au hasard. En effet :

- ✓ elle permet d'assurer un **maillage territorial dense** de la France, tout en conservant une certaine **discrétion** ;
- ✓ de prendre en compte l'intérêt stratégique de certaines de ces villes, comme Brest et son arsenal militaire ;
- ✓ de suppléer à l'enseignement de la langue et la culture chinoise.

La recension exhaustive des cas d'influence est rendue impossible par l'**absence de déclaration systématique**, voire par une difficulté à identifier avec précision de telles influences. La mission appelle dans ses recommandations à une **étude exhaustive** et à l'élaboration d'une **cartographie dynamique**.



**10 cas « seulement » ont fait l'objet d'un signalement relatif à une menace jugée sérieuse en 2020 en France**

## **B. DES FRAGILITÉS DE NOTRE SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR QUI NOUS RENDENT VULNÉRABLES**

La mission a pu constater que le monde académique français commençait à se montrer vigilant face aux risques que font peser sur les libertés académiques les tentatives d'influence étrangère. En apparence encore relativement préservé, il constitue en réalité une cible de choix par sa réputation et en raison de la combinaison de **trois facteurs** qui sont autant de leviers utilisés contre nous :



**3 points de fragilité de notre système d'enseignement supérieur et de recherche :**

- une insuffisance de **ressources budgétaires** qui se matérialise par des rémunérations et des conditions de travail moins favorables que dans d'autres pays ;
- la **faiblesse administrative** d'établissements autonomes dans leur gestion et soumis à des injonctions contradictoires d'accueil d'étudiants étrangers et de contrôle plus rigoureux ;
- la **culture d'ouverture** d'un monde de la recherche par nature réticent à penser son activité dans un contexte de conflit et d'intérêt nationaux.

## **C. UNE TYPOLOGIE DES INCIDENCES**

Il existe un dispositif interministériel de protection du patrimoine scientifique et technique de la Nation (PPST) dirigé au sein de chaque ministère par un Haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) qui anime un réseau de fonctionnaires de sécurité et de défense (FSD) au niveau des établissements d'enseignement supérieur. Mais **trois constats** s'imposent :

- Le **seuil de vigilance est trop haut** et ne s'applique qu'à des risques très élevés de captation de savoirs et savoir-faire (intérêts économiques et militaires, prolifération et terrorisme) ;
- Il n'est pas adapté aux nouvelles stratégies d'influences qui ciblent les **sciences humaines et sociales** et restent largement sous les radars des institutions académiques et judiciaires ;
- Enfin, il souffre d'un **manque global de moyens**, de coordination et de sensibilisation de la communauté académique à l'émergence de ces nouvelles menaces.

La mission d'information a établi une **grille d'analyse** permettant de mesurer les incidences et les politiques publiques en fonction de l'intensité des risques d'influence.

**La grille d'analyse des influences, de leurs incidences dans le monde universitaire et des politiques publiques associées**

La gradation des risques	Incidences	Politiques publiques
L'influence	Activités qui, lorsqu'elles sont menées de manière ouverte et transparente, sont un aspect normal des relations internationales et de la diplomatie et peuvent contribuer positivement au débat public international.	Domaine libre et ouvert relevant des politiques publiques de la diplomatie d'influence (réseaux diplomatiques, culturels, économiques...).
Les gradations des risques : - l'interférence - l'ingérence	Activités malveillantes d'un autre État, ou d'organes qui agissent en son nom, destinées à avoir un effet néfaste sur les intérêts d'un autre État : - pressions, censure, chantage au visa ; - activité trompeuse, coercitive ou corruptrice, incitations financières ; - Désinformation, atteintes à la réputation en ligne et autres cyber-activités.	« Zone grise » non précisément définie, non caractérisée sur le plan académique et pénal, non cartographiée par les institutions publiques françaises : - « Trou dans la raquette » des moyens juridiques ; - domaine non couvert par un dispositif dédié de signalement et de centralisation de l'information.
L'intrusion	L'entrée non autorisée dans des zones à régime restrictif (ZRR) telles que les laboratoires de recherches ou les lieux de production stratégique à protéger en raison de l'intérêt qu'elles présentent pour la compétitivité de l'établissement ou de la nation (article 413-7 du code pénal : 6 mois d'emprisonnement et 7 500 € d'amende)	<b>Réseau interministériel de protection du potentiel scientifique et technique de la Nation (PPST) :</b> - Dispositif s'appuyant sur un réseau structuré SGDSN-HFDS-FSD ; - Ne s'applique qu'au domaine des sciences « dures » et technologies, pour des risques élevés (intérêts économiques de la nation, arsenaux militaires, prolifération, terrorisme) ; - Ne s'applique pas aux sciences humaines et sociales.
La captation	Le vol ou le détournement de documents ou de matériels au sein d'une ZRR (article 411-6 du code pénal : atteinte aux intérêts fondamentaux de la Nation, 15 ans de détention criminelle et 225 000 € d'amende).	
La trahison et l'espionnage	Les articles 411-1 et suivants du code pénal définissent les crimes relatifs à l'intelligence et la livraison d'informations à une puissance étrangère.	Services de renseignement et services judiciaires : - Incrimination lourde et difficile à caractériser ; - pas d'affaires signalées par les services dans le domaine universitaire et académique.

### 3. PRÉSERVER NOTRE RECHERCHE ET NOS VALEURS SANS FAIRE PREUVE DE NAÏVETÉ

#### A. NE PAS DÉNATURER NOTRE MONDE ACADÉMIQUE

La mission souligne que toute action visant à préserver le monde académique français doit parvenir à un équilibre complexe entre :

- ✓ d'une part, un monde académique historiquement fondé sur le **partage de connaissances** et la circulation des idées ;
- ✓ d'autre part, de **nouvelles stratégies** planifiées, pensées sur le long terme et exécutées avec des moyens considérables par des États que l'on peut parfois qualifier d'hostiles.

La remise en cause de cet équilibre fragiliserait plus encore l'enseignement supérieur et la recherche, soit en le laissant totalement vulnérable faute de protection, soit en le plaçant en contradiction avec les valeurs qui le fondent.

La mission d'information a relevé plusieurs déclarations préoccupantes sur l'**autocensure** que pratiqueraient certains universitaires dans leur traitement de certaines questions liées à des situations géopolitiques complexes. À titre d'exemple, plusieurs personnes entendues par la mission ont dû faire face à l'inquiétude de collègues quant à une possible dégradation des relations avec des pays « sensibles » à leur image.

#### B. UNE POLITIQUE PUBLIQUE ENCORE TROP PEU ASSUMÉE

Des structures administratives sont d'ores et déjà en place pour traiter ces questions, avec en particulier la politique globale de **protection du potentiel scientifique et technique** (PPST). Elle ne couvre cependant qu'un nombre limité d'unités de recherche, et ne prend en considération que le risque lié à la captation de connaissances et de technologies, sans traiter des libertés académiques et de l'intégrité scientifique, pourtant objets de menaces très précises depuis plusieurs années.

De plus, le système dans son ensemble apparaît encore trop faiblement coordonné, l'information mal partagée et les établissements comme les chercheurs trop souvent laissés à eux-mêmes, signe que la **détection et le traitement adapté des influences étrangères ne sont pas encore une priorité des pouvoirs publics**.

#### C. DES RÉPONSES À APPORTER À TROIS NIVEAUX

La réponse à apporter ne peut être que multifactorielle et évolutive, tant les stratégies d'influence ont fait la preuve de leur plasticité et de capacité à utiliser les faiblesses des États ciblés comme autant de leviers.

La vigilance et les politiques à mettre en place renvoient à **trois niveaux** étroitement reliés :

- **l'État**, à qui reviennent le pilotage national, la centralisation des alertes et la définition de réponses adaptées, en particulier *via* le Haut Fonctionnaire de Défense et de Sécurité (HFDS) et le collège de déontologie de l'enseignement supérieur, qui doivent améliorer leur coordination entre eux mais aussi avec le réseau des FSD et les services des ministères concernés (affaires étrangères, intérieur, armées, économie) ;
- ✓ **l'établissement**, qui doit diffuser une culture de la responsabilité auprès des personnels de la recherche et renforcer le rôle, la culture de réseau et le partage des bonnes pratiques des **Fonctionnaires de sécurité et de défense** (FSD), en lien avec les **référents intégrité scientifique et les déontologues** ;
- ✓ **les personnels de la recherche, qui doivent être sensibilisés et formés très en amont**. Cette action pédagogique est la condition nécessaire à une réelle acceptabilité par le monde de la recherche de la nécessaire vigilance à exercer désormais.

## 4. LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION D'INFORMATION : MIEUX PROTÉGER NOTRE PATRIMOINE SCIENTIFIQUE ET NOS LIBERTÉS ACADÉMIQUES



objectifs



recommandations

La mission d'information a identifié cinq objectifs majeurs pour lesquels elle formule 26 propositions.

### Objectif 1 :

**Élever le sujet des interférences étrangères au rang de priorité politique pour dresser un état des lieux et co-construire avec le monde universitaire des réponses adaptées**

- ✓ 1. Dresser un état des lieux des alertes, de la volumétrie des signalements et des mesures prises pour y remédier et évaluer le niveau des influences étrangères dans l'enseignement supérieur et la recherche.
- ✓ 2. Constituer un comité scientifique, prenant la forme d'un « observatoire des influences étrangères et de leurs incidences sur l'enseignement supérieur et la recherche » qui associerait universitaires, ministères de l'enseignement supérieur et de la recherche, des affaires étrangères, de l'économie, de l'intérieur et des armées, chargé de dresser un état des lieux, d'en assurer le suivi régulier et de formuler des propositions au Gouvernement.
- ✓ 3. Charger le comité d'élaborer une étude scientifique de référence sur l'état des menaces constatées en France. Ce document, qui ferait l'objet d'un suivi actualisé et d'une analyse des évolutions dynamiques, comporterait une vision globale des menaces extra-européennes et une cartographie des risques à la fois thématiques et géographiques.
- ✓ 4. Prévoir la transmission de cette étude et de ses versions actualisées au Parlement. Ses constats pourront faire l'objet d'un débat.

### Objectif 2 :

**Aider les universités à protéger leurs valeurs de libertés académiques et d'intégrité scientifique dans le respect de leur autonomie**

- ✓ 5. Étendre le dispositif de protection du patrimoine scientifique et technique de la Nation (PPST) à l'ensemble des disciplines universitaires, notamment en les adaptant aux enjeux et influences spécifiques aux sciences humaines et sociales qui en sont exclues.

- ✓ 6. Confier au collège de déontologie de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation une mission renforcée d'animation du réseau des déontologues au sein des établissements et à la procédure d'identification.
- ✓ 7. Assurer sur une base régulière un échange d'informations entre le collège de déontologie et le Haut Fonctionnaire de Défense et de Sécurité (HFDS) du MESRI, sur toute question relative aux influences étrangères menaçant les libertés académiques.
- ✓ 8. En lien avec le collège de déontologie, renforcer le service du Haut Fonctionnaire de Défense et de Sécurité (HFDS) et le doter d'une expertise dédiée.
- ✓ 9. Constituer un réseau formalisé des fonctionnaires de sécurité et de défense (FSD), afin de leur permettre de bénéficier de l'expertise des services des ministères, d'échanger sur leurs pratiques et de centraliser les signalements.
- ✓ 10. Confier aux FSD, dont l'autorité et l'expertise seraient réaffirmées, et en lien avec le déontologue, un rôle de formation et de sensibilisation de l'ensemble de la communauté académique sur les risques liés aux influences extra-européennes. Cette action serait renforcée dans les domaines ou les zones identifiées comme potentiellement les plus à risque par le document de référence.
- ✓ 11. Élaborer et diffuser auprès des établissements via le réseau des FSD un guide de bonnes pratiques de coopération avec certains pays identifiés, guide qui doit être largement diffusé auprès de toute la communauté académique.
- ✓ 12. Assurer une sensibilisation des collectivités territoriales, notamment régions et les grandes métropoles sur ces sujets, compte tenu de leur place significative dans les conseils d'administration des établissements d'enseignement supérieur.
- ✓ 13. Étendre le bénéfice de la protection fonctionnelle à l'ensemble de la communauté académique (chercheurs non agents publics, institutions).
- ✓ 14. Généraliser la réalisation par l'autorité nationale en matière de sécurité et de défense des systèmes d'information (ANSSI) d'un audit sur la sécurité des systèmes informatiques des universités, en y intégrant la question de la confidentialité des cours en ligne.
- ✓ 15. Renforcer les moyens dédiés à la détection et à la protection du monde universitaire et académique face aux interférences extérieures en inscrivant des crédits dédiés dans les budgets des universités et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères.

---

### **Objectif 3 :**

#### **Ériger au niveau national la transparence et la réciprocité en principes cardinaux de toute coopération universitaire internationale**

---

- ✓ 16. Prévoir, dans le cadre des décrets qui doivent être publiés au titre de l'article L. 211-2 du code de l'éducation, et en s'inspirant de l'article L. 411-5 du code de la recherche, l'obligation pour les chercheurs de signaler dans leurs thèses, travaux post doctoraux et publications scientifiques les éventuelles aides directes et indirectes dont ils ont pu bénéficier de la part d'États extra-européens.
- ✓ 17. Créer un régime de transparence sur l'origine des financements extra-européens des projets (colloques, contrats doctoraux, chaires...) menés par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et les think- tanks.
- ✓ 18. Faire valoir au niveau national des exigences de réciprocité dans les échanges universitaires avec les pays extra européens.
- ✓ 19. Inclure systématiquement une clause relative au respect des libertés académiques et de l'intégrité scientifique dans les conventions passées avec les institutions et entreprises extra-européennes.

---

## Objectif 4 :

### Renforcer les procédures administratives destinées à contrôler les partenariats passés par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche

---

- ✓ 20. Modifier l'article L. 123-7-1 et l'article D. 123-19 du code de l'éducation pour prévoir une saisine pour avis des ministères concernés (enseignement supérieur et recherche, économie, affaires étrangères, intérieur et armées s'il y a lieu) sur les projets d'accord.
- ✓ 21. Modifier les mêmes articles pour fixer à trois mois maximum le délai d'examen des projets d'accord, pour permettre des investigations sérieuses.
- ✓ 22. Prévoir que les accords de recherche passés avec les filiales françaises des entreprises étrangères extra-européennes soient soumis systématiquement à la procédure d'examen.

---

## Objectif 5 :

### Promouvoir au niveau national, européen et international l'adoption d'un référentiel de normes et de lignes directrices

---

- ✓ 23. Au niveau national, étudier l'adoption d'un corpus de moyens juridiques, d'ordre administratif et le cas échéant pénal, visant à sanctionner les interférences portant atteintes aux libertés académiques et à l'intégrité scientifique.
- ✓ 24. Au niveau européen, mettre à profit la Présidence française de l'Union européenne pour proposer une stratégie ambitieuse de diplomatie scientifique, à la fois défensive, mais également offensive, dans la lignée du début de prise de conscience de nos partenaires.
- ✓ 25. Inciter au niveau européen et international à la création d'un classement des universités fondé sur le respect des libertés académiques et de l'intégrité scientifique, afin de mettre en lumière nos valeurs, par opposition à un classement de Shanghai devenu trop prescripteur.
- ✓ 26. Promouvoir une norme européenne et internationale de clarification des échanges universitaires fondée sur le devoir de diligence (*due diligence*) et la conformité (*compliance*) à des lignes directrices fondées sur le respect de la liberté académique et l'intégrité scientifique, en accord avec la déclaration de Bonn du 23 octobre 2020 et les travaux de l'OCDE.



**Etienne Blanc**

Président  
de la mission  
Sénateur  
du Rhône

(Les Républicains)



**André Gattolin**

Rapporteur  
Sénateur  
des Hauts-de-Seine  
(RDPI)

Rapport n° 873 (2020-2021) :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-873-notice.html>

QR Code vers les travaux de la mission d'information (vidéos, auditions, comptes rendus) :



## Document 8

L'influence internationale du droit français, Etude élaborée par le Conseil d'Etat, 19 juin 2021 (Extraits)

### 3.1. Identifier les principaux terrains de la compétition juridique à moyen terme

Toute négociation, bilatérale ou multilatérale, toute enceinte conventionnelle ou institutionnelle est susceptible de devenir le lieu d'une compétition juridique. L'internationalisation du droit comme le rôle que la France entend jouer en Europe et dans le monde interdisent de se désintéresser de certaines instances pour se concentrer sur d'autres qui seraient considérées comme des lieux exclusifs d'influence juridique. Pour autant, l'influence juridique nécessite, comme on l'a vu, une présence active auprès des instances productrices du droit, internationales et étrangères : présence humaine, financière, mais aussi conceptuelle. Or, la France n'a sans doute plus les moyens d'une mobilisation universelle.

Certains sujets et lieux feront, à moyen terme, l'objet d'une compétition juridique dont les enjeux seront fondamentaux pour la France et ses ressortissants : il lui est nécessaire d'en identifier les principaux, afin de se préparer et de se mobiliser en vue de cette compétition juridique, et d'avoir dans ces domaines, comme elle a su le faire dans le passé, une réflexion d'avance.

#### **3.1.1. Les sujets**

Certains « chantiers juridiques internationaux » vont constituer dans les prochaines années un « test » majeur pour les conceptions juridiques françaises mais aussi porter sur des sujets ayant une influence



directe sur les modes de vie. Il en est bien sûr d'autres que ceux qui seront ici évoqués : ainsi de la protection de l'environnement, du droit commercial et de la concurrence, de la propriété intellectuelle, ou de la lutte contre la criminalité internationale. Sans prétendre à l'exhaustivité, la présente étude vise à insister sur les domaines où le droit français ou les conceptions françaises ont sans doute des arguments spécifiques à faire valoir.

### *La construction d'un ordre institutionnel et normatif plurinational*

Le droit international a connu ces dernières années de nouvelles avancées, avec notamment la création de la Cour Pénale Internationale (CPI), de l'Organisation Mondiale du Commerce, et l'émergence, en son sein, de l'embryon d'une juridiction commerciale internationale. Pour autant, des critiques se sont fait entendre pour dénoncer un certain désordre qui règnerait dans la société internationale. Celui-ci se situe sur deux plans, institutionnel et normatif, qui sont indissolublement liés.

Sur le plan institutionnel, les fondements de l'organisation de la société internationale remontent pour l'essentiel à la Charte des Nations unies, entrée en vigueur le 24 octobre 1945. Le regroupement des organisations internationales à vocation technique, préexistantes ou créées après la guerre, au sein du « système des Nations unies », traduisait une volonté forte d'unification et de coordination étroite<sup>197</sup>. La création d'organisations internationales en dehors du système des Nations unies<sup>198</sup>, comme c'est le cas de l'OMC, est susceptible de poser des problèmes de cohérence. Ces institutions autonomes contribuent, en outre, à affaiblir la légitimité du système des Nations unies, pierre angulaire de l'ordre international. Certains regrettent également la multiplication de juridictions, sans aucun mécanisme de règlement des conflits de compétence ou d'unification de la jurisprudence, comme c'est le cas pour les tribunaux pénaux internationaux et la CPI par rapport à la CIJ, ou entre la CJCE et la CEDH.

Sur le plan normatif, cela se traduit également par un phénomène de dispersion des sources du droit : si les ordres internationaux prennent en compte et reconnaissent l'existence des ordres régionaux, comme c'est le cas des accords commerciaux multilatéraux qui autorisent la conclusion d'accords d'intégration régionale dérogeant à la clause de la nation la plus favorisée, est souvent dénoncée la contradiction

---

197. P. Daillet, A. Pellet, *Droit international public*, LGDJ, Paris 1999. De nombreuses institutions spécialisées sont créées par l'ONU elle-même (FAO, UNESCO, ONUDI...) ou existent de manière indépendante, tout en étant reliées à l'ONU par des accords particuliers (OACI, AIEA, Cour pénale internationale...).

198. De 1943 à 1984 le nombre des organisations internationales intergouvernementales est passé d'une dizaine à 337 : M. Bertrand, « L'avenir politique et institutionnel des organisations internationales », colloque INEDIP, Economica 1984.

d'approche entre le système de régulation économique et financière d'une part, le système des droits de l'homme d'autre part. La contradiction est atténuée au niveau européen, alors même que l'Union européenne n'est pas elle-même partie à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, grâce au fait que la jurisprudence de la CJCE intègre les traditions juridiques des États membres sous la forme de principes généraux du droit communautaire, qui sont proches dans leur contenu des droits affirmés par la Convention européenne. En revanche, l'articulation du droit du commerce international avec d'autres domaines couverts par des instruments internationaux comme le droit du travail ou le droit de l'environnement n'est pas prévue dans les accords OMC, et l'organe de règlement des différends, dont la compétence est limitée à l'application des règles contenues dans ces accords, la refusera probablement. De même, on peut regretter l'absence de référence dans l'article 57 de la Charte des Nations unies à l'environnement comme domaine d'action des institutions spécialisées.

Cette fragmentation est accentuée par l'inégale effectivité des mécanismes de sanction entre le domaine commercial et le domaine des droits de l'homme, mais aussi au sein des droits de l'homme entre droits civils et politiques, et droits économiques et sociaux, ce qui aboutit à faire prévaloir certains pans de l'ordre international sur d'autres. Il est ainsi devenu courant de dénoncer la suprématie des exigences de libéralisation des marchés sur celles des droits de l'homme.

Un système international qui mêle producteurs de normes publics et privés, concepts et règles juridiques, et fait une place croissante à un pouvoir juridictionnel, apparaît plus en phase avec une conception de l'ordre juridique propre aux systèmes de *common law*. C'est donc aux États relevant du système romano-germanique, qui sont les promoteurs d'ordres juridiques volontaristes, cohérents et hiérarchisés, qu'il revient de faire des propositions en vue d'une meilleure articulation du cadre juridique international.

La construction européenne a fait l'objet de tels travaux, dans le cadre de la conférence intergouvernementale, et suscite encore à la suite de l'adoption du traité de Nice en janvier 2001, des propositions concernant la définition d'une véritable « constitution » européenne <sup>199</sup>, qui

---

199. J. Touscoz, « Un large débat : l'avenir de l'Europe après la conférence intergouvernementale de Nice », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, n° 447, avril 2001. L'auteur relève que la Commission européenne elle-même a participé aux travaux de réflexion en sollicitant l'expertise de MM. Dehaene, Weizacker et de Lord Simon of Highbury, qui ont produit un rapport en octobre 1999 sur les « Implications institutionnelles de l'élargissement », et de l'Institut universitaire de Florence, sous l'égide duquel a été rédigé un modèle de « Traité fondamental de l'Union européenne », visant à une réorganisation des traités à droit constant.

devraient aboutir à une nouvelle conférence intergouvernementale. De la même manière, il serait peut-être utile de clarifier les lignes directrices et le cadre d'intervention des Nations unies. La France, qui a joué un rôle important dans la construction de la société internationale et du système institutionnel communautaire, devrait se saisir de ces questions. Il ne faut pas sous-estimer l'ampleur du sujet, ni surestimer les chances d'aboutir. À tout le moins, il serait nécessaire de mener un effort à long terme dont la première étape serait de développer la réflexion publique sur les solutions juridiques et institutionnelles envisageables. Pour l'organisation de cette réflexion, on pourrait s'inspirer des initiatives prises en France pour développer le débat sur l'architecture des institutions européennes.

La doctrine a amorcé une telle réflexion : on peut mentionner plusieurs travaux qui défendent la promotion d'un pluralisme<sup>200</sup>, c'est-à-dire d'une mondialisation au confluent des différentes traditions juridiques, conjuguant de manière plus équilibrée, économie et droits, en donnant effectivité aux droits sociaux. Sur le plan de la technique juridique, un examen des critères d'utilisation raisonnée, en fonction des intérêts en cause, des différents instruments d'unification, d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle préservant une plus ou moins grande marge nationale d'appréciation<sup>201</sup> apparaîtrait nécessaire. On peut d'ailleurs envisager d'autres solutions techniques que l'unification ou l'harmonisation : la « traduction » des droits, c'est-à-dire l'élaboration de *corpus* assurant des passerelles entre des concepts juridiques équivalents d'un État à l'autre. Cette « traduction » pourrait permettre de préserver les solutions juridiques nationales tout en offrant aux investisseurs des garanties suffisantes. De tels systèmes sont déjà envisagés dans le domaine comptable, faute d'unification internationale ou européenne des normes. Un projet similaire de Code des contrats vise à mettre en corrélation les clauses existant dans différents droits européens et constitue une alternative à l'unification du droit européen des contrats.

« Laboratoire de la mondialisation », l'espace européen dispose d'une expérience de la coordination sans hégémonie des diverses traditions juridiques nationales, sous la double influence de l'économie et des droits de l'homme. L'Union européenne pourrait faire valoir cette « méthode expérimentale » et promouvoir à l'extérieur son modèle, notamment auprès d'autres organisations régionales (ASEAN, Mercosur...).

---

200. M. Delmas-Marty, « La mondialisation du droit : chances et risques », *Recueil Dalloz*, n° 5, 1999. M. Walzer, « De l'anarchie à l'ordre mondial : sept modèles pour penser les relations internationales », *Esprit*, mai 2001.

201. M. Delmas-Marty, M-L. Izorche, « Marge nationale d'appréciation et internationalisation du droit : réflexion sur la validité formelle d'un droit commun pluraliste », *RIDC* 2000, n°4.



### *L'action en justice pour la protection des droits*

La place prise par le droit d'origine jurisprudentielle dans les systèmes de droits romano-germaniques, la multiplication des juridictions internationales, un goût de plus en plus marqué des sociétés contemporaines pour le procès : nombreuses sont les évolutions qui déplacent l'équilibre de la représentation du droit, de la loi au juge, pour faire du droit du procès un enjeu juridique majeur aux niveaux national comme international. À cet égard, on peut prévoir que la convergence entre les deux modèles de procédure – accusatoire et inquisitoire – s'accroîtra sous l'effet de plusieurs facteurs comme la promotion des droits de l'homme<sup>202</sup>, le renforcement de la coopération judiciaire en matière pénale<sup>203</sup>, mais aussi l'internationalisation de plus en plus poussée du droit pénal, nécessaire face au caractère transnational de certaines formes de criminalité<sup>204</sup>.

En réponse à l'impossibilité de réprimer certains crimes dans un cadre purement national, la création de juridictions pénales internationales (TPIY, TPIR, CPI)<sup>205</sup> est une facette importante de l'internationalisation du droit pénal. L'élaboration du statut de ces juridictions et de leurs règlements de procédure, complétés par la jurisprudence, est particulièrement intéressante en ce qu'elle peut contribuer à la définition de standards. Les règlements de procédure en vigueur devant les deux TPI étaient initialement marqués par la procédure accusatoire – notamment en ce qui concerne le rôle arbitral du juge, les preuves, la possibilité de plaider coupable, la condamnation reposant sur une culpabilité au-delà du doute raisonnable, le mode de rédaction des jugements, la formulation d'opinions dissidentes...<sup>206</sup>.

Ces règlements ont fait l'objet de nombreuses modifications destinées à renforcer les pouvoirs du juge lors des phases d'enquête et de juge-

202. Voir par exemple la contribution française au nouveau Code pénal chinois adopté en mars 1997, dans le cadre d'une coopération entre pénalistes chinois et français qui, sous l'égide du CNRS, ont travaillé sur des « principes directeurs internationaux du droit pénal ». Le nouveau Code pénal chinois précise ainsi le principe de légalité des délits et des peines, en supprimant l'interprétation par analogie, et consacre l'égalité de droits des citoyens et le principe de proportionnalité des peines.

203. La sensibilité à l'efficacité de la répression de crimes transnationaux peut aller jusqu'à inciter un État à changer de système comme ce fut le cas de l'Italie en 1988-89 qui a substitué un système à dominante accusatoire à un système plutôt inquisitoire.

204. Voir par exemple, la convention du 17 décembre 1997 sur la lutte contre la corruption d'agents publics étrangers dans les transactions commerciales internationales conclue dans le cadre de l'OCDE, le projet de convention contre la criminalité transnationale organisée, qui a fait l'objet d'une résolution A/55/383 du 15 novembre 2000 de l'Assemblée générale des Nations unies, ou, dans le cadre du Mercosur, les projets concernant le transport des matières dangereuses ou le Code des douanes. Sur ce point, A. E. Alvarez, « L'internationalisation du droit pénal : l'exemple du Mercosur », *Revue de science criminelle*, n° 4, octobre-décembre 1999.

205. Tribunal Pénal International pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ; Tribunal pénal international pour le Rwanda (TPIR) ; Cour pénale internationale (CPI).

206. C. Jorda, J. de Hempine, « Le rôle du juge dans la procédure face aux enjeux de la répression internationale », in *Droit pénal international*, Editions Pédone, Paris.



ment, et donc le caractère inquisitorial de la procédure. La réforme de la procédure du TPIY, en juillet 1998, a notamment prévu la création d'un *juge de la mise en état*, doté de pouvoirs destinés à accélérer la procédure, l'octroi aux juges de pouvoirs de direction de l'audience (fixation de l'ordre des auditions, interrogation des témoins, citations de témoins nouveaux, conférence avant l'audience afin de fixer les délais raisonnables du débat). Pour la Cour pénale internationale, un plus grand équilibre a pu être trouvé, dès l'origine, entre les deux familles : l'action du procureur, qui mène l'enquête tant à charge qu'à décharge, sera contrôlée par une chambre préliminaire, appelée à prendre les principales décisions, idée française qui a été acceptée par les États de *common law* afin d'éviter les dysfonctionnements constatés devant les TPI <sup>207</sup>.

Les missions d'« administration transitoire », comme celles menées actuellement au Kosovo ou au Timor, pourraient également susciter la définition, par les Nations unies, d'un standard de procédure policière et pénale. Les contingents impliqués dans des opérations de maintien de l'ordre ou des missions de police civile sont en effet confrontés, lors d'opérations déclenchées dans l'urgence, à la difficulté d'appliquer un droit local qu'ils ne connaissent pas, ou qui ne respecterait pas le standard des droits de l'homme. Le respect de la souveraineté de l'État implique en principe l'application du droit local, mais un rapport du Groupe d'études sur les opérations de paix des Nations unies <sup>208</sup>, recommande la définition d'une réglementation internationale qui s'appliquerait de manière intérimaire.

Cette internationalisation et la convergence des types de procédure ne se limitent pas à la procédure pénale. Suivant une évolution similaire à celle décrite pour les TPI, les règles de procédure applicables aux panels de l'OMC, au départ plutôt marquées par des influences accusatoires <sup>209</sup>, acquièrent au fil des appels un caractère inquisitoire, afin de préserver l'efficacité de la procédure <sup>210</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme procède, de même, à la sélection au sein des systèmes juridiques des principes de procédure pénale qui lui apparaissent comme devant faire l'objet d'une applica-

---

207. P. Brana, Rapport à l'Assemblée nationale, n° 2141 sur le projet de loi autorisant la ratification du traité sur la Cour pénale internationale.

208. Rapport de M. Brahimi, remis au Secrétaire général des Nations unies le 17 août 2000.

209. Règlement de procédure adopté le 15 février 1996, modifié le 28 février 1997.

210. L'organe d'appel a ainsi, dans plusieurs décisions, affirmé le pouvoir reconnu aux panels dans la maîtrise de la procédure : prohibition du refus de produire des pièces, et donc rejet du principe de non auto incrimination, et possibilité de refuser l'application d'une règle de procédure sur laquelle les parties s'étaient mises d'accord (affaire des aéronaves, rapport du 2 août 1999) ; possibilité de solliciter des avis d'experts en dehors de ceux mandatés par les parties (affaire des hormones, rapport du 16 janvier 1998) ; possibilité de fixer des délais pour la présentation des éléments de preuve (affaire des chemises). On peut mentionner également l'absence d'indication des opinions dissidentes dans les rapports des panels et de l'organe d'appel.



tion universelle. Sa jurisprudence sur l'article 6-1 de la Convention conduit également à la création d'un droit du procès non pénal, qu'il soit professionnel, administratif ou civil. De telles évolutions se retrouvent au niveau national, les États recherchant, dans la marge d'appréciation dont ils disposent, les solutions à la fois matérielles et juridiques leur permettant de rendre plus effectif le droit au juge.

Il est peu vraisemblable que s'appliquera demain dans tous les États membres de l'Union européenne une procédure pénale uniforme<sup>211</sup> : l'orientation retenue par l'Union européenne ne semble pas, en tout état de cause, de privilégier la recherche de rapprochements ou d'harmonisations au niveau des principes. Si elles évoquent le rapprochement des législations – notamment en matière pénale dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée – ou la fixation de normes minimales communes dans le droit procédural, les conclusions du Conseil européen de Tampere ont choisi comme axe principal la reconnaissance mutuelle des décisions judiciaires<sup>212</sup>. Il ne faut toutefois pas minimiser l'enjeu de cette convergence : c'est, au niveau international, un standard de procédure qui est en train d'émerger sous l'influence de principes directeurs : non un procès accusatoire ou un procès inquisitoire, mais un procès contradictoire, efficace et équitable qui combinerait les points forts des deux systèmes et représenterait donc un progrès par rapport à chacun d'eux. L'enjeu est important car les nouvelles juridictions seront amenées à interpréter des textes internationaux, et donc à créer du droit, pour combler les lacunes de la négociation interétatique. En outre les règles de fond comme de procédure appliquées par ces juridictions vont constituer des références et pourraient s'imposer progressivement aux États sous l'influence de pressions diverses (jurisprudence, ONG...). Toutes proportions gardées, on ne peut exclure que de la pratique des tribunaux pénaux et de la CPI naissent des principes applicables aux procès du type de ceux dégagés par la CEDH à partir de l'article 6-1 de la Convention.

**La France doit donc veiller à rester présente auprès de ces juridictions, non seulement par le biais des nominations de juges (qui font cependant nécessairement l'équilibre entre les différents États), mais aussi par le biais des avocats (dont l'influence est évidente sur le**

---

211. Les fondements juridiques d'une mise en œuvre d'un droit commun ne seraient pas évidents, la législation pénale étant de la compétence des États membres (CJCE, 11 novembre 1981, *Frascati*, affaire 203/80, Rec. 2595 ; 14 décembre 1995, affaire *Blanchero*, affaire C-387/93, Rev. I.4663.). Plus prometteuses sont sans doute à cet égard les dispositions des articles 29 et 31 du Traité sur l'Union européenne sur les « actions en commun », dans le domaine de la coopération judiciaire en matière pénale qui pourraient prendre la forme de l'adoption d'un socle commun de définitions pour certains crimes ou délits.

212. C'est également ce que rappellent les conclusions de la Présidence du conseil européen de Nice, un programme de mesures de ce type ayant été adopté en fin de présidence française. Dans son programme de travail pour 2001, la Commission mentionne également l'élaboration d'un document de travail sur la reconnaissance mutuelle de décisions relatives à l'autorité parentale.



déroulement de la procédure), ou de la doctrine. Le mouvement de convergence s'appuiera en effet sur des travaux menés au départ par la doctrine, tels que le « *Corpus juris* portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne »<sup>213</sup>, mais aussi en droit de la procédure civile<sup>214</sup>.

Dans cette perspective, il sera nécessaire également de porter une attention croissante au fonctionnement des institutions juridictionnelles, à l'efficacité des procédures et techniques juridictionnelles en droit interne, et à leur image. Sur ces sujets, la France pourra défendre la notoriété de son système juridique au travers des actions de coopération judiciaire ou juridique, notamment grâce aux actions de formation des magistrats qu'elle a lancées ou auxquelles elle participe.

#### *L'encadrement juridique des nouvelles technologies de la génétique et de l'information*

Le domaine des biotechnologies revêt un caractère stratégique en raison de l'importance des enjeux de société, sur le plan des droits des personnes, ainsi que des enjeux économiques ; mais aussi parce qu'il s'agit d'un droit en élaboration, au fur et à mesure des découvertes scientifiques. S'il existe à tout le moins un consensus au niveau européen sinon mondial sur quelques grands principes tels que la dignité de la personne humaine, le corpus juridique en la matière n'est pas encore établi et les débats sur le contenu du droit à élaborer sont toujours ouverts au sein de chaque système ou à l'intérieur des États eux-mêmes, des sensibilités ou intérêts différents pouvant encore s'exprimer ou la perception des enjeux évoluer.

Ainsi la divergence se manifesterait plutôt entre les États-Unis d'une part, l'Europe d'autre part, et porterait autant sur le contenu des normes que sur la méthode permettant d'encadrer l'évolution de ce secteur. Pour schématiser, la France et l'Europe privilégient un encadrement préalable et préventif des pratiques par l'édition d'un corpus spécifique ou par l'introduction de principes éthiques à l'intérieur de droits communs régissant tel ou tel aspect des biotechnologies (exemple du droit de la propriété intellectuelle), corpus ou principes adoptés après débat public. Les États-Unis se situent à l'inverse dans une perspective libérale qui consiste à n'édicter aucune restriction préalable et à appréhender les biotechnologies sous l'angle du droit commun, sous réserve

---

213. Voir également « Les principes communs d'une justice des États membres », Colloque des 4 et 5 décembre 2000 organisé à la Cour de Cassation. Actes à paraître.

214. Voir le rapport établi à la demande de la Commission européenne par M. Storme, *Rapprochement du droit judiciaire de l'Union Européenne*, Dordrecht, 1994, et « Le droit judiciaire : de diversitate unitas ? », *Revue Justices*, 1997.



de l'apparition de difficultés ultérieures soumises au cas par cas aux juges <sup>215</sup>.

À l'heure actuelle, il n'existe pas encore de consensus au niveau international en ce qui concerne la prohibition de certaines techniques ou domaines de recherche : par exemple sur le clonage à des fins de recherche ou sur la recherche sur l'embryon. En outre, le mouvement puissant aux États-Unis, mais aussi en Europe et au Japon, des entreprises et chercheurs demandant à faire breveter les gènes séquencés a fait émerger une nouvelle question juridique : les gènes sont-ils des découvertes (non brevetables) ou des inventions (brevetables) ? Les enjeux de ce débat sont autant d'ordre éthique qu'économiques ou liés à la liberté de la recherche scientifique. La position française, qui est de défendre la non-brevetabilité des gènes <sup>216</sup>, est remise en cause aussi bien du fait de la pression des milieux scientifiques et industriels que de l'interprétation contraire qui est faite du droit des brevets par les organismes compétents. Le droit positif soumet en effet les inventions biotechnologiques au droit commun de la propriété intellectuelle <sup>217</sup>, et la position de l'Office européen des brevets (OEB), identique à celle de l'Office américain des brevets (OAB) admet la brevetabilité des gènes sous certaines conditions <sup>218</sup>. Il existe un débat sur le point de savoir si l'article 5 de la directive du 6 juillet 1998 reprend cette position.

Cette question qui devra être tranchée lors de la transposition de la directive suscite des oppositions en France <sup>219</sup>, où l'on aurait souhaité que seul le procédé thérapeutique soit brevetable. Cette position pourrait néanmoins acquérir une pertinence nouvelle grâce à une prise de conscience, y compris aux États-Unis, des effets économiques néfastes

215. « The politics of genes : America's next ethical war », *The Economist*, 14 avril 2001.

216. En France, des principes éthiques ont été introduits dans le droit des brevets : l'article L.611-17 du Code de propriété intellectuelle français affirme la non-brevetabilité des inventions contraires à l'ordre public et aux bonnes mœurs (comme d'ailleurs l'article 53 de la convention sur le brevet européen), ainsi que de la connaissance de la structure totale ou partielle d'un gène humain « en tant que tel ». Le principe de non-commercialisation du corps humain est également consacré par le Code civil (articles 16-1 et 16-5) et le Conseil constitutionnel.

217. Ce droit est constitué par la convention du Conseil de l'Europe du 27 novembre 1963 sur l'unification de certains éléments du droit des brevets et surtout la convention de Munich du 5 octobre 1973 sur la délivrance de brevets européens, créant l'Office européen des brevets, et par l'accord ADPIC adopté dans le cadre de l'OMC. Cet accord ADPIC prévoit notamment que le droit des brevets s'applique dans tous les domaines technologiques, faisant obstacle à l'édiction d'un régime spécifique en matière de biotechnologie. La directive communautaire du 6 juillet 1998 affirme ainsi que les inventions biotechnologiques sont soumises au droit commun des brevets.

218. L'interprétation de l'OEB a été fixée dans une décision du 8 décembre 1994 sur le gène codant de la relaxine : s'il est clair aujourd'hui que les gènes, en tant que tels et de manière isolée, ne sont pas brevetables, il est possible de breveter comme une invention de procédé une séquence d'ADN découverte à l'aide d'un processus technique en révélant la fonction, dès lors que cette fonction est susceptible d'applications industrielles.

219. Notamment celle du Comité national d'éthique dans un avis du 13 juin 2000 sur l'avant-projet de loi portant transposition dans le Code de la propriété intellectuelle de la directive 98/44/CE du Parlement européen et du Conseil, en date du 6 juillet 1998, relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques.

de la brevetabilité des gènes : un gène pouvant avoir plusieurs utilisations thérapeutiques, les brevets déjà déposés renchériraient le coût de la recherche. En sens inverse, on peut aussi bien affirmer que la brevetabilité favorise une meilleure diffusion des découvertes scientifiques et assure le financement de la recherche <sup>220</sup>.

La question de la brevetabilité du génome est un exemple de cas où la France n'a pas, pour l'instant, réussi à influencer le contenu des normes qui prévalent aujourd'hui au plan international, mais où des efforts en ce sens doivent encore être menés, vu l'importance fondamentale des enjeux.

Il serait cependant particulièrement justifié dans le domaine des biotechnologies de s'interroger sur les finalités de la promotion du droit français : c'est un domaine où il serait nécessaire de rechercher une convergence sinon une unification des principes au niveau mondial, en tout cas un consensus le plus large possible : l'affirmation de principes qui n'auraient de valeur que locale ou régionale a peu de sens dès lors que c'est bien un intérêt universel (la dignité de la personne humaine) qu'il s'agit de protéger. Mais c'est un domaine où le droit français lui-même n'est pas stabilisé, où les positions sont encore en débat, où l'on ne peut pas prévoir les développements futurs (exemple de la recherche sur l'embryon mais aussi de la brevetabilité des gènes) : une démarche comparatiste est particulièrement nécessaire pour retenir toutes les solutions pertinentes, qu'elles soient élaborées en France ou ailleurs.

Pour conclure, le champ de la bioéthique révèle moins une compétition entre des systèmes juridiques constitués que des voies différentes pour répondre à un défi nouveau ; le choix des solutions de fond comme des processus d'élaboration des normes est caractéristique de la « philosophie » de chacun des deux systèmes, encadrement *a priori* dans un cas, autorégulation et contrôle juridictionnel *a posteriori* dans l'autre.

Les nouvelles technologies de l'information offrent un autre terrain d'opposition entre les États. La confrontation n'est à l'évidence pas seulement juridique. S'y ajoutent des considérations politiques et économiques tant ces technologies constituent à la fois un enjeu de pouvoir et un enjeu commercial. Mais les tensions sur le terrain du droit ne sont pas absentes des négociations internationales qui se déroulent en la matière. Dès l'origine des premiers projets d'encadrement international de l'internet se sont ainsi manifestées de vives opposi-

---

220. Sur cette analyse, voir M-A. Lhermitte, « La protection juridique des inventions biotechnologiques, Le Parlement européen, l'éthique et le droit des brevets », *Europe*, décembre 1998. B. Mathieu, « La directive européenne relative à la brevetabilité des inventions biotechnologiques, le droit français et les normes internationales », *Recueil Dalloz*, 2001, n° 1.



tions, notamment en ce qui concerne les noms de domaine ou la nature de la régulation qui doit prévaloir sur le réseau.

Il n'y a là rien de surprenant, pour au moins trois raisons. D'une part, les réseaux constituent un espace nouveau pour le droit<sup>221</sup> et couvrent, presque par définition, le monde entier. D'autre part, la vitesse d'évolution des technologies entraîne une obsolescence plus rapide des dispositifs juridiques destinés, le cas échéant, à les encadrer. Ainsi que le remarque M. Paul dans son rapport<sup>222</sup>, « *le temps nécessaire pour l'élaboration des normes apparaît excessif par rapport à la rapidité avec laquelle évolue l'internet* », en prenant l'exemple de la directive de 1995<sup>223</sup> relative à la protection des données à caractère personnel, dont certains mécanismes paraissent déjà dépassés au regard du développement accéléré du réseau. Dans ces conditions, on peut penser que les textes applicables en la matière sont susceptibles d'évoluer avec une certaine régularité. Enfin, avec l'internet, le *forum shopping* est accessible à tous, et non plus seulement aux grandes firmes susceptibles de choisir le pays qui offre les meilleures conditions fiscales ou sociales. Sur le réseau, il n'est pas difficile de faire héberger ses propres pages en les soumettant à une législation étrangère ou de proposer des services en ligne à partir d'un État différent de celui du consommateur alors que ce dernier l'ignore.

En matière de nouvelles technologies, les différences entre les systèmes juridiques ont fait notamment ressortir une opposition entre les États-Unis et l'Europe qui ont, sur de nombreux points, des conceptions éloignées. Deux exemples seront ici présentés. Le premier montre le rôle important que peut jouer la Commission dans les négociations internationales pour préserver des conceptions juridiques spécifiques à l'Union européenne. Le second suggère qu'à l'inverse, la Commission peut aussi susciter un débat quant à l'opportunité d'admettre en Europe des dispositifs juridiques similaires à ceux qui existent aux États-Unis. L'un des exemples est emprunté au droit des réseaux, l'autre au droit de l'informatique.

Les différences de culture et de conception juridiques sont apparues, en matière de régulation des réseaux, en particulier sur la question de la protection des données personnelles et de la vie privée<sup>224</sup>. Les discussions délicates entre l'Union européenne et les États-Unis, qui ont débuté en 1995, ont eu pour objectif de parvenir à un équilibre entre

---

221. Au point qu'est parfois évoquée l'existence d'une *lex electronica*.

222. C. Paul, *Du droit et des libertés sur l'internet*, rapport remis au Premier ministre, mai 2000.

223. Directive 95-146, JOCE, L 281, p. 31.

224. Pour l'origine de ces dissensions entre l'UE et les États-Unis, voir par exemple O. Cuchard, « Le commerce électronique : vers une bipolarité Europe-États-Unis », *Droit de l'informatique et des télécoms* 2/1998, p. 67 ; voir aussi l'étude du Conseil d'État, *Internet et les réseaux numériques*, Collection « Les études du Conseil d'État », La Documentation française et l'interview d'I. Falque-Pierrotin présentant cette étude, publiée aux *Petites Affiches*, 9 septembre 1998, n°108.

des positions très éloignées. En effet, le texte de la directive européenne du 24 octobre 1995 <sup>225</sup> prévoit l'interdiction d'exporter des données collectées dans l'Union vers un État tiers si l'État de destination ne garantit pas un « *niveau de protection adéquat* ». Or les États-Unis, en l'absence de texte législatif ou réglementaire protégeant les données personnelles, s'en remettaient au marché et aux pratiques d'autorégulation, et les représentants américains estimaient que ces pratiques satisfaisaient aux exigences posées par la directive. L'Union européenne est parvenue à un accord avec le département d'État au commerce qui a donné lieu à une décision de la Commission européenne relative aux flux transfrontières de données à caractère personnel entre les États-Unis et l'Union, adoptée le 26 juillet 2000 <sup>226</sup>. Cet accord fixe les principes du *Safe harbor* <sup>227</sup> qui sont, pour l'essentiel, au nombre de cinq : l'obligation d'informer les personnes sur l'organisation, l'obligation d'assurer la sécurité du traitement et l'intégrité des données, l'interdiction d'utiliser des données sensibles sans le consentement exprès de la personne concernée, le droit d'opposition de la personne et un droit d'accès pour la personne, associé au respect de certaines conditions <sup>228</sup>.

Sans présager de l'efficacité du dispositif ainsi créé, deux points sont à souligner. En premier lieu, les principes finalement retenus par l'accord sont très proches de ceux de la directive. En second lieu, si le droit américain est applicable à ce dispositif de *Safe Harbor* <sup>229</sup>, c'est le droit national des pays membres de l'Union européenne qui s'applique pour les données collectées par les entreprises américaines en Europe. Au total donc, la négociation effectuée à l'échelle de l'Union semble avoir défendu efficacement les positions juridiques européennes. Il est vrai, néanmoins, que faute de procédure de protection efficace <sup>230</sup> aux États-Unis, les entreprises américaines couraient le risque de ne plus pouvoir utiliser les fichiers de consommateurs de l'Union européenne, ce qui les aurait handicapées.

La question de la brevetabilité des logiciels soulève aujourd'hui en Europe un vif débat, au point que la Commission européenne a lancé

---

225. Directive 95-146 susmentionnée, Article 25-1.

226. Dec. 26 juillet 2000, JOCE 25 août, n° L 215, p. 7.

227. Que l'on peut traduire par « sphère de sécurité ».

228. On renverra, pour une analyse détaillée du *Safe Harbor*, à l'article de L. Costes, « Les nouveaux principes de *Safe Harbor* régissant les flux transfrontières de données entre l'Union européenne et les États-Unis », *Bull. Lamy Droit de l'Informatique et des réseaux*, nov. 2000, n° 130, p. 1.

229. -Et notamment par la mise en œuvre de sanctions pour les organismes qui ne respecteraient pas les principes rappelés *supra*.

230. Selon un rapport de la *Federal Trade Commission*, rendu public en juin 1998, les pratiques d'autorégulation se caractérisaient par une grande faiblesse. L'enquête portant sur 1 400 sites commerciaux montrait que 2 % seulement offraient une réelle protection de l'intimité des consommateurs (cf. O. Cachard, *op. cit.*).



une consultation à ce propos le 19 octobre 2000 <sup>231</sup>. La Commission a en effet annoncé en 1999 une proposition de directive visant à harmoniser les législations et les pratiques nationales en la matière, dans le but d'offrir aux entreprises du secteur une protection par brevet des logiciels dans tous les États membres. Or jusqu'ici, sommairement, la protection par brevet ne s'appliquait pas en Europe : les logiciels ne sont protégés « que » par le droit d'auteur, le droit des marques et le droit des bases de données. La proposition de la Commission tend donc à recevoir en Europe le « modèle américain » en la matière, dès lors qu'aux États-Unis tout procédé informatique y est brevetable. Tout l'enjeu est de déterminer lequel des deux systèmes a l'impact le plus important sur la concurrence et l'innovation, dans un domaine où admettre la brevetabilité peut conduire à une appropriation de méthodes informatiques qui peut représenter une barrière à l'entrée d'un marché. En cette matière <sup>232</sup>, il semble donc que la Commission ait privilégié ce qui lui semblait constituer un mécanisme juridique efficace par rapport au maintien du droit européen traditionnel qui n'admet pas la brevetabilité des logiciels, et ce au prix d'une confrontation entre les partisans et les adversaires de ce système.

On a tenté d'identifier quelques sujets qui, dans un futur plus ou moins proche, détermineront le fonctionnement de l'ordre juridique international et influenceront fortement le contenu de notre droit interne. À ce stade, trois types de recommandations générales peuvent être formulés.

En premier lieu, face à l'internet, aux technologies du vivant, et d'ailleurs aux problèmes de protection de l'environnement, la France doit définir une stratégie juridique. Elle est, pour ce faire, confrontée à une alternative. Il est possible, d'une part, d'estimer que le droit existant offre toutes les ressources nécessaires au traitement juridique du nouveau domaine en cause. Il ne s'agit donc pas de créer un « nouveau droit », mais de recourir, en les approfondissant ou en les adaptant, à des solutions préexistantes. C'est la position qui a été retenue, concernant l'internet, suite à l'étude du Conseil d'État de 1998. La seconde forme de réaction consiste, à l'inverse, à créer un « nouveau droit » qui serait rendu nécessaire par la spécificité des problèmes à gérer. On peut penser, en la matière, à l'émergence du principe de précaution et à sa diffusion en matière de droit de l'environnement. Une nouvelle notion s'est créée et a conduit à l'élaboration de règles nouvelles. Le droit français doit, en toute hypothèse, opérer un choix entre ces deux appro-

---

231. Cette consultation s'est achevée le 15 décembre 2000 et ses résultats devaient pouvoir être consultés sur le site [http://www.ecompt.fr/medias/medias/2000/12/15/consultation\\_logiciels.htm](http://www.ecompt.fr/medias/medias/2000/12/15/consultation_logiciels.htm).

232. Pour une présentation à la fois complète et critique de ce débat, voir notamment L. Costes et S. Mathieu, *Bull. Lamy Droit de l'informatique et des réseaux*, Janv. 2000, n°132, p. 1.

ches avant, le cas échéant, de pouvoir envisager exercer une influence internationale dans la matière considérée.

En deuxième lieu, et comme cela avait déjà été recommandé dans l'étude du Conseil d'État sur *La norme internationale en droit français*, il est nécessaire que les autorités françaises s'appuient sur un calendrier prévisionnel des négociations à moyen terme pour développer une réflexion fondamentale en suscitant des travaux de recherche notamment universitaire, ce qui mettrait la France en situation de proposition ou de réaction rapide.

En troisième lieu, cette capacité de réaction rapide ne peut être développée que si l'État dispose d'enceintes et de moyens de réflexion prospective. À titre d'exemple, on peut suggérer que la France crée, sur le modèle de l'Académie de droit international de La Haye, un Institut dont la mission serait d'accueillir chaque année, sur des thèmes juridiques nouveaux d'intérêt international, des enseignants et praticiens internationalement reconnus qui dispenseraient des enseignements et animeraient des séminaires de recherches.

### 3.1.2. Les lieux

Sans prétention d'exhaustivité ni de remise en cause des priorités actuelles, il est possible d'identifier des lieux, qu'il s'agisse d'enceintes de négociation internationales, d'organismes non gouvernementaux, de zones géographiques, dans lesquels une présence française ou européenne accrue serait susceptible de produire des effets particulièrement efficaces.

#### *Les enceintes internationales et non-gouvernementales*

Le premier accent doit évidemment porter sur les instances d'unification, notamment en matière de droit international des affaires. La volonté des acteurs économiques de parvenir à une unification des normes dans de nombreux domaines confèrera aux différentes instances, publiques ou privées, dont c'est l'objectif, un rôle majeur : Conférence de la Haye, Unidroit, Commission des Nations unies pour le droit commercial international. La France se doit d'être présente et active dans ces instances et de favoriser toutes les initiatives visant à une codification des pratiques ou des règles selon des méthodes qui sont celles du droit romano-germanique.

D'autres enceintes constituent des cibles dans la mesure où toute action menée auprès d'elles bénéficiera d'un « effet de levier ». Il semble que la France soit insuffisamment représentée auprès des organismes de coopération multilatérale, comme la Banque mondiale (BM) et le FMI, notamment à des niveaux d'encadrement intermédiaire. Or défendre le rôle et les solutions du droit français auprès des dispensa-



teurs d'aide publique, lui permet la diffusion de ce droit auprès des États bénéficiaires, notamment lors de la définition des projets d'investissement ou de réforme de la législation.

De même, l'Union européenne constitue un levier important de l'influence du système romano-germanique, dont la marque demeure encore prépondérante sur le droit communautaire, mais aussi du droit français. Par exemple, la question de savoir à partir de quels concepts communs aux États membres le droit communautaire pourrait prendre en compte les exigences traditionnellement exprimées, dans la langue juridique française, par la notion de service public et les règles applicables aux services publics, quel que soit leur mode de gestion, a déjà fait l'objet de recherches menées par des équipes universitaires plurinationales<sup>233</sup> et mérite donc d'être approfondie en corrélation avec les exigences de garanties des droits fondamentaux déjà exprimées notamment par la Convention européenne des droits de l'homme<sup>234</sup>. Ce relais d'influence est susceptible d'intervenir par plusieurs canaux : en premier lieu à l'égard des pays d'Europe centrale et orientale candidats à l'adhésion, qui entretiennent historiquement une plus grande proximité avec les pays de droit écrit, mais qui ont subi une très forte attraction pour le système américain après 1989. La nécessité d'intégrer l'acquis communautaire, comme l'utilité de certaines solutions de droit public pour ménager la transition entre système communiste et économie libérale, permettront de renforcer l'ancrage de ces États du côté du système romano-germanique ; en deuxième lieu, cette influence s'exercera sur les États associés ou parties aux accords de coopération, comme ceux de la Communauté des États indépendants ou de la zone méditerranéenne, et des États de la zone ACP bénéficiaires de l'aide au développement dispensée par l'Union européenne ; enfin, auprès d'autres organisations régionales pour lesquelles le système européen peut constituer un modèle (Mercosur, ASEAN...).

La France exerce traditionnellement son influence auprès de l'Union européenne en constituant une force de proposition et d'avancée de la construction européenne. Ainsi la France propose parfois de transposer au niveau communautaire des solutions du droit français, comme cela a été le cas en matière de protection des données personnelles. Il faut alors, en contrepartie admettre que les solutions françaises seront amendées au cours de la négociation communautaire, ce qui imposera en retour des modifications de notre législation, alors même qu'elle

---

233. Voir, notamment, sur la question de savoir si la justification au niveau communautaire de l'intervention publique n'est pas à rechercher dans la garantie qu'elle apporte à l'exercice des droits fondamentaux « Services publics et droits fondamentaux dans la construction européenne » sous la direction d'A. Lyon-Caen et V. Champell-Desplats, Dalloz 2001.

234. Voir *supra* 1.2.1.

entendait constituer un modèle. Par ailleurs, de nouveaux modes d'intervention auprès de l'Union européenne doivent être développés, qui ont déjà été évoqués dans l'étude du Conseil d'État sur *La norme internationale en droit français* : intervention d'experts auprès de la Commission européenne, plus en amont, c'est-à-dire au stade de la réflexion et de la préparation des projets de directive ; attention portée aux nominations à des niveaux d'encadrement intermédiaire ; suivi des travaux du Parlement européen ; transposition plus rigoureuse et plus rapide du droit communautaire. S'agissant de la participation des institutions françaises aux programmes de pré-adhésion des pays d'Europe centrale et orientale qui constitue, comme on l'a vu, un enjeu fondamental, la France est bien représentée, notamment dans les programmes de jumelage institutionnel<sup>235</sup>. Mais il ne semble pas que les moyens soient dégagés pour donner à ces actions de coopération toute leur efficacité<sup>236</sup>.

Le rôle joué par la jurisprudence de la CEDH, la diversité et souvent le caractère sensible des sujets abordés par les conventions conclues au sein du Conseil de l'Europe, ainsi que la nécessité de mettre en cohérence institutions et normes européennes conduisent à faire de cette organisation internationale un lieu privilégié d'influence juridique notamment à l'égard des États de l'Europe de l'Est.

C'est la Commission européenne également qui, au nom de l'Union, est chargée de négocier à l'Organisation mondiale du commerce dans la plupart des matières et de plaider devant l'Organe de Règlement des Différends. Une présence française plus visible et plus active demeure un impératif eu égard à la force donnée aux normes du commerce international par l'efficacité du mécanisme de règlement des différends, et à l'importance des sujets futurs de négociation : concurrence, investissement international... Il est nécessaire de renforcer la présence française dans l'organisation elle-même, à quelque niveau hiérarchique que ce soit. La recherche universitaire semble insuffisamment tournée aujourd'hui vers des sujets de droit international commercial ou économique : or le Gouvernement et l'administration français ont besoin de s'appuyer sur des ressources intellectuelles et des argumentaires mûris s'ils veulent se rendre capables de défendre auprès des États membres de l'OMC certaines notions décisives du droit français, comme celles du droit d'auteur, du service public, ou plus récemment, du principe de précaution.

---

235. La France serait ainsi en deuxième position, derrière l'Allemagne, dans le nombre de projets de jumelage.

236. Voir *infra* 3.3.3.



D'autres instances sont dépourvues de pouvoir normatif, mais leurs travaux contribuent à la réflexion et à l'émergence d'une position mondiale. Il semble que la France ne porte pas suffisamment d'intérêt à de tels travaux, dès lors que par construction le système juridique français ne prend en considération que les actes juridiques écrits et contraignants. On peut mentionner évidemment l'OCDE, dont on a déjà évoqué le rôle dans l'émergence de la notion de « bonne gouvernance », et qui s'intéresse aux programmes de réforme des législations, notamment en Europe de l'Est<sup>237</sup>. Malgré la présence de cette organisation à Paris, les experts français seraient trop peu présents dans ses différents groupes de travail.

De même, on a vu que les organisations non-gouvernementales à caractère humanitaire ou professionnel, les comités d'experts ou scientifiques constituent des « prescripteurs » de droit. Tout en respectant l'indépendance, la France doit suivre attentivement leurs travaux, notamment dans tous les domaines à caractère prospectif. En matière de bioéthique, on peut citer ainsi l'Association médicale mondiale (AMM), qui constitue une référence internationale, et est à l'origine de la déclaration d'Helsinki (1964) ; le Conseil des organisations internationales des sciences médicales (CIOMS) dont la déclaration de Manille en 1981 a été reprise par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) ; l'Human Genom Organization (HUGO) créée en 1989 et associant les scientifiques engagés dans la recherche biotechnologique.

En ce qui concerne les nouvelles technologies de l'information, ces enceintes sont très nombreuses. On pourra se borner ici à attirer l'attention sur deux organes qui paraissent devoir jouer un rôle éminent dans le futur. L'ICANN<sup>238</sup>, qui constitue sans doute l'un des lieux d'influence essentiels pour ce qui concerne l'internet puisqu'elle est au carrefour des principaux intérêts qui entourent le réseau mondial, est à l'évidence un lieu privilégié d'influence. La régulation internationale de l'internet est aujourd'hui exercée par trois acteurs majeurs : l'ICANN, les États souverains et les gestionnaires des extensions locales qui se voient confier par les gouvernements la gestion d'une

---

237. Notamment au sein du comité de la gestion publique (PUMA) et du programme SYGMA.

238. *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*. <http://www.icann.org>. L'ICANN a été créée en octobre 1998 à l'initiative du gouvernement américain, qui en décrit la mission dans son Livre Blanc, et dont le contrat avec le gouvernement américain a été reconduit le 4 septembre 2000 pour une nouvelle année.

Elle doit traiter des questions relatives aux noms de domaines, mais aussi aux adresses IP (numéros identifiant chaque machine sur l'internet) et aux protocoles permettant aux machines de communiquer entre elles. L'ICANN a également fixé le cadre du règlement des litiges entre les détenteurs de noms de domaine et des tiers liés à leur enregistrement et à leur utilisation abusifs.

L'ICANN est la plus haute autorité internationale pour toutes les questions liées aux noms de domaines, adresses et protocoles. Juridiquement, l'ICANN est une société à but non lucratif fonctionnant selon les lois de l'État de Californie.

extension <sup>239</sup>. L'ICANN doit régler, à côté des questions techniques, des problèmes politiques, qui peuvent concerner l'orientation qu'il convient de donner à la « gouvernance » ou à la régulation internationale de l'internet. Une attention particulière doit être consacrée au *Governmental Advisory Committee* (GAC) qui représente les gouvernements des pays qui s'associent à la gestion de l'internet <sup>240</sup>. Certes, il s'agit aujourd'hui d'un comité consultatif qui ne détient aucun pouvoir décisionnaire ou exécutif au sein de l'ICANN. Mais il constitue une émanation du pouvoir politique puisqu'il s'agit de l'organe de représentation des gouvernements à l'ICANN. Si l'influence du GAC est aujourd'hui difficile à mesurer, il s'agit sans doute de l'organe privilégié par lequel les pouvoirs publics de chaque État <sup>241</sup> peuvent influencer sur l'évolution de l'internet.

Le Centre d'arbitrage et de médiation de l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle (OMPI) <sup>242</sup> constitue le lieu de naissance d'un nouveau droit, dans la mesure où il propose des services d'arbitrage et de médiation pour le règlement de litiges commerciaux internationaux entre particuliers ou entreprises privées, et est aujourd'hui considéré comme la première institution de règlement des litiges liés à l'enregistrement et à l'utilisation des noms de domaine de l'internet <sup>243</sup>, ce dont témoigne la croissance régulière et continue de l'activité du centre <sup>244</sup>. Il a édicté des règles complémentaires à celles de l'ICANN, qui sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> décembre 1999. En outre, il est fréquemment consulté sur des questions relatives au règlement des litiges de propriété intellectuelle et à l'internet.

Les difficultés rencontrées par la France pour faire entendre ses idées auprès de ce type d'organismes, ou l'inattention qu'elle leur porte parfois, provient peut-être d'une culture réticente au *lobbying*, mais aussi de l'absence de modes d'intervention spécifiques à ces instances. De manière plus générale il serait nécessaire d'identifier pour chaque enceinte internationale, par une planification des moyens, les modes d'intervention les plus adaptés, qui peuvent prendre diffé-

---

239. En France, il s'agit de l'Association française pour le nommage internet en coopération (AFNIC) : <http://www.afnic.fr>. L'AFNIC est une association à but non lucratif régie par la loi du 1er juillet 1901 créée en décembre 1997 par la volonté commune de l'INRIA et de l'État. Elle a notamment pour mission d'exploiter les serveurs de noms d'accès à l'internet pour la zone « .fr ».

240. <http://www.icann.org/projects/initiatives/gac/index.cfm>

241. 65 représentants d'États composent le GAC aujourd'hui.

242. Installé à Genève, il a été créé en 1994 et consacré d'importants moyens à la création d'un cadre juridique opérationnel pour l'administration des litiges relatifs à l'internet et au commerce électronique.

243. Cf. L. Costes, « Le rôle du Centre de médiation et d'arbitrage de l'OMPI pour le règlement des litiges relatifs aux noms de domaine » *Bull. Langy Droit de l'informatique et des réseaux*, oct. 2000, n° 129, p. 1.

244. Il a été saisi en 2000 de 1841 plaintes et ses commissions administratives ont rendu 1 286 décisions.



rentes formes : soutien financier ; nomination de fonctionnaires ou de magistrats français à des postes de responsabilité mais aussi intermédiaires dans les organisations internationales<sup>245</sup> ; expertise des membres des représentations permanentes ou des délégations ; développement de la recherche universitaire ; mobilisation de réseaux des fonctionnaires français ayant exercé des fonctions dans de telles instances, en organisant des « retours d'expérience ».

### *Les zones géographiques*

La coopération bilatérale française est traditionnellement dirigée vers les États francophones ou issus de l'espace colonial français. À la suite de la fusion du ministère de la Coopération et du ministère des Affaires étrangères, une zone de solidarité prioritaire (ZSP) a été définie en 1999, incluant 44 États d'Afrique, la péninsule indochinoise, quelques États du Proche-Orient, des Caraïbes, de l'Amérique latine et du Pacifique. Les pays d'Europe centrale et orientale et l'espace méditerranéen constituent également des zones prioritaires. L'effort en faveur de ces États ne peut être relâché : il ne faudrait pas laisser perdre l'effet des actions antérieures, et ces États peuvent d'ailleurs constituer des points de rayonnement. Ainsi, à partir des efforts importants menés au Vietnam, à destination du Cambodge, du Laos et de la Thaïlande ; à partir de l'OHADA, à destination des États d'Afrique anglophone.

Pour autant, sans contester la pertinence de ce zonage, il faut souligner que son objet est, en partie, étranger aux problématiques de l'influence internationale du droit français, puisqu'il vise avant tout à définir le champ géographique de l'aide publique au développement. La ZSP se compose, en effet, d'États les moins développés en termes de revenus et qui n'ont pas accès au marché international des capitaux. La circonstance que les moyens de la coopération bilatérale française soient, très légitimement, ordonnés autour des pays les plus en difficulté, amène à négliger d'autres États dont le poids juridique et économique est peut-être plus important, mais pour lesquels les moyens d'intervention font défaut ou sont dispersés. C'est le cas des pays émergents (Chine, Turquie, Russie...), et plus généralement de l'Amérique latine où il existe une tradition de droit romano-germanique et une attente importante des États afin de rééquilibrer l'influence américaine.

De même, s'il a été constaté que les États de tradition romano-germanique étaient plus perméables aux concepts de *common law* que les États de *common law* à l'influence du droit romano-germanique, c'est sans doute parce que l'intérêt que ces pays portent en réalité à certaines de nos solutions est largement négligé : c'est notamment le cas du

---

245. La France détient déjà environ 10 % des postes de fonctionnaires internationaux dans les organisations internationales.

Royaume-Uni, qui s'est montré récemment attentif aux apports possibles du droit français en matière de procédure juridictionnelle, de droit administratif<sup>246</sup>, ou d'application de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Aux États-Unis, certains États fédérés ont également manifesté un intérêt pour certaines notions de droit civil (comme celle du notariat, appliqué à l'internet).

Auprès des États de *common law*, le Canada, dont on a vu les efforts pour maintenir une double tradition *common law*/droit civil, constitue le partenaire évident. De manière plus générale, la France ne peut pas exercer seule ces efforts : auprès des puissances économiques émergentes, l'idée d'actions communes avec d'autres États membres de l'Union européenne trouve toute sa pertinence, puisqu'il s'agira avant toute chose de promouvoir un droit européen.

246. Le droit administratif a fait son apparition au Royaume-Uni à partir des années 60 et constitue une matière qui émerge peu à peu : une chambre spécialisée a ainsi été créée récemment au sein de la High Court. Les solutions du droit administratif français en matière de responsabilité administrative susciteraient notamment un certain intérêt, même si les Britanniques ont une conception plus restrictive des modalités d'engagement de la responsabilité des autorités publiques.

## Document 9

### **La stratégie du « lawfare », Le Monde, 2 octobre 2019 [extraits].**

Apparu au XVII<sup>e</sup> siècle, le terme n'est employé qu'en 1975. Cette tactique, qui vise à instrumentaliser politiquement la justice, est de plus en plus utilisée comme moyen de pression par les gouvernements et les organisations non gouvernementales.

#### **L'art de « gérer la guerre et le droit ensemble »**

Les origines de ce concept remontent au XVII<sup>e</sup> siècle. Considéré comme l'un des pères fondateurs du droit international, le juriste Hugo Grotius (1583-1645) inaugure, en 1609, cette tactique, que l'on n'appelle pas encore le *lawfare* : au nom de la Compagnie néerlandaise des Indes orientales, il rédige, en réponse au Portugal qui bloque l'accès à l'océan Indien, un traité intitulé *Mare Liberum* (1609), dans lequel il établit que, en vertu du droit des gens, la mer est commune à tous. Et il l'emporte : la Compagnie néerlandaise obtient par le droit ce qu'elle n'a pas obtenu par les armes.

Il faut toutefois attendre 1975 et les travaux de John Carlson et Neville Yeomans sur l'histoire des systèmes de médiation juridique pour découvrir, pour la première fois, le terme *lawfare* dans une publication. Vingt-six ans plus tard, en 2001, le major général de l'US Air Force Charles Dunlap, inspiré par leur recherche, définit ce concept lors d'une conférence organisée à la Kennedy School : selon lui, le *lawfare* désigne, de manière neutre, l'art de « gérer la guerre et le droit ensemble », précise Adrien Estève, chercheur au Centre de recherches internationales (CERI-Sciences Po).

#### **Double acception**

En 1999, la guerre du Kosovo est le premier conflit qui illustre de manière éclatante la puissance du *lawfare*. Le spécialiste des guerres Richard K. Betts rappelle en effet que si l'opération de l'OTAN dans les Balkans a duré si longtemps – quatre-vingt-dix-neuf jours –, c'est parce que le droit a joué un rôle important dans cette campagne qui n'avait pas obtenu l'aval du Conseil de sécurité des Nations unies. Pour entrer en action, les hélicoptères d'attaque Apache américains devaient attendre, pour bénéficier d'une assise légale, que les ordres soient validés par la hiérarchie de l'Alliance.

Tiré du lexique militaire, le *lawfare* est une notion compliquée à cerner, parce qu'il jouit aujourd'hui d'une double acception, souligne Adrien Estève. Il désigne parfois le fait que le droit constitue une « arme de guerre » aux côtés des autres instruments qui sont à la disposition des Etats (forces armées, sanctions économiques, communications stratégiques). Mais il évoque aussi une « guerre légale », à savoir que le droit devient non plus une arme parmi d'autres, mais l'unique arme du conflit, relevant ainsi de la doctrine stratégique des Etats.

#### **Moyen de pression**

Avec la judiciarisation croissante des relations internationales, le *lawfare* est de plus en plus utilisé par les gouvernements et les organisations non gouvernementales (ONG) : le monde arabe s'en empare ainsi systématiquement dans la guerre juridique contre Israël. Cette arme, qui peut être utilisée par le fort comme par le faible, est en outre un moyen de pression qui peut être consensuel : aux Etats-Unis, le principe du *lawfare* fédère démocrates et républicains, qui veulent isoler l'Iran par le droit en invoquant l'extraterritorialité des sanctions américaines pour toute entreprise qui entend commercer avec Téhéran. Cette union n'a pas toujours été la règle : Barack Obama, le président du désengagement, raffolait du *lawfare*, alors que le républicain George W. Bush s'en méfiait.

Parce qu'il est à la portée de tous les acteurs institutionnels et non étatiques, le *lawfare* risque cependant de devenir une « sorte d'auberge espagnole », avertit Julian Fernandez, professeur de droit à l'université Panthéon-Assas.



Rapport d'information du Sénat (Commission des finances) - Les contributions de la France au financement des organisations internationales, 26 janvier 2022 [extraits]

## **II. APRÈS UNE QUASI-DÉCENNIE D'ATTENTISME, LA FRANCE DOIT SOUTENIR UN EFFORT CONSÉQUENT SI ELLE VEUT MAINTENIR SON INFLUENCE AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES**

### **A. COMPARÉE À SES PARTENAIRES, LA FRANCE A MANQUÉ DE VOLONTARISME AU DÉTRIMENT DE SON INFLUENCE EN TANT QUE FINANCEUR DU SYSTÈME ONUSIEN**

#### **1. Les contributions financières constituent un vecteur assumé d'influence au sein des organisations internationales**

Les auditions conduites et les documents obtenus par les rapporteurs ont confirmé que les contributions internationales constituent un levier d'influence majeur, intégré comme tel dans la stratégie des États et des organisations internationales.

Ainsi, pour certaines organisations, un « ticket minimal » de contribution est requis pour participer au conseil d'administration ou aux instances dirigeantes.

C'est par exemple le cas pour l'Office de secours et de travaux des Nations-Unies pour les réfugiés de Palestine et du Moyen-Orient (UNRWA) pour lequel une contribution minimale de 5 millions de dollars est requise pour siéger au conseil.

L'UNICEF conditionne, également, l'accès à son conseil d'administration au versement d'une contribution minimale tandis que celui du Fonds pour la consolidation de la paix de l'ONU est limité aux douze premiers contributeurs.

Le ministère des affaires étrangères a également pu indiquer que certains des principaux contributeurs à des organisations internationales pouvaient être amenés à se réunir au sein de groupes de donateurs (« *donor groups* ») permettant de négocier en dehors des instances officielles.

En outre, le montant des contributions intervient dans la répartition, par nationalité, des emplois de chaque organisation. Les postes d'encadrement revenant plus aisément à des ressortissants de donateurs importants.

La France semble assumer parfaitement cette mobilisation du levier financier afin de peser sur les choix des organisations que ce soit dans leur gestion ou leurs activités.

Ainsi, en 2019, afin de marquer notre attachement à la sécurité collective, mais dans le contexte, néanmoins, de la désignation imminente du prochain chef des opérations de maintien de la paix de l'ONU, il a été décidé d'une hausse du financement au Département des opérations de maintien de la paix.

---

À l'inverse, les échanges conduits par les rapporteurs avec plusieurs acteurs et observateurs de notre participation au système multilatéral ont montré que, par exemple, la faiblesse de nos financements à certains programmes, comme le Programme Alimentaire Mondial, en comparaison d'autres États, pouvait être un facteur limitant notre influence au sein de cette organisation.

Cette situation pourrait, également, se vérifier s'agissant du Programme des Nations Unies pour le Développement puisque nos contributions y demeurent modestes.

Afin d'évaluer et de mettre en perspective la situation et la stratégie d'influence de la France au regard de ses contributions aux organisations internationales, les rapporteurs ont analysé les données concernant environ 40 organisations internationales rattachées au système onusien.

**Liste des organisations internationales placées sous revue par les rapporteurs**

Catégorie	Code (anglais)	Code (français)	Libellé	Contributions totales en 2020 (M\$)	Part des contrib. obligatoires	Part des contrib. volontaires
<b>ONU</b>	UN	ONU	Organisation des Nations-Unis	5 279,1	58,4 %	41,6 %
	DPKO	DPO	Département des opérations de paix	7 220,8	95,5 %	4,5 %
<b>Départements</b>	Tech Bank	Tech Bank	Banque de technologies pour les pays les moins avancés	0,8	-	100 %
	UNODC	ONUCDC	Office des Nations unies contre les drogues et le crime	269,5	-	100 %
	UNCDF	FENU	Fonds d'équipement des Nations unies	21,7	-	100 %
	UNDP	PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement	3 155,6	-	100 %
	UNEP	PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement	387,2	55,5 %	44,5 %
<b>Fonds et programmes</b>	UNFPA	UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la population	873,4	-	100 %
	UNHABITAT	ONU-HABITAT	Programme des Nations Unies pour les établissements humains	77,8	-	100 %
	UNICEF	UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance	3 521,0	-	100 %
	WFP	PAM	Programme alimentaire mondial	7 416,6	-	100 %
	FAO	FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	1 178,0	41,1 %	58,9 %
	ICAO	OACI	Organisation de l'aviation civile internationale	140,8	56,6 %	43,4 %
	IFAD	FIDA	Fonds international de développement agricole	372,4	-	100 %
	ILO	OIT	Organisation internationale du Travail	599,3	67,7 %	32,3 %
	IMO	OMI	Organisation maritime internationale	54,3	83,1 %	16,9 %
<b>Agences spécialisées</b>	ITU	UIT	Union internationale des télécommunications	133,6	92,6 %	7,4 %
	UNESCO	UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture	488,7	59,7 %	46,3 %
	UNIDO	ONUDI	Organisation des Nations Unies pour le développement industriel	161,2	52,9 %	47,1 %
	UNWTO	OMT	Organisation mondiale du tourisme	17,9	90,9 %	9,1 %
	WHO	OMS	Organisation mondiale de la Santé	2 576,1	19,4 %	80,6 %
	WIPO	OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle	30,4	65,1 %	34,9 %

Catégorie	Code (anglais)	Code (français)	Libellé	Contributions totales en 2020 (M\$)	Part des contrib. obligatoires	Part des contrib. volontaires
	WMO	OMM	Organisation météorologique mondiale	95,1	80,8 %	19,2 %
	UNAIDS	ONUSIDA	Programme commun des Nations Unies sur le VIH	257,8	-	100 %
	UNHCR	HCR	Haut-Commissariat pour les réfugiés	3 432,9	-	100 %
	UNITAR	UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche	16,0	-	100 %
	UNRWA	UNRWA	Office de secours et de travaux des Nations Unies pour les réfugiés de Palestine dans le Proche-Orient	709,5	-	100 %
Autres entités	UNSSC	UNSSC	École des cadres du système des Nations-Unies	4,6	-	100 %
	UNU	UNU	Université des Nations-Unies	55,5	-	100 %
	UNV	VNU	Volontaires des Nations-Unies	26,0	-	100 %
	UNWOMEN	ONU-Femmes	ONU-Femmes	348,6	-	100 %
	CTBTO	CTBTO.	Organisation du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires	137,9	98,4 %	1,6 %
	IAEA	AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique	754,8	61,4 %	38,6 %
	LARC	CIRC	Centre international de recherche sur le cancer	35,3	75,3 %	24,7 %
	ICC	CPI	Cour pénale internationale	176,9	99,7 %	0,3 %
	IOM	OIM	Organisation internationale pour les migrations	1 399,0	3,8 %	96,2 %
Organisations apparentées	ITC	CCI	Centre du commerce international	38,1	-	100 %
	ITLOS	TIDM	Tribunal international du droit de la mer	12,7	98,3 %	1,7 %
	OPCW	OPCW	Organisation pour l'interdiction des armes chimiques	92,9	78,8 %	21,2 %
	PAHO	OPS	Organisation panaméricaine de la santé	212,2	49,6 %	50,4 %
	UNFCCC	CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques	47,7	68,9 %	31,1 %
	UNITAID	UNITAID	Unitaid	202,9	-	100 %
	WTO	OMC	Organisation mondiale du commerce	233,3	95,2 %	4,8 %
<b>Total</b>				<b>42 261,0</b>	<b>32,2 %</b>	<b>67,8 %</b>

Source : commission des finances du Sénat

---

**Le montant total des contributions ainsi placées sous revue s'élève à 42,2 milliards de dollars en 2020 dont environ 1,1 milliard correspondent à des contributions françaises, soit 0,9 milliard d'euros au taux de change retenu par la direction du budget pour 2020.**

**Dès lors, les dépenses sous revue ne forment qu'une partie du montant des contributions versées par la France en 2020, évalué par les rapporteurs à environ 5,6 milliards d'euros.**

**En effet, il ne s'agit ici que des seules contributions versées au système onusien à l'exclusion de plusieurs organisations telle que, par exemple et pour information :**

- l'Agence spatiale européenne (1,4 milliard d'euros versés en 2020) ;**
- le Fonds européen de développement (842 millions d'euros versés en 2020) ;**
- l'Association internationale de développement de la Banque mondiale (346,5 millions d'euros versés en 2020) ;**
- l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (197 millions versés en 2020) ;**
- l'Organisation européenne pour la recherche nucléaire, CERN (153,5 millions d'euros versés en 2020) ;**
- le projet de réacteur nucléaire ITER (151,9 millions d'euros versés en 2020) ;**
- le Fonds africain de développement (148,9 millions d'euros versés en 2020).**

**Les rapporteurs ont fait le choix d'exclure les organisations hors du système onusien du champ de l'analyse systématique qu'ils ont produite pour des raisons d'opportunité et des considérations de nature technique.**

**Au plan de l'opportunité, la plupart de ces organisations ont une dimension soit strictement européenne (ESA, FED et CERN) soit limitée aux pays occidentaux (OTAN).**

**À l'inverse, les institutions du système onusien sont ouvertes à l'ensemble des pays et l'analyse des contributions qu'elles perçoivent permet ainsi de mettre à jour des dynamiques de concurrence sur un plan véritablement international et non régional.**

**Du reste, les institutions placées sous revue se caractérisent par une importante diversité et sont, pour nombre d'entre elles, des organisations où la recherche d'influence présente un caractère stratégique pour les États : Organisation mondiale de la santé (OMS), Organisation mondiale du commerce (OMC), Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) ou encore, en raison de son rôle dans la production des normes, l'Union internationale des télécommunications (UIT).**

---

Au plan technique, enfin, le système onusien est à ce jour le seul ensemble à produire et mettre à disposition des données fines, comparables et exploitables pour un aussi grand nombre d'organisations.

Cette situation plaide, d'ailleurs, aux yeux des rapporteurs pour que l'État se dote d'un outil de veille permettant de centraliser sur longue période les informations relatives aux versements effectués par l'ensemble des donateurs à l'ensemble des organisations internationales.

**Recommandation n° 8 :** Développer au sein de l'État un outil de veille permettant de suivre sur longue période et pour l'ensemble des organisations internationales, l'évolution des contributions versées par l'ensemble des donateurs.

Pour l'ensemble de ces motifs, les rapporteurs se sont appuyés sur les données fournies par le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CEB) pour mettre à jour des tendances dans l'action des États en matière de contributions aux organisations internationales.

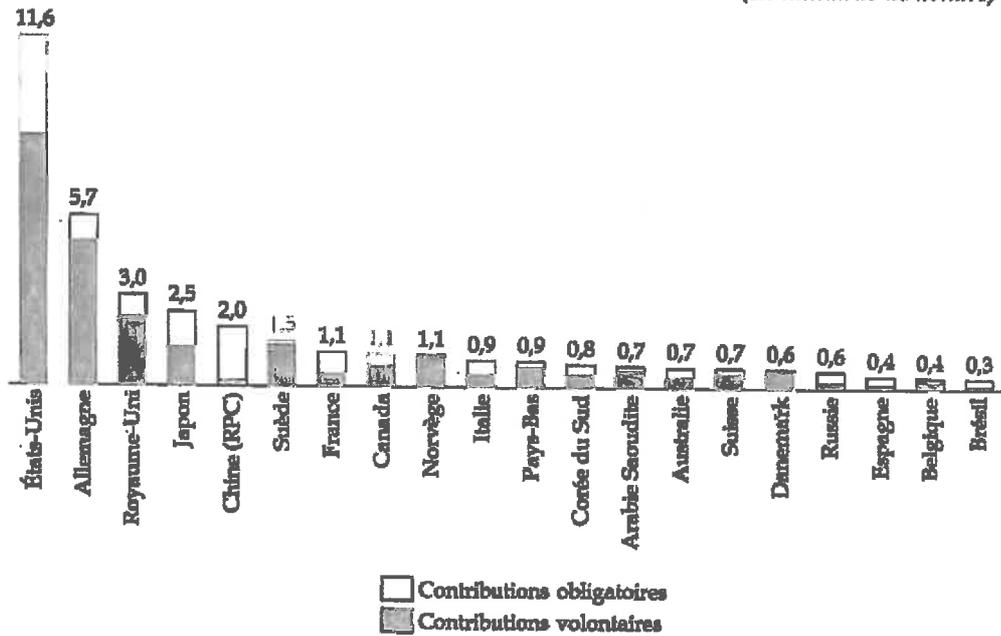
Le premier constat qui doit être dressé est celui de la place prépondérante qu'occupent les États-Unis dans le système onusien dont ils assurent près du tiers des financements (11,6 milliards de dollars en 2020) loin devant l'Allemagne (5,7 milliards de dollars), pourtant deuxième contributeurs et la France, septième contributeur.

Le second constat qui peut se dégager est celui de l'importance qu'occupent, pour un certain nombre d'États, les contributions volontaires dans le total des versements qu'ils opèrent.

Ainsi, en 2020, les contributions volontaires constituaient le levier principal de financement du système onusien pour l'ensemble des huit premiers financeurs à l'exception de deux États, la Chine et la France.

## Principaux contributeurs au système des Nations-Unies en 2020

(en milliards de dollars)



Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

Or, comme les rapporteurs le préciseront *infra*, cette situation révèle une orientation discutable de la stratégie d'influence de la France.

En effet, si la progression des contributions obligatoires de la Chine, sous l'effet du dynamisme de son économie, lui permet de limiter et de cibler davantage ses investissements sous forme de contributions volontaires, la France se trouve quant à elle dans une situation tout à fait différente. Son poids dans l'économie mondiale se réduit, ce qui se traduit par un ralentissement de la croissance de ses contributions obligatoires.

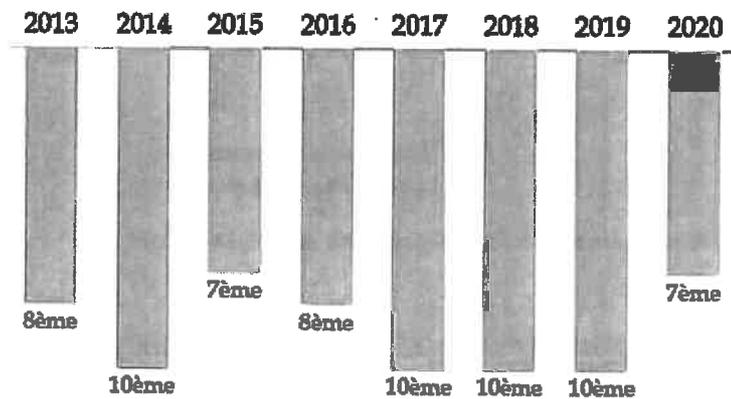
Alors que ce même contexte a conduit ses partenaires, comme l'Allemagne et le Royaume-Uni, à investir significativement le terrain des contributions volontaires, la France a trop faiblement réagi.

## 2. Le poids de la France dans le financement du multilatéralisme s'est réduit

Entre 2013 et 2020, la France est parvenue peu ou prou à maintenir son rang en matière de contributions aux organisations du système onusien.

Ainsi, alors qu'elle était le 8<sup>ème</sup> contributeur financier à ces institutions en 2013 elle se classait 7<sup>ème</sup> en 2020, non sans avoir été rétrogradée à la 10<sup>ème</sup> place en 2014 puis entre 2017 et 2019.

Évolution de la place de la France dans le classement des contributeurs étatiques aux organisations onusiennes entre 2010 et 2020



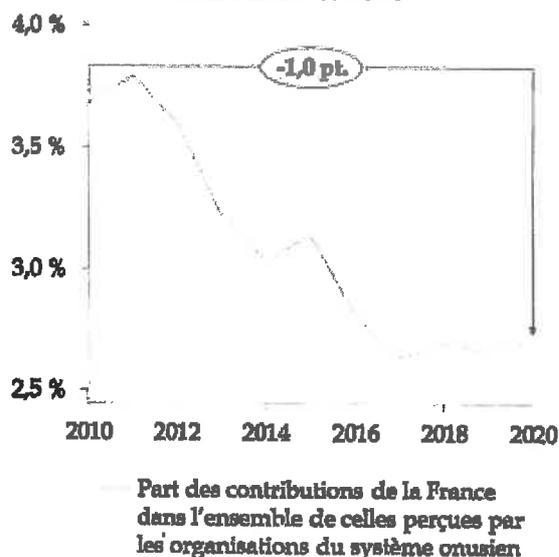
Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

Malgré ces résultats qui peuvent être salués en termes de classement, les rapporteurs observent que la part que représente la France dans l'ensemble des contributions gouvernementales au système des Nations-Unies n'a cessé de chuter sur la période.

Ainsi, alors qu'elle assurait 3,7 % des financements en 2010, elle ne contribuait plus, en 2020, qu'à hauteur de 2,7 %.

Or, plus que le classement – qui constitue pour autant un indicateur de tendance utile –, c'est davantage la part des ressources apportées par un État qui commande la réalité de son influence au sein d'une organisation.

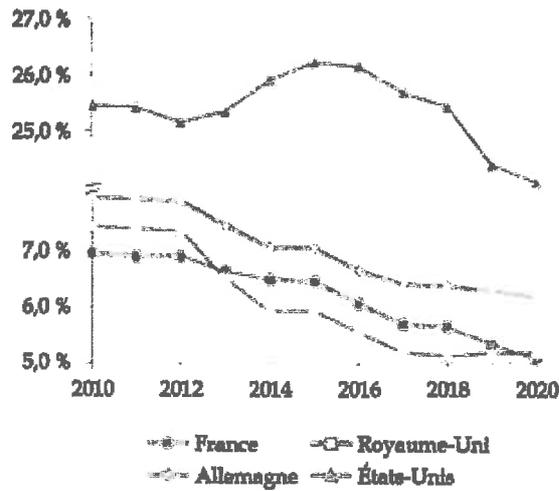
**Part de la France dans l'ensemble des contributions étatiques  
perçues par les organisations du système des Nations-Unies  
entre 2010 et 2020**



*Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU*

Cette dynamique trouve son explication dans la contraction tendancielle de la part qu'occupe la France dans l'ensemble des financements perçus sous forme de contributions obligatoires. En effet, alors qu'elle versait 7% des contributions obligatoires bénéficiant au système onusien en 2010, elle ne représentait plus que 5,1% de ces versements en 2020.

**Part de la France et d'autres pays dans l'ensemble des contributions obligatoires perçues par les organisations des Nations-Unies entre 2010 et 2020**



*Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU*

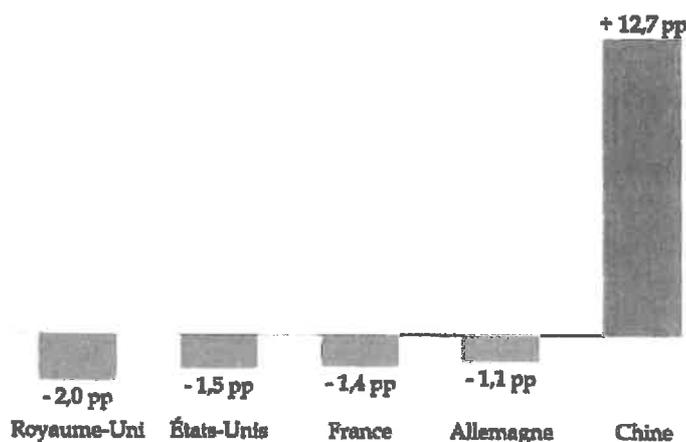
Néanmoins, cette situation n'est pas propre à la France et affecte la plupart des pays occidentaux. Ainsi, tant l'Allemagne, que le Royaume-Uni ou les États-Unis ont vu chuter sur la période la part de leurs contributions obligatoires dans l'ensemble des versements.

Elle trouve l'une de ses principales explications dans l'affaiblissement de la part qu'occupent ces États dans l'économie mondiale alors que cet indicateur constitue l'une des principales variables des barèmes intervenant dans le calcul des contributions obligatoires.

Ainsi, les parts respectives du revenu national brut (RNB) du Royaume-Uni, des États-Unis, de la France et de l'Allemagne se sont réduites de 1,1 à 2,0 points de pourcentage entre 2005 et 2020.

**Variation du poids du revenu national brut de plusieurs pays dans le revenu mondial brut entre 2005 et 2020**

(en points de pourcentage)



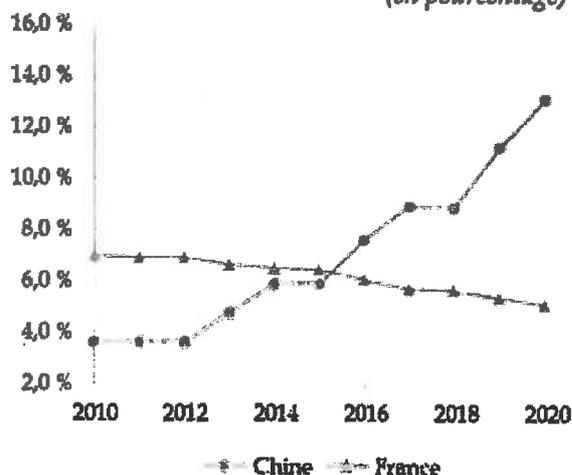
Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

En sens inverse, le poids de la Chine dans l'économie mondiale mesuré comme le rapport entre son RNB et le RNB mondial a progressé de 12,7 points de pourcentage sur la même période.

Cela s'est traduit par une hausse très sensible (+ 9,5 points de pourcentage) de la part des contributions obligatoires versées par la Chine entre 2010 et 2020 dans l'ensemble des financements perçus sous cette forme par les organisations du système onusien.

**Évolution du poids de la Chine et de la France dans l'ensemble des contributions obligatoires perçues par les organisations du système onusien entre 2010 et 2020**

(en pourcentage)

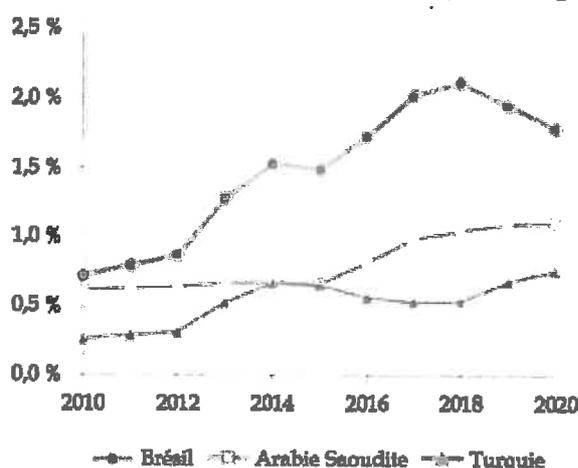


Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

En parallèle - et quoique dans une moindre ampleur -, la part des contributions obligatoires versées par d'autres pays émergents, comme le Brésil, l'Arabie Saoudite ou la Turquie, a progressé sensiblement entre 2010 et 2020.

**Évolution du poids de certains pays émergents dans l'ensemble des contributions obligatoires perçues par les organisations du système onusien entre 2010 et 2020**

(en pourcentage)



Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

Cette situation s'explique par une légère progression du poids de leur RNB dans l'ensemble (+ 0,2 point de pourcentage entre 2005 et 2020 pour l'Arabie Saoudite) ou par une contraction bien moins sensible que celle constatée dans les pays occidentaux (- 0,2 point de pourcentage sur la même période pour la Turquie).

Compte tenu du recul de leur poids dans l'ensemble des contributions obligatoires, les pays développés - dont la France - ont été appelés à renforcer significativement le niveau de leurs contributions volontaires pour maintenir, *a minima*, leur influence au sein du système onusien.

### 3. La France a fait preuve d'attentisme dans l'évolution de ses contributions volontaires au prix d'une perte d'influence dans le système onusien

Or, en matière de contributions volontaires, la France se trouvait dans une situation particulièrement difficile au début des années 2010.

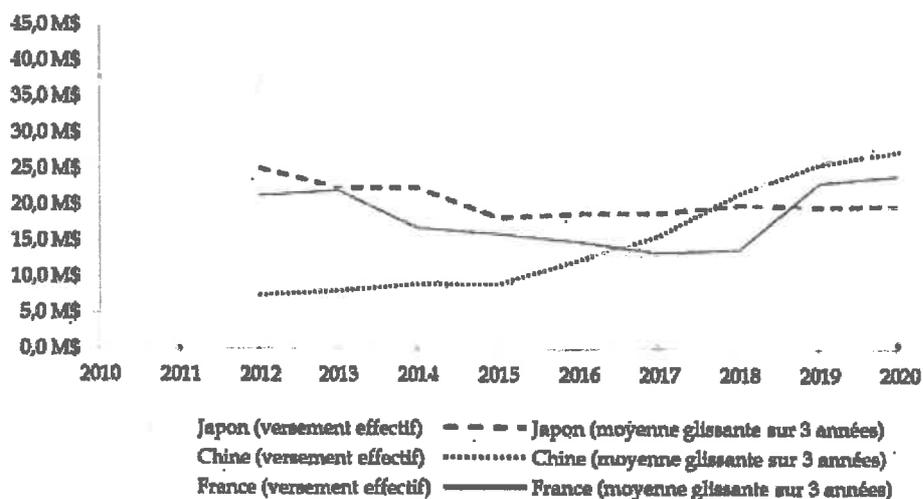
#### Explication méthodologique : le recours à une moyenne glissante sur trois années

Pour l'examen des contributions volontaires versées par chaque pays à chacune des organisations bénéficiaires sur la période 2010-2020, les rapporteurs ont décidé de recalculer une moyenne glissante sur trois années.

En d'autres termes, le montant retenu pour l'analyse au titre d'une année N correspond à la moyenne des versements effectués en (N-2, N-1 et N). Par construction, cela implique que les données sont au mieux prises en compte à partir de l'année 2012 dans la mesure où l'année de départ de la période du jeu de données est l'année 2010. Toutefois, afin de renforcer l'homogénéité des informations disponibles, le choix a été fait de retenir la période 2013-2020.

La décision de travailler en « moyenne glissante sur trois ans » se justifie par les modalités de versements des contributions volontaires par les États. En effet, si certains d'entre eux décaissent chaque année leurs contributions, d'autres versent un montant important au titre d'une année puis ne versent rien ou très peu l'année suivante. Un exemple éclairant réside dans la situation des versements du Japon au Fonds international de développement agricole (FIDA).

Évolution des contributions volontaires au Fonds international de développement agricole  
(en millions de dollars)



Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

En effet, le Japon verse ses contributions volontaires au FIDA par cycle contrairement, par exemple, à la France. Ainsi, si l'on cherchait à comparer la place qu'occupe le Japon dans le financement de l'organisation en 2011, on parviendrait à la conclusion que le pays ne contribue pas et n'exerce, par suite, aucune influence sur cette dernière. Cette analyse serait naturellement erronée en ce qu'elle ignorerait le poids des financements passés.

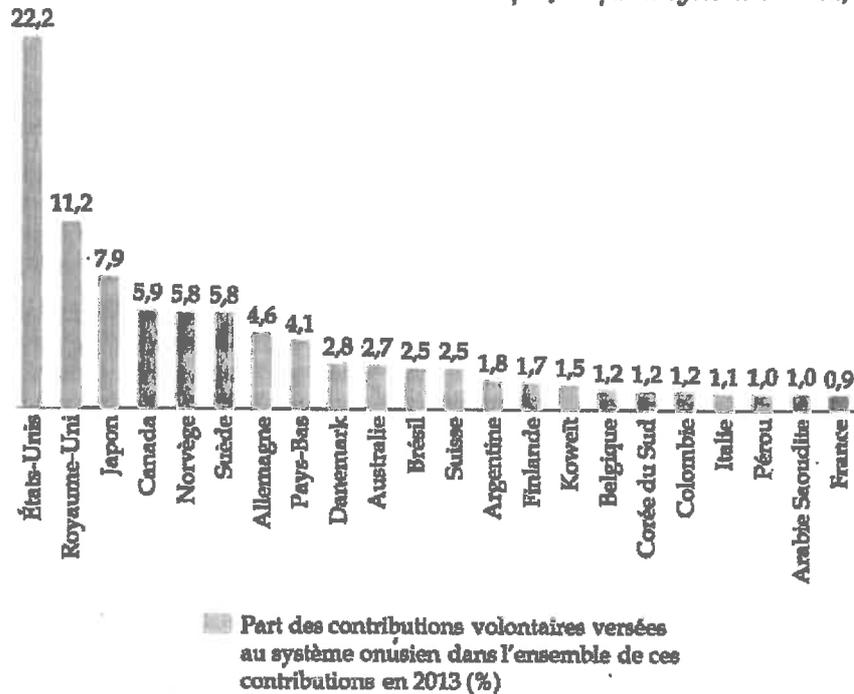
En recalculant une moyenne glissante sur trois ans des versements, on obtient à l'inverse une courbe de tendance des contributions japonaises qui permet de comparer l'effort financier du pays à celui de ses partenaires. Cette méthode n'empêche pas, par ailleurs, de mettre à jour les tendances de fonds comme, dans le cas présent, la forte augmentation des contributions chinoises sur la période.

Source : commission des finances du Sénat

Ainsi, en 2013, la France n'assurait que 0,9 % des contributions volontaires au système onusien en moyenne glissante sur trois années ce qui la situait à la 22<sup>ème</sup> position.

**Classement des principaux financeurs du système onusien en contributions volontaires en 2020**

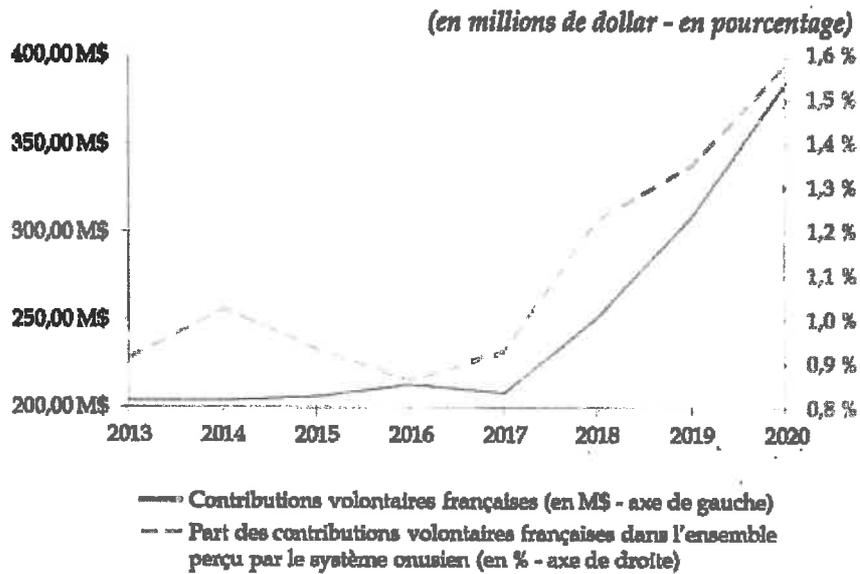
(en pourcentage des contributions volontaires perçues par le système onusien)



Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

La France a néanmoins réagi de façon sensible à compter de l'année 2017 en faisant passer le montant moyen de ses contributions volontaires d'environ 200 millions de dollars à plus de 380 millions de dollars.

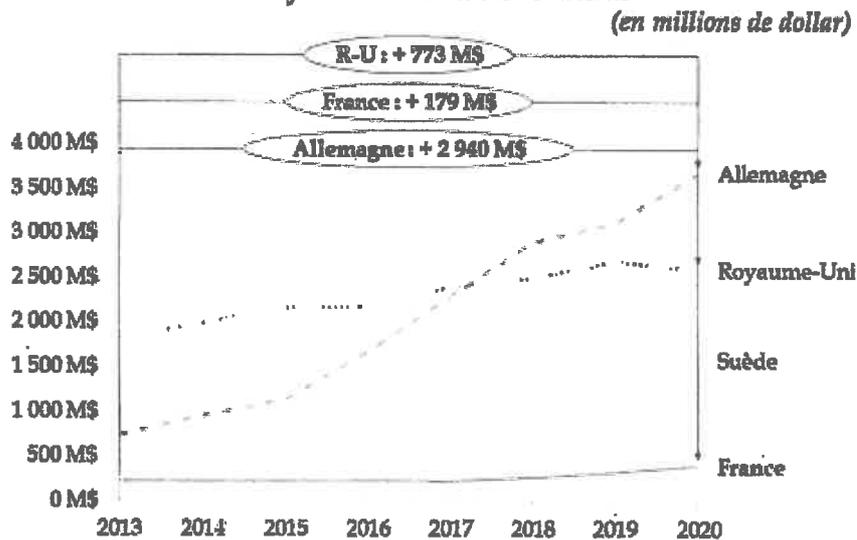
**Évolution du montant et du poids des contributions volontaires françaises au système onusien**



Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

Cet effort lui a permis d'augmenter son poids dans l'ensemble des contributions volontaires versées au système onusien qui est ainsi passé de 0,9 % en 2013 à 1,6 % en 2020.

**Évolution comparée du montant des contributions volontaires au système des Nations-Unies**



Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

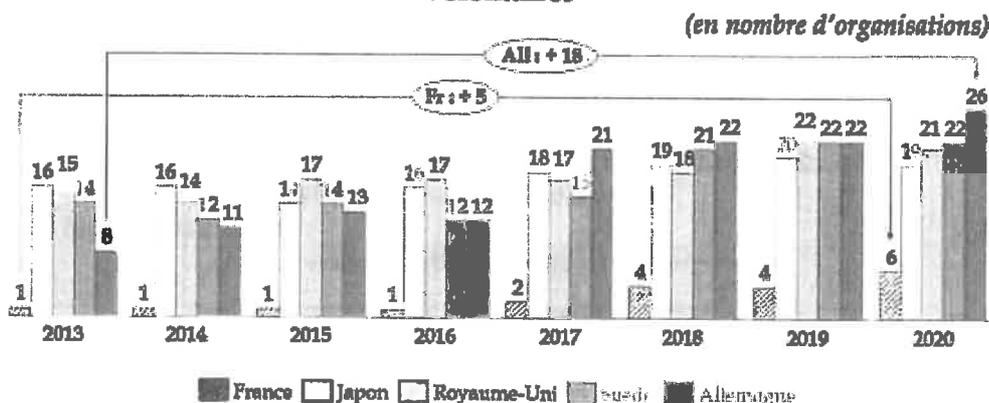
Pour autant, l'effort consenti en faveur du système onusien (+ 179 millions de dollars) peut difficilement se comparer à celui fourni par nos partenaires et plus particulièrement par l'Allemagne (+ 2 940 millions de dollars), le Royaume-Uni ou encore la Suède.

Quoique que substantiel le renforcement des contributions françaises a donc été limité en comparaison de nos partenaires, ce qui s'est traduit par de moindres gains d'influence au sein des organisations internationales.

Ainsi, sur la période 2013-2020, la France a rejoint le groupe des cinq principaux contributeurs volontaires de cinq nouvelles organisations portant le nombre total d'organisations où elle se trouve dans cette situation à six.

Dans le même temps, l'Allemagne parvenait à devenir l'un des principaux contributeurs volontaires de 18 nouvelles organisations internationales, portant le nombre total des organisations concernées à 26.

Évolution du nombre d'organisations du système onusien où le pays figure parmi les cinq principaux contributeurs volontaires



Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

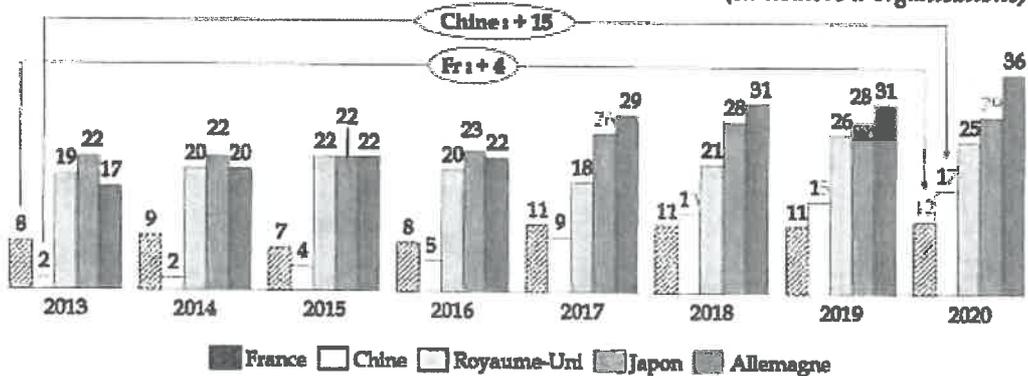
Cet accroissement des écarts en termes de capacités d'influence entre la France et ses partenaires sur le terrain des contributions volontaires est d'autant plus problématique qu'il se manifeste également lorsque l'on tient compte des contributions obligatoires.

Or, et comme les rapporteurs l'ont mentionné plus avant, certains États comme la Chine bénéficient de l'inertie générée par la hausse mécanique de leurs contributions obligatoires et ont beaucoup moins besoin de mobiliser le vecteur des contributions volontaires pour gagner en influence.

Ainsi, en tenant compte de l'ensemble des contributions versées à titre obligatoires ou volontaires, la France n'a rejoint le groupe des cinq premiers contributeurs d'une organisation que dans quatre cas entre 2013 et 2020 et - surtout - a été dépassée sur ce point par la Chine dès 2018.

**Évolution du nombre d'organisations du système onusien où le pays figure parmi les cinq principaux contributeurs obligatoires et volontaires**

(en nombre d'organisations)



Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

En définitive, les rapporteurs observent que la stratégie de renforcement des contributions volontaires mise en œuvre par la France entre 2013 et 2020 s'est avérée attentive et a produit des résultats mitigés.

En effet, nos contributions volontaires ont évolué en moyenne annuelle dans des proportions bien moins importantes que celles de l'Allemagne, de la Chine et du Royaume-Uni.

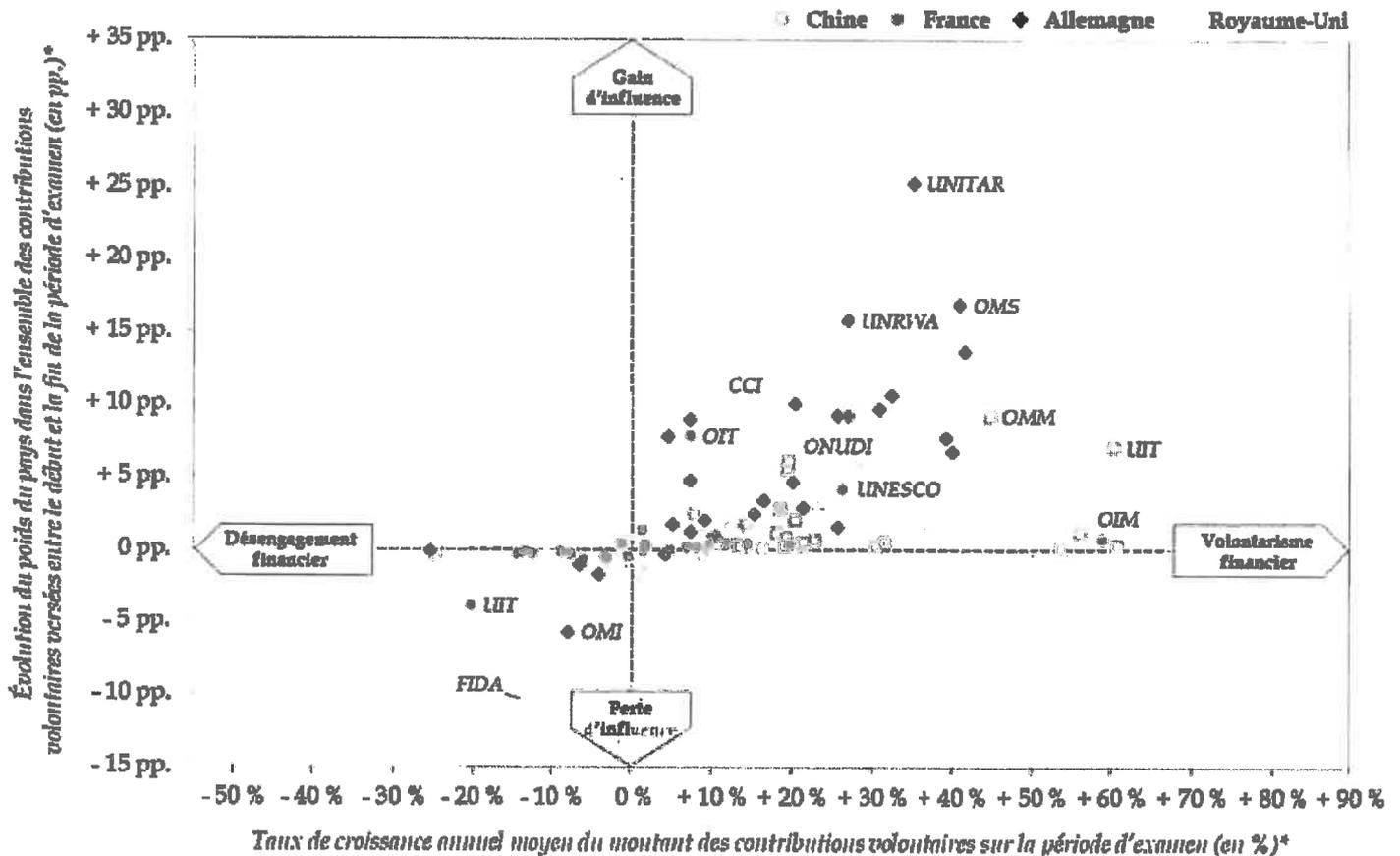
Ainsi, le taux de croissance annuel moyen de nos contributions se situe, pour l'essentiel des organisations bénéficiaires, entre - 15 % et + 15 % là où nos partenaires n'ont pas hésité, sur la même période, à faire croître chaque année la majorité de leurs contributions de + 10 % à + 70 %.

L'évolution moyenne des contributions volontaires de certains États peut présenter un caractère spectaculaire qui témoigne autant qu'il dévoile leurs priorités stratégiques.

Ainsi, la Chine a augmenté le montant de ses contributions volontaires à l'Union internationale des télécommunications (UIT) d'environ 60 % chaque année pendant sept ans.

La circonstance que l'UIT constitue l'une des enceintes de définition des standards internationaux en matière de télécommunication n'est probablement pas fortuite.

**Synthèse du degré d'investissement financier et de l'ampleur des gains d'influence retirés par plusieurs pays dans l'évolution de leurs contributions volontaires au système des Nations-Unies**



**Lecture :** le désengagement de la France dans le financement de l'Union internationale des télécommunications (- 20 % par an en moyenne sur la période 2013-2020) s'est traduit par un recul de son influence mesurée par son poids dans l'ensemble des financements perçus par l'organisation sous la forme de contributions volontaires. En sens inverse, la Chine a poursuivi une stratégie de financement volontariste en faveur de cette organisation (+ 60 % par an en moyenne sur la période 2013-2020) ce qui lui a permis d'accroître de près de 7 points de pourcentage la part qu'elle occupe dans les ressources de l'organisation sous forme de contributions volontaires.

\* La période d'examen diffère selon l'organisation et le pays concerné. Elle est fonction de l'année à partir de laquelle le pays a effectué sa première contribution volontaire à l'organisation. Pour l'essentiel, cette période est de sept ans, couvrant les années 2013 à 2020. Le montant des contributions est regardé en moyenne glissante sur trois années conformément et pour les raisons évoquées dans la note méthodologique figurant en début de partie.

Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

---

**La contrepartie de notre plus faible appétence à renforcer nos contributions volontaires sur la période réside dans les moindres gains d'influence enregistrés comparativement à nos partenaires.**

En effet, la part de la France dans l'ensemble des contributions volontaires perçues par une organisation ne s'est renforcée sensiblement qu'envers l'Organisation internationale du travail (OIT).

A l'inverse, la Chine a enregistré des gains d'influence très importants auprès de l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (+ 7 points de pourcentage dans l'ensemble des contributions volontaires entre 2013 et 2020), de l'Organisation météorologique mondiale (+ 10 points de pourcentage) et de l'Union internationale des télécommunications (+ 7,5 points de pourcentage).

Il peut être relevé que ces gains d'influence ont sans doute contribué à permettre à la Chine d'obtenir ou de conserver, pour ses ressortissants, les postes de directeur général de l'ONUDI (2013), de Secrétaire-général de l'UIT (2014 et 2018) ou, encore, de sous-Secrétaire général de l'OMM (2016).

L'Allemagne et le Royaume-Uni ont, également, sensiblement renforcé leur influence au sein de plusieurs organisations internationales.

Par exemple, l'Allemagne est devenue le premier financeur de l'Institut des Nations unies pour la formation et la recherche (UNITAR) et de l'Organisation mondiale de la Santé (OMS).

De ce point de vue, elle a su se constituer comme un financeur prépondérant et critique pour certaines organisations ce qui réduit d'autant plus l'influence des financeurs minoritaires.

Tel est, par exemple, le cas s'agissant d'UNITAR, organisation dont l'Allemagne apportait, en 2020, plus du tiers des financements.

Dans ce contexte, les moyens dont dispose et qu'entend mobiliser la France pour préserver et renforcer son poids au sein des organisations internationales du système onusien apparaissent central pour les rapporteurs.

## **B. LA PRÉSERVATION DE L'INFLUENCE FRANÇAISE AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES IMPOSE DE SOUTENIR L'EFFORT**

### **1. Aux côtés du levier financier, la France dispose d'atouts pour préserver son influence qu'il ne faut ni négliger ni surestimer**

Les auditions conduites par les rapporteurs ont été l'occasion pour les auditionnés de rappeler que la France dispose d'un certain nombre d'atouts pour aborder la compétition en matière d'influence au sein des organisations internationales.

D'une part, elle est un membre permanent du Conseil de sécurité des Nations-Unies ce qui lui donne un poids très important dans la définition de la politique de sécurité collective.

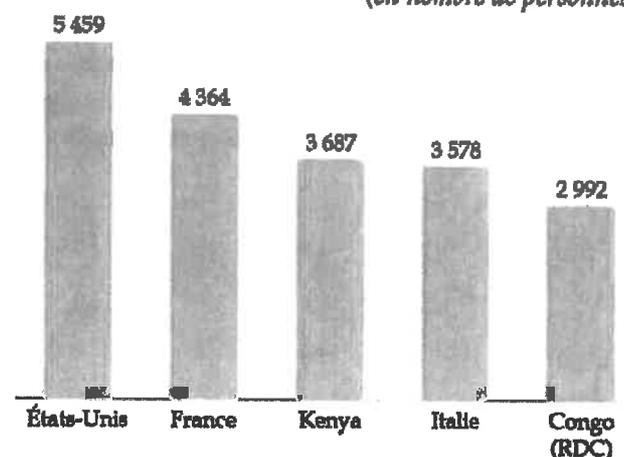
Cette présence est un actif essentiel mais les rapporteurs rappellent qu'elle ne saurait constituer, en soi, un argument suffisant pour justifier un moindre effort en matière de contributions volontaires.

En effet, le Royaume-Uni est également un membre du Conseil de sécurité des Nations-Unies, ce qui ne l'a pas dissuadé de mener une stratégie volontariste en matière d'influence au plan financier.

D'autre part, la France bénéficie d'une très forte présence de ses ressortissants parmi les agents qui travaillent pour les organisations internationales.

**Nombre de ressortissants travaillant pour entité relevant du système onusien**

*(en nombre de personnes)*



Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

Ainsi, en 2020, les organisations du système onusien employaient 4 364 agents de nationalité française, en faisant le deuxième pays en termes d'effectifs représentés.

Par ailleurs, le ministère des affaires étrangères a pu indiquer aux rapporteurs que la France figurait également, en dehors du système des Nations-Unies, parmi les cinq plus importants pays d'origine des agents des institutions internationales.

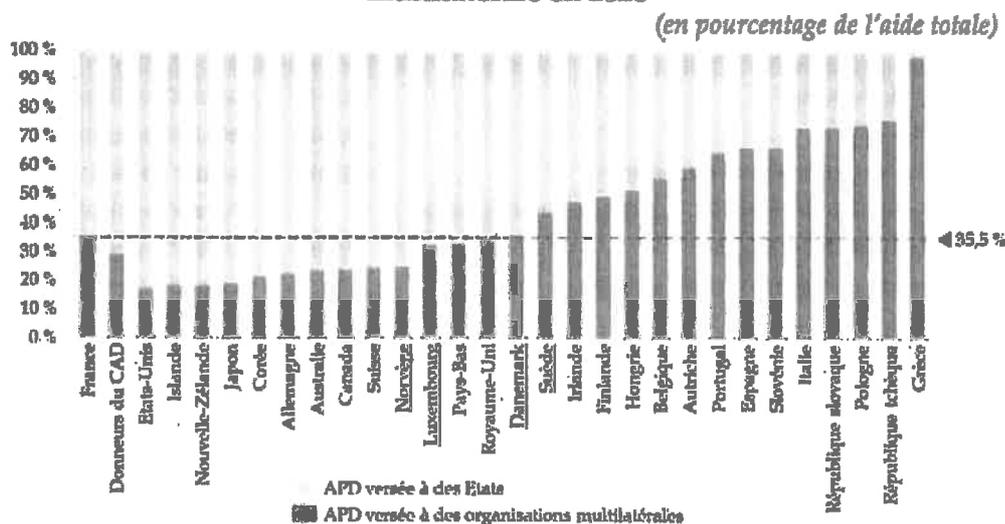
Si cette présence constitue bien un levier de rayonnement et d'influence, les rapporteurs rappellent que cette situation n'est pas durable ne serait-ce que parce que les règles applicables au sein du système onusien tiennent compte, pour 55 %, du montant des contributions obligatoires versées pour répartir les recrutements en fonction de la nationalité.

Par ailleurs, si le nombre de français parmi les fonctionnaires internationaux est important (20 260 en 2020, soit 9 % des effectifs), le ministère des affaires étrangères note que la situation n'est pas satisfaisante en termes de niveau de responsabilité.

Il estime notamment que « les Français ne sont pas assez représentés aux postes les plus stratégiques des organisations internationales ».

Enfin, si les rapporteurs ont été sensibilisés à l'importance que joue, dans la stratégie d'influence française, le maintien et l'approfondissement de son aide bilatérale, ils rappellent que la France ne se distingue pas particulièrement dans ce domaine, comme l'ont rappelé récemment les sénateurs Jean-Claude Requier et Michel Canévet.

### Répartition entre l'aide publique au développement bilatérale et multilatérale en 2020



Source : rapport des sénateurs J-C Requier et M. Canévet fait au nom de la commission des finances sur les crédits de la mission Aide publique au développement au PLF pour 2022

En effet, au regard des versements assimilables à de l'aide publique au développement, la France mobilisait, en 2020, environ 74,5 % de ses efforts par le canal bilatéral, soit moins que les États-Unis ou l'Allemagne et autant que le Royaume-Uni.

L'argument souvent avancé lors des auditions d'une plus forte granularité de notre aide bilatérale qui permettrait à la France d'intervenir au plan diplomatique dans un nombre plus varié de territoires mériterait d'être davantage investigué.

En effet, il n'apparaît pas, en première analyse et au regard des données mises à disposition par l'OCDE que la France soutiendrait par le canal de l'APD des États où n'interviendrait pas également l'un de ses principaux partenaires (Allemagne, Royaume-Uni, États-Unis...).

## 2. Le ministère des affaires étrangères défend une stratégie de renforcement des contributions volontaires

Interrogé par les rapporteurs, le ministère des affaires étrangères a rappelé que la France avait conduit, en 2021, un effort supplémentaire pour renforcer ses contributions volontaires; en particulier dans le champ de l'aide publique au développement.

En effet, le montant des contributions volontaires françaises a augmenté de plus de 960 millions d'euros entre 2020 et 2021 se trouvant, ainsi, porté à 2,27 milliards d'euros.

### Liste des principales augmentations des contributions volontaires en 2021

(en millions d'euros)

Beneficiaire	Contributions volontaires en 2020	Contributions volontaires en 2021	Évolution en valeur	Évolution en volume
Fonds vert pour le climat	41,3 ME	389,7 ME	+ 348,4 ME	x9,4
Alliance GAVI	15,0 ME	209,2 ME	+ 194,2 ME	x13,9
Association internationale de développement	346,5 ME	454,0 ME	+ 107,4 ME	x1,3
Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme	-	70,0 ME	+ 70,0 ME	-
Haut-Commissariat aux réfugiés	38,9 ME	84,2 ME	+ 45,3 ME	x2,2
Catastrophe Containment and Relief Trust (FCR)	-	40,0 ME	+ 40,0 ME	-
Programme alimentaire mondiale	30,4 ME	69,7 ME	+ 39,3 ME	x2,3
Fonds des Nations unies pour la population	2,2 ME	22,0 ME	+ 19,8 ME	x10,0
Bureau de la coordination des affaires humanitaires (ONU)	15,5 ME	34,7 ME	+ 19,2 ME	x2,2
UNICEF	12,5 ME	27,9 ME	+ 15,4 ME	x2,2

Source : commission des finances d'après les données publiées par l'ONU

Si ces efforts vont dans le sens d'un renforcement de nos investissements dans le multilatéralisme, les rapporteurs ne sont, toutefois, pas en mesure de déterminer quel sera le gain qui pourra en être tiré en matière d'influence faute de connaître, pour les comparer, les montants investis par nos partenaires.

S'agissant du seul Fonds vert pour le Climat, les documents financiers produits par l'organisation<sup>1</sup> montrent, en tout cas, qu'en 2021, la France aurait contribué à hauteur 1 793,2 millions de dollars, soit davantage que l'Allemagne (1 689,3 millions de dollars) mais moins que le Royaume-Uni (1 851,9 millions de dollars).

La hausse des dépenses en matière de contributions volontaires en 2021 s'accompagne, au moins dans les mots, de l'affirmation d'une doctrine volontariste pour le ministère des affaires étrangères. Celle-ci s'articulerait autour de plusieurs priorités.

En premier lieu, le ministère souhaite « *renforcer nos contributions financières volontaires* » ce qu'il a déjà entamé de faire, en assurant un ciblage cohérent avec les priorités de la France.

L'appui à la Francophonie constitue, pour le ministère un axe essentiel, de même que le soutien aux organisations qui interviennent dans le champ de la sécurité internationale.

Au plan de la méthode, le ministère indique vouloir travailler à mobiliser davantage le vecteur des contributions fléchées versées pour la réalisation d'actions précises à certains programmes et fonds des Nations-Unies.

Les rapporteurs ne peuvent que souscrire à cet objectif en rappelant, toutefois, qu'ils considèrent qu'un pilotage efficace des contributions ne pourra se faire sans instituer les outils nécessaires au niveau interministériel et sans créer des référentiels de performance adéquats afin de suivre objectivement l'emploi des contributions.

En second lieu, et dans une perspective comparable à celle tracée par les rapporteurs, le ministère des affaires étrangères entend renforcer la coordination entre les services de l'État et les autres parties prenantes pour dégager une vue d'ensemble et définir des priorités collectives.

À ce stade, les initiatives lancées se sont limitées à la création du *task force* interministérielle sur le placement de personnels.

Il s'agit pour les rapporteurs d'une initiative positive et qui doit être amplifiée, notamment en la complétant d'un travail rapide sur les facteurs d'attractivité des organisations internationales en France.

<sup>1</sup> <https://www.greenclimate.fund/sites/default/files/document/gcf-b29-inf02.pdf>.

