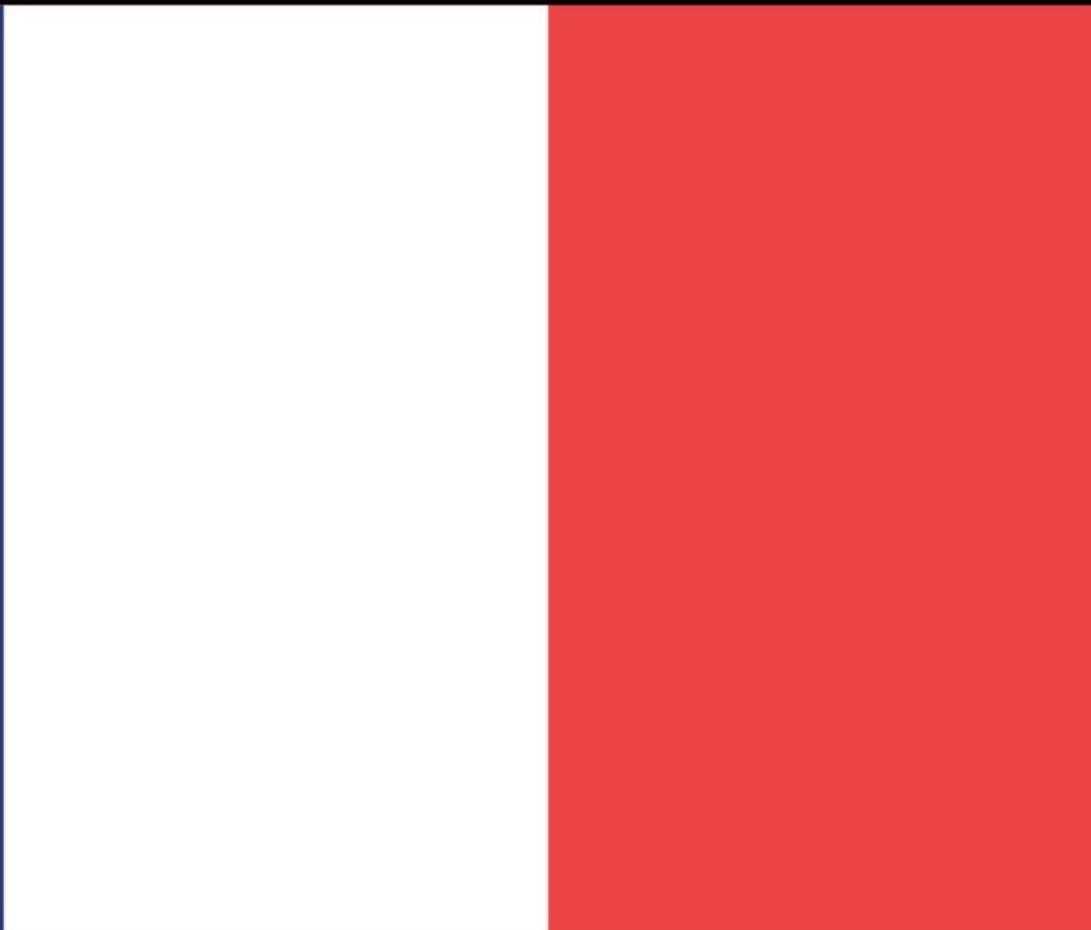


Sous la direction de
FRÉDÉRIC CHARILLON

La France dans le monde



CNRS EDITIONS

La France dans le monde

Puissance globale ou acteur européen ? Référence culturelle mondiale ou nation oubliée ? Le rang de la France dans le monde, ainsi que sa marge de manœuvre, posent aujourd’hui de nombreuses questions.

Les bouleversements géopolitiques récents, comme la montée en puissance de l’Asie, le Brexit ou le développement de populismes illibéraux, impliquent la redéfinition de l’action extérieure de la France. Du couple franco-allemand à l’alliance atlantique, en passant par le rapport aux Suds marqué par l’héritage colonial, c’est toute la relation de la France à ses voisins plus ou moins proches qui est étudiée ici. Les instruments à sa disposition sont aussi passés au crible : l’outil diplomatique, la compétence militaire, bien sûr, mais aussi la promotion de son modèle laïc.

Un livre pour mieux comprendre et penser le rôle international de la France, adapté aux temps qui viennent.



Frédéric Charillon est professeur en science politique à l’Université d’Auvergne. Il a déjà co-dirigé Les États-Unis dans le monde (2016).

sous la direction de
FRÉDÉRIC CHARILLON

La France dans le monde

CNRS ÉDITIONS

15, rue Malebranche – 75005 Paris

Série « Dans le monde », dirigée par Frédéric Charillon

Étudier la place et le rôle d'un État dans le monde, analyser son inscription dans la société mondiale en revenant sur les paramètres externes et les déterminants internes de son action extérieure : tel est l'objectif de cette série d'ouvrages sous-titrée « dans le monde ». Sont mobilisés à cette fin des chercheurs et experts français et internationaux, des signatures confirmées mais aussi de jeunes talents, afin de reconstituer une approche comparative de l'action internationale et en particulier de la politique étrangère, dans ses dimensions multiples.

Déjà paru dans la série :

Les États-Unis dans le monde, sous la direction de Frédéric Charillon et de Célia Belin, 2016

La Chine dans le monde, sous la direction d'Alice Ekman, 2018

La Russie dans le monde, sous la direction de Anne de Tinguy, 2019

Le Japon dans le monde, sous la direction de Guibourg Delamotte, 2019

© CNRS Éditions, coll. « Dans le monde », Paris, 2021

ISBN : 978-2-271-13606-0

Ce document numérique a été réalisé par [Nord Compo](#).

Introduction

Frédéric Charillon

Évoquer « les États-Unis dans le monde » en 2021, c'est d'abord évaluer les conséquences des turbulences insufflées par Donald Trump. Mentionner « la Chine dans le monde », c'est traiter d'une montée en puissance, et des perspectives qu'elle peut engendrer. Pour la Russie ou le Japon, d'autres problématiques encore viennent à l'esprit, notamment sur le lien entre puissance extérieure et situation interne. Que signifie le fait de s'interroger sur « la France dans le monde » ? Cette puissance devenue moyenne, qui aime à disserter sur son propre déclin, avec un penchant affirmé pour l'autodénigrement ou l'insatisfaction, mérite-t-elle de faire l'objet d'une telle question ? Oui, et c'est en tout cas l'avis des experts politiques, stratégiques, diplomatiques, militaires internationaux. Qu'on salue ses performances (comme le fait souvent, depuis plusieurs années, l'hebdomadaire britannique *The Economist*), qu'on feigne, pour des raisons d'opportunisme politique, de voir en elle un pays raciste ou intolérant (comme le fait désormais régulièrement le *New York Times*), ou qu'on étudie avec minutie ses opérations militaires, ses initiatives diplomatiques, même vaines (comme on le fait désormais beaucoup dans les revues consacrées aux questions internationales et stratégiques, de langue anglaise ou autre), il ne fait aucun doute que la question de la France dans le monde fait sens.

Traces d'histoire

Après les grandes heures de Louis XIV, l'épisode napoléonien ou la victoire (mais à quel prix et avec quelles séquelles) dans la Première Guerre mondiale, on pourrait imaginer que l'étude est nécessairement celle d'un déclin, retardé, voire provisoirement conjuré, par l'action du général de Gaulle de 1958 à 1969, mais inexorable néanmoins. Inexorable car lié à celui de l'Europe, et plus récemment à celui de l'Occident.

La France, à cet égard, ne serait qu'un exemple parmi d'autres de ces puissances européennes autrefois centrales dans le système international, devenues aujourd'hui puissances moyennes. La perte d'un empire colonial, un xx^e siècle américain un temps partagé avec l'Union soviétique, l'essor des États du Sud, parmi lesquels d'anciennes colonies européennes (comme l'Inde), et plusieurs crises économiques ayant abouti à une forte relativisation des ressources, ont *de facto* placé l'hexagone, comme le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie (avec pour ces deux dernières une problématique d'après-guerre supplémentaire), ainsi que d'autres, sur la défensive dans un monde nouveau.

Qu'est-ce qu'une puissance moyenne en ce xxi^e siècle ? Ni insignifiantes ni en mesure de rattraper les géants démographiques ou économiques, Paris, Londres ou Berlin peuvent toujours donner une portée globale à leur action et peser dans les instances internationales. Mais elles ne se partagent plus le monde comme au temps où la France administrait 11 % des territoires émergés, et le Royaume-Uni presque un quart¹. Toujours structurantes sans plus être surplombantes, les grandes nations européennes luttent pour maintenir leurs voix respectives, en les unissant si possible, mais avec difficulté. Leur histoire, leur rayonnement culturel toujours fort, leur économie, leur appartenance à de nombreux cercles et la qualité de leur diplomatie, les maintiennent dans le peloton de tête de la communauté internationale, sans plus toutefois les laisser accéder au podium : leur démographie, la taille et la puissance des nouveaux géants les en empêchent.

La France contemporaine dut gérer deux traumatismes successifs, chacun en plusieurs épisodes. Un traumatisme allemand d'abord, qui s'est joué en trois actes : la défaite de Sedan en 1870, qui mit fin au Second Empire et occasionna la perte de l'Alsace et d'une partie de la Lorraine ; la Première Guerre mondiale, qui vit ces territoires revenir à la France mais décima la jeunesse, créa une peur de la guerre et une peur de l'Allemagne ; la Seconde Guerre mondiale enfin, deux décennies plus tard, à l'issue de laquelle le pays aurait pu disparaître après la défaite de mai-juin 1940, un gouvernement de collaboration, l'occupation d'une moitié du territoire, le choc symbolique du drapeau nazi flottant sur Paris et le cortège des cauchemars subis par presque toute l'Europe : déportations et génocide, humiliations et privations. Mais il y eut de Gaulle, et la France fut dans le camp des vainqueurs. Pour retomber bientôt dans un second traumatisme, colonial cette fois. Amoindrie malgré son statut de vainqueur et son siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies, la France avait vu son empire passer en partie sous tutelle allemande et japonaise, pour se retrouver, après la Libération, face à la montée des nationalismes au Sud, dans un monde désormais mené par deux capitales hostiles aux empires coloniaux européens : Washington et Moscou. Les absurdes répressions de l'immédiat après-guerre (massacres de Sétif, Guelma et Kherrata en 1945, de Madagascar en 1947-1948...) saliraient l'image de la France davantage qu'elles ne retarderaient son repli. En 1954, Dien Bien Phu tombait et l'Algérie entrait en insurrection. La IV^e République ne s'en relèverait pas. Mais il y eut encore de Gaulle, cette fois pour mettre fin au conflit algérien (1962) et présenter la décolonisation sous l'angle d'un nouveau départ et d'une « politique de grandeur ».

De ces épisodes restent trois clés de voûte de la mémoire collective : 1) un rapport familier à la guerre : la France œuvre désormais pour la paix dans un cadre onusien ou multilatéral, mais son opinion publique soutient des interventions militaires auxquelles elle est habituée ; 2) un rapport ambigu à l'Allemagne, fait de complexes et de craintes multiples ; 3) un rapport omniprésent et romantique à l'outre-mer, pour ce pays de marins qui dut souvent

(comme après 1870) partir retrouver plus loin la grandeur perdue dans son voisinage immédiat.

Un sujet d'actualité

La France dans le monde n'est pas uniquement un sujet d'histoire. Tout ne s'est pas arrêté avec de Gaulle et après la réconciliation franco-allemande. La France de la V^e République entend réaffirmer son rôle international et exercer les responsabilités particulières qui découlent d'un passé, d'un statut de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies et de puissance nucléaire. Enfin, la France a des alliés et des interlocuteurs qui attendent sa voix. Mais elle affronte aussi des défis et des ennemis qui lui portent des coups. Le défi terroriste n'est pas le moindre, auquel le pays a payé un lourd tribut : attentats d'extrême gauche, antisémites ou séparatistes dans les années 1970 et 1980, puis attentats liés à la situation en Afrique du Nord et au Moyen-Orient, avec des noms de lieux restés tristement gravés dans les mémoires : la rue Copernic (1980), le Drakkar (quartier général des forces françaises à Beyrouth en 1983), le magasin Tati de la rue de Rennes (1986), le vol Air France Alger-Paris (1994), la station Saint-Michel (1995), Toulouse et Montauban (2012), Charlie Hebdo et l'hypermarché casher de la porte de Vincennes (2015), Nice et Saint-Étienne-du-Rouvray (2016)... Des actes souvent revendiqués au nom d'une opposition à la politique étrangère de la France. Des actes qui ont en partie faussé la relation à une région qui va de la Méditerranée au Golfe.

Depuis 1945, la France est une puissance interventionniste : en Afrique après les indépendances, au Moyen-Orient, dans les Balkans (années 1990), Paris envoya ses troupes, parfois aux côtés de ses alliés américains et britanniques, parfois seul ou avec des partenaires africains. Il en résulte que l'armée et la diplomatie françaises restent suivies de près à l'étranger, où les experts leur reconnaissent un rôle clé sur les questions ouest-africaines, et plus généralement un savoir-faire à l'échelle globale. Peu après la réunification de l'Allemagne,

Stephen Kramer, professeur à l'Université John Hopkins, s'interrogeait : la France compte-t-elle toujours² ? La réponse était positive. Plus de vingt années plus tard, Pernille Rieker, chercheuse au Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), évoque la « pratique de la grandeur³ », avec un regard critique, mais dans un livre dont l'existence même montre que le sujet reste pertinent. Bien après les pionniers, souvent proches des arcanes décisionnels américains⁴, des travaux anglophones se penchent sur des dossiers bilatéraux, souvent africains, à l'issue d'enquêtes précises⁵. Depuis les interventions de 2011-2013 (en Libye, au Mali, en Centrafrique), les *think tanks* nord-américains, européens, asiatiques ou australiens augmentent significativement leurs productions sur le sujet.

En France, le sujet est resté longtemps « domaine réservé » de quelques précurseurs. Alfred Grosser⁶ avait montré comment, avant de Gaulle et dans un contexte international difficile, la IV^e République avait arrêté des grandes orientations qui ne se démentiraient pas : le choix du camp atlantique (malgré un parti communiste puissant, téléguidé par Moscou et appuyé par son relais syndical, la CGT) ; le choix de l'Europe (malgré un parti atlantiste influent, allié de circonstance des gaullistes souverainistes) ; le choix de la décolonisation (dès la loi-cadre de Gaston Defferre en 1956, et malgré Dien Bien Phu) ; plus le choix économiquement courageux d'une dissuasion nucléaire autonome, que l'humiliation de Suez précipita⁷ mais qui retenait les leçons de juin 1940 : « plus jamais ça ». Les historiens ont ensuite mené la danse avec des travaux de premier ordre, poursuivis aujourd'hui⁸. Les diplomates, par leurs mémoires ou leurs analyses, ont considérablement contribué à la compréhension de ce qu'est la France dans le monde. Des *Mondes de François Mitterrand* d'Hubert Védrine⁹ jusqu'au tableau chinois de Claude Martin¹⁰, de la synthèse de Maxime Lefebvre¹¹ au *Dictionnaire amoureux* de Daniel Jouanneau¹², les plumes du Quai nous ont éclairés, tout comme plusieurs enquêtes pertinentes de journalistes ou d'écrivains, ou des initiatives de *think tanks*¹³. Enfin, l'action extérieure à la française retrouve ses lettres de noblesse universitaires en science politique. Les travaux de référence de Marie-Christine Kessler¹⁴, l'ethnographie de Christian

Lequesne¹⁵, les jeunes chercheurs déjà confirmés¹⁶, redonnent un souffle à un objet trop délaissé.

Débats récurrents

Cette politique étrangère de la France a donné lieu à des débats réguliers, malgré le mythe d'un « consensus » que l'on aime encore invoquer. Depuis longtemps en réalité, le rapport aux États-Unis, à la construction européenne ou à la Russie déchire les familles politiques, les intellectuels et les commentateurs. La question israélo-palestinienne suscite les passions, et plus largement le rapport au monde arabe. On vit un ministre de la Défense en exercice démissionner en pleine guerre (celle du Golfe, en janvier 1991). D'anciens Premiers ministres critiquer la politique étrangère de la France devant Vladimir Poutine ou chanter la gloire de Xi Jinping tout en insistant sur le « manque d'exemplarité » français sur les droits humains. Des hauts responsables politiques venir désapprouver, à l'ambassade parisienne des États-Unis, la posture officielle d'un pays qu'ils aspiraient à diriger : c'était lors de la guerre irakienne de 2003, rejetée par Jacques Chirac. Dans le débat public, la « Françafrrique » ou la « politique arabe », expressions initialement positives, sont devenues des instruments de stigmatisation qui servent à discréditer, souvent sans discernement, le fait même d'entretenir une présence dans certaines régions du monde. D'une manière générale, en ces temps de posture identitaire et de compétition entre des influences extérieures, le rapport à l'Autre déclenche davantage de procès que d'échanges rationnels. On ne discute plus un point de vue adverse : on le met en accusation, on l'interdit de cité, ou on s'étend sur les réseaux sociaux avec une intensité inversement proportionnelle au poids intellectuel ou professionnel de l'accusateur. Le débat sur le rapport à l'islam et au monde musulman en est un exemple, qui voit des auteurs universitaires devenir les cibles d'incitation à la haine par leurs propres collègues, dans des logiques rarement mues par de réelles convictions. Le « consensus » français en

politique étrangère n'a jamais véritablement existé, moins encore aujourd'hui, à l'heure de l'agression en ligne.

Plus rationnels, mais toujours avec intensité, d'autres débats traversent la communauté des experts et des professionnels de l'action extérieure. L'opposition, réelle ou supposée, entre « gaullo-mitterrandiens » et « néoconservateurs » est un sujet désormais consacré. La « Secte », comme les personnes taxées de néoconservatisme à la française aiment se décrire elles-mêmes non sans autodérision, a-t-elle pris le pas sur une « vieille école », et au nom de quelles préférences idéologiques¹⁷ ? Un occidentalisme interventionniste a-t-il remplacé l'universalisme traditionnel de la position diplomatique française ? Il y a beaucoup à dire sur ce débat non tranché, faussé en outre par le fait que le véritable néoconservatisme américain, qui fait référence à des auteurs au parcours précis et, en pratique, à la période de l'administration Bush (2001-2009) qui prônait une diplomatie transformationnelle, est peu transposable dans une France aux leviers extérieurs bien plus limités que ceux des États-Unis. Ou parce que le gaullo-mitterrandisme fait référence à une époque qui commence à dater (années 1960 et 1980), et avec laquelle les parallèles deviennent difficiles. On s'interroge pourtant : y a-t-il une rupture dans la doctrine ? Est-elle motivée par des convictions, par des logiques de réseaux, ou par une nouvelle sociologie de la diplomatie française, formée par des écoles devenues américanisées comme Sciences Po¹⁸ ?

Les interrogations sur l'outil diplomatique sont nombreuses également. Elles ont donné lieu à des périodes de malaise, à coups d'articles anonymes publiés par des collectifs de diplomates ou de militaires dans les années 2008-2010¹⁹, malaise qui avait pourtant été exprimé plus sainement car plus ouvertement par deux des ministres des Affaires étrangères les plus respectés de la période contemporaine, Hubert Védrine et Alain Juppé²⁰. Ce malaise, sur quoi porte-t-il ? D'abord sur la perte des moyens d'un ministère pourtant très sollicité dans un monde de plus en plus complexe. Avec, en 2019, un budget d'environ 5 milliards d'euros annuels, soit 1 % du budget de l'État, le Quai d'Orsay – qui ne représente pas à lui seul tous les leviers de l'action de l'État à l'étranger – a perdu beaucoup de marge de manœuvre. Entre 1986 et 2016, soit dans une

période de multiplication des défis, il a perdu environ 50 % de ses moyens dans certains secteurs, en particulier le culturel²¹. La présence garantit-elle toujours l'influence ou faut-il revoir le principe de l'universalité du réseau, le troisième du monde après la Chine et les États-Unis, avec, en 2020, 178 ambassades (dont 160 bilatérales) et représentations permanentes, 88 consulats généraux et consulats (auxquels il faut ajouter les consuls honoraires, bénévoles), 98 Instituts français, 386 Alliances françaises, 522 écoles et lycées de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE²²) ?

Ces questions se posent depuis longtemps. Après le général de Gaulle (1958-1969), une continuité logique de politique étrangère s'est observée sous Georges Pompidou (1969-1974) qui en avait été longtemps le Premier ministre, puis sous Valéry Giscard d'Estaing (1974-1981), pourtant non gaulliste, et plus étonnamment sous François Mitterrand (1981-1995), qui avait été le principal adversaire politique du général. Des inflexions ont eu lieu : la France de Giscard puis de Mitterrand était plus proactive en matière européenne, moins virulente dans le ton à l'égard des États-Unis. Mais la posture vis-à-vis des États-Unis est restée celle qu'Hubert Védrine a résumée par la formule « amis, alliés, pas alignés ». Les relations privilégiées avec le monde arabe se sont confirmées, et l'interventionnisme africain aussi, géré depuis l'Élysée. Hors de l'ancienne sphère coloniale, il est resté difficile d'opérer des percées en matière d'influence (Russie, Asie, Amérique du Sud...). Après sa victoire en 1995, Jacques Chirac (1995-2007) a voulu restaurer le gaullisme de politique étrangère presque en l'état. Paradoxalement, cela n'a fait que souligner l'impossibilité de la tâche dans un monde nouveau : le retour d'une « politique arabe », annoncé à l'Université du Caire en 1996, était difficile dans un monde arabe désormais si clivé ; le volontarisme politique, important lorsqu'il fallut changer de ton dans les Balkans²³, dut tenir compte d'un village global plus contraignant : les essais nucléaires dans le Pacifique sud, rétablis en 1995 après que François Mitterrand les eut suspendus en 1992, déclenchèrent la colère de l'opinion internationale et furent écourtés ; l'Afrique n'était plus celle de Jacques Foccart, affaibli mais pourtant rappelé à l'Élysée à contretemps après l'élection de Chirac. Il y eut donc un deuxième Chirac de politique étrangère, en partie façonné par le tandem

de cohabitation formé avec Hubert Védrine au Quai d'Orsay de 1997 à 2002, mais aussi par les penchants plus personnels du président, ouvert sur les mondes non occidentaux et la diversité des cultures. Ce qui ne l'empêcha pas de garder des accents gaulliens : son opposition à la guerre américaine en Irak, en 2003, reste comme l'un des épisodes majeurs de la politique étrangère française récente.

Après Jacques Chirac, les présidences Sarkozy (2007-2012) et Hollande (2012-2017) posèrent la question d'un changement de paradigme. En annonçant, dès 2008, sa volonté de remettre la France au cœur de « sa famille occidentale », en opérant un retour dans les instances intégrées de l'OTAN (sauf le comité des plans nucléaires) effectif en 2009, en engageant l'intervention militaire en Libye en 2011, Nicolas Sarkozy a-t-il symbolisé un « néoconservatisme » français ? Son premier ministre des Affaires étrangères, le socialiste Bernard Kouchner, avait défendu la guerre irakienne de 2003. Cette nomination aurait pu par ailleurs créer un précédent, par lequel un président fraîchement élu, et sans qu'aucune cohabitation ne l'y contraigne, nomme une équipe issue de l'opposition pour suivre les affaires internationales, pour montrer que la diplomatie française était celle de toute la nation et pas d'un seul parti. Mais l'expérience ne fut guère concluante et les gaullistes reprirent le Quai : Michèle Alliot-Marie pour quelques jours, le temps de chuter sur la révolution tunisienne, et surtout Alain Juppé, qui retrouva les diplomates quatorze ans après son premier passage dans le même ministère (1995-1997). Mais l'opération libyenne de 2011 sonna comme le retour à un interventionnisme français. C'est Paris qui insista le plus pour frapper le régime de Mouammar Kadhafi, avec le soutien de Washington et de Londres. Un soutien que Barack Obama regrettera dans un entretien accordé à la fin de sa présidence²⁴. Sous la présidence Hollande (2012-2017), l'intervention au Mali déclenchée en janvier 2013, une autre à la fin de l'année en République centrafricaine, l'insistance de Paris la même année à frapper le régime syrien (ce que l'administration Obama se refusa à faire), puis l'intransigeance française à durcir les termes de l'accord sur le nucléaire iranien signé finalement en 2015, sembleront indiquer un retournement de situation. En 2003, la France chiraquienne s'opposait à l'interventionnisme néoconservateur

d'une Amérique férue de « *regime change* ». En 2011-2015, c'est Paris qui cherchait à entraîner les États-Unis dans l'aventure extérieure pour faire tomber plusieurs régimes arabes ou pour faire pression sur Téhéran.

En arrivant au pouvoir, Emmanuel Macron annonça qu'il mettrait fin à « dix ans de néoconservatisme importé » en France²⁵. Lors de la Conférence des ambassadeurs en 2019²⁶, il évoqua un « État profond » au sein du Quai d'Orsay qui, essentiellement par atlantisme, rechignerait à suivre la ligne présidentielle (notamment dans sa volonté de dialoguer avec Moscou). Cette désobéissance qui existerait selon lui au sein du ministère, affaiblirait la voix de la France. L'accusation fait sensation, à la fois parce qu'il n'est pas banal d'entendre un chef d'État sous la V^e République, dans un système aussi présidentialisé, mentionner publiquement l'existence d'une dissidence au sein de son propre appareil, et parce que l'expression d'État profond évoque d'ordinaire des régimes autoritaires dans lesquels les forces de coercition (armée, services de renseignement, appareil de sécurité...) constituent un État dans l'État. Peu après son élection, Emmanuel Macron avait également critiqué – pour des raisons très différentes – son chef d'état-major de l'époque, le général Pierre de Villiers, devant un parterre de militaires à l'hôtel de Brienne (le 13 juillet 2017). L'intéressé avait quitté ses fonctions ensuite. On retrouve dans ces épisodes à la fois le malaise récurrent mentionné à propos des années 2008-2010 et le débat sur l'existence d'un courant néoconservateur au Quai d'Orsay.

Sur le front extérieur, les discours d'Emmanuel Macron ont également défrayé la chronique. En décrétant l'OTAN « en état de mort cérébrale » dans une interview à l'hebdomadaire britannique de référence *The Economist*²⁷, en exprimant à l'été 2019 – sans prévenir préalablement ses partenaires européens – une volonté de dialoguer davantage avec Moscou, ou par des investissements forts sur des dossiers aussi divers que la Libye, le Liban, la Biélorussie ou le Haut-Karabakh, le président français a renoué avec une posture qui a vu plusieurs fois la France tenter d'exister sur la scène internationale par le verbe. Continuité gaullienne ou limite désormais palpable d'une « politique de grandeur » qui vise à compenser une baisse de moyens de plus en plus criante par un verbe de plus en plus haut, mais dans un grand écart devenu si tendu qu'il

en devient impraticable ? Un peu des deux sans doute, et le huitième président de la V^e République ne l'ignore pas, qui était arrivé au pouvoir avec un programme international classique (une puissance « indépendante, européenne, humaniste »), une ligne claire (libérale, multilatérale, européenne) exprimée dans plusieurs discours clés²⁸, et une méthode en tête : retrouver une marge de manœuvre budgétaire en réduisant les déficits, ressouder l'Europe pour en faire un acteur international qui compte, et enfin, grâce à ces avancées, développer à nouveau une ambition internationale. Mais rien ne se passa comme prévu : l'attitude de Donald Trump à la Maison-Blanche, l'enlisement du Brexit, les difficultés internes d'Angela Merkel, les chocs traversés par la France et qui ont grevé son budget (grèves, crise des Gilets jaunes, crise sanitaire de la Covid-19...), obligèrent à repenser l'ensemble de cette stratégie.

Au fil de la période, plusieurs réformes de la diplomatie eurent lieu²⁹. Le retour sous la tutelle du Quai d'Orsay des dossiers du développement, de la coopération, et donc nécessairement des affaires africaines, en 1998, constitua un moment important. La réforme présentée par Bernard Kouchner en 2009, intitulée « Un ministère en mouvement », instituait entre autres une « modulation » du réseau diplomatique français suivant plusieurs formats d'ambassades³⁰, tout en revoyant le pilotage et la coordination des activités, avec au final « Douze travaux » pour le Quai d'Orsay³¹. Six années plus tard, Laurent Fabius proposait encore une vision « MAEDI 21 » – pour « Ministère des Affaires étrangères et du Développement international au XXI^e siècle³² » – marquée par le rattachement au Quai du tourisme, mais surtout du commerce extérieur jusqu'alors piloté par Bercy. Entre-temps, les rapports parlementaires se sont multipliés, presque toujours d'excellente facture mais souvent en vain, pour souligner l'urgence de moderniser l'outil français d'action extérieure dans des domaines tels que l'aide au développement, l'audiovisuel extérieur, la réflexion stratégique, la francophonie...

Défis à relever

Car, par-delà les continuités et les réformes, les défis demeurent. Le premier d'entre eux réside probablement dans la lisibilité du message français à l'international. Le sentiment persiste, dans le débat public, que la voix de la France, qui avait une ligne de conduite sous le général de Gaulle, parfois brouillée ensuite mais néanmoins identifiable sous François Mitterrand, Jacques Chirac ou quelques autres, a fini par perdre en cohérence, devenant moins audible. Ce phénomène est dû en grande partie à la confusion de la situation internationale elle-même, difficile à décrypter. Il n'en demeure pas moins qu'une demande forte s'exprime, chez les diplomates français comme chez les partenaires étrangers, en faveur d'une ligne de conduite française plus claire. Que veut aujourd'hui Paris sur le dossier libyen ? au Liban ? en Europe centrale ? en Afrique ? au sein de l'OTAN ? pour l'Union européenne ? A-t-on une vision de l'avenir du Maghreb, ce partenaire proche et essentiel ? Comment peser en Asie ? en Amérique latine ? La francophonie est-elle toujours un instrument central ou se contente-t-on d'incantations sur une diplomatie d'influence que l'on ne parvient pas à définir, sinon pour la décréter « à moyens constants », ce qui ne fait pas sens tant l'on sait que l'influence a un prix et que d'autres puissances mettent aujourd'hui ce prix sur la table ? Comment réformer cette francophonie pour la rendre plus efficace politiquement ? Comment, plutôt que de saupoudrer les budgets, renforcer l'efficacité des instituts français de recherche à l'étranger (au nombre de vingt-huit en 2020, dans des pays clés et souvent difficiles) et les inscrire dans le projet d'ensemble d'une politique d'influence, quitte à en réformer profondément le fonctionnement ?

Cette question de l'influence est vitale pour l'avenir de la place de la France dans le monde³³. Renforcer l'influence française dans le monde au « temps des prédateurs³⁴ » exige des révisions déchirantes, au moins une réflexion profonde, et des arbitrages financiers. Que doit être un *soft power* à la française ? Paris doit-il se doter d'un *sharp power*, cette puissance « acérée », nouvel instrument des régimes autoritaires qui ne vise plus à séduire mais à déstabiliser l'autre, à semer le trouble dans les esprits, à brouiller les pistes et les vérités ? La France doit-elle songer aux dosages judicieux d'un *smart power* – mélange de séduction-attractivité et d'usage de la puissance, à l'appui de son outil militaire ?

Le traitement et les réponses apportées à ces questions dans les toutes prochaines années détermineront en grande partie la place et la marge de manœuvre de la France dans le monde. Ces points sont largement évoqués dans les contributions qui constituent cet ouvrage. Comme il est de coutume dans cette collection, une première partie traite d'abord des facteurs internes qui président à l'action extérieure. Florent Parmentier (chapitre 1) rappelle comment les institutions françaises servent cette action extérieure et illustre ce point par la relation franco-russe. Bénédicte Chéron (chapitre 2) s'attache aux paramètres sociologiques, dans une société française en crise de cohésion, ce qui ne peut pas ne pas avoir d'effet sur la politique étrangère. Jean-Robert Jouanny (chapitre 3) revient sur la trajectoire tourmentée du rapport de la France à l'économie mondiale globalisée *via* son inscription dans le projet européen, ce qui n'est pas sans importance en ces temps de pandémie où l'on s'interroge sur les rapports de force dans le « monde d'après ».

Dans une deuxième partie sont passés en revue quelques-uns des principaux défis auxquels la France doit faire face dans les relations internationales contemporaines. Les difficultés – non pas insurmontables mais réelles – du couple franco-allemand, élément clé de l'influence française en Europe, sont analysées par Barbara Kunz (chapitre 4), qui en souligne les principales divergences. Si le cercle d'appartenance que constitue l'UE est en crise, le cercle atlantique ne se porte pas au mieux non plus. La relation avec les alliés anglo-saxons, soumise à la double épreuve du Brexit et de Donald Trump, est passée en revue par Vera Marchand (chapitre 5). Le « troisième cercle », longtemps appelé « de la francophonie » mais qui comprenait en réalité les relations avec l'ancien empire colonial, doit être lui aussi réinventé : c'est toute la perception d'une « exception française » qui doit être repensée ou abandonnée, dans un monde où « les sud » ont bien changé : Pernille Rieker (chapitre 6) nous en explique les dynamiques. Dans ce nouveau système international, la France, qui n'a jamais véritablement réussi à s'imposer comme puissance en Asie, est confrontée à l'avènement du siècle Pacifique et cherche les concepts et les outils pour y répondre – non sans mal, comme nous le montre Pierre Grosser (chapitre 7). Plus transversal, le paramètre religieux interroge les diplomatie

mondiales et pose problème à la France en particulier : cette « fille aînée de l’Église catholique », à la fois fille de la Révolution, de la séparation de l’Église et de l’État, et de la laïcité – un concept difficile à appréhender dans d’autres langues et sur lequel les Français eux-mêmes débattent sans fin – tente là encore de se doter des instruments de réponse adéquats, comme l’expose Joseph Maïla (chapitre 8).

Enfin, la dernière partie de l’ouvrage pose la question de l’instrument et de la vision. L’instrument diplomatique évolue et doit définir ses priorités, comme l’explique Christian Lequesne (chapitre 9). L’instrument militaire est censé venir à l’appui de cette diplomatie, mais avec lui aussi des limites sérieuses. Olivier Schmitt nous en dresse un tableau (chapitre 10). Enfin, la question de la cohérence de tout cela, du plan d’ensemble ou d’une « *global picture* », ainsi que le diraient nos alliés britanniques et américains, se pose : Thierry Balzacq y répond (chapitre 11).

Lorsque cet ouvrage a été mis en chantier, le monde n’était pas encore entré dans la pandémie partie de Wuhan, qui a continué ensuite de bouleverser les équilibres politiques, économiques et sociaux. De confinements en plans de sauvetage, la planète compare les performances des différents régimes politiques face à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques et sociales. On s’interroge sur le manque d’autonomie stratégique de l’Europe, sur l’impréparation de certains systèmes de santé et sur les reconversions des économies, processus dans lequel la transition écologique jouera un rôle de premier plan. Le « monde d’après », selon une expression désormais consacrée, imposera des adaptations importantes. Le rapport à l’autre, à la mobilité, à la souveraineté, à l’influence, à la puissance, s’en trouvera modifié. Les modes de travail et de communication professionnels ont déjà été bouleversés, et cela touchera nécessairement les pratiques diplomatiques, les méthodes de négociation, l’agenda des priorités internationales telles que perçues par les opinions publiques et par les décideurs. Si, comme on a cru pouvoir le dire en 2020, la crise sanitaire agit comme un accélérateur des transformations déjà en cours, alors la France, avec ses partenaires européens, se trouvera confrontée à un défi immense : la relativisation de son poids dans le monde s’intensifiera sans

qu'elle y soit suffisamment préparée. Si, à l'inverse, les bouleversements récents agissent comme un choc psychologique et remettent à zéro les compteurs des évolutions géopolitiques des dernières années, alors l'issue de cette séquence pourrait être un rôle réinventé pour la France dans le monde, et pour la Vieille Europe, terre d'innovation et de démocratie.

BIBLIOGRAPHIE

- CHARILLON, F., *La Politique étrangère de la France*, Paris, La Documentation française, 2011.
- KESSLER, M.-Ch., *Les Ambassadeurs*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- LEFEBVRE, M., *La Politique étrangère de la France*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2019.
- LEQUESNE, Ch., *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2017.
- MARTIN, Cl., *La diplomatie n'est pas un dîner de gala. Mémoires d'un ambassadeur. Paris-Pékin-Berlin*, Paris, Éditions de l'Aube, 2018.
- MONTBRIAL (de), Th., GOMART, Th. (dir.), *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France ?*, Paris, Odile Jacob, 2017.
- PANNIER, A., SCHMITT, O., *French Defence Policy Since the End of the Cold War*, Londres, Routledge, 2020.
- RIEKER, P., *French Foreign Policy in a Changing World. Practising Grandeur*, Londres, Palgrave Macmillan, 2017.

VAISSÉ, M. (dir.), *Diplomatie française : outils et acteurs de la diplomatie française*, Paris, Odile Jacob, 2018.

1. À l'apogée des empires coloniaux successifs, jusqu'à la première moitié du XX^e siècle.
2. KRAMER, S. Ph., *Does France still Count ? The French Role in the New Europe*, Washington, CSIS, 1994.
3. RIEKER, P., *French Foreign Policy in a Changing World. Practising Grandeur*, Londres, Palgrave Macmillan, 2017.
4. CERNY, Ph. G., *The Politics of Grandeur : Ideological Aspects of de Gaulle's Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1980. GORDON, Ph., *A Certain Idea of France*, Princeton, Princeton University Press, 1993. COGAN, Ch., *French Negotiating Behavior : Dealing with La Grande Nation*, Washington, United States Institute of Peace, 2003.
5. ERFORTH, B., *Contemporary French Security Policy in Africa : On Ideas and Wars*, Londres, Palgrave Macmillan, 2020. CHIVVIS, Ch. S., *The French War on Al Qaïda in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015. FISHER, D., *France in the South Pacific : Power and Politics*, Melbourne, Australian National University Press, 2013.
6. GROSSE, A., *La IV^e République et sa politique extérieure*, Paris, Armand Colin, 1961.
7. En 1956, les États-Unis et l'URSS obligent la France et la Grande-Bretagne à interrompre une action militaire conjointe (avec Israël) sur l'Égypte. On en retint à Paris qu'un rang de puissance nucléaire était indispensable pour retrouver une marge de manœuvre.
8. VAISSÉ, M., *La Grandeur : politique étrangère du général de Gaulle (1958-1969)*, Paris, CNRS Éditions, 1998. VAISSÉ, M., *La puissance ou l'influence ? La France dans le monde depuis 1958*, Paris, Fayard, 2009. BOZO, F., *La Politique étrangère de la France depuis 1945*, Paris, Flammarion, 2009. FRANK, R., *La Hantise du déclin. La France de 1914 à 2014*, Paris, Belin, 2014.
9. VÉDRINE, H., *Les Mondes de François Mitterrand : à l'Élysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996.
10. MARTIN, Cl., *La diplomatie n'est pas un dîner de gala. Mémoires d'un ambassadeur*, Paris, Éditions de l'Aube, 2018.
11. LEFEBVRE, M., *La Politique étrangère de la France*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2019.
12. JOUANNEAU, D., *Dictionnaire amoureux de la diplomatie*, Paris, Plon, 2019.
13. Entre autres BOLTANSKI, Ch., *Chirac d'Arabie. Les mirages d'une politique française*, Paris, Grasset, 2006. MERCHET, J.-D., *Mourir pour l'Afghanistan. Pourquoi nos soldats tombent-ils là-bas ?*, Paris, Jacob Duvernet, 2010. PANON, X., *Dans les coulisses de la diplomatie française. De Sarkozy à Hollande*, Paris, L'Archipel, 2015. JAUVERT, V., *La Face cachée du Quai d'Orsay*, Paris, Robert Laffont, 2016. Voir les travaux de Jean-Christophe Notin sur les opérations militaires françaises, par exemple *La Guerre de la France au Mali*, Paris, Taillandier, 2014. MONTBRIAL (de), Th., GOMART, Th. (dir.), *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France ?*, Paris, Odile Jacob,

2017. L’Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS) publie aussi des notes nombreuses sur le sujet.

14. KESSLER, M.-Ch., *La Politique étrangère de la France. Acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999. KESSLER, M.-Ch., *Les Ambassadeurs*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
15. LEQUESNE, Ch., *Ethnographie du Quai d’Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2017.
16. Voir PANNIER, A., SCHMITT, O., *French Defence Policy Since the End of the Cold War*, Londres, Routledge, 2020.
17. CHARILLON, F., « Débat sur un néoconservatisme à la française », in *Annuaire français des relations internationales*, vol. XX, Paris, Université Panthéon-Assas, 2019, p. 341-52.
18. LEQUESNE, Ch., *Ethnographie du Quai d’Orsay, op. cit.*
19. « Surcouf », « Livre blanc sur la défense : une espérance déçue », *Le Figaro*, 19 juin 2008. « Marly », « La voix de la France a disparu dans le monde », *Le Monde*, 22 février 2011. « Le Rostand », « Réponse aux diplomates anonymes », *Le Figaro*, 24 février 2011. « Groupe Albert Camus », « Avec le départ d’Alliot-Marie, il faut remettre la diplomatie française à plat », *Libération*, 27 février 2011.
20. JUPPÉ, A., VÉDRINE, H., « Cessez d’affaiblir le Quai d’Orsay ! », *Le Monde*, 8 juillet 2010.
21. VAÏSSE, M. (dir.), *Diplomatie française : outils et acteurs de la diplomatie française*, Paris, Odile Jacob, 2018.
22. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/le-ministere-et-son-reseau/missions-organisation/>.
23. Par exemple avec la reprise aux troupes serbes par l’armée française du pont de Vrbanja, à Sarajevo, en 1995.
24. « The Obama Doctrine », *The Atlantic*, 10 mars 2016.
25. « Emmanuel Macron : le grand entretien », *Le Point*, 27 août 2017.
26. Un exercice devenu rituel chaque année à la fin du mois d’août, instauré par François Mitterrand en 1993, par lequel le président de la République s’adresse à l’ensemble des ambassadeurs français réunis à Paris pour leur transmettre les grandes lignes directrices de la politique étrangère.
27. « The Future of the EU. Emmanuel Macron Warns Europe : NATO Is Becoming Brain-Dead », *The Economist*, 7 novembre 2019.
28. Notamment à l’Assemblée générale des Nations unies chaque année en septembre, ou à la Sorbonne, sur l’Europe, le 26 septembre 2017.
29. VAÏSSE, M., *Diplomatie française, op. cit.*
30. Une trentaine de grands postes « polyvalents », c’est-à-dire englobant la plupart des secteurs diplomatiques, une centaine d’ambassades avec des missions « prioritaires » (axées sur des secteurs privilégiés, comme l’économie ou l’humanitaire), et une trentaine de postes à effectifs réduits, pour assurer une présence française.
31. <https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/Reforme.pdf>.
32. https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/15-08-25_maedi_21_-_projet_de_produit_final_v4_cle4944dd.pdf.
33. FOUCHER, M., *Atlas de l’influence française*, Paris, Robert Laffont, 2013.

34. HEISBOURG, F., *Le Temps des prédateurs*, Paris, Odile Jacob, 2020.

PREMIÈRE PARTIE

LES FACTEURS DOMESTIQUES

Les déterminants politiques

Florent Parmentier

À une période d'interconnexion croissante des États et des sociétés, l'importance des déterminants politiques domestiques des politiques étrangères perdure. Ces divers facteurs internes (superficie, population, culture, histoire, forces économiques et militaires, systèmes politiques et sociaux...) constituent autant de limites qui circonscrivent un ensemble de possibilités plutôt qu'ils ne déterminent à proprement parler l'action d'un État. Ces contraintes influencent les moyens, objectifs, valeurs et instruments de la politique étrangère, et doivent à ce titre être pris en compte dans l'analyse. On peut avancer qu'en matière de prise de décision de politique étrangère, les contraintes politiques jouent comme une série d'ajustements et de compromis entre les gouvernants et le système social.

Aussi, dans quelle mesure ces différentes contraintes internes jouent-elles un rôle dans la définition de la politique étrangère française ?

La politique étrangère française s'élabore dans le cadre administratif et politique de la V^e République, au nom d'un projet de puissance enraciné dans l'histoire. C'est ensuite la France comme communauté politique dans le monde qu'il faut observer dans ses différentes dimensions. Enfin, afin d'illustrer la

prégnance des déterminants politiques dans la politique étrangère française, nous développerons plus avant le cas des relations franco-russes sous ce prisme.

Des institutions politiques au service d'un projet de puissance

Les institutions politiques reflètent un héritage historique et culturel particulier. Dans le cas français, on peut rappeler un héritage de la puissance et du caractère centralisé de l'État, la force traditionnelle de l'exécutif face au pouvoir législatif ou aux corps sociaux (société civile et collectivités territoriales), une société individualiste marquée par le manque de confiance entre les individus, ainsi que l'importance du statut héritée de la société d'ordres de l'Ancien Régime¹. La V^e République a été élaborée afin de sortir le pays des conflits post-coloniaux de l'après-guerre, après l'une des plus graves défaites de son histoire, et ce alors que le général de Gaulle entendait mettre en œuvre une nouvelle politique de puissance, tentant d'échapper aux contraintes extérieures liées à la guerre froide.

Dans cet esprit, les institutions de la V^e République donnent une place prépondérante au président de la République, et la politique étrangère appartient à son « domaine réservé² ». Le président remplit plusieurs rôles : selon l'article 5 de la Constitution de 1958, il est le « garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire et du respect des traités », et chef des armées (art. 15). Il nomme les directeurs et ambassadeurs en Conseil des ministres (art. 13), et réciproquement accrédite les ambassadeurs étrangers (art. 14). Il négocie et ratifie les traités (art. 52). Enfin, il peut s'appuyer sur une équipe composée du secrétaire général de l'Élysée, du conseiller diplomatique, du chef du protocole, du chef d'état-major particulier et du coordinateur national du renseignement, poste créé en 2008 et renforçant le pouvoir présidentiel sur ces enjeux.

Dans la répartition des pouvoirs, il faut noter que le Premier ministre dirige le gouvernement, qui lui-même « détermine et conduit la politique de la nation »

(art. 20 et 21), aidé en cela par un directeur de cabinet et entouré d'un cabinet civil et d'un cabinet militaire. En outre, le Premier ministre exerce son autorité sur trois organes interministériels jouant un rôle en matière de politique extérieure : le secrétaire général du gouvernement (SGG), le secrétaire général aux affaires européennes (SGAE), ainsi que le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN). Le Premier ministre est en outre amené à voyager et à représenter la France devant des interlocuteurs étrangers, et son rôle a pu grandir significativement pendant les périodes de cohabitation (1986-1988, 1993-1995, 1997-2002), même si la mise en place du quinquennat (adopté en 2000) rend cette hypothèse moins probable.

Au sein du gouvernement, sous l'autorité du président de la République et du Premier ministre, le ministère des Affaires étrangères (MAE³) assure le pilotage de la politique étrangère. Il est le chef de son administration, accompagné le plus souvent de deux ou trois ministres délégués ou secrétaires d'État. Toutefois, le MAE ne dispose pas du monopole de l'action extérieure française. Le ministère des Armées est responsable de la coopération militaire et des opérations militaires, tandis que le ministère de l'Économie et des Finances est impliqué dans l'aide au développement, dans la coordination économique et financière et dans les grandes organisations économiques internationales.

Le Parlement, composé de l'Assemblée nationale et du Sénat, a très souvent un rôle d'accompagnement de la politique étrangère, rarement décisif en la matière. Il doit autoriser la ratification des traités entrant dans le domaine législatif ainsi que l'entrée en guerre. Aussi, depuis la révision constitutionnelle de 2008, en ce qui concerne les règles d'engagement sur les théâtres extérieurs, le gouvernement doit informer le Parlement des objectifs poursuivis lors d'une opération armée et demander son autorisation si celle-ci dure plus de quatre mois. Les questions de politique étrangère sont rarement au centre des interventions des parlementaires, même si l'Assemblée nationale regroupe une commission des affaires étrangères et une commission de la défense, et si le Sénat compte une commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. Les parlementaires participent à des « groupes d'amitié », chevilles ouvrières de la coopération internationale et interparlementaire, ainsi qu'à des

« assemblées parlementaires » d'organisations internationales (Conseil de l'Europe, OSCE, OTAN).

Par ailleurs, l'influence française au sein du Parlement européen s'avère limitée, pour des raisons internes : plus que l'infériorité numérique par rapport à la délégation allemande, ce sont les difficultés d'adaptation à une culture politique très différente qui sont en cause (importance de la durée du mandat, du poids au sein d'un groupe, du rôle de l'expertise, de l'influence au détriment du pouvoir, de la mise en place des coalitions transpartisanes), ainsi que la dépréciation de l'Europe dans le débat politique national, selon un rapport de l'Assemblée nationale⁴. L'effacement français au Parlement européen témoigne également de la faiblesse des partis politiques français, peu structurés et peu puissants comparés à leurs équivalents européens. Ainsi, lors des élections européennes de 2019 (résultats corrigés avec le départ des députés britanniques lié au Brexit), la présence française reste relativement faible au sein des deux principaux partis (8 députés des 187 du Parti populaire européen, et 6 députés des 148 de l'Alliance progressiste des socialistes et des démocrates européens), même si la situation est différente dans le parti Renaissance (*Renew*, ex-Alliance des démocrates et des libéraux en Europe), troisième du scrutin, où LREM occupe 23 des 96 sièges. Les partis politiques français ne disposent en outre pas de fondations politiques comparables à leurs homologues allemands⁵. Parmi les autres acteurs de la politique étrangère française, les collectivités territoriales, par le biais des jumelages (près de deux mille entre la France et l'Allemagne), des coopérations transfrontalières et des rassemblements, jouent un rôle d'influence : en matière climatique, la maire de Paris Anne Hidalgo, également présidente de l'alliance C40, participe à la mobilisation mondiale pour le climat.

Enfin, au-delà des institutions publiques, la société civile regroupe un grand nombre d'acteurs aux intérêts parfois contradictoires : communautés d'experts, d'intellectuels et de journalistes, entreprises, groupes d'influence, expatriés (plus de deux millions), entrepreneurs identitaires et immigrés gardant des liens avec leurs pays d'origine, ou encore organisations non gouvernementales.

La France comme communauté politique dans le monde

En France, contrairement à l'Allemagne, l'État a précédé la nation, ce qui a favorisé l'émergence d'un nationalisme civique plutôt qu'ethnique. Construit autour du domaine royal, l'État a entamé un processus de centralisation sous la monarchie et l'a continué sous la Révolution. Il existe également en France une tradition interventionniste dès le XVII^e siècle avec un ensemble de pratiques économiques destinées à développer la puissance du roi et la grandeur de l'État, contribuant ainsi au renforcement de l'unité nationale.

Par ailleurs, le territoire de la France métropolitaine a été forgé par l'action de ses souverains depuis le XVI^e siècle. L'idée de « frontières naturelles », souvent avancée dans le cas français, apparaît dans un discours apocryphe de Richelieu (1642) ou dans celui de Danton à la Convention (13 janvier 1793) et correspond au Rhin, à l'océan Atlantique, aux Pyrénées et aux Alpes. Le dernier changement du territoire métropolitain remonte au traité de Paris de 1947 (Tende et La Brigue reviennent à la France), mais il n'avait guère bougé depuis 1815 (rattachement par plébiscite de la Savoie et de Nice en 1860, cas spécifique de l'Alsace-Moselle entre 1871 et 1918 et de la Sarre occupée par la France en 1919-1935 et en 1946-1957). Le territoire français a en revanche connu des expansions et des reflux au gré des vagues de colonisation et de décolonisation.

Le territoire français se caractérise également par l'importance de l'outre-mer, et par là même de son espace maritime. La France ultramarine représente, plus encore après le Brexit, la très grande majorité des pays et territoires d'outre-mer des États membres de l'Union européenne et des régions ultrapériphériques européennes⁶. Avec plus de 11 millions de km², la France détient le deuxième espace maritime mondial derrière les États-Unis, ce qui est une source importante d'opportunités économiques⁷, malgré des difficultés de surveillance et d'exploitation. Par son espace maritime, la France dispose d'une présence inégalée sur quatre océans : Atlantique, océan Indien, Pacifique et océan Austral. C'est au titre de sa présence dans le Pacifique sud, combinée à ses compétences

technologiques, que Paris a pu signer un contrat pour l'achat de douze sous-marins par l'Australie, le plus gros contrat naval de l'histoire de France⁸. En outre, par sa présence à Saint-Pierre-et-Miquelon, la France pourrait se positionner comme une puissance subarctique⁹.

La langue française joue un rôle évident dans le rapport au monde de la France, éminemment politique au moins depuis l'ordonnance de Villers-Cotterêts en 1539¹⁰. Si le français n'est pas la seule langue de France¹¹, il faut observer que la francophonie (locuteurs de langue française) concerne aujourd'hui 300 millions de personnes¹². C'est la seule langue avec l'anglais parlée sur tous les continents, avec un fort potentiel de croissance pour les prochaines décennies, dont certaines estimations avancent le chiffre de 770 millions de locuteurs en 2050, dont 85 % en Afrique¹³. Ce rapport à la langue a structuré une francophonie institutionnelle : création en 1970 de l'Agence de coopération culturelle et technique (ACCT), devenue Organisation internationale de la francophonie (OIF, quatre-vingt-huit États membres en 2018), organisation de sommets des chefs d'États et de gouvernements francophones depuis 1986.

La capacité d'attraction et d'accueil de la France, et notamment de Paris, constitue un autre vecteur important de rapport au monde, de rayonnement et d'influence. La France est une puissance touristique de premier plan, accueillant 89,4 millions de visiteurs en 2018¹⁴. Depuis le Moyen Âge, la Sorbonne, le pouvoir royal ou Notre-Dame de Paris font de la capitale un lieu de circulation d'idées, de personnes et de projets, à quoi s'ajoute une capacité à organiser de grands événements internationaux, sommets diplomatiques (traités internationaux, COP-21) ou événements sportifs (Coupe du monde de football en 1998, Euro de football en 2016 ou jeux Olympiques d'été prévus en 2024). Signe de rayonnement, la France est également le siège de plusieurs organisations internationales, comme l'Unesco, l'OCDE, l'OIF, Interpol (Lyon), le Conseil de l'Europe (Strasbourg)...

En dépit de sa volonté de rayonnement et d'unité, la France a connu plusieurs divisions internes, qui ont eu un impact sensible sur sa politique étrangère. Sans remonter à Jules César constatant dans sa *Guerre des Gaules* la

division régnant entre les tribus gauloises, la guerre de Cent Ans (rivalités entre Armagnacs et Bourguignons), les différents épisodes des guerres de Religion (opposant catholiques et protestants), les révolutions successives sont autant d'exemples de conflits intestins. Au xx^e siècle, le pacifisme de l'entre-deux-guerres ou la guerre froide (la France disposant d'un des partis communistes les plus puissants d'Europe occidentale) ont considérablement divisé l'opinion publique française. Cet état de division existe aujourd'hui – toutes proportions gardées –, à quoi s'ajoute un pessimisme marqué de l'opinion publique¹⁵.

La fin de la guerre froide a remis en cause un certain nombre de certitudes françaises, de la croyance en un État fort à la conviction d'une mission politique propre du pays, en passant par l'importance du rôle de la culture et de la francophonie. Les craintes des conséquences de la mondialisation (sur le plan économique, social ou culturel) d'une part, et d'autre part l'instabilité politique accompagnée de mouvements sociaux réguliers affaiblissant l'unité nationale, montrent la permanence des héritages précédemment mentionnés.

Une étude de cas : la France et la Russie au prisme des déterminants politiques

Grande puissance de l'Europe occidentale, la France a entretenu des relations particulières avec la Russie, qui tient une place à part dans notre tradition politique, longtemps monde mystérieux avant de devenir une puissance de revers continentale alliée. Ses relations avec les États-Unis, avec les pays européens comme avec le Moyen-Orient, ne peuvent se penser en omettant la question russe. À ce titre, les relations avec la Russie font aujourd'hui l'objet d'une polarisation entre partisans d'un rapprochement et opposants de principe au régime russe ou à la puissance russe, sans se superposer exactement au clivage entre réalistes et idéalistes, ni même entre gaullo-mitterrandiens et occidentalistes (ou néoconservateurs).

Ainsi, la France a tardé avant d'accueillir la Russie dans le concert européen. Louis XIV est indifférent au sort de la Moscovie, refusant de recevoir le souverain Pierre le Grand quand celui-ci organise sa « grande ambassade » (1697), voyage au cours duquel le souverain russe découvre l'Europe. Louis XV accueille ce dernier en 1717, et les philosophes français des Lumières (Voltaire, Diderot) sont favorables aux tentatives de modernisation du pays des Romanov (Pierre le Grand, Élisabeth I^{re} puis Catherine II). Après cette période favorable, trois principaux facteurs vont conduire à un éloignement : la campagne de Russie napoléonienne (1812), la querelle des Lieux saints¹⁶ menant à la guerre de Crimée (1854-1856), ainsi que des écrits défavorables ayant un impact sur l'opinion publique, comme ceux du marquis de Custine¹⁷. Les écrivains français, Balzac, Lamartine, Hugo, participent à la réévaluation de la Russie, tandis que Prosper Mérimée est l'un des premiers traducteurs des grands auteurs russes. Eugène-Melchior de Vogüé, auteur du *Roman russe*, et l'historien Anatole Leroy-Beaulieu contribuent également à cette même période à réhabiliter la Russie dans l'opinion publique. Dans ce contexte, la fin du XIX^e siècle s'achève avec un rapprochement franco-russe scellé sur la peur française de l'Allemagne suite à la défaite de 1870, et avec le développement de liens économiques. Par cette histoire contrastée, la Russie donne jusqu'à nos jours des arguments tant aux acteurs de la diplomatie qui y déplorent le manque de respect des droits humains et cherchent une alliance anglo-saxonne qu'à ceux qui souhaitent une alliance continentale pour y affirmer sa puissance et sa souveraineté.

L'accession de l'URSS au statut de superpuissance oblige la France à se repositionner, notamment avec Charles de Gaulle. Ainsi, comme le note Hélène Carrère d'Encausse, cette « relation constamment marquée par l'alternance de l'attraction et du rejet, de l'alliance et du conflit, nourrie des deux côtés par la réflexion des historiens, des écrivains, était partie intégrante de l'univers mental et de l'imaginaire du général de Gaulle¹⁸ ». Le fondateur de la V^e République se caractérise par une relation particulière à l'Union soviétique, qu'il assimile à « la Russie de toujours » : la recherche d'une alliance contre l'Allemagne au cours de la Seconde Guerre mondiale, puis la volonté d'affirmer une ligne d'indépendance nationale stricte. « C'est parce que nous ne sommes plus une

grande puissance qu'il nous faut une grande politique, parce que, si nous n'avons pas une grande politique, comme nous ne sommes plus une grande puissance, nous ne serons plus rien¹⁹ », affirme-t-il. Cette ligne d'indépendance nationale est reprise par ses successeurs, y compris François Mitterrand, opposant historique au général mais favorable à une politique étrangère d'équilibre, sans remettre en cause le soutien aux États-Unis dans les moments critiques. Cette politique a toutefois fait l'objet d'une remise en cause suite aux bouleversements de l'après-guerre froide, avec le moment unipolaire américain, l'Allemagne réunifiée et l'effondrement soviétique. Du fait de ces changements internes, l'élargissement de l'Union européenne et une politique américaine d'inspiration néoconservatrice rendent plus compliquées les relations avec la Russie. Le président Sarkozy fait de la « rupture » une marque de fabrique revendiquée de sa politique étrangère, comme il l'expose dans son discours à la Conférence des ambassadeurs en 2008, avec un rapprochement marqué avec les États-Unis et l'OTAN (réintégration du commandement militaire en 2009). Cette politique d'orientation occidentaliste est globalement poursuivie sous la présidence de François Hollande, critique des orientations de la Russie, de la Syrie à l'Ukraine, jusqu'au risque de l'impasse²⁰.

La polarisation nationale des débats autour de la Russie, qui se place peut-être seulement derrière le conflit israélo-palestinien en intensité, tient à la nature du questionnement sur la place de la France dans le monde. Ce débat est parfois résumé sous l'alternative rapide entre gaullo-mitterrandiens et occidentalistes, dont il existe en réalité plusieurs nuances²¹. Schématiquement, pour les premiers, enfermer la France dans son identité occidentale reviendrait à limiter son identité et sa capacité d'action, qui tend vers l'universel et la liberté d'action ; pour les seconds, la France se définit d'abord par son appartenance à la famille occidentale. Dans ce cadre, la relation avec la Russie doit se comprendre non seulement dans un contexte géopolitique global, mais également à partir du débat politique français.

Ces déterminants politiques pèsent encore sur la politique étrangère du président Macron, qui s'est engagé dans une relance des relations avec la Russie. Il était pourtant au départ le candidat présentant le moins d'affinités avec

Vladimir Poutine parmi ceux pouvant accéder au second tour de la présidentielle ; il a par ailleurs été victime des « MacronLeaks », fuite de 70 000 courriels liés à sa campagne à deux jours du second tour, dont la Russie est fortement soupçonnée d'être l'organisatrice. Pour sa part, la candidate d'extrême droite Marine Le Pen avait été reçue par Vladimir Poutine au Kremlin en mars 2017, après plusieurs années de rapprochement et de financement²². Quant à François Fillon, candidat de la droite libérale et conservatrice, il était connu pour ses positions russophiles. Comme l'indique le politologue Cyrille Bret, il opérait « une habile synthèse entre plusieurs courants bonapartistes, catholiques et conservateurs français²³ ». Enfin, le candidat d'extrême gauche Jean-Luc Mélenchon, tout en prenant soin de ne pas paraître cautionner le président russe, s'opposait à l'approche occidentaliste. Ainsi qu'il l'exprimait : « [Q]uand bien même n'aurais-je rien à voir avec lui [Vladimir Poutine], ce qui est le cas, ça ne m'empêche pas de vous dire que je ne suis pas d'accord pour participer au chœur des excités qui passent leur temps à espérer qu'on déclenche un conflit avec les Russes parce que ceci est une abomination. Je suis pour la paix²⁴. » Pour le dire autrement, « l'élection du candidat de la France insoumise, Jean-Luc Mélenchon, ou de la candidate du Front national, Marine Le Pen, n'aurait-elle pas entraîné une profonde incertitude sur les choix français, ne serait-ce que du fait de l'attitude de l'un comme de l'autre vis-à-vis du projet européen ou encore des relations avec la Russie de Vladimir Poutine²⁵ ? »

La victoire d'Emmanuel Macron augure difficilement de relations apaisées avec la Russie, d'autant que son attachement au libéralisme politique contraste avec la nature du régime politique russe. Pourtant, Emmanuel Macron a lui-même affirmé dans son premier entretien en tant que président qu'avec lui viendrait « la fin d'une forme de néoconservatisme importée en France depuis dix ans²⁶ ». De fait, si Vladimir Poutine est le premier invité étranger à l'occasion d'une exposition sur le trois centième anniversaire de la venue de Pierre le Grand à Versailles, le président français ne manque pas d'épingler les médias russes Sputnik et RT, accusés d'être des « agents d'influence²⁷ ». Rédigée à la demande d'Emmanuel Macron, la *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*²⁸ de 2017 permet de préparer la loi de programmation

militaire 2019-2025, tout en mentionnant explicitement la Russie parmi les risques et menaces :

Théâtre de la réaffirmation de la puissance russe, les flancs est et nord de l'Europe ont connu la résurgence de la guerre. Ils sont également marqués par la volonté de Moscou de reconstituer une zone d'influence. [...] L'Atlantique nord voit également une recrudescence des activités russes (vols de bombardiers stratégiques, déploiements de sous-marins), jusqu'aux approches nationales. Ces dernières constituent un espace essentiel pour la défense collective de l'OTAN, pour les intérêts économiques de l'Europe et pour la liberté d'action des forces françaises, notamment pour la dissuasion nucléaire. L'activisme russe dans ces zones est un motif majeur de préoccupation, partagé par nos principaux alliés, qui mobilise en retour des moyens conséquents.

Désireux de renforcer la « souveraineté européenne », le président Macron se trouve confronté à la politique de Donald Trump hostile au multilatéralisme, tout autant qu'aux difficultés économiques internes de la France, affaiblissant son rôle sur la scène européenne. Refusant de revenir sur les sanctions en l'absence de progrès sur la résolution du conflit ukrainien, et en dépit d'un certain nombre de différends, Emmanuel Macron prend l'initiative d'inviter Vladimir Poutine au fort de Brégançon en août 2019, juste avant d'accueillir le G7 à Biarritz. Pour autant, l'idée d'un « tournant russe d'Emmanuel Macron » est sans doute à relativiser, dans la mesure où les changements vont dans le sens de positionner la France en tant que médiateur d'intérêts divergents, qui est l'une des interprétations du gaullo-mitterrandisme. La volonté d'imprimer sa marque a été amplifiée lors du discours à la conférence des ambassadeurs en août 2019. Le président s'en prend alors à ce qu'il nomme l'État profond, quand l'administration agit à l'encontre des décisions politiques : « Nous avons nous aussi un État profond. Et donc parfois le président de la République dit des

chose, se déplace et dit quelque chose, puis la tendance collective pourrait être de dire : “Il a dit ça enfin nous on connaît la vérité on va continuer comme on l'a toujours fait.” Je ne saurais vous recommander de ne pas suivre cette voie²⁹. »

Le changement de politique étrangère d'Emmanuel Macron et sa mise en œuvre illustrent des spécificités françaises intérieures : le poids de l'institution présidentielle y est marqué, puisque c'est une initiative de l'Élysée, tandis que l'*« État profond »* semble hostile à ce rapprochement. Celui-ci est également le fruit d'une réflexion sur le rôle de la France dans l'Europe et dans le monde, à travers différents prismes historiques dont on peut faire l'interprétation sur la longue durée. La politique étrangère est donc bien une rencontre entre « des volontés de politiques nationales à la tête d'instruments d'action extérieure qui ont un passé, une trajectoire et des moyens fluctuants et, d'autre part, des événements internationaux (politiques, économiques ou sociaux) situés dans des configurations structurelles productrices de contraintes³⁰ ». Le souhait de créer une « nouvelle architecture de sécurité » est un projet systémique de sécurité, qui peut plus aisément se comprendre en prenant en compte les déterminants politiques français, qui diffèrent d'autres pays européens.

BIBLIOGRAPHIE

BONIFACE, P., « Le gaullo-mitterrandisme, un concept toujours pertinent », *Revue internationale et stratégique*, n° 109, 2018/1, p. 22-35.

BOZO, F., *La Politique étrangère de la France depuis 1945*, Paris, Flammarion, 2019.

CHARILLON, F., *La Politique étrangère de la France*, Paris, La Documentation française, 2011.

LEFEBVRE, M., *La Politique étrangère de la France*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2019.

1. Voir LEFEBVRE, M., *La Politique étrangère de la France*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2019, et LEVRAT, N., « Le droit comme cadre, contrainte et vecteur de la politique étrangère », in LEQUESNE, C., MEIJER, H., *La Politique étrangère. Approches disciplinaires*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2018, p. 281-302.

2. L'expression de « domaine réservé » a été inventée en 1959 par Jacques Chaban-Delmas pour désigner certains secteurs de la politique nationale (notamment la politique étrangère) dans lesquels la compétence particulière du président, reconnue par l'usage, s'exerce.

3. À noter que le nom du ministère a pu varier au cours de l'histoire : secrétaire d'État des Affaires étrangères sous l'Ancien Régime, ministère des Relations extérieures sous Claude Cheysson, ministre des Affaires étrangères, de la Coopération et de la Francophonie sous Dominique de Villepin, ministère des Affaires étrangères et européennes sous Michèle Alliot-Marie, ministère des Affaires étrangères et du développement international sous Laurent Fabius, ou encore ministère de l'Europe et des Affaires étrangères sous Jean-Yves Le Drian.
4. CARESCHE, C., LEQUILLIER, P., *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes sur l'influence française au sein de l'Union européenne*, n° 3468, 2 février 2016, <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/europe/rap-info/i3468.pdf>.
5. À titre d'exemple, chez les sociaux-démocrates, la fondation Jean Jaurès a un budget d'environ 3 millions d'euros en 2018, contre environ 195 millions d'euros pour la fondation Ebert en Allemagne. Sur le rôle des fondations allemandes, voir DAKOWSKA, D., *Le Pouvoir des fondations. Des acteurs de la politique étrangère allemande*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2014.
6. Au sein des pays et territoires d'outre-mer (PTOM), on retrouve la Nouvelle-Calédonie et ses dépendances, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, les Terres australes et antarctiques françaises, Wallis-et-Futuna et Saint-Barthélemy ; les régions ultrapériphériques françaises concernent la Guyane, la Martinique, la Guadeloupe, Saint-Martin, Mayotte et la Réunion.
7. ATTALI, J., *Histoires de la mer*, Paris, Fayard, 2017.
8. MAULNY, J.-P., « Le marché des sous-marins en Australie : une victoire technologique et diplomatique pour DCNS et pour la France », tribune en ligne sur le site de l'Institut des relations internationales et stratégiques, 26 avril 2016, <https://www.iris-france.org/75610-le-marche-des-sous-marins-en-australie-une-victoire-technologique-et-diplomatique-pour-dcns-et-pour-la-France>.
9. L'archipel, situé à une latitude de 47° nord, a un climat océanique et subarctique, mais la diplomatie française n'en a pas fait une priorité stratégique. Voir MERED, M., *Les Mondes polaires*, Paris, PUF, 2019.
10. L'ordonnance de Villers-Cotterêts est un texte législatif édicté par François I^{er} consacrant la primauté et l'exclusivité du français dans l'administration française. Les articles 110 et 111 au sujet de la langue française, jamais abrogés, font d'ailleurs de ce texte le plus ancien texte législatif encore en vigueur en France.
11. Sur la situation linguistique de la France, voir ENCREVÉ, P., BRAUDEAU, M., *Conversations sur la langue française*, Paris, Gallimard, 2007.
12. Selon les chiffres de l'OIF : <http://observatoire.francophonie.org/qui-parle-francais-dans-le-monde>.
13. ATTALI, J., « La francophonie et la francophilie, moteurs de croissance durable », *Rapport à François Hollande*, président de la République française, août 2014.
14. DURRIEU, M., *Tourisme, la France n° 1 mondial*, Paris, Cherche Midi, 2017.
15. Voir les enquêtes du CEVIPOF sur la confiance politique. CEVIPOF, « En qu(o)i les Français ont-ils confiance aujourd'hui ? », *Baromètre de la confiance politique*, vague 11, février 2020.
16. La France, protectrice des Lieux saints de Jérusalem depuis 1536, voit la Russie émerger comme rivale pour ce droit au gré de ses avancées vers les mers chaudes.
17. Son ouvrage *La Russie en 1839* a connu un fort succès et a ancré dans l'imaginaire français l'image d'une Russie rétrograde.

18. CARRÈRE D'ENCAUSSE, H., *Le Général de Gaulle et la Russie*, Paris, Pluriel, 2019, p. 27.
19. SAINT-ROBERT (DE), P., *Le Secret des jours. Une chronique sous la V^e République*, Paris, Lattès, 1995, p. 131.
20. DEL PICCHIA, R., DURRIEU, J., GORCE, G., « France-Russie : pour éviter l'impasse », *Sénat. Commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées*, n° 21, 2015-2016.
21. Sur ce thème, voir par exemple : BONIFACE, P., « Le gaullo-mitterrandisme, un concept toujours pertinent », *Revue internationale et stratégique*, n° 109, 2018/1, p. 22-35 ; GOMART, Th., TONON, C., « Le futur d'une ellipse. Le vain débat français de politique étrangère », *Hérodote*, n° 170, 2018/3, p. 43-56.
22. MOTET, L., « Visites, financement : le Front national et la Russie, une idylle qui dure », *Le Monde*, 18 novembre 2016, https://www.lemonde.fr/les-decodeurs/article/2016/11/18/le-front-national-et-la-russie-une-idylle-qui-dure_5033857_4355770.html.
23. BRET, C., « François Fillon synthétise plusieurs traditions diplomatiques de la droite française », *Le Monde*, 23 novembre 2016, https://www.lemonde.fr/idees/article/2016/11/23/francois-fillon-synthetise-plusieurs-traditions-diplomatiques-de-la-droite-francaise_5036365_3232.html.
24. RIETH, B., « Jean-Luc Mélenchon : ce qu'il a vraiment dit sur la Russie, Poutine et la Syrie », *Marianne*, 4 avril 2017, <https://www.marianne.net/politique/jean-luc-melenchon-ce-qu-il-vraiment-dit-sur-la-russie-poutine-et-la-syrie>.
25. BOZO, F., *La Politique étrangère de la France depuis 1945*, op. cit., p. 298.
26. « Emmanuel Macron : l'Europe n'est pas un supermarché. L'Europe est un destin commun », *Le Figaro*, *Le Soir*, *Le Temps*, *The Guardian*, *Corriere della Sera*, *El País*, *Süddeutsche Zeitung* et *Gazeta Wyborcza*, 21 juin 2017.
27. « Devant Poutine, Macron fustige RT et Sputnik, "organes de propagande" », *L'Express*, 29 mai 2017, https://www.lexpress.fr/actualite/politique/macron-fustige-russia-today-et-sputnik-des-organes-de-propagande_1912727.html.
28. Ministère de la Défense, *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, file:///C:/Users/26855/Downloads/2017-RS-def1018.pdf.
29. Présidence de la République, « Discours du président de la République Emmanuel Macron à la conférence des ambassadeurs et des ambassadrices de 2019 », 27 août 2019, <https://www.elysee.fr/front/pdf/elysee-module-14146-fr.pdf>.
30. CHARILLON, F., *La Politique étrangère de la France*, Paris, La Documentation française, 2011, p. 16.

Les déterminants sociologiques

Bénédicte Chéron

Les situations qui témoignent des liens forts entre les équilibres sociaux intérieurs et la place de la France dans le monde ne manquent pas. Notre temps marqué par la saturation informationnelle appelle en premier lieu à l'esprit la question de la prise en compte des opinions publiques par le politique dans ses choix extérieurs. Il n'y a guère de doute, par exemple, sur le fait que les dirigeants politiques, pour décider du sort à réservé aux Français partis faire le djihad dans la zone irako-syrienne, tiennent compte de ce qu'ils perçoivent des opinions de leurs concitoyens. Une première précision s'impose ici : l'idée reçue qui veut que les citoyens aient une appréciation fluctuante, volatile et irrationnelle de la politique étrangère de leur pays mérite d'être largement nuancée. Dario Battistella l'a en effet déjà rappelé : l'opinion publique « est apparue comme susceptible de s'intéresser aux questions internationales, apte à discerner et à hiérarchiser les enjeux internationaux, et tout à fait capable de rester stable à travers le temps et de ne changer qu'en fonction des informations à sa disposition¹ ». Reste que l'évaluation des opinions publiques et de ses processus d'émergence demeure un sujet qui appelle toujours l'humilité. Cette prudence est d'autant plus nécessaire que l'analyse des déterminants sociologiques internes de la place de la France dans le monde déborde largement

cette seule question des opinions publiques. Entrent en jeu les données démographiques et sociologiques autant que les représentations collectives qui alimentent la manière dont les Français, avec ceux qu'ils se donnent comme dirigeants, se perçoivent eux-mêmes comme un corps social agissant sur les scènes intérieure et extérieure.

Ces données et représentations s'inscrivent dans le temps long et sont le fruit de sédimentations qu'il n'est pas possible d'ignorer ici. Elles seules permettent de se demander si les équilibres intérieurs du présent s'inscrivent dans un renforcement de tendances longues ou dans un moment de reconfiguration produit par les attentats de 2015 survenus en France et le surgissement du mouvement des Gilets jaunes.

Un long processus d'individualisation des valeurs dans une société vieillissante et pessimiste

La France ne fait pas exception en Europe occidentale : on y voit s'épanouir à partir des années 1950 un long processus d'individualisation des valeurs faisant émerger une société du choix dans laquelle les individus s'autonomisent tout en appelant de plus en plus une régulation publique forte. Cette individualisation est évaluée depuis 1981 par les enquêtes EVS (*European Values Studies*), menées en France par le programme ARVAL (Association pour la recherche sur les systèmes de valeurs). En 2009, les principales valeurs citées par les Français interrogés étaient les suivantes : la famille (87 %), le travail (68 %), les amis et relations (50 %), les loisirs (33 %), la politique (15 %), la religion (13 %²). Dans beaucoup de ces domaines, la demande concomitante entre autonomie et demande de régulation de l'État se manifeste. Les Français souhaitent par exemple de plus en plus construire des formes de vie familiale où

la norme personnelle l'emporte sur un modèle commun, mais ils demandent aussi à l'État une reconnaissance par la loi de cette liberté de choix.

La dernière enquête est venue confirmer cette double tendance³. Elle permet en effet de constater que, depuis 1981, si les Français dont les mœurs sont le moins libéralisées sont restés assez stables dans leur demande d'ordre et d'autorité, les autres n'ont cessé de s'éloigner du rejet de l'ordre et de l'autorité pour en réclamer au contraire davantage. La société ne bascule pas pour autant vers une quête d'autoritarisme : les résultats demeurent en effet globalement situés dans une zone médiane. En revanche, cette zone médiane de demande d'autorité et d'ordre regroupe un nombre de plus en plus important de sondés, au détriment des zones de rejet.

L'individualisation des systèmes de référence se manifeste également dans la manière dont les Français expriment leurs sentiments d'appartenance géographique. De 1981 à 2008, le trio des réponses de tête était très stable avec « des sentiments d'identification qui se situaient à chacune des vagues d'abord à l'échelon national, puis local et enfin régional⁴ ». En 2018, avec une méthode différente permettant une expression plus libre des enquêtés sur la question, l'ordre de préférence ne varie pas (l'attachement à la France arrive en premier avec 92 %, puis vient la région avec 80 %, puis la ville ou le village avec 70 %), mais se manifeste aussi un important sentiment de multi-appartenance : « 42 % des Français se déclarent un attachement pour les cinq niveaux à la fois contre 5 % qui se positionnent pour un seul échelon. »

Ce long processus se produit alors que la société française continue de vieillir. Même si la France demeure l'un des pays les plus féconds d'Europe, avec une stabilisation de son taux de fécondité à 1,87 enfant par femme en 2019, son solde démographique a été historiquement bas cette même année (+ 0,3 % de croissance). Les choix des baby-boomers pèsent donc tendanciellement sur la situation politique et sociale, d'autant que les formes de participation à la vie collective des jeunes Français suscitent bien des interrogations chez leurs aînés. Si un tiers environ s'engage bénévolement de manière plus ou moins régulière⁵, leur participation à la vie politique a très nettement évolué. Anne Muxel souligne par exemple que les jeunes qui s'engagent en politique représentent une minorité

de chaque classe d'âge et le font, en général, autour de quatre pôles de radicalité : l'alteractivisme (de l'ultragauche à Nuit Debout), la radicalité islamiste, le positionnement protestataire et antisystème du Front national, les milieux de « La manif pour tous » et des conservateurs catholiques. Pour tous les autres, « on est passé du “tout est politique” [...] non pas au “rien n'est politique”, mais à la relativité de l'explication politique face à d'autres ordres de causalité, comme l'économique, le social ou encore la morale⁶ ». Cette jeunesse est aussi plus pessimiste que celle des autres pays européens⁷. Il est vrai que les enquêtes « Génération » menées depuis les années 1990⁸ par le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (ministère du Travail) rapportent qu'ils sont de plus en plus diplômés mais que leur entrée sur le marché du travail est aussi plus chaotique. Tous sont concernés, y compris les diplômés, même si des écarts forts les séparent encore des non-diplômés⁹.

Les différences sociales semblent enfin présider également aux tendances longues qui caractérisent la répartition de la population sur le territoire. La métropolisation se poursuit, mais surgit une interrogation sur le fait que la croissance urbaine concerne désormais surtout les villes de taille intermédiaire¹⁰. S'il n'y a guère de débat sur la gentrification des centres des métropoles, l'analyse des dynamiques à l'œuvre sur le reste du territoire français mérite quelques nuances. En 2014, Hervé Le Bras évoquait par exemple déjà un « repli provincial des membres éduqués des catégories populaires¹¹ » en recherche d'un lien social les exposant moins à la compétition dans leur vie quotidienne.

Ces tendances longues produisent dès la fin du xx^e siècle des interrogations sur la capacité de la société française à se sentir unie. Dans ce cadre particulier où la nation constitue « l'espace social privilégié de définition de l'identité, de la culture et des droits », selon les mots de Caroline Guibet Lafaye et Annick Kieffer¹², il est difficile d'établir clairement ce que les Français considèrent être les piliers fragilisés de leur cohésion. En 2012, d'après ces deux sociologues, les enquêtés considéraient les institutions de l'État social comme des piliers fondamentaux. Elles soulignaient cependant :

Les attitudes à l'égard de la diversité culturelle semblent pouvoir s'interpréter, pour les plus négatives, non pas comme le fruit d'une interprétation de la cohésion faisant de la culture son fer de lance, mais plutôt comme l'expression d'une prévention générale, de la part des personnes interrogées, à l'égard de l'immigration.

Portrait d'une société en crise de cohésion

Ces conclusions expliquent la complexité des débats sur la cohésion qui se déploient à partir du milieu des années 2000 et des émeutes urbaines de 2005, oscillant entre interrogation sur le caractère social de la crise et questions autour de l'identité nationale. Cette dernière notion a saturé l'espace médiatique lorsque Nicolas Sarkozy, devenu président en 2007, décida de la nomination d'un ministre « de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire », puis du lancement, à la fin de l'année 2009, d'un grand débat sur l'identité nationale.

L'exégèse de ces termes a été largement faite mais il demeure difficile de trouver des données fiables sur la manière dont les Français définiraient cette identité nationale. À titre d'exemple, une enquête menée en 2009¹³ donnait à voir des conclusions aux axes multiples de compréhension. Dans leur synthèse, les sondeurs concluaient en effet : « Droits de l'homme, langue et protection sociale forment le socle de l'identité française. [...] Malgré l'intégration européenne, le sentiment d'être français ne s'érode pas. [...] Pour autant, le milieu social rapproche bien davantage que la nationalité ou même la langue. » Par ailleurs, des écarts forts étaient perceptibles en fonction de critères générationnels, sociaux ou confessionnels.

C'est dans ce contexte d'interrogations déjà tenaces que sont survenus les attentats de 2015. Une précision s'impose d'emblée : la mesure de leurs effets profonds sur la société française demeure une gageure alors que le recul temporel manque encore. En janvier 2019, Gérôme Truc s'interrogeait :

Comment juger, aujourd’hui, l’effet produit dans la société française par les attentats djihadistes qui l’ont frappé en 2015-2016 ? Ont-ils raffermi sa cohésion par les remarquables élans de solidarité et de civisme qu’ils ont fait naître, illustrés par l’ampleur de la marche républicaine du 11 janvier 2015 ou la hausse durable des engagements dans la réserve militaire ? Ou ont-ils [...] attisé les tensions [...] et dangereusement accentué ses clivages [...] ? [...] Il existe en la matière des théories de nature à accréditer aussi bien l’une que l’autre thèse. La sociologie du conflit [...] affirme que l’on est en droit d’attendre d’une société en proie à une attaque extérieure qu’elle fasse front contre ses assaillants. [...] Les *disasters studies* [...] inclinent plutôt à penser qu’un attentat, au même titre qu’une catastrophe naturelle, est de nature à affaiblir la collectivité qui en est victime et à révéler ses failles¹⁴.

C’est avec prudence donc qu’il faut se saisir des données permettant d’éclairer les conséquences de ces attaques terroristes sur la société.

Au moment même des attentats de novembre 2015, la DREES (Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et de la statistique, ministère des Solidarités et de la Santé) était en train de conduire une enquête sur la cohésion sociale. Commencée avant le 13 novembre 2015 et achevée ensuite, elle a permis à ses initiateurs de mesurer des effets notables dans le temps très court. Les réponses après le 13 novembre 2015 exprimaient en effet un sentiment de cohésion sociale plus fort qu’avant les attentats. La culture et les valeurs comme vecteurs d’intégration étaient davantage citées après qu’avant, et l’interdiction de signes religieux dans l’espace public était davantage réclamée¹⁵.

L’analyse dans le temps plus long appelle quant à elle davantage de nuances. Dans certaines enquêtes postérieures à 2015¹⁶, par exemple, le sujet du sentiment d’appartenance à une religion, jusque-là absent des questionnaires préparés par les sondageurs, fait son entrée, aux côtés des sentiments d’appartenance géographique. Dans le même temps, des *think tanks* ont consacré

de plus en plus de travaux à la question d'une concurrence possible entre allégeance à l'islam et appartenance à la nation française. Deux enquêtes en particulier ont marqué l'agenda médiatique depuis 2015. La première intitulée *Un islam français est possible* a été publiée par l'institut Montaigne en 2016. La seconde, publiée par la fondation Jean Jaurès en 2019, a pour titre : *Trente ans après l'affaire de Creil : étude auprès des Français musulmans*.

Dans ce paysage foisonnant de données, l'enquête ALVAR déjà évoquée plus haut montre que le sentiment de fierté nationale ne cesse de se renforcer chez les Français depuis les années 1980. En 1981, 35 % des sondés se disaient « très fiers » d'être français et 47 % « assez fiers », pour un total de 82 %. En 2018, les premiers sont 51 % et les seconds 41 %, pour un total de 92 %¹⁷. Ce sont surtout les Français les moins conservateurs, aux mœurs les plus libéralisées, qui ont peu à peu rejoint les rangs de la fierté nationale.

Reste à savoir ce que les Français placent derrière les mots « être français ». Toujours selon la même enquête, les chiffres sont assez stables entre 2008 et 2018 et produisent le classement suivant des critères définissant le Français idéal : respecter la loi et les institutions françaises (97 %), être capable de parler français (96 %), partager la culture française (90 %), être né en France (47 %), avoir des origines françaises (41 %). Là encore, les questions posées méritent attention : celle sur la culture n'était pas présente en 2008.

À cette amplification des débats sur la cohésion nationale est venue s'ajouter à partir de l'automne 2018 une préoccupation soudainement plus explicite pour la cohésion sociale et territoriale, suite à l'irruption du mouvement des Gilets jaunes. Suscité d'abord par la question de l'augmentation des taxes sur le carburant, ce mouvement a attiré la lumière sur les tendances longues évoquées au début de cet article. Alors que les thèses de Christophe Guilluy sur les fractures territoriales étaient l'objet de débats parfois houleux depuis la parution de son livre *La France périphérique : comment on a sacrifié les classes populaires*¹⁸, elles apparaissent désormais comme presque consensuelles. En 2019, un livre de Jérôme Fourquet intitulé *L'Archipel français*¹⁹ a adoubé avec beaucoup d'efficacité l'idée d'une « nation multiple et divisée ». La

multiplication d'ouvrages portant sur cette question la place progressivement au centre du débat public.

Quoi que l'on pense des thèses de ces auteurs, l'écho que leur ont donné les faits majeurs survenus depuis 2015 dessine une société qui se représente comme étant en crise aiguë de cohésion.

Des décisions politiques renforcent aussi l'idée d'une urgence en la matière. Pour ne prendre qu'un exemple, les débats sur la jeunesse et l'action de l'État à son égard se sont progressivement polarisés depuis 2015 sur l'hypothèse du rétablissement d'une forme de service national obligatoire. Là encore, le débat n'a rien de nouveau : il s'ancre dans le champ politique français à partir des émeutes urbaines de 2005, survenues peu de temps après la décision de suspension du service national en 1997 et sa mise en œuvre achevée en 2001. En proposant en mars 2017, lors de la présentation de son programme de défense, le rétablissement d'un service national et militaire universel (SNU) aux contours encore flous, le candidat Emmanuel Macron s'est inscrit dans cette dynamique longue. Les promoteurs du SNU naissant, finalement très éloigné de la vie militaire, affirment leur volonté d'afficher des symboles d'appartenance nationale (lever du drapeau, chant de *La Marseillaise*) et de faire adhérer les jeunes aux « valeurs de la République ». Quels que soient les débats de fond que mérite un tel dispositif, la volonté du président de la République et de son gouvernement de le rendre obligatoire pour l'ensemble de chaque classe d'âge malgré de multiples obstacles politiques et financiers contribue, par effet de miroir, à renforcer les représentations d'une société en crise.

Enfin, comme un symptôme supplémentaire de cette crise majeure, une récente enquête de l'IFOP pour la fondation Jean Jaurès²⁰ a montré que les Français sont de plus en plus collapsologues. Ils sont en effet 65 % à penser que la civilisation telle qu'ils la connaissent va s'effondrer dans les années à venir ; 35 % pensent que cet effondrement pourrait se produire d'ici à vingt ans. Les causes perçues de cet effondrement possible sont emblématiques de l'état de la société française : 27 % l'attribuent au réchauffement climatique et à la surconsommation, 15 % à des vagues migratoires incontrôlées et 14 % à une guerre civile ou à des tensions de plus en plus fortes dans la société. Si la

première cause est évoquée dans des proportions équivalentes dans d'autres pays européens, les deux autres ne sont citées aussi souvent que par les Français. Cette étude est à recevoir avec les habituelles précautions méthodologiques. Elle vient cependant confirmer l'idée d'une société qui se perçoit comme traversant une crise grave tenant à la fois à des facteurs intérieurs et extérieurs. La crainte de menaces sur lesquelles le politique n'aurait plus suffisamment de prise pour en conjurer les effets ne peut être ignorée dans l'analyse des relations entre la « morphologie sociale²¹ » française et la place de la France dans le monde.

Interdépendances entre situation sociale et politique étrangère dans un monde instable

Il est alors possible d'envisager que se renforcent les interdépendances entre les perceptions que les Français ont de l'état du monde et celles de leur propre cohésion. En 2019 a été publié *Déni français*²², sous la plume de Pierre Vermeren, professeur d'histoire à l'université Paris-1 et spécialiste du Maghreb. Il y évoque les liens forts entre les tiraillements nationaux sur la place de l'islam au sein de la société et la politique étrangère française. Quelques mois après seulement paraissaient *Les Territoires conquis de l'islamisme*²³ sous la direction de Bernard Rougier, professeur de sociologie politique à Paris-3. Là encore, ces publications sont le signe d'une centralité forte de ces sujets dans le débat public contemporain. Les liens entre l'état du monde et les questions politiques et sociales nationales sont d'ailleurs visuellement incarnés par la médiatisation des opérations extérieures ; dans la bande sahélo-saharienne ou dans la zone irako-syrienne, les militaires français apparaissent ou sont apparus comme les signes les plus visibles (bien que non exclusifs) du déploiement de la politique étrangère hexagonale face aux groupes armés djihadistes. Les mêmes militaires sont également déployés sur le sol national, dans le cadre de l'opération *Sentinelle*, depuis janvier 2015, rendant palpable le continuum de menaces que la parole politique invoque de manière récurrente. Quel que soit leur degré de

connaissance de la scène internationale, les Français se trouvent désormais chaque jour face à des images et des débats qui exposent très clairement ces relations étroites.

Ces interdépendances stimulent un positionnement régalien fort des gouvernements successifs alors que, dans le même temps, la crise réelle ou perçue de cohésion sociale provoque, en France comme ailleurs, une défiance vis-à-vis des responsables politiques autant qu'une demande à l'égard de l'État. Dans un article de 2018²⁴, Frédéric Ramel, s'interrogeant sur la place des États sur la scène internationale, constate que se manifestent des « désirs d'État » en Grande-Bretagne (avec le Brexit) ou aux États-Unis (avec l'élection de Donald Trump). Il évoque aussi, avec Michel Foucher, les cas de la Chine, de la Russie, de la Turquie, de l'Iran ou de l'Indonésie, « États souverains dispensateurs d'une conception singulière du système international²⁵ ». La question se pose donc du lien entre cette situation internationale et l'état de la société française. L'auteur souligne en effet que le monde se caractérise par une intégration des sociétés à des ensembles et à des réseaux de relations de plus en plus vastes, « les liens affectifs et nationaux demeurant vivaces, et aucune identité du nous à une échelle plus grande ne pouvant s'articuler de manière cohérente avec eux, voire s'y substituer de façon consistante ». Pour Frédéric Ramel, ces désirs d'État sont plus complexes qu'il n'y paraît. La combinaison entre l'exacerbation des débats français sur la cohésion nationale et le processus d'individualisation des valeurs et des appartenances géographiques évoqué au début de ce chapitre s'inscrit aussi dans cette tendance globale.

L'injonction faite au politique de restaurer des modes d'action capables de réparer les fractures de la société renvoie en outre à des représentations collectives tenaces d'une France puissante et souveraine sur la scène internationale. Dario Battistella avait dessiné au début du XXI^e siècle²⁶ ce qui constituait selon lui les trois piliers fondamentaux des représentations de la politique étrangère française tels qu'élaborés après le retour au pouvoir du général de Gaulle en 1958 : la tradition républicaine, l'importance de la notion de rang et l'idée d'une mission universelle héritée notamment de la Révolution française. L'auteur soulignait que ces piliers étaient matérialisés par une

affirmation de souveraineté, au travers de la politique de défense ou d'institutions internationales propres à favoriser le multilatéralisme (par exemple l'UE), concomitamment à la sortie du commandement intégré de l'OTAN, par l'affirmation d'une position de leader sur la scène européenne ou encore par le maintien des relations bilatérales presque d'égal à égal avec les plus grandes puissances.

Une quinzaine d'années plus tard, ces piliers pourraient demeurer une manière cohérente, voire rassurante, pour la société française de se représenter sur la scène internationale. Cependant, les représentations collectives des Français en matière de politique étrangère apparaissent plus difficilement saisissables. Leur lien avec l'Europe par exemple apparaît comme moins prioritaire : en 2018, 59 % des Français de 18-25 ans se disent attachés à l'Europe, alors que leurs aînés de plus de 65 ans le sont à 68 % ; les premiers se disent bien davantage (près de 80 %) attachés au monde²⁷. Cette difficulté à cerner la manière dont les Français peuvent se représenter la place de leur pays dans le monde est accentuée par la fragmentation et l'éclatement du paysage médiatique. Même si les grands médias généralistes conservent un rôle prescripteur, la multiplication des canaux de diffusion des contenus médiatiques, l'apparition de médias alternatifs en ligne réunissant des audiences notables et la fragmentation des modes de consommation de ces contenus, en particulier chez les plus jeunes, rendent difficile cette analyse.

CONCLUSION

Ce sont enfin les bouleversements que connaît la scène internationale dans son ensemble qui rendent difficile la perception claire par les Français de la politique étrangère française, alors même qu'ils manifestent des signes de défiance de plus en plus évidents envers ceux qui ont en charge la conduite de l'État. Cette situation présente s'inscrit dans des tendances longues. Les quelques années qui nous séparent des attentats de 2015 permettent d'avancer l'hypothèse que, plus qu'un moment de rupture, ils ont constitué un facteur d'exacerbation des interrogations collectives. Dans un autre registre, non disjoint du premier, le mouvement des Gilets jaunes a joué un rôle similaire. Les crises sociales structurelles risquent par ailleurs d'être très largement accentuées par la crise sanitaire mondiale liée au surgissement de la Covid-19. Or c'est précisément parce que cette période s'inscrit non pas en rupture mais dans la continuité de ces tendances longues que les questions qu'elle génère ont une force particulière dans l'espace public. Elles puisent en effet leurs racines dans des sédimentations profondes qui ne peuvent être ignorées. Bien que le monde d'aujourd'hui ne soit pas forcément plus dangereux que par le passé²⁸, l'ensemble de ces facteurs explique que la société française puisse percevoir la

place de son pays sur la scène mondiale comme plus incertaine, alors même que l'éclatement des voies d'accès à l'information, s'il permet un élargissement des sources de connaissance du monde, produit aussi une fragmentation des systèmes de représentation.

BIBLIOGRAPHIE

- BATTISTELLA, D., « L'intérêt national. Une notion, trois discours », in CHARILLON, F. (dir.), *La Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002.
- BATTISTELLA, D., *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- BRÉCHON, P., TCHERNIA, J.-F., *La France à travers ses valeurs*, Paris, Armand Colin, 2009.
- BRÉCHON, P., GONTHIER, G., ASTOR, S. (dir.), *La France des valeurs, quarante ans d'évolution*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2019.
- FOURQUET, J., *L'Archipel français*, Paris, Seuil, 2019.
- GUIBET LAFAYE, C., KIEFFER, A., « Interprétations de la cohésion sociale et perceptions du rôle des institutions de l'État social », *L'Année sociologique*, vol. 62, n° 1, 2012, p. 195-241.

LE BRAS, H., *Atlas des inégalités. Les Français face à la crise*, Paris, Autrement, 2014.

LE GOURIELLEC, S. (dir.), *Notre monde est-il plus dangereux ?*, Paris, Armand Colin, 2017.

MUXEL, A., « La politique avec ou sans idéologie ? Quelques répertoires de sens et d'actions mobilisés par les jeunes », in MUXEL, A., *Croire et faire croire*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2017, p. 151-176.

PEUGNY, C., « Les jeunesse européennes, leurs difficultés et leur perception de l'avenir : une tentative de comparaison », *Informations sociales*, n° 165-166, 2011, p. 50-59.

TRUC, G., « Ce que les attentats font aux sociétés : enquêtes de terrain et études de cas », *Ethnologie française*, vol. 173, n° 1, 2019, p. 5-19.

RAMEL, F., « Les débats contemporains sur “la fin des États” », *Politique étrangère*, 2018/1, p. 25-35.

1. BATTISTELLA, D., « La politique étrangère », in *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012, p. 400.

2. BRÉCHON, P., TCHERNIA, J.-F., *La France à travers ses valeurs*, Paris, Armand Colin, 2009.

3. GALLAND, O., « Autorité et ordre social », in BRÉCHON, P., GONTIER, G., ASTOR, S. (dir.), *La France des valeurs, quarante d'ans d'évolution*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 2019, p. 124-130.

4. LARDEUX, L., « Des appartenances géographiques de plus en plus multiples », in *ibid.*, p. 43-47.

5. « L'engagement des jeunes, une majorité impliquée, une minorité en retrait », INJEP, novembre 2016.

6. MUXEL, A., « La politique avec ou sans idéologie ? Quelques répertoires de sens et d'actions mobilisés par les jeunes », in MUXEL, A. (dir.), *Croire et faire croire*, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2017, p. 151-176 (p. 159).

7. PEUGNY, C., « Les jeunesse européennes, leurs difficultés et leur perception de l'avenir : une tentative de comparaison », *Informations sociales*, n° 165-166, 2011/3, p. 50-59.

8. Les premières enquêtes sont menées en 1997-1998 sur les jeunes sortis de formation initiale en 1991-1992. Depuis, ces enquêtes sont renouvelées à intervalles réguliers pour les générations suivantes.

9. ÉPIPHANE, D., MAZARI, Z., OLARIA, L., SULZER, E., *Bulletin de recherches emploi formation*, n° 382, 2019, p. 4.
10. INSEE Focus, n° 74, 2017.
11. LE BRAS, H., *Atlas des inégalités. Les Français face à la crise*, Paris, Autrement, 2014, p. 42.
12. GUIBET-LAFAYE, C., KIEFFER, A., « Interprétations de la cohésion sociale et perceptions du rôle des institutions de l’État social », *L’Année sociologique*, vol. 62, n° 1, 2012, p. 195-241.
13. « Les Français et l’identité nationale », TNS-Sofres, 17 et 18 novembre 2019.
14. TRUC, G., « Ce que les attentats font aux sociétés : enquêtes de terrain et études de cas », *Ethnologie française*, vol. 173, n° 1, 2019, p. 5-19 (p. 5).
15. « Les attentats nous terrorisent-ils ? L’impact des attentats du 13 novembre 2015 sur l’opinion publique », DREES, janvier 2018.
16. « Les Français : regard sur leurs identités et valeurs, attentes et projections dans l’avenir », IFOP-Fiducial/Paris Match/Sud Radio, 16-20 septembre 2016. « Les Français et l’identité nationale », IFOP-Fiducial/Sud Radio, réalisée du 18-20 mars 2017.
17. BELOT, C., « Toujours plus fiers d’être français ! Un sentiment partagé mais différencié », in BRÉCHON, P., GONTIER, G., ASTOR, S. (dir.), *La France des valeurs*, op. cit., p. 54-59.
18. Paris, Flammarion, 2014.
19. Paris, Seuil, 2019.
20. « Enquête internationale sur la collapsologie », IFOP/Fondation Jean Jaurès, novembre 2019.
21. HALBWACHS, M., *Morphologie sociale*, Paris, Armand Colin, 1970.
22. Paris, Albin Michel, 2019.
23. Paris, PUF, 2020.
24. RAMEL, F., « Les débats contemporains sur “la fin des États” », *Politique étrangère*, 2018/1, p. 25-35.
25. BADIE, B., FOUCHER, M., *Vers un monde néo-national ?*, Paris, CNRS Éditions, 2017, p. 23. Cité in *ibid.*, p. 31.
26. BATTISTELLA, D., « L’intérêt national. Une notion, trois discours », in CHARILLON, F. (dir.), *La Politique étrangère : nouveaux regards*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, p. 139-167.
27. LARDEUX, L., « Des appartenances géographiques de plus en plus multiples », op. cit., p. 43-47.
28. LE GOURIELLEC, S. (dir.), *Notre monde est-il plus dangereux ?*, Paris, Armand Colin, 2017.

Le déterminant économique

La France est-elle encore une grande puissance économique ?

Jean-Robert Jouanny¹

Avec 1 % de la population de la planète sur moins de 0,5 % de sa superficie, la France est classée, selon les années, au sixième ou au septième rang des puissances économiques mondiales par la taille de son produit intérieur brut (PIB). Conformément à ce statut, la France siège à la table des grandes puissances économiques où elle fait valoir ses vues sur les grands enjeux du moment, comme en 2019 lorsqu'elle a assumé la présidence du G7, dont le point d'orgue a été le sommet des chefs d'État et de gouvernement de Biarritz (24-26 août). Cet instantané ne rend toutefois pas compte des évolutions qu'a connues la puissance économique française ni des transformations majeures de son environnement. Au milieu des années 1970, lorsque la France organise à Rambouillet le premier G6 (qui deviendra G7 l'année suivante), sa dette publique est d'environ 20 % du PIB, la Chine ne représente que 0,6 % du commerce international et l'ordre du jour est focalisé sur les désordres liés à la fin du système monétaire de Bretton Woods et sur les conséquences du premier

choc pétrolier. Cette période constitue justement une césure majeure pour la France : après le faste des « Trente Glorieuses », pressée par la contrainte extérieure, c'est à cette époque qu'elle perd le contrôle de ses finances publiques, voit sa compétitivité se dégrader, la crédibilité de sa monnaie s'éroder et son taux de chômage se creuser. Relisant l'histoire économique française, faut-il s'alarmer des thèses déclinistes qui déplorent, en valeur absolue, la perte d'influence économique de la France dans le monde ? Ou convient-il d'accorder davantage de crédit aux thèses relativistes qui font de l'ascension de nouvelles économies le principal facteur explicatif du recul français ?

S'interroger sur les déterminants économiques de la puissance française, c'est tenter de répondre à plusieurs questions. Il s'agit d'abord d'identifier la force du levier que confère l'économie aux options de politique étrangère. C'est ensuite chercher à analyser le niveau de contrainte mutuelle qu'exercent l'un sur l'autre les ordres du jour économique et politique. C'est enfin isoler l'une des composantes majeures de la souveraineté contemporaine : dans un monde où le rapport entre puissances est davantage structuré par la rivalité que par la guerre ouverte, la souveraineté budgétaire (mesurée par la capacité des finances publiques à répondre à une crise politique, militaire ou sanitaire), la souveraineté financière (« Comment peut-on éléver la voix avec son banquier ? ») se serait lamentée la secrétaire d'État américaine Hillary Clinton à l'égard de la Chine) ou encore la souveraineté technologique (mesurée par l'autonomie des chaînes de valeur stratégiques) sont des déterminants essentiels de la puissance économique contemporaine. C'est à cette lumière que cette contribution se propose de revenir sur la trajectoire suivie par la France depuis les années 1970, en distinguant trois moments : l'entrée de la France dans l'âge de l'intégration économique (1970-2002), l'europeanisation de son économie face à la mondialisation (2002-2020) et les défis qui attendent la France dans l'économie de demain.

La douloureuse entrée de la France dans la mondialisation (1970-2002)

LA CRISE DES ANNÉES 1970, RÉVÉLATEUR DES DIFFICULTÉS STRUCTURELLES FRANÇAISES (1973-1981)

Pour la France, les années 1970 ont été à bien des égards celles de l'apprentissage douloureux de l'intégration économique. Le quadruplement du prix du pétrole entre septembre 1973 et janvier 1974 devait révéler des difficultés déjà latentes et concourir au coup d'arrêt brutal de la croissance du PIB, qui chuta de 1 % en 1975 après avoir connu un rythme de croissance de 5 % dans les quinze années qui précédèrent, tandis que le pays plongeait parallèlement dans l'inflation, supérieure à 15 % en 1975. Par voie de conséquence, la dégradation de l'activité entraîna un tassemement de l'investissement et une forte croissance du chômage, tandis que le renchérissement de la facture énergétique générait un important déficit extérieur. La réponse des autorités françaises a alors ouvert une page nouvelle de l'économie du pays, celle de la dette et du déficit : à compter de 1974, aucun budget ne sera plus exécuté en excédent. Les gouvernements Chirac (1974-1976) et Barre (1976-1981) tentèrent sans succès de soutenir l'activité en augmentant la dépense publique, tandis que leur politique de relance se révéla inopérante sur l'inflation et ne parvint pas à enrayer l'augmentation du chômage, qui atteignit 9 % en 1981, plus forte en France que dans le reste de l'Europe.

Le contexte international modifiait en outre les marges de manœuvre de l'économie française. Déjà handicapée par sa dépendance énergétique (avant que l'orientation nucléaire française ne le réduise, le taux atteignait 74 % en 1979), la France faisait désormais face à la concurrence des pays en développement dont les parts de marché progressaient et mettaient à mal les secteurs les moins compétitifs de son économie, sans que le marché des Six de la Communauté économique européenne (établissement par le traité de Rome en 1957) n'offrît de réelle solution de repli. Bien au contraire, un premier décrochage intervint à cette période avec l'Allemagne qui parvenait non seulement à contenir la hausse des prix (5 % contre 10 % en France entre 1972 et 1979) mais encore à dégager des

gains de productivité dans l'industrie et à préserver la spécialisation extérieure de son économie. C'est d'ailleurs depuis 1976 que le taux d'investissement des sociétés allemandes dépasse celui des sociétés françaises.

L'ÉCHEC DE LA RELANCE ISOLÉE ET L'AVÈNEMENT DE LA RIGUEUR (1981-1988)

Suite à l'alternance socialiste de 1981, le gouvernement de Pierre Mauroy (1981-1984) mit en œuvre une ambitieuse politique de relance, marquée par le relèvement du SMIC (salaire minimum de croissance), l'augmentation des prestations sociales, la réduction de la durée légale du travail, l'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite, de nombreuses nationalisations (dont trente-neuf banques), la mise en place d'un impôt sur les grandes fortunes ou encore l'installation du contrôle des prix et des mouvements de capitaux. Sous-estimant toutefois la contrainte extérieure, isolé face aux politiques libérales inspirées par Ronald Reagan et Margaret Thatcher, ce programme générera une fuite des capitaux et un affaiblissement du franc. Le rehaussement des taux d'intérêt (qui atteignirent 22 % en mai 1981) et une série de petites dévaluations permirent tout au plus de contenir la dépréciation de la monnaie, sans enrayer cependant l'augmentation du chômage, du déficit commercial et du déficit public, alors que l'inflation se rapprochait par ailleurs de son niveau atteint en 1975. La politique du cavalier seul avait échoué.

La fragilité de la monnaie convainquit le gouvernement Mauroy, à partir de 1983, de se ranger à une politique de désinflation compétitive (politique du « franc fort ») destinée à restaurer la rentabilité des entreprises en désindexant les salaires des prix et en maintenant des taux d'intérêt élevés, quitte à sacrifier l'activité et l'emploi sur l'autel de la lutte contre l'inflation. Ce retournement visait aussi à préserver la construction européenne en maintenant la France dans le Système monétaire européen (SME) instauré dès 1972 pour assurer la convergence des monnaies européennes. Vu de Paris, il était d'autant plus important de sauvegarder le SME qu'il avait vocation à permettre l'ancre du

franc sur le mark, à importer ainsi la crédibilité de la monnaie allemande et à dissiper en définitive la méfiance des marchés à l'égard de la monnaie française. Le consensus libéral et européen l'emporta : le dirigisme économique fut remisé, les relances ne seraient plus envisagées que coordonnées, et les barrières protectionnistes seraient levées.

Le gouvernement de cohabitation conduit par Jacques Chirac (1986-1988) poursuit cette politique de rigueur : il réduit les emplois publics, supprime symboliquement l'impôt sur les grandes fortunes pour favoriser l'investissement, dérégule l'économie et lance une ambitieuse campagne de privatisations. Le gouvernement socialiste de Michel Rocard (1988-1991) ne revient que superficiellement sur cette conversion libérale (rétablissement d'un impôt sur la fortune et instauration du RMI, revenu minimum d'insertion). Les résultats engrangés en matière de croissance (+ 4,3 % en 1988 et 1989) et de lutte contre l'inflation (reflux de 13,5 % en 1981 à 3 % à partir de 1986) ne démentent pas la validité du choix opéré en 1983, facilité au demeurant par le « contre-choc pétrolier » de 1986. Mais la fragilité des finances publiques continue de susciter la défiance à l'égard du franc, tandis que la rigueur ne permet pas de trouver une solution au chômage qui s'approche dangereusement des 10 % (« tout a été essayé », dira même François Mitterrand à ce sujet). On craint alors un double décrochage, de l'Europe dans le monde (le commerce transpacifique devient supérieur en volume au commerce transatlantique en 1985) et de la France en Europe.

LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE, PROMESSE DE STABILITÉ MONÉTAIRE (1988-2002)

Alors que la guerre froide approchait de son issue et que se profilait la réunification allemande, l'approfondissement de l'intégration européenne devait permettre de donner accès aux entreprises françaises à un marché de premier rang dont l'avènement était prévu pour le 1^{er} janvier 1993 par l'Acte unique de 1986, mais aussi et surtout de prévenir la résurgence de l'inflation à travers

l'Union économique et monétaire (UEM), dont le principe et les modalités avaient été posés par le rapport Delors. La participation à l'UEM exigeait cependant de lourdes concessions, consignées par le traité de Maastricht de février 1992. Dès lors que la monnaie unique serait mutualisée, son utilisation devait être disciplinée, et l'inflation, le déficit et l'endettement publics strictement encadrés. La rigueur de ces engagements polarisa le corps électoral français qui ne ratifia qu'à une faible majorité (51,05 %) le traité de Maastricht en septembre 1992. Les marchés doutaient aussi et mirent à l'épreuve les monnaies les plus fragiles, dont le franc. La politique monétaire restrictive déployée en France pour dissiper ces craintes déprima alors l'activité, contribuant à la première récession depuis 1975 (- 0,9 % en 1993) et à une nouvelle augmentation du chômage et du déficit public (- 6,4 % du PIB). La situation se stabilisa cependant à l'approche de la mise en circulation de l'euro, au 1^{er} janvier 1999 pour les transactions financières, puis au 1^{er} janvier 2002 pour les paiements courants. Parallèlement, les gouvernements Balladur (1993-1995) et Juppé (1995-1997) lancèrent de nouvelles campagnes de privatisations afin de consolider les finances publiques, orientations que ne réprouverait pas le gouvernement socialiste de Lionel Jospin (1997-2002) qui céda 30 milliards d'euros de participations. Quelques années plus tard, en 2004, une Agence des participations de l'État (APE) serait créée pour gérer les intérêts de l'État actionnaire dans les entreprises les plus stratégiques. La fin du premier mandat de Jacques Chirac (1995-2002) fut finalement marquée par le « boom des technologies » qui permit à la France d'aborder avec davantage de sérénité la nouvelle décennie (croissance de 3,1 % entre 1998 et 2001).

La France, une économie européenne face à la mondialisation (2002-2020)

LA TURBULENTE ADOLESCENCE DE LA ZONE EURO

L'appartenance à la zone euro ouvrit à la France une période de stabilité monétaire mais la priva de ses principaux leviers de politique économique. L'encadrement strict de la politique budgétaire prévu par le Pacte de stabilité et de croissance adopté en 1997 a contraint les États membres à limiter leur déficit à 3 % dans leur « programme de stabilité » et bride toujours les autorités françaises. La définition de la politique monétaire et de la politique de change a quant à elle été abandonnée à la Banque centrale européenne (BCE), à qui a été confié le mandat de veiller prioritairement, depuis son siège de Francfort, à la stabilité des prix et subsidiairement seulement à l'activité et à l'emploi. La politique industrielle a dû s'accommoder de la prohibition de la plupart des aides d'État et d'une sourcilleuse politique européenne de la concurrence, tandis que la politique commerciale (négociation d'accords de libre-échange en particulier) fait désormais partie des compétences exclusives de la Commission européenne. Dans ce contexte, la politique fiscale est devenue au sein de l'UE l'objet d'une vive concurrence afin d'attirer les investissements et de renforcer la compétitivité des entreprises. Car, dans ce nouveau paradigme, c'est en effet aux entreprises qu'il revient de tenir les salaires et de dégager les gains de productivité pour investir et innover. Or, précisément, le taux d'investissement français chuta de 25,3 % du PIB en 1975 à 17,5 % en 1997, et l'*« euro fort »* qui, à son point haut de 2008, avait progressé de 37 % par rapport au dollar, pénalisait les secteurs les moins préparés à la concurrence internationale.

C'est dans ce contexte qu'intervint la crise des *subprimes*, qui résulta de la rencontre d'un excès d'épargne en Asie avec les errances de la régulation financière américaine. Le modèle social français, qui implique des indemnisations importantes en bas de cycle, permit, par le jeu des « stabilisateurs automatiques », de limiter les conséquences de la crise (recul du PIB de 2,6 % entre 2008 et 2009, contre 5 % en Allemagne et 4,6 % au Royaume-Uni), au prix, fort logiquement, d'une nouvelle croissance du déficit et de la dette. Face à l'ampleur du défi, l'intervention de l'État, un temps discréditée, retrouva toute sa pertinence dans le cadre de politiques de relance coordonnées, permises par le relâchement exceptionnel des disciplines budgétaires : les plans de sauvetage européens atteignirent 1 700 milliards d'euros. Cet effort budgétaire sans

précédent mit toutefois sous pression les économies les plus fragiles de la zone euro. La dette publique grecque passa de 103 % du PIB en 2007 au niveau insoutenable de 175 % en 2013 et fit craindre un défaut en dominos du Portugal, de l'Espagne, de l'Irlande et de l'Italie. Face à ce risque systémique, la BCE fut alors contrainte à une intervention sans précédent sur les marchés. Cette crise de la zone euro a aussi révélé les faiblesses structurelles de la monnaie unique, dont l'absence de politique budgétaire coordonnée et l'inadaptation du modèle de la politique monétaire unifiée aux différentes économies de la zone. L'UEM a tenté depuis de répondre à ces lacunes en se dotant de nouveaux instruments de coordination : la réforme du Pacte de stabilité et de croissance, l'instauration du « semestre européen », le renforcement de la capacité de réponse aux crises via le Mécanisme européen de stabilité, le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance ont été autant d'initiatives visant à renforcer la cohésion de l'ensemble.

LA FRANCE, UNE PUISSANCE COMMERCIALE EN DÉCLIN ?

Si l'intégration économique et monétaire a donc vocation à se poursuivre, c'est aussi que l'intégration commerciale est particulièrement forte entre les membres de l'Union européenne. L'économie française est, de ce point de vue, largement européanisée : 58,7 % de ses exportations ont été dirigées en 2019 vers l'UE (51,9 % hors Royaume-Uni) et trois pays de l'UE figurent parmi ses quatre premiers clients (qui sont l'Allemagne, les États-Unis, l'Italie et l'Espagne). Du côté des importations, le constat est similaire : 56,3 % de celles-ci provenaient de l'UE en 2019 (52,6 % hors Royaume-Uni). Cette orientation masque mal, en revanche, l'évolution de la position commerciale de la France en Europe. Les parts de marché françaises dans le commerce intra-européen de biens ont en effet chuté de 12 % à 9 % entre 2000 et 2018, alors que l'Allemagne progressait légèrement pour atteindre près de 22 % et que l'Europe centrale s'affirmait comme un concurrent sérieux (la Pologne, la République tchèque et

la Hongrie contribuaient à 4,5 % des exportations intra-UE en 2000 mais à 11,1 % en 2018).

La France traverse en effet une phase de désindustrialisation marquée par une chute de la valeur ajoutée industrielle dans le PIB, passée de 30,2 % en 1960 à 17 % en 2018, à l'inverse de l'Allemagne, par exemple, qui affiche encore un taux de 27,5 %. Corollairement, la tertiarisation de l'économie a entraîné le tassement des gains de productivité, traditionnellement plus importants dans l'industrie que dans les services. À titre d'illustration, la croissance de la productivité du travail par tête est passée de 5 % entre 1950 et 1973 à 0,5 % entre 2007 et 2015. Outre cette forte décélération, les années 2000 ont vu les coûts unitaires salariaux progresser par rapport à l'Allemagne pour dépasser de 18 points ceux d'outre-Rhin entre 2000 et 2008, plombant d'autant la compétitivité-coût des exportations françaises et, par suite, le déficit commercial. Au total, c'est l'ensemble du commerce extérieur qui s'est dégradé. Pour les biens et services, la part de marché mondiale de la France a notamment chuté de 6,4 % à 3,5 % entre 1990 et 2018, alors que l'Allemagne, forte de sa spécialisation internationale mais aussi de sa politique de modération salariale dans les années 2000, a limité son recul de 9,8 % à 7,6 %.

L'insuffisante orientation sur les zones à croissance rapide, une spécialisation sectorielle sur le milieu de gamme davantage exposé à la concurrence internationale, la forte concentration des exportations françaises (5 % des entreprises françaises réalisent près de 90 % des exportations) ont contribué à creuser le déficit commercial, dont le point le plus bas a été atteint en 2011 (74,5 milliards d'euros). Seuls quelques secteurs excédentaires sont parvenus à se maintenir dans l'appareil exportateur français, comme l'aéronautique et le spatial, la chimie, parfums et cosmétiques, l'agroalimentaire et le secteur pharmaceutique, tandis que contribuent toujours négativement à la balance commerciale l'énergie, l'électronique et l'automobile. Ces mauvaises performances ne doivent toutefois occulter ni l'excédent commercial dégagé par les services (22 milliards d'euros en 2019), ni l'existence d'autres stratégies d'internationalisation, comme l'implantation directe à l'étranger, qui a pour effet de diminuer la valeur des exportations mais d'augmenter les revenus tirés des

investissements à l'étranger. En 2018, la France était ainsi le pays européen au plus grand nombre de filiales dans le monde, essentiellement dans les services, détenant par ailleurs le septième stock mondial d'investissements directs à l'étranger.

COMPÉTITIVITÉ, INTERNATIONALISATION, ATTRACTIVITÉ : LA DÉFENSE DE LA FRANCE DANS LA MONDIALISATION

Trois orientations semblent désormais guider les autorités françaises dans leur politique d'insertion dans la mondialisation. Le redressement de la compétitivité-coût de la production française, en premier lieu, notamment à travers la réduction du coût du travail. C'est à cette fin qu'ont ainsi été déployés le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (gouvernement Ayrault, 2012), le « pacte de responsabilité et de solidarité » (gouvernements Ayrault puis Valls, 2014), les lois Macron (2015) et El Khomri (2016), les ordonnances de septembre 2017 ou encore la loi PACTE (gouvernement Philippe, 2019). Le meilleur accompagnement des entreprises à l'internationalisation, en deuxième lieu, à travers la mise en place d'une véritable « diplomatie économique » (l'expression est popularisée par Laurent Fabius au ministère des Affaires étrangères en 2012), soutenue par le réseau des ambassades et les conseillers du commerce extérieur de la France. Il s'est agi à cet égard d'enrichir et de simplifier les outils de financement à disposition des entreprises désireuses de s'internationaliser (mise en place de guichets uniques et meilleure synergie entre les membres de la « team France Export » sont par exemple annoncés par Édouard Philippe en 2018). Enfin, la France cherche en troisième lieu à améliorer son attractivité en veillant à consolider la première place du pays en Europe dans ce domaine et à entretenir les atouts que constituent ses infrastructures de qualité, le coût compétitif de l'électricité (depuis la conversion au nucléaire dans les années 1970) et une main-d'œuvre bien formée. Depuis 2017, le sommet « Choose France », organisé chaque année quelques jours avant le forum de Davos (avec la pandémie de Covid-19 pour exception), permet ainsi

d'assurer la promotion du pays devant les grands donneurs d'ordre internationaux. Sa compétitivité hors prix (c'est-à-dire celle qui n'est pas reflétée dans le prix des biens et services, dont son image de marque par exemple) bénéficie aussi de sa puissance touristique inégalée (en 2018, la France reste le pays le plus visité au monde avec 89,4 millions de touristes) et de la forte progression du français à l'échelle du globe (700 millions de personnes parleront la langue en 2050 contre 300 millions aujourd'hui).

La France au défi de la nouvelle mondialisation

La place économique de la France dans le monde de demain dépendra essentiellement de la réponse à trois questions : fera-t-elle le choix de conserver son modèle social ? Saura-t-elle se positionner sur les futurs gisements de croissance ? Pourra-t-elle, enfin, se doter des protections nécessaires pour défendre sa souveraineté économique ?

PRÉSERVER LE MODÈLE SOCIAL FRANÇAIS FACE AUX PRESSIONS DE LA MONDIALISATION

Le futur de la puissance économique française sera d'abord déterminé par la capacité du modèle social à résister aux contraintes de la mondialisation. Car, à rebours des thèses déclinistes, le « mal français » révèle surtout le prix, plus ou moins conscient et assumé, de la conservation d'un modèle social unique au monde. Ce modèle repose largement sur la puissance publique, ce que traduit le niveau français des dépenses publiques, à 54 % du PIB en 2019, soit le niveau le plus élevé de l'OCDE. Selon cette dernière, 85 % de l'écart avec des pays comparables s'expliquerait sur quatre postes de dépense : la protection sociale (dont les retraites, pour lesquelles la France dépense 20 % de plus que les pays

comparables), la politique économique, la santé (où elle dépense 12 % de plus) et l'éducation (où elle dépense 26 % de plus dans le secondaire). La France a donc délibérément opté pour un modèle de société protecteur, marqué par des revenus de remplacement plus élevés qu'ailleurs, une préférence pour la solidarité publique plutôt que pour l'épargne privée, et un modèle dans lequel l'État, mais aussi les collectivités locales (qui représentent 70 % de l'investissement public), jouent un rôle majeur de correction des inégalités. Mécaniquement, cette priorité donnée à la cohésion sociale se paie en taux de prélèvements obligatoires, lesquels ont atteint un point haut de 46,2 % du PIB en 2017, soit bien plus que l'Allemagne (37,5 %) ou les États-Unis (27,1 %).

Si les résultats à mettre au crédit de ce modèle sont nombreux, à commencer par l'espérance de vie, globalement plus élevée en France (85,7 ans pour les femmes et 79,9 ans pour les hommes) qu'en Allemagne, au Royaume-Uni ou aux États-Unis, sa faiblesse vient de ce qu'il ne parvient qu'imparfaitement à réaliser ses promesses. C'est notamment ce que révèle une analyse de l'évolution des inégalités. Malgré l'importance de la redistribution publique (la politique fiscale française réduit les inégalités de revenu de 44 % contre une moyenne de 36 % dans l'OCDE), le coefficient de Gini, qui mesure entre 0 et 1 le caractère égalitaire d'un pays (il est parfaitement égalitaire à 0), est passé de 0,277 en 1995 à 0,291 en 2016. La conjonction de la progression des inégalités, de la hausse des revenus des plus riches (alors que le revenu moyen par foyer a augmenté de 5,9 % entre 1998 et 2015, celui des 1 % les plus riches a augmenté de 19 %) et de la progression de clivages spatiaux a largement nourri le ressentiment des Gilets jaunes. Cette analyse ne rend toutefois pas justice à la France prise dans son environnement extérieur : le niveau d'inégalités reste plus important en Allemagne (le coefficient de Gini y passe de 0,266 en 1995 à 0,294 en 2016), au Royaume-Uni (il passe de 0,337 à 0,351) ou encore aux États-Unis (de 0,361 à 0,391). La capacité à réconcilier modèle social protecteur et mondialisation sera donc cruciale pour les années à venir, d'autant plus que les comptes sociaux seront mis à l'épreuve du vieillissement : sans même évoquer le financement des retraites, la dépendance concernera 6,3 millions de personnes en 2070.

SE POSITIONNER SUR LES SECTEURS DE RUPTURE ET LES GISEMENTS DE CROISSANCE

Le second déterminant de la puissance économique française sera sa capacité à prendre le meilleur des nouveaux paradigmes de la mondialisation. Deux théâtres de compétition seront à prendre en compte à cet égard : celui de la transition vers un modèle de croissance bas carbone et celui de la transition numérique et de l'intelligence artificielle. La nécessité de répondre au premier défi n'est plus à démontrer. En lien avec les efforts européens (paquets climat-énergie de 2008 puis 2014 ou « Green Deal » de la Commission von der Leyen), et conformément à l'accord de Paris, la France s'est donné pour objectifs d'atteindre la neutralité carbone en 2050 et de réduire la consommation énergétique primaire des énergies fossiles de 40 % en 2030 (par rapport à 2012). Le dilemme va désormais consister à réaliser ces objectifs sans porter atteinte à la compétitivité de l'économie, dans un contexte où, selon le Conseil d'analyse économique, une hausse de 10 % des prix de l'électricité réduit la valeur de nos exportations de 1,9 %. Si la France part dans cette course à la décarbonisation avec un avantage comparatif par rapport à ses concurrents du fait de la place du nucléaire dans le mix électrique français (supérieur à 70 %), il lui faudra toutefois augmenter significativement la part des renouvelables (et des technologies de soutien comme le stockage de l'énergie), dès lors que la loi « énergie-climat » de novembre 2019 pose également comme objectif la réduction de la part du nucléaire dans la production d'électricité à 50 % en 2035.

La seconde transition que la France devra initier sera celle du numérique et de l'intelligence artificielle, laquelle va profondément modifier nos manières de produire, de consommer, d'échanger mais aussi de travailler. Or la France pourrait accuser un retard en la matière : en 2015, la diffusion du numérique dans les entreprises françaises était, selon France Stratégie, inférieure à la moyenne de l'UE. Pour sa part, la Fédération internationale de robotique estimait en 2016 que la France se classait au 18^e rang mondial en termes de robotisation de l'industrie, avec un taux de 132 robots pour 10 000 salariés, loin derrière la Corée du Sud (631 unités), l'Allemagne (au 3^e rang mondial avec

309 unités), mais aussi l'Italie et l'Espagne (respectivement 185 et 160 unités). Or la robotisation, et corollairement la transformation du travail, seront les principaux gisements de gains de productivité dans les années à venir. La France devra aussi ne pas manquer le virage de l'intelligence artificielle, dont le rapport Villani (2018) a montré qu'elle constituerait à l'avenir un terrain de concurrence majeur entre les grandes économies mondiales. Le lancement d'un plan dédié (1,5 milliard d'euros) et le développement de dispositifs de soutien à l'innovation technologique (rendez-vous annuel VivaTech organisé depuis 2016, écosystème de « La French Tech », etc.) signalent une prise de conscience nouvelle à cet égard.

DÉFENDRE LA SOUVERAINETÉ ÉCONOMIQUE EUROPÉENNE ET FRANÇAISE

La capacité de la France à défendre sa souveraineté sera également cruciale dans la prochaine phase de la mondialisation, sans doute plus brutale et concurrentielle encore que la précédente. Dans cette nouvelle ère, la France n'aura pas d'autre choix que de compter sur l'Union européenne face à l'ampleur des menaces que font peser sur elle les géants chinois et américains. Avec la Chine, il faudra parvenir à établir des conditions de concurrence équitables pour que la première puissance économique mondiale (elle accédera à ce statut dans la décennie en cours) se plie aux règles élémentaires du commerce international, au droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC, dont elle est membre depuis 2001), à la réciprocité, à la lutte contre les transferts forcés de technologies, à la réduction des surcapacités et au respect de la propriété intellectuelle. Le principal défi sera celui de l'encadrement des subventions industrielles afin d'éloigner le risque de la suprématie sans partage des entreprises publiques chinoises dans des domaines de souveraineté technologique, à commencer par les télécommunications. Face à ce que la Commission européenne reconnaît désormais comme un « rival systémique », l'Union européenne devra résoudre une équation délicate, en enrichissant d'une

part sa palette d'outils défensifs (contrôle des investissements, réciprocité dans l'accès aux marchés publics, correction des effets distorsifs générés par la propriété étatique, etc.), tout en maintenant d'autre part le dialogue pour sauvegarder ce qui peut l'être de sa conception du multilatéralisme fondé sur des règles.

De l'autre côté du planisphère, l'Union européenne devra résister aux assauts américains et à la tentation de guerre commerciale à outrance. Forts de leur puissance économique mais inquiets à l'idée de son déclin, les États-Unis ont en effet choisi la voie de l'unilatéralisme pour discipliner les comportements qu'ils estiment contraires à leurs intérêts. Sur fond de critiques profondes du multilatéralisme, ayant d'ailleurs disqualifié l'OMC (dont l'organe d'appel est paralysé depuis décembre 2019 à l'initiative des États-Unis), Washington a notamment déclenché une guerre commerciale avec la Chine, très partiellement soldée par un accord signé le 15 janvier 2020. L'Union européenne devra veiller à éviter ce type d'escalade en s'attelant en premier lieu à résoudre le différend Airbus-Boeing qui grève les relations commerciales avec les États-Unis depuis 2004. La taxe sur les services numériques envisagée par certains pays de l'UE contre les stratégies d'optimisation fiscale des grandes entreprises du secteur constitue un autre exemple d'irritant transatlantique ayant suscité la menace de sanctions tarifaires américaines et pour lequel la France devra peser de tout son poids afin de défendre la souveraineté économique de l'Union et, plus globalement, de mieux la protéger des effets des législations extraterritoriales.

TIRER LES LEÇONS DE LA CRISE DE LA COVID-19

La crise due à la pandémie de Covid-19 et à l'extinction volontaire de l'économie mondiale aura des effets de long terme qu'il importe d'assimiler au plus vite afin de faciliter la reprise et de prendre le meilleur du rebond de l'économie mondiale. La France a connu en 2020 une contraction de son PIB d'environ 10 % (après une croissance de 1,5 % en 2019 et de 1,7 % en 2018),

faisant croître sa dette publique de plus de 19 points en un an, au-delà des 117 % du PIB, et exécutant son budget en déficit de 10 % du PIB (2,1 % en 2019). La mise à l'arrêt de l'économie a par ailleurs tiré le chômage vers le haut, supérieur à 10 % en 2020 contre 8 % en 2019, tout comme la pauvreté, à travers la suppression de 800 000 emplois pour la seule année 2020 (particulièrement dans l'automobile, l'aéronautique, le tourisme et la restauration). Si la crise a été symétrique et a touché l'ensemble des pays de manière brutale (l'économie mondiale s'est contractée de 5 % en 2020 alors que la crise des *subprimes* n'avait engendré un recul du PIB mondial que de 0,1 %), la sortie de la phase de contraction est cependant différenciée. Le rebond sera sans doute plus fort aux États-Unis qu'en Europe et au Japon, tandis que la Chine devrait en définitive tirer le meilleur parti de la reprise. Au sein de l'UE, les différences sont aussi marquées, l'Allemagne ou la Suède ayant connu une récession moins forte que la France, l'Italie ou l'Espagne, mais aussi un rebond moins prononcé.

Surtout, la pandémie de Covid-19 a accéléré des tendances de fond. L'économie mondiale pourrait à terme être moins mondialisée. Alors que le Fonds monétaire international (FMI) a par exemple dénombré cent vingt nouvelles restrictions aux exportations en 2020, les grandes économies mondiales pourraient être tentées par des programmes de relocalisation de leur production, afin notamment d'éviter les ruptures dans les chaînes d'approvisionnement sur certains biens essentiels comme le cas s'est présenté au cœur de la pandémie (la Chine représente par exemple plus de 60 % des exportations d'antibiotiques ou de paracétamol). L'économie devrait aussi devenir davantage numérique, le travail à distance ayant démontré ses avantages par la pratique, mais elle devrait aussi voir s'accentuer les rivalités sur les technologies critiques comme la 5G ou les semi-conducteurs. Dans ce contexte, l'avènement d'une authentique « autonomie stratégique » européenne devra constituer la priorité de l'agenda français pour l'UE. De ce point de vue, le plan de relance européen agréé en juillet 2020 constitue un signal décisif tant par son montant (750 milliards d'euros en subventions et en prêts, dont 40 milliards pour la France) que par son financement par emprunt mutualisé. Au plan interne, la France devra chercher à maintenir les grands équilibres de son économie. La

lutte « quoi qu'il en coûte » contre la pandémie n'a certes pas empêché les autorités françaises de préserver au mieux les fondamentaux de l'économie, à travers des mesures d'urgence de 470 milliards d'euros (chômage partiel, aides du fonds de solidarité, plans de soutiens sectoriels, etc.), puis un plan de relance de 100 milliards d'euros axé autour de la compétitivité et de l'innovation des entreprises (35 milliards), de la transition écologique (35 milliards) et de la cohésion sociale et territoriale (30 milliards). Mais la croissance de la dette qui en résultera pourrait à plus long terme se révéler pénalisante et amoindrir d'autant les marges de manœuvre politiques du pays.

CONCLUSION

Les performances françaises sont désormais loin, sans doute irrémédiablement, de celles enregistrées dans la période des « Trente Glorieuses ». Bien plus, le recul relatif de la France va se poursuivre pour la faire sortir, selon le consensus des analystes, hors du classement des dix économies les plus puissantes en 2050. Mais regretter le faste d'un passé révolu, c'est nier l'émergence d'un monde nouveau où le pouvoir économique s'est dispersé et où les fondements de la croissance se sont transformés. Dans ce contexte, celui aussi d'un monde post-Covid, la France a les atouts pour limiter l'érosion naturelle de sa puissance économique face à l'émergence de nouvelles puissances en train de réaliser leur potentiel. Elle devra pour cela mieux mobiliser ses atouts (son appartenance à l'Union européenne, son modèle social, son attractivité) et travailler sur ses vulnérabilités (ses finances publiques, la conflictualité de son dialogue social, son niveau d'investissement dans l'innovation et la recherche) pour continuer, dans la mesure des forces, à faire valoir dans le monde sa vision d'un capitalisme ouvert, humain et fondé sur des règles.

BIBLIOGRAPHIE

- ASSELAIN, J.-Ch., *Histoire économique de la France du XVIII^e siècle à nos jours*, t. II, Paris, Seuil, « Points histoire », 2011.
- FMI, *Staff report for the 2019 Article IV Consultation on France*, Washington D.C., juillet 2019.
- France 2020. Les données clés*, Paris, La Documentation française, 2019.
- MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, « Les exportations françaises de biens vers l'Union européenne », *Trésor-éco*, n° 253, décembre 2019.
- MINISTÈRE DE L'EUROPE ET DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Rapport annuel du commerce extérieur de la France*, Paris, 2020.
- OFCE, *L'Économie française 2020*, Paris, La Découverte, « Repères économie », 2019.
- PÉBEREAU, M. (dir.), *Réformes et transformations*, Paris, PUF, 2018.
- PISANI-FERRY, J., LENGLART, F. (dir.), *2017-2027 : enjeux pour une décennie*, Paris, La Documentation française, 2016.

1. L'auteur est seul responsable de ce texte qui n'engage que lui.

DEUXIÈME PARTIE

LES DÉFIS INTERNATIONAUX

Paris et Berlin : un moteur stratégique de l'Europe en panne

Barbara Kunz

À l'heure où l'Europe se trouve face à de nombreux défis sécuritaires, elle aurait plus que jamais besoin d'un tandem franco-allemand à même de jouer le rôle de « moteur » d'intégration. Au vu de la menace terroriste, des désaccords avec le voisin russe et des incertitudes croissantes dans la relation transatlantique et donc dans l'OTAN, les Européens sont contraints de repenser la sécurité de leur continent au XXI^e siècle. Cependant, il est plus qu'évident que Paris et Berlin ont du mal à développer des visions communes et à se mettre d'accord sur les mesures à prendre. Cela découle en premier lieu de leurs cultures stratégiques très différentes, voire incompatibles. Par ailleurs, dans les débats actuels et malgré la rhétorique publique de l'amitié bilatérale, le couple franco-allemand se retrouve en réalité face à un double défi : non seulement il n'est pas d'accord sur les objectifs à atteindre, mais il n'a pas non plus de point de départ commun pour entamer une réflexion sur l'avenir de la sécurité européenne. Cette situation a des implications considérables dans la relation bilatérale, mais également au niveau européen.

Des cultures stratégiques incompatibles : une vieille histoire

Bien évidemment, ces difficultés ne sont pas nouvelles. Depuis les débuts de la coopération franco-allemande qui a suivi la Seconde Guerre mondiale, la défense et la vision stratégique représentent le maillon faible du bilatéralisme qui demeure pourtant le plus étroit au monde. De manière générale, les projets franco-allemands en matière de défense découlent rarement de convergences concrètes entre la France et l'Allemagne. Ils se décrivent souvent mieux comme des tentatives d'incorporer un volet « défense » dans le portefeuille franco-allemand, qui couvre quasiment tous les autres domaines politiques. Ces projets sont donc souvent de l'ordre de ce qui serait possible, plutôt que dérivés de priorités opérationnelles communes. Les cultures stratégiques française et allemande sont tout simplement trop différentes pour être conciliées de manière efficiente.

Résumer une culture stratégique n'est jamais facile. Cependant, il est parfaitement possible d'identifier quelques traits de part et d'autre du Rhin, qui rendent la compréhension réciproque difficile. En France, il y a plus ou moins consensus au sein de l'échiquier politique pour dire que le pays est une puissance importante (voire une grande puissance, comme certaines voix le soutiennent), appelée à jouer un rôle de premier plan dans les affaires mondiales. La politique étrangère et de sécurité est le domaine réservé du président, le Parlement jouant un rôle plus limité, ce qui est largement considéré dans le pays comme une force du système français, garant de cohérence, d'efficacité et de réactivité. De nombreux observateurs allemands, de leur côté, sont mal à l'aise avec ce qu'ils perçoivent comme un manque de démocratie. Le statut international de la France repose sur des attributs tels que son siège permanent au Conseil de sécurité des Nations unies et, bien sûr, les forces nucléaires. Ces dernières ne sont pas seulement une source de fierté nationale mais aussi la clé de voûte de toute réflexion sur l'autonomie stratégique nationale – *in fine* garantie par la dissuasion, y compris dans sa dimension industrielle. Tout cela

est résumé dans une série de livres blancs – le dernier en date étant la *Revue stratégique* de 2017 – qui sont fréquemment cités dans le débat public.

La culture stratégique allemande est loin d'être aussi cohérente et codifiée. Les idées sur ce que devrait être la politique de sécurité et de défense du pays sont plus disparates. Les éléments qui forment ce que l'on pourrait qualifier de « raison d'État extérieure » de l'Allemagne restent plus vagues : la politique étrangère est fondée sur des valeurs ou sur la nécessité d'entretenir des relations étroites avec des pays comme les États-Unis, la France ou Israël. Notamment depuis 2014, la notion de « responsabilité » est devenue une sorte de mantra dans le discours allemand, sans pour autant être dotée d'un contenu que l'on pourrait qualifier de stratégie. Une bonne partie du débat allemand tourne donc autour de la question de savoir quelle doit être la politique de sécurité allemande. Sans doute plus important encore, ce débat reste largement réactif, s'interrogeant sur les réponses à apporter aux attentes des États-Unis ou de la France (par exemple sur le budget de défense ou en termes d'engagement militaire en Afrique), plutôt que de définir de façon proactive les intérêts ou les priorités de l'Allemagne. De plus, compte tenu du rôle clé du Bundestag – notamment dans les décisions relatives au déploiement de la Bundeswehr, c'est-à-dire des forces armées allemandes –, la politique de sécurité et de défense est beaucoup plus « politisée ». Comparé à la France, l'opinion publique allemande est par ailleurs plus critique lorsqu'il s'agit de défense ou de questions militaires, ce qui est considéré comme une faiblesse du point de vue français. Vu de Paris, l'Allemagne n'a toujours pas développé de culture stratégique et le pays reste en voie de « normalisation » (ce qui, selon beaucoup, impliquerait que l'Allemagne se rapproche du fonctionnement de la France). Mais les espoirs français suscités par le changement de discours en Allemagne depuis 2014 se sont révélés exagérés, conduisant peut-être même à davantage de frustration à Paris. Que ces espoirs aient été largement infondés dès le départ importe peu. En tout état de cause, la France manque toujours du partenaire qu'elle recherche en matière de défense. Il semble donc probable que la récente main tendue française à de nouveaux partenaires, par exemple dans le cadre de l'Initiative européenne

d'intervention (IEE) lancée par Paris en 2018, soit liée au fait que Berlin ne répond pas aux attentes.

Pas de vision commune sur l'avenir de l'Europe de la défense

Ces différences entre Paris et Berlin ont des conséquences considérables. Dans le contexte actuel et au vu des questions fondamentales qui se posent au sujet de l'avenir de la défense de l'Europe, la France et l'Allemagne ont des lectures différentes du système international et surtout de l'environnement stratégique européen. Leurs priorités en matière de défense ne sont pas les mêmes, ni le degré d'urgence qu'elles accordent à des avancées en la matière. Par ailleurs, il en découle des politiques militaires aux accents différents.

DES PRIORITÉS DIVERGENTES

Tout d'abord, la France et l'Allemagne n'ont pas les mêmes priorités géographiques. La liste des défis dans les documents de stratégie nationale récents – le Livre blanc allemand de 2016 et la *Revue stratégique française* de 2017 – est certes très similaire. Mais les priorités réelles et, plus important encore, le sentiment d'urgence ne le sont pas. Il est communément admis que la France regarde vers le sud et l'Allemagne vers l'est. C'est à la fois vrai et faux. Les deux pays sont actifs sur les deux flancs stratégiques. Pour la France, le terrorisme et l'instabilité au Sahel et au Moyen-Orient sont cependant l'enjeu clé. Paris insiste certes sur l'inquiétude que suscite la Russie. Mais la participation récemment accrue de la France à l'Est, comme par exemple sa coopération renforcée avec l'Estonie, est sans doute comprise comme une approche transactionnelle plutôt que comme une évolution structurelle des priorités de défense. Ainsi, l'engagement de la France dans les pays baltes au

travers de la présence avancée renforcée de l'OTAN (*Enhanced Forward Presence*, EFP) est un renvoi d'ascenseur : par son engagement balte, Paris s'assure par exemple du soutien de l'Estonie au sein de l'opération *Barkhane* au Sahel.

L'Allemagne, quant à elle, identifie certes un certain nombre de défis sécuritaires, mais ne perçoit pas de menace imminente pour sa sécurité nationale, même si ses relations avec la Russie se sont détériorées. Elle est toutefois engagée dans les mesures de réassurance des alliés du « flanc est » de l'OTAN, notamment en remplissant le rôle de nation-cadre de l'EFP en Lituanie. Bien que Berlin insiste également sur les risques émanant du Sud, la lutte contre le terrorisme n'est pas une priorité essentielle. La crise des réfugiés a certes sensibilisé Berlin aux affaires africaines et moyen-orientales, mais la pierre angulaire de son approche de la *Fluchtursachenbekämpfung* (« lutte contre les causes profondes de la migration ») reste le développement plutôt que l'intervention militaire. À l'image de l'engagement de la France à l'Est, la participation de l'Allemagne en Afrique (plus de 1 000 soldats allemands sont déployés dans la Minusma – Mission multinationale intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali) est davantage une solidarité active qu'une vraie priorité de défense.

Ensuite, ces différentes priorités géographiques ont des implications pour les priorités de défense proprement dites, à la fois en termes de politiques militaires et en termes de préférences institutionnelles. Pour la France, la projection des forces et les interventions militaires sont essentielles. Les priorités françaises requièrent donc des forces armées à même d'effectuer des opérations extérieures – ce qui ne veut pas dire que la défense territoriale ne joue aucun rôle. Un conflit territorial « traditionnel » impliquant le territoire français semble peu probable, mais c'est dans ce contexte qu'entre en jeu la dissuasion nucléaire française – plutôt coûteuse et exclusivement nationale. En Allemagne, la défense territoriale a officiellement fait son retour en tant que mission clé des forces armées, parallèlement aux opérations extérieures, avec la « Conception de la Bundeswehr » de 2018, soit la traduction du Livre blanc de l'Allemagne de 2016 en termes militaires. De fait, la défense collective est au cœur des réflexions

depuis l’annexion de la Crimée par la Russie en 2014. Par conséquent, la pensée allemande est de plus en plus centrée sur l’OTAN, reléguant encore davantage l’Europe de la défense (au sens de la PSDC, Politique de sécurité et de défense commune de l’UE) au domaine de l’« intégration européenne » plutôt qu’à celui de la « défense ».

Au vu de ces différences, il est peu étonnant que Paris et Berlin aient du mal à développer une vision commune de l’Europe de la défense. Ces différences sont notamment apparues au moment du lancement de la PESCO (coopération structurée permanente en matière de défense au sein de l’Union européenne). Alors que Paris et Berlin ont tous deux joué un rôle clé dans ce processus, celui-ci a de nouveau révélé des motivations, des intérêts et des objectifs fondamentalement différents. Abordant initialement la question du point de vue de la défense, Paris a cherché à améliorer l’efficacité de la coopération de défense en vue de déploiements en opérations. La France a donc souhaité inclure un nombre réduit de pays volontaires et capables (« *coalition of the willing* », pour reprendre l’expression anglaise consacrée) partageant sa vision. Berlin, peu enclin aux interventions, considérait principalement la PESCO dans une perspective d’intégration européenne, faisant pression pour une approche inclusive et axée sur le développement de capacités. Paris a fini par converger vers les vues allemandes lorsque le camp « européeniste » s’est imposé dans le processus de négociation. Dès lors, la PESCO ressemble aujourd’hui plus aux visions allemandes que françaises.

PAS DE BASE COMMUNE POUR UNE RÉFLEXION SUR L’EUROPE DE LA DÉFENSE

Dans ce contexte, un autre facteur entre en jeu, permettant d’expliquer le manque de vision commune entre Paris et Berlin. Étant donné le tropisme otanien de l’Allemagne, sa disposition à réfléchir à un éventuel « plan B » pour l’Alliance atlantique dépend en grande partie de son interprétation de la fiabilité des garanties de sécurité américaines. Or Paris et Berlin ne partagent pas la

même analyse de l'avenir du lien transatlantique. Dans le discours et le débat français, le « désengagement progressif et inéluctable des États-Unis » constitue le point de départ de la réflexion. Selon cette analyse, le système international est en train de changer de manière structurelle, l'avenir étant caractérisé par une rivalité sino-américaine qui aura des conséquences considérables pour l'Europe. Ces constats sont notamment à l'origine des propos d'Emmanuel Macron sur l'OTAN, qu'il avait décrite comme étant « en état de mort cérébrale » dans une interview à *The Economist* en novembre 2019. La frustration grandissante de ne pas faire passer le message peut donc expliquer en partie les durs propos du président français. En Allemagne, malgré la déclaration d'Angela Merkel selon laquelle l'Europe doit prendre son destin en main, on semble toujours espérer que les relations transatlantiques reviendront à une situation plus « normale » après Trump.

Par ailleurs, au vu des priorités allemandes, préserver l'OTAN – fondée sur un lien fort avec les États-Unis – reste de loin l'approche préférée en Allemagne, où l'appétence pour une quelconque alternative reste faible.

Au niveau bilatéral franco-allemand, les réflexions stratégiques communes sont largement absentes des agendas, sous Trump comme à l'époque du pivot américain vers l'Asie annoncé sous Barack Obama. Paris et Berlin ne discutent presque pas ensemble des conclusions à tirer de cet affaiblissement du lien transatlantique.

Le contexte européen

Ces dissonances franco-allemandes s'inscrivent nécessairement dans un contexte européen. Cela est apparu dans le débat sur l'autonomie stratégique européenne, objectif déclaré de Paris mais perçu avec scepticisme dans d'autres capitales – y compris Berlin. On retrouve là les deux facteurs de discorde identifiés ci-dessus : une divergence dans la perception des menaces et dans les priorités de défense, et une divergence sur l'avenir du lien transatlantique et de

l’implication des États-Unis dans la sécurité européenne. L’histoire et la proximité géographique comptent dans la perception que différents pays peuvent entretenir de la menace. Mais les positions allemandes sont plus proches de la moyenne européenne, tandis que le leadership français se heurte à une certaine solitude de son positionnement.

LA FRANCE COMME EXCEPTION

Dans le débat actuel sur la sécurité européenne, il existe un lien évident dans de nombreux pays entre la peur de la Russie et l’ancrage souhaité dans le camp atlantiste (qui va de pair avec une méfiance vis-à-vis d’une autonomie stratégique européenne). Les priorités en matière de défense déterminent ainsi la dépendance à l’égard des États-Unis. Pour les atlantistes européens, il ne s’agit pas simplement de suivre aveuglément la diplomatie de Washington, mais d’assurer la survie de la nation. Le lien transatlantique devient ainsi le facteur clé – et les États-Unis la variable indépendante – dans le positionnement d’une grande majorité des pays européens. C’est l’attitude envers les États-Unis qui détermine l’attitude envers l’Europe de la défense, et pas l’inverse.

On l’observe au Royaume-Uni et en Allemagne comme aux Pays-Bas, et plus encore dans les pays dits du flanc oriental, c’est-à-dire les États baltes, les pays nordiques, la Pologne ou la Roumanie. L’équation est simple : sans les Américains, pas de défense face à ce qu’ils perçoivent comme leur principale menace, la Russie. Les atlantistes souhaitent avant toute chose dissuader Moscou de répéter le scénario ukrainien de 2014-2015. Or, de leur point de vue, personne ne peut fournir de résultat crédible en la matière, sinon les États-Unis. D'où la priorité donnée à l'OTAN et aux engagements bilatéraux que les États-Unis peuvent fournir dans le cadre de la sécurité européenne, y compris aux pays non membres de l'OTAN que sont la Finlande et la Suède. Tout type de coopération européenne en matière de défense, comme la PSDC, est par conséquent relégué au deuxième rang, d'autant que l'on craint que cela affecte négativement l'Alliance atlantique. Même la dissuasion nucléaire française ne rassure pas

outre mesure dans ce contexte : la résistance opposée à la Russie doit être d'abord conventionnelle, l'emploi de l'arme nucléaire étant jugé très peu crédible.

Paris fait exception à cette règle. Avec ses capacités de dissuasion nucléaire (pour l'instant exclusivement nationales) et l'objectif d'avoir le rang de puissance militaire à l'échelle internationale, la France ne considère pas que sa survie soit liée exclusivement à l'engagement américain, bien qu'elle souligne le rôle des États-Unis dans ses documents stratégiques. En matière de défense, la priorité française est de lutter contre le terrorisme au Sud, notamment en Afrique sahélienne. Dans cet effort, la France coopère étroitement avec les États-Unis et s'efforce de convaincre Washington de ne pas se retirer de cette coopération. Il est difficile, mais pas impossible, de remplacer les États-Unis comme partenaire au Sahel, si les Européens unissent leurs efforts. La menace plus traditionnelle qui provient de la Russie joue, quant à elle, un rôle moins central dans le débat français, alors qu'elle est la principale préoccupation en Europe centrale et orientale. Il s'agit là de la principale source de discorde dans le débat européen, ce qui n'est évidemment pas sans conséquences.

UN LEADERSHIP FRANÇAIS STRUCTURELLEMENT IMPROBABLE

C'est en effet ce statut exceptionnel de la France dans le contexte européen qui fait que le leadership français en matière de défense européenne risque de ne pas porter ses fruits. Les initiatives de Paris se heurtent à des obstacles structurels auprès des partenaires européens, dont les priorités se distinguent fondamentalement des siennes. On l'a vu dans les derniers développements du débat européen sur la défense, à propos de l'autonomie stratégique. En effet, les lignes de faille suivent à nouveau les distinctions décrites ci-dessus : la perception de la menace détermine le degré de dépendance vis-à-vis des États-Unis, qui à son tour détermine les attitudes envers les efforts de défense européens. La France est ainsi le leader autoproclamé de l'autonomie stratégique européenne. Les atlantistes sur le flanc est sont sceptiques. L'ancienne Première

ministre polonaise, Beata Szydło, a ainsi déclaré que « la soi-disant autonomie stratégique de l'UE [ne doit] pas conduire à affaiblir [la] contribution européenne [au] potentiel de dissuasion et de défense de l'OTAN ». Certains ont même affirmé – bien avant l'interview du président français à *The Economist* – que « les visions de Macron sont suicidaires pour la Pologne ». Ailleurs, on estime avec plus de modération que les États-Unis sont irremplaçables dans la sécurité européenne, identifiant un « dilemme d'autonomie stratégique » fondé sur la nécessité de préserver l'engagement de Washington : bon nombre de ces analyses reposent sur l'idée (certes erronée) qu'il s'agit là d'un jeu à somme nulle et que l'autonomie stratégique européenne mènerait au découplage des intérêts de sécurité européens et américains.

La préservation de l'engagement américain en Europe pour maintenir une dissuasion conventionnelle crédible restant la priorité absolue d'une majorité des capitales européennes – la construction d'une Europe de la défense est considérée comme moins importante –, Paris n'a finalement que peu d'influence sur les positions des pays qui campent sur cette ligne. Un débat européen fondé uniquement sur ce que souhaiterait la France ne mènera donc nulle part. Dans ce contexte, Paris ne pourra que trouver des partenaires pour les projets que même les capitales atlantistes considèrent utiles (et non nuisible à l'OTAN), comme l'Initiative européenne d'intervention. L'offre d'Emmanuel Macron d'engager un dialogue stratégique sur le rôle de la dissuasion nucléaire dans la sécurité européenne – prononcée lors de son discours sur la dissuasion nucléaire du 7 février 2020 – est peu susceptible de changer fondamentalement la donne.

CONCLUSION : POURQUOI LE LEADERSHIP FRANCO-ALLEMAND RESTE INDISPENSABLE

Au vu des obstacles structurels auxquels se heurte le leadership français dans le débat stratégique européen, il semble évident qu'un moteur franco-allemand est indispensable. Les idées françaises sont souvent perçues comme trop « gaullistes » à l'étranger, ne prenant pas en compte les préoccupations des pays qui considèrent la Russie comme la menace principale. Il faut donc que l'Allemagne équilibre ces approches françaises et les rende plus acceptables aux yeux des Européens dont Berlin est plus proche. Mais cela nécessite que l'Allemagne investisse davantage dans le domaine de la défense, tant sur le plan intellectuel et stratégique que sur le plan capacitaire. Dans un monde idéal, les deux partenaires parviendraient ainsi à joindre leurs forces et à faire converger d'une part les ambitions françaises, d'autre part les affinités de l'Allemagne avec le reste de l'Europe.

Afin de jouer ce rôle, Paris et Berlin doivent retrouver un dialogue constructif au niveau bilatéral. Il est ainsi indispensable que les grands projets structurants, notamment le Système de combat aérien du futur (SCAF),

aboutissent, et que les contentieux liés aux exportations d'armements soient résolus de manière durable.

Par ailleurs, tant que la France et l'Allemagne n'auront pas développé de vision commune pour l'Europe de la défense, les débats européens risquent de tourner en rond. Un dialogue stratégique bilatéral approfondi doit donc être la priorité absolue.

BIBLIOGRAPHIE

- SOUTOU, J.-H., *L'Alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1945-1996*, Paris, Fayard, 1996.
- DESCHAUX-DUTARD, D., « La coopération militaire franco-allemande et la défense européenne après le Brexit », *Les Champs de Mars*, n° 32, 2019, p. 53-76.
- KUNZ, B., « The Evolving Transatlantic Link : What European Responses ? Disentangling the European Security Debate », in QUÉSSARD, M., HEURTEBIZE, F., GAGNON, F. (dir.), *Alliances and Power Politics in the Trump Era. America in Retreat ?,* Londres, Palgrave, 2020.
- KUNZ, B., MARTENS, S., STARK, H. (dir.), *L'Allemagne sur la scène internationale. En quête de stabilité dans un monde qui change*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2017.

La France face aux nouvelles priorités américaines et britanniques

Vera Marchand

Lorsqu'en 2016 les Britanniques décidèrent, par référendum, de quitter l'Union européenne et les Américains de choisir Donald Trump comme 45^e président des États-Unis, il y eut un effet de sidération dans le monde occidental. Les deux États qui symbolisaient le plus l'avènement du libéralisme dans l'économie et la place de la relation transatlantique dans les équilibres internationaux s'engageaient sur une voie de rupture, tournant le dos à un monde qu'ils avaient fortement contribué à forger. Comme si le concept de solidarité occidentale, fondé sur le partage d'une même approche stratégique et d'un même idéal démocratique, n'allait plus de soi. Le style et les déclarations agressives du président américain d'alors à l'endroit des alliés, et particulièrement sa réticence lors du sommet de l'OTAN de juillet 2017 à réaffirmer explicitement le rôle fondamental de l'article 5 de la Charte Atlantique, ont rapidement installé le doute. À la Conférence de Munich sur la sécurité, en février 2020, l'effacement de l'Occident était même l'un des thèmes majeurs de discussion.

« Trump est peut-être l'une de ces figures qui apparaissent parfois dans l'histoire pour marquer la fin d'une époque et la contraindre à abandonner ses

anciennes prétentions », remarquait le vétéran des penseurs stratégiques occidentaux, Henry Kissinger, dans un entretien au *Financial Times* le 20 juillet 2018. Il ajoutait : « Cela ne signifie pas nécessairement qu'il en ait conscience ou qu'il songe à une grande alternative. Cela pourrait n'être qu'un accident¹. » Quatre ans plus tard, accident ou pas, le diagnostic qu'une « rupture » (voire une « secousse stratégique », selon certains) a bel et bien eu lieu dans l'ordre libéral est largement partagé par les analystes.

De leur côté, lors des élections législatives du 12 décembre 2019, les Britanniques, en donnant une large majorité au Parti conservateur de Boris Johnson, ont confirmé sans ambiguïté le résultat du référendum de juin 2016 et consacré la sortie du Royaume-Uni de l'UE, survenue le 31 janvier 2020.

Ce double choc politique, d'autant plus marqué que les leaders en question, Boris Johnson et Donald Trump, abusent volontiers de l'outrance, oblige les Européens, et la France en particulier, à évaluer la nature des nouvelles priorités de Washington et de Londres, ainsi que l'impact de ces ruptures sur leurs propres intérêts. Sur les plans stratégiques, politiques et économiques, il y a un avant et un après 2016, mais l'outrance des tweets du précédent locataire de la Maison-Blanche peut aussi avoir un effet de trompe-l'œil. Il y a par exemple plus de soldats américains sur le sol européen aujourd'hui qu'au temps d'Obama. L'image d'un repli brutal ou d'une tentation isolationniste absolue est donc à prendre avec beaucoup de précautions.

La victoire, dans la douleur mais finalement assez nette, de Joe Biden à l'élection présidentielle du 3 novembre, est censée restaurer un climat de confiance des deux côtés de l'Atlantique. Le successeur de Trump a clairement défini dans son programme son intention de renouer avec une approche constructive du multilatéralisme et de renforcer les relations avec les alliés. A 78 ans, Joe Biden a la lourde tâche de réparer une Amérique clivée, un rapport au monde abîmé et des alliances fragilisées. Mais le monde d'avant Donald Trump ne reviendra pas, et le vœu d'une relance du partenariat transatlantique exprimé par les dirigeants européens doit tenir compte des évolutions du monde depuis 2016. Un monde où la Chine représente un défi majeur sur les plans stratégiques, économiques et technologiques, et où l'effacement relatif de

l’empreinte américaine a offert des espaces d’action à des puissances intermédiaires, comme la Turquie, la Russie ou l’Iran.

Nouvelles priorités américaines

Après avoir adopté, durant quatre décennies et avec succès, une doctrine de *containment* face à la menace soviétique, les États-Unis sont sortis vainqueurs incontestés de la guerre froide et ont adapté leur stratégie à des ennemis moins imposants et plus différenciés, des États dits « voyous » et une menace djihadiste diffuse et transnationale par nature. Depuis Donald Trump, l’Amérique « se trouve aujourd’hui à un nouveau point d’infexion, voire de rupture, de son rapport au monde² », et une nouvelle doctrine se fait jour au Pentagone, renouant avec le concept de puissances rivales (Chine et Russie sont nommément désignées, bien que correspondant à des types de menaces distincts) qu’il s’agirait de « surclasser ». Le président Trump a ramené la puissance « à ses deux déterminants les plus “durs” : l’économie et le commerce d’un côté, dans une vision que l’on pourrait dire néomercantiliste, la puissance militaire de l’autre³ ». Le budget du Pentagone a sensiblement augmenté (605 milliards de dollars en 2017, 738 milliards en 2020, 740,5 en 2021), avec « pour objectif principal de maintenir une position dominante sur les routes maritimes⁴ ». Pour Michael Klare, spécialiste des questions de défense et de sécurité mondiales, cette stratégie implique en soi une course aux armements car « elle signifie que les États-Unis doivent conserver le plus longtemps possible une supériorité militaire et technologique sur la Russie et la Chine (et tout autre challenger éventuel⁵) ». L’administration Trump n’a plus pris pour acquis un leadership américain indéfini mais le retour d’une compétition entre « grandes puissances » justifiant une redéfinition de la politique étrangère américaine et une réorientation des dépenses militaires. La conscience que la puissance américaine doit désormais faire face à des rivaux plus forts qu’ils ne l’ont jamais été depuis

la chute de l'Union soviétique est désormais clairement affirmée. La suprématie américaine, économique, technologique et militaire, ne va plus de soi.

Dès décembre 2017, la publication de la *Stratégie de sécurité nationale* fixait les principes de cette réorientation : « Pour maintenir leur domination militaire, les États-Unis doivent retrouver leur capacité d'innovation, préparer leurs forces à un conflit majeur et accroître leurs forces afin qu'ils soient en mesure d'opérer à un niveau suffisant et assez longtemps pour vaincre quel que soit le scénario⁶. » Elle a été ensuite confirmée par la *Stratégie de défense nationale*⁷, et la compétition avec les grandes puissances est désormais désignée comme la priorité numéro un de la sécurité nationale. Si le désengagement américain du Moyen-Orient a été largement amorcé sous la présidence Obama, au nom d'un « pivot vers l'Asie » visant à multiplier les alliances pour contenir la Chine, il ne remettait pas en cause l'engagement multilatéral de Washington auprès de ses alliés et partenaires. La présidence Trump a poursuivi ce redéploiement mais en rupture délibérée avec ce principe, dans une logique de compétition ouverte, d'abord avec Pékin, tant au niveau commercial que stratégique.

Les conséquences de ce virage sont multiples. Comme le remarque Thomas Gomart, la question est de savoir quel en est l'impact sur les intérêts stratégiques français (Moyen-Orient, Sahel) et sur la relation de la France avec la Chine et la Russie⁸. Le passage d'une stratégie de « guerre globale contre le terrorisme » à celle du « surclassement » des grandes puissances a des effets immédiats sur les dispositifs antiterroristes des alliés de Washington, à commencer par la France. Lorsque le Pentagone organise à l'automne 2019 le départ de 1 000 soldats américains de leur positionnement au nord de la Syrie, les responsables militaires français sont contraints d'anticiper un redéploiement, vers l'Irak notamment, de leur dispositif. Dans la même logique, l'incertitude entourant la nature de la présence américaine après la défaite militaire de Daech a des répercussions sur la gestion du dossier hautement sensible du possible retour des djihadistes français par les forces kurdes et irakiennes. Le retrait programmé des troupes présentes en Afghanistan et en Irak, confirmé en décembre par une administration Trump finissante, aura également un impact direct sur les alliés

européens. La décision, annoncée mi-février 2020 par les ministres de la Défense de l’Alliance atlantique, du transfert d’une partie des missions menées en Irak par la coalition internationale de lutte contre l’État islamique vers l’OTAN (projet NATO-ME, pour « Middle East ») va dans ce sens.

Lorsque le secrétaire d’État à la Défense Mark T. Esper, connu pour sa capacité à tailler brutalement dans les budgets, a annoncé en février 2020 un repositionnement de l’effort de défense américain en Afrique sahélienne vers moins d’engagement direct contre les groupes djihadistes, l’inquiétude a été grande chez les responsables français, qui redoutent un syndrome afghan au Sahel. Depuis le lancement de l’intervention au Mali en 2013, l’assistance américaine (renseignement, surveillance, logistique) a été déterminante. « L’honnêteté commande de reconnaître notre dépendance au géant américain pour certaines capacités clés⁹ », estime ainsi le colonel Philippe Montenon. Au moment où Paris demande un soutien accru de ses partenaires européens, le changement de priorités du Pentagone, dont l’objectif déclaré n’est plus d’« affaiblir » la menace djihadiste mais de la « contenir », ni de suppléer au rôle des troupes régulières locales mais de renforcer leur formation, fragilise l’ensemble du dispositif français au Sahel. Cela a amené le gouvernement français à décider, début février 2020, l’envoi de 600 soldats supplémentaires.

L’impact est donc déjà perceptible. Néanmoins, au sein même de l’administration américaine, certains généraux plaident contre une réduction trop brutale du dispositif de l’AFRICOM. Au nom précisément de l’une des priorités de la nouvelle stratégie : ne pas laisser le champ encore plus libre à la Chine, déjà très présente sur le continent africain. Le général Stavridis, ancien commandant suprême des forces alliées de l’OTAN, estime que « si l’objectif de ce retrait est de préserver des ressources pour faire face à la menace croissante de la Chine (et de la Russie), se retirer d’Afrique semble particulièrement contre-productif : cela va exposer une énorme et grandissante zone à l’influence chinoise¹⁰ ». Un argument similaire peut être avancé concernant la politique africaine de Moscou, moins puissante économiquement mais suffisamment stratégique pour impacter les intérêts européens et notamment français, en Libye par exemple.

Il est cependant peu probable que cet argumentaire puisse détourner de ses priorités le premier cercle en charge de la sécurité nationale à la Maison-Blanche. La nouvelle administration Biden sera plus sensible à la question des droits de l'homme, sans que cela ne bouleverse forcément les priorités stratégiques. L'AFRICOM est depuis toujours le parent pauvre des commandements régionaux, et la compétition avec Pékin passe d'abord par le spatial, le cyber et la maîtrise des voies maritimes en Asie-Pacifique. Si Trump a pu susciter la totale incompréhension de son administration en rompant, au début de son mandat, l'engagement pris par son prédécesseur au sein du Trans-Pacific Partnership (TPP) – dont l'objectif était précisément de contenir la Chine –, l'aide stratégique aux Philippines, à l'Inde, à Taiwan, au Vietnam a depuis été renforcée¹¹.

Sous Donald Trump, le « néonationalisme américain¹² » a défendu un modèle politique de souveraineté nationale et pas de souveraineté partagée comme l'implique l'Union européenne. Mike Pompeo, le secrétaire d'État, l'a déclaré très explicitement dans son intervention à la Conférence de Munich sur la sécurité en février 2020 : « Le respect de la souveraineté des nations est un élément central de notre réussite¹³. » C'est au nom de ce principe qu'il condamne les agissements de la Russie (Crimée, Ukraine), de la Chine (et ses différends frontaliers dans toute la région), de l'Iran (Irak, Liban), et qu'il redéfinit des zones d'influence américaine jugées vitales pour les nouvelles priorités face à Moscou : l'Europe centrale, les Balkans occidentaux. Le secrétaire d'État a annoncé à Munich 1 milliard de dollars de financement aux pays d'Europe centrale et orientale de l'Initiative des trois mers, censée offrir à ces pays un contrepoint énergétique américain à la dépendance de Moscou. Et il s'est félicité du regain de présence de l'OTAN en Pologne et dans les pays baltes, en le qualifiant de « plus important renforcement du flanc est de l'OTAN depuis la guerre froide¹⁴ ».

Les États-Unis ne se désengagent donc pas de l'Europe, ils modifient leur engagement en fonction de leurs seuls intérêts et en conformité avec leur volonté de se tenir à bonne distance des puissances concurrentes, en l'occurrence russe et chinoise. Ce qui ne peut que compliquer le dessein stratégique exprimé par le

président Macron de réengager, au nom de l'Europe, un dialogue avec la Russie « pour qu'elle soit un acteur constructif de notre sécurité commune¹⁵ ». Peu après sa victoire – longtemps contestée par le président sortant – Joe Biden s'est adressé à ses alliés démocratiques et libéraux, donc notamment européens, se voulant rassurant : « l'Amérique est de retour » [à leurs côtés]. Et de présenter une équipe internationale très différente de celle de l'ancienne administration : John Kerry, ancien secrétaire d'État de Barack Obama, devait reprendre en main (en tant qu'émissaire spécial), la question climatique délaissée par un Trump climatosceptique ; le francophone Antony Blinken, numéro deux du Département d'État sous la même administration Obama et partisan du multilatéralisme, était appelé à prendre en charge les Affaires étrangères, et à réactiver le dossier nucléaire iranien ; Linda Thomas-Greenfield, une diplomate afro-américaine chevronnée, devait être nommée ambassadrice aux Nations unies.

Concernant la cybersécurité, priorité affichée de la *National Security Strategy*¹⁶ et confirmée dans le budget de défense 2020, l'administration américaine sortante a exercé une pression progressive depuis 2019 sur ses partenaires européens, notamment allemands, britanniques et français, afin d'empêcher l'opérateur chinois Huawei d'occuper des positions stratégiques sur les réseaux 5G. Washington est allé jusqu'à brandir la menace d'interrompre la coopération en matière de renseignement, y compris avec les Britanniques. L'enjeu est à la fois stratégique et commercial, car si l'Europe accuse un retard notable en matière de souveraineté numérique, elle entend profiter des atouts de sa base industrielle pour revenir dans la compétition. Or, pour la première fois depuis 1945, les États-Unis ne sont pas seuls à la pointe d'une innovation, face au potentiel chinois et même au savoir-faire russe. Sur la relation avec la Chine, on attendait néanmoins une continuité après les élections présidentielles, tant un consensus bipartisan se fait jour à Washington pour contrer la montée en puissance de Pékin.

Quant au volet purement commercial, il est l'un des terrains sur lesquels Donald Trump s'est montré au moins aussi rude avec ses alliés qu'avec ses adversaires. Sur le plan industriel, l'Allemagne, particulièrement ciblée par

Washington en raison de son excédent commercial, est le pays le plus exposé aux répercussions d'une politique de retour des taxes douanières. Mais la bataille française sur la taxation des géants du numérique est vouée à se heurter au mur américain et au risque de représailles, si elle est menée en solitaire. C'est là, sans doute, qu'un « effet Biden » rassurant est le plus attendu.

Pour autant, les fureurs et l'inefficacité des années Trump ne risquent-elles pas de laisser des traces durables sur la politique américaine pour les années à venir ?

Du point de vue américain, l'OTAN n'est pas forcément « en état de mort cérébrale », comme l'affirmait le président français à l'hebdomadaire britannique *The Economist*¹⁷, mais doit rester un instrument au service des priorités de Washington : soit en libérant des ressources précieuses dans la course à l'innovation militaire, soit en intervenant directement dans les zones où il s'agit de contenir les activités extérieures des deux puissances rivales (Chine, Russie), comme au Moyen-Orient ou en Europe centrale et orientale. C'est probablement à travers ce prisme que toute évolution de la défense européenne sera lue de Washington. « Je suis ravi de vous déclarer que la mort de l'Alliance atlantique est largement exagérée », ironisait Mike Pompeo à Munich, en martelant à plusieurs reprises : « L'Occident est en train de gagner ».

Le complexe repositionnement britannique

Alors que les dirigeants européens et britanniques signaient un accord de retrait le 17 octobre 2019 à Bruxelles, mettant fin à l'incertitude concernant la réalité du divorce déclenché par le Brexit, les troupes aéronavales britanniques et françaises testaient au même moment, au large de l'Écosse, la profondeur et la réactivité de leur coopération opérationnelle en cas de crise. On n'aurait pu trouver meilleure illustration du découplage des enjeux qui relient le Royaume-Uni au continent, entre la rupture politique et institutionnelle avec l'Union européenne et la coopération militaire intense instaurée avec la France depuis la

signature des traités de Saint-Malo (1998) et de Lancaster House (2010). « Nous quittions l’Union européenne, pas l’Europe » : ce slogan est désormais omniprésent dans les déclarations officielles des Britanniques. L’amiral Radakin, qui coordonnait en octobre l’exercice *Griffin Strike* mené en mer d’Écosse, explicitait un peu plus le concept. « Il y a des choses plus grandes que le Brexit. Même si le Royaume-Uni quitte l’UE, la constante pour la défense britannique, c’est l’OTAN¹⁸. »

Depuis 1949, rien n’a fait dévier les stratégies britanniques de cet axiome. Fier de sa résistance face au régime nazi et vainqueur incontestable de la Seconde Guerre mondiale, le Royaume-Uni a depuis toujours fait de son appartenance active à l’OTAN le pivot de sa stratégie entre les deux continents. À l’heure où son empire était démantelé et où le sceptre changeait de main sans changer de langue, le Royaume-Uni voyait dans l’Alliance à la fois une protection et un levier d’innovation, lui permettant de compenser sa perte de puissance, patente après la crise de Suez en 1956, par un gain d’influence de part et d’autre de l’Atlantique. Pour justifier du maintien de son pays au sein de l’UE, David Cameron fit d’ailleurs campagne en 2016 sur les avantages de cette position stratégique, permettant à Londres de bénéficier du « meilleur des deux mondes ». Une façon de décrire simultanément son rôle d’influence sur le marché unique européen, acteur économique de rang mondial, et le « lien privilégié » (*Special Relationship*) avec la première puissance militaire du monde¹⁹.

Le Brexit désaxe-t-il ce positionnement ? « Conserver ce rôle unique du Royaume-Uni comme pont et facilitateur du consensus transatlantique peut être difficile, voire impossible, du moins à court terme²⁰ », selon Michael Shurkin. La perte d’influence sur les décisions prises au sein de l’Union européenne, et le potentiel impact négatif du Brexit sur l’économie britannique, suscitent des interrogations chez le « *senior partner* » américain, qui a longtemps redouté qu’une réduction de la dépense militaire puisse « affecter la capacité d’engagement du Royaume-Uni à l’échelle globale » et accentuer une tentation « isolationniste » ou un « affaiblissement » de l’engagement au sein de l’OTAN²¹. Les annonces faites par le gouvernement de Boris Johnson le 23

novembre 2020 (vingt jours après l'élection américaine), préfigurant d'un budget défense record depuis la fin de la guerre froide, sont venues indiquer que les ambitions britanniques en matière de défense demeurent prioritaires²². Conforté par sa forte majorité à la sortie des urnes le 12 décembre 2019, Boris Johnson a rapidement annoncé vouloir mener le plus grand réexamen de la politique de défense et de sécurité du Royaume-Uni depuis la fin de la guerre froide. En termes de budget, la conjoncture liée au sort de la négociation commerciale engagée avec l'UE et les États-Unis sera décisive. En termes d'orientation, aucune remise en cause n'est à prévoir quant à la priorité accordée au « lien privilégié » dans la *National Security Strategy* de 2015²³. Néanmoins, la crainte d'une excessive dépendance à l'égard de Washington n'est plus masquée, Londres ayant subi, à l'instar de Paris, l'effet déstabilisateur des replis américains en Syrie et « l'évidence de l'éloignement américain²⁴ ». En janvier 2020, les déclarations du secrétaire à la Défense Ben Wallace ont confirmé l'incertitude et l'inquiétude qu'a provoquées l'effet de double rupture Brexit-Trump, du passage d'un fonctionnement multilatéral à une lecture purement nationaliste des intérêts vitaux.

Nous sommes très dépendants de la couverture aérienne américaine et des soutiens américains en matière de renseignement, de surveillance et de reconnaissance. Nous devons diversifier nos moyens. [...] Cela veut dire que nous allons devoir prendre des décisions nous permettant d'agir avec une variété d'alliés, les Five Eyes et nos alliés européens, là où nos intérêts sont convergents²⁵.

De fait, le gouvernement de Boris Johnson semble pour l'instant autant attaché à valoriser l'« Anglosphère » que le format E3, unissant le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France (déjà identifiés comme « partenaires privilégiés » dans la revue stratégique britannique de 2015), qui a fait montre de résilience ces derniers mois. Londres a maintenu sa position sur l'Iran.

La coopération militaire franco-britannique – novembre 2020 a marqué les dix ans des traités de Lancaster House – peut jouer à cet égard un rôle ambivalent. Si l'on excepte la relation privilégiée avec les États-Unis, cette coopération a atteint un niveau non égalé (programmes industriels, nucléaire, interopérabilité opérationnelle, sécurité, dialogue stratégique, projections maritimes) et bénéficie du statut équivalent que la France et le Royaume-Uni peuvent afficher en tant que puissances nucléaires et membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies. Aussi novatrices que puissent paraître les initiatives européennes en matière de défense, leur mesure reste modeste et Paris et Londres sont destinées à rester encore longtemps les deux seules vraies puissances militaires européennes. En effet, la rhétorique du « lien privilégié » a pu se manifester dans le soutien explicite du président Trump pour l'élection de Boris Johnson, mais sur les questions iraniennes et sur le climat, le gouvernement britannique est resté sur les mêmes positions que les gouvernements allemand et français.

Juridiquement, ces engagements en matière de défense relèvent d'ailleurs d'accords bilatéraux ou multilatéraux qui ne sont pas directement impactés par le Brexit. Mais, alors que la négociation commerciale entre dans une phase tendue, la tentation peut être grande, de part et d'autre de la Manche, d'actionner ce levier comme moyen de pression. Il s'agirait là de ce que Patrick Chevallereau appelle un effet « d'ordre psychologique » du Brexit : « Il conviendra pour nos leaders politiques de raison garder en évitant que les frustrations et tensions qui se développeront ne déteignent sur l'indispensable qualité de la coopération de défense franco-britannique²⁶. »

Si Trump a malmené l'OTAN et les alliés européens, il n'en demeure pas moins que le Brexit remet l'Alliance atlantique au centre des stratégies de sécurité britanniques, tandis que Londres peut discuter de projets de coopération de défense plus sereinement avec les autres Européens, sans craindre désormais d'être entravée par de quelconques obligations bruxelloises. La naissance d'un Fonds de défense, le développement de projets industriels entre partenaires (notamment sous impulsion franco-allemande) de l'UE (char de nouvelle génération, avion de combat du futur, industrie navale avec un rapprochement

franco-italien), vont mettre en évidence la perte d'influence des Britanniques et poser la question de leur positionnement. Le Brexit ayant radicalisé à son point ultime la logique de l'*opt-out*, l'hypothèse d'un *opt-in* pour certains programmes européens de défense n'est pas à exclure si Londres considère qu'ils coïncident avec ses priorités en matière de sécurité, et le canal franco-britannique serait à cet égard le levier privilégié pour un tel dialogue. Au Levant et au Sahel, les Britanniques apportent déjà une contribution et, malgré leurs réticences historiques à favoriser l'émergence d'un pilier européen de défense, ils ont fait partie, dès le début, de la nouvelle Initiative européenne d'intervention. Mais la coopération industrielle entre Londres et ses anciens partenaires de l'UE va être soumise à la fois aux aléas budgétaires de la période post-Brexit et aux pressions américaines en matière d'acquisition de matériels ou de participation à des projets nouveaux.

Après avoir été monopolisée par la question du Brexit depuis le discours de David Cameron de 2013, la politique britannique va devoir faire face à la réalité des enjeux stratégiques. Des divergences et des tensions sont rapidement apparues au sein du cabinet du Premier ministre sur la définition des nouvelles priorités et l'effort budgétaire demandé²⁷. Tant sur le plan commercial que sur le plan stratégique, le repositionnement du Royaume-Uni va se faire dans un contexte de défis technologiques exigeant de nouveaux investissements, et d'un terrain de jeu « en triangle ».

La pandémie de Covid-19 qui a frappé le monde en 2020 a eu toutefois pour effet de rendre marginale la question du Brexit et elle a mis sous tension, au niveau global comme au niveau européen, les chaînes d'approvisionnement de la production industrielle, rendant plus complexe toute velléité de s'affranchir du bloc européen. La réaction des Européens eux-mêmes, lors du Sommet du 21 juillet 2020 au cours duquel ils ont pour la première fois décidé de mutualiser une part de la dette nécessaire à relancer l'économie du continent, aurait sans doute été impensable avec les Britanniques encore présents au sein de l'UE. La pandémie a redonné une solidité au couple franco-allemand, que Londres pensait un temps pouvoir diviser. Les premiers accords commerciaux signés par les Britanniques avec des puissances extra-européennes semblent indiquer un effet

de calque des normes européennes, bien loin des proclamations d'indépendance qui avaient alimenté la rhétorique des tenants du Brexit. Sur les enjeux spatiaux, Londres prend conscience du risque de marginalisation que comporte le fait de se placer en dehors des projets européens. Une profonde mutation est amorcée, notamment dans le domaine du numérique et de l'énergie, qui déterminera les rapports de force à venir avec la Chine, la Russie et les États-Unis. La France peut être directement impactée sur le plan commercial et économique (notamment dans le domaine de la pêche) par un Brexit conflictuel, mais la pandémie a eu aussi pour effet d'accélérer des processus déjà à l'œuvre sur le plan géopolitique, mettant les Européens face à la réalité d'un monde hostile. Dans un tel contexte, les différends issus du référendum de 2016 pourraient sembler rapidement obsolètes, et la relation de défense franco-britannique s'avérer le meilleur instrument pour les surmonter.

BIBLIOGRAPHIE

- BADIE, B., VIDAL, D. (dir.), *Fin du leadership américain ?*, Paris, La Découverte, 2019.
- BUJON, A.-L., « *America First* : une politique étrangère sans diplomatie », *Pouvoirs*, n° 172, janvier 2020.
- BURNS, W. J., « The Lost Art of American Diplomacy : Can the State Department Be Saved ? », *Foreign Affairs*, vol. 98, n° 3, 2019.
- CHEVALLEREAU, P., « Brexit : quelles implications stratégiques pour le Royaume-Uni ? », *Les Cahiers de la Revue Défense nationale*, mai 2017.
- COLBY, E. A., MITCHELL, A. W., « The Age of Great-Power Competition », *Foreign Affairs*, vol. 99, n° 1, janvier-février 2020.
- McKERCHER, B. J. C., *Britain, America and the Special Relationship since 1941*, Londres, Routledge, 2017.
- SCHNAPPER, P., AVRIL, E., *Où va le Royaume-Uni ? Le Brexit et après*, Paris, Odile Jacob, 2019.

-
1. LUCE, E., « Henry Kissinger : “We are in a very, very grave period” », *The Financial Times*, 20 juillet 2018.
 2. KANDEL, M., *Les États-Unis et le monde*, Paris, Perrin, 2018, p. 183.
 3. BUJON, A.-L., « America First : une politique étrangère sans diplomatie », *Pouvoirs*, n° 172, 2020, p. 89.
 4. FABBRI, D., « L’America tra impero e libero arbitrio », in « America contro Tutti », *Limes*, vol. 12, n° 19, 2019.
 5. KLARE, M. T., « La stratégie du Pentagone pour une suprématie globale permanente », in BADIE, B., VIDAL, D. (dir.), *Fin du leadership américain ?*, Paris, La Découverte, 2019.
 6. The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, décembre 2017, p. 28, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
 7. U.S. Department of Defense, National Defense Strategy of the United States of America, Washington, 2018.
 8. GOMART, Th., *L’Affolement du monde*, Paris, Tallandier, 2019.
 9. MONTENON, Ph., « The Art of the Deal : réflexions sur la relation de défense franco-américaine », *Revue Défense nationale*, octobre 2019.
 10. STAVRIDIS, J., « A More Secure Africa Is in America’s Best Interests », *Bloomberg*, 12 février 2020, <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-02-12/u-s-must-help-secure-africa-against-terror-outside-influence>.
 11. COLBY, E. A., MITCHELL, A. W., « The Age of Great-Power Competition », *Foreign Affairs*, vol. 99, n° 1, janvier-février 2020, p. 124.
 12. KANDEL, M., « Le conservatisme national américain », *Le Débat*, n° 208, janvier-février 2020, p. 32.
 13. POMPEO, M., Conférence de Munich sur la sécurité, 15 février 2020. Version française du discours : <https://fr.usembassy.gov/fr/locident-est-en-train-de-lempoter>.
 14. *Ibid.*
 15. Discours du président Emmanuel Macron sur la stratégie de défense et de dissuasion, École de guerre, 7 février 2020, [https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27^e-promotion-de-lÉcole-de-guerre](https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2020/02/07/discours-du-president-emmanuel-macron-sur-la-strategie-de-defense-et-de-dissuasion-devant-les-stagiaires-de-la-27e-promotion-de-lEcole-de-guerre).
 16. The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, décembre 2017, p. 12.
 17. « Emmanuel Macron Warns Europe : NATO is Becoming Brain-Dead », art. cit.
 18. BAROTTE, N., « La coopération militaire franco-britannique à l’heure du Brexit », *Le Figaro*, 18 octobre 2019, <https://www.lefigaro.fr/international/a-l-heure-du-brexit-la-cooperation-militaire-franco-britannique-continue-20191017>.
 19. MCKERCHER, B. J. C., *Britain, America and the Special Relationship since 1941*, Londres, Routledge, 2017.

20. « Defence and Security after Brexit », *Perspective*, Rand Europe, mars 2017, p. 18, <https://www.rand.org/randeurope/research/projects/defence-and-security-after-brexit.html>.
21. *Ibid.*, p. 17.
22. *Foreign Policy*, <https://foreignpolicy.com/2020/11/23/britain-announces-biggest-defense-spending-increase-since-cold-war-boris-johnson-artificial-intelligence-space-force/>
23. « La coopération sans équivalent entre le Royaume-Uni et les États-Unis en matière nucléaire, de renseignement, de diplomatie, de technologie et de capacité militaires joue un rôle majeur pour notre sécurité nationale. L'interopérabilité de nos forces dans le futur est au cœur de notre planification » (The White House, *National Security Strategy*, février 2015, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/2015_national_security_strategy_2.pdf).
24. DUCLOS, M., « Après Munich. La “doctrine Macron” en matière stratégique », Institut Montaigne, 20 février 2020.
25. SHIPMAN, T., « Ben Wallace Interview : We Can’t Rely on US », *The Sunday Times*, 12 janvier 2020, <https://www.thetimes.co.uk/article/ben-wallace-interview-we-cant-rely-on-us-pmwcv398>.
26. CHEVALLEREAU, P., « Brexit : quelles implications stratégiques pour le Royaume-Uni ? », *Les Cahiers de la Revue Défense nationale*, mai 2017, p. 67.
27. FISHER, L., « Boris Johnson’s Foreign Policy, Defence and Security Review in Turmoil, Say Insiders », *The Times*, 22 février 2020, <https://www.thetimes.co.uk/article/boris-johnson-s-foreign-policy-defence-and-security-review-in-turmoil-say-insiders-2fq9mz7gf>.

Politique africaine et méditerranéenne de la France : vers une réinvention de l'exceptionnalisme ?

Pernille Rieker

L’engagement en Afrique est toujours au cœur de la politique étrangère française. Au cours des vingt dernières années, cette politique africaine a connu des changements importants, qui semblent confirmer l’hypothèse d’une réinvention de l’exceptionnalisme français, davantage que sa fin.

Traditionnellement, la relation franco-africaine était considérée comme cruciale, principalement parce que bénéfique pour l’économie française et porteuse d’influence dans les institutions régionales et internationales. Elle a renforcé le statut de la France dans le monde. Aujourd’hui, la mobilisation de ressources africaines est toujours un facteur clef, mais il a été relativisé : l’Afrique ne représente plus que 3 % des exportations françaises. Les ressources naturelles africaines (uranium, pétrole, gaz...) sont moins cruciales. Dans les secteurs du bâtiment, des télécommunications ou des véhicules, les entreprises françaises sont concurrencées par les entreprises chinoises.

L’Afrique reste néanmoins un enjeu de taille. Les pays africains sont considérés comme une précieuse réserve de votes de soutien à l’ONU, et donc

comme des alliés clés dans les négociations internationales. L’Afrique est surtout importante en matière de sécurité nationale. Le terrorisme, dont la France reste la cible, a fait de la lutte contre le radicalisme islamiste au Sahel une priorité essentielle. Parce que l’Afrique contribue toujours à l’économie de la France (même de façon plus modeste que jadis) et à son influence internationale, et parce qu’elle demeure un paramètre de sa sécurité nationale, elle fait partie des « intérêts vitaux ». Et ce de manière évolutive, comme nous le verrons.

Il n’est un secret pour personne que les pratiques de politique étrangère française en Afrique ont eu une image négative, associée à la Françafrique – un concept chargé qui fait référence aux activités clientélistes et corrompues des acteurs politiques, économiques et militaires français et africains. Ces pratiques, sans avoir complètement disparu, semblent en voie de remplacement. Comment les caractériser ? Sont-elles toujours un instrument de renforcement de l’exceptionnalisme français, et si oui, comment ?

L’exceptionnalisme est-il d’ailleurs toujours un concept intéressant pour aider à comprendre la politique étrangère française en général, et la politique africaine en particulier ?

Exceptionnalisme français et théorie de l’identification sociale

Alors que plusieurs auteurs, après la fin des années 1990, se concentraient sur le déclin de la puissance française, l’« exceptionnalisme » ou la « grandeur » restent cités pour expliquer les fondements de la politique étrangère de la France. Qu’implique aujourd’hui cet exceptionnalisme ? Est-il toujours ancré dans un passé glorieux et dans les idées de la Révolution, ou lui a-t-on donné une nouvelle raison d’être ?

Une grande puissance a besoin de ressources économiques, militaires et politiques. Mais son influence ne repose pas uniquement sur le *hard power* (économique et militaire). Le *soft power*, devenu concept à la mode aux États-

Unis après la fin de la guerre froide, a un équivalent particulier dans la sociologie française des années 1960 : le « pouvoir symbolique » introduit par Pierre Bourdieu. Ses différents attributs (capital politique, économique et culturel), le rôle de la hiérarchie et de la quête de statut, semblent utiles ici pour comprendre une politique étrangère.

Dans le cas français, ce que l'on pourrait qualifier de capital culturel fait figure de fondement même de l'exceptionnalisme : les idées de la Révolution en constituent le socle normatif.

Cette approche vaut-elle pour aborder la politique africaine de la France ? Oui, en partie, car l'exceptionnalisme français s'appuie d'abord sur des symboles et un statut (pour reprendre les thèmes chers à la théorie de l'identification sociale¹). De Gaulle a réussi à convaincre les autres grandes puissances que la France restait un acteur majeur (obtenant ainsi un statut de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU), malgré sa faiblesse à la sortie de la Seconde Guerre mondiale. Pendant la guerre froide et lorsqu'il était à l'Élysée, il mit l'accent sur l'indépendance nationale. Dans ces processus de légitimation, l'Afrique a toujours joué un rôle important : elle restait le théâtre qui permettait à la France de montrer qu'elle n'était pas seulement une puissance régionale européenne, qu'elle disposait d'un savoir-faire militaire et d'une expertise régionale, qu'elle pouvait changer le cours de l'histoire avec des moyens pourtant limités.

La France et l'Afrique francophone : une relation complexe

La France a réussi à développer des relations étroites avec la plupart de ses anciennes colonies après leur indépendance, principalement en raison de l'approche gaullienne qui consistait à préserver ou à restaurer la grandeur française. Ces liens avec l'Afrique subsaharienne semblaient offrir un moyen de restaurer l'image de la France en tant que grande puissance entre les deux

superpuissances de la guerre froide – en plus d'un approvisionnement en pétrole et en uranium.

Cette relation a été et reste parfois qualifiée de néocolonialisme. Elle peut également être comprise comme une relation spéciale, au sens de celle qui existe entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Des leaders comme Félix Houphouët-Boigny en Côte d'Ivoire ou Léon Mba au Gabon, ont souvent été bienveillants, dans leur discours, à l'égard de l'ancienne puissance colonisatrice : c'est Houphouët-Boigny qui a introduit le concept de « Françafrique » en 1955, pour souligner le caractère fusionnel de ce lien, appelé selon eux à perdurer.

Plus tard, François Mitterrand estimait que « les Ivoiriens et les Français n'étaient pas des étrangers mais [...] des frères² ». Cela reflète des pratiques profondes de la relation franco-africaine, où les élites sont éduquées en France, et développent des réseaux utiles par la suite. On les retrouve du Maroc à Madagascar, en passant par le Sénégal, le Niger, le Tchad, la République centrafricaine ou le Gabon. Les liens franco-africains sont perpétués par les relations sociales, universitaires, militaires, familiales. Plus de 240 000 ressortissants français sont enregistrés en Afrique ; plus de 10 % de la population africaine parle français.

La politique française en Afrique subsaharienne a toujours été caractérisée par un réseau informel de relations politiques et commerciales, auquel fait référence le concept de Françafrique, détourné du contenu positif qu'avait voulu lui donner Houphouët-Boigny. Dans les années 1990, l'économiste François-Xavier Verschave, pourfendeur d'une relation franco-africaine qu'il jugeait scandaleuse car visant à exploiter l'Afrique (« le plus long scandale de la République », selon lui), en a fait à travers plusieurs ouvrages le synonyme d'activités clientélistes et corrompues³. Plusieurs polémiques ont accusé la France de soutenir des régimes corrompus et autocratiques, ou d'entretenir des liens malsains (incluant entre autres le financement clandestin de partis politiques français par des leaders africains), fruits des réseaux longtemps tissés par la cellule africaine de l'Élysée, structurée initialement par Jacques Foccart à l'époque du général de Gaulle.

L'analyste Maja Bovcon montre que le concept de « Françafricaine » peut être interprété plus simplement comme la sphère d'influence de la France, et comme un « régime » au sens des relations internationales, c'est-à-dire un mode de fonctionnement, un « ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de décision implicites autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales ».

Plusieurs incidents graves ont toutefois eu lieu, comme le scandale très médiatisé de la compagnie pétrolière française Elf ou celui des armes pour l'Angola. Des politiciens français de haut rang ont été impliqués dans le blanchiment d'argent et la corruption. Cela a donné une image négative de l'engagement français en Afrique (Glaser, 2016), renforcée par le rôle controversé de la France au Rwanda et sa relation au régime hutu au pouvoir en 1994 (responsable du génocide des Tutsis), par le fait aussi que la France a soutenu le président zaïrois Mobutu Sese Seko, agonisant, jusqu'à sa mort, alors même que l'État et son propre pouvoir s'effondraient dans une guerre civile qui semblait déjà perdue. Fidélité gaulliste (en l'occurrence chiraquienne) à un vieux compagnon ? Aveuglement géopolitique ? Toujours est-il que les multiples polémiques occasionnées par les relations franco-africaines ont fini par altérer la crédibilité de celles-ci aux yeux de l'opinion publique française, et par susciter de plus en plus d'essais à charge de la part d'observateurs internationaux, notamment chez les universitaires anglo-saxons.

Avec le Maghreb, les relations sont différentes mais présentent des caractéristiques communes, du fait de l'histoire coloniale. Les Africains du Nord et ceux de l'Afrique subsaharienne ont combattu ensemble pendant les guerres mondiales, et la trace de cette expérience reste dans les mémoires collectives. Lorsque Nelson Mandela est allé suivre une formation militaire avec le FLN (Front de libération nationale) algérien dans ses bases au Maroc en 1962, il luttait à la fois contre le colonialisme et l'apartheid (Amrani, 2015). L'identité maghrébine est un mélange arabo-africain, ce qui apparaît par exemple au Maroc, acteur diplomatique majeur sur le continent africain.

Une différence importante entre Afrique subsaharienne et Maghreb concerne toutefois la nature de la colonisation. Différents types de régimes coloniaux ont existé, et les processus de décolonisation n'ont pas été les mêmes. Comme on le sait, la relation la plus difficile a eu lieu avec l'Algérie. Depuis la conquête de 1830, puis au fil des répressions de plusieurs soulèvements, ce pays a joué un rôle clé dans la relation française à l'autre rive de la Méditerranée. Elle avait un statut différent, en tant que département et non que colonie, ce qui a rendu la décolonisation plus douloureuse lorsque près d'un million de « pieds noirs » ont dû la quitter en 1962.

La Tunisie et le Maroc étaient quant à eux des protectorats français. L'installation de la France a fait l'objet d'un traité avec les autorités locales. Les indépendances n'ont occasionné que des troubles mineurs, là où l'Algérie a connu une sanglante guerre d'indépendance. L'amertume à l'égard de la France est donc moindre à Tunis ou à Rabat. Des régimes différents se sont ensuite développés : un système largement laïc en Tunisie, une monarchie marocaine où le roi est commandeur des croyants, un système présidentiel plus autoritaire et appuyé sur l'institution militaire en Algérie. Les trois pays conservent l'usage du français, de nombreux liens avec la France, et une présence migratoire importante dans l'ancienne métropole.

Les nombreuses interactions, l'histoire, rendent aussi la relation complexe : il n'est pas simple, pour l'ancienne métropole, de critiquer ou même de simplement commenter l'évolution de ces États. La répression sanglante des manifestations étudiantes de 1988 en Algérie a été accueillie avec beaucoup de prudence par la France de François Mitterrand, qui quelques mois plus tard, au printemps 1989, condamnera plus explicitement la répression chinoise de la place Tienanmen. Bien plus tard, en novembre 2020, il suffira au président Emmanuel Macron de se déclarer prêt à « tout faire » pour aider son homologue algérien Abdelmadjid Tebboune à ce que « la transition réussisse en Algérie », pour susciter un tollé à Alger, où l'opposition l'accusera d'ingérence dans les affaires du pays.

Plus ça change...

Au cours des vingt à trente dernières années, les dirigeants français ont exprimé une volonté régulière de rompre avec les approches établies. Cependant, un véritable changement s'est révélé difficile. Malgré plusieurs tentatives et des discours de rupture, ni François Mitterrand, ni Jacques Chirac, ni Nicolas Sarkozy n'ont pu ouvrir un chapitre totalement nouveau.

Jacques Chirac a initié d'importantes réformes après les révélations du scandale Elf, tout en ménageant les vieux réseaux. Nicolas Sarkozy souhaitait une rupture, mais après avoir désavoué son Secrétaire d'État à la coopération, Jean-Marie Bockel, qui annonçait la fin de la Françafrique, continuait de discuter des questions intérieures africaines avec des chefs d'État à la longévité exceptionnelle, comme Omar Bongo. Le discours du président français à Dakar au Sénégal en 2007, qui devait définir une vision nouvelle de l'engagement français, a surtout choqué par sa formule malheureuse : « l'homme africain n'est pas assez entré dans l'histoire ». Au Cap, en 2008, le même Sarkozy a cependant fait quatre propositions pour modifier la politique africaine de la France : dialoguer avec les États africains pour adapter les anciens accords de coopération ; recréer des relations bilatérales sur le principe de la transparence ; utiliser la présence militaire française pour aider l'Afrique à construire son propre système de sécurité collective ; et faire de l'Europe un partenaire majeur en matière de paix et de sécurité. L'objectif était de permettre à la France de conserver une voix importante sur l'avenir de l'architecture de sécurité de l'Afrique, même si elle réduit sa présence militaire sur le terrain. Nicolas Sarkozy a également élargi le champ d'action économique, en s'éloignant des partenaires francophones traditionnels, pour se rapprocher des principales économies subsahariennes anglophones que sont l'Afrique du Sud et le Nigeria.

Surtout, la présidence Sarkozy a accordé plus d'importance aux questions économiques. Ainsi l'aide au développement devait-elle coïncider avec les intérêts économiques français. La présence militaire a été maintenue malgré ses plans initiaux de réduction. L'intention était de maintenir deux bases militaires

permanentes, mais trois ont finalement été conservées : à Djibouti, au Gabon, au Sénégal, plus les forces françaises de l'océan Indien, géographiquement proches.

La vague d'attentats terroristes que la France a connue en 1995 et 1996 avait déjà rendu cruciale l'amélioration de son image dans une Afrique du Nord sensible à la fois à la politique étrangère française, et à la situation des musulmans de France. Lorsque Jacques Chirac arrive au pouvoir en 1995, il reprend le terme de « politique arabe », qui datait des années gaulliennes, lors d'un discours à l'université du Caire le 8 avril 1996. Il s'agit alors d'envoyer un message à la jeunesse arabe, déjà courtisée par l'islamisme radical. Mais les dirigeants politiques français continuaient à entretenir des relations étroites avec les dirigeants politiques autoritaires de ces pays. Au Maroc et en Tunisie, Chirac entretenait des relations étroites avec Hassan II et Ben Ali, tout comme avec Hosni Moubarak en Égypte. Ces dirigeants se présentaient alors comme des remparts contre le terrorisme. Les relations avec l'Algérie furent plus difficiles, en raison de facteurs historiques mais aussi à cause des attaques terroristes du Groupe islamique armé d'Algérie (GIA), pendant les « années noires » de la guerre civile algérienne, dans les années 1990. La France est restée prudente sur ce dossier. Elle a été visée elle-même par le terrorisme lors d'un détournement du vol Air France Alger-Paris en 1994. En mars 2003, Jacques Chirac a effectué une visite réussie en Algérie, et signé une déclaration qui a débouché sur le projet d'un traité d'amitié prévu pour 2005. Ce traité n'a jamais été signé. Nicolas Sarkozy a ensuite voulu combiner une stratégie d'europeanisation de la relation méditerranéenne (création d'une Union pour la Méditerranée en 2008) avec des relations bilatérales soignées (notamment avec le colonel Kadhafi en Libye, Bachar al-Assad en Syrie, Ben Ali en Tunisie, Mohammed VI au Maroc). Les questions de droits humains n'étaient toujours pas abordées dans la relation. Lorsque les soulèvements de 2011 sont arrivés, cet « oubli » est devenu un problème.

Les Printemps arabes ont surpris tout le monde. Les réactions immédiates du gouvernement français ont révélé la complexité des relations avec les régimes d'Afrique du Nord. La proposition de la ministre française des Affaires étrangères, Michèle Alliot-Marie, d'offrir aux autorités tunisiennes le « savoir-

faire » de la France dans le maintien de l'ordre public alors que les troubles et les violences policières s'étendaient au cours de la deuxième semaine de janvier 2011, a montré une sous-estimation de la révolte populaire contre le régime méprisé de Ben Ali. La ministre a démissionné moins de trois mois après sa nomination, après également un séjour familial controversé en Tunisie avant le soulèvement.

L'opération de l'OTAN demandée par la France en Libye quelques semaines plus tard doit être comprise comme un moyen pour Sarkozy de reprendre la main en Méditerranée, et de corriger l'image de la France en affirmant un soutien aux protestations populaires contre un régime oppressif. L'intervention militaire a été mise en œuvre malgré les réserves de l'Union africaine. D'abord considérée comme une opération de soutien à la société civile libyenne, elle fut ensuite fortement critiquée, car ayant abouti à la destitution et à la mort de Kadhafi, puis à une situation de chaos dans le pays. Malgré des efforts pour modifier l'approche française dans la région Afrique du Nord-Méditerranée-Proche-Orient, Nicolas Sarkozy n'a donc pas réussi à dépasser les schémas anciens. Son projet d'Union pour la Méditerranée, lancé en juillet 2008, a dû changer plusieurs fois de formule (il s'agissait initialement d'une Union *de* la Méditerranée, concernant les seuls riverains), et s'est heurté à l'actualité régionale : opération israélienne à Gaza, Printemps arabes... Sous sa présidence, la diplomatie parallèle des hommes d'affaires ayant des intérêts en Afrique s'est également poursuivie.

Hollande et Macron : le début d'un changement plus profond ?

L'élection de François Hollande en 2012 semble marquer une nouvelle ère de la politique africaine. Aboutissement d'un long processus facilité par les tentatives des présidents précédents, les évolutions de la période peuvent aussi être vues comme une adaptation aux nouvelles nécessités du moment. La France

est alors mise au défi économique par des acteurs comme la Chine et d'autres États émergents. Son influence culturelle en Afrique est menacée. Il devient impossible de maintenir l'ancien système dans une Afrique plus moderne et plus sûre d'elle-même. Si le commerce africain augmente globalement, la part de la France ne cesse d'y diminuer. Plusieurs pays francophones comme le Gabon et le Rwanda se tournent vers la langue anglaise. Les entreprises françaises doivent mettre l'accent sur leur engagement en faveur des normes sociales et environnementales afin de se distinguer de la concurrence. Améliorer l'image de la France en Afrique est devenu vital, mais le processus risque de prendre du temps.

Lorsque François Hollande déclara, lors d'un voyage au Sénégal en 2012, que l'ère de la Françafrique était terminée, il fut largement salué par les médias africains. Ce n'était pas la première fois qu'un dirigeant français parlait ainsi. Mais François Hollande a accompagné son discours d'une dénonciation de la brutalité de la domination coloniale française en Algérie. Il a réorienté les priorités de la diplomatie française vers les échanges et investissements économiques sur le continent africain : l'Afrique ne devait plus être uniquement un réservoir de matières premières stratégiques au meilleur prix possible, mais un partenaire en essor, riche d'une société jeune, en pleine évolution, et aux perspectives prometteuses en matière d'innovation. Une attention spécifique a été accordée aux questions du développement, et à la modernisation de leur approche. Enfin, il a tenté de rompre avec l'opacité du traitement antérieur des affaires africaines à l'Élysée, en confiant celles-ci à Hélène Le Gal, une diplomate experte de l'Est et du Sud anglophones du continent africain, plutôt que de l'Ouest francophone. Son adjoint, Thomas Mélonio, avait travaillé pour l'Agence française de développement (AFD) avant de prendre en charge la politique africaine au sein du Parti socialiste. À l'approche des élections, en 2011, Thomas Mélonio avait publié un essai (*Quelle politique africaine pour la France en 2012 ?*) pour appeler à une rénovation de la politique africaine et à l'établissement d'un nouveau partenariat plus transparent.

Les acteurs traditionnels des anciens réseaux se sont vu refuser l'accès au palais de l'Élysée. Le ministère des Affaires étrangères et le Parlement

semblèrent avoir plus de poids dans la gestion de la relation. Enfin, les pays africains furent davantage consultés. Outre les convictions personnelles du nouveau chef de l'État, il était devenu urgent d'effacer les messages maladroits de Nicolas Sarkozy.

Dès la campagne électorale de 2012, qui a coïncidé avec la prise de contrôle militaire par les djihadistes du nord du Mali, et l'instabilité politique à Bamako, il était clair que l'Afrique serait une priorité pour la France. Le Livre blanc sur la défense publié en avril 2013 soulignait le rôle de l'Afrique dans la stratégie française, ainsi que son importance pour l'UE, bientôt appelée à partager le coût et les engagements de cette politique, comme dans la mission de formation de l'UE (EUTM) pour le Mali en 2013. L'europeanisation de l'engagement français en Afrique était désormais dans l'intérêt de la France. Les efforts pour lutter contre le terrorisme en Afrique permettaient aussi à Paris de démontrer sa centralité dans une Europe où Berlin jouait un rôle croissant.

L'élection d'Emmanuel Macron en 2017 a apporté une ambition de réforme. En Afrique, le nouveau président – le premier issu d'une génération postcoloniale – a affirmé son souhait d'un nouveau partenariat. Son discours à l'université de Ouagadougou en novembre 2017 l'a souligné : « la France n'a plus de politique africaine », mais l'Afrique est devenue « une priorité de la diplomatie économique française ». La France n'investirait plus seulement dans des relations de gouvernement à gouvernement, mais aussi dans la société africaine. Un fonds de capital-investissement géré par la Banque française de développement a été créé et, pour tenter de convaincre les entreprises françaises d'investir davantage en Afrique (pas seulement francophone), 2,5 milliards d'euros ont été promis aux PME.

Un processus visant à réformer la supervision française du franc CFA, utilisé dans huit pays d'Afrique de l'Ouest et six pays d'Afrique centrale, a été annoncé. Cette initiative s'inscrit dans un plan français de reconstruction des relations avec ses anciennes colonies africaines. Le franc CFA (pour « colonies françaises d'Afrique »), créé en 1945, était hautement symbolique. Un représentant français siégeait au conseil d'administration de l'union monétaire et les colonies françaises devaient stocker 50 % de leurs réserves de devises

étrangères en France, en échange d'une garantie française sur la monnaie. Le 21 décembre 2019, Emmanuel Macron et les gouvernements des États membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) annonçaient que l'on tournerait la page du franc CFA, dont le nom deviendrait ECO, lorsque les pays de l'UEMOA intégreraient la nouvelle zone monétaire de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ces changements furent adoptés le 20 mai 2020 en Conseil des ministres en France. Autre geste fort, l'annonce que les œuvres d'art importées d'Afrique subsaharienne pendant l'ère coloniale devraient être restituées. Pourtant, la méfiance à l'égard de la France demeure, principalement liée à sa présence militaire au Sahel et à la situation sécuritaire.

La situation est différente au Maghreb. Les initiatives prises par la France dans le domaine euroméditerranéen sont généralement appréciées. Ainsi le « Sommet [méditerranéen] des deux rives » de juin 2019, pour donner un nouveau souffle à la coopération multilatérale régionale après les blocages de l'UpM, proposait de transformer le format de dialogue dit « 5 + 5⁴ » qui existe depuis 1990 entre les deux rives en une sorte de G10 méditerranéen.

Ces évolutions africaines et méditerranéennes sont soutenues par l'UE : la Commission et le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité ont présenté conjointement une nouvelle stratégie globale sur l'Afrique qui, dans le même ordre d'idées, vise à passer d'une « relation donateur-bénéficiaire » à une relation entre égaux fondée sur des intérêts complémentaires. Le véritable test pour la France sera de s'assurer que cette réinvention de l'exceptionnalisme français en Afrique et au Maghreb n'est pas éclipsée par le scepticisme des populations à l'égard de l'engagement militaire français au Sahel.

L'engagement militaire français au Sahel : un dilemme insoluble ?

La France a une longue histoire d'engagement militaire en Afrique, avec plus de dix-neuf interventions entre 1962 et 1995. Depuis lors, une approche plus multilatérale a été retenue. Dans un contexte de sécurité plus menaçant, la France s'est engagée activement sur le plan militaire. En septembre 2015, sur près de 7 000 militaires déployés à l'étranger, 3 500 étaient au Sahel (opération *Barkhane*), 900 en République centrafricaine, 350 dans le golfe de Guinée, plus quelques effectifs dans diverses opérations multinationales en Afrique.

Avec la menace djihadiste et le putsch militaire à Bamako, le 22 mars 2012, François Hollande, quelques semaines après sa dénonciation de la colonisation française en Algérie, a dû approuver une intervention militaire au Mali. Pour autant, cette intervention ne peut être considérée comme une continuité. Si François Hollande souligne que la décision d'intervenir n'a pas été initiée par la France (les troupes françaises répondaient aux demandes maliennes, avec le soutien des alliés africains), elle s'inscrivait surtout dans le contexte nouveau d'une guerre contre le terrorisme. Juste avant l'élection de Hollande, la France avait connu les attentats perpétrés par un jeune musulman français, Mohammed Merah, à Toulouse et à Montauban. D'autres suivraient.

Toutefois, pour que cette opération soit reconnue comme une rupture avec le passé, il était essentiel d'avoir le soutien de la communauté internationale. Jusqu'en juin 2012, la réponse régionale s'était concentrée sur une mission de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), impossible à déployer. L'effort a ensuite été transféré à l'Union africaine (UA), qui ne parvint pas à la financer et l'a portée au niveau des Nations unies. Alors que se mettait lentement en place une Mission internationale de soutien au Mali (AFISMA) mandatée et financée par l'ONU mais dirigée par l'Afrique, les djihadistes ont consolidé leur contrôle sur le nord du Mali. Les diplomates français à New York ont ensuite joué un rôle déterminant pour obtenir une gestion plus ferme de la crise. L'opération française *Serval* a fait suite à la résolution de sécurité 2085 de l'ONU du 20 décembre 2012 et à une demande officielle du gouvernement intérimaire malien pour une assistance militaire française. L'opération a été soutenue par la Grande-Bretagne. Ensemble, Paris et Londres ont réussi à convaincre d'autres partenaires de l'UE de s'engager à

envoyer du personnel pour former l'AFISMA et pour commencer à reconstruire l'armée malienne. L'opération française s'est rapidement transformée en une campagne à grande échelle contre l'occupation djihadiste du nord du Mali.

La crise malienne et la sécurité au Sahel en général ont conduit les dirigeants politiques français à se concentrer davantage encore sur l'Afrique. En décembre 2012, François Hollande avait déjà invité plusieurs chefs d'État africains à Paris pour un sommet sur la paix et la sécurité. La mise en place de l'EUTM Mali (mission de formation de l'UE pour le Mali, opérationnelle depuis 2013), et de la stratégie globale de l'UE pour la sécurité et le développement au Sahel depuis 2011, ainsi que ses trois missions civiles PSDC (EUCAP Sahel Mali, EUBAM Libye et EUCAP Sahel Niger) qui fournissent une assistance à la formation de forces armées nationales contre le terrorisme, en sont des résultats. Les activités de l'UE dans la région sont toutefois encore limitées.

Si la France espère toujours une plus grande implication de l'UE en Afrique, elle ne s'attend pas à un engagement militaire au-delà d'une échelle réduite (formation, soutien) qui laisserait Paris en assurer les volets les plus risqués. La France doit se tourner vers les États-Unis pour obtenir de l'aide, tout en demeurant le seul pays de l'UE à vouloir et pouvoir mener des actions militaires en Afrique, ce qui renforce l'influence et la crédibilité françaises en tant que fournisseur de sécurité pour l'Europe.

Dans l'ensemble, l'engagement français au Mali a considérablement renforcé la confiance de la France dans sa capacité à organiser une intervention d'urgence à haut risque sur le continent africain. En outre, son action a été bien accueillie dans la plupart des pays africains. François Hollande a reçu le prix Félix-Houphouët-Boigny pour la paix, pour son soutien à la lutte contre l'insécurité au Sahel. Il a été le seul chef d'État européen à assister aux célébrations du 50^e anniversaire de l'Union africaine à Addis-Abeba le 25 mai 2013. Mais cette quête de statut est coûteuse, l'europeanisation des opérations est difficile, et la situation sur le terrain reste à stabiliser.

Lorsque l'opération *Serval* a pris fin le 15 juillet 2014, elle a été remplacée par l'opération *Barkhane*. L'objectif principal était de combattre les combattants islamistes non seulement au Mali, mais aussi ailleurs au Sahel. *Barkhane* est une

force française permanente de plus de 5 000 militaires, dont le siège est à N'Djamena. L'opération a été conçue avec cinq anciennes colonies françaises : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger, Tchad.

Alors que l'opération *Serval* avait été conçue pour rassembler une légitimité politique et un soutien international, l'engagement continu de la France dans l'opération *Barkhane* a montré les difficultés de la lutte antiterroriste au Sahel, nécessitant parfois le soutien d'armées africaines aux dirigeants controversés (comme Idriss Déby au Tchad, dont l'armée s'est révélée l'une des forces efficaces dans la zone). Ailleurs, les relations restent étroites (bien que complexes) avec Ali Bongo, le Gabon accueillant une base militaire française et ayant fourni des troupes aux forces de maintien de la paix en République centrafricaine.

Après les attaques terroristes au Niger en mai 2016 et les menaces contre la France, François Hollande a indiqué que les troupes françaises resteraient dans la région. Lorsque Emmanuel Macron a réitéré cet engagement, il a souhaité le faire en collaboration avec les pays du Sahel. Il s'est alors engagé en faveur d'une mobilisation collective pour soutenir la force conjointe du G5 Sahel, créée en 2014. Une initiative française a conduit à l'adoption à l'unanimité de la résolution 2359 en juin 2017, promettant un soutien à cette force.

Mais le nouveau président s'est rapidement heurté à une série de défis. Après plusieurs années de combats et de pertes dans l'armée française, l'insécurité et les attaques contre les civils dans la région continuent. Même si la situation aurait été probablement pire sans la présence de la France et de ses alliés, une critique croissante de l'opinion publique à l'égard de cet engagement s'observe. Elle sous-entend que la stratégie française passe outre la mauvaise gouvernance et la corruption de la région, et y défend toujours ses intérêts commerciaux. Certains chefs d'État de la région ont semblé compréhensifs à l'égard de ces critiques, et Emmanuel Macron leur a donc demandé une confirmation de leur demande d'engagement français – ce qu'il a obtenu lors d'un sommet à Pau le 13 janvier 2020, dans une déclaration commune des présidents du Niger, du Mali, de la Mauritanie et du Tchad.

La France confirme ses convictions multilatérales

Lorsque Emmanuel Macron s'est rendu hors d'Europe pour la première fois depuis la fin du premier confinement imposé par la pandémie de Covid-19, il a choisi de se rendre en Mauritanie pour le sommet du G5 Sahel. La situation sécuritaire dans le pays et dans la région était à l'agenda, mais le président français a également profité de cette visite pour promouvoir une initiative d'allégement de la dette souveraine, déjà initiée en avril précédent lors du G20. Il avait été convenu alors de suspendre pendant huit mois le service de la dette des pays à faible revenu afin de leur permettre de réorienter les fonds vers la gestion de la pandémie. La Mauritanie doit être l'un des bénéficiaires de cette initiative.

La suspension du paiement de la dette doit permettre aux pays présentant des déficits primaires croissants de financer la prévention et le traitement de la Covid-19. Elle contribuera à stimuler l'activité économique. Mais l'impact réel de l'initiative est d'ouvrir la voie à un multilatéralisme renforcé.

En prônant l'allégement de la dette, la France a confirmé ses convictions multilatérales et le rôle qu'elle aspire à jouer.

*
* * *

Que nous apprennent les changements dans les pratiques de politique étrangère de la France en Afrique sur l'exceptionnalisme français aujourd'hui ? Le maintien d'une influence ou d'un statut international reste une préoccupation majeure. Conserver un rôle important en Afrique peut servir l'ambition d'une grandeur reconnue à l'échelle régionale et internationale.

François Hollande et Emmanuel Macron ont montré une volonté de tourner une page et d'apporter des changements afin d'obtenir cette reconnaissance. Les évolutions amorcées semblent également confirmer l'hypothèse de l'importance du *soft power* en relations internationales. Alors que les périodes antérieures pouvaient être lues au prisme des mécanismes d'une sorte de mobilité sociale

dans une concurrence internationale pour le statut, les ajustements récents, et la réévaluation des aspects négatifs de la politique française en Afrique, montrent une volonté de créativité au sein de la société mondiale.

L’inscription de la politique africaine de la France dans une approche multilatérale est devenue de plus en plus nécessaire après 2012. Elle demeurera indispensable si Paris veut obtenir de la part de ses partenaires un soutien et une participation face à la détérioration de la situation sécuritaire au Sahel. Si les résultats ne sont pas au rendez-vous, l’action de la France pourrait continuer de faire polémique en Afrique, en France, et de rester isolée à l’échelle européenne.

BIBLIOGRAPHIE

- BOEKE, S., SCHUURMAN, B., « Operation Serval : A Strategic Analysis of the French Intervention in Mali, 2013-2014 », *Journal of Strategic Studies*, vol. 38, n° 6, 2015.
- BOIN, C., « The End of Françafrique ? French Relations with Africa under Hollande », *Portland Quarterly*, vol. 10, 2013.
- BOVCON, M., « Françafrique and Regime Theory », *European Journal of International Relations*, vol. 19, n° 1, 2011.
- CHAFER, T., « Hollande and Africa Policy », *Modern & Contemporary France*, vol. 22, n° 4, 2014, p. 513-531.
- GLASER, A., *Arrogant comme un français en Afrique*, Paris, Fayard, 2016.
- LARIVÉ, M. H. A., « Welcome to France's New War on Terror in Africa : Operation Barkhane », *The National Interest*, 7 août 2014, <http://nationalinterest.org/feature/welcome-frances-new-war-terror-africa-operation-barkhane-11029>.
- MARTINS, V., « Towards a Europeanisation of French Mediterranean Politics ? », *L'Europe en formation*, n° 368, été 2013.

MÉLONIO, Th., *Quelle politique africaine pour la France en 2012 ?*, Paris, Fondation Jean-Jaurès, 2011.

RIEKER, P., *French Foreign Policy Practices in the Age of Globalization and Regional*, Londres, Palgrave, 2017.

THOMAS, D., *Africa and France : Postcolonial Cultures, Migration, and Racism*, Bloomington, Indiana University Press, 2013.

-
1. Selon Larson et Shevchenko par exemple, les acteurs sont sensibles à l'image qu'ils se font du groupe social auquel ils appartiennent, et tirent leur estime de soi des réalisations de ce groupe. En s'identifiant comme membre du groupe des puissances globales, la France valorise son action à ses propres yeux.
 2. Discours à Abidjan, 21 mai 1982. « Bref, c'est donc un réseau de relations et d'amitiés qui font qu'Ivoiriens et Français ne sont plus tout à fait, les uns pour les autres, des étrangers et se sentent, s'éprouvent comme des frères ».
 3. VERSCHAVE, F.-X., *La Françafrique : le plus long scandale de la République*, Paris, Stock, 1998.
 4. Soit l'Italie, la France, l'Espagne, le Portugal et Malte pour la rive nord, et les cinq pays de l'Union du Maghreb arabe pour la rive sud, c'est-à-dire Algérie, Maroc, Tunisie, Libye, Mauritanie.

Le retour de la « carte de visite » asiatique sous un autre nom : l’Indo-Pacifique

Pierre Grosser

Réception de l’ambassadeur du Siam par Louis XIV à Versailles en 1686, carrière diplomatique de Claudel, relations spéciales de la France de Napoléon III et du shogunat avant la révolution Meiji, symbolisées par l’arsenal de Yokosuka, fascination de Clemenceau pour le Japon, protection des catholiques et des missionnaires, Indochine « perle de l’Empire », aventures pseudo-historiques et archéologiques d’André Malraux en Asie, figure iconique d’Ho Chi Minh et plaisirs de Saigon... La liste est longue des « impressions d’Asie » en France. La France coloniale a voulu construire une France d’Asie, comme l’Empire britannique possédait les Indes et rayonnait depuis ce point d’appui vers l’Afrique, le Moyen-Orient, l’Asie centrale et l’Extrême-Orient. L’Indochine devait être un balcon sur la Chine. La France se demanda à plusieurs reprises s’il fallait privilégier la Chine ou l’Indochine : elle choisit la seconde, en 1946 pour faire partir les Chinois du Nord-Vietnam, et en 1950 parce que la Chine rouge avait reconnu la République démocratique du Vietnam. Pourtant, l’Indochine fut le lieu d’humiliations traumatisantes, Lang Son (1885),

le coup de force Japonais (mars 1945), Dien Bien Phu (1954). Mao Zedong affirma même que « le rôle de la France en Asie est fini depuis Dien Bien Phu ».

En même temps, l'Asie était une « carte de visite » de la puissance française, nécessairement globale pour faire face au Royaume-Uni ou à l'Allemagne. De 1900 à 1945, la France devait empêcher que l'allié russe et les Anglo-Saxons, utiles contre l'Allemagne, soient entraînés en guerre en Asie. En 1945, de Gaulle veut récupérer l'Indochine car l'Empire est une garantie de puissance, mais aussi combattre en Extrême-Orient pour participer à la capitulation du Japon et restaurer le statut de la France comme puissance mondiale. Durant la décennie suivante, perdre l'Indochine serait perdre l'Union française – ce qui advint. Faire la guerre en Indochine plaçait la France au premier plan du combat du « monde libre » contre le communisme global, et assurait le soutien des États-Unis en Europe. La IV^e République s'usa à gérer cet écartèlement entre la défense de l'Europe et celle de l'Empire.

Dien Bien Phu fut donc bien plus que la perte de l'Indochine : c'était la perte d'un statut de puissance mondiale, car il n'est de puissance mondiale sans Asie. Or la France prétend aujourd'hui avoir à nouveau sa place en Asie, dans le cadre désormais nommé « indopacifique », à un moment où les différents « pivots » vers l'Asie et les « nouvelles routes de la soie » chinoises reconfigurent la puissance à l'échelle eurasiatique et mondiale. Comment ce « retour » s'est-il effectué ? Pourquoi dans ce cadre ? En quoi renforce-t-il le statut de la France ou le met-il en danger ?

Les premières tentatives de retour en Asie

Après les accords de Genève en 1954, le départ de la France d'Indochine n'était pas une évidence. Des gaullistes et des hommes de gauche espéraient que la France, désormais plus libre de ses mouvements vis-à-vis des États-Unis, pourrait être un pont entre l'Est et l'Ouest et entre le Nord et le Sud, en se maintenant à la fois au Nord- et au Sud-Vietnam. En revanche, les « atlantistes »

voulaient conserver un rôle au sud avec le soutien des États-Unis pour tenir le 17^e parallèle face au bloc rouge en expansion et justifier d'un rôle mondial auprès de Washington. Toutefois, le Sud-Vietnam utilise les États-Unis pour faire partir les Français. En 1956, alors que la France rêve de rouvrir son ambassade à Pékin, le corps expéditionnaire français quitte définitivement l'Indochine. La France a accepté à contrecœur d'entrer dans l'OTASE (Organisation du traité d'Asie du Sud-Est) en septembre 1954, qui lui sert à maintenir les États-Unis engagés et à conserver un rôle en Asie du Sud-Est, mais dont elle s'évertue à saper l'efficacité pour ne pas risquer d'escalade dans la région. Aujourd'hui, elle invoque toujours ses obligations de signataire de l'armistice en Corée en juillet 1953 pour justifier de son implication dans les affaires coréennes. La base que la France conserve à Seno au Laos est fermée en 1963. C'est moins l'appartenance à l'OTASE que la création d'un commandement de la zone stratégique du Pacifique à Nouméa en 1958 qui lui sert à justifier une présence asiatique. De 1966 à 1996, la France réalise près de deux cents essais nucléaires au Centre d'expérimentation du Pacifique.

De Gaulle s'efforce de revenir en Asie pour redonner à la France une stature et paraître s'émanciper du jeu américano-soviétique, dans le prolongement des espoirs de 1954. Il prône la neutralisation de l'Indochine, et des historiens américains reprocheront aux présidents Kennedy et Johnson de ne pas l'avoir écouté. De Gaulle a prétendu vouloir empêcher une confrontation sino-américaine, véritable enjeu de la guerre du Vietnam. À partir de la fin des années 1960, la France fait partie des intermédiaires pour les négociations entre États-Unis et Nord-Vietnam, qui se concluent par le traité de Paris de janvier 1973. Mais elle s'aligne depuis la fin des années 1960 sur les positions américaines.

D'autre part, en 1964, la France reconnaît la République populaire de Chine (RPC) et dispose désormais d'un ambassadeur à Pékin. Mais la France n'a pas été le premier État occidental à reconnaître la RPC. Elle n'a pas entraîné les pays de l'Ouest à changer leurs relations l'égard de Pékin ; ce sont les voyages de Kissinger puis de Nixon à Pékin (1971-1972) qui modifient la donne. Le refus parallèle de l'ordre nucléaire fixé par les deux grands et de signer le Traité de

non-prolifération nucléaire de 1968 (jusqu'en 1992 pour les deux pays) n'a pas amené Paris et Pékin vers des positions communes. La Chine (comme les questions d'Indochine) est davantage un moyen pour la « grandeur » de la France qu'un objectif en soi. La « geste » chinoise fait oublier à quel point de Gaulle a mal compris le Japon, seulement considéré comme un « marchand de transistors ». Si le ministre des Affaires étrangères de Pompidou, Maurice Schumann, se rend au Japon en 1972, le président Giscard d'Estaing refuse d'y faire une visite et n'accepte la présence du Japon au G7 qu'avec réticence. Paris est déçu que Pékin n'ait d'yeux que pour sa technologie militaire et nucléaire, alors qu'il s'imaginait un grand avenir dans la culture et l'éducation. Néanmoins, c'est le président français Pompidou qui fait la première visite d'État en Chine, en octobre 1973, et c'est en France que Deng Xiaoping, vice-Premier ministre, fait sa première visite à l'étranger, en 1975. Avec l'ouverture de la Chine après 1978, la relation franco-chinoise perd son apparence exceptionnalité.

Un autre retour en Asie intervient au tournant des années 1980-1990. Il ne s'opère vers la Chine qu'indirectement. En effet, la répression de juin 1989 se déroule à la veille du bicentenaire de la Révolution française. Plusieurs diplomates de l'ambassade de France se distinguent en exfiltrant des dissidents vers Hong Kong et vers les pays occidentaux. Le sommet du G7 de la Grande Arche en juillet condamne la Chine. Des sanctions européennes se joignent aux sanctions américaines, ainsi qu'un embargo sur les armes. Au début des années 1980, le ministre des Affaires étrangères Claude Cheysson, qui avait été conseiller du gouvernement vietnamien durant la guerre d'Indochine, membre de la délégation française à la conférence de Genève où il avait apprécié le rôle de l'Inde, et qui, à la CEE (et en tant qu'ambassadeur en Indonésie), fut fasciné par les nouvelles puissances du tiers-monde, courtise l'Inde, où Valery Giscard d'Estaing avait effectué un voyage fondateur en 1980, et se rend en voyage au Vietnam en 1983. Le premier exercice militaire franco-indien date de 1983, tandis que l'Inde achète des *Mirage 2000*. Pierre Mauroy fait une visite en Malaisie la même année, et Mitterrand se rend en Indonésie en 1986. Si les humanitaires français s'étaient professionnalisés dans les camps de la frontière entre la Thaïlande et le Cambodge après l'invasion du Cambodge par le Vietnam

en 1978, et dans les coups médiatiques en sauvant les *boat people* fuyant le Vietnam, la diplomatie française rentre dans la région pour le règlement de la question cambodgienne. Avec le Japon et plusieurs pays de l'ASEAN, elle organise des rencontres entre factions, se heurtant souvent à l'inflexibilité chinoise. Le règlement final est signé à Paris en 1991. La France facilite aussi la normalisation sino-vietnamienne. Le détour « indochinois » lui permet donc de préserver le dialogue avec Pékin. La France participe à l'ambitieuse opération des Nations unies au Cambodge. François Mitterrand se rend au Vietnam et au Cambodge en 1993.

À l'orée des années 1990, on se demande alors en France si la « geste » gaullienne n'a pas amené à se focaliser excessivement sur la Chine, alors que la réussite du Japon fascine le monde et que les NPI (« nouveaux pays industrialisés ») défient les théories du développement du Sud, qui avaient guidé la pensée et l'action françaises dans les années 1970. Malgré un voyage prometteur de François Mitterrand au Japon en 1982, la relation franco-japonaise reste décevante et marquée de saillies antijaponaises de la part de dirigeants français. Pensant plus intéressant de développer des relations économiques avec les petits pays dynamiques asiatiques plutôt qu'avec une grande Chine dont on redoute un tournant conservateur, et constatant que la démocratisation de la Corée du Sud et de Taiwan progresse, des pressions sont exercées à Paris pour miser sur Taiwan, au grand dam des héritiers du gaullisme qui fustigent un lobby pro-Taiwan affairiste et irresponsable. L'affaire des ventes d'armes (notamment de frégates) à Taiwan tourne à l'affaire d'État ; la Chine est furieuse et ferme le consulat de Canton. Le Quai d'Orsay veut renouer avec la Chine, et l'ambassadeur Claude Martin en finir avec cette affaire. Le Premier ministre Édouard Balladur effectue un pénible voyage en Chine en 1994. Le Livre blanc sur la défense de 1994 ne s'intéresse pas à l'Asie.

La fascination de Jacques Chirac pour les « anciennes civilisations » asiatiques est connue, ainsi que ses liens avec le Japon. Dans un monde qualifié d'unipolaire, il prône la multipolarité, moyen de respecter les différences culturelles. Paris établit des partenariats stratégiques avec le Japon (1995), la Chine (1997, suivie de l'établissement d'une ligne cryptée Paris-Pékin en 1999

et du Partenariat stratégique global en 2004) et l'Inde (1998). Le président Chirac semble accepter le discours chinois sur les « valeurs asiatiques ». Comme les États-Unis, et comme la Commission européenne qui prône désormais un « dialogue constructif » avec Pékin, la France se fait plus discrète sur les droits humains en Chine, malgré la création en 1998 au Quai d'Orsay d'un poste sur la politique intérieure chinoise, les droits de l'homme et le Tibet. L'enjeu des parts de marché est trop important. Le « boucher de Tiananmen », Li Peng, est accueilli à l'Assemblée nationale en 1996.

Chirac effectue quatre visites d'État en Chine. En 2001, la France est le premier pays à établir un « dialogue stratégique » avec la Chine. La France croit encore à la diplomatie des grands contrats mais la Chine en a moins besoin, ce que montrent les échecs d'Alstom. Elle demande sans succès à Bruxelles la levée de l'embargo sur les ventes d'armes à la Chine, ce qui n'empêche pas une politique très souple de vente de technologies sensibles, qui inquiète les États-Unis et le Japon. Le déficit commercial s'accroît. De Jacques Chirac jusqu'à Emmanuel Macron à la foire de Shanghai en 2019, l'impératif est de présenter une France moderne et innovante, loin des clichés touristiques. Mais la Chine est peu coopérative sur les questions de non-prolifération nucléaire, sur le Moyen-Orient ou sur l'Afrique. Sur la Corée du Nord, la France suit la position dure de George W. Bush à la Maison-Blanche. Pékin ne soutient guère la France face aux États-Unis lors de la crise irakienne de 2003, et semble privilégier la relation directe avec Washington. Désormais, le géant économique chinois a moins besoin de la France que la France de la Chine. Le Livre blanc de 2008 sur la politique étrangère de la France acte le déplacement du centre de gravité économique et stratégique vers l'Asie. Le premier sommet Chine-Afrique a lieu en 2006, suivi en 2008 par le sommet Inde-Afrique.

Il existe une autre logique asiatique chez le président Chirac : la France constate que les flux commerciaux et financiers sont importants pour les segments États-Unis-Europe et États-Unis-Asie, et qu'il faut donc d'urgence renforcer le segment Europe-Asie. Les États-Unis, l'Australie et le Japon ont avancé l'expression « Asie-Pacifique » dans les années 1980, puis l'Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) pour que les puissances blanches ne soient pas

écartées de l'Asie dynamique. Lors de sa première visite en Asie en tant que président, à Singapour en février 1996, Chirac proclame : « L'Europe a besoin de l'Asie. L'Asie a besoin de l'Europe. Sachons ensemble réussir ce grand rendez-vous ! » La création de l'ASEM (Asie-Europe Meeting) au sommet de Bangkok en mars 1996 sert à rattraper le retard. Les ventes de matériels militaires et les coopérations industrielles en Asie du Sud-Est, notamment avec la Malaisie et Singapour, mènent à la constitution de relations de défense et à une diplomatie active de la France. En revanche, la dernière salve d'essais nucléaires suscite de grandes difficultés avec les États océaniens.

Le président Nicolas Sarkozy n'est guère sensible au tropisme de son prédécesseur, il se réclame de la « famille occidentale » et d'une politique audacieuse de défense des droits humains. La crise avec la Chine éclate en 2008 lorsqu'il met en balance sa présence à l'inauguration des jeux Olympiques de Pékin, qu'il rencontre le dalaï-lama (à Gdańsk), tandis que le passage de la flamme olympique provoque des incidents à Paris. La gestion de la crise incombe au nouvel ambassadeur de Chine à Paris, Kong Quan, premier stagiaire chinois à l'ENA en 1983, parfaitement francophone et qui sera au cœur de la lune de miel des relations franco-chinoises, et décoré par le président Hollande en 2013. Les sanctions chinoises tombent. La France devient muette sur le Tibet et discrète sur les dissidents. Même si les dommages économiques sont limités (la France sera en 2011 la première destination européenne des investissements chinois), on prône le « plus jamais ça ». D'autant que la Chine représente un tiers de la croissance mondiale et que l'Europe entre dans un long tunnel de crise économique et financière à partir de 2008.

Une nouvelle dimension de la coopération franco-chinoise est l'environnement, après l'ouverture d'un pôle Environnement à l'ambassade de France à Pékin en 2007. Les entreprises, l'Agence française de développement (AFD), les experts (notamment de l'IDDRRI, Institut du développement durable et des relations internationales) et les ministres tentent de faciliter la « conversion » chinoise à ces questions. Les autorités françaises ne refuseront plus grand-chose à la Chine. Ceux qui veulent faire des affaires poussent facilement leurs projets, malgré les avertissements sur les risques pour la sécurité et pour la propriété

intellectuelle. Les prochinois triomphent. L'histoire du laboratoire P4 de Wuhan, initié en 2004, qui a resurgi en 2020 durant le coronavirus, est emblématique de cet affairisme. Pourtant, Nicolas Sarkozy ne parvient pas à reconquérir la confiance de Pékin. Pour ne pas mettre tous les œufs dans le panier chinois, la France répond aux sollicitations du Vietnam à partir de 2009 dans le domaine de la défense, et les relations franco-indiennes bénéficient des tensions franco-chinoises.

Pivot asiatique et stratégie indopacifique

Le quinquennat de François Hollande élargit la focale asiatique tout en cherchant encore à profiter du dynamisme économique chinois. Son conseiller diplomatique, trop tôt décédé en 2014, est Paul Jean-Ortiz, diplomate spécialiste de la Chine, à qui l'ambassade de Pékin a été refusée par Sarkozy. Il doit permettre à Paris de repartir du bon pied avec Pékin. Christian Lechervy, grand connaisseur de l'Asie du Sud-Est, fait partie de son équipe. Les voyages et visites se succèdent en Asie. Le choix est de ne pas se focaliser excessivement sur la Chine. Le premier voyage du président a lieu au Laos, pays qui paraît secondaire mais où se tient le sommet de l'ASEM. Des partenariats stratégiques sont signés avec l'Indonésie en 2011, Singapour en 2012 et le Vietnam en 2013, et une feuille de route de la coopération avec le Japon est établie pour 2013-2018. Des rencontres 2 + 2 (Affaires étrangères/Défense) franco-japonaises débutent en 2014.

Aux Affaires étrangères, Laurent Fabius est fasciné par la Chine et par la diplomatie économique, sans négliger l'horizon de l'Asie du Sud-Est. Devant les pays de l'ASEAN en 2013, il annonce que la France a, comme les États-Unis, engagé un pivot vers l'Asie, à l'heure où le Quai d'Orsay absorbe le commerce extérieur et le tourisme. En 2018, les voyageurs chinois pèsent 7,5 % des recettes touristiques françaises. Fabius se rend huit fois en Chine, ouvre les portes de la France à Alibaba, et conteste le discours sur la menace chinoise. Il veut éviter

toute critique chinoise, ce qui le conduit à souhaiter que la France soit aussi neutre que possible en mer de Chine du Sud. L'année de la Chine en France de 2014 célèbre les cinquante ans de la reconnaissance de la République populaire par de Gaulle. Si Bercy cherche également la croissance là où elle est, au ministère de la Défense en revanche, on estime Laurent Fabius et la direction Asie trop complaisants.

Breton, le ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian est prêt à lancer une vraie politique maritime française. François Hollande lui demande de se rendre à la conférence du Shangri-La Dialogue quinze jours après son entrée en fonction. Cette présence le convaincra de l'utilité de ce club où l'on discute aisément entre homologues. Le ministre de la Défense puis des Armées s'y rend depuis à chaque session. La présence de Le Drian durant cinq ans à la Défense, puis aux Affaires étrangères après 2017, assure une continuité de la politique indopacifique. Les réflexions sur la stratégie de la France en Indo-Pacifique se développent, ainsi que des contacts avec des *think tanks* régionaux, notamment australiens (Lowy Institute) ou japonais, ainsi que des dialogues dits « track 1,5 ».

Néanmoins, en 2012-2013, les appels de l'administration américaine aux Européens pour accompagner leur « pivot » asiatique ne sont guère suivis d'effet. L'Afghanistan, les guerres au Mali et dans le Sahel, en République centrafricaine, en Syrie, en Ukraine, et contre Daech, occupent les esprits. Toutefois, les interventions militaires de la France doivent démontrer aux États-Unis comme aux adversaires potentiels (Chine, Iran...) qu'elle reste une puissance. Les militaires sont davantage sensibles que les diplomates au défi chinois qui commence à apparaître. L'arrivée de Xi Jinping et le lancement des « nouvelles routes de la soie » en 2013 accroissent les inquiétudes, de même que la poldérisation accélérée en mer de Chine du Sud. Dans le Pacifique sud, la Chine est de plus en plus active, notamment en Nouvelle-Calédonie. En Afrique aussi, où elle défie la présence française et crée bientôt une base à Djibouti. En France, les affaires d'espionnage chinois se multiplient et les services s'organisent pour y faire face, critiquant les entreprises qui se protègent mal, les pièges du partage de technologie et l'affairisme de l'élite administrative comme

du secteur privé. La modernisation des forces nucléaires françaises prend en compte désormais le facteur chinois : la Chine peut toucher l'hexagone ou les possessions françaises du Pacifique. La contre-dissuasion, menée aussi avec les sous-marins lanceurs d'engins, doit contrer toute tentation chinoise de dissuader la France d'intervenir en Indo-Pacifique en cas de conflit, voire au Moyen-Orient ou en Afrique.

Le risque de nouvelle bipolarité américano-chinoise pousse les puissances moyennes à des diplomatisies plus actives. La France pense jouer d'abord la carte de l'ASEAN et le soutien à son autonomie. Le Japon et la Corée du Sud sont jugés trop proches des États-Unis, mais l'élection de Donald Trump créera une fenêtre d'opportunité, Tokyo s'inquiétant de la crédibilité du nouveau président américain. Shinzo Abe multiplie les rencontres avec lui, mais diversifie les liens. Pour la France, le rapprochement avec Abe, qui glisse à l'oreille de Trump le slogan « *Free and Open Indo-Pacific* », permet d'influencer indirectement Washington. De surcroît, le Japon achète chaque année davantage de dette française. Dans le sillage de la célébration des cent cinquante ans de relations diplomatiques franco-japonaises et du succès de l'année du japonisme en France en 2018, et malgré les inquiétudes des tenants d'une diplomatie sino-centrée au Quai, le partenariat stratégique franco-japonais se densifie. L'idée d'un dialogue maritime global, proposé par l'attaché militaire à Tokyo et accepté par le nouvel ambassadeur Laurent Pic, est négociée par Jean-Yves Le Drian et Florence Parly en 2018, acceptée par Emmanuel Macron et Shinzo Abe début 2019. Le Japon compte sur la fermeté de la France contre Pyongyang au Conseil de sécurité de l'ONU pour obtenir une dénucléarisation « complète, vérifiable et irréversible ». Les succès de la vente des Rafale par Dassault en Inde et de celle des sous-marins Baracuda à l'Australie ouvrent des perspectives pour les industries d'armement. Les ventes d'armes deviennent un moteur de la diplomatie en Asie. Désormais, ces relations avec l'Australie, l'Inde, le Japon sont centrales.

En Inde, des stratégies qui ont œuvré au rapprochement indo-américain voient la France comme un quasi-substitut de l'allié soviétique de la guerre froide, lorsque Paris défend l'Inde au Conseil de sécurité sur le Cachemire, alors que la Chine veut faire condamner Delhi. En 2019, le président Modi a même

utilisé le terme « alliance ». La collaboration s'est renforcée lors de la visite du président Macron en mars 2018, avec un accord donnant à l'Inde un accès aux bases de la Réunion, d'Abou Dhabi et de Djibouti, et avec la mise en place d'un système de surveillance maritime à partir d'imagerie spatiale. Paris soutient l'entrée de l'Inde dans le Nuclear Suppliers Group, alors que Pékin la refuse. En Australie, la France est citée dans le Livre blanc (de même que dans les documents stratégiques néo-zélandais et indonésiens). On commémore le centenaire du sacrifice des 400 000 combattants australiens en Europe durant la Première Guerre mondiale. Le temps n'est plus aux récriminations sur les essais nucléaires ou sur la politique coloniale de la France dans le Pacifique sud. Les visites de ministres australiens se multiplient après 2012 : le partenariat stratégique de cette année-là est renforcé en 2017.

La France construit un argumentaire qui justifie son rôle régional et insiste sur ses possessions d'outre-mer. En 2016, une plaquette est éditée par le ministère de la Défense sur la stratégie française en Asie-Pacifique. Le terme semble toutefois trop américain et ne permet pas de prendre en compte la présence française dans l'océan Indien. Il existe des réticences au ministère des Affaires étrangères, qui ne veut pas que l'expression japonaise d'« Indo-Pacifique libre et ouvert » soit reprise. On craint les réactions de Pékin. Le candidat Emmanuel Macron, auquel s'est rallié Le Drian, déclare que « l'Inde est le premier partenaire stratégique de la France en Asie ». Il a connu Jean-Ortiz à l'Élysée lorsqu'il en était lui-même le secrétaire général adjoint ; Alice Rufo, conseillère Asie sous Hollande, reprend ces dossiers pour Macron et devient conseillère diplomatique adjointe. Séduit par le concept d'Indo-Pacifique, il l'adopte dans son discours à Sydney en mai 2018 et y revient longuement dans son discours aux ambassadeurs du 27 août 2018. Le ministère des Armées fait circuler en 2018 et 2019 des documents sur une stratégie pour la sécurité dans l'Indo-Pacifique. En 2020, Christophe Penot, ambassadeur à Canberra et jadis en poste à Tokyo, devient le premier ambassadeur chargé de l'Indo-Pacifique. Quel est donc cet argumentaire destiné à « vendre » cette nouvelle stratégie ?

Premièrement, la France ne serait pas une puissance extérieure à la région, du fait de son histoire, mais aussi de la présence de 1,8 million de Français dans

la région, à la fois dans les territoires d'outre-mer et comme expatriés (par exemple les jeunes en Australie). La France, seule puissance européenne présente à la fois dans l'océan Indien et dans le Pacifique, insiste sur sa zone économique exclusive (ZEE), la deuxième du monde. Alors qu'approche le référendum sur la Nouvelle-Calédonie, la France redécouvre son « Océanie » et sa « pacifcité ». Christian Lechervy devient le représentant de la France pour le Pacifique sud. À la Réunion, en octobre 2019, le président Macron martèle que « la France est un pays indopacifique maritime et insulaire », dans cet « épicentre du commerce maritime mondial » et « carrefour de routes maritimes », qui compte de vastes réserves énergétiques et halieutiques, et déjà nombre de câbles sous-marins. Cette présence est militaire également, avec la présence de forces depuis les bases de Djibouti et d'Abou Dhabi jusqu'aux forces souveraines du Pacifique sud. Le compte officiel est de 7 000 militaires présents dans la zone.

Deuxièmement, en tant que membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies, la France a des responsabilités globales, qui justifient son siège permanent. La montée des tensions et des rivalités en Asie la concerne donc. Les livres blancs de 2008 et de 2013 pointent les risques d'instabilité en Asie pour l'Europe. La France a participé dans la région à des opérations sous mandat onusien (Cambodge, Timor oriental), à l'intervention de l'OTAN en Afghanistan, aux opérations qui ont suivi le tsunami de 2004. La lutte contre le terrorisme et contre la prolifération nucléaire est par ailleurs globale. L'accession de la Corée du Nord à l'arme nucléaire menace l'architecture de la non-prolifération. L'agenda environnemental est pris en main par la France en prévision de la COP-21 de 2015, et implique aussi bien de rallier les géants chinois et indien que de prendre en compte les demandes des petits États insulaires du Pacifique sud. L'Inde est un partenaire de l'Alliance solaire internationale, inaugurée lors de la visite du président Hollande en mars 2016. L'anticipation sécuritaire environnementale devient même une des missions de la Défense française dans le « continuum écologique et sécuritaire » qui court du canal du Mozambique au Pacifique sud, en passant par le golfe du Bengale.

Troisièmement, la serrure pour entrer dans la région est avant tout celle de la sécurité maritime, et la clé en est la coopération navale. Outre la lutte contre la piraterie, des abords de la mer Rouge à l'Asie du Sud-Est, la sécurité des routes maritimes et des détroits stratégiques est un enjeu vital. La diplomatie française se « maritimise » donc. La France participe au Centre de Fusion des informations pour le Pacifique et milite pour un équivalent dans l'océan Indien. Sur Twitter puis lors de son discours au forum de Shangri-La à Singapour en juin 2019, la ministre des Armées Florence Parly se réjouit d'être venue « avec » le porte-avions *Charles de Gaulle*, qui menait l'opération *Chammal* contre Daech.

Quatrièmement, la France est à la fois alliée et non alignée en Indo-Pacifique. Au même Shangri-La Dialogue de 2019, Florence Parly présente la France comme une voix « ni intimidée » (par la Chine), « ni alignée » sur les États-Unis. Certes, le statut de la France est rehaussé parce qu'elle est la seule puissance globale sur laquelle peuvent compter les États-Unis dans leur gestion globale des défis. Un officier de liaison est placé auprès de l'INDOPACOM (Commandement régional de l'Indo-Pacifique, autrefois PACOM) à Hawaï.

Un exercice naval avec les États-Unis et le Japon aura lieu en 2001. Mais la France prône un « Indo-Pacifique multipolaire et stable », où elle serait une force de stabilité. Elle n'a pas repris le « *Free and Open Indo-Pacific* » de Shinzo Abe et du président Trump. Elle est à mi-chemin entre cette vision et celle de l'Inde et de l'Indonésie, plus inclusive afin de ménager la Chine. Si un Quad + est parfois évoqué, l'idée d'un Quad + 2 (Royaume-Uni, France) ne semble pas d'actualité. La France parle de liberté des mers et envoie quelques navires en mer de Chine du Sud et dans le détroit de Taiwan, mais sans publicité ni provocation, en se différenciant des FONOPs (Freedom of Navigation Operations) des États-Unis. Ce qui ne lui évite pas les critiques de ceux qui redoutent un alignement sur le « bellicisme » de Washington. Le président Macron a dit dès 2018 en Chine que les routes de la soie « sont en partage et ne peuvent être univoques, ne peuvent être les routes d'une nouvelle hégémonie qui viendrait mettre en état de vassalité les pays qu'elles traversent ». Paris n'a pas signé, à la différence de l'Italie par exemple, d'accord bilatéral spécifique avec

Pékin sur cette Belt and Road Initiative (BRI), et insiste sur la réciprocité pour dénoncer le difficile accès au marché chinois. La France reste néanmoins bien moins critique que les États-Unis, et même que l'Inde et le Japon, sur la BRI chinoise.

Les limites de cette politique

La première interrogation porte sur les moyens. Les effectifs des forces de souveraineté dans l'océan Indien et le Pacifique sud ont fortement diminué après la fin du service national puis la cure d'austérité budgétaire des armées. Le matériel est usé, notamment dans la Marine. La question d'un second porte-avions devient centrale. La récession et la crise des finances publiques liées à la crise de la Covid-19 auront un impact sur les budgets militaires, même si l'objectif est de les sanctuariser. De surcroît, le ministre Le Drian a rappelé que les dépenses militaires en Asie ont dépassé les dépenses européennes depuis 2012, et que la domination techno-militaire de l'Occident prenait fin. La levée de l'embargo européen sur les ventes d'armes à Pékin, demandée par la France, devient moins pertinente maintenant que la Chine est montée en gamme. Le budget du ministère des Affaires étrangères et européennes est à l'os, alors même que l'on vante une diplomatie d'influence dans les organisations internationales et dans la « bataille mondiale des idées ». Donner la priorité à une projection lointaine, militaire et diplomatique, est donc problématique, alors que la France est engagée ailleurs (Afrique, Moyen-Orient, Méditerranée...), où les menaces paraissent plus immédiates.

Ne retrouve-t-on pas ici des dilemmes français traditionnels ? La stratégie indopacifique actuelle est parfois réduite à une volonté des marins et des marchands d'armes. Dès les années 1860, l'Indochine fut considérée par la Marine comme son domaine réservé. Elle était particulièrement gourmande en bases chaque fois qu'étaient préparées les demandes françaises pour négocier avec l'État vietnamien de 1945 à 1956. En transformant la Flotte d'Extrême-

Orient en Forces maritimes du Pacifique, on maintint la France dans le Pacifique malgré la perte de l'Indochine. Les coopérations dans l'Indo-Pacifique fournissent des postes, la stratégie de présence et la diversification des missions permettent de demander de nouvelles acquisitions. Toutefois, après 1945, les demandes d'effectifs et de moyens pour l'Indochine étaient combattues à Paris par les « Européens otaniens » qui donnaient la priorité à la défense de l'Europe et à la coopération avec les États-Unis, et par les « Africains » pour qui l'Eurafrique était l'horizon naturel de la sécurité et de la grandeur de la France.

Aujourd'hui, pour l'état-major des Armées, la priorité budgétaire est au Sahel et au Moyen-Orient. En cas de défis majeurs, il est probable que la France comptera sur la puissance des États-Unis et hésitera à prendre des risques en défiant Pékin. La France avait renoncé à défendre l'Indochine dans les années 1930 : pas certaine de pouvoir compter sur l'aide des États-Unis, elle ne résistait guère face aux prétentions japonaises. L'arme nucléaire française change un peu l'équation, mais il est douteux que le type d'incident ou de crise probable dans la région puisse être géré en impliquant cette dimension. La France n'a pas d'intérêt direct dans le Pacifique occidental.

La deuxième interrogation porte sur le champ magnétique de la rivalité entre États-Unis et Chine. Tout en ayant signé (avec notamment l'Australie et le Japon) en juillet 2019 la déclaration à l'ONU-Genève critiquant la politique chinoise au Xinjiang, Paris a ménagé la Chine durant la crise de la Covid-19, après être resté prudent sur les manifestations à Hong Kong en 2019, sur l'élection de Tsai Ing-wen à Taiwan en 2020 et sur les succès de Taipei contre l'épidémie. Les déclarations officielles ont insisté sur les nécessités de la coopération internationale face à la pandémie. Elles n'ont pas critiqué l'influence de la Chine à l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Mais la France a pris conscience des risques de la dépendance à l'égard de la Chine, dans les domaines sanitaires mais aussi pour l'ensemble des chaînes d'approvisionnement. Paris n'a pas pris de position ferme contre Huawei.

À partir de juin 2020, Paris a moins ménagé la Chine, qui s'est lancée dans une diplomatie publique agressive et contre-productive. Les campagnes chinoises en France sur les réseaux sociaux, mêlant triomphalisme, susceptibilité

et critiques au moment de la crise sanitaire, ont desservi l'image de la Chine, devenue très majoritairement négative en France. Déjà, son comportement aux Conseil de sécurité des Nations unies, notamment sur la Syrie, avait montré la limite des intérêts communs. La Chine trouve des alliés au sein du système multilatéral pour faire avancer son discours alternatif « aux caractéristiques chinoises », et des frictions s'annonçaient fin 2020. Pékin promeut ses hommes dans les organisations internationales et risque de prendre à la France la direction du Département des opérations de paix. Elle soutient Maurice contre la France sur l'îlot de Tromelin, et Madagascar sur les îles éparses. Sa base à Djibouti est un défi pour la présence française.

Paris a demandé des enquêtes sur l'origine du coronavirus et sur les camps au Xinjiang – la répression qui s'y déroule étant qualifiée d'« inacceptable » – et a rédigé une note en septembre 2020 avec Londres et Berlin critiquant la politique de Pékin en mer de Chine du Sud. Beaucoup de spécialistes de la Chine dans les *think tanks* français appellent l'Élysée à davantage de fermeté, et à la fin des illusions sur l'utilité de la Chine pour sauver le multilatéralisme et la planète. Une sorte d'équivalent du cauchemar de 1938-1941 ne semble pas improbable : tandis que les Européens sont concentrés sur eux-mêmes, voire en perdition, la Chine aujourd'hui comme le Japon hier pourrait être incitée à profiter du vide, cette fois-ci en mer de Chine du Sud et à Taiwan, d'autant que les États-Unis, malgré quelques gesticulations, sont travaillés par l'isolationnisme, une crise économique majeure, voire une quasi-guerre civile entre républicains et démocrates. L'OTAN s'est penchée officiellement sur le défi chinois lors de son 70^e anniversaire en 2019. Avec l'élection de Biden, Paris peut espérer une politique coordonnée avec Washington sur la Chine, mais craint d'apparaître suiviste, au moment où Pékin s'efforce d'éviter, comme en 1954, tout front occidental. C'était justement à propos de la guerre d'Indochine que la France avait obtenu à la fin de l'année 1952 la seule déclaration de l'OTAN pour du « hors zone » durant la guerre froide.

Parler du rôle de la France dans la définition de la politique chinoise de l'Union européenne dépasserait le cadre de cette contribution. Mais le président Macron a bien conscience qu'il doit « jouer européen », comme il le dit à la foire

de Shanghai en novembre 2019. Lors de la visite de Xi Jinping en France en mars de cette même année, il avait invité la chancelière allemande et le président de la Commission européenne pour présenter un front commun. Si les positions à l’égard de la Chine au sein de l’Union européenne dépendent des situations nationales, une certaine convergence apparaît désormais pour durcir le ton, exiger la réciprocité et mieux contrôler les investissements chinois. C’est en mars 2019 que l’UE a défini sa stratégie sur la Chine et fait de celle-ci un « concurrent économique en quête du leadership technologique et un rival systémique promouvant des modes de gouvernance alternatifs ». Un an plus tard, la crise de la Covid-19 pousse soit à regarder vers Pékin du fait de son rôle incontournable en temps de crise de leadership américain, soit à critiquer la brutalité chinoise et réduire sa dépendance vis-à-vis d’elle, alors même qu’en 2020, la Chine remplace les États-Unis comme premier partenaire commercial de l’Europe. Les négociations pour un traité UE-Chine sur les investissements sont régulièrement remises sur l’ouvrage. Alors que Trump a abandonné le projet de Trans-Pacific Partnership (TPP), partie intégrante du pivot américain vers l’Asie, l’UE multiplie les grands traités de libre-échange avec le Japon et le Vietnam, malgré les critiques.

Enfin, dernière interrogation : si les acteurs « extérieurs », comme la France (ou le Royaume-Uni) sont moins arrogants qu’au temps des Empires, et si leur présence est parfois souhaitée dans la région (ce qui était aussi le cas dans les dynamiques impériales), dans quelle mesure peuvent-ils encore peser sur les choix et les agendas régionaux ? La demande reste forte d’« ASEAN Way » en Asie et de « Pacific Way » (ou « Blue Pacific ») dans le Pacifique, à savoir des cultures de coopération et de médiation spécifiques, qui permettent de tamiser les rivalités des puissances en les engageant ensemble. C’est une des raisons sans doute pour lesquelles la France utilise le vocabulaire des « souverainetés » et promeut la « liberté de circulation » dans une région qui a connu le colonialisme, l’impérialisme et les limitations de souveraineté. Les régionalismes ne peuvent s’y concevoir qu’en préservant une souveraineté difficilement acquise. La Polynésie française s’est saisie du concept d’Indo-Pacifique pour se donner un rôle et engager la France, l’Union européenne et les

acteurs régionaux. La France espère donc trouver un relais polynésien pour ses prétentions indopacifiques et océaniennes. Néanmoins, le président Macron a dû reporter le voyage prévu en 2020 dans le Pacifique sud. La formulation « Indo-Pacifique » est portée par l'Indonésie, que la France approche depuis plusieurs années, mais elle suscite nombre de réserves à Bangkok, à Singapour, au Vietnam, et plus encore au Cambodge et au Laos, désormais clientèle de la Chine. Le Vietnam, qui préside l'ASEAN en 2020 dans un contexte très perturbé, ne veut pas être entraîné dans la stratégie des États-Unis ou dans une sorte de Quad +. Malgré ses efforts, la France reste aux portes de l'ASEAN Defence Ministers Meeting Plus (ADMM-Plus), comme elle a échoué au milieu des années 1990 à rejoindre l'ASEAN Regional Forum (et dans les années 1950 le groupe de Colombo). Elle a toutefois été admise à l'ASEAN Chiefs of National Police (ASEANAPOL) et est devenue en 2020 « partenaire de développement » de l'ASEAN, et grâce à l'Inde et aux Émirats Arabes Unis, le 23^e membre de l'Indian Ocean Rim Association, de par sa possession réunionnaise. Plusieurs États lui reprochent de ne pas prendre suffisamment parti dans les conflits de la mer de Chine du Sud, alors même qu'elle a contribué à créer le problème historico-territorial lorsqu'elle « défendait » les intérêts du Vietnam qu'elle colonisait, et de n'avoir soutenu la demande philippine d'arbitrage que par l'intermédiaire de l'UE. La défense des droits de la Grèce face à la Turquie en Méditerranée orientale pourrait être interprétée comme un message à la Chine.

D'autre part, si la France, le Japon et l'Australie insistent sur leurs valeurs démocratiques communes, l'évolution de l'Inde rend les déclarations françaises problématiques. Modi, à peine réélu, est qualifié par Paris d'un « des plus grands leaders du monde démocratique ». Le changement brutal du statut du Cachemire et le muselage de la presse dans la province ne suscitent pas de commentaire à Paris. Le président Macron avait parlé en mai 2018 d'axe Paris-Delhi-Canberra, tandis que l'Australie resserre les liens avec l'Inde (et l'Indonésie). La ministre des Armées Florence Parly s'est rendue en septembre 2020 en Inde pour voir voler les Rafale qui lui avaient été vendus, dans un contexte de tensions frontalières sino-indiennes ; elle a déclaré que l'Inde était le principal partenaire

de la France en Asie. Au même moment a eu lieu le premier dialogue trilatéral entre la France, l'Inde et l'Australie.

En définitive, il faut jauger le « pivot » asiatique de la France et sa stratégie indopacifique en fonction du regard des États de la région. À lire la littérature sur les stratégies de ces puissances (en incluant la Belt and Road maritime de la Chine), la France n'apparaît pratiquement pas. Elle n'est jamais citée dans les documents stratégiques des États-Unis sur la région, alors même qu'elle a traduit en anglais et fait circuler sa stratégie pour l'Indo-Pacifique de 2019. La France compte un peu plus par ses relations bilatérales, mais n'influe guère sur les visions du monde – même si l'Allemagne a adopté à son tour depuis septembre 2020 une stratégie indopacifique.

Dès lors, à l'heure où l'environnement stratégique direct de l'Union européenne suscite bien d'autres inquiétudes, on peut se demander : « Tout ça pour ça ? » Toutefois, la réponse tient en deux éléments. D'une part, même si la France ne va pas d'une manière ou d'une autre vers la région indopacifique, celle-ci viendra à elle, avec ses problèmes. D'autre part, être une puissance mondiale reste constitutif de l'identité de la France, que l'on estime que ce soit dans son intérêt ou pas. Depuis longtemps, la France supporte l'écart entre son identité et ses moyens. La « carte de visite » indopacifique est un multiplicateur de puissance parmi d'autres qui peut permettre, soit de masquer cet écart, soit de le faire apparaître de manière bâante, comme jadis en Indochine.

BIBLIOGRAPHIE

- AL WARDI, S., REGNAULT, J.-M., SABOURET, J.-F. (dir.), *L'Océanie convoitée. Histoire, géopolitiques et sociétés*, Paris, CNRS Éditions, 2017.
- BACHELIER, J., « Vers une région Indo-Pacifique », *Revue Défense nationale*, février 2018.
- GODEMENT, F., « France's Pivot to Asia », ECFR, 12 mai 2014, https://www.ecfr.eu/publications/summary/frances_pivot_to_asia307.
- GRARE, F. « Exploring Indo-Pacific Convergence: The Australia-France-India Trilateral Dialogue », *The Washington Quarterly*, 2020, vol. 43, n° 4.
- LECHERVY, Ch., « La place des outre-mers océaniens dans la politique Indo-Pacifique de la France », *Revue Défense nationale*, octobre 2019.
- MARTIN, Cl., *La diplomatie n'est pas un dîner de gala. Mémoires d'un ambassadeur*. Paris-Pékin-Berlin, Paris, Éditions de l'Aube, 2018.
- REGAUD, N., « La France et la sécurité en Asie-Pacifique depuis la fin du premier conflit indochinois », *Revue Défense nationale*, mai 2017.

SOYEZ, P., *Australia and France's Mutual Empowerment*, Londres, Palgrave, 2019.

TERTRAIS, B., « France's Deterrence Strategy in the Indo-Pacific », in MEDCALF, R. et al. (dir.), *The Future of the Undersea Deterrence. National Security College*, Melbourne, Australian National University, 2020.

La France et la prise en compte du fait religieux en politique étrangère

Joseph Maïla

Appréhender la place et le rôle que tient le fait religieux dans la diplomatie de la France s'inscrit dans un triple cadre, institutionnel, juridique et normatif. Ce cadre peut *a priori* être un obstacle. Sa première dimension est institutionnelle. Il relève de ce que l'histoire de la République française a amené à fixer comme une règle structurant le rapport de l'État à la religion, à savoir la laïcité. Le principe de séparation des Églises et de l'État prend son origine dans la loi du 9 décembre 1905. La « séparation » est clairement affirmée dès l'article premier, assurant que la République « garantit le libre exercice des cultes », mais pour aussitôt enchaîner en son article 2 que « la République ne reconnaît, ne finance ni ne subventionne aucun culte ». Cette distinction des sphères affirmée d'emblée pointe la distance qui sépare désormais la sphère institutionnelle du politique de la sphère organisationnelle ecclésiastique. Elle confirme la distinction des deux instances et fixe dans les articles de loi qui suivent les modalités et leur coopération. À proprement parler, l'État ne se reconnaît aucune compétence pour se prononcer sur les affaires de la religion, dont les représentants ne sont pas ses salariés, tout en garantissant la « liberté d'exercice

du culte ». Cette prise de distance dont l'énonciation ne fait pas référence à la règle de la laïcité en tant que telle ne fixe pas moins le principe de neutralité de l'État. On sait que le principe de la laïcité fera solennellement son entrée institutionnelle dans le Préambule de la Constitution de 1946 et par la suite dans la Constitution du 4 octobre 1958.

Le second impératif de cadrage ressortit, lui, à l'instance normative de protection des convictions religieuses des personnes. La norme a pour fonction de garantir les droits. Vieille tradition que celle-ci depuis la Révolution française et son fameux article 10 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, où il est énoncé que « nul ne doit être inquiété pour ses opinions, même religieuses, pourvu que leur manifestation ne trouble pas l'ordre public établi par la loi ».

C'est sur ce socle que sont arrimées toutes les postures diplomatiques en matière de défense des droits de conviction. La liberté de conviction certes, qui sera reprise par l'article 1 de la loi de 1905, mais aussi celle relative à l'égalité et à la non-discrimination en matière religieuse. Cet arrimage politique de la liberté en matière de religion s'affirmera encore plus lors de l'adhésion de la France à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) du 10 décembre 1948, votée par l'Assemblée générale des Nations unies. La Déclaration n'est pas une convention contraignante. Pour la France, l'instrument juridique conventionnel reste la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). C'est dans ce périmètre circonscrit par les libertés et les droits institutionnels et collectifs de croire que s'inscrit par excellence l'action diplomatique de la France en faveur de la liberté religieuse. La liberté de religion et de conviction, plus connue aujourd'hui dans le droit conventionnel sous son sigle anglais FORB (Freedom of Religion and Belief), est le cheval de bataille de la diplomatie française face aux dénis des droits à la liberté de religion ou à la discrimination religieuse.

Religion et diplomatie

Reste le cadre international structurant cette diplomatie. Il n'est certes pas porteur d'une « diplomatie religieuse ». Poser la question de cette manière, c'est interroger la pertinence du fait religieux comme déterminant de la politique internationale.

Le religieux ne joue pas de manière systématique et durable le rôle de moteur de la politique internationale. Certes, il existe des États dont la diplomatie est tournée vers la défense des fidèles et la promotion d'un système de valeurs inspirées par la théologie et la foi. C'est le cas du Vatican. D'autres intègrent dans leur comportement diplomatique la défense des principes religieux sur lesquels ils sont fondés. Tel peut être le cas de l'Arabie saoudite ou de l'Iran. Mais plus globalement, les questions relatives au fait religieux structurent de plus en plus l'agenda international. Les conflits à dominante religieuse ont joué un rôle majeur depuis le début du xx^e siècle, avec pour règlement la prise en considération des logiques religieuses et l'implication de responsables religieux.

Les approches diplomatiques qui ont manqué de prendre en compte le fait religieux se sont plusieurs fois trouvées en difficulté de saisir correctement une situation politique internationale. Et, au sortir de la guerre froide, dans la foulée des proclamations de la « fin de l'histoire » ou du « clash des civilisations », un ensemble de questionnements est reparu, après les événements du 11 septembre 2001.

Des initiatives se sont multipliées, comme la création en 2005, à l'instigation de l'Espagne et de la Turquie, d'une « Alliance des civilisations », ou l'annonce à l'Assemblée générale des Nations unies en 2008, à l'initiative de l'Arabie saoudite, d'un « dialogue des civilisations ». La France avait alors dépêché à New York Alain Juppé, ministre des Affaires étrangères, pour la représenter. Une polarisation religieuse nouvelle s'est imposée dans l'ordre international, qui aura opéré dans deux directions contradictoires. La première met en exergue la nécessité de prendre en compte une nouvelle rhétorique de politique étrangère, dans un discours de nouveau « vivre-ensemble », dans les enceintes multilatérales. Au discours s'articulant autour des États, de leur souveraineté, de leur intégrité et de leurs intérêts, se substitue de plus en plus la nécessité de faire

une place à un ordre de compassion où l'altérité apparaît aussi importante à envisager que la non-ingérence, la non-agression ou la défense des frontières.

L'autre conséquence du retour du religieux dans les affaires mondiales et dans leurs nouvelles polarités peut agir au contraire comme un repoussoir. Les violences engendrées par les actes entrepris successivement par Al-Qaida, puis par l'organisation dite de l'État islamique (Daech), ont mis la communauté internationale, dont la France, devant l'obligation de trouver une parade à des attaques où le religieux habilite le recours à la violence extrême. Quelle diplomatie mettre en œuvre, dès lors, face à l'expression d'un terrorisme d'origine religieuse qui prétend combattre l'Occident et abattre son « arrogance » au nom de perceptions qui se réfèrent à une tradition religieuse ? Redoutables interrogations qui ont amené la diplomatie française à accélérer sa prise en compte du fait religieux, et à trouver une réponse sur des théâtres extérieurs où elle sera amenée à intervenir.

Outil diplomatique et fait religieux

Le cadre précité se présente comme un système à la fois contraignant et souple. Contraignant au plan du périmètre délimité par la position de principe de la France : laïque et neutre. Et en même temps, du fait de son ouverture sur le monde et de ses responsabilités, elle est amenée à intégrer naturellement le fait religieux dans sa vision du monde.

Sur un strict plan diplomatique, la distanciation maintenue vis-à-vis du fait religieux s'est en réalité fortement adaptée au contexte international. On sait que sur le plan interne, la laïcité comme principe général a trouvé ses limites d'application en Alsace-Moselle, mais aussi en Guyane, à Mayotte ou à la Réunion. De la même manière, si dans la foulée de l'adoption de la loi de 1905, un climat antireligieux avait amené à l'éloignement des congrégations missionnaires hors de France, la III^e République en avait tiré le meilleur parti. À l'étranger, les écoles religieuses fondées par les congrégations suite à des décrets

d'expulsions en 1880 et en 1905 ont contribué à l'enseignement du français et au rayonnement de la culture française. À défaut d'exporter son modèle laïque, la République développait son modèle éducatif et culturel. Le divorce entre la République et l'Église catholique était néanmoins entériné. Il s'accompagne également de la rupture des relations diplomatiques de la France avec le Vatican, votée par la Chambre des députés le 30 juillet 1904. À la fin de la Première Guerre mondiale, dans un climat apaisé au plan interne, la question de renouer les liens avec le Saint-Siège se posa. En 1920 fut actée la création d'un poste de « conseiller pour les Affaires religieuses » au Quai d'Orsay pour suivre l'affaire. Par la suite, la fonction du conseiller devait embrasser les relations avec les églises orthodoxes et la première association de musulmans étrangers résidant en France. Le conseiller, rattaché directement au ministre des Affaires étrangères et à son cabinet, avait aussi à connaître de la situation des lieux saints, des établissements d'enseignement religieux à l'étranger et de la protection de leurs ressortissants ainsi que des biens français dans les lieux saints. La France se dotait donc il y a cent ans d'un représentant pour une action diplomatique à finalité religieuse incontestable.

Cette fonction de conseiller pour les Affaires religieuses s'inscrit dans le cadre classique d'une diplomatie de représentation. Mais c'est une autre perspective qui préside à la création du « pôle Religions ». Celle-ci est due à l'initiative du premier ministre des Affaires étrangères de la présidence Sarkozy, Bernard Kouchner. L'idée avait déjà germé lors des débats qui s'étaient déroulés lors de la préparation du Livre blanc de la politique étrangère, sous la direction d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer en 2007-2008. Le ministre Kouchner avait souligné le fait que, dans les conflits du moment, beaucoup se réclamaient de la religion ou utilisaient la référence religieuse comme élément de mobilisation. Au troisième chapitre du Livre blanc portant sur les propositions, un paragraphe « Consolider la capacité prospective du ministère des Affaires étrangères et européennes » suggère une augmentation des consultants qui « permettrait de mieux appréhender certaines problématiques aux conséquences importantes pour notre diplomatie (démographie, religion...) ». L'énonciation ne permet pas encore de comprendre qu'un pôle Religions pourrait être créé au sein du Centre

d'analyse et de prévision, devenu à partir de cette date Direction de la prospective.

La décision de créer ce pôle Religions identifiable en tant que tel fut prise par Bernard Kouchner. De fait, c'est à mesurer les effets du religieux sur la conduite des affaires internationales qu'il fallait s'exercer. On peut ici dire que la France ouvrait la voie à la perspective d'une diplomatie réflexive, à l'opposé de cette diplomatie opérative que développait le conseiller pour les Affaires religieuses. Le pôle Religions devint fonctionnel en septembre 2009 et disparut en janvier 2013, supprimé par le ministre Laurent Fabius, qui changea la dénomination « Direction de la prospective », direction à part entière aux côtés des autres directions du ministère des Affaires étrangères et européennes, au profit de « Centre d'analyse, de prévention et de stratégie » (CAPS).

La question n'était plus d'assurer une représentation auprès des responsables religieux accrédités ou en visite en France, mais bien de développer une réflexion sur les conséquences internationales de l'évolution religieuse pour la conduite des affaires de la France. Considérer le fait religieux comme significatif dans l'orientation d'une politique – hors cas spécifique tel celui de l'État du Vatican – relève d'une approche méthodologique affirmée et d'une volonté politique nouvelle d'englober le religieux dans un cadre d'explication. Ce second aspect va à l'encontre d'une tradition de distanciation du fait religieux. Par ailleurs, précision importante, la dénomination du pôle laissait bien entendre qu'il traitait des religions, mettant le mot au pluriel, non du religieux.

La mise en place de ce pôle fixa trois missions d'analyse : 1) l'évolution de la présence des religions dans l'espace mondial ; 2) les orientations qu'elles sont amenées à prendre sur les grands débats contemporains (droits humains, paix, inégalités sociales au plan international, violence et terrorisme) ; 3) le rôle du religieux dans les conflits et la nécessité de le saisir sur un continuum qui va de la prévention des conflits à leur résolution.

Il va sans dire que le fonctionnement du pôle Religions a nécessité une synergie qui le mettait non seulement en contact étroit avec les directions géographiques du ministère, la Direction des organisations internationales et les chercheurs spécialisés dans l'étude du fait religieux.

Le pôle Religions s'est focalisé en premier lieu sur le courant évangélique montant. Une demande avait été faite auprès des postes diplomatiques pour rassembler une information sur la montée en puissance de ce courant. Le résultat avait été spectaculaire. Plus d'une centaine de postes avait répondu, rassemblant une information considérable.

La France face à l'agenda religieux international

On pouvait dès lors prendre la mesure d'un courant de société qui n'était pas sans implication sur la politique étrangère de nombre de nations. On connaît aujourd'hui le rôle joué par ce courant dans l'élection du président George W. Bush aux États-Unis. La tendance sera confirmée avec l'élection du président Donald Trump. Derrière le mouvement charismatique pentecôtiste se dégageait une série de changements affectant les relations gouvernants/gouvernés, une vision de la démocratie, et préfigurant un autoritarisme enrobé de légitimité religieuse au cœur des semi-dictatures. En politique étrangère, les États-Unis présentent le cas le plus important et peut-être unique d'inflexion d'une politique étrangère sous l'influence religieuse et idéologique de mouvements sociaux et de masses électorales travaillées par l'expérience évangélique. Plus profondément, notamment en Afrique francophone qui intéresse directement Paris, toute une philosophie du gouvernement social, du rapport au pouvoir, est durablement marquée par le phénomène.

Ailleurs, le « poutinisme » ne fit pas mystère de son rapprochement avec l'Église orthodoxe. L'une des retombées en politique extérieure fut le rapprochement spectaculaire de la Russie avec les chrétiens d'Orient, entre politique d'affichage et stratégie cynique de reconquête du terrain diplomatique et stratégique perdu. C'est très tôt, alors que la guerre de Syrie n'avait commencé que depuis un an, que Vladimir Poutine se rendit sur les Lieux saints et se fit photographier au Saint-Sépulcre.

Les cas de diplomatie portées par des considérations religieuses sont devenus une réalité au plan international. Le souffle mobilisateur que peut apporter une motivation ou une légitimation religieuse se retrouve dans un mélange d'autoritarisme et de piété intellectuelle que l'on a vu naître et se développer en Turquie, mais aussi en Inde. Le cas de l'Inde, ou d'autres pays unis par un nationalisme interne discriminant, ne connaît pas nécessairement la projection extérieure que donnent à voir des États affichant une référence religieuse plus prosélyte. Les types de pratiques sont multiples. Les États-Unis se faisaient ainsi les champions de la liberté de croyance (FORB) tout en pratiquant une politique « chrétienne » semblable à celle de la Russie. La politique extérieure russe se veut en effet plus intrusive, et manifeste sa préoccupation pour des minorités religieuses avec lesquelles elle peut entretenir des affinités. La préoccupation américaine paraît, elle, plus universelle, soucieuse de défendre une liberté (de religion).

L'approche française relève des deux philosophies. Traditionnellement, la France avait pratiqué une politique semblable à celle de la Russie d'aujourd'hui. Sur la question des minorités religieuses, notamment et surtout à propos des chrétiens du Proche-Orient, les puissances occidentales se firent souvent les défenseurs des communautés chrétiennes (orthodoxes, grecs catholiques, maronites). La France fut ainsi amenée, du fait d'une longue tradition établie depuis Louis XIII pour les maronites, à intervenir pour sauver les chrétiens du Liban des massacres de la Montagne libanaise en 1860. Ce fut la première ingérence humanitaire, appelée alors « intervention d'humanité ». Au lendemain de la Première Guerre mondiale, ce fut la protection du Grand Liban après le 1^{er} septembre 1920. Le mandat français qui prit fin en 1945 illustre cet engagement auprès d'une minorité menacée. Il est difficile de ne pas voir des traces de ce passé dans l'investissement diplomatique français au Liban, et dans les voyages d'Emmanuel Macron au pays du Cèdre à la suite de l'explosion du 4 août 2020. De la même manière, après une série de pratiques initiées au moment des capitulations en 1535 entre Soliman le Magnifique et François I^{er}, la France bénéficia d'une position clé en Terre sainte et à Jérusalem, prenant sous

sa protection des ordres congrégationnels français et occupant une place de choix dans la ville de Jérusalem.

Cette proximité culturelle et politique de la France avec les chrétiens d’Orient se trouva affectée par la nouvelle doctrine de la laïcité induite par la loi du 9 décembre 1905. Désormais, la France n’était plus officiellement en position politique d’arguer de la protection ou de la défense d’une minorité confessionnelle spécifique dans le monde. Si elle le fait encore, c’est sous une approche générale de protection des libertés et de respect du droit au libre exercice de ses croyances. Héritière des deux traditions, religieuse et laïque, la France se montre à la fois attachée à la première du fait de l’histoire, des liens tissés, de son influence en Méditerranée orientale et de la propagation de sa langue longtemps portée par ces communautés, mais elle est liée, cohérence laïque oblige, par sa défense au plan international des droits humains et de leur respect universel.

Cette tension entre deux logiques fut perceptible au moment des attentats contre les églises d’Alexandrie et de Bagdad en janvier 2011, et du non moins terrible attentat, peu avant, contre la cathédrale syriaque catholique de Bagdad. Outre la condamnation de ces attentats, la France montra un intérêt particulier à ce que les Irakiens chrétiens blessés puissent être soignés en France. Déjà, à l’automne 2007, devant d’autres attaques antichrétiennes dans la même région, Bernard Kouchner avait lancé « Irak 500 », consistant à accorder cinq cents visas à des victimes chrétiennes. Ce choix fit réagir : pourquoi seulement des chrétiens ? « Nous ne refusons pas d’accueillir des musulmans, le problème c’est que personne n’accueille des chrétiens », répondit le ministre. Auprès de l’Union européenne, la France, avec l’Italie, tente alors d’attirer l’attention sur leur sort. Début 2011, l’Union condamna les attaques en Irak « contre toutes les minorités ». Les États du nord de l’Europe étaient désireux d’affirmer la liberté de conscience plutôt que de protéger une partie de la population seulement, certes plus ciblée que d’autres en Irak.

Les Printemps arabes vinrent souligner encore l’intérêt du religieux dans la compréhension des événements politiques internationaux. À partir de la révolution tunisienne de janvier 2011, la contestation populaire, qui remettait en

cause les pouvoirs autocratiques, mêla la revendication des libertés et des dignités à la redéfinition de la nature de l'État arabe. Réémergèrent alors des partis se réclamant de l'islam, comme les Frères musulmans, longtemps bridés en Égypte, ou Ennahda en Tunisie. Au cours des débats dans le cadre des assemblées constituantes en vue de l'élaboration des nouvelles lois fondamentales, le rapport de l'État à l'islam, la place des femmes, la problématique de l'état civil et citoyen furent débattus. Dans une région où l'islam apparaît comme le milieu culturel ambiant qui structure les orientations des contributions, l'intérêt pour l'étude des religions prit une nouvelle dimension. Il ne s'agissait plus seulement de comprendre ce qu'il en résulterait pour l'identité de l'État, mais de percevoir le rapport des forces à l'œuvre qui, dans ces temps de transition, pourrait être indicatif des alliances politiques, des relations avec l'environnement proche, ou des rapports avec l'ancienne puissance coloniale – en l'occurrence, pour plusieurs pays, la France.

En décidant d'accompagner les révolutions arabes et d'engager le dialogue avec des sociétés civiles, la France s'est emparée aussi de la question religieuse que ce dialogue sous-tendait. Le 16 avril 2011, sous l'égide de la Direction de la prospective, le ministre des Affaires étrangères organisa un exercice diplomatique, le premier en son genre, réunissant dans le grand amphithéâtre de l'Institut du monde arabe à Paris des représentants des mouvements civils « révolutionnaires ». Interpellant l'un d'entre eux (un militant islamiste tunisien), le ministre français lui lança : « Nous allons vous surprendre parce que nous ne sommes pas dans une disposition d'esprit qui consiste à stigmatiser le monde musulman ni la religion musulmane, mais bien au contraire à dialoguer avec elle. » Dans le même discours, le ministre avait proposé de « parler ensemble de ce qu'est la laïcité, pour vous, pour nous ». « Peut-être, avait-il conclu, pourrions-nous nous retrouver sur un terrain commun. »

L'islam politique s'est imposé comme objet de toutes les interprétations par les différents services et ministères de la République. Jamais sujet à caractère religieux n'aura été autant d'actualité ni n'aura fait l'objet d'autant de notes diplomatiques au sein des ministères des Affaires étrangères, des Armées ou de l'Intérieur.

L'ancrage de plusieurs politiques étrangères arabes dans le terreau de la foi musulmane est chose connue, et le sujet est donc d'importance sur le plan de l'action extérieure. L'Arabie saoudite illustre cette orientation avec le wahhabisme, doctrine d'État. Il reste que c'est la radicalisation, à partir des situations moyen-orientales puis asiatique avec la guerre d'Afghanistan, qui occupe les esprits. Si la volonté de renverser les régimes musulmans « impies » est l'objectif des mouvements radicaux, l'Occident, avec sa politique, focalise aussi tous les rejets. Dès lors, l'opposition aux États-Unis et à leurs alliés s'inscrit dans la perspective politique des acteurs non étatiques radicaux : Al-Qaida et ses branches AQMI (Al-Qaida au Maghreb islamique) ou AQPA (Al-Qaida dans la péninsule Arabique), Organisation État islamique (Daech)... Des attaques contre les tours jumelles de New York jusqu'à la guerre de la coalition menée par l'Occident en Irak et en Syrie à partir de 2015, en passant par les attentats de Paris, la diplomatie française en particulier aura à traiter d'un phénomène à la complexité redoutable.

Car s'il se présente comme un mouvement de contestation de l'hégémonie occidentale, l'islamisme activiste et guerrier, dit takfiriste, aura réussi à fusionner le théâtre des opérations internes et externes, créant une osmose entre une radicalisation sociétale intense issue de l'immigration et un combat militaire sur les champs de bataille étrangers. La diplomatie française n'en prendra conscience que progressivement : toute une approche diplomatique classique devra être remise en cause. Avant les Printemps arabes, l'endiguement des mouvements islamistes relevait de gouvernements locaux dont la répression et les pratiques autocratiques se justifiaient par la nécessité d'« endiguer le terrorisme ». Après le 11 Septembre, après les Printemps arabes, après l'intervention de l'OTAN en Libye, avec la présence de troupes françaises en Afghanistan, puis en Irak contre Daech, la perception changea. La France allait devoir être en première ligne aux côtés des États-Unis, des pays occidentaux et des régimes arabes conservateurs, contre l'islam radical et ses entreprises. Paris accentuait son interventionnisme en tant qu'acteur militaire, en tant que militant d'une vision du monde, en tant que victime du terrorisme aussi. La situation était rendue encore plus difficile du fait de l'intervention au Mali à partir de 2013,

suivie par la mise en place du « G5 Sahel ». La perception de la France et de son action dans le monde musulman s'en trouva modifiée. La dimension religieuse de l'action diplomatique française ne pouvait plus être ignorée.

Le contexte nouveau créé par la lutte antiterroriste et par le surgissement d'une diplomatie du ministère de l'Intérieur (qui gère les questions religieuses en France, en plus des questions de visas et d'ordre interne, autant de questions liées en plusieurs circonstances) rendait encore plus sensible le traitement d'autres questions liées à l'islam. Ainsi, lorsqu'une loi interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public fut votée le 11 octobre 2010, les protestations ne manquèrent pas de prendre la France pour cible. Pourtant, les raisons de l'interdiction n'étaient pas de nature religieuse : la loi évoquait des « pratiques » pouvant constituer un « danger pour la sécurité publique » et la « méconnaissance des exigences de mixité de la vie en société ». Ce ne furent pas les pays les plus rigoristes ni les plus attachés à la défense de l'islam qui furent les plus critiques. Certes, une certaine presse proche des courants rigoristes y fit état de son incompréhension, et des manifestations eurent lieu au Pakistan. Mais ce fut aux États-Unis que la loi suscita des interrogations. La presse et certaines associations, ainsi que des ONG, ne comprenaient pas que la France « récidive » en matière d'interdiction vestimentaire. Le 4 juin 2009, le président Obama s'en était déjà pris – sans jamais la citer – à la France, dans un discours resté célèbre prononcé à l'Université du Caire.

Il existe une différence entre l'approche française et celle des États-Unis – et nous pourrions ajouter de plusieurs pays européens – dans l'appréhension des questions où la religion joue un rôle. Cela résulte moins de la sensibilité laïque française que d'une différence de conception entre deux universalismes. L'universalisme américain est inspiré par le sentiment très prégnant d'une nation à la « destinée manifeste », selon l'expression de John L. O'Sullivan en 1845. Cela n'empêche pas les États-Unis de distinguer l'État et les Églises, mais sans méconnaître la mission civilisatrice d'une nation placée « sous le regard de Dieu ». La France, héritière de la tradition révolutionnaire, protège les libertés relatives à la liberté de conscience et des cultes, en réclamant de l'universalité des droits humains. Ces deux approches, qui se rejoignent sur le principe du

séculier, se traduisent cependant par des sensibilités différentes. La propension américaine est plus grande (et sans complexe) à les aborder en traitant directement avec les organisations confessionnelles, associées à la vie de l'État. En France, c'est le principe de distanciation politique qui s'impose.

Cela explique également la difficulté que la France éprouve à se situer dans un monde où le « dialogue des civilisations » laisse de plus en plus place au dialogue « interreligieux ». Nombre d'acteurs religieux opèrent sur la scène internationale dans des domaines qui englobent aussi bien la défense des libertés religieuses, la paix, les droits humains, la protection des enfants, des minorités ou des migrants... Une actualité internationale tragique a imposé un nouvel agenda autour du pluralisme religieux. Les Nations unies, l'Union européenne, la Ligue arabe, l'Organisation de la coopération islamique (OCI) et d'autres organisent des rencontres autour du nécessaire rapprochement entre religions, souhaitent associer les responsables religieux aux efforts de médiation et de sorties de crises. Certains États appuient volontiers ce processus, auquel ils participent même directement. Dans la diplomatie européenne la plus proche par la taille, la tradition et les moyens, de la diplomatie française, le Foreign and Commonwealth Office, à Londres, élabore des stratégies d'approches des responsables religieux dans le monde, incite ses diplomates à nouer des contacts avec eux. La France, après plusieurs adaptations significatives, se trouve donc en position de faire évoluer encore son approche, pour accompagner le phénomène religieux comme paramètre de politique étrangère. Pour une puissance à l'histoire si complexe en la matière, la tâche est à la fois complexe et passionnante.

BIBLIOGRAPHIE

- ALBRIGHT, M., *The Mighty and the Almighty. Reflections on America, God and World Affairs*, New York, Harper, 2006.
- BAUBÉROT, J., *Les Laïcités dans le monde*, Paris, PUF, 2009.
- DEBRAY, R., LESCHI, D., *La Laïcité au quotidien*, Paris, Gallimard, « Folio », 2016.
- FOX, J., SANDLER, S., *Bringing Religion into International Relations*, Londres, Palgrave Macmillan, 2004.
- GAUDEMEN, J., « Le Conseiller pour les affaires religieuses auprès du ministre des relations extérieures », *Revue d'histoire diplomatique*, 1998.
- GIORGINI, D., *Géopolitique des religions*, Paris, PUF, 2016.
- HAYNES, J., *An Introduction to International Relations and Religion*, Édimbourg, Pearson, 2007.
- LACORNE, D., VAISSE, J., WILLAIME, J.-P., (dir.), *La Diplomatie au défi des religions. Tensions, Guerres, Médiations*, Paris, Odile Jacob, 2014.

MAÏLA, J., « Religions et conflits dans les relations internationales », *Études*, n° 5, mai 2018.

« Religions : l'ère des nouvelles influences », *Revue internationale et stratégique*, n° 117, printemps 2020.

SNYDER, J., *Religion and International Relations Theory*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

TROISIÈME PARTIE

INSTRUMENTS ET STRATÉGIE DE LA FRANCE

Réflexions sur l'outil diplomatique de la France

Christian Lequesne

Comme pour toute diplomatie, celle de la France se comprend par rapport à la trajectoire historique de son État. Ce dernier n'a cessé de revendiquer depuis plusieurs siècles une présence universelle de la France dans le monde qui a des conséquences sur le fonctionnement de l'outil diplomatique contemporain. Le ministère français des Affaires étrangères, le Quai d'Orsay, n'a pas renoncé en ce début de xxi^e siècle aux ambitions d'une diplomatie universelle qui est censée exprimer des positions sur l'ensemble des affaires du monde. Ce chapitre montrera, d'une part, comment le choix de l'universalisme se manifeste dans l'outil diplomatique, mais aussi les limites auxquelles il le confronte. Il s'intéressera d'autre part, de manière critique, à quelques priorités affichées par la diplomatie française dans la conduite de ses pratiques.

L'ambition universelle et ses limites

Si les élites politico-administratives françaises ont accepté depuis la fin du gaullisme l'idée que la France avait évolué vers le statut de puissance moyenne,

elles n'ont pas renoncé pour autant à l'ambition d'une diplomatie universelle. Comme le dit très bien Salih Bora, la prétention à l'universel se manifeste dans le refus de renoncer à la notion de grandeur¹. De ce point de vue, la construction européenne n'est pas perçue comme un renoncement à l'ambition universelle. À l'inverse, elle représente le moyen d'en assurer la pérennité. Il n'est pas fortuit que les termes d'« Europe puissance » ou de « souveraineté européenne » soient d'origine française ; ils servent à légitimer une stratégie visant à assurer l'influence de la France sur les affaires du monde, non plus en faisant cavalier seul mais par le biais d'une participation à l'Union européenne.

L'ambition universelle de l'outil diplomatique de la France se mesure à l'aune de plusieurs choix politiques et institutionnels.

En premier lieu, la France possède un outil diplomatique qui continue d'élaborer des positions de politique étrangère sur tous les problèmes du monde. Alors que certains États font clairement des choix géographiques ou thématiques dans l'orientation de leur diplomatie, la France conserve l'ambition de se positionner sur tout. Ce choix est légitimé par le statut de puissance nucléaire et de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. Bien entendu, la diplomatie française affiche des priorités géographiques plus ou moins marquées en fonction des intérêts en jeu sur le terrain. Par exemple, l'Europe et l'Afrique constituent des enjeux plus grands que l'Amérique latine pour l'outil diplomatique français. Il n'en demeure pas moins que le ministère des Affaires étrangères s'exprime sur les questions latino-américaines, comme l'ont montré la reconnaissance en février 2019 comme président autoproclamé du leader vénézuélien de l'opposition Juan Guaidó, ou la prise de position en août 2019 du président Macron contre la déforestation de l'Amazonie au Brésil. Les fonctionnaires du Quai d'Orsay développent donc une expertise sur l'ensemble des régions du monde dans le but formuler des positions de politique étrangère pour chacune d'entre elles.

Ensuite, la France dispose d'un outil diplomatique qui mobilise et déploie la gamme complète des pratiques. Là encore, certaines diplomatisations nationales font le choix de se spécialiser dans quelques pratiques précises, comme la diplomatie de la médiation pour la Norvège ou la diplomatie économique pour le Canada.

Dans le cas français, l'outil diplomatique les utilise toutes : diplomatie du secret comme diplomatie publique (que la France préfère appeler « diplomatie d'influence », certainement pour ne pas utiliser un terme qui viendrait directement de l'anglais) ; diplomatie militaire comme diplomatie du *soft power* (économie, culture, développement durable, aide au développement). Il en résulte une forte interministérialité dans le traitement de la politique étrangère de la France, mais aussi une orientation généraliste des carrières au sein du Quai d'Orsay. Dans une carrière de diplomate français, il est possible de traiter successivement des questions de désarmement, du développement durable et de la gestion d'un institut culturel, sans parler d'occuper une fonction en rapport avec la gestion même du ministère. En poste, les ambassadeurs français embrassent l'ensemble de ces dimensions, qu'ils sont censés superviser de manière horizontale. Des textes leur confèrent un pouvoir de coordination qui, en pratique, ne se révèle pas facile à exercer, car certaines administrations autres que le Quai d'Orsay, représentées dans les ambassades par des conseillers, jouent de leur expertise spécialisée pour s'imposer à l'approche horizontale des ambassadeurs². Le Quai d'Orsay ne manque cependant pas d'inventivité pour tenter de conserver son pouvoir de supervision. En 2020, il a ainsi obtenu que, dans les postes diplomatiques, les budgets des différentes administrations représentées deviennent fongibles et soient soumis au contrôle de gestion des secrétaires généraux d'ambassade qui deviennent ainsi de vrais coordonnateurs interministériels³.

Enfin, la diplomatie française dispose d'une présence institutionnelle de son outil sur toute la carte du monde. Les praticiens de la diplomatie parlent à ce propos de l'« universalité du réseau⁴ ». Concrètement, cela signifie l'existence en 2019 du troisième réseau d'ambassades et de consulats dans le monde après les États-Unis et la Chine. Outre les ambassades et consulats⁵, d'autres présences institutionnelles s'ajoutent à ce dispositif : instituts de recherche, écoles et lycées de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) ainsi que les bureaux de représentation de l'Agence française de développement (AFD) en charge de la mise en œuvre de l'aide au développement. Pour ce qui est spécifiquement des ambassades et consulats, la diplomatie française fait le choix

de maintenir des postes dans de petits pays avec lesquels elle n'a qu'un volume limité d'affaires. Elle n'a jamais cherché à systématiser, comme d'autres pays l'ont fait (Autriche, Royaume-Uni), des ambassades régionales compétentes pour plusieurs pays, ni à créer des « ambassadeurs à ordinateur portable » basés à l'administration centrale et se rendant une fois par mois dans le pays où ils sont accrédités. Le modèle français reste marqué par le choix de disposer d'un ambassadeur ou d'un consul permanent qui atteste de la présence physique de l'État, quitte à être entouré d'une très petite équipe. En Moldavie, l'ambassade est ainsi considérée dans la nomenclature du Quai d'Orsay comme un « poste avec un effectif restreint ». Outre l'ambassadeur, elle compte un autre cadre de chancellerie. Dans ce choix institutionnel, on retrouve la prétention à l'universel, mais aussi la croyance selon laquelle la diplomatie ne se construit efficacement qu'à travers la présence physique des individus. À l'heure de la dématérialisation du travail, cette idée peut être questionnée. Certains États développent en effet des ambassades virtuelles qui peuvent se révéler efficaces dans le travail diplomatique. Le ministère danois des Affaires étrangères dispose ainsi d'une ambassade pour les questions numériques, dont le travail est totalement dématérialisé. Dirigée par un ambassadeur, cette TechEmbassy danoise compte une équipe de collaborateurs basés dans trois lieux différents : Copenhague, la Silicon Valley et Pékin. Les réunions se font par l'intermédiaire des communications en ligne⁶. Il est vrai toutefois qu'en cas de crise, la présence matérielle d'un poste présente des avantages : elle permet d'envoyer des informations régulières sur l'état de la crise et de rassurer les Français vivant sur place⁷. Le poste consulaire de Wuhan en Chine n'a ainsi jamais été fermé pendant toute la crise de la Covid-19. En moyenne, un ambassadeur français ou un consul français reste trois à quatre ans en poste après sa nomination, ce qui lui permet de construire des liens avec l'État mais aussi avec la société du pays d'accueil.

Après avoir distingué ces trois choix de l'État français relatifs au fonctionnement d'un outil diplomatique à ambition universelle, il convient d'aborder les limites à son efficacité.

Une première limite a trait aux ressources disponibles pour la mise en œuvre d'une diplomatie universelle. Entre 2007 et 2020, l'outil diplomatique de la France a perdu 20 % de ses ressources budgétaires et 20 % de ses effectifs, soit trois mille agents. Il s'agit des conséquences de l'introduction plus générale des règles libérales du nouveau management public dans la gestion de l'administration française. Approuvé en 2018, le plan « Action publique 2022 » prévoit une diminution de la masse salariale du Quai d'Orsay de 10 % d'ici 2022, ramenée à 5,7 % à la suite d'un arbitrage du Premier ministre en janvier 2019⁸. Cette réduction des ressources s'explique par la nécessité pour les gouvernements français de contrôler la dépense publique, afin de ne pas complètement ignorer les règles budgétaires imposées par l'Union européenne. La dépense publique française atteint en 2019 le record absolu en Europe de 56,5 % du PIB, soit davantage que les États scandinaves réputés généreux pour leurs politiques sociales. Une deuxième raison de la baisse du budget s'explique par la faible mobilisation de groupes d'intérêt lors de l'examen des lois de finances : à l'exception des diplomates eux-mêmes et des Français de l'étranger (qui ont leur représentation politique à l'Assemblée nationale et au Sénat), le Quai d'Orsay dispose beaucoup moins que d'autres ministères de l'appui d'acteurs sociaux en mesure de soutenir le bien-fondé de ses dépenses. Enfin, la diplomatie reste considérée par de nombreux parlementaires, mais aussi par une bonne partie de la société, comme une activité qui ne serait pas indispensable comparée à d'autres domaines comme l'éducation ou à la santé. Cette hiérarchie dans les imaginaires politiques pèse sur les arbitrages budgétaires finaux, bien que le Quai d'Orsay n'ait jamais représenté l'un des gros budgets dépensiers de l'État. Le seul moyen de stabiliser ou d'augmenter le budget de la diplomatie en France est d'avoir à la tête du ministère des Affaires étrangères une personnalité qui dispose d'un certain poids politique au sein du gouvernement. Proche du président Macron, Jean-Yves Le Drian a pu ainsi obtenir pour l'année 2020 une augmentation de 3 % du budget du Quai d'Orsay⁹.

Il découle de cette situation une contradiction forte entre une diplomatie qui continue d'afficher son ambition universelle et des moyens de fonctionnement

qui ne permettent plus de la réaliser. Le manque de moyens est dénoncé régulièrement dans l'espace public par les diplomates et anciens diplomates, appuyés par les membres des commissions des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat, les élus et associations des Français de l'étranger, et des anciens ministres des Affaires étrangères¹⁰. Mais l'effet le plus important du décalage entre les objectifs et les moyens est la perception qu'en ont les acteurs de la scène internationale, au moment où d'autres diplomatie mobilisent d'importantes ressources pour leur diplomatie d'influence, comme par exemple la Chine et l'Arabie saoudite en Afrique de l'Ouest.

Une deuxième limite a trait à l'approche généraliste qui découle de l'ambition universelle de la diplomatie française. Si certains fonctionnaires du Quai d'Orsay sont recrutés pour leur connaissance d'une aire culturelle particulière, notamment par le biais du concours du cadre d'Orient, leurs carrières restent construites sur le modèle de la polyvalence. Il est possible d'être recruté au Quai d'Orsay pour la connaissance d'une langue particulière et de n'avoir jamais à s'en servir dans ses fonctions, parce que le hasard des nominations ne le permet simplement pas. Il en résulte une orientation des diplomates français vers un généralisme qui les confronte à d'autres savoirs spécialisés au sein de l'appareil d'État. La politique d'aide au développement est un exemple éclairant. À la suite de l'intégration en 1998 du ministère de la Coopération (héritage de la colonisation française) au sein du ministère des Affaires étrangères, ce dernier s'est retrouvé compétent pour le déploiement de l'aide au développement destinée aux anciennes colonies d'Afrique, qui lui échappait depuis les décolonisations. En 2020, c'est toutefois une agence aux compétences financières et techniques qui est en charge de la mise en œuvre de l'aide française au développement sur le terrain : l'AFD, établissement public à caractère industriel et commercial. Si le ministère des Affaires étrangères et ses ambassades n'ont pas renoncé à intervenir dans la politique d'aide au développement, l'AFD et ses bureaux de représentation disposent en fait du pouvoir de réalisation des projets. Cette concurrence entre l'AFD et le Quai d'Orsay implique des tensions bureaucratiques qui ne favorisent pas l'efficacité de la politique étrangère de la France. Elle est le résultat direct du généralisme

qui continue d'accompagner l'ambition universelle du Quai d'Orsay et qui n'est plus toujours adapté au traitement de dossiers requérant une expertise technique, dérivés vers des agences extérieures spécialisées¹¹. Le Quai d'Orsay sait parfois résister à l'abandon de ses prérogatives au profit d'agences spécialisées, soit en contrôlant directement leur budget (c'est le cas de l'AEFE en charge du réseau des établissements scolaires), soit en faisant en sorte qu'elles demeurent des coquilles vides ; c'est le cas de l'Institut français créé en 2010 par le ministre Bernard Kouchner dans le but de piloter la politique culturelle extérieure, mais qui n'a jamais réussi à s'imposer en raison de l'opposition du Quai d'Orsay.

L'universalité de la politique étrangère de la France reste donc une réalité qui se matérialise tant dans le traitement des dossiers que dans la carte des postes diplomatiques et consulaires. Le principe se trouve cependant défié par deux problèmes récurrents depuis le début des années 2000 : d'une part, la diminution des ressources budgétaires et, d'autre part, la montée en puissance d'une expertise spécialisée qui favorise la diffusion des compétences hors du Quai d'Orsay et crée des tensions bureaucratiques.

Retour critique sur les priorités de l'outil diplomatique

En 2021, l'outil diplomatique de la France affiche une série de priorités dans sa pratique. Parmi celles-ci, on recense la défense du multilatéralisme, l'affirmation d'une diplomatie publique et, enfin, une action soutenue dans le domaine consulaire. Il convient de revenir de manière critique sur chacune de ces priorités.

Alors que l'on assiste à une remise en cause par la Chine et les États-Unis de Trump du multilatéralisme tel qu'il s'est dessiné depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la diplomatie française s'illustre par sa défense des organisations internationales. La priorité se mesure au travers de pratiques matérielles mais aussi discursives. Parmi les pratiques matérielles, il y a le

nombre de postes diplomatiques existant auprès des organisations internationales. En 2020, le gouvernement français entretient 26 représentations et délégations auprès d'organisations internationales. Parmi celles-ci, deux s'imposent comme des lieux de travail influents et disposent à ce titre d'effectifs fournis : la représentation permanente auprès des Nations unies à New York et la représentation permanente auprès de l'Union européenne à Bruxelles. Les postes d'ambassadeurs y sont parmi les plus prestigieux au sein de la carrière diplomatique française. Mais il existe aussi une présence de la France auprès d'organisations internationales techniques et scientifiques moins connues, comme l'Organisation de l'aviation civile internationale à Montréal ou l'Organisation météorologique internationale à Genève, voire d'ensembles régionaux dont la France n'est pas membre comme l'Organisation des États américains (OEA). Cette présence institutionnelle témoigne de la conviction des diplomates français que la collecte de données et la négociation dans les enceintes multilatérales continuent d'influencer les relations internationales. Un deuxième marqueur matériel de la priorité française envers le multilatéralisme concerne le budget dévolu aux organisations internationales elles-mêmes. En 2020, la contribution française en faveur du multilatéralisme institutionnel a atteint 439 millions d'euros, soit 292 millions d'euros pour les organisations internationales, 100 millions d'euros pour les engagements pris dans le cadre du G7 et 47 millions d'euros pour l'Organisation internationale de la francophonie¹².

La priorité donnée au multilatéralisme se mesure, d'autre part, par les pratiques discursives. Alors que le président Trump remet ouvertement en cause l'engagement américain dans certaines institutions spécialisées des Nations unies comme l'Agence pour les réfugiés palestiniens, le président Macron délivre un message inverse que le Quai d'Orsay relaie. Le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères parle ainsi, en mai 2020, du multilatéralisme comme d'un « stabilisateur » du système international qui n'est plus « automatique » en raison du retrait des États-Unis¹³. Au printemps 2020, la crise de la Covid-19 a fourni au gouvernement français l'occasion de proposer à un certain nombre d'États la création d'une « Alliance pour le multilatéralisme ». Cette initiative a

été pilotée par le ministre des Affaires étrangères qui a invité ses collègues du monde à rejoindre la déclaration du 20 avril 2020¹⁴. Au sein du Quai d'Orsay, il existe donc la conviction que la France doit défendre une diplomatie multilatérale qui continue à servir ses intérêts. Cette position se traduit également dans une approche instrumentale de l'Union européenne. Si le Quai d'Orsay est officiellement dénommé « ministère de l'Europe et des Affaires étrangères » depuis 2017, la coordination des positions négociées au sein de l'Union européenne lui échappe historiquement au profit d'un organisme rattaché directement au Premier ministre : le secrétariat général des Affaires européennes. Lorsqu'un haut fonctionnaire du Quai d'Orsay parle toutefois de la vocation de son ministère à assurer l'« interministérialité politique¹⁵ » de la politique européenne de la France, il exprime la conviction que cet engagement européen sert la diplomatie française. Une telle prise de position ne signifie en effet nullement un engagement idéologique en faveur de l'Europe fédérale, mais la conviction que l'Europe est devenue, comme le dirait Christopher Bickerton, une « fonctionnalité » pour l'intérêt national de la France¹⁶. À la suite des travaux de Salih Bora, on pourrait ajouter que l'« Europe puissance » ou plus récemment la « souveraineté européenne » représentent pour les diplomates français une politique pragmatique visant à défendre l'héritage de long terme de la grandeur française face au délitement du lien transatlantique depuis Trump et à la montée de la puissance chinoise sous Xi Jinping¹⁷.

Venons-en à la diplomatie publique, que les praticiens préfèrent appeler en France la diplomatie d'influence. Par ce terme, il faut entendre une action qui ne s'adresse plus nécessairement aux États étrangers mais directement aux acteurs sociaux en misant sur l'image et l'attractivité de la France. Cela inclut la diplomatie économique, l'aide au développement, le travail culturel, l'attraction des étudiants étrangers ou encore la participation au débat d'idées. Il ne saurait être question, dans un espace limité, de retracer l'implication du Quai d'Orsay dans chacune de ces politiques, mais de faire quelques choix. L'aide au développement doit d'abord être distinguée des autres dispositifs de la diplomatie d'influence. En 2020, elle a connu une trajectoire ascendante avec l'objectif fixé par le président Macron d'atteindre 0,55 % du PNB en 2022, soit

une cible effectivement plus élevée, mais en deçà encore, du 0,7 % préconisé par l'OCDE.

Comme nous l'avons vu plus haut, la mise en œuvre de l'aide au développement échappe largement au Quai d'Orsay, au profit d'une agence spécialisée, l'AFD. Les agents de l'AFD, qui sont des experts du développement mais aussi de la finance, mènent ce travail en marquant leur différence par rapport aux pratiques des diplomates. Pour ce qui est de la diplomatie culturelle, le ministère des Affaires étrangères reste en première ligne. L'action culturelle, menée à travers les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades en lien avec les instituts culturels français, est toutefois un domaine où la baisse de ressources se traduit, depuis le début des années 2000, par une contradiction fréquente entre les objectifs et les moyens. Par la même occasion, la baisse des ressources a permis à la diplomatie française de sortir d'une approche de l'action culturelle enfermée dans les instituts français pour considérer davantage la recherche de partenariats attendus par les acteurs. Comme le notent deux parlementaires qui ont été chargés d'évaluer la diplomatie culturelle de la France : « L'Afrique, où la mission s'est rendue, en offre un bon exemple. On attend de la France qu'elle traite à égalité avec ses partenaires¹⁸. » Au sein de la diplomatie culturelle, la francophonie reste une priorité du Quai d'Orsay. Une question n'a cependant jamais été tranchée : la promotion de la langue doit-elle constituer une politique en réaction à la domination de l'anglais ou doit-elle prendre acte de cette suprématie pour jouer davantage la carte de l'influence par la francophilie ? Concrètement, est-il préférable dans un institut culturel situé en Asie de demander à des invités français d'animer un débat d'idées en français autour des francophones habituels, ou vaut-il mieux faire le choix de l'anglais pour attirer un auditoire plus nombreux et varié ? Il n'y a pas de consensus au sein du Quai d'Orsay sur ce sujet. Les diplomates qui considèrent que l'influence de la France passe désormais par l'utilisation de l'anglais n'arrivent pas à briser le rempart tissé par les partisans de la francophonie défensive. Comme le disait déjà, au début des années 2000, un ambassadeur de France en République tchèque à un directeur d'institut de recherche : « Même s'il est coûteux de traduire du français vers le

tchèque, n'organisez pas de débats en anglais, car nous ne sommes jamais à l'abri d'un "ayatollah" qui nous épingle au sein du Département¹⁹. »

Enfin, l'action consulaire à l'égard des 2,2 millions de Français de l'étranger (estimation supérieure au nombre des inscrits sur les registres consulaires) reste une priorité forte de la diplomatie française. Les consulats de France sont des lieux dans lesquels les Français se font établir les documents d'état civil, mais aussi les pourvoyeurs d'aides sociales. 15,3 millions d'euros ont été consacrés en 2018 par le Quai d'Orsay aux dépenses sociales en faveur des Français de l'étranger. S'y sont ajoutés 102 millions d'euros de bourses destinés à financer les frais de scolarité de 24 658 élèves français fréquentant les établissements payants du réseau AEFE²⁰. Enfin, les Français de l'étranger disposent d'une représentation politique propre qui n'a pas d'équivalent dans l'Union européenne : 12 sénateurs, 11 députés, 443 conseillers consulaires et 90 conseillers à l'Assemblée des Français de l'étranger. Ce mille-feuille de mandats politiques atteste d'une politique de l'État visant à ne pas perdre la loyauté politique des Français de l'étranger²¹. Elle implique des coûts budgétaires qui sont progressivement réduits par la dématérialisation des procédures consulaires, comme par exemple les actes d'état civil ou l'inscription au registre des Français de l'étranger. Certains coûts afférents aux Français de l'étranger restent cependant élevés et peu rationnels, telle l'organisation des bureaux de vote lors des élections nationales, alors que le taux d'abstention des électeurs est généralement très élevé²². La systématisation du vote électronique permettrait de réduire ces coûts imputés aux budgets des consulats lors de chaque scrutin.

Mais au-delà de cette prise en charge généreuse des Français de l'étranger par les consulats, on ne saurait parler en France d'une véritable « diplomatie de diaspora », pour utiliser une expression à laquelle l'État n'a jamais recours pour qualifier les Français de l'étranger. La « diplomatie de diaspora » rejoint la définition de la diplomatie d'influence. Elle consiste à s'appuyer sur les Français qui connaissent des succès à l'étranger pour promouvoir le dynamisme de ces entrepreneurs et l'image positive de la France (on parle en anglais parfois de *nation branding*). Cette démarche ciblée auprès de ceux qui ont réussi l'expatriation, comme le pratique par exemple le gouvernement indien avec sa

diaspora établie aux États-Unis²³, a du mal à s'imposer au sein de l'outil diplomatique de la France. Le Quai d'Orsay reste très marqué par une approche des Français de l'étranger axée sur la protection de l'État réglementaire et la distribution de l'État-providence. Cette approche n'est toutefois que la projection dans l'espace extraterritorial de pratiques qui restent dominantes dans le fonctionnement de l'État français à l'égard de ses citoyens.

L'analyse de l'outil diplomatique de la France met en lumière une série de problèmes que la comparaison amène à retrouver dans d'autres pays occidentaux²⁴. Ce chapitre en a distingué quatre : l'évolution de la pratique diplomatique vers la diplomatie publique (ou diplomatie d'influence) ; la réduction des moyens budgétaires due à l'introduction depuis les années 1990 des règles du nouveau management public ; la concurrence entre un ministère des Affaires étrangères généraliste et des agences spécialisées dont l'expertise technique tend à supplanter celle des diplomates ; l'importance prise par le suivi des expatriés dans un contexte d'augmentation croissante de la mobilité et des flux migratoires. Si l'outil diplomatique de la France fait face à ces tendances générales au changement, il conserve en même temps une ambition universelle qui est un héritage de l'histoire de l'État. Il n'est dès lors pas étonnant que l'outil diplomatique de la France soit particulièrement marqué par la contradiction entre les objectifs et les moyens. Si les budgets et le personnel sont en effet diminués, les postes diplomatiques et consulaires ne sont jamais vraiment supprimés, car ils restent le référentiel de cette diplomatie universelle auquel l'État français n'a jamais renoncé.

BIBLIOGRAPHIE

- BADEL, L., *Diplomatie et grands contrats. L'État français et les marchés extérieurs au xx^e siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2010.
- HAIZE, D., *L'Action culturelle et de coopération de la France à l'étranger. Un réseau, des hommes*, Paris, L'Harmattan, 2012.
- KESSLER, M.-Ch., *Les Ambassadeurs*, Paris, Presses de Sciences Po, 2012.
- LANCERON, V., *Du SGCI au SGAE. Évolution d'une administration de coordination au cœur de la politique européenne de la France*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- LEQUESNE, Ch., *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2017.
- PIOTET, F., LORIOL, M., DELFOLIE, D. *Splendeurs et misères du travail des diplomates*, Paris, Hermann, 2013.
- RIEKER, P., *French Foreign Policy in a Changing World*, Londres, Palgrave Macmillan, 2017.

VAÏSSE, M. (dir.), *Diplomatie française. Outils et acteurs depuis 1980*, Paris, Odile Jacob, 2018.

1. BORA, S., *French National Interest in the 21st Century : The Politics of Digital Transformation as a Case Study*, mémoire de master en science politique, mention « Relations internationales », Paris, Sciences Po, 2020.
2. Décret 79-433 du 01/06/1979 relatif aux pouvoirs des ambassadeurs et à l'organisation des services de l'État à l'étranger.
3. Quai d'Orsay (DGM), Vade-mecum ambassadeurs/opérateurs (novembre 2016) et Vade-mecum des opérateurs de la coopération et de l'action culturelle (mai 2016).
4. Intervention de François Delattre, secrétaire général du Quai d'Orsay devant la commission des Affaires étrangères et des Forces armées du Sénat, 30 octobre 2019.
5. Voir introduction, p. 17.
6. KLYNGE, C., EKMAN, M., JUNCHER WAEDEGAARD, N., « Diplomacy in the Digital Age. Lessons from Denmark's TechPlomacy Initiative », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 15, n° 1-2, p. 185-195.
7. Intervention de François Delattre, secrétaire général du Quai d'Orsay devant la commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 22 mai 2020.
8. Assemblée nationale, rapport d'Anne Genetet sur le projet de loi de finances, Action extérieure de l'État, t. 1, 10 octobre 2019, p. 22.
9. *Ibid.*, p. 9.
10. LEQUESNE, Ch., *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2020.
11. Cour des comptes, « Le pilotage stratégique par le MEAE des opérateurs de l'action extérieure de l'État », communication à la commission des Finances du Sénat, février 2020.
12. Intervention de François Delattre, secrétaire général du Quai d'Orsay devant la commission des Affaires étrangères et des Forces armées du Sénat, 30 octobre 2019.
13. Intervention de François Delattre, secrétaire général du Quai d'Orsay devant la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale, 22 mai 2020.
14. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/la-france-et-les-nations-unies/l-alliance-pour-le-multilateralisme>.
15. Entretien avec un responsable du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Paris, 19 juin 2020.
16. BICKERTON, Ch., *European Union Foreign Policy. From Effectiveness to Functionality*, Basingtoke, Palgrave, 2016.
17. BORA, S., *French National Interest in the 21st Century, op. cit.*

- [**18.**](#) Assemblée nationale, « La diplomatie culturelle et d'influence de la France : quelle stratégie à dix ans ? », rapport d'information de Michel Herbillon et Sira Sylla à la commission des Affaires étrangères, 31 octobre 2018, p. 12.
- [**19.**](#) Expérience personnelle de l'auteur à Prague entre 2004 et 2006.
- [**20.**](#) Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, *Rapport du gouvernement sur la situation des Français établis hors de France*, Paris, 2019.
- [**21.**](#) SMITH, E. « Voter au loin. Dynamiques électorales dans la neuvième circonscription des Français de l'étranger », *Les Études du CERI*, n° 249, avril 2020.
- [**22.**](#) LEQUESNE, Ch., « La diaspora française de Londres à l'heure du Brexit », *Les Études du CERI*, n° 250, juillet 2020.
- [**23.**](#) RANA, K., « India's Diaspora Diplomacy », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 4, n° 2, p. 361-372.
- [**24.**](#) Voir « Ministries of Foreign Affairs : Institutional Responses to Complexity Diplomacy », *The Hague Journal of Diplomacy*, vol. 15, n° 1-2.

L'épée et la carte : Les forces armées et la présence française dans le monde

Olivier Schmitt

La présence française dans le monde est souvent revêtue d'un uniforme. De fait, l'outil militaire a souvent été mobilisé au profit des stratégies d'adaptation mises en place pour compenser le déclin relatif de l'importance géopolitique de la France après 1945¹.

Cette mobilisation de l'outil militaire est facilitée, sous la V^e République (régime né d'un quasi-coup d'État commis par un ancien militaire ayant eu dès ses premières années à faire face à une autre tentative de putsch), par des dispositions institutionnelles qui concentrent le processus de décision au sein de l'exécutif (en particulier autour du président de la République) et minimisent le rôle du Parlement². Cette primauté de l'exécutif s'accompagne, au moins depuis la fin de la guerre froide, d'une forme d'indifférence polie de la population française à l'égard de ses forces armées, qui se traduit par un soutien général aux opérations militaires combiné à une globale méconnaissance de la défense et de ses enjeux³. Ensemble, ces dispositions institutionnelles et ce contexte politique permissif ont facilité le développement de pratiques et de routines spécifiques au

sein de l'appareil d'État qui conduisent les décideurs à être généralement favorablement disposés à l'emploi de la force militaire en soutien de l'action extérieure. Dès lors, la « culture stratégique » française, définie ici comme les prédispositions et les préférences des décideurs à l'égard de la puissance militaire, se caractérise par la combinaison de trois facteurs :

- un haut niveau d'ambition internationale afin de maintenir le statut ou le « rang » de la France dans le monde ;
- une large liberté d'action de l'exécutif ;
- une prédilection pour l'emploi de la force armée comme moyen de garantir la sécurité française (par rapport à d'autres moyens civils comme l'aide au développement par exemple).

Comme le montre Thierry Balzacq⁴, la grande stratégie française a connu une transformation importante avec la fin de la guerre froide, passant d'une stratégie de « grandeur » à une stratégie d'« engagement libéral ». Ce changement de grande stratégie s'est notamment appuyé sur les moyens militaires, du fait de la culture stratégique décrite ci-dessus. Il s'agit donc dans ce chapitre d'étudier l'adéquation entre les objectifs de la grande stratégie française et l'utilisation des instruments militaires en soutien de cette stratégie. Selon Robert Art, la puissance militaire a quatre fonctions : défense (du territoire), dissuasion (contre des attaques potentielles), contrainte (de l'adversaire, à travers l'utilisation ou la menace d'utilisation de la force) et affichage (démonstration d'intentions⁵). Ces quatre dimensions se retrouvent dans la manière dont la France emploie son instrument militaire à l'étranger et influencent les formes et modalités de sa présence dans le monde. Ce chapitre traitera donc en premier lieu des fonctions « défense, dissuasion et contrainte » en abordant la manière dont le positionnement des bases françaises dans le monde ainsi que les opérations extérieures, avant d'aborder la fonction « affichage » qui permettra de traiter de l'importance de la diplomatie de défense.

Défendre au-delà des frontières : les forces françaises dans le monde

LES BASES MILITAIRES FRANÇAISES DANS LE MONDE

Le premier signe de la présence militaire française dans le monde est l'existence de forces dites de « souveraineté », du fait de l'étendue géographique du territoire national. *De facto*, afin de protéger un territoire situé en Europe (pour la métropole), mais aussi en Amérique du Nord, du Sud, dans les Antilles, l'océan Indien et le Pacifique, l'État français a réparti inéquitablement ses capacités militaires (le gros des forces françaises étant en métropole). Ces forces armées déployées hors de la métropole sont organisées selon une logique de théâtre : Caraïbes, Pacifique et océan Indien. Le théâtre Caraïbes est un enjeu important, car il s'agit de protéger le centre spatial de Kourou (Guyane) mais aussi de lutter contre un ensemble de trafics illicites (drogue, orpaillage illégal, humain, etc.). Les moyens déployés regroupent les Forces armées aux Antilles (FAA, 1 250 personnes) et les Forces armées en Guyane (FAG, 2 300 personnes). Le théâtre Pacifique est principalement un espace d'importance politico-stratégique, du fait du déplacement du centre de gravité des relations internationales vers l'Asie. Cette évolution constitue un enjeu pour la France du fait de sa présence en Nouvelle-Calédonie et dans les collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna. Ces territoires permettent à la France de prétendre participer à des forums diplomatiques asiatiques (comme le Shangri-La Dialogue organisé chaque année à Singapour), ce qui est un enjeu politique d'importance. Les moyens comprennent les Forces armées en Polynésie française (FAPF, 1 200 personnes) et les Forces armées en Nouvelle-Calédonie (FANC, 1 600 personnes⁶). Enfin, les enjeux du théâtre de l'océan Indien, où la Réunion, Mayotte et les Terres australes et antarctiques françaises constituent des zones maritimes et économiques d'importance, relèvent principalement de la sécurisation des voies de navigation ou de la lutte contre la

piraterie et contre les trafics humains. Cette zone est couverte par les Forces armées dans la zone sud de l'océan Indien (FAZSOI, 1 950 personnes).

Outre les forces de souveraineté, la France dispose également de forces dites « de présence » à Djibouti, au Gabon, au Sénégal, en Côte d'Ivoire et aux Émirats arabes unis, dans le cadre d'accords de défense avec ces pays, qu'il s'agisse d'héritages et de transformations des relations postcoloniales (partenariats avec les pays africains) ou de l'identification de nouvelles zones stratégiques (Émirats arabes unis). Ces forces servent d'éléments de projection avancée en cas d'intervention militaire (par exemple une évacuation de ressortissants français en cas de crise), mais ont également bien entendu une fonction diplomatique de liens privilégiés avec ces pays. Jusqu'à l'automne 2014, le dispositif militaire français en Afrique s'articulait autour de trois forces de présence : les Éléments français au Sénégal (EFS), les Forces françaises au Gabon (FFG) et les Forces françaises stationnées à Djibouti. Suite à la réorganisation des armées, le dispositif s'est réarticulé autour de deux types d'emprise : les « bases opérationnelles avancées » (BOA) et les « pôles opérationnels de coopération » (POC). Les BOA, situés sur l'une et l'autre des façades africaines et au Moyen-Orient, ont vocation à constituer des points d'appui opérationnels et des réservoirs de forces en cas de crise. Ces BOA sont au nombre de trois : les Forces françaises stationnées à Djibouti (FFDJ, 1 700 personnes), les Forces françaises en Côte d'Ivoire (FFCI, 600 personnes) et les Forces de présence aux Émirats arabes unis (650 personnes). En revanche, les POC ont vocation à faire principalement de la formation et de l'accompagnement des pays hôtes dans la transformation de leur outil militaire, héritiers en cela des conseillers militaires régulièrement envoyés par la France dans ses anciennes colonies dans le cadre d'accords de défense. Ces POC comprennent les Éléments français au Sénégal (EFS, 350 personnes) et les Éléments français au Gabon (EFG, 450 personnes).

La géographie des bases militaires françaises dans le monde s'explique ainsi par une combinaison des survivances de l'héritage colonial (créant des points d'entrée dans des zones géographiques qui restent considérées comme importantes par Paris) et l'évolution des priorités politico-stratégiques.

LES INTERVENTIONS MILITAIRES

Si, en 1960, la France est contrainte à renoncer à être une puissance coloniale, elle s'adapte et élabore de nouveaux outils afin de demeurer un acteur de premier plan sur la scène mondiale, en particulier au travers de son engagement dans son « pré carré » africain. Sur le plan militaire, cet engagement se traduit, à partir de 1960, par la signature d'une vingtaine d'accords de défense et de coopération avec ses anciennes colonies africaines. En vertu de ces accords, mais aussi de la nécessité de venir en aide à ses ressortissants, la France intervient de façon régulière en Afrique subsaharienne.

Recenser l'intégralité des interventions de l'armée française depuis 1962 est difficile, car certaines ont été très courtes (quelques heures parfois), et nombre d'informations ont disparu. Par exemple, François Cochet en recense cinquante-deux entre 1954 et 2014, réparties comme suit (voir tableau).

Président	Nombre d'opérations	Type d'opérations
Charles de Gaulle	1	intervention
Georges Pompidou	1	contre-insurrection
Valéry Giscard d'Estaing	5	3 interventions 1 appui 1 contre-insurrection
François Mitterrand	21	7 évacuations 5 interpositions 4 appuis 3 humanitaires 2 interventions
Jacques Chirac	20	12 sécurisations 6 évacuations 1 intervention 1 appui

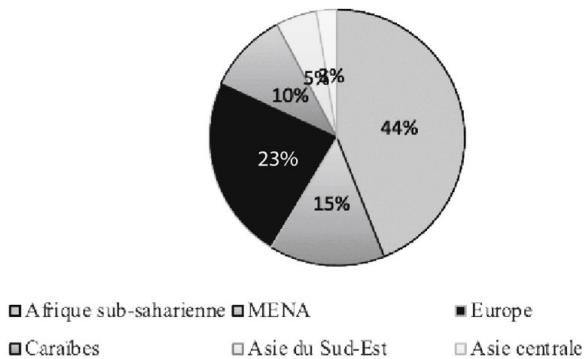
Nicolas Sarkozy	3	1 intervention 1 évacuation 1 sécurisation
François Hollande	2	2 contre-insurrections

Interventions militaires depuis 1964⁷

Pour sa part, le général Thorette, dans un rapport sur les opérations extérieures (OPEX), en recensait 126 en 2011⁸, dressant ainsi une liste relativement aisée à actualiser. Surtout, cette compilation permet quelques statistiques descriptives qui peuvent servir de base à une analyse des tendances des interventions militaires françaises.

Premièrement, on peut observer que la principale zone de déploiement des forces françaises depuis 1962 est, sans surprise, l’Afrique subsaharienne.

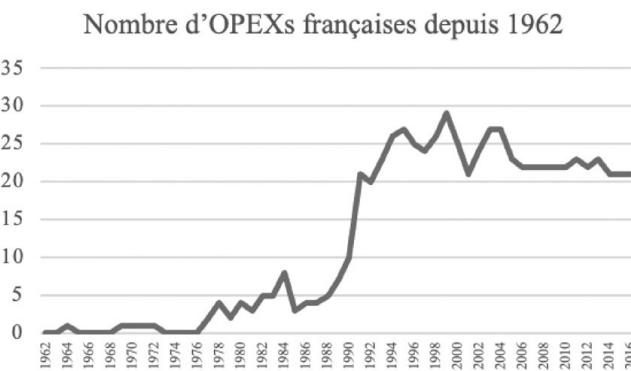
Zone d’intervention des forces françaises depuis 1962



Après la fin de la guerre froide, la France continue ses interventions africaines au Rwanda (entraînant une forte polémique sur un soutien au génocide de 1994), en Côte d’Ivoire, au Tchad, en République centrafricaine ou au Mali, où continuent de se mêler défense des acteurs politiques considérés comme amis, intérêts commerciaux, protection des ressortissants français et priorités stratégiques (comme la lutte contre le terrorisme djihadiste au Sahel). Mais

d'autres théâtres d'intervention apparaissent, notamment dans les Balkans, où les forces armées françaises doivent composer avec de nouvelles formes d'engagement, notamment un cadre juridique contraignant fortement l'usage de la force, qui créera des situations tragiques. Cette expérience balkanique aura une forte importance sur le développement d'une réflexion doctrinale française sur les modalités de l'imposition du maintien de la paix. La fin de la guerre froide est également marquée par la participation française à la guerre du Golfe (1991), au cours de laquelle l'armée française souffre de la comparaison avec les forces britanniques, ce qui aura de profondes conséquences sur les réflexions sur la professionnalisation des forces armées⁹. Les interventions du XXI^e siècle sont marquées par un durcissement progressif des conditions d'engagement, déjà observé par les Britanniques et les Américains en Irak. Pour les forces françaises, la rencontre avec cette violence renforcée a lieu en 2008 en Afghanistan, lorsqu'une embuscade dans la vallée d'Uzbin conduit à la mort de dix parachutistes. Les guerres en Libye (2011), au Mali puis dans la bande saharo-sahélienne (à partir de 2013) et en Irak/Syrie (à partir de 2016) confirment cette tendance à un durcissement des affrontements.

Une autre tendance observable est la forte augmentation du nombre d'OPEX à partir de la fin de la guerre froide, comme le montre le graphique suivant.



Il ne s'agit pas du nombre de nouvelles OPEX lancées chaque année, mais du nombre d'opérations en cours sur une année. On constate ainsi un effet d'accumulation, de nouvelles interventions s'additionnant à celles déjà en cours,

qui peuvent parfois durer fort longtemps. Par exemple, la contribution française à la mission de la Force intérimaire des Nations unies au Liban (FINUL), commencée en 1978, est toujours en cours.

L'augmentation du nombre d'OPEX, permise par le contexte des transformations de la conflictualité déjà évoquées, est aussi liée à une prise de conscience de la part des décideurs français des années 1990 de l'importance de participer aux opérations de maintien de la paix de l'ONU pour maintenir le statut de la France comme membre permanent du Conseil de sécurité, à une époque où la fin de la bipolarité et la diminution de l'importance de la dissuasion nucléaire comme facteur stratégique dans les relations internationales remettent en cause le format du Conseil :

[Cet interventionnisme] était particulièrement symbolique au regard du siège permanent de la France au Conseil de sécurité des Nations unies, puisque des propositions étaient faites selon lesquelles des géants économiques, tels que le Japon, avaient une plus grande légitimité à siéger au conseil qu'une puissance moyenne, bien que nucléaire, comme la France¹⁰.

Dans l'objectif de maintien du statut, l'avantage comparatif de la France résidait dans sa puissance militaire, qu'il fallait démontrer à travers la participation à des opérations de maintien de la paix. Évidemment, cette recherche du maintien du statut n'est pas incompatible avec des objectifs plus traditionnels de défense des intérêts de sécurité, les motivations des décideurs étant toujours multiples. Ainsi, si la participation française à l'intervention en Afghanistan s'explique principalement par une solidarité avec l'allié américain (comme pour les autres pays de l'OTAN y participant), l'intervention au Mali a été motivée par des considérations sécuritaires majeures. Dans tous les cas, ces OPEX (aux bilans mitigés) participent de la transformation de la grande stratégie française vers l'« engagement libéral ».

Au final, les interventions sont une composante importante des pratiques militaires françaises : outils au service d'une politique de souveraineté et de défense des intérêts de Paris, elles ont des conséquences importantes sur les pays dans lesquels elles ont lieu, mais aussi sur les transformations de l'institution militaire elle-même, conditionnant la transformation de la structure des armées, les enjeux de financement de la défense, et les identités professionnelles des militaires.

Au-delà des armes : diplomatie de défense et présence française dans le monde

La diplomatie de défense peut être définie comme « l'utilisation libre [ou sans contrainte internationale ni nationale pressante], *en temps de paix*, des ressources de la défense afin d'atteindre des objectifs nationaux spécifiques, principalement par des relations avec d'autres acteurs [de défense, situés à l'étranger¹¹] ». Elle ne doit donc pas être confondue avec la « diplomatie de la canonnière » (qui relève en fait de la coercition) ou avec les actions de communication des armées. Cette diplomatie de défense passe notamment par les coopérations internationales et les ventes d'armes.

LES COOPÉRATIONS INTERNATIONALES

Le premier aspect des coopérations internationales relève de la participation française aux organisations multilatérales de sécurité (notamment l'OTAN, l'UE ou l'ONU) et de l'établissement de partenariats de défense bilatéraux. La politique de défense française ne se conçoit pas dans le vide : la participation aux organisations multilatérales de sécurité et la multiplication des alliés et des partenaires est à la fois une opportunité pour Paris d'influencer ces institutions et États, et une contrainte pour l'ambition souvent affichée d'autonomie

stratégique. Le principal changement dans ce domaine a été la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, annoncée au Congrès par Nicolas Sarkozy en 2007, et qui a mécaniquement augmenté la présence de militaire français dans les organismes de l'Alliance atlantique. En pratique, la participation française à l'OTAN a progressivement évolué : en 1995, le président Chirac annonce que Paris participera de nouveau aux réunions des ministres de la Défense et que le chef d'état-major des Armées réintégrerait le comité militaire de l'Alliance ; en 2002, après la refonte des structures de l'Alliance, la France décide de participer pleinement au nouveau commandement stratégique en charge de la transformation créé à Norfolk (États-Unis) et augmente progressivement ses officiers « insérés », dont le nombre est formalisé dans un accord de 2004 (Paris recevant 110 postes d'officiers). Après la décision de réintégrer complètement la structure militaire, 750 postes d'officiers sont alloués à Paris, dont le poste de Commandant suprême allié pour la transformation (SACT). La réintégration complète de la France est compréhensible dans le cadre d'une grande stratégie d'« engagement libéral » (elle-même prenant acte de l'unipolarité américaine suivant la guerre froide), mais pose des questions d'adaptation de la culture militaire française à des procédures et pratiques militaires principalement américaines¹². De fait, si la pratique de la réintégration militaire au sein de l'OTAN est évidente, le discours politique français reste critique envers l'Alliance, héritier en cela du verbe gaullien.

Si l'OTAN, de par sa vocation d'alliance militaire, accueille évidemment un large nombre de militaires français, Paris a également tenté d'intéresser l'Union européenne aux questions de défense, étant une force motrice du développement de la Politique européenne de sécurité et de défense, plus tard rebaptisée Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Cette PSDC implique l'existence de structures institutionnelles dédiées à Bruxelles (par exemple la « capacité militaire de planification et de conduite »), au sein desquelles travaillent des militaires français.

Paris a également développé des relations bilatérales fortes avec certains pays dans le domaine de la défense, comme par exemple l'Allemagne (depuis le

traité franco-allemand de l’Élysée en 1963) ou le Royaume-Uni (traités de Lancaster House de 2010¹³), ce qui se traduit par des circulations d’officiers d’échange avec ces pays. Ces officiers, généralement insérés dans les structures gouvernementales de pays considérés comme particulièrement proches, s’ajoutent au réseau d’attachés de défense postés dans les ambassades de France : en 2019, la France disposait de 88 missions de défense à l’étranger, de taille variable en fonction des pays dans lesquelles elles étaient déployées. Ces missions militaires remplissent plusieurs fonctions : développement des relations bilatérales, renseignement, soutien aux exports d’armement, etc., et relèvent ainsi de la diplomatie de défense.

Les forces armées françaises participent également régulièrement à des exercices militaires multinationaux d’ampleur variable, comme par exemple l’exercice *Rim of the Pacific* (RIMPAC) qui réunit pour des manœuvres navales plus d’une vingtaine de pays, dont les États-Unis, la Russie et la Chine. Ces exercices multinationaux peuvent avoir plusieurs fonctions, notamment : contribuer à la dissuasion des adversaires et la réassurance des alliés (comme les exercices de l’OTAN), permettre un dialogue stratégique entre adversaires potentiels dans un cadre pensé comme coopératif (et donc contribuer à la baisse des tensions), et améliorer les pratiques de coopération militaire entre alliés¹⁴.

Enfin, héritage des « coopérants militaires », les forces armées françaises conduisent un certain nombre d’activités de soutien au profit de partenaires étrangers, selon quatre modes d’action principaux : le conseil à de hautes autorités, l’expertise technique, la formation et l’aide directe en équipements. Ces actions sont pilotées par la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) qui relève du ministère de l’Europe et des Affaires étrangères, ce qui illustre bien l’enjeu diplomatico-stratégique de ces formations¹⁵.

LES VENTES D’ARMES

La production autonome d’armement est considérée depuis les années 1950 par les décideurs français comme un élément important pour garantir le principe

d'indépendance nationale. Toutefois, les conditions structurelles du marché de l'armement ont changé avec la fin de la guerre froide : du fait de la réduction des commandes nationales (liée à la baisse des budgets de défense après 1991), les industriels de l'armement ont cherché à diversifier leurs revenus, rentrant ainsi dans une compétition féroce sur le marché de l'export avec les industriels notamment américains et britanniques (eux aussi soumis aux mêmes contraintes structurelles). Entre 2009 et 2018, les principaux clients de la France dans le domaine de l'armement ont été l'Inde, l'Arabe saoudite, le Qatar, l'Égypte, le Brésil, les Émirats arabes unis, les États-Unis, Singapour, la Malaisie et le Koweït. Il faut rajouter à cette liste les ventes « exceptionnelles », comme un contrat de vente de sous-marins à l'Australie ou de véhicules blindés Griffon à la Belgique. Ces ventes d'armes participent de la présence française dans le monde, mobilisant industriels, militaires et politiques pour assurer le succès des contrats. En retour, elles posent des problèmes diplomatiques et politiques lorsque ces armes sont utilisées dans des opérations militaires condamnées par l'opinion publique (par exemple la campagne militaire de l'Arabie saoudite au Yémen). Dès lors, ces ventes d'armes peuvent devenir un problème stratégique qui, paradoxalement, diminue la liberté d'action de la France¹⁶.

CONCLUSION

Cette description de la multiplicité des formes de la présence militaire française dans le monde illustre l’ambition de Paris évoquée dans l’introduction de ce chapitre de maintenir son « statut » ou son « rang ». Du point de vue des moyens militaires, cette ambition se traduit par une combinaison de présence permanente hors de la métropole, d’interventions extérieures (en partenariat avec des alliés) et de coopérations internationales diverses, cohérentes avec une grande stratégie d’« engagement libéral ». Toutefois, il convient pour Paris de se poser la question de la soutenabilité de ces actions : le bilan des interventions militaires est limité, ce qui pose la question de fond du meilleur mode d’action stratégique pour gérer les menaces transnationales : faut-il des interventions de long terme ayant des volets militaires comme civils (de soutien financier et institutionnel à des États faibles) ou faut-il plutôt adopter une stratégie de retrait militaire accompagné de « raids » réguliers afin de contenir des menaces potentielles¹⁷ ? Ce choix stratégique aura nécessairement des conséquences sur le modèle d’armée et, au final, sur la présence française dans le monde. Ensuite, le choix de développer des partenariats privilégiés avec certains pays (notamment les États-Unis, le Royaume-Uni et l’Allemagne) risque d’être remis

en question par les évolutions de la politique intérieure de ces pays (notamment à Washington et à Londres), ce qui aura des conséquences sur une grande stratégie d'« engagement libéral ». Enfin, la question de l'équilibre à trouver entre volonté d'autonomie stratégique et dépendance de l'industrie de défense à l'exportation (et donc aux désidératas politiques des potentiels clients) va continuer de se poser avec acuité, et devra être tranchée de manière plus claire qu'aujourd'hui, là encore avec des conséquences sur la présence militaire française dans le monde.

BIBLIOGRAPHIE

- BÉRAUD-SUDREAU, L., « La politique française de soutien aux exportations d'armement : raisons et limites d'un succès », *Focus stratégique*, n° 73, 2017.
- CHARILLON, F., *La France peut-elle encore agir sur le monde ?*, Paris, Armand Colin, 2010.
- COCHET, F., *Les Français en guerre de 1870 à nos jours*, Paris, Perrin, 2017.
- GAUTIER, L., *La Défense de la France après la guerre froide*, Paris, PUF, 2009.
- PANNIER, A., *Rivals in Arms. The Rise of UK-France Defence Relations in the Twenty-First Century*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2020.
- PANNIER, A., SCHMITT, O., *French Defence Policy since the End of the Cold War*, Londres, Routledge, 2021.
- TENENBAUM, E., PAGLIA, M., RUFFIÉ, N., « Confettis d'Empire ou points d'appui ? L'Avenir de la stratégie française de défense et de souveraineté », *Focus stratégique*, n° 94, 2020.

-
1. SCHMITT, O., « Decline in Denial : France since 1945 », in MÉRAND, F. (dir.), *Coping with Geopolitical Decline*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2020.
 2. SERFATI, Cl., *Le Militaire, une histoire française*, Paris, éditions Amsterdam, 2017.
 3. CHÉRON, B., *Le Soldat méconnu. Les Français et leurs armées : état des Lieux*, Paris, Armand Colin, 2018.
 4. Voir dans cet ouvrage le chapitre 11.
 5. ART, R. J., « To What Ends Military Power ? », *International Security*, 4/4, 1980, p. 3-35.
 6. Chiffres de l'année 2020.
 7. COCHET, F., *Les Français en guerre de 1870 à nos jours*, Paris, Perrin, 2017, p. 199.
 8. Général d'Armée (2S) Bernard Thorette (dir.), *Rapport du groupe de travail « monument aux morts en opérations extérieures »*, Paris, La Documentation française, 2011.
 9. DURAND (de), E., « La “mère” de toutes nos batailles », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 244, 2011, p. 9-30.
 10. UTLEY, R., « The New French Interventionism », *Civil Wars*, n° 1-2, 1998, p. 89.
 11. CHEYRE, J.-E., « Defence diplomacy », cité dans « La Diplomatie de Défense », in BALZACQ, Th., CHARILLON, F., RAMEL, F. (dir.), *Manuel de diplomatie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2018, p. 310.
 12. RUSSE (DE), A.-H., « La France dans l'OTAN. La culture militaire française et l'identité stratégique en question », *Focus stratégique*, n° 22, 2010 ; CAPLAIN, S., « Penser son ennemi. modélisations de l'adversaire dans les forces armées », *Focus stratégique*, n° 82, 2018.
 13. PANNIER, A., *Rivals in Arms. The Rise of UK-France Defence Relations in the Twenty-First Century*, Montréal, McGill-Queens University Press, 2020.
 14. HEUSER, B., HEIER, T., LASCONJARIAS, G. (dir.), *Military Exercises. Political Messaging and Strategic Impact*, Rome, NATO Defense College, 2018.
 15. BROUSSE, D., « La coopération structurelle de sécurité et de défense du XXI^e siècle », *Les Champs de Mars*, n° 32, 2019, p. 111-124.
 16. BÉRAUD-SUDREAU, L., « La politique française de soutien aux exportations d'armement : raisons et limites d'un succès », *Focus stratégique*, n° 73, 2017.
 17. INBAR, E., SHAMIR, E., « What After Counterinsurgency ? Raiding in Zones of Turmoil », *International Affairs*, vol. 92, n° 6, 2016, p. 1427-1441.

Une grande stratégie française¹ ?

Thierry Balzacq

Un titre n'est pas qu'un geste esthétique : il signale un certain engagement avec le problème qui se pose. On peut reformuler le nôtre ainsi : la France dispose-t-elle d'une grande stratégie ? Les avis divergent, et ceux qui semblent en déceler une s'accordent rarement sur son identité et sa substance². À travers ces divergences, cependant, le principe suivant l'emporte : pour autant qu'un État veuille inscrire les relations qu'il entretient avec le reste du monde dans un cadre cohérent, lequel organise la sélection des priorités politiques et la hiérarchie des moyens, une grande stratégie s'avère nécessaire³. Mais la nécessité ne commande pas l'aptitude. En effet, il faut davantage que l'urgence des circonstances pour développer une grande stratégie. Ainsi, la grande stratégie de la « grandeur », socle de la politique extérieure de la France pendant environ quatre décennies, n'est pas que le produit de son époque ; elle doit sa matrice intellectuelle et son succès à la personnalité du général de Gaulle.

Dans ce chapitre, je défendrai la thèse suivante : en dépit de variations plus ou moins prononcées, la politique extérieure de la France figure désormais une grande stratégie que j'appelle l'« engagement libéral », laquelle est forcée de composer, mais en des proportions décroissantes, avec les fragments de la mémoire procédurale de la « grandeur ». La visée de ce chapitre n'est guère

prescriptive ; je cherche plutôt à montrer que chaque grande stratégie est solidairement une affirmation de ce que l'État exprime et du projet collectif qu'il porte, dans un environnement caractérisé par la compétition et par des ressources limitées. Les grandes stratégies de la « grandeur » et de l'« engagement libéral » sont donc à la fois deux récits concurrents sur ce qui définit la France et deux grammaires distinctes de la relation que la France doit tisser avec les autres acteurs du système international.

D'autres définitions existent et l'on reviendra comparativement sur quelques-unes, mais à ce stade, j'entends par « grande stratégie », *l'articulation raisonnée et investie de sens des ressources de l'État en vue de réaliser ses intérêts supérieurs, dans le moyen et long terme*. Cette définition, parce qu'elle resserre l'intention du concept, permet simultanément d'en maîtriser l'extension. Mais elle ne garantit pas que d'autres auteurs y souscrivent. Il faudra donc la discuter et la situer, ne serait-ce que brièvement, dans sa constellation sémantique. Un exercice qui nous amènera à préciser les contours respectifs de la stratégie et de la grande stratégie. Ou, pour dire les choses d'une autre manière : il s'agira de dresser dans un premier temps le contexte lexical de ce chapitre. Ensuite, nous pourrons nous intéresser à la grande stratégie française, en insistant sur le passage de la grandeur à l'engagement libéral, lequel impose autant un rapport différent à l'exception française voulue par Charles de Gaulle qu'une réponse aux transformations profondes du système international. Et, en même temps que s'opère ce changement, s'affirme pour la France la nécessité de fixer les bornes de son autonomie, compatibles avec l'appartenance à des institutions internationales dont la performance réclame elle aussi, en quelque sorte, une autonomie.

Grande stratégie et stratégie

Pour qu'elle soit utile, c'est-à-dire opérationnalisable, notre définition de la grande stratégie doit surmonter deux obstacles. D'une part, elle doit éviter le

penchant socratique de discussions conceptuelles qui débouchent presque toujours sur un aveu d'ignorance. D'autre part, la grande stratégie doit se préserver de la dilution universaliste qui a, selon Hew Strachan, « privé la stratégie de sa signification et ne lui a laissé que des banalités⁴ ». La critique est sévère, mais elle est d'abord un cri d'alarme, ou peut-être une irrépressible frustration déguisée en inquiétude, avant d'être un rejet de la stratégie en tant que telle. En tout cas, le mot de Strachan est un prélude indirect à l'invitation de Colin Gray : bien que « périlleuse », l'entreprise de définition est essentielle⁵.

La grande stratégie a revêtu des connotations différentes à travers l'histoire. Julian Corbett, l'un des précurseurs de la conception moderne de la grande stratégie, parle de « stratégie majeure », mais en réduit l'utilité à la guerre⁶. Tout en restant attaché au concept de grande stratégie, Basil Liddell Hart considère, lui aussi, que la guerre en est le domaine de prédilection, même si sa pertinence transcende le moment de la guerre⁷. Ainsi, selon Liddell Hart, l'objet d'une « vraie grande stratégie c'est une paix de meilleure qualité, une paix de sécurité et de prospérité⁸ ». C'est à l'aune de la nature de la paix consécutive à la guerre qu'est évaluée la grande stratégie. Celle-ci obéit donc à un projet normatif, puisqu'elle est chargée d'accomplir une paix de qualité supérieure. Mais Liddell Hart n'en précise pas les termes. Charles Fuller, enfin, consacre la grande stratégie, qu'il nomme aussi « stratégie politique », en instrument de paix : « Paradoxalement, le temps de guerre est la période de repos du grand stratégiste⁹. »

C'est dans les années 1970 surtout que la littérature sur la grande stratégie va connaître une croissance sans précédent, coïncidant ainsi avec la « renaissance des études de sécurité¹⁰ ». De cette période riche en définitions diverses, l'étude de la grande stratégie conserve surtout l'écho insistant des travaux de John Collins. À en croire ce dernier, en effet, la grande stratégie est « l'art et la science de l'emploi de la puissance nationale en toutes circonstances afin d'exercer sur l'opposition un contrôle d'intensité et de nature ciblées, à travers les menaces, la force, la pression indirecte, la diplomatie, le subterfuge et d'autres moyens imaginables, réalisant de cette manière les intérêts et objectifs nationaux de sécurité¹¹ ». On peut prélever trois idées de cette définition. La

première concerne le moment le plus pertinent de la grande stratégie : ce n'est plus exclusivement ni le temps de paix ni le temps de guerre. La grande stratégie renvoie à un « art » et à une « science » que l'État peut actionner en « toutes circonstances ». Deuxièmement, la grande stratégie s'appuie sur une diversité d'éléments constitutifs de la puissance nationale, lesquels ne peuvent être tous énoncés (« d'autres moyens imaginables »). Troisièmement, selon cette définition, les « intérêts et objectifs nationaux de sécurité » constituent le point de fixation de la grande stratégie.

A priori, plusieurs approches contemporaines relaient cette conception de la grande stratégie comme « théorie et logique qui guide les leaders aspirant à la sécurité¹² ». Ce qui veut dire que la sécurité est à la fois le périmètre et l'aiguillon de la grande stratégie. Ici, cependant, la sécurité est coextensive au phénomène de la guerre ; la guerre établit les conditions de possibilité de la grande stratégie. Le centre de gravité de la grande stratégie c'est la sécurité, mais dans un contexte imprégné par la logique structurelle de la guerre, logique qui socialise en même qu'elle constraint tous les acteurs¹³. En somme, l'issue d'une guerre juge la qualité d'une grande stratégie¹⁴. H. R. McMaster le dit de manière ramassée et sans ambiguïté : la « guerre est l'audit ultime¹⁵ » de la grande stratégie. Dans cette conception de la grande stratégie, on est aux prises, tour à tour, avec la guerre comme objet, la guerre comme raison d'être et le résultat de la guerre comme indicateur de qualité de la grande stratégie. Les deux termes – la guerre et la grande stratégie – réfèrent l'un à l'autre et se valident mutuellement. Il y a là une indéniable circularité.

Un problème identique affecte ceux qui considèrent que la grande stratégie est analogue à une politique. Stephen Krasner, par exemple, estime que la grande stratégie « spécifie les politiques ou fournit les ressources – diplomatiques, bureaucratiques, idéationnelles, militaires, économiques – au service de politiques précises¹⁶ ». En d'autres termes, la grande stratégie oscille entre variable indépendante et variable dépendante. Pour sortir de cette impasse, Thomas Christensen propose de concevoir la grande stratégie comme « l'ensemble des politiques nationales et internationales destinées à augmenter la puissance et la sécurité nationales¹⁷ ». Ce qui revient à soutenir que la grande

stratégie est la somme des politiques qui ont pour objectifs la puissance et la sécurité nationales. Certes, prise individuellement, chaque politique nationale ou internationale peut être calibrée pour concourir à développer la puissance et la sécurité d'un État ; mais qu'est-ce qui assure que, collectivement, des politiques très diverses par ailleurs servent une seule et même grande stratégie ? Implicitement, chez Christensen, on pressent que le caractère grand-stratégique de ces politiques découle de l'intention qui les sous-tend. Mais on sait qu'inférer une intention d'une action est un sentier pavé de risques.

La difficulté à délimiter l'identité sémantique de la grande stratégie découle en partie de l'incertitude qui enveloppe son rapport à la politique et à la sécurité, d'autant plus que cette dernière est désormais conçue très largement en des termes autres que militaires. Au vrai, les approches de la grande stratégie se différencient par leur relative adhésion à la guerre comme centre de gravité de la grande stratégie. Dans un article coécrit avec Peter Dombrowski et Simon Reich, nous avons identifié deux « écoles » ou « traditions » de la grande stratégie : la tradition classique et la tradition internationaliste¹⁸. Deux critères ont été retenus pour opérer cette distinction ; d'une part, la logique qui est censée animer la grande stratégie et, d'autre part, la substance, c'est-à-dire ce qui procure à la grande stratégie sa consistance. Sans doute convient-il de noter que certaines études ne coïncident pas exactement avec les bornes de cette classification ; néanmoins, ces deux écoles définissent, pour l'essentiel, la trame qui relie la plupart des discussions sur la grande stratégie.

La logique qui caractérise la grande stratégie, selon l'école classique, est celle de la guerre. Ou, comme le dit Barry Posen, la grande stratégie concerne « le combat, une affaire coûteuse et sanguinaire¹⁹ ». En ce sens, la grande stratégie et la stratégie militaire se confondent. C'est ce que confirme Paul Miller : « Les dynamiques de l'inimitié politique [...] et la gestion de la violence sont au cœur de la conception classique de la stratégie²⁰. » Quant à la substance de la grande stratégie, l'école classique la réserve à la sécurité face à des menaces militaires ou, plus généralement, de nature cinétique. Sur la logique, la tradition internationaliste détache la grande stratégie des préoccupations exclusivement militaires (en tout cas de victoire militaire), tout en les intégrant.

La grande stratégie est donc animée par la compétition et la limitation des ressources, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur. C'est pourquoi il est tout à fait concevable d'intégrer des préoccupations environnementales dans une grande stratégie, ce que conteste l'école classique. *Quid* alors de la substance de la grande stratégie ? Paul Kennedy nous offre un point d'appui intéressant. La substance de la grande stratégie, selon la vision internationaliste, est ce que l'État considère comme « ses meilleurs intérêts nationaux²¹ ». En d'autres termes, et c'est le principal enseignement, les « meilleurs intérêts nationaux » de l'État ne sont pas nécessairement militaires ; ils sont tout ce que l'État définit comme tel. D'où l'importance du récit et des processus de sécurisation dans la construction d'une grande stratégie. La grande stratégie est, dit William Martel, « une déclaration cohérente relative aux intérêts politiques les plus importants de l'État [...]. Sa fonction principale est de prioriser différents choix [qui s'offrent à l'État²²]. » La grande stratégie doit justifier l'usage des instruments de la puissance nationale au service des intérêts qui ne sont pas immédiatement saisissables. Elle se trame donc entre les élites et la population : c'est un processus politique. À ce titre, elle est soumise aux attentes de légitimation²³.

Mais alors pourquoi « grande » stratégie ? C'est avant tout, mais pas uniquement, une question d'échelle. Au niveau de l'État, par exemple, il y a aujourd'hui autant de stratégies que de secteurs d'interventions publiques. Cette élasticité du concept de « stratégie » agace encore certains clausewitziens, lesquels tiennent à l'aphorisme : la « stratégie est l'usage de l'engagement au service de la guerre²⁴ ». Mais le combat est perdu. On enseigne autant la stratégie dans les écoles de management que dans les académies militaires. Même Colin Gray finit par confondre les termes. Dans *The Strategy Bridge*, il annonce que « toute stratégie est une grande stratégie. Les stratégies militaires doivent être insérées dans un cadre plus inclusif, ne serait-ce que pour réduire le fardeau de soutien à la politique qu'elles sont censées porter²⁵ ». On voit la confusion ; car si les stratégies doivent relever d'un cadre plus global, alors il semble que Gray voulait en réalité écrire *toute grande stratégie est une stratégie*. Le rapport de dépendance n'est pas le même.

On peut maintenant passer d'une justification scalaire, en termes de liens de dépendance entre stratégie et grande stratégie, à une justification par les fonctions qui échoient à l'une et à l'autre. De fait, la grande stratégie articule l'ensemble des stratégies sectorielles dans un cadre qui permet d'orchestrer leur fonctionnement, au bénéfice des intérêts prioritaires de l'État. C'est pourquoi, *stricto sensu*, un État ne peut entretenir deux grandes stratégies simultanément, alors même que chaque grande stratégie s'appuie sur plusieurs stratégies²⁶. Ainsi, la grande stratégie a pour but de prioriser, de coordonner et d'intégrer les ressources nationales au service des ambitions internationales de l'État. C'est, en quelque sorte, une forme de métastratégie, dans le double sens du mot. D'une part, comme stratégie qui relève d'un niveau supérieur ; d'autre part, en tant que stratégie qui traverse toutes les autres, avec lesquelles elle entretient une intimité formelle. On peut donc dire que « grande » est un adjectif qui modifie le nom « stratégie²⁷ ». Enfin, la qualité d'une grande stratégie n'est pas uniquement le produit de sa performance instrumentale ; la grande stratégie repose sur une structure narrative, laquelle donne sens au projet national qu'elle porte. C'est pourquoi la grande stratégie participe de la définition du groupe et des conditions de son existence. À la performance instrumentale, il faut donc ajouter une performance culturelle ou narrative.

De la grandeur à l'engagement libéral

Ce qui suit n'a pas de prétention historique, mais cela ne lui ôte pas sa valeur illustrative. Au cours d'une visite en Chine en mai 2018, François Hollande s'était déclaré « admiratif de la vision longue qu'ont les dirigeants chinois ». Il ajoutait qu'en France, « nous devons avoir des projets qui soient durables. Et d'éviter les à-coups, les idées qui voudraient que rien n'ait existé avant²⁸ ». Or nous venons de souligner que cet investissement dans la longue durée se manifeste, *grossost modo*, dans une grande stratégie. En ce sens, il y a bien une grande stratégie en France, mais elle induit un « remaniement profond de la

temporalité (une “crise”) de la temporalité²⁹ ». L’observation des routines, l’analyse des discours et de nombreux entretiens montrent que la France a adopté un nouveau référentiel stratégique que j’appelle l’engagement libéral. Cette nouvelle grande stratégie est en rupture radicale, du point de vue des idées et donc des préférences politiques, avec celle de la grandeur. Pour ceux qui tenaient à la grandeur, l’engagement libéral résonne comme un renoncement à l’exception française en politique internationale³⁰.

Développée par le général de Gaulle, la grandeur a structuré les relations entre la France et le reste du monde, entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et les années 1990³¹. Elle comportait quatre traits essentiels : la quête du rang et du statut de puissance majeure du système international ; la préservation de l’autonomie de décision et d’action matérialisée par la force de frappe ; la centralité de l’État-nation ; une réticence nette à l’égard de l’hégémonie américaine. Ces points cardinaux ont résisté aux alternances politiques même les plus profondes. On peut dire, en effet, que la grandeur a exercé une influence puissante, indépendante et continue sur le comportement international de la France, définissant à la fois son rôle international et ses orientations stratégiques.

Au niveau théorique, la grandeur est une stratégie d’équilibre à tonalité réaliste. Double équilibre, pour être précis, lequel procure à la France une marge de manœuvre plus ample. Équilibre idéologique, d’abord : la grandeur se tient à égale distance entre le marxisme soviétique, d’un côté, et le libéralisme américain, de l’autre. Équilibre matériel, ensuite : pour la grandeur, l’équilibre de la puissance est la condition de possibilité de la coopération entre les nations. Enfin, la grandeur souscrit aux principes du réalisme politique³². Ainsi, elle privilégie les alliances temporaires à la coopération institutionnelle permanente, corset stratégique pour de Gaulle³³.

L’attrait de la grandeur s’est émoussé à partir des années 1990. Les résultats empiriques font ressortir un ajustement incrémental du référentiel stratégique français, dont le Livre blanc sur la défense de 1994 apparaît comme le premier acte officiel, et la *Revue stratégique* de 2017, un de ses points d’orgue³⁴. La variété des facteurs de transformation stratégique est extrême. Sans vouloir retracer toute l’histoire de ce changement de référentiel, on peut discriminer

entre facteurs externes et facteurs internes, dont la conjonction a débouché sur l’engagement libéral. Les facteurs externes doivent eux-mêmes être décomposés, sans qu’il ne soit possible d’isoler distinctement la force causale de chaque facteur ; c’est pourquoi on se replie sur la notion de « contraintes structurelles », dont l’avantage est d’insister sur la multicausalité.

La plupart des facteurs externes sont connus : la fin de l’affrontement URSS-États-Unis qui jadis fournissait à la France des arguments sensibles à l’équilibre de la puissance, la réunification allemande et l’accélération de l’intégration européenne. À cela s’ajoutent l’érosion de l’empreinte du nucléaire sur les rapports stratégiques (centre de gravité de la grandeur), la contestation d’un ordre international perçu comme occidental par des nouvelles puissances telles que la Chine, et l’explosion de menaces transnationales dont la gestion astreint l’État à la coopération internationale. À l’intérieur, des transformations intellectuelles, favorisées par une relation moins heurtée avec les États-Unis, se sont cristallisées au cours du mandat présidentiel de Nicolas Sarkozy. Une partie de l’élite politico-administrative a néanmoins pris l’apaisement cordial, soutenu par de nombreuses voix à gauche comme à droite, pour une invitation au mimétisme idéologique, lequel a pris la forme d’un « néoconservatisme » français³⁵.

Mais il est exagéré d’attribuer le crédit, si crédit il doit y avoir, de l’engagement libéral à un groupe de néoconservateurs dont la taille et l’influence ne peuvent s’estimer que de manière aléatoire. D’une part, comme j’ai tenté de le montrer, parce que les prémisses de l’engagement libéral sont très antérieures au néoconservatisme français. D’autre part, parce que les pressions structurelles tiennent une place prépondérante dans le changement de grande stratégie en France. Les réseaux et les individus ont sans doute eu leur part d’effet, mais à la faveur de fenêtres d’opportunité rendues disponibles par les évolutions de l’environnement international. Il suffit de se demander si, en l’absence de néoconservateurs, la France aurait agi autrement qu’elle ne l’a fait, par exemple, au Mali ou en République centrafricaine en 2013. Ce qui n’exclut pas que la concurrence pour certains postes à la Défense (ministère des Armées) ou au

ministère de l'Europe et des Affaires étrangères ait, parfois, ce terrain idéologique pour prisme de sélection et cadre de décision.

Au vrai, cependant, l'engagement libéral combine néoconservatisme et libéralisme international, mais en des proportions variées. En effet, l'engagement libéral partage l'internationalisme du néoconservatisme mais ne souscrit guère à la primauté que ce dernier accorde à la force militaire³⁶. Ce qui ne veut pas dire que l'internationalisme est opposé à l'usage de la force militaire ; il se distingue du néoconservatisme en ce que, pour lui, les moyens militaires font partie comme les autres de l'arbitrage dans le choix des instruments de politique extérieure. En théorie, les ressources militaires ne sont pas pourvues d'un statut singulier. De plus, l'engagement libéral vise à substituer l'hégémonie américaine par un leadership multilatéral des États occidentaux³⁷. Par ailleurs, alors que l'arme nucléaire procurait à la France son principal levier pour assurer un équilibre matériel de la puissance (*hard balancing*), l'engagement libéral pivote vers le *soft balancing*, c'est-à-dire l'influence par enchaînement des États majeurs dans les institutions internationales, dont les règles de fonctionnement assurent des gains mutuels³⁸. Pour l'engagement libéral, en d'autres termes, la norme est la nouvelle barre d'anspect, plus durable que l'usage des ressources militaires. Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2013 concède, par exemple, que

la France estime qu'un ordre international fondé sur le droit plutôt que sur la force est une condition essentielle de la sécurité internationale. Elle considère donc comme un fondement de sa sécurité que les rapports entre États soient régis par le droit. De même, elle juge comme une avancée concourant à la sécurité internationale le fait que le *fonctionnement interne des États* est lui aussi progressivement soumis à des normes internationales³⁹.

Sur l'échelle des moyens d'équilibre, le *hard balancing* n'est plus la principale garantie de sécurité. La France délègue au droit international sa

sécurité et son fonctionnement interne.

Alors que l'« indépendance » était la « condition de la grandeur⁴⁰ », l'interdépendance est celle de l'engagement libéral. On peut percevoir la transition, de l'indépendance à l'interdépendance, dans les livres blancs de 1994, 2008 et 2013. En effet, alors qu'en 1994 Mitterrand et Balladur considéraient que la sécurité globale était du ressort prioritaire, voire exclusif, de la France, en 2008 l'OTAN est élevée au rang d'institution « essentielle à la sécurité de la France⁴¹ » et, enfin, le livre blanc de 2013 annonce que « le *cadre européen* a vocation à devenir le *cadre de référence* dès lors qu'il s'agit de mobiliser toute la gamme des instruments civils et militaires requis pour mettre en œuvre une approche globale des crises⁴² ». Ce qui scelle une rupture éloquente avec le principe central de la grandeur : l'État est la seule entité qui ait « le droit d'ordonner et l'autorité pour agir⁴³ », dit de Gaulle. Les institutions supranationales deviennent des opérateurs politiques décisifs, dans la mesure où elles sont à la fois des réceptacles du projet libéral et des rouages importants de la contractualisation de la sécurité.

La relativisation du rôle de l'État dans la production de la sécurité n'est qu'une des répercussions de l'engagement libéral qui en comporte au moins deux autres : d'une part, la crise de l'autorité ; d'autre part, une tendance à la réactivité au détriment de la proactivité qui caractérisait la grandeur⁴⁴. Commençons par la question de l'autorité qui est l'objet de discussions passionnées. Ici, l'autorité c'est la capacité à structurer du lien social en créant du sens susceptible d'assurer « la continuité entre générations [...] tout en rendant compte des crises, discontinuités et ruptures⁴⁵ ». Or, dans le libéralisme, l'État est délesté de sa capacité à organiser la durée, condition première pour engendrer du sens collectif. Ce mouvement se produit à travers le rétrécissement de l'ancrage social et politique de l'État. Les fins de l'État sont quantifiables et mesurables. Par conséquent, la variable symbolique échappe à l'équation libérale. Dans cette perspective, d'autre part, l'engagement libéral valorise le « pragmatisme », philosophie de l'action rétive à l'historicité stratégique et dont la fonction est, d'abord, d'exploiter « la succession des situations et des possibles⁴⁶ ». L'affaire dite des masques qui a rythmé les premières semaines de

la gestion de la Covid-19 en France apporte une illustration. Au lieu de conserver des stocks de masques comme en 2009 (proactivité), l'État a décidé d'en prévoir une production massive en cas de crise sanitaire (réactivité). On connaît la suite.

Cet exemple nous montre à quel enseignement peut aboutir l'engagement libéral. Plus généralement, la grande stratégie est un pari sur l'évolution du monde. Or l'efficacité de l'engagement libéral dépend de la vitalité des institutions dans lesquelles la France inscrit son action et de la robustesse de l'ordre international. De plus, l'engagement libéral doit trouver sa place au moment même où les principes économiques et les préférences institutionnelles du libéralisme suscitent des réserves. On peut dire que la France est devenue libérale quand les États-Unis sont devenus nationalistes. Il reste à faire l'histoire croisée de ces mutations.

CONCLUSION

Sans grande stratégie, un État ressemble à un « navire démâté⁴⁷ ». Mais toutes les grandes stratégies ne se valent pas. De plus, le développement d'une grande stratégie est une entreprise herculéenne. On mesure les obstacles dès lors que l'État s'engage dans la planification. En effet, la grande stratégie épouse souvent les contours de la planification, notamment son caractère rationnel, sa linéarité, sa projection dans le moyen et long terme et, peut-être aussi, sa confiance démesurée en la capacité des acteurs à façonner à leur guise le monde qui les entoure⁴⁸. Mais, pour certains, puisque les intentions des États ne sont pas toutes explicites et que, même quand elles sont rendues publiques, leurs intentions ne sont pas toujours suivies d'effets, il est plus judicieux de considérer la grande stratégie comme une routine comportementale identifiable dans la durée⁴⁹. On peut reconnaître à cette suggestion le mérite de souligner que l'existence d'une grande stratégie ne peut se limiter à une proclamation d'intentions⁵⁰. Deux doutes érodent ce bénéfice, cependant. Comment être certain que la cohérence identifiée des actes n'est pas une rationalisation de l'observateur ? De même, comment faire la différence entre une routine intentionnelle et une routine accidentelle, produit d'une convergence de facteurs

qui échappent aux acteurs ? En somme, s'ouvre ainsi tout un programme de recherche sur l'existence et la performance d'une grande stratégie, tâches poursuivies ailleurs, dont ce chapitre voulait commencer à souligner l'intérêt.

BIBLIOGRAPHIE

- BALZACQ, T., « France », in BALZACQ, T., DOMBROWSKI, P. et REICH, S. (dir.), *Comparative Grand Strategy : A Framework and Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 99-122.
- COLLINS, J., *Grand Strategy : Principles and Practices*, Annapolis, Naval Institute Press, 1973.
- MONTBRIAL (de), Th., GOMART, Th. (dir.), *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France ?*, Paris, Odile Jacob, 2017.
- DESUIN, H., *La France atlantiste ou le naufrage de la diplomatie française*, Paris, Éditions du Cerf, 2017.
- GRAY, C., *The Strategy Bridge : Theory for Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2010.
- LEQUESNE, Ch., *Ethnographie du Quai d'Orsay*, Paris, CNRS Éditions, 2016.
- RIEKER, P., *French Foreign Policy in a Changing World*, Londres, Palgrave Macmillan, 2017.

VAÏSSE, M., *La Grandeur : politique étrangère du général de Gaulle*, Paris, Fayard, 1998.

1. Certaines portions de ce chapitre sont extraites de BALZACQ, Th., « France », in BALZACQ, Th., DOMBROWSKI, P. et REICH, S. (dir.), *Comparative Grand Strategy : A Framework and Cases*, Oxford, Oxford University Press, 2019, p. 99-122. Pour une revue de la littérature sur la grande stratégie, voir BALZACQ, Th., CORCORAN M., « Grand Strategy », in *Oxford Research Encyclopedia of International Studies* (à paraître).
2. À titre de comparaison, voir RIEKER, P., *French Foreign Policy in a Changing World*, Londres, Palgrave Macmillan, 2017 ; MONTBRIAL (DE), Th., GOMART, Th. (dir.), *Notre intérêt national. Quelle politique étrangère pour la France ?*, Paris, Odile Jacob, 2017.
3. GRAY, C., *The Strategy Bridge : Theory for Practice*, Oxford, Oxford University Press, 2010, p. 28.
4. STRACHAN, H., « The Lost Meaning of Strategy », *Survival*, n° 3, 2005, p. 34.
5. GRAY, C. S., *The Strategy Bridge, op. cit.*, p. 17.
6. CORBETT, J. S., *The Successors of Drake*, Londres, Longmans, Green & Co, 1916.
7. LIDDELL HART, B., *The Decisive War of History : A Strategy*, Londres, G. Bell & Sons, 1929.
8. LIDDELL HART, B., *Strategy*, New York, Meridian, 1991, p. 322.
9. FULLER, J. F. C., *The Reformation of War*, Londres, Hutchinson & Co, 1923, p. 20.
10. WALT, S., « The Renaissance of Security Studies », *International Studies Quarterly*, n° 2, 1991, p. 211-231.
11. COLLINS, J., *Grand Strategy : Principles and Practices*, Annapolis, Naval Institute Press, 1973, p. 14.
12. BRANDS, H., *What Good Is Grand Strategy ? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*, Ithaca, Cornell University Press, 2014, p. 3.
13. Voir MEARSHEIMER, J., *The Tragedy of Great Power Politics*, New York, Norton, 2001 ; WALTZ, K. N., *Theory of International Politics*, New York, Addison-Wesley, 1979.
14. DUECK, C., *Reluctant Crusaders : Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*, Princeton, Princeton University Press, 2006, p. 10.
15. McMMASTER, H. R., « Learning from Contemporary Conflicts to Prepare for Future War », in LLOYD, R. M., (dir.), *Defense Strategy Air Forces : Setting Future Directions*, Newport, Naval War College, 2007, p. 71.
16. KRASNER, S., « An Orienting Principle for Foreign Policy », *Policy Review*, 2010, p. 1.
17. CHRISTENSEN, Th., *Useful Adversaries : Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton, Princeton University Press, 1996, p. 7.

18. BALZACQ, Th., DOMBROWSKI, P., REICH, S., « Is Grand Strategy a Research Program ? A Review Essay », *Security Studies*, n° 1, 2019, p. 58-86.
19. POSEN, B. R., *Restraint : A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca, Cornell University Press, 2014, p. 1.
20. MILLER, P. D., « Of Strategy, Grand and Mundane », *Orbis*, n° 2, 2016, p. 239.
21. KENNEDY, P., « Grand Strategy in War and Peace : Toward a Broader Definition », in KENNEDY, P. (dir.), *Grand Strategy in War and Peace*, New Haven, Yale University Press, 1985.
22. MARTEL, W. C., *Grand Strategy in Theory and Practice : The Need for An Effective American Foreign Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, p. 32-33.
23. GODDARD, S., KREBS, R., « Rhetoric, Legitimation, and Grand Strategy », *Security Studies*, n° 1, 2015, p. 5-36.
24. CLAUSEWITZ, C., *On War*, trad. M. Howard et P. Paret, Princeton, Princeton University Press, 1976, p. 177.
25. GRAY, C., *The Strategy Bridge*, *op. cit.*, p. 28.
26. On pourra toujours préférer au concept de « grande stratégie » celui de « stratégie nationale ». Il existe un écueil de taille à une telle proposition ; la plupart des stratégies sectorielles ont d'emblée une dimension nationale. Par exemple, la stratégie de la recherche, la stratégie énergétique, etc., se conçoivent au minimum à l'échelle nationale.
27. Je paraphrase librement RUGGIE, J. G., « Multilateralism : The Anatomy of an Institution », in *Multilateralism Matters : The Theory and Praxis of an Institutional Form*, New York, Columbia University Press, 1993, p. 10.
28. HOLLANDE, F., *Challenges*, 24 mai 2018, https://www.challenges.fr/politique/parti-socialiste/en-chine-hollande-dit-admirer-la-vision-longue-des-dirigeants-communistes_589379.
29. REVault D'ALLONNES, M., *Le Pouvoir des commencements. Essai sur l'autorité*, Paris, Seuil, 2006, p. 15.
30. Voir LEQUESNE, Ch., *Ethnographie du Quai d'Orsay*, Paris, CNRS Éditions, 2016.
31. VAISSE, M., *La Grandeur*, *op. cit.*, p. 24-25 ; VAISSE, M., *La puissance ou l'influence ?, op. cit.*
32. NESTER, W., *De Gaulle's Legacy : The Art of Power in France's Fifth Republic*, New York, Palgrave Macmillan, 2014 ; RYNNING, S., *The Changing Military Doctrine : Presidents and Military Power in the Fifth Republic France*, Westport, Praeger, 2001.
33. GORDON, P. H., *A Certain Idea of France : French Security Policy and Gaullist Legacy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.
34. *La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale*, 2017, <https://www.defense.gouv.fr/dgris/presentation/evenements-archives/revue-strategique-de-defense-et-de-securite-nationale-2017>.
35. Voir à ce propos DESUIN, H., *La France atlantiste ou le naufrage de la diplomatie française*, Paris, Éditions du Cerf, 2017.
36. Sur le néoconservatisme et ses effets en sécurité internationale, voir BALZACQ, Th., BARNIER-KHAWAM, P., « Ideology and International Security », in GIESEN, K.-G. (dir.), *Ideology in World Politics*, Dordrecht, Springer, 2020, p. 51-70.

37. D'où le nom d'« occidentalisme ». Voir LEQUESNE, Ch., *Ethnographie du Quai d'Orsay*, op. cit.
38. PAUL, T. V., *Restraining Great Powers : Soft Balancing from Empire to the Global Era*, New Haven, Yale University Press, 2018.
39. Les italiques sont de nous. Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, p. 23-24, file:///C:/Users/79137/Searches/Downloads/Livre-blanc-sur-la-Defense-et-la-Securite-nationale%202013.pdf.
40. HOFFMAN, S., « De Gaulle, Europe, and the Atlantic Alliance », *International Organization*, n° 3, 1964, p. 2.
41. Les italiques sont de nous. Livre blanc sur la défense et sécurité nationale, 2008, p. 99, http://archives.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/2008/IMG/pdf/livre_blanc_tome1_partie1.pdf.
42. Livre blanc sur la défense et sécurité nationale, 2013, p. 65.
43. Charles de Gaulle, conférence de presse, 5 septembre 1960.
44. KOLODZIEJ, E. A., *French International Policy Under de Gaulle and Pompidou*, Ithaca, Cornell University Press, 1974, p. 28. Il restera à évaluer si le retour d'un haut-commissaire au plan suffira à inverser cette tendance.
45. REVault D'ALLONNES, M., *Le Pouvoir des commencements*, op. cit., p. 15.
46. BALANDIER, G., *Le Grand Dérangement*, Paris, PUF, 2005, p. 17.
47. Je reprends cette expression à Hubert Védrine, « La diplomatie, objet contemporain de recherche », conférence CERI, Paris, 12 novembre 2018.
48. LOBELL, S. E., *The Challenge of Hegemony : Grand Strategy, Trade, and Domestic Politics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2003, p. 3 ; KAPUR, S. P., *Jihad as Grand Strategy : Islamist Militancy, National Security and Pakistani State*, Oxford, Oxford University Press, 2016, p. 8.
49. Pour une présentation de ces différentes positions, voir SILOVE, N., « Beyond the Buzzword : The Three Meanings of “Grand Strategy” », *Security Studies*, n° 1, 2018, p. 27-57.
50. Voir le débat entre Francis Gavin et James Steinberg, d'un côté, et Daniel W. Drezner, Ronald R. Krebs et Randall Schweller, de l'autre, dans *Foreign Affairs*, juillet-août 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-06-09/vision-thing>.

LISTE DES AUTEURS

Thierry BALZACQ est professeur à Sciences Po et chercheur au CERI. Il a été Visiting Fellow à l’Asia-Pacific College of Diplomacy de l’Australian National University (Canberra), Visiting Professor à la London School of Economics (LSE), professeur de recherche de la fondation Francqui à l’Université de Namur, et directeur scientifique de l’Institut de recherches stratégiques de l’École militaire (IRSEM). Il est auteur de nombreux travaux, dont le *Manuel de diplomatie* (Presses de Sciences Po, 2018 ; coéditeur avec F. Charillon et F. Ramel), *Théories de la sécurité* (Presses de Sciences Po, 2016), *Comparative Grand Strategy : A Framework and Cases* (Oxford University Press, 2019 ; coéditeur avec P. Dombrowski et S. Reich) ; *The Oxford Handbook on Grand Strategy* (Oxford University Press, 2021 ; coéditeur avec Ronald Krebs). Il codirige la collection « Oxford Studies in Grand Strategy ».

Frédéric CHARILLON est professeur des universités en science politique (Université Clermont-Auvergne), il enseigne à l’ESSEC (Institut de recherche et d’enseignement sur la négociation), à Sciences Po, et est coordonnateur pour les enseignements de Questions internationales à l’École nationale d’administration. Il a dirigé le Centre d’études en sciences sociales de la défense et l’Institut de recherches stratégiques de l’École militaire. Parmi ses publications : *Global Diplomacy : An Introduction to Theory and Practice* (avec Thierry Balzacq et Frédéric Ramel, Londres, Palgrave Macmillan, 2019) ; *Les États-Unis dans le monde* (avec Célia Belin, Paris, CNRS Éditions, 2016) ; « Public Diplomacy à la française », in SNOW, N., et al., *Routledge Handbook of Public Diplomacy*,

Londres, Routledge, 2020 ; « Public Policy and Foreign Policy Analysis », in THIES, C. G., *The Oxford Encyclopedia of Foreign Policy Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2018.

Bénédicte CHÉRON est maîtresse de conférences à l’Institut catholique de Paris. Historienne, elle travaille sur les représentations du fait militaire contemporain, les relations armées-société et leur place dans l'espace public et le débat politique. Elle a notamment publié *Le Soldat méconnu. Les Français et leurs armées : état des lieux* (Paris, Armand Colin, 2018).

Pierre GROSSER est professeur agrégé d'histoire à Sciences Po, et a été directeur des études de l’Institut diplomatique du ministère des Affaires étrangères (2001-2009). Parmi ses nombreux travaux : *L’Histoire du monde se fait en Asie. Une autre vision du xx^e siècle* (Paris, Odile Jacob, 2^e éd. 2019) ; *Traiter avec le diable ? Les vrais enjeux de la diplomatie au xxI^e siècle* (Paris, Odile Jacob, 2013) ; *1989, l’année où le monde a basculé* (Paris, Perrin, 2^e éd. 2019).

Jean-Robert JOUANNY est conseiller, adjoint au chef de service économique à la Représentation permanente de la France auprès de l’Union européenne. Diplômé de l’École nationale d’administration, enseignant à Sciences Po, il a notamment publié *Que veut Poutine ?* (Paris, Seuil, 2016).

Barbara KUNZ est chercheuse à l’Université de Hambourg et spécialiste des questions de sécurité européennes et transatlantiques. Elle travaille notamment sur la coopération de défense franco-allemande. Titulaire d’un doctorat en relations internationales de l’Université de Stockholm, elle est également diplômée de Sciences Po Paris. Parmi ses publications : “Switching Umbrellas in Berlin? The implications of Franco-German Nuclear Cooperation”, *Washington Quarterly*, 43, 3, septembre 2020.

Christian LEQUESNE est professeur de science politique à Sciences Po, chercheur au CERI dont il a été le directeur (2009-2014), et désormais responsable du projet de recherche européen EU-LISTCO. Cofondateur et corédacteur en chef (avec Christopher Hill, Cambridge) de la *European Review of International Studies*, il a dirigé le Centre français de recherche en sciences sociales (CEFRES) à Prague (2004-2006). Il est Visiting Professor régulier à la School of Government de l'Université LUISS à Rome et à la Diplomatische Akademie de Vienne. Parmi ses publications : *The Member States of the European Union* (avec Simon Bulmer, Oxford University Press, 2020) ; *La Politique étrangère : approches disciplinaires* (avec Hugo Meijer, Montréal, Presses universitaires de Montréal, 2018) ; *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français* (Paris, CNRS Éditions, 2017) ; *La Politique étrangère de Jacques Chirac* (avec Maurice Vaïsse, Paris, Riveneuve, 2013).

Joseph MAÏLA est professeur et directeur du programme « Médiation internationale » au sein de l'ESSEC-IRENÉ (Institut de recherche et d'enseignement sur la négociation). Il a dirigé le Centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, dont il avait été préalablement le responsable du pôle Religions. Il fut doyen de faculté (1999) puis recteur de l'Institut catholique de Paris (2004). Il a assuré plusieurs missions pour des organisations internationales, notamment l'Organisation internationale de la francophonie (OIF), fut membre de la commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France (2008), et membre de la commission du Livre blanc sur la Défense et de la sécurité nationale (2012-2013). Parmi ses publications : *Le Conflit israélo-arabe* (avec Daniel Lindenberg, Paris, Desclée de Brouwer, 2001) ; *De Manhattan à Bagdad. Au-delà du Bien et du Mal* (avec Mohamed Arkoun, Paris, Desclée de Brouwer 2003) ; *Médiation et facilitation dans l'espace francophone* (avec Jean-Pierre Vettovaglia *et al.*, Bruylant, Bruxelles, 2010) ; *Déterminants des conflits et nouvelles formes de prévention* (Bruxelles, Bruylant, 2013).

Vera MARCHAND est doctorante à l'Université Sorbonne-Nouvelle. Elle travaille sur le Brexit et le populisme. Elle a été directrice éditoriale du GEG Nordiques (École normale supérieure) et membre de l'académie Notre Europe, Institut Jacques Delors.

Florent PARMENTIER est secrétaire général du CEVIPOF (Centre de recherches politiques de Sciences Po), docteur en science politique, enseignant à Sciences Po et chercheur-associé au Centre de géopolitique de HEC. Il a notamment publié *La Moldavie à la croisée des mondes* (avec Josette Durrieu, Paris, Non-Lieu, 2019) et *Géopolitique de l'Europe trois décennies après l'ouverture du Rideau de fer* (avec Pierre Verluise (dir.), Paris, Diploweb, 2020).

Pernille RIEKER est professeure de recherche à l'Institut norvégien des relations internationales (NUPI, Oslo), où elle est responsable du Centre des études européennes (NCE). Elle a dirigé de nombreux projets de recherche européens. Parmi ses publications : *French Foreign Policy in a Changing World. Practising Grandeur* (Londres, Palgrave, 2017) ; *External Governance as Security Community Building. The Limits and Potential of the European Neighbourhood Policy* (Londres, Routledge 2016) ; *Dialogue and Conflict Resolution. Potential and Limits* (Londres, Routledge 2015).

Olivier SCHMITT est professeur de science politique au Center for War Studies (Université du Sud-Danemark), dont il a été le directeur. Il est également directeur des études à l'IHEDN, membre du groupe d'évaluation scientifique du NATO Science for Peace and Security Programme et de la European Initiative in Security Studies (EISS). Il est auteur de nombreux travaux, dont *French Defence Policy Since the End of the Cold War* (avec Alice Pannier, Abingdon, Routledge, 2020) ; *La guerre et la paix : approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie* (avec Charles-Philippe David, Paris, Presses de Sciences Po, 2020) ; *Allies That Count : Junior Partners in Coalition Warfare* (Washington, Georgetown University Press, 2018) ; *Guerre et stratégie : approches, concepts* (avec Stéphane Taillat et Joseph Henrotin), Paris, PUF, 2015.

TABLE

Couverture

Présentation de l'éditeur

Titre

Série « Dans le monde », dirigée par Frédéric Charillon

Copyright

Introduction - Frédéric Charillon

Traces d'histoire

Un sujet d'actualité

Débats récurrents

Défis à relever

Première partie - Les facteurs domestiques

1 - Les déterminants politiques - Florent Parmentier

Des institutions politiques au service d'un projet de puissance

La France comme communauté politique dans le monde

Une étude de cas : la France et la Russie au prisme des déterminants politiques

2 - Les déterminants sociologiques - Bénédicte Chéron

Un long processus d'individualisation des valeurs dans une société vieillissante et pessimiste

Portrait d'une société en crise de cohésion

Interdépendances entre situation sociale et politique étrangère dans un monde instable

3 - Le déterminant économique - La France est-elle encore une grande puissance économique ?

La douloureuse entrée de la France dans la mondialisation (1970-2002)

La crise des années 1970, révélateur des difficultés structurelles françaises (1973-1981)

L'échec de la relance isolée et l'avènement de la rigueur (1981-1988)

La construction européenne, promesse de stabilité monétaire (1988-2002)

La France, une économie européenne face à la mondialisation (2002-2020)

La turbulente adolescence de la zone euro

La France, une puissance commerciale en déclin ?

Compétitivité, internationalisation, attractivité : la défense de la France dans la mondialisation

La France au défi de la nouvelle mondialisation

Préserver le modèle social français face aux pressions de la mondialisation

Se positionner sur les secteurs de rupture et les gisements de croissance

Défendre la souveraineté économique européenne et française

Tirer les leçons de la crise de la Covid-19

Deuxième partie - Les défis internationaux

4 - Paris et Berlin : un moteur stratégique de l'Europe en panne - Barbara Kunz

Des cultures stratégiques incompatibles : une vieille histoire

Pas de vision commune sur l'avenir de l'Europe de la défense

Des priorités divergentes

Pas de base commune pour une réflexion sur l'Europe de la défense

Le contexte européen

La France comme exception

Un leadership français structurellement improbable

5 - La France face aux nouvelles priorités américaines et britanniques - Vera Marchand

Nouvelles priorités américaines

Le complexe repositionnement britannique

6 - Politique africaine et méditerranéenne de la France : vers une réinvention de l'exceptionnalisme ? - Pernille Rieker

Exceptionnalisme français et théorie de l'identification sociale

La France et l'Afrique francophone : une relation complexe

Plus ça change...

Hollande et Macron : le début d'un changement plus profond ?

L'engagement militaire français au Sahel : un dilemme insoluble ?

La France confirme ses convictions multilatérales

7 - Le retour de la « carte de visite » asiatique sous un autre nom : l'Indo-Pacifique - Pierre Grosser

Les premières tentatives de retour en Asie

Pivot asiatique et stratégie indopacifique

Les limites de cette politique

8 - La France et la prise en compte du fait religieux en politique étrangère - Joseph Maïla

Religion et diplomatie

Outil diplomatique et fait religieux

La France face à l'agenda religieux international

Troisième partie - Instruments et stratégie de la France

9 - Réflexions sur l'outil diplomatique de la France - Christian Lequesne

L'ambition universelle et ses limites

Retour critique sur les priorités de l'outil diplomatique

10 - L'épée et la carte : Les forces armées et la présence française dans le monde - Olivier Schmitt

Défendre au-delà des frontières : les forces françaises dans le monde

Les bases militaires françaises dans le monde

Les interventions militaires

Au-delà des armes : diplomatie de défense et présence française dans le monde

Les coopérations internationales

Les ventes d'armes

11 - Une grande stratégie française ? - Thierry Balzacq

Grande stratégie et stratégie

De la grandeur à l'engagement libéral

Retrouvez tous les ouvrages de CNRS Éditions
sur notre site www.cnrseditions.fr