

Le passé d'un oxymore

Le débat français de politique étrangère

Justin Vaïsse

Mon grand-père était atlantiste. En 1964, alors sénateur indépendant de Meurthe-et-Moselle, rapporteur pour avis de la Commission des affaires étrangères du Sénat, il résumait ainsi sa position : « *Oui à la loi de programme militaire, oui à l'effort d'armement et d'équipement nucléaire ; mais à la condition que cet effort s'inscrive dans la défense du monde libre, que loin de menacer la cohésion de l'alliance atlantique, elle en assure l'avenir.* » À ses yeux, il fallait « *une organisation communautaire de la défense de l'Europe [...] assumant, dans le cadre de l'alliance atlantique, le rôle d'un partenaire égal en droit aux États-Unis d'Amérique* », autrement dit un pilier européen de l'OTAN¹.

Deux ans plus tard, comme d'autres à droite ou à gauche (dont François Mitterrand), il s'opposa au président Charles de Gaulle sur la sortie du commandement militaire intégré de l'OTAN, la jugeant hypocrite. « *C'est à l'abri de cette sécurité américaine que vous vous donnez les apparences de vous en passer* », dit Jean Lecanuet dans le même débat au Sénat². Face aux atlantistes, le général de Gaulle imposa cependant sa vision d'une force de frappe française autonome, pilier d'une politique étrangère d'indépendance et de grandeur retrouvées. Sans revenir sur le traité de Rome, il freina aussi tout glissement de la construction européenne vers des instances supranationales. Grâce à ces positions, le débat de politique étrangère française s'organisa dans une grande clarté au cours

1 - *Journal officiel*, Débats parlementaires du Sénat, 2^e séance du 9 décembre 1964, p. 2250 sq.

2 - *Ibid.*, p. 2261.

des années 1960 et 1970. C'était simple : aux gaullistes s'opposaient les atlantistes.

La tragédie du débat contemporain, c'est qu'il continue d'être décrit avec ces mêmes étiquettes, ou leurs synonymes, alors que le contexte géopolitique ne ressemble en rien à celui d'il y a un demi-siècle, et qu'elles détournent le regard des enjeux qui structurent les opinions aujourd'hui.

À la lecture des principaux livres et articles sur le sujet, un observateur de Sirius venu suivre la campagne présidentielle de 2017 conclurait qu'il existe en France deux camps bien identifiés : celui, sage et clairvoyant, des « gaullo-mitterrandistes » et celui, militariste et moraliste, des « néoconservateurs à la française »³. Les premiers, continue la légende, auraient dominé la politique étrangère jusqu'à la fin du mandat de Jacques Chirac, avant que les seconds, suite à la supposée rupture de 2007, ne trahissent l'héritage sous les quinquennats de Nicolas Sarkozy et de François Hollande.

Cet article voudrait montrer deux choses : d'une part, que ces étiquettes, héritées de la division des années 1960 entre gaullistes et atlantistes, n'ont pas plus de consistance pour décrire les enjeux contemporains que la division entre Armagnacs et Bourguignons ; d'autre part, que les dix dernières années ont été marquées par la continuité et l'adaptation plutôt que par la rupture. Enfin, il proposera une lecture des enjeux et des lignes de faille qui comptent vraiment dans le débat actuel.

L'héritage du général de Gaulle

Hubert Védrine a popularisé l'expression « gaullo-mitterrandisme » pour désigner l'acceptation, par François Mitterrand, de certains principes de la politique étrangère du général de Gaulle, en particulier la volonté de conduire une diplomatie indépendante, la sortie du commandement intégré de l'OTAN ou la dissuasion nucléaire. Pourtant, à y regarder de plus près, non seulement l'héritage gaullien avait déjà été trahi – ou

3 - Voir notamment la nouvelle édition de l'ouvrage de Hubert Védrine, *les Mondes de François Mitterrand. À L'Élysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, 2016 ; Dominique de Villepin, *Mémoire de paix pour temps de guerre*, Paris, Grasset, 2016 ; Bertrand Badie, *Nous ne sommes plus seuls au monde. Un autre regard sur l'ordre international*, Paris, La Découverte, 2016 ; Pascal Boniface, *Je t'aimais bien tu sais. Le monde et la France : le désamour ?*, Paris, Max Milo, 2017 ; Renaud Girard, *Quelle diplomatie pour la France ?*, Paris, Cerf, 2017.

adapté – entre 1969 et 1981 (le Royaume-Uni était entré dans le Marché commun, un Parlement européen avait été élu au suffrage universel, la France avait envoyé des casques bleus dans une opération de l'ONU, etc.), mais Mitterrand prit le contre-pied du Général dans plusieurs domaines comme les interventions militaires, le nucléaire et la non-prolifération, la centralité de l'ONU et surtout les affaires européennes.

Mitterrand prit le contre-pied du Général dans plusieurs domaines.

Avec l'Acte unique, impulsé par Jacques Delors et signé en 1986, puis la réalisation du marché unique, de l'union monétaire, et enfin la perspective d'une politique étrangère et de sécurité commune, Mitterrand foulait au pied les principes édictés par de Gaulle, qui estimait qu'il n'y avait « *d'autre réalité européenne que nos nations et que les gouvernements qui les expriment* », et qu'il fallait avancer « *par la coopération des États* » mais surtout pas de façon supranationale, ni « *en fabriquant quelques exemples plus ou moins complexes de technocratie*⁴ ». Voilà pourquoi l'expression « gaullo-mitterrandisme » est un oxymore. Il existe certes des continuités entre de Gaulle et Mitterrand, mais elles sont souvent décalées, voire opposées à ce que l'expression en est venue à désigner : c'est le cas du rapport à l'OTAN et aux États-Unis, ou encore de la question des valeurs.

Lorsque de Gaulle revient au pouvoir en 1958, la France est parsemée de bases militaires étrangères de l'OTAN ; une partie de l'armée française est placée sous le commandement militaire intégré, et des armes nucléaires américaines circulent et stationnent sur le sol français sans que le chef de l'État en ait connaissance. On comprend, dans ces conditions, la volonté de réaffirmer la souveraineté française qui fut celle de de Gaulle. Mais il ne quitta pas le commandement intégré sans avoir tenté, à son arrivée, d'infléchir la gouvernance de l'OTAN dans le sens d'un directoire à trois, qui donnerait aux Européens (France et Royaume-Uni) une voix décisive au sein de l'Alliance.

Or les débats sur la sécurité du continent se structurent sensiblement de la même façon jusqu'aux années 2000 : la France veut l'autonomie européenne, tandis que les États-Unis veulent préserver l'OTAN – et

4 - Cité par Pierre Métayer, *Journal officiel*, Débats parlementaires du Sénat, *op. cit.*, p. 2253.

leur présence en Europe. Sous Mitterrand, après la chute du Mur, Paris et Washington explorent à Bruxelles (en format « *quad* », avec l'Allemagne et le Royaume-Uni) la possibilité d'une réintégration française en échange d'une réforme de l'OTAN, qui accueillerait un véritable pilier européen. Mais les positions françaises, défendues par l'ambassadeur Gabriel Robin au cours de l'automne 1990, restent trop éloignées des positions américaines.

Dans les années qui suivent, la France participe aux opérations de l'OTAN dans les Balkans : zone d'interdiction aérienne en 1993, bombardements de la Serbie en 1995. À son arrivée cette année-là, Jacques Chirac le gaulliste entame à son tour des discussions avec Washington sur ce même principe de plus grandes responsabilités européennes au sein de l'OTAN en échange d'un retour de la France dans le commandement intégré. Les pourparlers vont plus loin qu'à l'automne 1990, mais ne parviennent pas à aboutir ; ils s'interrompent avec l'arrivée du gouvernement socialiste de Lionel Jospin en 1997.

Dix ans plus tard, Nicolas Sarkozy se place dans les traces de ses deux prédécesseurs. Constatant de profonds changements géopolitiques et la part que prend *de facto* la France dans l'Alliance, il négocie le retour dans le commandement intégré, effectif en 2009, en échange de postes de responsabilité pour des Français dans la structure militaire (y compris un commandement stratégique) et d'un *nihil obstat* de Washington à la défense européenne. On crie alors à l'atlantisme, alors que la réforme est de peu d'ampleur ; elle se poursuit à l'arrivée de François Hollande en 2012, qui suit en cela les préconisations du rapport rédigé par Hubert Védrine. Ce rapport est d'ailleurs critiqué par Régis Debray ou Dominique de Villepin : on trouve toujours plus gaullo-mitterrandiste que soi⁵. Pour finir, les effets de ce retour sont modestes. Il a un peu renforcé la main de la France au sein de l'OTAN, n'a pas beaucoup contribué à la défense européenne, et n'a rien changé à notre indépendance de décision.

5 - Dominique de Villepin, « Le positionnement indépendant de la France est essentiel à l'équilibre mondial », *La Manche libre*, 12 février 2009 ; Régis Debray, « Lettre ouverte à M. Hubert Védrine : La France doit quitter l'OTAN », *Le Monde diplomatique*, mars 2013..

L'obsession américaine

Cette continuité se retrouve dans le rapport aux États-Unis. La posture gaullienne combinait d'un côté le refus de l'ordre bipolaire, le souhait de voir la France jouer un rôle indépendant de la ligne fixée à Washington, la critique de la conduite américaine en Asie, dans les Caraïbes, ou dans le domaine monétaire, avec, de l'autre, une fidélité au camp occidental. De Gaulle l'expliquait ainsi aux Américains : « *Si, matériellement parlant, la balance peut sembler égale entre les deux camps qui divisent l'univers, moralement elle ne l'est pas. La France, pour sa part, a choisi. Elle a choisi d'être du côté des peuples libres ; elle a choisi d'y être avec vous*⁶. »

Quant à Mitterrand, il poursuivit cette ligne des frictions et de querelles multiples avec Washington – sur les sanctions américaines, sur la Pologne, sur l'Amérique centrale ou encore la Libye – équilibrées par une fidélité au camp occidental et une certaine proximité avec George H. W. Bush (1989-1992). Sa solidarité au camp atlantique se manifesta notamment dans l'affaire des euromissiles, avec une attitude de fermeté vis-à-vis des Soviétiques, réaffirmée dans un discours au Bundestag le 20 janvier 1983, dans lequel il prêchait la cause de l'équilibre des forces et la dissuasion nucléaire devant un auditoire allemand sceptique, travaillé par les manifestations pacifistes.

Jacques Chirac s'est inscrit dans la droite ligne de cette posture ; mais là encore la mémoire diffère de l'histoire. Tout est relu à travers le prisme du discours de Dominique de Villepin à l'ONU le 14 février 2003 et la menace d'un veto français, qui privait Washington de la légalité internationale pour l'invasion de l'Irak, déclenchée un mois plus tard. Un moment important pour la diplomatie française, mais souvent surinterprété. En effet, d'une part, Jacques Chirac n'avait pas exclu de participer à une offensive contre l'Irak jusqu'à la fin 2002 (il envoie le général Gaviard à Washington pour coordonner la participation de 15 000 soldats français) avant de trancher définitivement dans le sens contraire au cours du mois de janvier 2003. Et d'autre part, la coopération avec les Américains, qui n'a jamais cessé pendant la crise (Côte d'Ivoire, Afghanistan, Balkans, renseignement et nucléaire), repart de plus belle de 2003 à 2007, avec notamment la complicité franco-américaine autour de la résolution 1559

6 - Discours à Washington devant le Congrès, 25 avril 1960.

sur le Liban, en 2004, ou la collaboration sur la question du nucléaire iranien.

On voit mal, dans ces conditions, comment prendre pour argent comptant la prétendue « rupture » de 2007 portée à grande fanfare par Nicolas Sarkozy. Au lieu de juger sur les actes, de nombreux observateurs ont accepté le cliché : Chirac le gaulliste, Sarkozy l'atlantiste, voilà qui offrait un guide clair pour des sujets compliqués. Pourtant, non seulement sa rhétorique même était plus nuancée (Sarkozy parlait de monde multipolaire où l'Europe devait s'affirmer, du rôle irremplaçable de la France, etc.), mais sa diplomatie s'inscrivait pour l'essentiel dans la continuité de celle de Chirac (sur le nucléaire iranien, le dossier israélo-palestinien ou l'Europe de la défense), y compris sur des points qui irritaient particulièrement Washington : ouvertures vers la Syrie, volonté de lever l'embargo européen sur les ventes d'armes à la Chine, ou critiques sur le climat.

Principes et valeurs

Un autre aspect de la prétendue rupture avec de Gaulle ou Mitterrand appelle un correctif. Les tenants de ce discours avancent que la diplomatie de Sarkozy et Hollande aurait été normative, « droit-de-l'hommeiste », rompant avec le froid réalisme de leurs prédécesseurs (semblant oublier, pour Sarkozy, les invitations à Paris du colonel Kadhafi, de Bachar al-Assad ou l'abandon de sa position de campagne très dure vis-à-vis de Vladimir Poutine). On est pourtant frappé, en relisant de Gaulle, de voir combien l'identité de la France est liée à ses valeurs démocratiques. Ainsi dans son discours de 1960 à Washington, le Général déclare aux parlementaires du Congrès : « *Ce qui a conduit et maintient la France à vos côtés, c'est, avant tout, son âme millénaire, sa tradition qui fait d'elle un champion de la liberté, son idéal qui a pour nom les droits de l'homme, sa conviction qu'en fin de compte l'ordre du monde exige la démocratie dans le domaine national et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sur le plan international*⁷. »

François Mitterrand, lui aussi habité par l'histoire de France, partageait cette vision, défendait les droits de l'homme et suggérait d'ailleurs d'en étendre le champ (il parlait « *du droit à l'assistance humanitaire, du droit à la*

7 - Discours à Washington devant le Congrès, 25 avril 1960.

protection de l'individu exposé aux manipulations de l'informatique ou de la génétique, du droit à un environnement sain⁸ »). Lors de sa visite au Kremlin de juin 1984, il porte un toast aux dirigeants soviétiques mais évoque tous les sujets qui fâchent : l'Afghanistan, la Pologne, le sort du dissident Andreï Sakharov. Puis il décrit la France comme « une démocratie, une démocratie garante des droits de chacun, une démocratie vivante où chacun débat librement de ses choix⁹. » À La Baule en 1990, lors d'un sommet franco-africain, il exhorte les chefs d'État présents à cheminer vers des réformes démocratiques, sans prétendre « dicter je ne sais quelle loi constitutionnelle qui s'imposerait de facto à l'ensemble de peuples qui ont leur propre conscience et leur propre histoire et qui doivent savoir comment se diriger vers le principe universel qu'est la démocratie¹⁰ ».

Vouloir intervenir en Syrie, était-ce être atlantiste ou gaulliste ?

Bref, si « gaullo-mitterrandisme » il y a, il englobe Sarkozy et Hollande. Mais l'utilité même de cette étiquette reste douteuse. Le monde s'est profondément transformé depuis de Gaulle, y compris ces dernières années : montée en puissance des pays émergents et création des BRICS, enlisement des États-Unis en Afghanistan et en Irak doublé de la crise financière de 2007-2008, élan brisé de l'Europe qui subit un premier revers en 2005 puis un second avec la crise de l'euro... Peu à peu, avec une Amérique sur le recul (fin du mandat de Bush), puis sur le retrait (mandats d'Obama), puis sans direction (mandat de Trump), l'idée d'indexer toutes les positions du débat français sur la seule distance au leadership américain, comme dans les années 1960, a perdu toute pertinence. Ainsi pour François Hollande, vouloir intervenir en Syrie, était-ce être atlantiste (puisque cela aurait été l'attitude attendue d'un autre président américain qu'Obama) ou gaulliste (puisque'il s'agit de se démarquer de Washington) ?

8 - Discours de François Mitterrand sur la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, palais de Chaillot, 10 décembre 1988.

9 - Allocution de François Mitterrand à l'occasion du dîner officiel au Kremlin, Moscou, 21 juin 1984.

10 - Allocution de François Mitterrand à La Baule, 20 juin 1990.

Contresens

C'est alors que l'étiquette « néoconservateur à la française » se substitue à l'étiquette « atlantiste », pour accuser ceux qui veulent intervenir d'être « plus royalistes que le roi », et de poursuivre la politique de George W. Bush alors que même la Maison-Blanche n'est plus sur cette ligne. Plus problématique encore que « gaullo-mitterrandisme », cette expression repose sur des contresens étonnants. On assimile par exemple cette école de pensée à un courant identitaire adepte du choc des civilisations¹¹ – alors que les néoconservateurs sont universalistes, estiment au contraire que la démocratie est un principe valide pour tous les peuples, et qu'ils ont par exemple soutenu les printemps arabes de 2011 ou été le fer de lance de l'opposition républicaine à Donald Trump – lequel est authentiquement culturaliste et occidentaliste.

Revenons à quelques principes simples. Le néoconservatisme est une école de politique étrangère américaine qui repose sur cinq piliers : internationalisme, primauté américaine, unilatéralisme, militarisme et démocratie¹². Or Nicolas Sarkozy, François Hollande ou Laurent Fabius n'ont jamais appelé de leurs vœux la primauté américaine, ils ont toujours contesté l'unilatéralisme de Washington, ils n'ont jamais lancé d'intervention militaire en dehors de la légalité internationale, ils ont toujours favorisé le cadre onusien et n'ont pas mené de croisade démocratique. Ils ont en revanche conduit des politiques contraires aux positions des néoconservateurs, par exemple la médiation avec la Russie lors des crises géorgienne (2008) et ukrainienne (2014) ou le processus de paix au Proche-Orient. Enfin, dès la présidence de Jacques Chirac, la France a maintenu une ligne constante sur le dossier nucléaire iranien malgré les zigzags de Washington : en promouvant la voie de la négociation contre l'unilatéralisme de Bush, puis une position ferme contre la modération d'Obama, puis la survie de l'accord conclu le 14 juillet 2015, le *Joint Comprehensive Plan of Action* (JCPOA), contre l'obsession anti-iranienne de Trump.

11 - B. Badie, *Nous ne sommes plus seuls au monde*, op. cit., p. 211-212.

12 - Voir Justin Vaïsse, *Histoire du néoconservatisme aux États-Unis*, Paris, Odile Jacob, 2008 ; "Why Neoconservatism Still Matters", *Policy Paper*, n° 20, mai 2010.

L'inflexion interventionniste ne date pas de 2007.

L'épithète « néoconservateur » sert souvent, sous la plume des commentateurs, à stigmatiser le recours jugé excessif à l'intervention militaire. C'est un fait qu'à partir de 2007, la France lance des opérations extérieures à un rythme soutenu (Côte d'Ivoire, Libye, Mali, République centrafricaine, Irak et Syrie) ; mais l'inflexion interventionniste ne date pas de ce moment. Après la période de retenue consécutive aux guerres de décolonisation, lorsque le général de Gaulle limite au maximum les opérations extérieures, elle a pris corps sous François Mitterrand et a été confirmée par Jacques Chirac. Le premier engagea nos forces à l'étranger près d'une trentaine de fois, souvent en coalition avec les États-Unis (guerre du Golfe) ou au sein de l'OTAN (Balkans). Il fut aussi sur le point faire la guerre à la Libye de façon unilatérale en 1984 (opération Mirmillon)¹³. Le second usa de la force dès son arrivée (reprise du pont de Vrbanja, poste de la Forpronu à Sarajevo) avant d'engager nos forces à plusieurs reprises dans les Balkans, notamment dans la guerre du Kosovo en 1999 (sans mandat de l'ONU et en dépit de l'opposition de la Russie) ainsi qu'en Afghanistan en 2001 aux côtés des Américains : deux interventions décidées sous le gouvernement Jospin, lorsque Hubert Védrine était ministre des Affaires étrangères. Jacques Chirac interviendra aussi en Afrique, notamment en Côte d'Ivoire en 2002 (opération Licorne).

Bref, il semble difficile de déceler une rupture « néoconservatrice » en 2007, tant la continuité avec ce qu'il faudrait appeler le mitterrando-chiraquisme l'emporte, chez Sarkozy comme chez Hollande : les présidents français continuent d'utiliser l'outil militaire pour différentes raisons qui mêlent, dans des proportions variables, la défense de nos intérêts, des motifs humanitaires et le souci de maintenir notre rang dans le monde.

Généralisations

Certains observateurs rejettent cette interprétation, et font valoir que les inflexions qu'ils décèlent depuis 2007 s'expliqueraient par un changement du personnel diplomatique. Une version ethnographique de cette

13 - Nathalie Guibert, « Quand Mitterrand se préparait à frapper Kadhafi », *Le Monde*, 22 mai 2015.

thèse est offerte par Christian Lequesne qui, lors de ses entretiens avec les diplomates du Quai d'Orsay, dit avoir décelé l'opposition entre une « *carte mentale de l'indépendance* » (démarquage systématique des États-Unis, pré carré français en Afrique, position pro-arabe) et une « *carte mentale de l'occidentalisme* » (tenir son rang dans l'alliance occidentale ; pas d'opposition systématique à Washington ; agenda normatif libéral¹⁴).

Il y a certainement une part de vrai dans cette observation. Mais outre qu'elle simplifie une géographie mentale plus diverse (il existe au Quai d'Orsay plusieurs représentations du monde qui correspondent souvent à la première direction d'appartenance, voire à la langue étrangère pratiquée au concours d'entrée), cette division correspond plutôt à une différence de génération. Ainsi la moyenne d'âge du « Club des vingt », qui rassemble des observateurs de la diplomatie française se réclamant du gaullo-mitterrandisme, était supérieure à 75 ans au moment de la parution de leur ouvrage en 2016¹⁵. Quant à l'appellation « *carte mentale de l'indépendance* », elle laisse penser que ceux qui n'y adhèrent pas seraient prêts à brader l'indépendance française, ce qu'on n'observe chez aucun diplomate français, et surtout pas dans la jeune génération, qui se distingue par son ouverture au monde et aux cultures étrangères plutôt que par son « occidentalisme ».

On est surtout frappé par la déconnexion de ces observateurs par rapport aux réalités diplomatiques contemporaines. Tout semble devoir se résumer à la politique de la France au Proche-Orient et à son positionnement par rapport à l'Amérique, tandis que les thèmes nouveaux sont ignorés. Le meilleur exemple est fourni par la COP21, réussite remarquable de la diplomatie française dans un effort collectif (toutes les ambassades et toutes les directions ont été mises à contribution), et qui porte en germe un renouvellement profond du multilatéralisme et la gouvernance globale – la fameuse « *méthode de Paris*¹⁶ » – mais complètement ignorée par ces observateurs alors même qu'elle a pris une place importante dans l'image de notre pays.

14 - Christian Lequesne, *Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français*, Paris, CNRS Éditions, 2017.

15 - Club des vingt, *Péchés capitaux. Les sept impasses de la diplomatie française*, Paris, Cerf, 2016.

16 - Voir Anne-Marie Slaughter, "The Paris Approach to Global Governance", *Project Syndicate*, 28 décembre 2015.

Quelle politique étrangère pour la France ?

Si le débat français de politique étrangère continue de s'articuler autour de thèmes rabâchés et de controverses dépassées, quels sont alors les dossiers qui comptent vraiment aujourd'hui et quelles visions distinctes de l'intérêt national auraient pu s'opposer dans une campagne présidentielle ? J'en avancerai huit.

Le premier débat porte sur les moyens financiers de notre politique étrangère, et met aux prises les partisans du rang avec ceux de l'ajustement. C'est une controverse fondamentale : l'attrition régulière du budget de notre action extérieure, y compris sous des ministres se réclamant de l'indépendance et de la grandeur gaulliennes, au moment où d'autres acteurs, comme les pays émergents ou l'Allemagne, dépensent davantage pour leur politique étrangère, nous force à choisir. Soit nous voulons conserver une diplomatie universelle, des moyens militaires robustes et autonomes, une aide au développement substantielle ainsi qu'une politique de rayonnement culturel, ce qu'impose en un sens notre siège permanent au Conseil de sécurité, et il faut augmenter nos moyens. Soit nous estimons que ces objectifs ne sont plus tenables, et dans ce cas il faut renoncer à revendiquer un rang qu'on ne peut plus tenir – ou miser sur l'action collective européenne. Mais l'une des deux écoles devra l'emporter au cours des années à venir. Ne pas choisir nous expose à une perte de crédibilité insidieuse, car notre capacité à lancer des initiatives internationales et à proposer des solutions reste intacte, alors même que nous ne pouvons plus toujours y contribuer significativement nous-mêmes.

Le deuxième débat est lui aussi transversal : il porte sur la place de l'Europe dans notre politique étrangère et se structure autour de deux pôles, celui des croyants et celui des réticents. Les euro-croyants partent d'une confiance dans la convergence graduelle d'intérêt entre pays membres, condition de possibilité d'une diplomatie commune, et d'un constat simple : à l'heure des hyperpuissances, la France ne peut plus défendre sa souveraineté qu'à l'échelle européenne, non seulement sur les questions économiques, commerciales ou numériques, mais aussi sur les questions de défense (avec la possibilité de voir, à terme, les Américains prendre leurs distances vis-à-vis du vieux continent). Les euro-croyants estiment qu'il faut jouer le jeu de la politique étrangère commune (mais

pas unique), réinvestir le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et soutenir la Haute Représentante, quitte à faire évoluer certaines de nos positions. De cette façon, particulièrement dans un environnement post-Brexit, Paris pourra peser davantage.

Le jugement des euro-réticents est tout autre. À leurs yeux, la France n'a rien à gagner à une diplomatie européenne, car la perte de souveraineté dès lors consentie rendrait futile le surcroît de puissance tirée de l'action collective. Encore ce surcroît est-il discutable : incapable d'action décisive en raison de ses divisions, irrémédiablement marquée par un ADN de paix qui l'empêche de jouer une partition de puissance, l'Europe serait de toute façon impotente. On peut bien sûr s'appuyer ponctuellement, de façon instrumentale, sur la machinerie bruxelloise, notamment dans le domaine économique. Mais le cœur de notre politique étrangère, là où notre identité nationale est en jeu (Afrique, francophonie, dissuasion, place au Conseil de sécurité, Proche-Orient, etc.) doit rester intact, et il faut affaiblir les institutions de Bruxelles pour préserver nos marges de manœuvre.

**Après un quart de siècle
d'opérations extérieures
aux résultats très mitigés,
les non-interventionnistes ont
de solides arguments à faire valoir.**

Le troisième débat de notre temps porte sur l'intervention militaire : d'une importance critique, il met aux prises non pas des « néoconservateurs » qui auraient le doigt sur la détente avec des « gaullo-miterrandistes » apôtres de la paix par la diplomatie, mais les tenants d'une politique traditionnelle, interventionniste quand il le faut pour sauvegarder la stabilité, avec ceux qui estiment que toute intervention est par essence contre-productive. Après un quart de siècle d'opérations extérieures aux résultats très mitigés, les non-interventionnistes ont de solides arguments à faire valoir. Lorsqu'elles n'ont pas été désastreuses pour les régions concernées (Irak), ces interventions militaires nous ont piégés (Afghanistan, Sahel, République centrafricaine), ont augmenté les niveaux de violence (de la Libye au Mali) et ont créé un fossé entre l'Occident et le reste du monde tout en abîmant le multilatéralisme. Seulement voilà, répondent

les traditionalistes : le coût de l'inaction n'est-il pas parfois prohibitif, comme il l'aurait sans doute été dans le cas du Mali, si les groupes djihadistes avaient pris Bamako, et comme il l'a été en Syrie ? Il leur reste cependant à prouver qu'on saura améliorer le suivi des opérations extérieures : l'articulation de l'outil militaire avec une stratégie politique ainsi que l'efficacité des moyens civils.

Le quatrième débat concerne le continent africain et voit s'opposer les partisans du pré carré à ceux de la grande Afrique. Les premiers insistent sur les liens traditionnels qui nous unissent à l'Afrique francophone, la responsabilité historique qui est la nôtre d'y assurer la stabilité, et le soutien qu'offrent souvent, à l'ONU et ailleurs, les partenaires africains : l'intérêt national commande d'y consacrer des ressources importantes. Les seconds contestent cette politique de présence, notamment militaire, en Afrique de l'Ouest, et notre prépondérance dans plusieurs pays francophones. Celle-ci reste à leurs yeux synonyme de compromissions (la Françafrique) ou, au minimum, de dilemmes dont on pourrait se passer. Elle est surtout coûteuse : nous fournissons à grands frais la sécurité nécessaire aux investissements chinois et canadiens tandis que nous sommes absents de l'Afrique la plus dynamique, anglophone et lusophone, où nous devrions notamment déployer notre diplomatie économique.

Le cinquième débat concerne la Chine, et c'est sans doute celui qui présente le plus grand décalage entre sa vivacité de tous les jours parmi les praticiens et son absence assourdissante dans le débat public et médiatique, alors qu'il sera sans cesse plus crucial pour la France et l'Europe. Il met aux prises ceux qu'on pourrait appeler les réalistes sinophiles avec les nouveaux anti-impérialistes. Les premiers estiment qu'il faut accompagner sans paranoïa cette puissance montante qui est fondée à réclamer sa place au soleil dans un monde façonné par d'autres, que la sur-réaction à son égard serait contre-productive, et que l'Europe ne saurait se couper de ce marché géant. En outre, ils soulignent que la Chine ne propose pas de détruire l'ordre international mais de le renforcer tout en l'infléchissant à son avantage : autant l'accompagner pour, à notre tour, l'influencer.

Les seconds, souvent proches des pays voisins de la Chine, sont plus inquiets et plus suspicieux. Ils voient une politique classiquement

impérialiste qui se déploie implacablement en Asie et dans le monde entier, qui remet en cause les règles agréées, et qui menace les intérêts de la France tout en restreignant ses marges de manœuvre (dans le domaine maritime, en Afrique, au sein de l'Union européenne). Ces anti-impérialistes sont souvent rejoints par des milieux économiques sceptiques ou désenchantés des promesses du marché chinois – et qui souffrent de la concurrence des entreprises chinoises. Ils recommandent une forme d'endiguement militaire et commercial dont ils escomptent un inflexible de la conduite chinoise, et proposent de resserrer les liens de la France avec les puissances capables de contrebalancer l'empire du Milieu comme l'Inde, le Japon et l'Australie.

Le sixième débat concerne la Russie. À l'inverse du précédent, il a occupé une grande place dans l'espace public en 2017, mais ses termes ont été détournés. Il porte à la fois sur la nature du régime de Vladimir Poutine et sur les implications de ses actions pour les intérêts français. Aux « moscovites » qui, au nom de l'alliance traditionnelle et de l'amitié entre nos peuples (sans oublier les promesses d'un marché émergent), réclament un abandon de la politique de sanctions consécutive à l'annexion de la Crimée, s'opposent les anti-Poutine, qui distinguent la Russie et les menées agressives de son président actuel. Ces derniers insistent sur la solidarité européenne, sur l'architecture de sécurité du vieux continent et sur les dynamiques internes au régime de Poutine. Loin d'accorder une forme de légitimité aux actions illégales de Moscou pour des raisons historiques (« *La Crimée est russe ; l'Ukraine est le berceau de la Russie* ») ou par *Realpolitik*, ils estiment que le maître du Kremlin cherche avant tout à consolider son pouvoir personnel en excitant le nationalisme russe. Ils proposent là aussi de resserrer les liens de la France avec les puissances d'équilibre comme l'Ukraine, la Pologne, ou la Géorgie.

Le septième débat concerne la posture à adopter face aux monarchies sunnites du golfe Arabo-Persique : cette question a également été posée au cours de la campagne de 2017, non sans hystérie. Il faut dire qu'elle touche non seulement notre diplomatie (quelles alliances dans le monde arabe ?), mais aussi notre politique intérieure (quelle influence religieuse, sociale et politique ont le Qatar et l'Arabie Saoudite en France ?). Certains appellent de leurs vœux une rupture nette avec les dernières décennies : la France aurait compromis sa sécurité en courtisant Riyad et Doha,

qui ont encouragé la radicalisation et le terrorisme. Aux yeux de ces anti-islamistes, ces marchés d'exportation sont un miroir aux alouettes dont une république laïque comme la France devrait savoir se passer. Fort logiquement, ils préfèrent les régimes autoritaires plus traditionnels, dont ils pensent qu'ils nous protégeront des remous islamistes, et lorgnent souvent du côté de l'Iran. Face à cette école de pensée, les tenants d'une ligne traditionnelle – connus comme « *la rue arabe* » au Quai d'Orsay – rappellent notre proximité traditionnelle avec le monde sunnite du Proche-Orient et attribuent l'exacerbation des tensions régionales à la conduite agressive de l'Iran.

Le huitième et dernier débat concerne le multilatéralisme et la place de l'ONU. Les multilatéralistes pragmatiques, partisans de formats de coopération *ad hoc*, soulignent les limites de l'efficacité des agences onusiennes et rappellent que dans un monde de plus en plus multipolaire, où les États-Unis eux-mêmes prennent leurs distances par rapport à l'ONU et aux règles collectives, il faudra bien adopter une posture plus transactionnelle, par exemple en adhérant aux institutions proposées par les Chinois (comme la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures, l'AIIB). Certes attachée au droit international, la France doit savoir vivre avec son temps et pouvoir jouer une partition plus libre. À ces pragmatiques s'opposent les « onulatéralistes », qui défendent l'importance des institutions multilatérales traditionnelles. Ces dernières doivent être préservées et consolidées, car elles sont un facteur de puissance pour notre pays, tant en raison de notre place au Conseil de sécurité que du cadre de coopération, de gouvernance et de prévisibilité juridique qu'elles créent, et qui bénéficie à une puissance ouverte sur le monde comme la France. En réalité, on trouve rarement des puristes des Nations unies : les Onulatéralistes cherchent surtout à préserver le cadre institutionnel existant, mais en articulant les deux types de multilatéralisme (négociation Iran du E3 + 3¹⁷ endossée par le Conseil de sécurité ; acteurs non étatiques au sein de la COP21 ; G20 et réforme du FMI, etc.).

17 - Les pays dits « E3+3 » sont l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, la Chine, la Russie, et les États-Unis.

Cette structuration du débat français de politique étrangère en huit controverses n'est évidemment qu'une interprétation possible. Mais le lecteur aura remarqué qu'aucun de ces débats ne tourne autour du leadership américain, ni autour d'écoles de pensée qui existaient déjà dans les années 1960 : c'est là le résultat normal des bouleversements de l'ordre mondial. Il remarquera aussi qu'on ne propose pas d'étiquette pour qualifier des visions de l'intérêt national qui engloberaient et résumeraient l'ensemble de ces débats. Même en ayant recours à des catégories très larges (anciens contre modernes, souverainistes contre globalistes, partisans des normes contre *realpolitikers*, etc.), on ne parvient pas à distinguer deux écoles de pensée qui aient sens sur tous les sujets. Il est frappant de constater que certains débats récents – sur la Chine, par exemple – voient converger des observateurs généralement en désaccord alors que d'autres, habituellement proches dans les controverses de politique étrangère, se divisent. Le débat français d'aujourd'hui n'a plus la simplicité ni la clarté qu'il avait dans les années 1960 : il est éclaté, à l'image de l'ordre international.

*Historien et directeur du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie
du Quai d'Orsay, Justin Vaïsse s'exprime ici à titre personnel.*