

# Le monde en face

*Contribution au Livre blanc  
sur la politique étrangère  
de la France*

Henri Nallet

avec la collaboration de Clément Abélamine

# Le monde en face

*Contribution au Livre blanc  
sur la politique étrangère de la France*

Henri Nallet

avec la collaboration de Clément Abélamine

## SOMMAIRE

<b>Pour une appréciation plus réaliste d'un monde dangereux</b> .....	10
<b>Les intérêts de la France</b> .....	14
<b>La France dans l'Europe</b> .....	17
La France continuera à exister en Europe et aura des intérêts à y défendre .....	19
Ne pas surestimer les questions institutionnelles, mais favoriser le lancement de nouveaux projets .....	22
Œuvrer à une puissance européenne autonome dans un cadre élargi .....	26
<b>La France dans le monde</b> .....	29
Question préalable : positionnement systématique ou critique ? .....	30
Quelle relation avec les Etats-Unis ? .....	33
Quelle relation avec l'OTAN, quel rôle pour une OTAN que l'on aurait réintégré ? .....	35
Quelles relations avec le reste du monde et particulièrement les nouvelles puissances ? .....	40



**Henri Nallet** est vice-président de la Fondation Jean-Jaurès et vice-président de la Fondation européenne d'études progressistes (FEPS) et président de son Conseil d'orientation scientifique ; ancien Garde des Sceaux et ministre de la Justice, ancien ministre de l'Agriculture, ancien vice-président du Parti des socialistes européens.

**Clément Abélamine** est enseignant-chercheur en relations internationales.

<b>La France dans la mondialisation</b> .....	50
Ne pas ignorer les effets dangereux de la mondialisation ....	51
Agir à tous les niveaux car la régulation n'est pas seulement globale .....	54
<b>Conclusion</b> .....	58

## INTRODUCTION

Au mois d'avril 2008, Alain Juppé, co-président de la Commission du Livre blanc, a demandé à la Fondation Jean-Jaurès son avis sur une première version dite « rapport d'étape » du document qu'il s'apprête à remettre au Président de la République.

Pour apprécier la nature et le contenu de ce texte, on peut rappeler ses déclarations devant la Commission des affaires étrangères du Sénat. Alain Juppé, après avoir « *souligné que l'exercice ne consistait pas à redéfinir la politique étrangère de la France, ce qui relève du Président de la République, mais, à la lumière des évolutions prévisibles de l'environnement international de la France à un horizon de dix à quinze ans, d'envisager les adaptations possibles et souhaitables de notre outil diplomatique* », a détaillé le contenu de ce Livre blanc.

« Dans une première partie, le rapport traite la question des nouveaux défis que doit relever notre action extérieure face à la mondialisation. [Alain Juppé] a présenté la mondialisation comme un phénomène ambivalent qui présente de nombreuses opportunités, mais aussi des risques et n'exclut pas la persistance des rapports de puissance entre Etats, dans un monde multipolaire.

Dans une deuxième partie, le rapport décrit les cinq grandes priorités à assigner à notre politique étrangère et européenne. La première de ces priorités doit être d'assurer la sécurité de la France et des Français, défendre et promouvoir leurs intérêts. Il s'agit ensuite de construire avec nos partenaires une Europe forte, démocratique et efficace et de faire un acte de conviction et de confiance dans la construction européenne qui est un des moyens pour la France d'affirmer son influence dans le monde et de tirer le meilleur parti de la mondialisation. La troisième priorité est de contribuer à organiser la mondialisation de façon à ce qu'elle soit régulée et profitable à l'ensemble de la planète. La quatrième priorité doit être d'agir dans le monde pour la paix, les droits de l'Homme et le développement durable. Il s'agit d'un sujet difficile sur l'universalisme des droits de l'Homme. Enfin, la dernière priorité est d'assurer la présence des idées, de la langue et de la culture françaises partout dans le monde.

M. Alain Juppé a ensuite décrit la troisième partie du rapport qu'il a considérée comme étant la plus novatrice et qui portera sur l'action extérieure de la France, le fonctionnement du ministère des Affaires étrangères et l'organisation de notre diplomatie. Il a indiqué que le premier axe de réforme devait être mené en affirmant l'attachement du rôle interministériel du ministère des Affaires étrangères et des Affaires européennes. Si le Quai d'Orsay n'a pas le monopole de l'action extérieure de l'Etat, il doit néanmoins en rester pilote, c'est-à-dire le lieu où l'interministérialité de l'action de la France doit être assurée. [...] En second lieu, il a indiqué le souhait de la Commission de réaffirmer que l'ambassadeur est le coordinateur local de l'action des services de l'Etat. Il a indiqué qu'il fallait que les ambassadeurs aient autorité sur l'ensemble des services présents dans le pays de résidence, y compris ceux du ministère de l'Économie et des Finances et que soit même envisagée une fusion des services. En troisième lieu, s'agissant du fonctionnement de l'administration centrale, la Commission souhaite voir se mettre en place une grande direction des affaires économiques, de la mondialisation et du développement qui aurait une mission transversale plus cohérente et récupérerait toutes les compétences du ministère en matière de développement. [...] M. Alain Juppé a ensuite évoqué la nécessité de reconsidérer la

*dimension du réseau d'ambassades et de consulats qui est le second réseau au monde. La Commission avait souhaité réaffirmer le caractère universel du réseau diplomatique français ».*

Cette analyse du Livre blanc par son principal auteur est nécessaire pour justifier le parti pris et le contenu de la contribution présentée par la Fondation Jean-Jaurès. Nous avons concentré notre attention et nos réflexions sur les deux premières parties qui traitent de la mondialisation et des priorités de notre politique étrangère. En effet, la troisième partie qui traite de l'organisation de notre diplomatie n'appelle pas de commentaires particuliers de la part d'une fondation politique comme la nôtre. Les mesures proposées concernant le rôle interministériel du ministère des affaires étrangères, le rattachement au Quai d'Orsay des affaires européennes, la création d'un conseil de l'action extérieure, le caractère universel du réseau diplomatique français, les limites de l'externalisation etc. sont toutes marquées au coin du bon sens et de l'expérience et déjà validées par le caractère bi-partisan et assez consensuel de la Commission du Livre blanc. Nous n'y avons donc rien à redire et nous avons choisi de les considérer comme acquises.

Par contre, les premières et deuxième parties qui traitent du fond, à savoir l'analyse du monde et les objectifs que notre pays entend y poursuivre, ont un tout autre statut. Certes, il est conforme à notre tradition constitutionnelle de rappeler que la définition de la politique étrangère relève du Président de la République. Mais cette prudente abstention, si elle justifie le caractère assez timoré des premières parties du Livre blanc, ne correspond plus à l'esprit du temps. On vient de constater, une fois encore, la nécessité d'expliquer aux peuples qui la composent la marche réelle de l'Union européenne ; on cherche à associer davantage les parlementaires à la mise en œuvre de la politique étrangère et de défense. Autant de raisons de profiter de la publication d'un Livre blanc pour ouvrir le débat sur nos objectifs extérieurs : comment voyons-nous la mondialisation et ses conséquences ? Que peut faire l'Europe pour nous permettre, à la fois, d'en profiter et de nous en protéger ? Quelle place dans cette Union pour la France ? Quelles relations avec les Etats-Unis ? Y a-t-il, sur toutes ces questions qui, on en conviendra, sont au cœur de notre politique étrangère, la belle unanimité que l'on se plaît parfois à souligner, en prétendant que sur la politique étrangère droite et gauche sont pour l'essentiel d'accord dans une continuité « gaullo-mitterrandienne » ? Nous n'en sommes pas convaincus, aujourd'hui moins encore qu'hier.

C'est pourquoi nous avons fait porter notre réflexion sur les motifs d'une diplomatie puissante et organisée. Après avoir plaidé pour une appréciation réaliste de notre monde et rappelé la légitimité pour notre pays d'y faire valoir ses intérêts, nous décrirons ce que pourrait être le rôle de la France dans une Europe décidée à devenir un pôle de régulation de la mondialisation. Puis nous passerons en revue les grands chapitres du rôle de la France dans le monde, en particulier ses relations avec les Etats-Unis, l'OTAN et les puissances émergentes. De cet examen rapide des différents champs d'intervention de notre pays se dégage une ligne d'action que pourrait suivre la France dans la mondialisation, qui reste à la fois le grand défi proposé et la grande inquiétude de ses citoyens.

## **POUR UNE APPRÉCIATION PLUS RÉALISTE D'UN MONDE DANGEREUX**

Nous devons avant tout être lucides sur le monde dans lequel nous vivons, sur les risques, les dangers et les instabilités qui nous menacent. Ils sont multiples et notre analyse tend souvent à les mésestimer.

Si les instabilités économiques sont les plus visibles, nos réponses restent encore très souvent marquées par une forme de timidité, voire de renoncement. La mondialisation actuelle atteint une ampleur inédite, et ses conséquences en sont très largement imprévisibles. Jusqu'à présent, les conséquences positives constatées – développement et accélération de tous les échanges, sortie de la pauvreté de millions de personnes, en particulier en Asie – sont réputées l'emporter sur les aspects déstructurants de ce processus, qui constituent pourtant autant de risques et d'instabilités que nous ne savons pas encore gérer. Face à la crise financière et au drame alimentaire que nous connaissons, des réponses fermes et courageuses sont nécessaires de manière urgente car, si le pire n'est pas sûr, il ne doit cependant pas être écarté<sup>1</sup>. On ne peut donc pas se contenter d'un discours nous exhortant encore une fois à nous « adapter » à la mondialisation, à nous soumettre au « fait inéluctable », dans une attitude largement passive. Il nous faut au contraire prévoir, agir, prévenir et protéger. Car les enjeux ne sont pas seulement économiques, ils sont aussi politiques (situations de concurrence aiguë pour l'accès aux sources d'énergie, pour

1. Pour une critique de l'intérieur du système, voir Patrick Artus et Marie-Paule Virard, *Globalisation, le pire est à venir*, Paris, Editions La Découverte, 2008.

l'approvisionnement en matières premières, y compris agricoles, remises en cause profondes de la cohésion de nos sociétés par la multiplicité des chocs externes, etc.). Ils mettent déjà en cause l'unité de nos sociétés. Ils pourraient les menacer plus gravement encore.

Parallèlement à ces instabilités économiques, les instabilités stratégiques sont plus profondes et, peut être, plus menaçantes encore. Les grands équilibres du monde qui vient restent à définir. Le moment unipolaire de l'hyperpuissance américaine a pu, un temps, retarder ce questionnement, mais son enlisement et l'apparition de nouveaux acteurs nous mettent aujourd'hui face à des bouleversements majeurs que nous énonçons mal et dont nous sommes bien incapables de prévoir l'évolution.

Dans ce contexte incertain, toutes les décisions, sur tous les sujets, sont prises et le seront probablement de plus en plus dans des situations d'interactions multiples et désordonnées que personne ne contrôle vraiment. Aucune puissance ne peut complètement imposer ses vues, aucune puissance ne peut se désintéresser des luttes d'influences multiples et contradictoires qui se déroulent sur

tous les sujets, aussi minimes soient-elles. Et si des régulations continuent à exister, apportant un semblant de stabilité, ce sont essentiellement des régulations spontanées qui sont le fruit d'interactions sur lesquelles il est très difficile de peser et qui peuvent donc nous être défavorables.

Tout ceci dans un temps où la « multipolarité » annoncée risque de ne pas vraiment aboutir à un « équilibre des pôles » tel qu'on l'espère parfois, rationnel et constant, fondé sur des calculs de puissance compréhensibles, mais pourrait bien accoucher d'un « anti-système » dans lequel aucun acteur ne contrôle vraiment quoi que ce soit, produisant un monde extraordinairement chaotique et instable, où chaque décision dépendra d'un nombre toujours plus important d'acteurs s'appuyant chacun sur une parcelle de pouvoir et sur des bouts d'influence disparates, et agissant tous en fonction des mouvements des autres. Au lieu donc de nous préparer à une « multipolarité », peut être devons-nous au contraire nous préparer à agir dans un monde « sans polarité », extraordinairement complexe à maîtriser et face auquel nous sommes, pour l'instant, culturellement et institutionnellement plutôt désarmés.



Nous pensons donc qu'il ne faut pas sous-estimer les risques de cette période de transition de même que l'ampleur des questionnements et des redéfinitions stratégiques qui devront être mis en œuvre pour y faire face. Rien ne nous garantit aujourd'hui que le monde de demain sera stable ni que notre capacité d'influence et notre place actuelle y seront garanties. Mais rien n'indique, non plus, qu'il nous soit spontanément défavorable. Tout dépendra en fait des choix effectués, consciemment ou non, explicitement ou non, dans les quelques années à venir sur quelques grandes questions qui restent encore en suspens. Choix qui découleront, pour une part, de l'idée même que notre communauté nationale se fera d'elle et de son rapport aux autres.

## LES INTÉRÊTS DE LA FRANCE

Car la question à la base de toute réflexion sur la place de la France dans le monde reste la même depuis si longtemps qu'elle ne peut pas ne pas être posée, quelque soit l'embarras ou la perplexité qu'elle soulève : qu'est-ce que la France ? De quoi notre pays est-il constitué, a-t-il encore quelque chose de particulier à défendre, à dire, à faire valoir ? Quelle est notre Histoire, quels sont nos intérêts ?

Avant de savoir ce que l'on peut apporter à la conduite des affaires du monde, ou même si l'on peut apporter quelque chose, il faut en effet savoir ce que l'on est. Et particulièrement quelles sont nos spécificités, qui nous donnent à la fois des moyens d'action et qui peuvent nous exposer là où d'autres seraient moins concernés.

Nous devons pour cela ne pas sombrer dans la tendance dominante qui dévalue systématiquement nos atouts dans une sorte de dénonciation généralisée. Cette tendance postule, même implicitement, que la France n'est vouée qu'à se fondre dans la mondialisation, dans l'Occident ou dans l'Europe et finit généralement par conclure qu'il n'y a pas grand chose à garder de notre société et de notre action dans le monde.

Mais si au lieu de comparer la France d'aujourd'hui aux grands récits racontant la puissance crainte des XVII<sup>ème</sup> et XVIII<sup>ème</sup> siècles (ce qui relève d'ailleurs largement de l'image d'Epinal), on comparait la France d'aujourd'hui aux autres pays d'aujourd'hui, on se rendrait compte que la France est et reste une puissance d'influence mondiale, un des quelques pays (une quinzaine tout au plus dans le monde) qui ont aujourd'hui par divers moyens un pouvoir ou une

influence bien au-delà de leur sphère régionale et sur des sujets très variés. On découvrirait que l'immense majorité des pays qui composent notre planète seraient prêts à échanger leur place contre la nôtre... ce qui devrait tout de même relativiser cette tendance « déclinisante ». Que nous avons le premier réseau diplomatique et culturel du monde, devant les Etats-Unis, que nous pouvons nous appuyer sur un outil militaire crédible disposant de la puissance nucléaire, que notre place au Conseil de Sécurité nous implique en permanence sur tout ce qui se passe dans le monde, que notre culture et notre langue disposent encore d'un rayonnement très important.

Bref, que nous avons encore des choses à dire et à défendre, si toutefois nous voulons toujours les dire, que nous avons des particularités si toutefois nous voulons toujours les revendiquer. Parmi celles-ci : un territoire vaste, divers, équilibré et accueillant ; un Etat fort qui organise et contrôle une communauté nationale cohérente, notamment à travers des services publics efficaces ; une langue de pensée et de culture qui reste l'une des langues les plus utilisées au monde, bien au-delà de son berceau d'origine ; un attachement, partagé avec d'autres, à l'Etat-providence fondé sur la solidarité ; ce qu'il faut bien appeler, faute de mieux, une certaine manière française de vivre ;

quelques points forts, des secteurs majeurs qui structurent nos intérêts : agriculture, énergie nucléaire, transports ferroviaires, aviation, espace, ... Ces quelques caractéristiques dessinent une certaine spécificité nationale au sein même du mouvement de globalisation. Nous devons en avoir conscience, lorsqu'il s'agit de nous projeter bien au-delà de ce cadre national. Et notamment lorsqu'il s'agit d'agir au sein du vaste espace européen.

## LA FRANCE DANS L'EUROPE

Dans la période actuelle marquée par les hésitations et la relative faiblesse des institutions de l'Union, ce point central de toute réflexion sur la politique extérieure de la France doit être abordé avec sobriété et simplicité. Les débats sur l'Europe ont souvent été, notamment à gauche, trop marqués par des automatismes, créant des attentes et des réflexes qui peuvent en partie expliquer le désarroi actuel.

Les « mythes fondateurs » sur lesquels on a longtemps voulu s'appuyer (« l'Europe de la paix », les grands visionnaires fédéralistes, l'enthousiasme primitif des peuples...) ont fini par devenir trop

fragiles pour fournir l'armature d'un discours et d'une ambition politique. Ils seront par ailleurs difficile à reconstruire : ils sont, pour la plupart, légendaires. Lorsque l'on réévaluera l'histoire de l'Europe, ce qu'il faudra bien faire un jour, on devra en effet bien reconnaître que l'Europe n'a pu se construire que parce qu'une stabilité (via le Pacte de l'Atlantique nord) et une certaine prospérité (financée par le Plan Marshall et encadrée par l'Organisation européenne de coopération économique – OEEC) y étaient assurées. Ce n'est pas l'Europe qui a fait la paix, mais l'inverse. Il faudra aussi expliquer qu'après l'échec du Congrès de La Haye, véritable apogée de la vision fédéraliste qui donna naissance... au Conseil de l'Europe (c'est-à-dire à une structure de coopération purement intergouvernementale), les traités communautaires ne contenaient plus aucune référence explicite à un quelconque fédéralisme qui, on le comprenait déjà, faisait peur aux peuples (cf. l'échec de la Communauté européenne de défense – CED). Il faudra enfin sérieusement nuancer les discours sur l'enthousiasme populaire des débuts de la construction européenne. Celle-ci n'a commencé à entrer réellement dans le débat public que dans les années 70. L'opinion française des années 50 était bien plus préoccupée par les derniers soubresauts de la IV<sup>ème</sup> République et

par les crises aiguës de la décolonisation que par un traité régissant les échanges de charbon et d'acier. Et les paysans français manifestaient contre les projets de « Marché commun agricole »...

S'appuyer sur ces croyances, peut-être un temps utiles mais aujourd'hui dépassées, ne peut donc plus être la solution de facilité. Il n'y a en fait plus de solution de facilité : nous ne pourrions avoir un discours audible et sincère sur l'Europe qu'à la condition de ne plus tenter de masquer la complexité du processus européen derrière des chimères. Acceptons que l'Europe a été et est toujours difficile, et expliquons ce que nous pouvons faire pour le mieux. Quelques points méritent dans cette optique d'être soulignés.

### ***La France continuera à exister en Europe et aura des intérêts à y défendre***

Nous ne devons plus retomber dans le piège de sacrifier la critique et la réflexion autour de la construction européenne au nom d'une « européanisation » dans tous les sens, qui pourrait bien avoir finalement affaibli l'Europe en la coupant de ses appuis nationaux et populaires. Il serait plus sage et plus réaliste de réaffirmer que

l'Europe n'a pas vocation à devenir à son tour un super-Etat centralisateur et jacobin qui s'occupe indistinctement de tout sur tout et déresponsabilise ses membres ; que les Etats-Nations, qui constituent encore la trame de l'Europe des peuples, n'ont pas vocation à se dissoudre à Bruxelles. Le rôle de l'Europe est à la fois beaucoup plus pragmatique et beaucoup plus efficace : faire mieux ensemble ce que l'on ferait moins bien à l'échelle nationale. Ce que résume parfaitement la formule de Jacques Delors, que l'on ne peut soupçonner d'europhobie : l'Europe est une « fédération d'Etats-Nations ». Tous les mots comptent et ont une égale importance. La question au centre des réflexions doit donc être : que devons-nous faire en Europe, que les autres ne feront pas à notre place et que, cependant, nous pourrions tenter de faire avec eux ?

Cela veut aussi dire que si les Etats membres continuent non seulement à exister mais même à rester au cœur de tout ce qui se passe à Bruxelles, si la logique intergouvernementale reste centrale dans le processus de décision européen, alors la France, comme tous les autres Etats membres, a bien légitimement des intérêts à défendre en Europe. Il serait absurde de le nier ou de diluer ce langage au nom d'une orthodoxie européenne qui aurait

essentiellement pour effet de nous faire perdre des possibilités d'influer sur le cours futur de la construction européenne.

Cette attitude n'implique bien sûr pas la régression à la logique du « juste retour ». Mais nous devons sortir de la présentation trop fréquente de l'intérêt national comme opposé à l'intérêt européen. Beaucoup d'autres pays, même les plus européens, l'ont bien compris sans craindre de se faire taxer « d'égoïsme national ». La démarche de longue haleine de l'Allemagne pour obtenir plus de voix au Conseil et casser ainsi la parité France-Allemagne, ce qu'elle a fini par obtenir dans la Constitution et qui a été repris dans le Traité de Lisbonne, en est un parfait exemple. Une telle discussion en France aurait été jugée indigne et anti-européenne : la preuve, personne n'a osé critiquer cette concession importante faite à l'Allemagne (la parité France-Allemagne, faut-il le rappeler, fut considérée dès le Traité de Rome comme une clé de voûte des équilibres institutionnels), ni demandé ce que la France pourrait obtenir en échange. L'europhobie abstraite, qui veut que l'on tienne en lisière ou que l'on dissimule ce qui peut apparaître comme un intérêt « étroitement » national, l'a emporté, même si cela se fait au détriment de la place de la France en Europe. Nous devons cesser

d'être inhibés sur ces questions, sinon nous risquons d'avoir de moins en moins de poids lorsqu'il s'agira de faire avancer un projet que nous jugerons bon pour l'Europe.

***Ne pas surestimer les questions institutionnelles, mais favoriser le lancement de nouveaux projets***

Le Traité de Lisbonne aurait pu mettre fin à deux décennies d'agitation institutionnelle. Il consolidait les équilibres entre l'Union et les Etats membres, améliorait certains processus de décision, mais n'opérait plus de grande avancée intégratrice. Après une course au traité qui depuis vingt ans lançait la rédaction d'un nouveau texte à peine l'encre sèche sur le dernier signé (Acte unique en 1986, Maastricht en 1992, Amsterdam en 1997, Nice en 2000, la Constitution en 2003), ce dernier opus aurait probablement été un point d'équilibre durable : plus personne n'envisageait une « prochaine étape », du moins à horizon visible, dans les processus d'intégration. Même dans les pays traditionnellement les plus fédéralistes, à l'instar de l'Allemagne, les notions de « Fédération européenne » ou « d'Etats-Unis d'Europe », qui ont structuré pendant longtemps les discours, se sont peu à peu perdues.

L'on pouvait dès lors escompter une période de stabilité propice à d'autres travaux... Mais son rejet par les Irlandais nous ramène au Traité de Nice. Ce n'est pas un drame en soi, pour la simple raison que ce qui fait avancer l'Europe, ce ne sont pas les institutions, mais les projets qui en sortent. Or depuis quinze ans, l'Europe est bien en peine d'expliquer à quoi elle sert. Ce qui provoque la défiance des peuples, qui voient de plus en plus en Bruxelles un monstre technocratique qui intervient sur tout et constitue tout sauf un projet de société. Défiance qui a bizarrement provoqué en réaction une impatience institutionnelle, comme si le manque de vision politique claire n'était qu'une question de fine mécanique institutionnelle, comme si des institutions mieux réglées allaient créer ex-nihilo de nouveaux horizons qui pourraient surpasser les divergences fondamentales des Etats. Comme si, pour reprendre la remarque ironique de Paul-Henri Spaak : « *On nous dit "nous allons faire l'Union des peuples". Et puis on leur donne un texte et les peuples étonnés attendent que la lumière jaillisse...* »

Le plus grand danger serait donc de rééditer les erreurs de l'après-référendum de 2005, lorsque les premières réactions appelaient à continuer comme si de rien n'était, comme si le rejet de la France

et des Pays-Bas n'était qu'un « accident de parcours » qui finirait par trouver une solution lorsque les peuples auront retrouvé la raison... Le déni de démocratie n'était pas loin, espérons qu'il ne se reproduise pas à l'occasion des suites du référendum irlandais. Il serait donc plus sage de laisser les questions institutionnelles aux orfèvres en la matière, et de travailler plutôt à trouver une réponse compréhensible à la question simple mais très embarrassante : à quoi ça sert, l'Europe ?

C'est ainsi à un véritable changement de nature de la construction européenne qu'il faut œuvrer : ce n'est plus « l'Europe-projet », l'Europe en soi, l'Union politique « *toujours plus étroite entre les peuples* » qu'il faut asséner à longueur de discours, ce qui a plutôt tendance à faire peur aux peuples, c'est « l'Europe des projets » qu'il faut bâtir, pratiquement. Au lieu de se concentrer sur la machinerie, voyons ce qu'elle peut produire d'intéressant pour les peuples.

Ces projets peuvent être plutôt consensuels (sur l'environnement, sur des questions sociétales, sur la recherche, sur quelques questions sociales – mais même avec un consensus de principe, il faudra toujours, comme aujourd'hui, tout négocier, renégocier, patiemment,

laborieusement, avancer difficilement pas à pas et sans effets de manche...); ils peuvent aussi ne pas trouver d'unanimité, ni même peut-être de majorité. Il faudra pourtant bien avancer, et pour cela l'organisation du travail devra s'appuyer sur un cadre souple. Nous devons en fait retrouver les intuitions initiales de la construction européenne : le Traité de Rome n'était pas voulu comme dirigiste, mais comme un simple « traité-cadre » qui permette un équilibre dynamique des intérêts nationaux en ouvrant sans cesse des possibilités de compensations ultérieures dans d'autres secteurs. A 27, il est illusoire de penser qu'un tel équilibre de négociation permanente puisse encore résulter de mécanismes obligeant tous les pays à avancer en même temps d'un même pas. Il faudra donc innover et accepter des géométries variables permettant d'opérer des regroupements au cas par cas sans écartier les pays indisponibles immédiatement. Y compris, au besoin, en s'affranchissant des procédures proprement communautaires (les coopérations renforcées ont des conditions si draconiennes de mise en œuvre qu'elles sont par avance handicapées voire irréalistes) pour mieux y revenir ensuite (sur le modèle des traités de Schengen établissant la libre circulation ou de Prüm renforçant la coopération policière et judiciaire, traités à l'origine complètement distincts de l'Union européenne avant d'être en partie

réintégrés dans le champ communautaire) ; ou au contraire pour en rester durablement en dehors (Airbus et Ariane, qui sont nés de coopérations industrielles, gardent après tout leur autonomie en participant pleinement à la « puissance » de l'Union).

### ***Œuvrer à une puissance européenne autonome dans un cadre élargi***

La question des moyens et des ambitions que l'Europe se donne quant à sa place dans le monde est centrale, ne serait-ce que pour pouvoir conserver sa richesse, sa stabilité, son influence, et *in fine* son mode de vie. Si l'Europe n'est pas une puissance, elle sera alors simplement... impuissante, s'exposant à tous les aléas de la vie internationale sans pouvoir en contrôler les conséquences sur ses peuples et ses sociétés. La question de la puissance internationale n'est pas une lubie de grande puissance qui se sent sur le déclin, c'est simplement une garantie nous permettant de préserver dans un monde instable ce que nous avons construit ensemble. Or, tant l'ingénuité (la croyance que la puissance est dépassée) que l'atlantisme (l'affirmation que la protection américaine suffit) ont rendu l'Europe extraordinairement faible sur le sujet. Aucune politique

étrangère commune sérieuse n'existe actuellement en Europe : les institutions produisent des communiqués qui tour à tour « se réjouissent », « déplorent », « demandent » ou « prennent acte » de ce qui se passe dans le monde, sans plus d'effet, organisent quelques actions communes sur des sujets consensuels ou humanitaires, mais dès qu'une question stratégique surgit, des divisions profondes réapparaissent. De l'intervention en Irak à la reconnaissance du Kosovo en passant par le Proche-Orient, les divergences profondes entre Européens ne manquent pas.

On peut faire à peu près les mêmes constatations à propos de l'Europe de la défense : on a réussi une intéressante amélioration de l'outil, mais l'important est moins l'outil que l'accord (ou les désaccords) sur l'utilisation que l'on peut en faire. Le vrai sujet est donc plus politique que technique ou organisationnel, et il concerne d'ailleurs moins la défense que la politique étrangère. Il se résume à la question : une défense européenne, sur laquelle tout le monde serait d'accord, pour quoi faire ?

Malgré toutes les difficultés prévisibles et recensées, construire une puissance européenne demeure nécessaire. Il nous faut donc :

- Convaincre les autres Européens de la nécessité de la puissance (et pas uniquement de l'influence ou de la « puissance normative ») comme seule et ultime garantie à long terme de la préservation de notre mode de vie, de tout ce que nous avons construit ensemble et dans chacun de nos pays.
- Ne pas attendre des institutions qu'elles produisent par elles-mêmes une stratégie commune. Il serait illusoire d'attendre un tel « miracle institutionnel » : les institutions ne sont que ce que les Etats-membres en font et ne produisent pas par elles-mêmes de vision stratégique. Faute de volonté commune aux Etats membres, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) n'arrive pas à faire converger les opinions et à forger les contours d'une véritable politique européenne. Pas plus un outil de défense ne produira pas, par lui-même, la stratégie commune d'emploi qui nous manque.
- De même ne pas miser sur un dessaisissement des politiques étrangères nationales au profit d'une politique européenne qui se verrait condamnée la plupart du temps à la paralysie et à l'impuissance, faute d'accord entre Etats membres sur les principales questions stratégiques.
- Profiter de toutes les occasions, y compris les crises internationales, pour chercher à s'accorder sur des visions communes et

notamment sur la question centrale qu'est notre positionnement stratégique dans le monde.

## LA FRANCE DANS LE MONDE

Si la position de la France en Europe est largement cadrée et prédéterminée par l'importance et la solidité des structures européennes, il n'est pas de même quant à la place de la France dans le monde. La première difficulté consiste à lire ce monde en des termes opérationnels. C'était facile au temps de la guerre froide. Mais cette grille de lecture a disparu et il est peu probable que l'on puisse retrouver, à court ou moyen terme, une nouvelle grille de lecture globale qui nous permettrait de penser l'intégralité du monde dans des termes clairs et mobilisateurs. Au système simplificateur de la guerre froide a succédé une sorte de chaos, un « anti-système » fondamentalement désorganisé qui réduit les marges de manœuvre et l'influence des acteurs traditionnels.

Il n'y a donc plus « d'ordre » international défini, mais des multitudes de configurations plus ou moins hasardeuses et instables,



changeantes selon les sujets, les acteurs, les interactions, les angles de vue. Ce qui crée un jeu largement ouvert, beaucoup plus que l'on ne croit ou que l'on l'affirme parfois par peur des conséquences de cette complexité. Or un jeu ouvert pose de difficiles questions, sur lesquelles il faudra bien se pencher.

***Question préalable :  
positionnement systématique ou critique ?***

Dans ce monde global et instable, la France doit-elle continuer à revendiquer son autonomie de choix ou, au contraire, y renoncer au nom du réalisme ? Quel positionnement doit alors être le sien, avec qui, comment, contre qui ? Cela justifie-t-il encore le maintien de ces attributs de la puissance que sont le feu nucléaire et un siège permanent au Conseil de Sécurité ? Avons-nous encore une conscience assez claire et partagée de ces particularités pour revendiquer un rôle, un discours, une place spécifique dans le monde ? Avec quel degré de liberté ces questions peuvent-elle être posées ? Peuvent-elles d'ailleurs encore l'être ou sont-elles dépassées, inconvenantes, définitivement sans objet ?

Une partie des élites occidentales, face à la peur de ne plus pouvoir contrôler un monde désordonné et instable devenu dangereux, devant les difficultés à penser la complexité actuelle ou par peur de fragiliser un « bloc occidental » menacé par le reste du monde, ont tendance à vouloir recréer une bipolarité intuitive – « The West and the Rest ». Cette vision conduit à afficher un prépositionnement systématique, c'est-à-dire considérer que la France est quoi qu'il arrive dans le camp occidental, voire dans le « bloc » occidental. Ce faisant, nous accepterions de ne plus exprimer de différence dans l'appréciation des affaires du monde par rapport au reste du « bloc », de réfréner nos critiques, mêmes les plus fondées, au nom de nos « valeurs communes » ou de la « nécessaire solidarité occidentale » et, en même temps, quoique inconsciemment, de participer à un système qui aboutit à dresser le reste du monde contre l'Occident.

Si l'on considère que cette attitude est dangereuse, il faut alors s'obliger à ne pas agir par automatismes sur ces sujets. Cela implique que la France n'ait qu'un positionnement « par défaut », c'est-à-dire une position naturelle au sein des pays occidentaux dont elle peut donc se différencier, voire s'éloigner au cas par cas,

en assumant y compris vis-à-vis de l'extérieur d'éventuels désaccords profonds avec les principaux alliés, quitte à s'en désolidariser sur des sujets précis. C'est dans notre intérêt le plus profond : notre voix n'existe que si elle dit quelque chose de différent. Si nous souhaitons qu'elle continue à être entendue lorsque les grands enjeux sont discutés, il ne faut pas qu'elle ait été par avance décrédibilisée par une pratique d'alignement systématique sur une plus grande puissance. Si nous ne prenons aucun risque ni aucune initiative propre, si nous refusons d'avoir une politique étrangère indépendante qui ne corresponde pas nécessairement à celle de nos principaux alliés, alors quelle légitimité à garder un siège au Conseil de Sécurité, à se sentir concerné par tout ce qui se passe dans le monde, à quoi bon une dissuasion nucléaire propre, quelle crédibilité à vouloir tenir un rôle de puissance d'importance mondiale ?

Continuer à exister, défendre nos intérêts et dire ce que l'on pense être juste, continuer à faire entendre notre voix, cela implique de repenser explicitement notre relation avec les autres pays occidentaux, nos relations avec le reste du monde, et de nous interroger sur les systèmes d'alliance que l'on veut promouvoir ou rejoindre. Des

réponses à ces questions dépendent les choix stratégiques qui sous-tendent notre politique extérieure et, en premier lieu, notre relation avec les Etats-Unis.

### *Quelle relation avec les Etats-Unis ?*

Les Etats-Unis sont bien sûr un allié naturel et majeur de la France. Nous sommes unis par un héritage historique et philosophique fort et le partage de nombreux intérêts communs. La thèse de l'opposition systématique, ou de la « fin de l'Occident », c'est-à-dire la dissociation croissante des valeurs et des intérêts, n'est ni fondée ni réaliste.

Mais la diplomatie française ne doit pas oublier que « ami et allié ne veut pas dire aligné ». Une relation de soutien systématique et sans condition n'est pas plus fondée ni plus réaliste que l'anti-américanisme de principe. Outre que cette position serait contraire à l'histoire et à la culture politiques françaises, il n'est pas dans notre intérêt de nous priver par avance de marges de manœuvre par rapport à la position des Etats-Unis, d'enlever à la France son statut de voix occidentale alternative (notamment dans les instances

internationales) auprès d'un grand nombre de pays qui nous en sont gré, d'accepter d'endosser les erreurs américaines et de paraître se rallier sans conditions à une superpuissance encore perçue par de larges parties de l'opinion mondiale comme l'une des principales menaces pour leur sécurité.

Si la France peut donc naturellement rappeler qu'elle appartient bien à l'Occident, voire à la « famille occidentale », c'est à la seule condition de rappeler dans le même temps que cette appartenance ne peut en aucune façon valoir soutien systématique et inconditionnel aux politiques occidentales, et notamment américaines. Afficher une liaison trop étroite par principe avec la politique américaine ne peut que rendre la voix de la France insignifiante. Encore plus dans les périodes, comme celle que nous vivons actuellement, où se crée aux Etats-Unis une situation de vide décisionnel : envoyer un tel message de suivisme est d'autant plus dévastateur pour l'image de notre pays dans le monde.

Concrètement, comment une telle relation peut-elle être mise en œuvre ? La coopération doit continuer à être toujours recherchée avec les Etats-Unis, et ce le plus en amont possible. Mais si sur

certaines sujets elle s'avère impossible, notamment en raison de différences de vue trop importantes ou d'intérêts divergents, notre diplomatie devrait alors assumer jusqu'au bout ces désaccords (la question de l'affichage public est autre et dépend des sujets et de l'état des opinions), sans risquer de fâcher les Etats-Unis ni de fragiliser le « camp occidental », et selon les sujets chercher des alternatives, particulièrement au sein des institutions multilatérales et y compris au besoin contre les Etats-Unis. Nous avons su tenir cette position avec succès à l'occasion de la négociation de la Convention sur la diversité culturelle, et nous devons affirmer que de nouvelles initiatives similaires de notre part restent toujours possibles.

### ***Quelle relation avec l'OTAN, quel rôle pour une OTAN que l'on aurait réintégrée ?***

L'OTAN d'aujourd'hui n'a plus grand chose à voir avec celle de sa création. Sa fonction d'alliance militaire défensive et limitée géographiquement a été parfaitement remplie durant toute la guerre froide, et l'OTAN a même servi, au-delà, à stabiliser l'Europe en offrant aux pays nouvellement libérés une perspective d'adhésion rapide. Mais maintenant que la menace extérieure qui avait justifié

sa création a disparu et que l'Europe est largement stabilisée, l'interrogation sur les raisons d'être actuelles de l'Alliance doit être franchement posée.

L'OTAN doit-elle rester une alliance militaire défensive au risque de ne plus servir à rien, ou doit-elle élargir ses missions à une « sécurité globale » encore mal définie ? Doit-elle s'occuper du changement climatique, des catastrophes naturelles, de la sécurité civile, des pandémies, de l'immigration, du terrorisme ? De nombreuses institutions internationales s'occupent déjà de ces sujets, et il n'est pas certain que l'OTAN ait intérêt à diluer ainsi son identité fonctionnelle. Une fuite en avant dans les missions dévolues à l'Alliance, dans laquelle on pourrait voir surtout une quête sans fin d'auto-justification, pose de nombreuses questions et brouille la perception extérieure : comment serait vue par le reste du monde une telle alliance pouvant intervenir partout et sur tous les sujets en fonction des seules priorités définies unilatéralement par les Occidentaux ? Il est fort probable qu'une « Global NATO » telle que la souhaitent aujourd'hui les Américains, qui serait moins une alliance militaire défensive qu'une sorte de Charte de principes moraux et politiques largement élargie (vers le Japon, l'Australie, la

Corée du Sud voire Israël) et pouvant s'engager hors de sa zone naturelle d'opération (comme c'est actuellement le cas en Afghanistan), apparaîtrait davantage comme un facteur de risques et d'instabilités pour de nombreuses régions dans le monde.

Si la France devait rejoindre l'OTAN, elle devrait donc d'abord affirmer que l'OTAN ne doit pas se transformer en un cadre de légitimation politique pour l'action à travers le monde des Occidentaux (et compte tenu des rapports de force au sein de l'Alliance, essentiellement des Américains), en une sous-ONU composée exclusivement de pays amis et permettant d'agir au nom d'une supposée « communauté internationale » ou d'une ligue des démocraties. Une telle transformation ne ferait qu'accentuer les perceptions obsidionales d'un Occident menacé de toutes parts et devenu agressif. L'OTAN n'est pas le bras armé par lequel l'Occident bien-pensant propage ses valeurs. Lier « l'avenir de nos valeurs à celui de l'Alliance Atlantique » ne semble donc pas un choix souhaitable.

Au-delà, on doit se demander si la France a même intérêt à réintégrer l'OTAN. Compte tenu de la présence déjà importante de la

France dans l'Alliance et des nombreux caveats (exemptions) dont bénéficient les membres, ce mouvement ne changera concrètement pas grand chose. Le seul enjeu est donc celui du message politique envoyé. Or, le message serait largement négatif pour un certain nombre de pays non-occidentaux traditionnellement proches de la France qui ne pourraient interpréter cette réintégration que comme un alignement sur les Etats-Unis.

Quels pourraient être en balance les avantages ? L'argument d'influer l'Alliance de l'intérieur est illusoire : aucun pays n'a jamais réussi à contrebalancer l'influence américaine au sein de l'Alliance – l'influence des alliés sur les Etats-Unis est pour ainsi dire nulle – et la structure reste largement verrouillée. Croire que la « normalisation » des relations avec l'OTAN mettrait soudain la France sur un pied d'égalité avec les Etats-Unis dans la vie de l'Alliance est irréaliste. Ce serait d'ailleurs un curieux paradoxe que de penser que ce qui s'apparente à une abdication puisse être perçue comme une affirmation.

La volonté de marchander un retour dans l'Alliance contre un renforcement de l'Europe de la défense n'est pas non plus recevable.

En revenir au « pilier européen » au sein de l'OTAN ) serait une régression : la mise en place d'un tel « pilier » avait été commencée alors que la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) n'existait pas, mais ce pilier restait largement sous contrôle américain. Maintenant qu'un embryon de structure de défense proprement européenne commence à se développer à travers la PESD, c'est aujourd'hui celle-ci qu'il faut chercher à renforcer et à autonomiser, et non plus un pilier européen au sein de l'Alliance.

Mais pour renforcer cette PESD, et notamment ses aspects politiques, cela ne dépend que très marginalement des Etats-Unis. D'autant moins, en fait, que ceux-ci ne semblent déjà plus vouloir faire obstacle à un renforcement de l'Europe de la défense, indépendamment de la position de la France dans l'OTAN. Le principal obstacle reste donc la difficulté qu'éprouvent les Européens à élaborer entre eux des identités de vue sur les principaux sujets internationaux, et ici les Etats-Unis ne peuvent rien faire pour nous. Sauf à considérer que l'identité de vue se fera par alignement atlantiste de l'ensemble des Européens... avec toute la perte d'indépendance politique et d'influence sur les décisions internationales que cela comporte.

Réintégrer l'OTAN aujourd'hui sans en préciser les conditions ni le rôle que l'on voudrait faire jouer à cette alliance dans le monde s'apparente donc, pour la France, à un ralliement sans conditions à une demande américaine ancienne (la « normalisation » de la France parmi les pays occidentaux membres de l'OTAN) qui ne correspond pas à nos intérêts essentiels, nous fera perdre davantage d'indépendance qu'elle ne nous fera gagner d'influence et favorise une vision du monde potentiellement facteur d'instabilités.

Il est dommage que finalement peu de débats de fond aient été menés sur ce sujet. Cela ne doit toutefois pas nous empêcher de nous interroger sur nos relations avec le reste du monde.

### ***Quelles relations avec le reste du monde et particulièrement les nouvelles puissances ?***

Nous sommes héritiers d'une Histoire, pour le meilleur et pour le moins bon, mais qui dans tous les cas nous confie un vrai poids, si nous l'assumons, dans quelques grandes régions du monde. Nous devons utiliser au mieux cette présence. La France a ainsi une expertise reconnue sur les questions africaines, où se déroulent les

deux tiers des crises que l'ONU a à traiter. Pourtant, nous n'arrivons toujours pas à entretenir une relation apaisée avec nombre de pays africains. Les séquelles de la décolonisation (qui plus de quarante ans après restent encore trop structurantes dans nos relations !) et le poids des réseaux « françafricains » beaucoup moins anciens expliquent largement ces relations difficiles. Cela entraîne une partie de la classe politique, par remords ou par facilité, à vouloir se désintéresser de l'Afrique. C'est évidemment une mauvaise solution. Comme l'est le réflexe, que l'on retrouve surtout à gauche, d'une politique compatissante qui, pleine de bonnes intentions mais fermée aux réalités, suscite plutôt chez nos partenaires l'agacement voire le rejet. L'une comme l'autre tentative a surtout pour effet de rendre les pays africains plus sensibles aux appels d'autres puissances, Etats-Unis et Chine en tête qui, eux, leur proposent des partenariats d'égal à égal (même si beaucoup serait à dire sur les conditions de certains partenariats) au lieu d'une aide charitable.

Renouer avec l'Afrique une relation apaisée et explicite qui ne se cache pas derrière le moralisme ou les bons sentiments mais qui s'appuie de façon beaucoup plus claire sur les intérêts dûment

identifiés de chacun devrait être la première étape d'une nouvelle relation avec ce continent. Sur ce sujet, après des débuts franchement hasardeux (dont le discours de Dakar), plusieurs inflexions récentes méritent d'être soulignées. Nous devrions les suivre de plus près, sans trop d'esprit partisan. Mais nous pouvons déjà affirmer qu'elles ne pourront pleinement aboutir sans prendre en compte la nécessité, pour la société française dans son ensemble, de se mettre au clair avec elle-même, c'est-à-dire assumer enfin pleinement l'immigration passée et arrêter de la traiter sous des formes qui rendent impossible encore aujourd'hui une vision commune et partagée de la société française. Alors, il sera possible de ne plus biaiser nos relations avec ces pays en soulevant sans cesse des questions liées à l'immigration récente, ou même à l'immigration plus ancienne. Malheureusement les propositions avancées par la Présidence française de l'Union restent marquées par l'incapacité à dépasser la dimension identitaire de cette question.

Notre présence devrait également s'affirmer au Moyen-Orient, où la France peut là aussi prétendre à une capacité d'expertise et d'influence autonome. Elle y a d'ailleurs, ces dernières décennies, souvent fait entendre une voix divergente de celle de ses parte-

naires occidentaux. Le cœur des débats concerne aujourd'hui les limites de notre capacité à vouloir influencer, voire remodeler, les grands équilibres régionaux. La politique américaine de « Grand Moyen-Orient » voyait cette région comme façonnable à sa guise. Malgré son échec patent, les Etats-Unis et une partie des Etats européens continuent à suivre une approche politique qui réfléchit surtout en termes de *containment*, de refoulement et de changement de régime. Avec les succès que l'on sait en Syrie, en Iran et bien sûr en Irak, autant de situations qui devraient prouver si besoin était encore que les Occidentaux n'ont plus les capacités nécessaires à prétendre façonner les équilibres régionaux.

Il faudra donc que l'on accepte une approche alternative qui prenne acte, faute de pouvoir les contrarier, des aspirations de ces pays à exercer un rôle régional dans un environnement stratégique sûr, et de reconnaître la légitimité de ces aspirations (qui sont déjà à vrai dire un fait politique) à condition que l'exercice de ce rôle soit pacifique. C'est sur ces derniers termes que doit porter notre action, pas sur une volonté de reconfiguration générale que nous ne maîtrisons pas et qui produit souvent des effets exactement contraires à ceux souhaités. Les propositions du candidat Obama

concernant l'Iran vont, pour l'instant, dans ce sens. Nous devons les appuyer.

Cette orientation réaliste implique toutefois, pour la mener à bien, de surmonter un blocage encore important : accepter de considérer les groupes terroristes comme des interlocuteurs potentiels. En fait, nous devrions opérer une disjonction nette entre la lutte contre le terrorisme, qui doit rester pour l'essentiel une question de police et de renseignement, et la gestion des affaires diplomatiques et stratégiques, qui ne doit pas être paralysée a priori par des diabolisations qui nous interdisent de discuter avec l'ensemble des protagonistes. Il n'existe pas de monde où l'on ne discute qu'avec ses amis, surtout pas en diplomatie, et tous les processus de pacification nécessitent qu'on y intègre un jour nos ennemis. Itzhak Rabin l'avait bien compris, lorsqu'il affirmait qu'il fallait « *poursuivre les terroristes comme s'il n'y avait pas de processus de paix, et poursuivre le processus de paix comme s'il n'y avait pas de terroristes* ». L'OLP qui a signé les accords d'Oslo n'était pas meilleure que le Hamas d'aujourd'hui. Nous aurions dû nous en rendre compte dès 2006. Au moins, ne répétons pas avec le Hezbollah l'erreur commise avec ce Hamas dont on voit bien aujourd'hui qu'il sera un

interlocuteur incontournable alors que la tentative de le marginaliser a été un échec et une perte de temps préjudiciable. De même en Afghanistan : que cela nous plaise ou non, les Talibans ont durablement repris le flambeau du nationalisme pachtoune aux yeux d'une part croissante de la population afghane, ce qui implique qu'il ne pourra pas y avoir de règlement négocié (qui se résumerait schématiquement à un rééquilibrage de la distribution du pouvoir à Kaboul lié à un départ des armées occidentales) sans intégrer une partie des Talibans dans les négociations.

La France a une connaissance de ces régions, une pratique et des relais sur place qui peuvent faciliter le travail diplomatique. A nous de les utiliser à bon escient pour jouer un rôle propre et faire avancer les choses au lieu de se contenter de suivre les actions des autres grandes puissances.

Parallèlement à cette plus-value que nous pouvons apporter dans un certain nombre de régions où nous sommes traditionnellement présents depuis longtemps, nous devons aussi repenser nos relations avec les puissances émergentes – ou réémergentes comme la Russie. C'est un enjeu crucial : ces puissances prendront une place



toujours plus importante dans les batailles d'influence et d'interactions plus ou moins contrôlées qui se livrent constamment et sur tous les sujets – on l'a vu avec éclat lors des récentes négociations de l'OMC. Elles sont devenues durablement incontournables, souvent indispensables pour nous situer et mener à bien nos projets, parfois menaçantes car elles ne reconnaissent plus les différentes formes de l'hégémonie occidentale. C'est un phénomène nouveau pour nous, qui n'avions pas eu à traiter avec elles dans cette configuration. Nous devons donc construire, plus que réorienter, une relation qui prenne en compte tous ces éléments.

Mais on ne pourra échapper à une complexité et à une ambiguïté fondamentale dans nos relations avec ces nouveaux interlocuteurs : il restera impossible de leur appliquer les catégories classiques ami / ennemi / partenaire / concurrent. Ces puissances seront tout cela à la fois. Nous devons accepter cette complexité. Reste que nous ne pourrions normaliser nos relations sans mettre au clair une première question : celle de notre légitimité à agir dans ces relations. Au nom de quoi agit-on envers ces nouvelles puissances, que cherche-t-on à atteindre, à obtenir, à protéger ?

Le discours actuellement dominant affirme que notre action diplomatique envers ces émergents est principalement menée au nom de nos valeurs. Soit par simple calcul politique, soit par idéalisme naïf (l'idée occidentale de toute puissance et d'innocence qui se donne pour but de sauver le monde) soit par messianisme de combat (l'Occident a pour but ultime la propagation de son mode de vie à travers le monde, d'autant plus qu'il se sent aujourd'hui menacé jusque dans son territoire), ce discours désigne la Chine, l'Inde ou la Russie comme de nouvelles terres de mission à qui il est moralement requis de faire la leçon, même avec prudence. C'est une adaptation moderne du « devoir de civilisation » de Jules Ferry, la déclinaison française (c'est-à-dire sans les bombes) du néo-conservatisme américain. Or, cette attitude est presque toujours inutile (notre capacité d'influence est minime sur ces sujets), souvent contre-productive (les processus démocratiques sont des transitions délicates qui provoquent souvent de nombreuses tensions, et les ingérences extérieures peuvent être très déstabilisantes), et même potentiellement dangereuse (ces discours cristallisent les réactions anti-occidentales d'un Sud qui n'a plus grand chose à prouver au Nord et qui nourrit de plus en plus une volonté de revanche).

Nous devrions, au contraire, reconnaître sans fausse honte ni cynisme que notre action diplomatique est le plus souvent guidée, ici comme ailleurs et en dernier ressort, par la défense de nos intérêts. Et l'assumer : nous avons des intérêts à défendre – des intérêts vitaux – et, pour les faire valoir, nous avons besoin d'une autonomie de décision et d'une influence. Dissimuler ces objectifs derrière un discours moraliste ou, pire, derrière la soi-disant « communauté internationale » ou un quelconque universalisme (justement pas universel puisqu'on l'oppose et l'impose aux pays visés) est une attitude à la fois hypocrite et maladroite, produisant plus de rejet que d'adhésion. Sans compter que cette posture désoriente nos propres opinions qui ne comprennent plus que l'on renonce dans la pratique à des idéaux chimériques sans cesse réaffirmés, que cela contribue à entretenir la croyance qu'il existe des alternatives illusoire (« les droits de l'homme ou les contrats », alors que l'on voit mal en quoi le renoncement à nos intérêts pourrait favoriser la propagation de nos valeurs), et finalement met une pression bien inutile sur les décideurs, renforcée par les lois du spectacle, du marketing et de l'audimat, lorsqu'il s'agit simplement de faire preuve de réalisme et de bon sens politique.

Ce faux dilemme a même trouvé récemment une traduction institutionnelle dans un secrétariat d'Etat aux droits de l'homme qui, condamné à louvoyer entre faux-semblant et renonciation au rythme de nos intérêts du moment, a pour effet principal de décrédibiliser notre action et d'accroître les incompréhensions. La pertinence de son maintien devra un jour se poser.

Nous devons donc sans fausse honte défendre nos intérêts et nos idées (nos « idées » signifie ne pas laisser le débat mondial se faire sans nous). Ce qui veut également dire assumer clairement les tensions résiduelles, lorsque celles-ci franchissent nos « lignes rouges », sans en faire pour autant systématiquement des enjeux civilisationnels. Cette orientation que nous préconisons, qui vise à ne renoncer à rien, ni à nos intérêts, ni à nos principes, ni à nos idées, ni à nos valeurs, est la seule qui puisse éviter à la fois le cynisme et l'idéalisme. Elle exige certes un entre-deux plus difficile et plus exigeant, mais elle devrait inspirer l'ensemble de notre politique étrangère. Elle seule en effet est capable de redonner aux opinions européennes, encore trop marquées par la certitude de vivre protégées dans un monde post-tragique sur lequel elles pourraient naturellement exercer leur influence, une volonté de s'affirmer face aux transformations du monde à venir, de continuer à y avoir son mot à dire.

## LA FRANCE DANS LA MONDIALISATION

Dans nos partis politiques et dans nos fondations, nous avons beaucoup réfléchi et fréquemment échangé sur la mondialisation. Nous pouvons dire que nous l'avons scrutée dans tous les sens, sans parvenir à établir avec elle un rapport serein et pacifié qui n'est peut-être pas sans rapport avec l'hostilité que lui manifestent les Français lorsqu'on leur demande d'en faire le bilan...

Mais la mondialisation est là et l'attitude d'un gouvernement responsable ne peut que s'inspirer des propositions du rapport d'Hubert Védrine<sup>2</sup> au Président de la République, en particulier lorsqu'il affirme que la mission des politiques est de convaincre que la France ne doit plus agir « *face à la mondialisation, mais dans la mondialisation* ».

La stratégie offensive qu'il prône est cependant fort éloignée des discours sur la « mondialisation heureuse ». Elle suppose en effet que nous soyons capables d'une part d'en repérer les risques majeurs pour que nous puissions les traiter, d'autre part, et en s'appuyant sur

2. Télécharger le rapport « Sur la France et la mondialisation », remis au Président de la République le 4 Septembre 2007 sur [www.hubertvedrine.net/publication/rapport.pdf](http://www.hubertvedrine.net/publication/rapport.pdf)

nos atouts, de tirer avantage de ce monde global. Quelques éléments sont à ne pas perdre de vue pour fonder cette action.

### *Ne pas ignorer les effets dangereux de la mondialisation*

Un clivage idéologique sur la mondialisation a longtemps rendu difficile toute critique, même la plus fondée, au nom des effets positifs qu'elle induit et qui seuls devraient être reconnus. La gauche a (involontairement ?) accepté de se faire enfermer dans l'alternative « vous êtes pour la mondialisation, sans aucune réserve, ou vous êtes protectionniste ». Cette grossièreté idéologique n'est plus tenable. Les crises actuelles nous aident à recalibrer le discours : les avantages de la mondialisation ne peuvent pas masquer les risques potentiellement graves qu'elle engendre. Il serait irresponsable de ne pas s'y préparer sous prétexte de ne pas faire de peine aux derniers partisans de la globalisation sans phare. D'autant que les risques sont là encore multiples.

Les risques d'instabilités et de chocs économiques importants sont croissants. Le développement incontrôlé de la sphère financière

depuis vingt ans comporte des dangers largement sous-estimés. La crise des subprimes, totalement imprévue, devrait nous alerter sur le sujet : d'autres crises de ce genre aux conséquences incertaines mais potentiellement dévastatrices pour l'économie peuvent à tout moment surgir. On nous les annonce déjà... Il faut s'y préparer.

La mondialisation fragilise également des pans entiers du système productif global. Là encore nous devrions tirer les conséquences de la crise alimentaire : l'instabilité des prix alimentaires depuis trente ans a abouti aujourd'hui à des pénuries qui pourraient créer les conditions d'affrontements entre nations. Ce type de crise peut se reproduire à l'identique dans d'autres secteurs où existe un sous-investissement chronique. Il serait dangereux d'éluder cette probabilité.

Des risques sur l'accès aux ressources vitales émergent ensuite. Nous entrons dans une ère de compétition qui sera de plus en plus aiguë avec tous les grands ensembles consommateurs d'énergie. Les difficultés concernant les sources, les transports, les coûts, le stockage des ressources énergétiques, autant de questions face auxquelles nous sommes mal préparés, représentent autant de dangers pour notre propre appareil productif.

Les ressources alimentaires sont évidemment l'autre grand enjeu d'avenir : l'explosion démographique exige de repenser en profondeur le système productif et d'échanges agricoles dans une optique bien différente de celle qui fût imposée par les organisations internationales et les Etats-Unis depuis quarante ans. Y parviendrons-nous ?

Des risques sur la cohésion de nos sociétés existent enfin. Que faire des « perdants » de la mondialisation, quelles possibilités de redistributions au sein de nos sociétés avec des Etats affaiblis, des sociétés qui doutent, une concurrence fiscale et sociale entre pays et entre zones de productions ? Que reste-t-il de la notion de justice sociale et quelle cohésion sociale dans une « économie-casino » qui distribue des pertes et des gains démultipliés ne correspondant pas au mérite ? Il est urgent de mettre sérieusement ces questions à l'agenda interne et européen.

Tout ceci évidemment surplombé par un risque environnemental qui met en jeu très directement l'avenir de la planète, voire sa survie. La France doit accroître encore son engagement en faveur de politiques coopératives de lutte contre le réchauffement

climatique et la bio-diversité que l'Europe doit promouvoir avec une grande détermination. Elle a su engager le débat. Il faut le transformer en programme d'action et en défendre l'extension à toute la planète.

### ***Agir à tous les niveaux car la régulation n'est pas seulement globale***

Mais il serait dangereux de se laisser paralyser par la croyance selon laquelle les problèmes globaux ne peuvent avoir que des réponses globales. La « régulation de la mondialisation » est une entreprise antinomique : jusqu'ici, la mondialisation a surtout été une dérégulation, ce qui est en fait revenu à laisser la régulation au seul marché.

Evidemment que le mieux serait de refonder complètement les institutions de Bretton Woods pour leur donner les moyens d'agir sur l'économie de 2010 et non plus sur l'économie de 1945. Mais ne nous leurrions pas : les chances d'un « big bang » de la régulation mondiale sont minimales. Le précédent saut de régulation était une conséquence directe de la Seconde guerre mondiale (le but

initial de Bretton Woods était de mettre en place des mécanismes permettant d'éviter que ne se reproduisent les crises économiques qui, analysait-on alors, avaient porté les totalitarismes au pouvoir). Sauf à vivre une nouvelle conflagration économique généralisée, il est fort probable que l'on ne puisse avancer qu'à tout petits pas. Pourtant le temps presse.

S'il nous faut donc continuer à œuvrer à une meilleure régulation de la mondialisation (en défendant par exemple l'introduction de règles environnementales, sanitaires et sociales à l'OMC, en poussant à la création d'une Organisation des Nations Unies pour l'Environnement, en engageant une discussion sur le rôle précis du FMI dans la régulation financière), nous pourrions pour cela prendre appui sur des majorités d'idées qui pourraient se constituer pour, face aux crises systémiques, préconiser des solutions à l'exact opposé de ce qui a été fait depuis quarante ans (comme on commence à l'imaginer à propos des questions alimentaires et financières). Il serait toutefois dangereux de se faire trop d'illusions sur les chances de succès à moyen terme de cette régulation globale. Cela ne pourra qu'être un processus long et difficile, dans le cadre d'institutions multilatérales souvent paralysées par le nombre des

Etats membres, les désaccords nombreux et la faiblesse des Etats qui continuent d'y être régulièrement attaqués. Une probabilité peu réjouissante ne doit donc pas *in fine* être écartée : que la régulation se fasse essentiellement à travers des crises majeures.

C'est pourquoi la clarification du rôle de la France et de l'Europe dans la mondialisation doit être un chantier prioritaire de notre action diplomatique. La crise financière, la nécessité d'assurer la sécurité alimentaire, la lutte contre les gaz à effet de serre appellent des régulations dont la mise en œuvre ne peut pas attendre que tous les Etats soient décidés à les appliquer. Si l'Europe cherche à s'affirmer comme puissance autonome dans le monde, cela pourrait commencer par se manifester sur ce sujet central : nous devons proposer à l'Union européenne de devenir le pôle moteur de la régulation de la mondialisation.

Cette clarification doit nous aider à rechercher tout le parti qu'il est possible de tirer de cette économie globale tout en limitant les effets néfastes. Cela se traduira par :

- Faire sauter le tabou sur les protections (ce qui ne veut pas dire tomber dans le protectionnisme), protections nécessaires, per-

manentes ou non, secteur par secteur, ainsi que savent le faire les Etats-Unis.

- Continuer à œuvrer pour une adaptation et une compétitivité accrues là où nous avons de l'avance ou des avantages comparatifs, tirer profit de nos forces, mieux défendre nos intérêts économiques à l'étranger.
- Traiter les conséquences sociales. Comme le proposait Pierre Moscovici dans *La France dans un monde dangereux*<sup>3</sup>, chaque nouvelle ouverture devrait faire l'objet d'un « paquet » comportant les mesures nécessaires à la protection des salariés, des consommateurs et des citoyens en général. Ce qui implique également qu'il nous faut réaffirmer sans cesse l'impérieuse nécessité de mécanismes de solidarité contre les discours de la seule responsabilité sociale individuelle.

---

3. Pierre Moscovici, *La France dans un monde dangereux*, Paris, Editions Plon/Fondation Jean-Jaurès, 2006.

## CONCLUSION

Le contexte mondial est bien incertain : dans quel monde se meut-on ? Comment le lire ? La mondialisation reste évidemment un fil directeur décisif : elle a reconfiguré beaucoup de ce que l'on connaissait de la scène internationale et continue à bouleverser nombre d'équilibres. Les entreprises des pays émergents représentaient en valeur 5 % des mille plus grandes entreprises, elles en représentent 20 % aujourd'hui. La sphère financière explose et la régulation fait défaut. Des stratégies politiques nouvelles se font jour : les fonds souverains, qui n'existaient presque pas il y a quelques années, pourraient représenter une force de 15 000 milliards de dollars en 2015. La mondialisation culturelle quant à elle a apporté autant d'homogénéisation et d'uniformisation (l'émergence d'un « McWorld ») que de fragmentations et de dissociations (les replis identitaires et la focalisation sur les « valeurs »). La question de la diversité culturelle dans un monde global aux échanges démultipliés n'est pas encore tranchée et continue à exacerber les tensions. Les régulations font défaut, les questions environnementales restent en suspens.

Mais ce fil directeur seul ne permet pas de tout comprendre. Les

logiques de puissance traditionnelles n'ont pas disparu, pas plus que les régulations militaires ou l'importance de la maîtrise des technologies. Nous ne pourrions pas être qu'une « puissance normative » ou économique. Les équilibres face aux émergents, les tensions énergétiques et l'accès aux matières premières appellent aussi de la puissance « dure » et la conscience qui va avec.

Tout ceci dans un contexte de multiplication de parcelles de puissance et de micro-influence de la part d'acteurs de plus en plus divers, qui voudront interagir sur tout et partout, rendant les décisions et les situations de plus en plus difficiles à gérer. Avec en toile de fond un déplacement des grands équilibres économiques et stratégiques vers l'Asie, une Europe qui manque de projet et qui continue à se diviser, une Amérique qui accepte mal de ne plus être l'organisatrice du monde, une Afrique qui cherche encore sa voie propre de développement et qui pourrait l'avoir trouvée loin des Occidentaux, un Moyen-Orient rongé par les crises, déchiré mais confronté partout à des questions identitaires déstabilisantes.

C'est dans ce monde peu réjouissant que nous devons agir et préserver nos intérêts. La question des outils dont disposera notre

diplomatie sera *in fine* cruciale. Nous devons comme aujourd'hui être présents dans tous les endroits : dans un monde global où tout se négocie tout le temps, nos intérêts sont partout et nous devons prêter attention à tout, avec les moyens humains et financiers adéquats. Aucune situation acquise, aussi ancienne soit-elle, n'est réellement protégée. Nous devons donc plus que jamais anticiper, inventer, proposer. Au milieu des grandes reconfigurations structurelles, des acteurs qui changent, des doutes qui émergent et des décisions parfois irrationnelles, la prime ira à celui qui arrivera le mieux à anticiper et à utiliser les interstices de ce système mondial très largement imprévisible, multiple, fragmenté et éclaté.



LES ESSAIS DE LA FONDATION JEAN-JAURÈS  
DIRECTEUR DE LA PUBLICATION : GILLES FINCHELSTEIN  
RÉDACTEUR EN CHEF : LAURENT COHEN

CONCEPTION MAQUETTE : A&CO - IOW  
RÉALISATION : B&A

FONDATION JEAN-JAURÈS  
12 CITÉ MALESHERBES - 75009 PARIS  
TÉLÉPHONE : 01 40 23 24 00  
TÉLÉCOPIE : 01 40 23 24 01  
COURRIEL : [fondation@jean-jaures.org](mailto:fondation@jean-jaures.org)  
SITE INTERNET : [www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

Henri Nallet  
avec la collaboration de Clément Abélamine

## Le monde en face

Un « Livre blanc sur la politique étrangère » a été débattu pendant plusieurs mois. Il a été remis mi-juillet. La Fondation Jean-Jaurès a été invitée à participer à ce débat et à exprimer ce que devraient être, pour elle, les grands déterminants de notre action extérieure.

Henri Nallet a choisi de regarder le monde en face : un monde instable, fragmenté, imprévisible ; un monde où aucune situation n'est plus acquise ; un monde qui impose de redéfinir ce que la France peut et doit défendre, préserver, porter si elle veut peser dans le XXI<sup>ème</sup> siècle.

[www.jean-jaures.org](http://www.jean-jaures.org)

ISBN : 2-910461-65-3  
4 €