

# *Introduction*

## QUELQUES PARTIS PRIS

Peut-on encore envisager le rôle de la France dans le monde sans passer par une réflexion sur sa place en Europe? Cette place en Europe se réduit-elle au seul enjeu de la relation franco-allemande? De tels sujets peuvent-ils être abordés par le biais des analyses classiques de politique étrangère, et par des approches essentiellement bilatérales? À ces questions, la réponse est non. Aussi simple et banal que puisse paraître ce parti pris initial, il n'en est pas moins lourd d'implications politiques. Largement bénéficiaire d'un ordre bipolaire aujourd'hui disparu, et dans lequel elle s'était judicieusement aménagé une place de choix, la diplomatie française veut logiquement éviter de faire partie des principaux perdants du nouveau système international. Pour ce faire, elle compte davantage sur sa capacité à formuler les enjeux, à imaginer de nouvelles règles et à dire la réalité du monde, que sur une puissance militaire, économique, démographique désormais relativisées sans pour autant être négligeables. En cela, la situation n'est pas véritablement nouvelle. Le général de Gaulle en son temps, avait déjà compris que cette « grandeur » maintenue pouvait pallier à une perte de puissance. Et que le discours comme la posture pouvaient appuyer la force, sinon la remplacer totalement.

La nouveauté réside dans le caractère incontournable de la dimension européenne, au sein d'un monde dont le caractère multipolaire n'est qu'au début de sa révolution. Le poids confirmé des États-Unis, l'essor de l'acteur chinois, le retour d'une affirmation russe de puissance, l'avènement de nouvelles diplomaties chez les géants démographiques que sont l'Inde ou le Brésil, sont autant d'éléments qu'il n'est plus besoin de rappeler. Mais plus encore, d'autres puissances régionales, plus ou moins stables, développent leur propre vision du monde ou imposent de nouveaux paramètres, du Pakistan à l'Afrique du Sud, de l'Iran au Venezuela, d'Israël à l'Arabie Saoudite en passant par l'Égypte ou la Syrie. En vingt ans, les relations internationales sont passées d'une illusion de simplicité bipolaire à une prolifération d'initiatives, de logiques, d'agendas politiques aux tonalités multiples. Et la France doit penser l'articulation de son action extérieure avec ses partenaires et voisins européens, si elle souhaite pouvoir peser encore face aux principales dynamiques de cette société mondiale à venir.

À partir de quelques constats sur les contraintes du nouvel ordre international, sur les défis dont ce nouvel ordre est porteur pour une diplomatie de la taille de la France, et sur les priorités qui pourraient s'imposer à celle-ci dans son effort pour repenser le monde qui l'entoure, ce travail vise simplement à présenter les caractéristiques principales du débat relatif à la place de la France dans le monde, place qui passe donc, on l'a déjà dit, par l'Europe.

Il ne s'agira pas ici de juger l'action politique de telle ou telle équipe au pouvoir, ni aujourd'hui, ni

hier. Sans constituer un plaidoyer pour une diplomatie française éternelle, ni s'adonner à l'autoflagellation du « déclinisme », il s'agira plutôt d'explorer les marges de manœuvre possibles pour une puissance moyenne, à l'heure d'une inexorable évolution des rapports de force internationaux.

LA FRANCE ET L'EUROPE,  
INDISSOCIABLES DANS L'ACTION EXTÉRIEURE

Pourquoi la dimension européenne serait-elle, après tout, un paramètre incontournable de la politique étrangère française ? On connaît sur ce point l'avis des sceptiques, que l'on peut résumer en quelques arguments.

1) En premier lieu, les efforts européens pour aboutir à une politique étrangère crédible, ou pour mettre en œuvre une capacité militaire substantielle, n'ont pas obtenu les résultats escomptés. Au-delà des déclarations « d'opérationnalité »<sup>1</sup>, des déclarations d'intention ou de quelques opérations militaires non négligeables mais à échelle limitée<sup>2</sup>, l'Europe n'est pas reconnue comme un acteur diplomatico-militaire de poids par les grands de

---

1. Le Conseil européen de Laeken, en décembre 2001, avait ainsi abouti à une « déclaration d'opérationnalité », qui confirmait la réalisation de l'objectif global défini précédemment (lors du Conseil européen d'Helsinki de 1999).

2. Comme les opérations Concordia en Macédoine (2003, environ 400 hommes), Artemis (Ituri, République démocratique du Congo, 2003, environ 2 000 hommes), EUFOR-Althéa en Bosnie-Herzégovine (lancée en 2004, environ 7 000 hommes initialement, 2 000 en 2009), EUFOR-RD Congo (2006, environ 2 300 hommes), EUFOR-Tchad-RCA (2008-2009, environ 3 700 hommes), EUFOR-Atalante (depuis 2008, au large de la Somalie contre le piratage, environ 1 500 hommes).

ce monde. L'Allié américain, qui a longtemps réclamé un effort accru des Européens dans ce domaine, n'a-t-il pas d'ailleurs lui-même perdu espoir<sup>1</sup> ?

2) Ensuite, l'Europe apparaît encore comme une contrainte plutôt que comme un multiplicateur de puissance, aux yeux de bon nombre d'observateurs voire de décideurs. Quelques voix s'étaient ainsi élevées, en 2003, au moment de l'affrontement franco-américain sur la crise irakienne, pour saluer la posture française aux Nations unies, enfin forte, enfin retrouvée, car débarrassée du carcan européen. Le discours de Dominique de Villepin aux Nations unies le 14 février 2003, l'opposition de Jacques Chirac au soutien apporté par Tony Blair à l'administration Bush dans cette aventure, étaient alors célébrés, dans certains cercles, moins comme des positions justes ou comme une analyse pertinente, que comme la réaffirmation d'une souveraineté dans l'action extérieure, par opposition aux attermoiements ou aux plus petits dénominateurs communs générés habituellement à Bruxelles.

3) Enfin, l'Europe demeure une anomalie politique, qui n'est dotée ni d'un processus décisionnel efficace, ni d'un exécutif encore identifiable, ni d'une stratégie ou d'intérêts communs. En défendant l'ambition d'une action collective sans pour autant faire disparaître les diplomaties nationales, en respectant les différences des approches tout en souhaitant œuvrer pour leur harmonie, en plaidant pour la compatibilité entre le niveau

---

1. La secrétaire d'État américaine, Hilary Clinton, lors d'un discours à l'École militaire, à Paris, le 29 janvier 2010, semblait avoir pris acte du caractère indéfiniment « civil » de l'Europe comme acteur international.

national et le niveau européen sans pour autant préciser les modalités de leur coexistence, elle jette la confusion sur la définition du possible comme sur celle du souhaitable.

Ces arguments méritent d'être entendus. Et leur opposer la paraphrase optimiste des déclarations finales des conseils européens ne saurait suffire. Il devient urgent néanmoins de dépasser cette opposition classique entre les sceptiques et les crédules. Entre ceux qui balaient d'un revers de main l'hypothèse d'une possible politique étrangère européenne commune, et ceux qui veulent croire qu'une déclaration collective alambiquée puisse en tenir lieu.

Entre ces deux extrêmes («la politique étrangère européenne n'existera jamais», et «la politique étrangère existe puisqu'elle est décrétée»), se situe une autre réalité de la situation. Quelle est-elle? En premier lieu, il convient d'admettre que les rencontres, sommets, échanges entre décideurs, entre diplomates, entre autorités des États membres de l'Union européenne, ont fini par aboutir à une nouvelle pratique, à une nouvelle socialisation de l'action extérieure en Europe. Il est devenu impossible d'imaginer la formulation d'une politique étrangère nationale sans tenir compte des réactions, des préférences, des intérêts de ses voisins et partenaires. C'est en quelque sorte le phénomène que nous pourrions qualifier de «régionalisation de la politique étrangère», qui amène des pays partenaires à répondre, même s'ils le font de façons différentes, aux mêmes contraintes, aux mêmes enjeux, aux mêmes obstacles en

matière de diplomatie<sup>1</sup>. Ils se connaissent, se fréquentent, échangent régulièrement et ont pris des habitudes de travail communes. Ensuite, le circuit diplomatique européen, tel qu'il s'installe progressivement depuis plusieurs années, a consacré des acteurs nouveaux qui se sont ancrés dans le paysage politique. Les représentants permanents auprès de l'Union européenne, les envoyés spéciaux de l'Union<sup>2</sup>, les nouveaux «grands diplomates» européens<sup>3</sup>, bien d'autres encore, en témoignent. Il ressort de ce paysage des discours de politique étrangère à la tonalité nouvelle, qui ne peuvent plus être dictés par les seules inclinaisons nationales. Ainsi une «politique arabe» devient-elle, plus largement, une «initiative méditerranéenne». Et une sensibilité pour l'ex-Europe de l'Est, une «politique de voisinage».

Cette européanisation de la politique étrangère, telle qu'on peut la constater ici, est en cours. Même si l'objectif est loin d'être atteint, il doit permettre à terme de pallier à des moyens nationaux déclinants, et à maintenir l'existence, sur la scène internationale, des États qui sont partie prenante à cette entreprise.

- 
1. F. Charillon, «Vers la régionalisation de la politique étrangère», in F. Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2002.
  2. Miguel-Angel Moratinos puis Marc Otte pour le Moyen-Orient, Aldo Ajello pour l'Afrique des Grands Lacs, François Léotard ou Alain Leroy pour la Macédoine, plus récemment Pierre Morel pour l'Asie centrale, en sont des exemples connus.
  3. Comme Pierre de Boissieu, désormais secrétaire général du Conseil européen, ou Claude-France Arnould, aujourd'hui à la tête de la direction de planification civilo-militaire (CMPD) du secrétariat du Conseil.

## INTRODUCTION

Les grands dossiers récents de l'actualité internationale ont également démontré qu'une *absence* d'Europe sur la scène mondiale était préjudiciable à la France, comme à ses partenaires. Malgré une préparation de longue date, l'impuissance du vieux continent dans les négociations environnementales de Copenhague, en décembre 2009, a empêché les Européens de défendre leurs intérêts pourtant évidents, face au double blocage américain et chinois. L'échec de l'Europe, malgré des tentatives méritoires, à jouer un rôle positif dans les impasses géopolitiques du Proche-Orient la contraint à subir un voisinage instable, qui exporte ses clivages sur son territoire même. Face aux stratégies énergétiques de la nouvelle Russie, dans les processus complexes des organisations internationales ou même au sein d'une alliance atlantique qui lui est pourtant chère, l'incapacité de l'Europe à exister en tant que telle pénalise tous ses membres, et non certains plus que d'autres. C'est là une réalité politique que nul discours souverainiste ne peut effacer... ni soutenir sérieusement après lecture de la presse quotidienne. Nous en revenons donc à notre constat initial: l'Europe étant à la fois l'environnement politique naturel, le cadre de développement et le cercle d'appartenance de la diplomatie française, celle-ci ne peut s'analyser sans référence à celle-là.

### DIPLOMATIE À TRIPLE NIVEAU

Mais le jeu de l'action extérieure se joue en réalité à trois bandes. Outre la dimension européenne, une diplomatie nationale comme celle de la France doit gérer également la dimension multilatérale, à l'échelle globale.

La multiplication des acteurs de la scène mondiale (des États aux ONG en passant par les mouvements religieux ou les entreprises), la diversification des thèmes qui s'imposent à l'agenda diplomatique, et l'entremêlement des échelles d'action (de la diplomatie bilatérale à la concertation de la diplomatie multilatérale en passant par concertation européenne), nécessitent de prendre acte des limites d'une seule diplomatie « individuelle », qu'elle soit française ou autre.

À l'heure où la complexité internationale s'accroît, où le nombre des acteurs explose, où les diplomaties sectorielles sont appelées à se multiplier pour traiter des défis de plus en plus nombreux, techniques, et précis<sup>1</sup>, il se trouve que les moyens budgétaires sont contraints, et les capacités militaires limitées, à la fois par leur coût et par l'efficacité de plus en plus relative de leur mise en œuvre dans nombre de conflits asymétriques. L'échelle nationale ne suffit plus pour gérer l'agenda global. Passée l'illusion unilatérale de l'administration Bush (2001-2009), l'hyperpuissance américaine elle-même admet que nul ne peut plus agir seul. On imagine aisément que ce constat vaut plus encore pour une diplomatie de la taille de la France (ou de la Grande-Bretagne, ou de l'Allemagne), qui n'aligne pas les mêmes moyens.

Comment agir alors? Pour un État membre de l'Union européenne, cela suppose d'abord de trouver une articulation entre l'action nationale mise en œuvre, l'action européenne souhaitée, et l'action globale visée.

---

1. Voir G. Devin, « Les diplomaties de la politique étrangère », in F. Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences-Po, Paris, 2002.

Il ne s'agit donc plus seulement de savoir quel type de politique étrangère un État poursuit à titre individuel, mais également dans quel cadre européen il souhaite l'inscrire et la faire relayer, et pour défendre quelle vision du monde. Concrètement cela suppose de la part de la France plusieurs clarifications.

1) En premier lieu, il s'agit de définir les caractéristiques que l'on souhaite donner à l'Union européenne en tant qu'acteur politique international. De quelle marge de manœuvre souhaite-t-on la doter, avec quels moyens et quelles modalités pratiques? Cette «actoirité» européenne, pour employer un barbarisme tiré de l'«actorness» anglo-saxon<sup>1</sup>, ne fait toujours pas l'objet de positions suffisamment claires, ni en France ni chez la plupart de ses partenaires.

2) Ensuite, il importe de définir le contenu du message que l'on souhaite voir exprimer par cette Europe, sur des dossiers précis et non sur des seules déclarations d'intention globales. Souhaiter la paix dans le monde est une chose (relativement aisée), définir une ligne politique face au conflit israélo-palestinien, face à l'évolution des régimes russe ou chinois, ou face à la situation afghane, en est une autre (qui l'est beaucoup moins).

3) Par ailleurs, et précisément pour délivrer et défendre efficacement ce message européen, il convient de s'accorder sur la façon dont on souhaite organiser la représentation de l'Europe et de ses États membres, dans les instances internationales. Si la France défend

---

1. Voir Ch. Bretherton, J. Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, Londres, 1999.

une position sur un enjeu précis, et si elle estime son seul poids national insuffisant pour le faire, comment souhaite-t-elle procéder dans les enceintes, les organisations internationales, les circuits multilatéraux concernés? Souhaite-t-elle jouer la carte d'une solidarité européenne sur le dossier, mais alors avec quelle présence ou représentation de l'Union, quelle articulation entre les États membres, ou, si besoin, quelle délégation de ses prérogatives nationales? Là encore, tout ceci reste à préciser et à assumer clairement. Pour résumer, à partir du moment où il est admis qu'elle ne peut agir sans l'Europe sur certains enjeux, comment la France estime-t-elle devoir organiser l'acteur européen pour accroître les chances d'une influence maintenue? La question n'est plus de savoir si la France est en déclin ou pas dans le monde, mais si elle peut contribuer (et comment) à ce que l'ensemble auquel elle appartient, c'est-à-dire l'Europe, y demeure central, influent et écouté. Ces deux destins, français et européen, sont liés. L'objectif ainsi posé n'est pas simple. Il nécessite de penser la spécificité, la sensibilité et les moyens de la France en Europe, pour penser la spécificité et la sensibilité et les moyens de l'Europe dans le monde. Il interdit, en tout cas, de penser l'action de la France dans le monde sans l'Europe, en dépit des difficultés que l'on connaît, et que les eurosceptiques soulignent parfois à juste titre.

C'est sans militantisme, ni pro- ni anti-européen, que nous aborderons ici cette place de la France en Europe et dans le monde. Mais plutôt à partir de constats sur la situation politique internationale, à partir des défis qui émergent de cette situation, et à partir des priorités

qui s'en dégage. Le constat est d'abord celui de la fin d'un monde que nous connaissions depuis 1945, issu des rapports de force en vigueur à l'époque. Car des nouvelles puissances, on l'a dit, se sont imposées, d'autres se sont vu grandement relativisées, l'Europe s'est élargie, et à tous ces égards les règles en vigueur ont changé. Logiquement, ces évolutions ont suscité des débats intellectuels sur la place de la France, débats marqués par des questions plus ou moins pertinentes sur le « déclin ». Elles ont suscité également, chez les décideurs cette fois, un débat sur les instruments de l'action extérieure, et sur la manière de les faire évoluer: l'Europe après le traité de Lisbonne, l'alliance atlantique après le retour de la France dans le commandement intégré et après la révision de son concept stratégique, en font naturellement partie.

Ces débats doivent être orientés par la prise en compte de trois défis principaux. En premier lieu, par l'impérieuse nécessité qu'il y a à articuler les politiques étrangères nationales – et donc celle de la France – avec une politique étrangère commune européenne. Ensuite par l'obligation qu'il y a aujourd'hui pour la France à clarifier son rapport au monde, proche et lointain: comment évalue-t-elle, par exemple, son appartenance à « l'Occident », son rapport à l'espace atlantique, sa place dans le voisinage européen? Enfin, par une réflexion sur la présence physique de la France dans le monde, aujourd'hui forte du deuxième réseau diplomatique au monde, appuyé par une présence militaire, économique, culturelle non négligeables, mais qui ne garantissent pas la puissance ni l'influence pour autant sur les lieux de leur déploiement. Ces défis étant posés, quelles doivent

être les priorités à poursuivre? La rénovation d'un multilatéralisme aujourd'hui inachevé, la conversion à un agenda international de moins en moins axé sur les États et de plus en plus sur les sociétés, l'encouragement dans l'Hexagone d'une pensée de l'international encore très insuffisante, constitueraient un bon début. Cette réflexion n'a naturellement pas de prétention exhaustive. À l'image d'ailleurs d'une diplomatie comme celle de la France dans un monde devenu singulièrement complexe, elle ne peut traiter de tout. Si quelques repères peuvent être trouvés, et quelques priorités dégagées, elle aura déjà contribué à un début d'éclairage, que des travaux novateurs de jeunes chercheurs sur les questions de politique étrangère, déjà en cours, compléteront utilement<sup>1</sup>. Mais il se dégage déjà une certitude aujourd'hui: l'agenda de politique étrangère de la France a déjà considérablement évolué. À une approche bilatérale certes toujours importante (« le franco-américain », « le franco-allemand », etc.), se substitue progressivement l'impératif de jouer avec des niveaux d'action multiples. À un exercice diplomatique que l'on croyait connu et balisé, se substitue une gestion de l'inconnu. Ce défi, qui touche l'ensemble des politiques étrangères de la planète, s'impose également à la France. Comment le relever, avec quelle vision, et quels instruments?

---

1. Parmi bien d'autres travaux remarquables actuellement en cours, on signalera, plus directement sur les questions françaises et européennes, les contributions de Virgile Coujard, Grégory Daho, Guillaume de Rougé, Amandine Gnanguénon, Alice Goheneix, Delphine Lagrange, Arnaud Le Gall...