



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2000, volume I
Editions Bruylant, Bruxelles

SUR Serge , "La puissance et le rang revisités", AFRI 2000, volume I

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/sur-etudes2000.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

LA PUISSANCE ET LE RANG REVISITÉS

PAR

SERGE SUR (*)

Il faut d'abord situer le sujet dans sa profondeur historique, puisque la politique étrangère de la France a des racines anciennes. Elle peut s'appuyer sur de longues traditions, faites partie de vicissitudes, partie d'obsessions géopolitiques, partie de messages idéologiques à vocation universelle, partie de culture de l'État, pour ne mentionner que quelques composantes. Elles comportent nécessairement continuité et adaptations voire révisions déchirantes. Il est clair par exemple que la bonne conscience impériale et coloniale qui donnait à la République naissante au XIX^e siècle l'image d'une puissance vertueuse, en même temps que la compensation de douloureux échecs en Europe, a connu d'importantes métamorphoses. Il est également clair que la construction européenne a, depuis un demi siècle, défini un cadre nouveau dans lequel cette politique tend de plus en plus à se situer, quoique qu'elle ne s'y limite ni ne s'y enferme.

Il semble que, pour l'exercice qui est ici le nôtre, la politique étrangère du général de Gaulle constitue un bon point de départ. D'abord parce qu'elle est dans une certaine mesure un aboutissement de tout ce qui la précède, qu'elle est œcuménique, qu'elle a assumé l'ensemble de l'héritage de l'histoire de France, au nom de la permanence et de la transcendance d'une identité, de la constance des intérêts, de l'intangibilité des comportements, de l'intemporalité des valeurs. Ensuite parce que cette politique est intimement liée à la V^e République, que ses institutions ont été largement dessinées à son usage, que les différents successeurs du général de Gaulle, si opposés qu'ils soient sur beaucoup de plans, ne l'ont ni formellement rejetée ni même substantiellement désavouée pour l'essentiel. Enfin parce que son retentissement extérieur a été tel qu'elle reste largement perçue comme la référence par rapport à laquelle on évalue, on apprécie les conduites diplomatiques françaises, on mesure les écarts et les changements.

Il ne s'agit pas de la considérer comme une norme, comme une valeur en soi, comme une doctrine indépassable qui permettrait de distribuer le blâme et l'éloge et en ferait l'étalon suprême d'une entreprise réussie, après quoi on ne pourrait plus que déchoir. Elle est simplement un bon instrument de comparaison pour apprécier les transformations de cette politique, ses ajus-

(*) Professeur à l'Université Panthéon-Assas (Paris II), Directeur du *Centre Thucydide – Analyse et recherche en relations internationales*.

tements, éventuellement ses renoncements et ses renouvellements. Elle permet dès lors de se prononcer sur l'existence d'un corps doctrinal constant, même implicite, qui donnerait cohérence et continuité à des conduites nécessairement fluctuantes en fonction de l'évolution des situations extérieures. Car, on le sait, la société internationale est instable, elle l'a toujours été et rien n'indique qu'elle puisse à l'avenir connaître une stabilisation durable. Dans cette instabilité généralisée, l'État apparaît comme un pôle de stabilité, le mieux à même de peser sur les principes organisateurs d'un ordre international même imparfait et fragile, le mieux à même également de canaliser ses changements.

La puissance et le rang : ces termes associés désignent non pas tant des objectifs en soi que des instruments grâce auxquels les États peuvent précisément réduire l'instabilité, peser sur ces changements, les orienter en fonction de leurs intérêts et de leurs aspirations. Ils conviennent particulièrement à la politique gaullienne – « *la Grandeur* », pour citer le récent ouvrage de Maurice Vaisse. Certes, la puissance n'est pas une notion immuable, et ses composantes se modifient sans cesse, de façon partiellement maîtrisée et partiellement spontanée, de sorte que l'on ne saurait l'assimiler à la détention d'éléments qui lui seraient intrinsèquement liés – territoire, population, force militaire, niveau de développement économique, capacité d'innovation technologique, influence culturelle, etc. Elle est à tout le moins une combinaison dont les termes et la hiérarchie se modifient sans cesse dans des conditions largement imprévisibles. De la même manière, l'État n'est pas un invariant en soi, inaltérable aux transformations qui affectent sa structure, son homogénéité, sa dynamique interne et internationale. C'est ainsi que dans certaines circonstances et dans certains domaines le système politique et l'initiative des gouvernants sont décisifs, mais que dans d'autres l'emportent l'homogénéité et la dynamique de la société civile, ou de segments particuliers qui la constituent.

Les changements ont affecté aussi bien la France elle-même que son environnement international. La France a connu, après les succès économiques de la reconstruction et de l'expansion économiques d'une longue après-guerre, accompagnées d'une forte croissance démographique, de longues difficultés d'adaptation aux nouvelles conditions de la compétition internationale, marquées par le sous-emploi, la stagnation économique, les problèmes d'identité nationale liés à une immigration mal assumée. Ces difficultés ne l'ont cependant pas conduite à s'abandonner, mais tout au contraire à accepter les nouvelles données par de longues et contraignantes disciplines. Quant au monde extérieur, on sait quelles ruptures fondamentales, au début de la décennie quatre-vingt-dix, ont transformé les relations internationales en bouleversant la carte politique de l'Europe et du monde. L'unification de l'Allemagne fait surgir un nouveau pôle de stabilité et de puissance à côté de la fragmentation, pacifique ou convulsive, de l'ancien monde socialiste ou

communiste de l'URSS comme de l'Europe centrale et balkanique. Ces bouleversements ont représenté un succès objectif pour les pays occidentaux. Ils n'ont pourtant pas toujours été perçus de façon positive. Ils ont plutôt débouché sur une incertitude et une inquiétude qui contrastent avec l'optimisme hédoniste des décennies soixante et soixante-dix.

N'est-il pas dès lors artificiel d'isoler un objet « politique étrangère » qui resterait semblable à lui-même, alors que le contexte s'est à ce point transformé et que les conditions de l'action internationale sont parallèlement remises en cause ? Dans le cadre de la guerre froide, et à vrai dire depuis plus d'un siècle, les facteurs militaires semblaient au premier plan de la puissance ; ils n'en sont plus désormais qu'un aspect parmi d'autres, et peut être pas le plus déterminant à long terme ; la perspective d'un conflit interétatique d'envergure n'est pas à l'ordre du jour ; les dimensions civiles du secteur de la défense – recherche-développement, capacité d'innovation technologique, regroupements et stratégies des industries de défense, restrictions des transferts de technologie – paraissent souvent plus significatifs que la simple capacité immédiate de combattre. La promotion des dimensions économiques de la puissance ne s'accompagne-t-elle pas au surplus d'une dilution et d'une sorte de désétatisation de la politique étrangère ? Parallèlement, l'approfondissement et l'élargissement des questions internationales ne soulignent-ils pas la nécessité d'une « politique mondiale » pour laquelle l'État n'est plus une instance adaptée ?

La tentation académique est fréquente d'anticiper de tels développements, en mélangeant l'analyse et la prospective, mais aussi l'objectif et l'optatif. On peut rêver un monde pacifié, où la circulation des hommes, des idées et des biens de consommation se développerait suivant des réseaux privés, entre des groupes vernaculaires unis par des cultures minoritaires retrouvées sur les décombres des États jetés à la poubelle de l'histoire, archipel planétaire télécommuniquant par les flux audiovisuels d'*Internet*. À échéance prévisible cependant, on ne voit pas que le rôle organisateur et canalisateur des États puisse être remplacé. La prétendue revanche des sociétés civiles ne correspond qu'aux désordres qui résultent de l'insuffisance ponctuelle de certains États, désordres qui ne peuvent être corrigés que par le renforcement de ces États ou la construction d'États stables, soumis au droit, efficaces et pacificateurs. Ceci conduit à mettre les fonctions internationales de l'État au premier plan, beaucoup plus qu'à les dépasser ou à les contourner. L'équilibre ou l'articulation entre les dimensions internes et internationales des États peuvent être modifiées ; leur politique étrangère demeure décisive pour l'organisation et l'évolution de la société internationale, qu'on l'envisage sous l'angle régional ou sous l'angle universel.

Ceci posé, il convient de revenir à notre terme de comparaison, les éléments fondamentaux de la doctrine gaullienne en matière de politique extérieure ou étrangère. Plusieurs traits peuvent la caractériser. Il s'agit

d'abord, dans sa méthode, d'une politique *présidentielle*, déterminée et conduite par le chef de l'État, avec les instruments politiques, diplomatiques, financiers et militaires à sa disposition; ensuite, dans son contenu, d'une politique d'*indépendance nationale*, ce qui implique indépendance de l'État d'un côté, et recherche d'une valorisation des apports nationaux de l'autre, sur les plans économique ou culturel; d'une politique *active*, qui ne vise pas à isoler le pays en le plaçant dans une sorte de position d'indifférence ou de neutralité à l'égard du monde extérieur, mais s'efforce à l'inverse de peser sur ses orientations; il s'agit à cet égard d'une politique *réformiste*, qui se propose de modifier les équilibres résultant de la Seconde Guerre mondiale au profit de ceux qui n'en ont pas été les bénéficiaires, et plus largement en faveur d'une conception interétatique des rapports internationaux; d'une politique *articulée*, en ce qu'elle s'efforce de lier les dimensions interne et internationale de l'activité de l'État, en donnant la priorité aux objectifs internationaux; d'une politique *universelle*, à la fois dans son extension géographique et dans son champ matériel d'intérêt.

Qu'en reste-t-il aujourd'hui? L'impression dominante est certainement que nombre de données de cette politique ont été progressivement érodées, infléchies, subverties, de telle sorte que, sans révision déchirante formelle, elle a été parfois abandonnée et parfois même inversée. Si cette impression devait être confirmée par un examen plus attentif, les notions de puissance et de rang n'auraient plus guère de signification pour elle. Ces notions appartiendraient à un vocabulaire révolu, au moins pour la France, et la présente étude serait un « Tombeau » de la politique étrangère française, tombeau au sens musical du mot, tombeau comme genre méditatif, mélancolique et solennel, voué au regret, à la remémoration ou à la célébration de ce qui n'est plus. Il faut toutefois soumettre pareille impression à une analyse rationnelle, instruire en quelque sorte son procès, à charge et à décharge. Il n'est pas douteux que les évolutions ont été profondes; il n'est pas davantage douteux qu'elles n'ont pas toujours été maîtrisées, et parfois plus réactives qu'actives. Cette thèse a le mérite de l'apparence; elle est la plus aisée à exposer et à défendre (I). La thèse opposée, celle d'une continuité sous-jacente, n'est cependant pas sans mérites. Elle pose que, dans sa nature, la politique extérieure de la France n'a pas connu ou subi de révolution, et que ses axes fondamentaux se sont pour l'essentiel maintenus en s'adaptant (II).

DES ÉVOLUTIONS PROFONDES

On peut les illustrer en retenant à titre d'exemples quelques données particulièrement caractéristiques de la politique extérieure gaullienne, d'une part en ce qui concerne ses principes, d'autre part en ce qui concerne ses

méthodes. Les transformations qui les ont marquées permettront de s'interroger sur la nature des changements intervenus.

Les principes

Prenons cinq exemples particulièrement significatifs : la stratégie de dissuasion nucléaire ; l'attitude à l'égard des Nations Unies ; celle à l'égard de l'OTAN ; la politique relative à la construction européenne, et enfin la politique africaine.

1. Le choix d'une *dissuasion nucléaire nationale et indépendante* a été un choix, sinon le choix et le principe organisateur non seulement de la politique de défense mais plus largement de la politique étrangère de la France. Il s'est développé dans un contexte qui faisait de l'arme nucléaire un outil stratégique et diplomatique capital, en même temps qu'elle déterminait au moins en partie la hiérarchie entre États. On sait en outre qu'un choix de cette nature n'est pas un choix diplomatique et militaire ordinaire. Il comporte des conséquences internes considérables. En matière de politique scientifique et technologique, de recherche-développement, de politique industrielle, de politique spatiale, il conduit largement à orienter l'activité de l'État. La volonté – comme la nécessité – d'agir seul en la matière a en outre conduit la France à se tenir à l'écart, voire à critiquer l'entreprise de maîtrise des armements menée à partir des années soixante sous l'impulsion des États-Unis et de l'URSS, entreprise qui visait à affirmer leur quasi-monopole, et en toute hypothèse leur écrasante supériorité en matière nucléaire. On souligne certes depuis quelques années les coopérations nucléaires de la France, notamment avec les États-Unis, qui relativisent son effort solitaire. Mais l'arbre ne doit pas cacher la forêt, et la force de frappe ou de dissuasion a bien été pour l'essentiel une ambition et une réalisation nationales.

Or l'évolution a apporté en la matière au moins trois changements considérables. D'abord, dans le contexte stratégique et diplomatique : l'arme nucléaire a largement perdu de son importance ; elle apparaît aujourd'hui davantage à la périphérie qu'au cœur des relations internationales ; les problèmes qu'elle soulève sont davantage liés à la prolifération au profit de petites puissances nucléaires qu'à la course aux armements entre puissances établies ; détenir l'arme nucléaire dans le cadre d'une stratégie de dissuasion n'a plus aujourd'hui la même signification. Ensuite, quant à la doctrine qui lui donne son sens : à la culture de l'indépendance absolue dans la mise en œuvre de cette dissuasion s'est substituée la recherche d'une dissuasion concertée aux contours encore incertains. Enfin, pour ce qui est de l'attitude de la France à l'égard du désarmement ou de la maîtrise des armements : après avoir dans un premier temps refusé la politique d'*arms control*, et exclu en conséquence de participer aux grands traités conclus en la matière, la France a finalement adhéré ou participé directement à la plupart de ces

traités, le dernier en date étant celui sur l'interdiction complète des essais nucléaires. Elle concourt pleinement à la politique de non prolifération, elle est favorable à des régimes préventifs, multilatéraux, assortis de procédures de vérification rigoureuses. On est ainsi passé d'un splendide isolement à une participation active et même zélée à la politique d'*arms control*.

2. L'attitude à l'égard des *Nations Unies* a également connu de profonds changements. Dès l'origine, il était clair que la France ne pourrait y jouer le même rôle que dans la SdN, organisation attachée à la conservation de la paix de Versailles et dominée par les États européens. La création de l'ONU leur échappait en revanche presque totalement, et l'anticolonialisme rapidement affirmé de l'organisation mettait les puissances comme la France en difficulté devant cette tribune internationale, véhicule d'une rhétorique qui allait dominer les relations internationales pendant une quarantaine d'années. Si la IV^e République faisait plutôt le dos rond, de Gaulle n'a pas hésité à exprimer avec éclat son dédain à l'égard du « machin », et à s'opposer concrètement au plus ambitieux de ses secrétaires généraux, M. Dag Hammarskjöld. L'opposition conceptuelle et politique sur la nature et le rôle de l'ONU était totale. « M. H. » revendiquait une capacité d'initiative et d'action autonomes, voulait faire de l'organisation un centre de décision traduisant l'intérêt général de la société internationale. De Gaulle se méfiait d'une institution d'obéissance anglo-saxonne et récusait l'autonomie de l'ONU par rapport aux États membres. Il considérait en somme qu'elle n'avait pas à se mêler des grandes affaires, sauf à être une instance de concertation pour les grands États, et plus spécialement pour les membres permanents du Conseil de sécurité, dont la France en tant qu'égale des autres membres permanents.

Par un mélange de changements affirmés et de touches successives, cette position de méfiance dédaigneuse a été totalement inversée. La France se définirait désormais plutôt comme un membre modèle de l'Organisation. Elle contribue activement et volontairement aux opérations du maintien de la paix, par la fourniture de contingents militaires importants, par une contribution à la réflexion sur leur organisation et leur évolution. Elle milite pour que le Conseil de sécurité prenne toutes les décisions requises à l'égard des actions internationale qui touchent à la sécurité, et exerce effectivement en la matière la responsabilité principale que lui attribue la Charte. Elle soutient une conception large de la sécurité internationale, et ne récuse plus l'intervention des Nations Unies dans des affaires qui relevaient traditionnellement de la compétence nationale exclusive des États. Elle accepte les mesures très intrusives décidées par le Conseil, lorsque celui-ci exige par exemple la remise par un État de certains nationaux pour qu'ils soient jugés à l'étranger, ou créée des tribunaux pénaux spéciaux pour réprimer des crimes condamnés par le droit humanitaire, ou encore établit un régime contraignant de désarmement unilatéral à l'encontre d'un État membre.

Elle souhaite la participation au Conseil de nouveaux membres permanents, afin de renforcer l'institution. Elle soutient enfin la capacité d'initiative du Secrétaire général et veut lui voir jouer un rôle actif dans le règlement des situations ou des différends internationaux.

3. Pour ce qui est de l'*Alliance atlantique* et de l'*OTAN*, le point de départ à considérer est sans doute la décision gaullienne de retrait des commandements intégrés en 1966, puisqu'elle a durablement fixé une position qui comportait deux aspects : d'une part la France est fidèle à l'Alliance atlantique et aux engagements de défense mutuelle qu'elle comporte; d'autre part elle rejette toute intégration de ses forces armées sous un commandement intégré permanent, qui constitue à ses yeux une subordination mal déguisée. Ce cadre permet le maintien d'une coopération, avec une certaine marge de distanciation et de rapprochement suivant les circonstances. Il conduit à des relations d'une grande complexité et d'une grande équivoque. L'évolution de l'attitude de l'Alliance à l'égard de la dissuasion nucléaire française en est un bon exemple. Si, avec le projet avorté de force multilatérale de l'OTAN, l'Alliance avait tenté de prévenir le développement d'une force française indépendante, elle a ensuite reconnu la contribution positive de cette force à la sécurité atlantique, quoique cette force demeurât sous contrôle exclusivement national. Réciproquement, la France n'excluait pas de placer au service de la défense commune en dehors du territoire national des missiles à courte portée porteurs d'armes nucléaires. Plus récemment, la France affirme son opposition résolue à toute tentative de l'OTAN de se substituer au Conseil de sécurité et de se considérer comme un organe de sécurité collective à vocation géographique élargie, ce qui ne l'empêche pas de participer à l'opération militaire au Kosovo dirigée par l'OTAN sans autorisation du Conseil de sécurité.

Quant au rapprochement, il est demeuré inabouti sur le plan institutionnel. La France souhaitait que son retour dans les organismes intégrés soit marqué par l'attribution à son profit d'un grand commandement, ce qu'elle n'a pu obtenir. Cet échec a bloqué les perspectives d'un retour rapide. C'est dans une autre direction que s'oriente désormais la politique française : la recherche de la constitution, au sein même de l'OTAN, d'un pôle militaire européen qui pourrait conduire des actions autonomes sous commandement européen, donnant ainsi corps à l'identité européenne de sécurité et de défense et pouvant servir d'instrument à la politique extérieure et de sécurité commune. Il s'agit donc d'obtenir au sein de l'OTAN ce qui n'a pu être réalisé à l'extérieur. Le degré d'autonomie de ce pôle européen à constituer n'est cependant pas clair, et donne lieu à des ambiguïtés entre les membres européens de l'Alliance, plus ou moins désireux ou capables de s'émanciper de la tutelle américaine. Sous quelque angle qu'on l'examine, la relation entre la France et l'OTAN est donc caractérisée par l'équivoque et le doute réciproques. En toute hypothèse, l'attitude de la France a connu une pro-

fonde évolution, qui est liée au développement de la construction européenne : la distanciation obéissait à une logique de défense nationale indépendante, alors que le rapprochement correspond à la recherche d'une identité européenne de sécurité et de défense.

4. C'est dans le domaine de la *construction européenne* que l'évolution a été la plus spectaculaire et qu'elle paraît s'identifier, par étapes successives, à une véritable révolution. À la conception gaullienne d'une Europe des États, reposant sur une coopération interétatique institutionnalisée, s'est progressivement substituée celle d'une fédération d'États. Certes, l'expression est trop forte et l'Union européenne demeure un objet politique et juridique non identifié, mais la France milite désormais pour une « *Europe-puissance* », et puissance autonome, étendant son domaine de compétence, accroissant ses pouvoirs au détriment de ceux des États membres. L'objectif est de faire de l'Europe un ensemble organisé détenteur des éléments essentiels de la puissance dans l'ordre international. La création d'une monnaie unique devrait ne constituer qu'une étape dans ce processus, avant de nouveaux sauts qualitatifs dans les domaines politiques et de sécurité. Dans la dialectique implicite qui, au-delà de leur disparition physique, continue à opposer de Gaulle à Jean Monnet, il serait sans doute excessif de parler d'un triomphe posthume de Jean Monnet. Mais la volonté de développer des politiques communes, la pénétration croissante du droit interne par le droit communautaire, l'extension des compétences européennes aux domaines de la politique étrangère et de sécurité, les modifications constitutionnelles intervenues en ce sens, témoignent d'une approche tournée vers l'intégration et non plus vers la simple coopération.

On pourrait également relever une évolution sur d'autres plans, qui sont ceux, corrélatifs, de la cohésion interne et de l'élargissement. Là où la politique gaullienne mettait l'accent sur la cohérence d'une « *petite Europe* », qui devait avant tout approfondir sa solidarité interne, se développe désormais une Europe dont la capacité d'élargissement au profit d'États très hétérogènes est relativement indéfinie ; là où l'on recherchait la consolidation d'une frontière économique commune avec le monde extérieur, on accepte désormais une ouverture croissante vers les autres espaces économiques, dans le cadre d'une libération générale des échanges. Une certaine forme de dirigisme conduit par des autorités publiques, qui était cette fois commune à de Gaulle et Jean Monnet, est ainsi battue en brèche. Au surplus, l'idée de coopérations renforcées propres à certains États seulement, comme les formules voisines d'Europe à la carte, ou à plusieurs vitesses, ou à plusieurs cercles, contribuent à faire de l'Union européenne une sorte de ventre mou, mieux en mesure de bloquer ou d'amortir les initiatives de ses membres que de développer leur puissance commune. En bref, la construction européenne apparaît d'un côté plus intégrée et de l'autre plus composite, ce qui l'éloigne à ce double titre de la conception gaullienne.

5. Un dernier exemple concerne la *politique africaine* de la France. Elle a longtemps constitué un domaine particulier, relevant d'un département ministériel propre, celui de la coopération, fondé sur le maintien de liens étroits avec les États issus de l'ancien Empire, éventuellement étendus aux autres États francophones de la région. Elle favorisait la stabilité politique de ces États y compris par un soutien militaire à leurs régimes et à leurs dirigeants, fondé sur des accords bilatéraux de défense et sur la présence de bases militaires. Elle était attentive au maintien d'une solidarité diplomatique avec eux et s'efforçait de tenir particulièrement compte de leurs intérêts économiques. Elle visait plus généralement à maintenir sur une base volontariste des relations privilégiées avec les anciens membres de la Communauté franco-africaine et souhaitait que la France puisse conserver avec eux, soit bilatéralement soit collectivement, des liens spéciaux. Or, assez récemment, ces liens se sont distendus, et la tendance est celle d'une banalisation des rapports franco-africains, voire dans certains cas du retour à une logique de prédation, les circuits de la corruption politique empruntant trop souvent des chemins de détour par certaines capitales africaines.

Il serait probablement excessif de parler de désengagement, et les vicissitudes actuelles de divers États africains n'ont pas laissé la France indifférente, mais on a le sentiment que cette solidarité est parfois perçue comme un fardeau qu'il convient désormais d'alléger, y compris en le partageant avec d'autres. La disparition pratique de la zone franc, la suppression du ministère de la Coopération en sont des signes. L'institutionnalisation même de la Francophonie, désormais conçue comme une organisation régionale, va dans le même sens. D'une part, en affirmant son autonomie, elle se détache de la France; d'autre part, en s'étendant à divers pays appartenant à des régions variées, elle se détache de l'Afrique. Au surplus, les liens culturels profonds entre la France et les pays africains francophones tendent à se distendre, l'accueil d'étudiants africains en France étant plus restreint qu'auparavant et l'attraction des universités américaines sur les élites plus forte que jamais. L'Afrique francophone n'est plus le « pré carré », et cette évolution, en elle-même souhaitable si elle signifie développement et démocratisation des États africains, paraît davantage correspondre au repli d'une politique qui n'a pas su évoluer à temps qu'à une métamorphose maîtrisée.

Les méthodes

Les évolutions ne sont pas moins frappantes, même si elles n'ont pas nécessairement la même ampleur. On en prendra trois exemples : dans la conduite des relations extérieures, le passage d'une politique singulière à la recherche de solidarités; dans leur détermination, le passage d'un domaine présidentiel réservé à une compétence partagée avec le gouvernement; dans leurs composantes, la tendance à dériver d'une politique d'État vers une politique plurielle.

1. Durant la période gaullienne, la politique étrangère française n'a pas redouté l'affirmation de *positions singulières* voire isolées, et ceci dans tous les domaines, européens ou universels : on se souvient, en plus du refus de la force multinationale de l'OTAN et de la sortie des commandements intégrés, du rejet de la candidature britannique aux Communautés européennes, de la crise européenne de 1965, du discours de Pnom Penh, ou encore du *Québec libre*, voire de la critique de l'attitude d'Israël lors de la « guerre des six jours ». Au-delà d'une esthétique de la solitude, rendue possible par l'aura personnelle du chef de l'État, il y avait la volonté d'exprimer la coïncidence entre l'affirmation de l'intérêt national et une conception d'ensemble des relations internationales. Compte tenu cependant des moyens limités de la France, cette attitude pouvait davantage se traduire en termes négatifs, critiques ou de refus qu'en termes positifs. On a reproché à de Gaulle d'être « l'homme qui dit non », de rester sur un plan déclaratoire, d'avoir une vision abstraite et comme intemporelle des relations internationales. Il est vrai qu'il ne pouvait guère, sur beaucoup de questions où les moyens de la France étaient limités, que prendre des positions de principe et mettre en valeur leur exemplarité. Au surplus, la conception même qu'il se faisait de la société internationale comme d'une juxtaposition d'États le conduisait à laisser chacun décider pour lui-même, la France pouvant simplement servir de modèle à qui voudrait.

Cette vision est certes caricaturale, et de Gaulle n'a jamais été un adepte de « *la France seule* », dans une perspective maurrassienne. Son appui à la construction européenne, le rapprochement avec la RFA, la solidarité avec le camp occidental durant les périodes de crise l'attestent suffisamment. Mais il semblait également estimer que l'on n'est jamais seul quand on a raison et que l'on a toujours raison lorsque l'on défend contre vents et marées l'intérêt national – aussi ambiguë que soit cette expression. D'où l'acceptation de crises, voire une politique de crises, dans lesquelles la France pouvait momentanément se trouver isolée. Les choses ont profondément changé à cet égard. Il semble que depuis longtemps déjà la France cherche plutôt à ne pas se trouver en situation d'isolement, évite de prendre des positions critiques spectaculaires, se rallie beaucoup plus volontiers à des compromis, voire tente toujours d'intégrer sa démarche dans des *ensembles organisés* – l'Union européenne, les Nations Unies – où son rôle pourrait être celui d'un levain, à la fois moins spectaculaire, à détente plus longue, et plus fécond. En termes un peu caricaturaux, on pourrait dire que la France a tendu à substituer une bonne volonté générale à une volonté universelle.

2. Une deuxième évolution, plus récente, concerne l'étendue, ou du moins les conditions d'exercice, des compétences présidentielles en matière internationale. Elles ont longtemps constitué le cœur du « *domaine réservé* », à la fois en raison du dispositif institutionnel et de la configuration politique dominante qui faisait du président de la République le chef d'une majorité

parlementaire. Il est vrai que le concept de domaine réservé n'a jamais été reconnu par le droit constitutionnel, qu'il a même été officiellement rejeté en tant qu'il aurait pu cantonner la compétence présidentielle dans un domaine restreint. Il est cependant clair que, dans diverses circonstances, et dans des circonstances décisives, non seulement le président de Gaulle a décidé seul, mais encore que le gouvernement n'a été informé de la décision qu'en même temps que l'opinion publique – ainsi avec le rejet de la perspective d'une Europe intégrée, qui entraîna la démission de certains ministres, ou encore avec l'appui spectaculaire donné aux mouvements séparatistes du Québec. On ne saurait non plus douter que le développement d'une force de dissuasion nucléaire indépendante n'ait correspondu à la volonté propre du chef de l'État, également chef des armées. De Gaulle savait, dans les grandes affaires, être un prince du secret.

Cette pratique a été en fait maintenue, avec des nuances, par ses successeurs immédiats. Mais la cohabitation, devenue une forme ordinaire de gouvernement depuis maintenant plus d'une décennie, en trois périodes successives – 1986/88, 1993/95, enfin depuis 1997 – a changé à cet égard la distribution et le mode d'exercice des pouvoirs. On est en quelque sorte passé du domaine réservé à *la compétence partagée*. Si les différents Premiers ministres ont dû accepter le rôle prééminent du chef de l'État, ils n'ont pas craint d'affirmer leurs compétences, voire de prendre des initiatives. C'est là à la fois une force et une contrainte pour la politique étrangère : une force, parce que la convergence obligée entre Président et Premier ministre renforce le caractère consensuel de cette politique ; une contrainte, parce qu'il leur faut parfois rechercher des compromis qui peuvent affadir les positions et compliquent ou ralentissent les circuits de décision. Il semble en toute hypothèse clair que la cohabitation est de nature à limiter la capacité d'initiative de la France : il est d'une part plus difficile de convenir d'un changement de position que de conserver les positions établies, ou la dynamique de ces positions. D'autre part, chaque pôle du pouvoir est naturellement tenté de s'en attribuer le mérite, et surtout de ne pas le laisser à l'autre. Ainsi, en matière de politique étrangère, la cohabitation risque fort de n'être qu'une communauté réduite aux acquis.

3. Un dernier exemple a trait à un changement encore plus récent, lié à la promotion spectaculaire du *rôle des organisations non gouvernementales*. Changement de méthode, qui porte ou révèle également un changement de fond. Cette promotion correspond en effet au développement d'une attitude normative, fondée sur des valeurs, surtout sur le plan universel. Elle correspond aussi à l'idée de la reconnaissance d'une sorte de démocratie spontanée, dont les ONG seraient les représentants et les instruments éclairés. Elles tendent à devenir dans un certain nombre de domaines – droits de l'homme et droit humanitaire, juridictions pénales internationales, désarmement, environnement – des partenaires de l'administration. Elles sont asso-

ciées dans ces domaines tant à la définition qu'à la conduite de la politique étrangère, ce qui ne manque pas de créer certaines ambiguïtés. En principe indépendantes, « *non gouvernementales* », elles ne peuvent en réalité peser que si elles sont acceptées par l'État, choisies par lui, et souvent financées par lui. Elles peuvent en outre constituer, on y reviendra, une alternative à l'intervention du Parlement, ce qui n'est pas nécessairement une avancée démocratique. On sait enfin que nombre de leurs membres passent d'un statut privé à un statut officiel, dans des cabinets ou dans des postes ministériels.

On n'est plus alors dans une politique d'association de la « *société civile* » à la politique de l'État, mais bien davantage dans un cadre de diplomatie parallèle. Cette évolution ne pourrait-elle les conduire à remplacer, sur des thèmes donnés et dans certains secteurs, les fameux réseaux semi clandestins fâcheusement attachés à la politique française en Afrique ? Ce n'est certainement pas le cas à l'heure actuelle, puisque sur de nombreux points ces ONG contrarient les positions officielles davantage qu'elles ne les soutiennent, et constituent des groupes de pression idéologiques en dehors de toute légitimité démocratique. Mais l'État sait également, à l'instar de la politique lamartinienne analysée par Charles de Rémusat, dissimuler une politique classique d'intérêts « *sous des phrases ronflantes et sous l'apparat de la philanthropie* ». L'ambiguïté du rôle des ONG montre en toute hypothèse que leur promotion n'est encore ni stabilisée ni maîtrisée, et relève d'un certain opportunisme politique. Elle contraste cependant avec la conception traditionnelle, qui faisait de la politique étrangère une politique d'État, le cœur même de la politique de l'État, soumise à des procédures particulières, et par là plus imperméable que d'autres politiques publiques à la pression de l'opinion publique. Cette évolution n'est cependant pas achevée ni véritablement pensée, et montre qu'en la matière l'adaptation de la politique étrangère n'a été que partiellement réalisée.

Origine et nature de l'évolution

Toutes ces évolutions, de fond comme de méthodes, traduisent au minimum une inflexion profonde de la politique étrangère française. Il convient maintenant de s'interroger sur son origine et sur sa nature.

1. Son *origine* paraît plus extérieure qu'interne. Les critiques internes n'ont certes pas manqué, et de tous horizons. C'est François Mitterrand qui dénonçait dans la politique étrangère gaullienne « *un poujadisme élargi aux dimensions de l'univers* », et critiquait vivement la « *force de frappe* » ou le retrait français de l'OTAN. Sur des bases assez proches, les partis centristes condamnaient particulièrement une conception à leurs yeux restrictive de la construction européenne. Quant à M. Giscard d'Estaing, il regrettait « *l'exercice solitaire du pouvoir* » – et le procès était ainsi instruit par deux futurs présidents de la République. Par la suite cependant, ils ont très largement

assumé l'héritage : M. Giscard d'Estaing déclarait que son examen de la politique de défense l'avait conduit aux mêmes conclusions que le général de Gaulle, cependant que le président Mitterrand affirmait que : « *La dissuasion, c'est moi* ». À l'inverse, nombre des évolutions qu'on a citées ont été assurées par des dirigeants gaullistes, comme G. Pompidou avec l'admission du Royaume-Uni dans les Communautés européennes, ou J. Chirac, avec la conclusion du Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires. Quant à l'opinion publique, assez rarement sollicitée sur ces thèmes en dehors de la construction européenne, elle a dans l'ensemble soutenu ou accepté cette politique, mais aussi des évolutions qui n'ont guère résulté de sa pression.

En revanche, il a bien fallu s'adapter au changement de données extérieures, ou bien non prévues, ou bien non maîtrisées, ou bien non favorables, suivant les cas. Sur le plan géopolitique, déclin de l'influence des pays européens en Asie, voire en Amérique latine, qui fait que l'Europe tend à apparaître comme une région parmi d'autres; plus spécialement, marginalisation politique des pays européens au Proche et Moyen-Orient; affermissement de la prépondérance américaine; déclin puis disparition de l'URSS; unification de l'Allemagne; affaiblissement ou dislocation de divers États, qui constituent des atteintes d'un nouveau type à la sécurité internationale. La thématique des relations internationales s'est également modifiée : les questions économiques y jouent un rôle central, alors que la capacité régulatrice des États en la matière s'est amenuisée, et que l'ouverture mondiale des marchés paraît irrésistible; parallèlement, promotion de groupes de pression non étatiques, économiques, idéologiques, sociologiques. En bref, si l'on voulait résumer l'image de la politique étrangère française par une formule, ne pourrait-on pas dire que l'on est passé d'un triptyque « de Gaulle – force de frappe – Malraux » à un autre, « Euro – Airbus – Droit d'ingérence »?

2. La question centrale est cependant celle de la *nature* de cette inflexion. À première vue, on est partagé entre deux interprétations, l'une minimaliste, l'autre maximaliste.

L'interprétation minimaliste y verra un passage *de l'exemplarité à l'exception*. La France ne peut certes plus, et ne cherche plus, dans les circonstances présentes, à se proposer en modèle pour autrui. Elle doit accepter une sorte de banalisation de sa politique, un alignement sur des valeurs communes, une mise au service d'actions multilatérales dans lesquelles sa participation reste, sinon modeste, du moins limitée. Elle assumerait ainsi pleinement le statut de « *puissance moyenne* », consciente de ses responsabilités d'un côté, et soucieuse de les assumer avec discrétion de l'autre, ne serait-ce que pour mieux dérober les privilèges qui peuvent lui rester à la critique extérieure. Dans un contexte où les grands conflits ont disparu, où domine la recherche d'une coopération organisée, les postures éclatantes, exemplaires et singulières ne sont plus guère de mise. Dans le consensus général

sur les principes et les objectifs, les divergences ne s'expriment plus qu'à la marge. Sans doute reste-t-il des particularités qu'il faut défendre, notamment sur le plan culturel et plus largement d'un mode de vie traditionnel, un peu vernaculaire, auquel les Français restent attachés. Cela passe par la défense d'une exception française plus que par la prétention à formuler un dessein universel, ou encore par la réduction de ce dessein à un cadre régional.

L'interprétation maximaliste est plus douloureuse. Elle pose que la France a dû s'aligner, rompre contre son gré avec la recherche d'un rôle propre, consentir à n'être plus qu'une puissance régionale, et une puissance fondue dans un groupe, rentrer dans le rang et ainsi *se conformer aux objectifs définis par la puissance dominante*, les États-Unis. Elle peut certes conserver un droit de remontrance, mais d'ordre symbolique. La promotion de la PESC et plus largement l'intégration européenne, y compris la monnaie unique, n'auraient pour objet que de dissimuler cette renonciation, cet effacement progressif d'une politique propre, voire de la souveraineté française, la souveraineté étant en toute hypothèse une notion anachronique. De façon là encore caricaturale, on pourrait dire que la politique étrangère de la France a purement et simplement disparu : si elle concerne l'Europe, elle n'est plus, suivant les termes même du président de la République, une politique étrangère, mais une partie intégrante de toutes les politiques publiques internes ; si elle concerne les autres régions du monde, elle tend à se cantonner à des postures normatives, à l'affirmation de valeurs, de principes déclaratoires qui sont comme le degré zéro de la politique et l'apanage des petites puissances.

Ces deux approches restent cependant à la surface des choses. On peut soutenir avec de bons arguments qu'en réalité *les principes de la politique extérieure n'ont pas changé*, et que, si les méthodes se sont adaptées, et plus précisément ajustées aux moyens du pays, la France n'a renoncé à rien. Il n'est pas vrai que son rôle se limite à commenter, le plus souvent avec regret, des événements qui la dépassent. Dans certains cas, l'évolution des attitudes ne correspond à aucun alignement, mais tout au contraire à la réalisation de certains objectifs poursuivis, de sorte qu'il n'était plus nécessaire de conserver des positions qui n'étaient plus justifiées. Elle est alors la conséquence logique d'un succès. Il en est notamment ainsi dans le domaine des armements nucléaires, où le ralliement à la politique de maîtrise des armements correspond à une consolidation et à une légitimation de la politique de dissuasion française. La non prolifération, la cessation définitive des essais nucléaires, voire la construction d'une défense européenne, n'entraînent nullement l'abandon de la dissuasion. La survie des objectifs comme leur poursuite peuvent donc être assurées, et la métamorphose éventuelle des positions ne doit pas dissimuler une remarquable continuité.

PERMANENCE DES LIGNES DE FORCE

Commençons par observer que la France, envisagée tant du point de vue économique, démographique que militaire, est aujourd'hui plus puissante qu'elle ne l'était en 1958 ou en 1969. Cela est évidemment vrai dans l'absolu, mais aussi de façon relative, notamment en ce qui concerne ses capacités scientifiques et technologiques. La France était, encore dans la décennie soixante, sinon l'homme malade de l'Europe, du moins un pays convalescent, qui se relevait du poids des problèmes du passé et devait rapidement combler un long retard. L'ambition gaullienne pouvait le masquer, et c'est là un de ses aspects positifs que d'avoir su s'adapter à des changements inéluctables, d'avoir refusé d'être une nostalgie ou un repli sur soi. Elle ne saurait ainsi s'identifier avec une doctrine figée, une sorte de dogme intangible. Ses principes même impliquent l'acceptation d'évolutions voire de mutations. La continuité des lignes de force ne s'en dessine pas moins, et on en prendra quelques exemples. Il restera cependant à se demander pourquoi elles ne sont pas toujours bien perçues, si donc l'une des faiblesses de la politique actuelle ne réside pas un certain manque de visibilité ou de lisibilité, peu propice à susciter une adhésion forte de l'opinion publique. Au-delà d'un consensus apparent, souvent vide de contenu précis, ne convient-il pas de développer un véritable débat public, de nature à donner des bases plus larges, plus démocratiques, et un soutien plus diversifié et plus actif à une politique qui paraît parfois douter d'elle-même ?

Le refus de la domination extérieure

Ce refus demeure le pôle organisateur de cette politique, quelle que soit l'origine et la nature de cette domination, qu'elle soit amicale ou hostile, et bien qu'il soit plus difficile de résister à une domination amicale.

1. L'élément le plus spectaculaire en est évidemment le rejet de ce qui est souvent perçu en France comme une volonté d'hégémonie américaine. Il se traduit par des remontrances plus ou moins discrètes, et l'on est parfois tenté de penser qu'il ne se peut se manifester que par la prise de distance d'un commentaire sans effet et sans lendemain. Il comporte toutefois également aussi bien des attitudes critiques qu'une aspiration alternative. Citons un peu pêle-mêle sur le plan critique : la défense de « *l'exception culturelle* » française mais plus largement le soutien à la Francophonie, qui a l'ambition de devenir une véritable organisation régionale ; l'opposition à l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) et la fermeté annoncée dans la cadre des futures négociations sur une nouvelle libéralisation des échanges ; la distanciation à l'égard de la politique suivie par les États-Unis en matière de sécurité au Proche et Moyen-Orient, à l'égard de l'Iraq spécialement, ou le refus de réagir en termes de sanctions aux essais nucléaires indiens et pakistanais. Sur un plan plus positif, la promotion par les différentes autorités

de l'État du thème de la multipolarité, qui vise à équilibrer la puissance et l'influence américaines par la constitution de grands ensembles disposant d'une plus grande maîtrise de leur environnement économique, politique et de sécurité.

La manifestation la plus directe et la plus concrète sur le plan universel de cette double attitude concerne l'opposition à une triple évolution, possible et parfois souhaitée par les États-Unis, de l'OTAN : la laisser se substituer au Conseil de sécurité pour décider librement de l'emploi de la force, et plus exactement la laisser servir d'instance de légitimation institutionnelle de la volonté américaine ; lui reconnaître une capacité d'action géographique indéterminée et extensible, en dehors de la zone initialement couverte par le Traité de l'Atlantique Nord ; en faire un instrument de décision et de commandement américain, auquel au surplus les partenaires européens fourniraient des poitrines et les États-Unis des machines, pour reprendre un mot caractérisant les relations franco-britanniques lors de la guerre de Crimée – en un mot, éviter que ne réussisse la méthode hégémoniste analysée par Montesquieu dans ses *Considérations* à propos de l'expansion de l'Empire romain : faire en sorte que les autres nations « *consentent comme alliés avant d'obéir comme sujets* ». Dans le même esprit, la France n'accepte toujours pas de s'en remettre entièrement à une alliance pour garantir sa sécurité, et de ce point de vue sa force de dissuasion est, comme on l'a dit, désormais pleinement légitimée par une série d'accords et d'engagements internationaux.

2. L'élément central de cette politique, qui est en même temps son élément structurel, repose sur la *construction européenne*. On n'entrera pas plus avant dans ce domaine multiple. Deux observations suffiront ici.

La première est que la stabilité et la dynamique de cette construction reposent depuis l'origine et continuent de reposer sur l'entente franco-allemande, entente complexe, mélange de partenariat, de malentendu, de symétries et de dissymétries, de compétition et de perception d'intérêts convergents. Quels que soient les développements institutionnels, et au-delà de la rhétorique, cette construction repose toujours sur l'entente préférentielle entre deux États dont aucun ne doit dominer l'autre. Même si elle n'est pas une *love story*, cette entente a jusqu'à présent survécu à toutes les épreuves et a connu des résultats très profitables à tous. Ce n'est pas un hasard si la création de l'*Euro* est l'événement le plus important depuis la chute du mur de Berlin. On craint parfois en France qu'en réalité cette politique n'ait davantage bénéficié à l'Allemagne. Elle lui aurait offert une sorte de nouvelle virginité internationale, une rédemption pour reprendre le mot de Zbigniew Brzezinski, en même temps qu'elle lui permettrait de conquérir pacifiquement et discrètement, grâce à la réunification, un rôle central voire dominant en Europe, rôle qu'elle exercerait en fait au profit des États-Unis. S'il est vrai que la construction européenne demeure un cadre compétitif

entre les États membres, il est clair qu'elle est un jeu à somme positive pour tous, et que chacun doit y trouver sa place optimale suivant ses aspirations et ses capacités. Or un point fondamental demeure que l'Allemagne, pas davantage qu'aucun autre membre de l'Union, ne peut agir seule, et dans son cas agir sans la France en ce qui concerne les orientations d'ensemble.

Deuxième observation : la dynamique économique et monétaire de l'Union européenne a connu une double limite, qu'elle ne paraît guère en passe de surmonter dans l'immédiat. D'un côté, elle ne s'est pas accompagnée ni n'a pu engendrer en son sein des progrès comparables dans l'ordre politique. Tout se passe comme si les pays membres avaient exporté, mis en commun ou intériorisé leurs hésitations, leurs faiblesses voire leurs contradictions dans le domaine des relations extérieures, et comme s'ils avaient additionné leurs insuffisances au lieu de multiplier leurs forces. Pour l'instant, non seulement la PESC reste sans contenu propre significatif, mais plus encore elle semble conduire les différents pays européens à une forme d'insignifiance internationale, comme si elle était l'expression involontaire d'une tentation helvétique inavouée au sein de l'Union européenne, douillettement nichée dans le mol édredon de la domination américaine. D'un autre côté, le rôle pacificateur que l'Union a structurellement exercé entre ses membres ne s'est pas étendu automatiquement, par une sorte d'effet ontologique, sur ses marges, que ce soit dans l'Europe balkanique ou en Méditerranée. Rien de comparable par exemple à la situation des États-Unis par rapport à l'Amérique latine. Dans ces conditions, il est nécessaire à un pays comme la France de conserver un outil diplomatique au service d'une politique autonome et active.

3. Le *réseau diplomatique* français, qui en est l'instrument essentiel, demeure un des plus importants du monde – près de cent soixante postes bilatéraux, une vingtaine de représentations permanentes, plus de cent consulats généraux. L'importance de ce réseau diplomatique assure au moins trois fonctions positives : il permet d'abord à la France de conserver une vocation mondiale, puisqu'elle est en permanence en mesure de suivre, directement sur le terrain, l'évolution de la société internationale. Il facilite ensuite le maintien et le développement de la coopération bilatérale, et donc l'existence de relations particulières avec la plupart des pays, avec une attention spéciale pour les pays les plus démunis. Il conduit enfin à l'exercice d'une influence, certes difficile à mesurer car elle ne s'évalue pas en termes mécaniques, mais qui permet à notre pays de faire connaître et d'expliquer ses positions lorsqu'elles existent, de leur assurer ainsi un écho certain. L'influence ne saurait certes tenir lieu des éléments matériels de la puissance, de la capacité d'agir et de faire par soi-même, qui sont des conditions nécessaires à la crédibilité d'une politique. Elle est en revanche une composante de la puissance, puisqu'on ne saurait agir efficacement si d'abord on ne convainc pas. Lorsque la France évoque par exemple la mul-

tipolarité, il ne s'agit pas d'une simple formule, puisqu'elle en donne l'exemple, et qu'elle correspond déjà à la réalité de ses relations diplomatiques internationales.

Au-delà de ces aspects quantitatifs et fonctionnels, on n'insistera pas sur la qualité du corps diplomatique français, qui est hautement professionnel. Il a su s'adapter rapidement aux récents changements, qui ont imposé une démultiplication accrue des représentations diplomatiques, tant dans leur nombre que dans leurs domaines d'intérêt. On peut cependant soulever à cet égard une question sur laquelle on va revenir tout à l'heure. La qualité même de ce réseau, l'excellence et la professionnalisation de la tradition diplomatique française, ses traditions multiséculaires ne contribuent-elles pas à enfermer la politique étrangère dans un cénacle étroit de spécialistes, à limiter le débat public à son sujet, et par là à entraver ou retarder ses adaptations? L'instrument ne risque-t-il pas alors de tenir lieu de substance, en se fermant aux influences extérieures, en n'accordant qu'un intérêt insuffisant à la recherche, en privilégiant l'orthodoxie et les relais officieux par rapport aux examens critiques indépendants qui permettraient renouvellements et ajustements? C'est poser le problème de la politique étrangère comme politique publique, et d'une politique publique peut-être trop fermée sur elle-même.

Une évolution inachevée

Un élément important de cette évolution réside dans un souci d'adéquation entre les objectifs et les moyens, afin que ne soit plus de mise ce reproche souvent adressé à la politique étrangère d'être surdimensionnée et d'excéder les capacités du pays; reproche récurrent dans les vicissitudes de la perception de cette politique à l'extérieur, par les partenaires et même les amis de la France, tant il est vrai que le rang qu'occupe un État ne peut lui être reconnu que de l'extérieur, par les autres. Cette adéquation exige certainement d'abord un effort du pays sur lui-même, afin d'affermir les fondements nationaux d'une ambition ou d'un dessein extérieur – car si le rang est reconnu par autrui, la grandeur, loin d'être une relation de domination ou une prétention à la supériorité sur quiconque, est essentiellement un certain rapport que l'on a avec soi-même.

1. *L'adéquation entre la politique et ses moyens* est l'une des conditions de base en même temps qu'une légitimation de cette politique comme des transformations qu'elle a connues. C'est précisément l'un des grands ressorts de la construction européenne, tout au moins pour la France sous l'angle de sa relation avec la politique internationale. C'est dans la mesure même où le refus de la domination américaine ne peut rester purement déclaratoire mais doit s'appuyer sur la recherche d'un équilibre que l'entreprise se justifie sur le plan national, et même y trouve sa légitimité. Il s'agit en quelque sorte de donner de la substance au mythe gaullien. C'est ainsi que le général

de Gaulle avait, dans la décennie soixante, croisé le fer avec d'excellents arguments contre la suprématie internationale du dollar. Il en est résulté, après quelques succès initiaux, une dévaluation du franc après 1968, puis l'abandon par les États-Unis en 1971 du système multilatéral de Bretton Woods, suivi du flottement du dollar et de l'ensemble des monnaies convertibles. En définitive, la prépondérance de la monnaie américaine, dont les effets étaient tout autant politiques qu'économiques, en a été accentuée. Aujourd'hui l'euro reprend dans une certaine mesure une ambition semblable, avec une capacité incomparablement plus forte et dans un contexte non conflictuel.

Le passage à une politique extérieure commune est, on l'a noté, beaucoup plus aléatoire, et les tragédies de l'Europe balkanique en sont une triste illustration. Mais il semble qu'un souci important de la politique française soit de parvenir à l'européanisation progressive de certaines positions et de certains outils, dans des conditions qui conduisent à assurer l'autonomie et l'unité de décision et d'action de l'Union européenne. Il faudrait que les différents intérêts nationaux y trouvent leur compte, et qu'en même temps se dégage un intérêt commun de l'Europe. Comment accommoder ces perceptions multiples ? Les petits États préfèrent parfois une hégémonie américaine lointaine à la domination proche de grands voisins, et cette tendance risque de s'accroître à mesure que l'élargissement se réalisera. Quant aux grands États de l'Union, seule la France paraît pour l'instant convaincue par les vertus d'une autonomie accrue. Pour ce qui concerne ses objectifs, il en résulte davantage un changement de style que de substance : l'accent est mis sur l'équilibre, sur la consolidation d'ensembles organisés plus que sur l'action solitaire, mais aussi sur la nécessité de convaincre les partenaires, dans une vision plus harmoniste ou conciliatrice que conflictuelle. Multipolarité, équilibre, conciliation deviennent alors les maîtres mots de cette politique, comme si la cohabitation était une formule universelle.

2. L'entreprise est d'autant plus délicate que les *perceptions extérieures* de la politique étrangère de la France comportent de nombreux aspects négatifs. Il est clair que cette politique dérange souvent, et qu'elle est plus que d'autres exposée au soupçon et à la critique. La comparaison entre le tollé suscité par la reprise et l'achèvement des essais nucléaires en 1995 – 1996 et la modestie des réactions provoquées par les essais chinois, pourtant contemporains, ou même par les essais indiens et pakistanais de 1998, est très éclairante à cet égard. La lecture de la presse internationale et surtout occidentale tend souvent à induire chez les Français une grande modestie, et pourrait parfois les conduire, s'ils étaient masochistes, à regretter d'exister. On peut se consoler en se souvenant que ce dédain n'est pas nouveau : c'est un homme d'État britannique qui, à la fin du XIX^e siècle, ironisait sur « *le coq gaulois, qui aime à gratter de ses ergots le sol aride du Sahara* ». Il ne faut toutefois pas exagérer cet inconvénient, qui conduit au minimum à

constater que le monde ne parle pas, ou de moins en moins, français, ne pense plus en français. Les Français ont encore quant à eux des difficultés à parler et surtout à penser en anglais. Inconvénient dont les conséquences sont sensibles particulièrement dans les organisations et les conférences internationales, presque entièrement livrées à une influence intellectuelle anglo-saxonne. Il y a là dès le départ pour des positions différentes un handicap avec lequel il faut compter. Pour un Français qui vit dans un milieu international, le courage tient parfois lieu de bonheur.

Toutefois, dès lors que l'on dépasse ces impressions superficielles, on se rend compte qu'en réalité nombre de pays, même s'ils n'approuvent pas ouvertement les positions françaises, voire s'ils s'en démarquent, ne sont pas mécontents que ces positions soient prises, surtout lorsqu'elles sont différentes des positions américaines. La France elle-même donne parfois le sentiment de s'accommoder du rôle de bouc émissaire. Ces positions peuvent cependant être reprises après que la première percée ait été réalisée – ainsi pour la RFA avec l'*Ostpolitik*, ou de façon plus diffuse avec le thème de l'assistance humanitaire. Les perceptions négatives témoignent malgré tout d'un double mouvement, méfiance au sein des pays les plus proches, frustration chez les plus lointains. Les plus proches sont toujours en garde contre le syndrome jacobin et napoléonien d'une France arrogante et dominatrice; les plus lointains déplorent que des déclarations d'intention ou des positions de principe ne soient pas suivies d'effet. La véritable question à cet égard est alors de savoir quels sont les moyens dont notre pays peut disposer à l'appui de ses positions. Par là, on retrouve d'abord le problème précédent, celui de l'articulation entre une politique et ses moyens. On rencontre ensuite un problème qui est plutôt d'ordre interne. Pour convaincre, comme pour disposer de positions mieux assurées, il est indispensable qu'une politique étrangère soit comprise, acceptée et soutenue par le corps politique interne et non seulement par une poignée de spécialistes, professionnels ou experts. Or il ne saurait exister de soutien public sans débat public.

3. Les *fondements internes* de cette politique sont à l'heure actuelle son talon d'Achille. Sans doute paraît elle plus souvent un élément de consensus que de clivages, comme l'illustre régulièrement la cohabitation. Mais n'est ce pas au prix d'un certain affadissement ? Le doute est au surplus plus profond. Il se relie aux incertitudes qui pèsent parfois sur l'identité française, en tant que nation unie par des règles communes et par des desseins collectifs. Le pays se complaît parfois dans les débats du passé, gratte ses plaies avec une complaisance morbide. Là où l'histoire de France a longtemps été un sujet excessif de fierté, elle tend à se métamorphoser en un devoir de mémoire qui revient à une culpabilité d'autant plus insurmontable qu'elle est collective et diffuse. Il lui faudrait retrouver à cet égard une unité morale. Pourrait-elle résulter de la considération que la France en a terminé avec son rôle historique et que le réalisme autant que des valeurs supé-

rieures – droit humanitaire, droits de l’homme – devraient la conduire à s’effacer en tant que puissance, à devenir, comme d’autres, un État pasteur, un État prêcheur, un État donateur, ne conservant de ses traditions qu’un discours normatif universel ? Semblable évolution pré luderait sans doute à un repli sur soi, car la multiplication, ou la médiatisation incessante des catastrophes et des crimes collectifs, provoque à l’égard du monde extérieur un sentiment d’impuissance puis de lassitude, une sorte de fatigue humanitaire.

Plus concrètement, le sentiment d’impuissance résulte également d’un déficit de clarification et d’explication d’un projet d’ensemble. L’opinion a parfois le sentiment que cette politique est réactive plus qu’active, et qu’elle ne constitue pas un ensemble cohérent. Elle n’est ainsi guère perçue dans son unité, et en toute hypothèse l’attention portée aux questions internationales tend plutôt à diminuer, en dehors de la perception médiatique des conflits et violences qui conduisent à considérer la société internationale comme un désordre à l’écart duquel mieux vaut se tenir. Si on laisse ici de côté tout ce qui touche à la construction européenne, ce sentiment paraît assez général et diffus. Ces aspects contrastent vivement avec l’affirmation de soi-même, avec la ligne haute qui étaient une caractéristique éclatante de la diplomatie gaullienne. Celle-ci se développait cependant dans un autre contexte intérieur, avec une puissance publique mieux assurée. Cela ne l’empêchait pas de connaître de grands débats, et les questions internationales ont à plusieurs reprises donné lieu à de grands affrontements parlementaires – sur la construction européenne, sur le retrait français des organismes intégrés de l’OTAN – dont on cherche en vain la trace aujourd’hui. Il est ainsi symptomatique que l’intervention de la France au Kosovo en 1999 n’ait été précédée qu’aucune autorisation ni même d’aucune discussion parlementaires. Sur un autre registre, la position de la France touchant au maintien de l’embargo sur la viande bovine britannique ne serait-elle pas plus forte si elle était soutenue par le Parlement ?

Au-delà d’une plus grande implication du Parlement, qui renforcerait les bases internes de la politique étrangère, et que d’autres pays savent utiliser avec efficacité voire cynisme, sans doute faudrait-il trouver les voies et moyens d’une meilleure sensibilisation de l’opinion publique. Formulons le vœu que la politique étrangère soit réellement conçue comme une politique publique, suscitant une adhésion active et une meilleure participation de l’opinion. Lorsque c’est le cas – par exemple avec les consultations référendaires sur la construction européenne – les résultats en sont positifs, durables et même irréversibles. On peut ajouter diverses pistes à cet effet. Il conviendrait d’abord que la formation des jeunes Français comporte une meilleure connaissance du monde extérieur et des relations internationales, dont l’enseignement est demeuré jusqu’à présent insuffisamment développé dans notre pays. Il faudrait ensuite que la définition même de cette politique fasse appel à un plus grand nombre de concours indépendants, centres

de recherche, universités, en mesure d'analyser des options différentes, d'évaluer des politiques, voire d'étudier des alternatives, et de nourrir un véritable débat public en la matière. Le Parlement devrait en être le bénéficiaire autant que l'Exécutif. On permettrait ainsi que la discussion dans ces domaines ne se limite pas à un affrontement ou à un partenariat entre administration et ONG, mais renforce les fondements de la politique étrangère en impliquant plus largement une société civile diversifiée et pluraliste.