

La place de la France dans le monde : un défi permanent

Philippe Faure

Aujourd'hui la France représente moins de 1 % de la population mondiale ; ce pourcentage va certainement diminuer pendant de nombreuses années encore. Moins de 5 % des richesses mondiales sont produites en France ; mais on ne peut pas résumer la place d'un pays dans le monde à des données quantifiées. Nos amis étrangers sont frappés par cette éternelle obsession française de la place de notre pays dans le monde. Nous la surestimons, ou nous la sous-estimons, et nous n'aimons rien plus que de débattre de ce sujet à l'infini. Certains de nos meilleurs esprits se sont penchés sur la question, et d'aucuns savent qu'il convient de revenir à une juste évaluation de la France, qui est devenue une puissance moyenne.

Il faut, bien entendu, se méfier d'un excès de prétention qui fut pendant longtemps perçu comme la marque de la France, et qui l'est resté dans l'esprit de la plupart de nos partenaires dans le monde, notamment en Europe. Il faut s'en méfier non seulement pour ne pas hérisser des partenaires dont nous avons besoin, mais tout simplement aussi parce que la lucidité est le préalable de l'action efficace. Aucune ambition ne peut aboutir si elle n'est pas ancrée dans le principe de réalité. Mais ne tombons pas dans l'excès inverse de la sous-évaluation et de l'auto-dépréciation. Cette puissance moyenne, ou plutôt cette puissance médiane serait, sur les 192 pays que comptent les Nations unies, la 95^e puissance. Cela n'a pas de sens s'agissant de la France. Pour résumer, si l'on met de côté le cas très particulier des États-Unis, notre pays fait partie des six ou sept premières puissances d'influence mondiale. Cette liste inclurait la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Russie, la Chine, le Japon, voire l'Inde. Le Brésil ou l'Afrique du Sud pourraient en faire partie demain. Certains pays qui sont aujourd'hui dans cette liste ne le seront peut-être pas éternellement. Ces puissances forment un mélange composite, mais qui, pour des raisons économiques, culturelles ou militaires, du fait de leur place au Conseil de sécurité, au G8, ou de tel ou tel autre facteur, ont une influence qui est démultipliée par rapport à leur puissance *stricto sensu*. L'Union européenne fait-elle partie de cette liste ? C'est tout l'enjeu, et j'y reviendrai par la suite.

Dans un contexte difficile, que ce soit sur le plan intérieur ou sur le plan européen, le débat sur le déclin français semble prendre une nouvelle actualité. Mais sommes-nous plus faibles aujourd'hui qu'au lendemain de la bataille de Sedan, de Diên Biên Phû, de la crise de Suez, ou encore de 1940 ? Peut-être certains Français sont nostalgiques de la France de Louis XVI qui contrôlait l'Europe, ou de celle de Napoléon qui la conquérait, mais la plupart savent que ces aventures étaient tantôt dangereuses, tantôt vaines, et en tout cas ne sont plus d'actualité. Revenant au point de départ de cette réflexion, il est intéressant de s'interroger sur ce qu'est aujourd'hui la France en comparaison aux autres pays dans le monde et à ce qu'elle était par le passé. Quels sont ses succès ? Quel rapport peut-on établir entre son influence, d'une part, sa taille et sa population, de l'autre ? Quels sont les facteurs qui démultiplient son influence, et ceux qui la brident ? De l'interrogation sur la place de la France dans le monde pourraient découler deux autres questions. Premièrement, quels intérêts doit-on défendre, quelles positions doit-on faire valoir, et quelles valeurs doit-on promouvoir ? Ensuite, quels moyens mettons-nous en œuvre à cette fin ?

Une puissance française indissociable de l'Union européenne

Cela n'a pas de sens de parler de la place de la France dans le monde en omettant l'échelon européen. Il ne faut pas perdre de vue en effet que la France est à la fois une puissance européenne et mondiale. Notre sort est donc inextricablement lié à notre rôle en Europe, et au rôle de l'Europe dans le monde.

Pour une Europe-puissance

L'Union européenne est aujourd'hui une puissance dans le monde, elle doit être demain une puissance mondiale. Là aussi, il importe d'apprécier les évolutions à leur juste valeur et de se garder de tout catastrophisme, en cédant à l'atmosphère déprimée que nous connaissons. La France a toujours plaidé en faveur de l'Europe-puissance ; cette expression, très française, relève d'une conception du projet européen, qui ne se limite pas à sa seule dimension économique et commerciale, mais qui est inspirée par une véritable volonté politique de peser sur les affaires du monde. Les Français veulent, comme le montrent de manière constante les sondages, une Europe plus active sur la scène internationale, et les Européens ont beaucoup avancé dans le domaine de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). On peut citer aussi l'adoption de la Stratégie européenne de sécurité en décembre 2003 qui constitue le début d'un corpus de doctrine fondé sur la vision de l'Union européenne en tant qu'acteur global. En outre, de nombreux progrès sur le terrain en termes d'opérations et d'amélioration des instruments européens de gestion de crise et d'intervention ont été réalisés. À chaque fois, notre pays a été à l'origine de ces avancées, le plus souvent avec l'Allemagne et le Royaume-Uni. Ces initiatives ont été possibles précisément parce qu'elles s'appuyaient sur des atouts nationaux, des avantages comparatifs qui sont caractéristiques de notre situation de puissance, c'est-à-dire des capacités d'analyse et de projection tant civiles que militaires, et des capacités de décision à Paris, Bruxelles ou New York.

Les défis de l'Union européenne dans le nouvel ordre géopolitique mondial

Le monde d'aujourd'hui est traversé par des forces très diverses. Y sont à l'œuvre à la fois des logiques classiques de puissance, qui nous rappellent des temps que l'on croyait révolus, et de nouvelles formes d'instabilité et de chaos, à commencer par le terrorisme. S'y ajoute en toile de fond le phénomène de la mondialisation, qui fabrique de l'interdépendance ; il mutualise les opportunités, les risques et les crises. Toutes ces évolutions produisent évidemment des changements considérables et rapides. D'où, chez nombre de Français, des perceptions contradictoires d'une planète à la fois globale et émiettée, une impression de tourbillon, de vertige, d'interdépendance non-maîtrisée, un espace de décision à l'échelle mondiale où se dilueraient les choix nationaux. Autant d'éléments qui se rajoutent aux angoisses très concrètes liées en particulier au problème persistant du chômage. Ce registre offre un fonds de commerce intéressant pour beaucoup d'hommes politiques. Il est donc facilement compréhensible, dans ce contexte, que cette notion de mondialisation regroupe et résume toutes nos peurs. Parfois à raison, souvent à tort, en particulier quand elle est assimilée à l'Europe. Elle contribue aussi à renouveler une série de questions, tout particulièrement sur le rôle des États, ainsi que sur le processus d'intégration européenne, qui est largement perçu à travers ce prisme. Il est incontestable que l'Union européenne en est un des maillons. Plus controversée est l'appréciation

de son rôle : est-elle complice de cette mondialisation, si honnie chez nous, est-elle sa courroie de transmission, ou au contraire, l'Union européenne peut-elle être un rempart protecteur contre ses effets considérés comme particulièrement néfastes, ou encore un amortisseur, qui révèle les effets positifs de la mondialisation, tout en en contrôlant les chocs ?

Je souhaiterais évoquer aussi les enjeux auxquels nous devons faire face en tant que Français et en tant qu'Européens. Ma première conviction est que les enjeux du moment sont fondamentalement de nature systémique. L'ordre actuel reste celui issu de la Seconde Guerre mondiale. L'Organisation des Nations unies (ONU), les Communautés européennes, aujourd'hui l'Union européenne, en sont les produits les plus illustres. Mais le monde a changé, remettant ainsi en cause des éléments datant de l'après-guerre, et nous n'en avons pas tiré toutes les conséquences. Il me semble que deux dates charnières ont déterminé la problématique actuelle. Il y a tout d'abord bien sûr la période 1989-1991 avec la chute du mur de Berlin, la fin de l'URSS et la dislocation du bloc de l'Est. Ce changement géopolitique majeur a entraîné une série de conséquences, qui façonnent aujourd'hui le paysage européen et déterminent les enjeux auxquels nous sommes confrontés. Il revient à profondément renouveler le sens d'une série de questions cruciales. Tout d'abord, celle des frontières de l'Union européenne, qui ne se pose véritablement que depuis 1989. Auparavant les frontières de notre Europe des communautés étaient cimentées de l'extérieur par le bloc communiste. Les élargissements successifs de 6 à 15 se sont faits de l'intérieur. À présent, jusqu'où est-il souhaitable et possible de fixer les limites géographiques de l'Union ? La deuxième question, intimement liée à la première, est celle de l'identité européenne – elle est le corollaire de la précédente. Il est à l'évidence toujours plus facile de se déterminer contre un ennemi commun à l'Est, comme ce fut longtemps le cas, que pour un projet collectif en relief. La troisième question concerne les relations avec les grands partenaires. Le monde d'avant était plus simple, plus confortable. Les ennemis comme les amis étaient clairement identifiés, les relations étant structurées par alliances. La difficulté aujourd'hui, c'est de passer du statut d'allié à celui de partenaire, en particulier avec les États-Unis.

La France et les instances internationales face aux nouvelles menaces

L'autre élément qui a changé la donne, c'est bien sûr le choc du 11 septembre 2001 et les bouleversements qui ont suivi jusqu'à la guerre d'Irak. En termes de doctrine, deux grandes questions sont ainsi posées. La première a trait au multilatéralisme. Dans quelle mesure les textes et les institutions forgés dans la seconde moitié du XX^e siècle – mais qui n'ont pu prendre leur pleine ampleur qu'après 1989 précisément – sont-ils pertinents pour traiter les problèmes du monde, en particulier pour faire face au terrorisme et à la prolifération des armes de destruction massive ? Comment éviter que les imperfections de ces instruments ne constituent un prétexte pour rejeter le système de sécurité collective et ainsi relégitimer des logiques de puissance unilatérale ? Comment faire en sorte que les seules règles du jeu communément admises dont nous disposons aujourd'hui, celles de la Charte des Nations unies, demeurent pertinentes ? La question corollaire est celle de l'emploi de la force. Quand et comment doit-on rejeter en bloc l'usage préventif de la force, alors que nous prônons simultanément l'idée d'un devoir de protéger qui induit l'intervention ? Alors que nous identifions des menaces comme la prolifération des armes de destruction massive (ADM) ou le terrorisme, voire la combinaison des deux, qui nous amènent à réexaminer la notion d'éminence, peut-on améliorer la prévention ? Comment concilier les impératifs contradictoires de la réactivité, condition d'efficacité, et du

consensus, source de légitimité ? Le discours du président de la République, le 19 janvier 2006, lors de sa visite aux forces aériennes et océaniques stratégiques sur l'île Longue (Finistère) et le Livre blanc du gouvernement sur la sécurité intérieure face au terrorisme posent des jalons importants sur ces questions essentielles à l'échelle nationale. Mais la question se pose-t-elle uniquement pour les États ou également pour l'Union européenne ? Enfin, comment assumer la responsabilité de la reconstruction, qu'elle soit politique, économique ou nationale, qu'elle implique la décision de recourir à la force ?

À l'arrière-plan se profile la mondialisation, résultat conjoint des progrès techniques qui ont réduit les distances, et les politiques d'ouverture et de dérégulation poursuivies par les États. La mondialisation a d'indéniables effets positifs sur le bien-être économique des sociétés qui en ont joué le jeu. Mais elle est également porteuse de dangers, de nature ou d'ampleur nouvelle, tant sur la sécurité internationale (terrorisme) et intérieure (drogues, pandémies, trafics d'êtres humains), que sur le plan économique (délocalisations, chômage), social et culturel (phénomènes de perte d'identité, de repères et de perspectives).

Enfin, dernière question, quel est l'arbitrage socialement ou politiquement acceptable entre les bénéfices de la mondialisation et ses aspects négatifs ou même dangereux pour la sécurité, l'équilibre social, la stabilité politique ? De notre capacité à répondre à ces questions fondamentales, de manière sinon unie du moins cohérente, avec nos alliés européens, et le cas échéant, américains, et avec nos autres partenaires dans le monde, dépendra notre aptitude à définir et à occuper une place à la hauteur de nos ambitions. Pendant que nous réfléchissons à ces enjeux sur le temps long, nous devons gérer les crises sur le temps court et effectuer des choix qui engagent souvent l'avenir. Parmi plusieurs exemples de ces défis, je n'en choisirai que deux : la crise nucléaire iranienne et la lutte contre le terrorisme.

La crise iranienne

Comme l'a souligné Jacques Chirac lors d'un déplacement au Caire en avril 2006, l'attitude actuelle de l'Iran est une source d'inquiétude pour la région et l'ensemble de la communauté internationale. L'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a constaté que ces activités nucléaires avaient été conduites dans la dissimulation. Par ailleurs, l'Iran poursuit un programme de missiles inquiétant, aux portées sans cesse croissantes. Plus que jamais le choix est entre les mains des dirigeants iraniens, qui doivent comprendre que pour la communauté internationale la perspective d'un Iran militairement nucléarisé est inacceptable. Ce qui est en jeu dans la crise iranienne est l'efficacité du système multilatéral en général, et des régimes internationaux de non-prolifération en particulier. La France, plus que nombre d'autres pays, a souligné dans les années récentes que la sécurité internationale devait reposer sur des règles communes admises par tous, et respectées au premier chef par ceux qui y avaient souscrit. C'est ce même cadre international qu'elle a défendu avec conviction et détermination dans le cadre de la crise irakienne de 2003. Outre ses déclarations proprement inacceptables sur Israël et sur l'Holocauste, le président iranien a également défié ouvertement les Nations unies. De tels propos ne peuvent laisser indifférents. Après les violations irakiennes et libyennes des années 1990, qui ont de surcroît été résolues dans des cadres autres que celui prévu par le Traité de non-prolifération (TNP), et l'annonce du retrait nord-coréen ayant suivi de multiples violations du TNP par Pyongyang, il est difficile de voir comment ce traité pourrait conserver quelque crédibilité que ce soit en cas de

retrait iranien. Nous assisterions alors soit à son implosion, soit à son lent délitement, à peine dix ans après avoir obtenu sa prorogation indéfinie en 1995, et quelques mois seulement après l'échec de la conférence d'examen en mai 2005. Ce n'est pas seulement une vision abstraite de l'ordre international qui serait remise en cause ; la crédibilité des outils multilatéraux de lutte contre la prolifération et les intérêts stratégiques français sont en effet étroitement imbriqués. Nous considérons que notre sécurité repose en grande partie sur la protection offerte par des règles du jeu s'imposant à tous, et auxquelles tous ont suffisamment confiance pour ne pas chercher à assurer leur propre sécurité uniquement par une accumulation de moyens militaires, qui pourrait s'avérer déstabilisante. La France a d'ailleurs lié ses efforts de désarmement à la consolidation d'un tel cadre multilatéral. Il suffit de relire l'allocution aux armées du président de la République, le 23 février 2006, annonçant d'importantes mesures de révision de notre posture nucléaire, liées explicitement à l'évolution du contexte stratégique, pour s'en convaincre. C'est également la crédibilité européenne qui est engagée, qu'il s'agisse de la crédibilité institutionnelle de l'Union européenne ou de la crédibilité politique des trois pays qui ont mené la négociation avec l'Iran, avant que ce dernier n'y mette fin. À l'extérieur comme à l'intérieur de l'Union, un échec pourrait avoir un retentissement analogue à celui qu'il a pu avoir dans la première moitié des années 1990 en ex-Yougoslavie. On se souvient encore de la déclaration funeste de Jacques Poos, alors ministre luxembourgeois des Affaires étrangères, selon laquelle « l'heure de l'Europe a sonné ». En outre, au-delà des conséquences globales, il pourrait y avoir des conséquences importantes sur l'ordre régional. Les essais nucléaires indiens et pakistanais ont eu un effet déstabilisateur qui s'est à de nombreux égards cantonné à l'Asie du Sud, dans une dynamique bilatérale. Cela ne serait pas le cas si l'Iran franchissait le seuil nucléaire. Même s'il serait erroné de parler de dominos nucléaires, dans la mesure où les enchaînements ne seraient ni automatiques ni immédiats, les pays voisins ont dans le passé manifesté des ambitions nucléaires, qui pourraient se trouver ravivées en cas de nucléarisation de l'Iran. Pour l'heure, nous avons constaté avec les États-Unis et l'Europe, et de la part de la communauté internationale plus généralement, l'inverse de ce que nous avons vu dans le cas irakien. Un relatif consensus sur la menace, un accord sur l'objectif, une coopération diplomatique efficace dans le cadre des institutions multilatérales existantes – l'AIEA hier, le Conseil de sécurité aujourd'hui – doivent être consolidés. La France a été à l'origine de l'initiative des trois Européens (France, Allemagne et Grande-Bretagne) à l'été 2003 ; elle a ensuite, en étroite coordination avec Washington et en pleine transparence avec Moscou et Pékin, guidé un processus, qui aujourd'hui, ne nous le cachons pas, est à un tournant décisif.

La lutte contre le terrorisme

Nous avons à la fois la chance d'avoir un dispositif national efficace et une bonne connaissance des questions de terrorisme, fruit de l'expérience sanglante des années 1980 et 1990. Dans ce domaine, comme cela est détaillé dans le Livre blanc de janvier 2006 sur la lutte contre le terrorisme, la France a un rôle particulier à jouer, sur le plan opérationnel, doctrinal et diplomatique. Nous sommes dans un contexte marqué par une bonne, voire une excellente coopération opérationnelle sur le plan tactique entre Européens, entre Européens et Américains, et avec des pays du Moyen-Orient. Tout l'enjeu consiste désormais à doubler cette coopération tactique d'une convergence sur le plan stratégique. Le terrorisme islamiste djihadiste contemporain s'ancre dans des fantasmes, et réagit de manière opportuniste à la rhétorique occidentale, à la différence des terrorismes politiques traditionnels, qui s'inscrivaient dans un

espace politique. Nous devons donc veiller à ne pas offrir de prise aux discours employés par les terroristes de manière aussi opportuniste qu'artificielle. Si nous devons lutter contre le sous-développement, contre la pauvreté ou bien pour la résolution des crises régionales, pour la justice au Proche-Orient, c'est bien parce que chacun de ces objectifs constitue un but en lui-même pour notre diplomatie, et non uniquement pour lutter contre le terrorisme. De ce point de vue, l'expression américaine de « guerre contre la terreur », et la volonté qui l'a accompagnée de couvrir sous un même vocable le terrorisme employé par des groupes locaux dans le cadre de luttes nationalistes et le terrorisme d'Al-Qaïda nous a rendu la tâche plus difficile. En effet, elle aidait Oussama Ben Laden qui cherchait à se présenter comme le défenseur des opprimés, qu'ils soient à Gaza ou à Grozny, contre les États-Unis faisant *de facto* cause commune avec la Russie, la Chine, et dans une certaine mesure, Israël. Tous les actes terroristes sont également condamnables, qu'il s'agisse d'une bombe posée par des Palestiniens à Tel-Aviv ou par des Marocains à Madrid, mais ils ne sont pas pour autant tous identiques. Notre détermination à lutter contre le terrorisme, qu'il soit régionaliste, commandité par les États, ou djihadiste et transnational, est la même mais nos réponses différeront. Parce que la France porte un message de dialogue, et qu'elle comprend que la sécurité, pour être durable, ne peut s'ancrer uniquement dans la puissance, *a fortiori* la puissance militaire, sa détermination et son savoir-faire en matière de lutte contre le terrorisme sont aujourd'hui reconnus par tous. Le travail des services de renseignement, celui des juges, des policiers, des militaires, des chercheurs, des diplomates forment un continuum, qui fait également partie de notre spécificité.

En somme, les Français, et plus généralement les Européens, doivent aujourd'hui se retrouver sur la vision d'un monde dont les problèmes de sécurité sont graves, et dont les menaces n'ont pas disparu. Ils apportent à l'analyse de la sécurité internationale et à l'évaluation de la menace les caractéristiques qui leur sont propres : proximité géographique et culturelle avec les sociétés concernées, inquiétude à l'égard du risque de polarisation identitaire anti-occidentale de la part de ces sociétés, sensibilité vis-à-vis des dimensions politique et économique de la sécurité et enfin préférence pour insérer des accords sur la sécurité dans des dispositifs institutionnels formels. Cette façon européenne de penser les questions de sécurité n'est pas un signe de faiblesse ou de complaisance, elle est légitime et complémentaire de celle des États-Unis.

Pour conclure, et face à la complexité croissante du monde, nous devons apporter la richesse de notre réflexion et la cohérence de nos outils. Nous sommes peut-être aujourd'hui frappés par l'accélération de l'Histoire et le sentiment que les événements nous échappent. Cela est le résultat d'une plasticité stratégique qui offre à la fois des défis et des opportunités, pour ceux qui savent les saisir. Dans un tel contexte, les questions concernant la politique d'influence revêtent évidemment une importance déterminante. Notre action au quai d'Orsay, et plus largement au sein du gouvernement français, est marquée constamment par cette volonté d'allier la réactivité et la réflexion, la flexibilité sur les moyens et la fermeté sur les principes. Aujourd'hui plus que jamais, nous devons nous souvenir que rien ne nous est dû. Notre place en Europe et dans le monde est de plus en plus fonction de ce que nous faisons, de ce que nous serons, et de moins en moins de ce que nous sommes.

Philippe Faure, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères

[allocution prononcée le 9 mai 2006]

Revue des revues, sélection de janvier 2007

Philippe FAURE : « La place de la France dans le monde : un défi permanent »
article publié initialement dans *Revue internationale et stratégique*, automne 2006.

Traducteurs :

Anglais : Gregory Elliott
Arabe : Béchir Sibaie
Chinois : Yan Suwei
Espagnol : Roberto Rueda Monreal
Russe : Ekaterina Belavina

Droits :

© Philippe Faure pour la version française
© Gregory Elliott/Bureau du livre de Londres pour la version anglaise
© Béchir Sibaie /Centre français de culture et de coopération du Caire – Département de Traduction et d'Interprétation pour la version arabe
© Yan Suwei/Centre culturel français de Pékin pour la version chinoise
© Roberto Rueda Monreal /Institut français d'Amérique latine pour la version espagnole
© Ekaterina Belavina /Centre culturel français de Moscou pour la version russe