

Conférence Pollens jeudi 7 juin 20h30

Diplomatie : nouveaux enjeux, nouvelles idées, nouvelles actions

Par Hubert Védrine

Dossier préparatoire séance du jeudi 31 mai réalisé par Adrien Abécassis

I – NOUVEAUX ENJEUX.....	3
1- Le fond : de nouveaux sujets à traiter	3
<i>Des conflits de valeur latents.....</i>	<i>3</i>
<i>Une économie instable et productrice d'inégalités</i>	<i>4</i>
<i>De nouveaux enjeux environnementaux</i>	<i>4</i>
2- Le cadre : des équilibres à trouver.....	5
<i>Grandeur et illusions du multilatéralisme</i>	<i>5</i>
<i>Ambiguïtés de la multipolarité.....</i>	<i>6</i>
II – NOUVELLES IDEES	7
1- Un raidissement américain à l'issue indéterminée	7
2- Un idéalisme européen devenu anxiogène	8
III – NOUVELLES ACTIONS	9
1- Clarifier les fondamentaux	9
<i>Défendre des intérêts et dépasser les tensions universalisme / prosélytisme / relativisme.....</i>	<i>9</i>
<i>Promouvoir la démocratie sans l'imposer.....</i>	<i>9</i>
<i>Repenser l'ingérence.....</i>	<i>10</i>
2- Favoriser l'émergence d'un nouveau cadre	10
<i>Rendre politiquement coûteux une opposition à la réforme du multilatéralisme</i>	<i>10</i>
<i>Préserver des marges d'action aux Etats</i>	<i>11</i>
3- Construire de nouveaux moyens	12
<i>Œuvrer à l'Europe puissance</i>	<i>12</i>

I – Nouveaux enjeux

Les nouveaux enjeux concernent tant le fond des sujets que le cadre permettant de les traiter. Alors que des conflits de valeurs latents se font jour, que l'économie peine à être régulée et que des enjeux environnementaux majeurs commencent à poindre, les grands équilibres du monde qui vient restent à définir. Le multilatéralisme, s'il reste essentiel, fait en effet l'objet de nombre d'illusions et la multipolarité vers laquelle on pense parfois pouvoir se rabattre est davantage source d'ambiguïtés que de clarification.

1- Le fond : de nouveaux sujets à traiter

Des conflits de valeur latents

La fin de la bipolarité a fait croire à une unification du monde sous des auspices universels et a provoqué une vague d'optimisme dans les pays occidentaux à la hauteur de ce qui se passa dans les deux immédiats après-guerres. La parution de la thèse de Francis Fukuyama en 1991 qui voyait approcher « la fin de l'Histoire » par une victoire par KO des démocraties occidentales sur les autres modèles fut une première conceptualisation de cet enthousiasme. Beaucoup croyaient que le monde se dirigerait inéluctablement vers un état post-historique, sans drames et sans heurts (les démocraties ne se faisant pas la guerre entre elles), un monde composé d'Etats homogènes partageant des valeurs universelles et régulé par le commerce et les échanges. La conférence de Vienne sur les droits de l'homme en 1993, qui a réuni 4500 représentants de 180 Etats sembla être l'apogée de ce monde uni autour de valeurs démocratiques communes.

Partant de l'assurance que ces valeurs étaient universellement partagées, les politiques étrangères occidentales, et singulièrement américaines, se lancèrent dans une surenchère infinie de conditionnalités, de sanctions, d'ingérences, de normes techniques, juridiques, fiscales, linguistiques, directement ou par le biais des institutions multilatérales, visant à façonner le monde.

Cet enthousiasme se mua vite en un *ubris* se condamnant à ne pas comprendre les résistances rencontrées et tentant de les surmonter par des alliances à géométrie variable plus ou moins musclées. Une des concrétisations les plus importantes de cet *ubris* fut peut-être l'initiative lancée en juin 2000 à Varsovie par Madeleine Albright visant à mettre en place une « Communauté des démocraties ». L'idée reprenait une analyse développée notamment par l'ancien diplomate James Huntley dans un livre qui avait eu un certain écho, *Pax Democratica, A Strategy for the 21st Century*. Cette thèse expliquait la nécessité d'un « caucus des démocraties » parlant d'une voix commune dans les instances internationales comme meilleur moyen de faire appliquer, sinon d'imposer, le nouvel ordre mondial fondé sur la démocratie. La déclaration finale de la conférence de Varsovie évoque ainsi une « coopération au sein des organisations internationales » et la constitution de « coalitions et d'ententes destinées à soutenir les résolutions et d'autres actions internationales pour la promotion d'un mode démocratique de gouvernement ». Kofi Annan fit savoir sa claire opposition au projet mais malgré cela, pas un pays, sauf la France, n'osa refuser d'y apposer sa signature.

Les résultats très ambigus de cette opération, perçue par beaucoup de non-invités comme une alliance défensive-offensive, voire pour les plus radicaux comme un concept de combat contre tous ceux qui n'étaient pas considérés comme démocrates, montrait bien que la convergence tant annoncée des peuples vers des valeurs universellement partagées relevait encore largement de l'illusion.

En réalité, on pourrait même dire qu'il n'y avait quasiment pas eu, depuis la « réunification du monde » annoncée, de réunion internationale qui n'ait vu resurgir des clivages réels sous un consensus plus ou moins de façade, comme si aux clivages anciens (Est / Ouest ; Nord / Sud) s'étaient substitués d'autres tout clivages aussi fondamentaux que la fin de la guerre froide a libéré : riches contre pauvres, dominants contre dominés, régimes démocratiques contre régimes autoritaires.

Les conflits de valeurs n'ont ainsi été masqués que bien peu de temps. Sept ans après le syncrétisme mondial de Vienne, l'échec de la conférence de Durban contre le racisme où même un minime consensus de façade sur ce sujet, en principe, des plus consensuels, était devenu hors de portée, a pour beaucoup symbolisé crûment des divergences qui se muent en conflits. De même que la multiplication ou la résurgence des affrontements intercommunautaires et des revendications à teinte fortement confessionnelle ou ethnique partout dans le monde (Balkans, Caucase, Rwanda, essor du nationalisme hindou, renaissance de l'Islam politique).

Certains groupes ont pour leur part vite fait de jouer de ces divergences pour leur propre compte. Les préjugés, malentendus, et peurs des uns envers les autres (en occident, inquiétude obsidionale envers les arabes et l'Islam en général, peur de la Chine – le « péril jaune » –, focalisation sur les migrations internationales, ailleurs rancune d'une

partie de l'opinion russe ou chinoise envers l'occident, volonté généraliser de faire payer les anciens colonisateurs, etc.) sont ainsi de plus en plus souvent utilisés par des petits groupes pour assurer leur audience et créent peu à peu les conditions d'un choc entre « civilisations ».

L'audience de ces discours bellicistes s'accroît par ailleurs au fil des multiples occasions d'accrochage. Le Proche-Orient est évidemment le point focal de ces représentations, mais les bruits de bottes et les guerres, en Irak, en Iran, en Tchétchénie, au Cachemire ou au XinJiang sont autant de manifestations de cette confrontation latente.

Même si ce type de relations conflictuelles tendant à s'essentialiser sont multiples (Islam / Chine, Chine / Inde, Amérique latine / andine / ibérique, ...), les discours les plus durs concernent les relations entre l'occident et le monde arabe. D'un côté comme de l'autre, les groupes tenant ces discours arrivent en effet à entraîner bien au-delà de leur audience traditionnelle : s'appuyant sur l'humiliation historique que l'occident lui a fait subir et jouant parfaitement du désespoir social, l'Islam est saisi d'une fièvre de revanche et d'affirmation en réaction à une occidentalisation forcée ; dans les pays occidentaux, des groupes agités se réclamant de la laïcité, du féminisme ou des droits de l'homme, lancent des appels de plus en plus pressants à en découdre une bonne fois pour toutes avec l'Islam, discours qui trouvent un écho important.

Traiter politiquement la question de ce « risque de choc des civilisations » sera donc un des grands enjeux de la diplomatie future.

Une économie instable et productrice d'inégalités

Outre les risques importants d'instabilité engendrés par la déconnexion croissante entre économie réelle et sphère financière dans un contexte d'opacité des marchés et de concentration des acteurs gestionnaires d'actifs (la fameuse « dream machine » imaginée à Boca Raton qui a largement échappée à ses créateurs), une grande interrogation que soulève la mondialisation concerne les inégalités. Certes, le commerce mondial se développe mais toutes les zones n'en profitent pas de la même manière. Aujourd'hui l'essentiel des échanges se fait entre les zones de la triade (Amérique – Europe – Japon). La Chine et une partie de l'Asie ont réussi au cours des dernières années à s'y raccrocher mais l'Amérique latine est encore un peu à l'écart et, surtout, l'Afrique est complètement marginalisée.

Les conséquences sur la pauvreté dans les pays en développement sont équivoques. En termes absolus, le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour a reculé : entre 1981 et 2001 il est passé de 1,4 milliards de personnes à 1 milliard. Mais pour la plupart, ces 400 millions de personnes ont rejoint la catégorie de ceux qui gagnent entre 1 et 2 dollars par jour et dont le nombre est passé de 2,4 à 2,7 milliards de personnes. En outre, si l'on exclut la Chine de ces calculs, le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour a augmenté passant de 840 à 880 millions. C'est le cas en Amérique latine avec une progression de 36 à 50 millions. C'est particulièrement vrai pour l'Afrique subsaharienne où leur nombre a quasiment doublé : de 164 à 313 millions.

Pendant ce temps-là le revenu des plus riches s'est envolé, creusant les inégalités. Selon le PNUD, les 500 personnes les plus riches du monde ont un revenu combiné plus important que celui des 416 millions les plus pauvres, et 2% de l'humanité possèdent 50% du patrimoine des ménages, alors que 50% en possèdent seulement 1%.

Si ces questions ont de fortes répercussions sur les politiques internes de chaque pays, elles ont aussi des incidences sur les questions internationales. La visibilité croissante de ces inégalités dans un monde où les réflexes consuméristes prennent partout le dessus attisent en effet frustrations et rancœurs. Devant la complexité du lien entre libéralisation des marchés et développement, les relations économiques entre pays développés et pays émergents ou stagnants devront donc être repensées.

De nouveaux enjeux environnementaux

Les grands enjeux environnementaux ont pour leur part acquis une réelle visibilité sur la scène internationale, et pas seulement dans les pays occidentaux. La Chine notamment, désormais habituée à voir figurer ce dossier en bonne place lors de visites de responsables étrangers, sait donner le change et faire figurer en bonne place dans sa presse nationale les dégâts provoqués par le réchauffement climatique, l'état critique des réserves en eau ou l'impact de la pollution sur la santé. Mais cela n'empêche pas le gouvernement central de laisser se développer la boulimie énergétique des provinces en expansion continue (800 gigawatts supplémentaires devraient être installées d'ici à 2008, soit la capacité actuelle des 27 pays de l'UE), ni de devenir en 2007 le premier émetteur de gaz à effet de serre, devant les US (6,02 milliards de tonnes contre 5,91 pour les Etats-Unis, soit près de 22 % du total mondial).

Outre les gaz à effet de serre se posera également la question des 200 millions de réfugiés climatiques chassés de leurs terres par la montée des eaux, la régulation de l'utilisation des molécules chimiques les plus dangereuses pour la santé dont l'accumulation est parfois irréversible dans la mer, l'eau douce, les sols et autres milieux de vie (l'Europe

commence à s'y engager avec le processus R.E.A.C.H.), la pénurie d'eau potable, de terre cultivable, habitable, de forêts, d'espace, etc.

Face à ces défis, la gouvernance internationale en matière d'environnement reste largement insuffisante. Le Programme des Nations Unies pour l'Environnement dispose de peu de moyens et sa légitimité est contestée ; la surveillance de l'application des quelques 500 accords en matière d'environnement est éclatée entre de trop nombreux secrétariats aux moyens forcément limités ; les grandes institutions aux moyens considérables telles que le FMI, l'OMC ou la Banque mondiale n'accordent que trop peu de place aux considérations environnementales.

Le projet d'Organisation Mondiale de l'Environnement serait une étape importante, mais ses contours restent encore à définir. Sa création était réclamée depuis des années par les européens : dès la conférence de Rio en 1992, la France avait porté cette proposition, relancée notamment par Lionel Jospin et Hubert Védrine en 2001, puis par Chirac au Sommet de la Terre de Johannesburg en 2002, avant de se concrétiser par une Conférence de Paris en janvier 2007 visant à jeter les bases de cette organisation (Hubert Védrine avait là encore fait partie du comité préparatoire à cette conférence). Ses fonctions devraient lui permettre d'être un forum de négociation permanent sur les questions environnementales, d'être un interlocuteur clairement identifié et crédible des autres institutions multilatérales (FMI, Banque mondiale, OMC), de disposer des ressources et de l'expertise suffisante pour surveiller l'application des différents accords multilatéraux sur l'environnement (Kyoto, etc.), de reprendre les activités du PNUE et du Fonds pour l'environnement mondial (surveillance, formation, aide aux pays en développement), etc.

Il y a toutefois peu de chance que ces initiatives aboutissent rapidement. Elles provoquent en effet des réticences de la part de pays qui ont tendance à se méfier de tout ce qui est onusien, et d'un certain nombre de pays émergents qui y voient une façon que les pays développés ont de leur créer des contraintes que ces derniers n'ont pas subies lors de leur propre révolution industrielle. Certains pays tels la Russie continuent de sous-estimer le problème (le réchauffement pour eux n'est pas si grave dans leur pays immense et froid...) et protègent leurs grandes entreprises, gazières notamment, qui se méfient de toute contrainte nouvelle.

2- Le cadre : des équilibres à trouver

Le cadre permettant de traiter ces nouveaux enjeux et d'assurer les équilibres du monde reste à trouver. On peut commencer par laisser de côté l'illusion de la régulation par le seul marché que commence à rejeter une partie croissante des opinions européennes, latino-américaine, africaine et en partie nord-américaine, même si la vague libérale n'est pas prête de retomber tant certains peuples émergents (notamment en Asie) en redemandent.

Parmi les autres solutions, l'équilibre proposé par le système multilatéral reste à ce jour le plus abouti, même s'il est largement idéalisé et a, de fait, rarement fonctionné selon les principes qui le fondent. L'émergence (thème à la mode) d'une « multipolarité » reste à ce jour encore largement à définir et n'est pas nécessairement porteuse d'un équilibre satisfaisant.

Grandeur et illusions du multilatéralisme

Le multilatéralisme comme moyen d'assurer la paix dans le monde est un vieux projet dont on peut trouver les racines théoriques chez des penseurs européens des 17^{ème} et 18^{ème} (*Projet pour rendre la paix perpétuelle en Europe* de l'Abbé Saint Pierre (1712), *Projet de paix perpétuelle* de Kant (1795) qui imaginait « une alliance pacifique qui terminerait à jamais toutes les guerres »).

A deux occasions, la vision multilatérale avait semblé l'emporter, suscitant de grands espoirs. La première fois à l'issue de la Première Guerre Mondiale, lorsque la Société des Nations fut créée (1919), suivant en cela un des « quatorze points » du Président Wilson (discours au Congrès américain du 18 janvier 1918) qui prévoyait « une association générale des nations constituée sous des alliances spécifiques ayant pour objet d'offrir des garanties mutuelles d'indépendance politique et d'intégrité territoriale aux petits comme aux grands Etats ».

Dès le départ toutefois, la SDN fut sérieusement handicapée par l'absence en son sein des Etats-Unis, le Congrès américain, profondément isolationniste, ayant refusé de ratifier le Traité de Versailles. Après quelques succès initiaux (notamment les accords de Locarno de 1925 qui bien que signés en dehors de la SDN s'inspirent de son esprit), elle sombra dans l'impuissance, incapable de juguler le bellicisme des régimes fascistes : départ du Japon de la SDN suite à l'invasion de la Mandchourie (1931-1933), départ de l'Allemagne de la conférence sur le désarmement et de la SDN en 1933, annexion de l'Ethiopie par l'Italie qui quitte la SDN (1934-1936), etc. le tout aboutissant à la conférence de Munich de 1938 et à l'engrenage conduisant à la Seconde Guerre Mondiale.

La deuxième tentative se concrétisa avec la signature le 26 juin 1945 de la Charte des Nations dont le préambule proclamait : « Nous, peuples des Nations Unies, résolus à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui

deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances, [...] et à ces fins [...] à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales [...] avons décidé d'associer nos efforts pour réaliser ces desseins ». Cet élan ne fut toutefois que de courte durée car très vite s'annonçait la Guerre froide, « *paix belliqueuse* » selon l'expression de Raymond Aron, qui paralysa l'ONU pendant près de 45 ans, prise en otage entre le camp occidental et le bloc soviétique.

Certes, il y eut des expériences multilatérales intéressantes, telles les institutions spécialisées de l'ONU (OMS, Unesco, Union Postale Universelle, etc.) et des programmes tels que le PAM, l'Unicef, etc. Mais elles concernaient des sujets plutôt éloignés du cœur du multilatéralisme : la sécurité collective. Sur ce sujet, le droit de veto fut employé environ 200 fois, à part pratiquement égales entre les deux camps, les principales questions et les conflits déclarés (Afghanistan, Vietnam, ...) échappant ainsi totalement au Conseil de Sécurité.

Avec la fin de la Guerre froide, ce sont des Nations Unies euphoriques qui abordèrent la dernière décennie du 20^{ème} siècle. La fin de l'affrontement entre les deux blocs laissait en effet envisager que la « communauté internationale » unie autour des principes de démocratie et de liberté allait pouvoir agir, que la réalité allait enfin rejoindre le droit et que l'ONU allait pouvoir accomplir sa mission originelle.

Dans les faits, le Conseil de Sécurité se réveilla : 900 résolutions votées de 1990 à 2004 (soit 65 par an) et 92 pour la seule année 1993. Cette coopération entre des « Nations enfin unies » trouva son apothéose lors de la première guerre du Golfe avec la condamnation immédiate de l'invasion irakienne par la résolution 687 du 3 avril 1991 et l'autorisation du recours à la force dans le cadre d'une vaste coalition internationale. Les Nations Unies pendant cette période investissent un nombre de théâtres croissants. Le comité d'Etat-major de l'ONU est même réuni pour la première fois de l'Histoire alors que cela était prévu dès les origines. Plus de quarante missions ou opérations de maintien de la paix sont créées, sur tous les continents, avec parfois un mandat très large (comme par exemple l'APRONUC qui de 1992 à 1993 eût « tout pouvoir nécessaire » pour assurer l'application de l'accord de paix au Cambodge) ou des effectifs importants (35 000 Casques bleus autour du fleuve Mano en Afrique de l'Ouest). Après que les Casques bleus aient obtenu le Prix Nobel de la Paix en 1988, c'est l'ONU toute entière et son Secrétaire Général Kofi Annan qui l'obtiennent en 2001.

Mais la « décision illégale », selon les propres termes de Kofi Annan, d'intervention US en Irak en 2003, qui a provoqué chez certains une déception ou une désillusion à la hauteur des espérances que l'on avait pu placer dans la communauté internationale et l'ONU, ne doit pas masquer le fait que ce court règne des Nations Unies était en réalité largement illusoire.

Le système multilatéral ne doit en effet pas être pensé « hors sol ». Les vainqueurs de 1945 avaient organisé un système fondé sur le principe de réalité : la clef de voûte du système onusien, c'est-à-dire le Conseil de Sécurité, est profondément inégalitaire : cinq membres (Etats-Unis, Russie, Chine, Grande-Bretagne et France) disposent d'un siège permanent et du droit de veto.

Il en résulte qu'il n'existe pas à proprement parler « communauté internationale » dont l'ONU serait l'agent. L'ONU est avant tout une enceinte internationale où s'expriment des rapports de force, modérés par des règles du jeu communes acceptées par tous, et ces rapports de force empêchent toujours l'ONU de s'intéresser à nombre de questions, de la Yougoslavie de 1999 au Darfour d'aujourd'hui.

Le discours ambiant en France se chargea alors de déplacer les espoirs de ce multilatéralisme, trop lourd et contraignant, vers une multipolarité plus souple et permettant à la France et l'Europe d'exercer une influence plus grande.

Ambiguïtés de la multipolarité

L'apparition de nouveaux acteurs ou de nouveaux « pôles » est avant tout une réalité économique. En 2006, il y avait 39 entreprises mondiales chinoises (Pékin souhaite en avoir 50 d'ici 2010), 19 indiennes, des russes et des brésiliennes parmi les 500 premières mondiales, sans compter celles qui se développent en Afrique du Sud et au Mexique. Les pays émergents réalisent d'ores et déjà 15% des fusions-acquisitions mondiales et 37% des investissements étrangers.

Les aspects politiques en découlent. La Chine notamment, forte d'un poids démographique sans équivalent (1,3 milliards d'habitants), d'une civilisation plus que millénaire qui nourrit en elle un sentiment d'exceptionnalisme, et d'une croissance économique sans précédent (son poids dans le PIB mondial a quadruplé entre 1980 et 2000), est appelée à devenir une – sinon la – très grande puissance du XXI^{ème} siècle. Déjà, les signes de cette puissance se font nombreux : développement accéléré des capacités militaires (hausse de 10% par an depuis 15 ans des dépenses militaires officielles, ce qui place la Chine au 2^{ème} ou 3^{ème} rang mondial, essais de missiles intercepteurs de satellites en mars 2007), envoi du premier « taïkonaute » en 2003, volonté de s'implanter en Afrique (sommets Chine-africain de novembre 2006 et février 2007), tentative de nouer des liens étroits avec l'Amérique latine, etc.

On peut de même détecter l'émergence de nouveaux pôles de puissance en Amérique latine avec le Brésil, en Asie avec l'Inde. La Russie quant à elle, depuis qu'elle a pris la place de l'URSS, est devenue une puissance moyenne – que nous avons trop tendance en France, héritage de l'idée de l'alliance de revers ?, à surestimer – mais qui reste hantée par le souvenir de sa puissance passée. Elle s'appuie désormais sur ses capacités énergétiques immenses pour tenter de peser sur son environnement proche (Asie centrale, ex-Républiques soviétiques) et moins proche (guerre du gaz à l'hiver 2005 avec l'Ukraine par exemple).

Deux lourdes ambiguïtés pèsent toutefois sur cette configuration.

D'abord, il faut réaliser que la multipolarité n'est pas un gage de stabilité, pas même une promesse de paix. Ce n'est qu'un système qui repose sur un équilibre des puissances, et qui peut donc être déséquilibré à tout moment. Rien ne garantit que ce système soit stable et qu'il n'y en aille pas de l'équilibre des pôles comme naguère de l'équilibre des puissances, avec alliances changeantes et guerre des pôles... L'exemple de l'évolution du schéma Westphalien en Europe en atteste.

Des réactions crispées commencent d'ailleurs déjà à se faire jour, particulièrement frappantes aux Etats-Unis, quant à la croissance des exportations chinoises. Sur les 14 sièges de sénateurs renouvelables en 2006, 12 ont été gagnés par des démocrates critiques face au libre-échange. Les représentants ou sénateurs d'états industriellement menacés envisagent des mesures de protection. Le pouvoir que peut donner à la Chine l'ampleur de ses créances sur le Trésor américain – plusieurs centaines de milliards de dollars – préoccupe Washington. Alors que Clinton traitait la Chine en « partenaire », Bush l'érige dans ses discours en « concurrent stratégique ».

La seconde ambiguïté concerne la place de l'Europe. Celle-ci reste persuadée de l'automaticité d'une place confortable dans ce système de grands, mais rien n'est moins sûr. Il n'y a pas accord entre européens sur la place que l'Europe veut tenir, et de fait l'Europe entière n'est pas acquise à l'idée d'un véritable « pôle européen », impliquant nécessairement l'idée d'Europe puissance qui est encore très loin de faire l'unanimité.

Les Etats-Unis quant à eux ne nous aideront sûrement qu'à minima. L'Europe n'est en effet plus, à leurs yeux, l'enjeu central des relations internationales qu'elle a été durant les 70 dernières années. Le centre de gravité s'est pour eux déplacé vers le sud (le Moyen-Orient et ses réserves énergétiques) et vers l'est (monde chinois), faisant de l'Europe une zone sous influence et sans plus d'enjeu géostratégique majeur. Rien ne nous assure donc d'être encore associé ni même consulté par les Etats-Unis concernant les grandes décisions engageant l'avenir. Ces décisions pourraient même se prendre contre les intérêts européens, si l'Europe ne se constitue pas elle-même en puissance.

Il y a donc un risque réel que le monde multipolaire se forme sans nous. Les relations directes entre Asie centrale, Asie de l'Est, Inde, Amérique latine, Moyen-Orient et Afrique, pour des raisons énergétiques ou autres qui ne transitent ni par les Etats-Unis ni par l'Europe commencent à en attester. Les équilibres du monde à venir restent donc encore à trouver.

II – Nouvelles idées

Or l'évolution des idées tant aux Etats-Unis qu'en Europe a eu du mal à intégrer ces nouveaux enjeux. Portés pas leur ubris, les Etats-Unis ont eu tendance à se raidir devant des obstacles qu'ils n'avaient pas prévus, quand les Européens se rassuraient par une ingénuité qui a fini par devenir anxiogène. L'issue de ces deux mouvements d'idées reste encore indéterminée.

1- Un raidissement américain à l'issue indéterminée

L'élection de George W. Bush fin 2000 marqua une évolution en gestation depuis longtemps. De 1989 à 1992, George Bush père avait suivi une interprétation réaliste classique du leadership américain sans arrogance excessive ou prosélytisme, à tel point qu'on a pu qualifier l'Amérique d'alors de « *reluctant sheriff* ». Puis de 1993 à 2000, pendant les deux mandats de Clinton, la puissance américaine se développa fortement pour finir par devenir éclatante tant sur le plan économique que politique. C'est à cette période qu'Hubert Védrine utilisa le terme « *d'hyperpuissance* ». Mais par sa personnalité, Clinton masquait une volonté de puissance hégémonique qui montait dans certains médias et think-tanks, et avait réussi à faire de ce leadership une « *hégémonie bienveillante* » perçue comme nécessaire à la stabilité et à la sécurité du monde.

Pendant ce temps, le parti républicain suivait l'évolution d'une certaine Amérique de plus en plus réactionnaire depuis l'abandon en masse, dans les années 60, du parti démocrate de Roosevelt par les petits blancs du Sud. Le populisme de droite qui en résultait était encore durci par un mouvement évangéliste prenant de l'ampleur. Conjugué à la montée en

puissance du courant néo-conservateur dans les instances du parti, l'arrivée au pouvoir de Bush fils a engendré une politique affichant un nationalisme étroit, une primauté réaffichée des intérêts nationaux, une méfiance envers toute dilution de la souveraineté dans le multilatéralisme et donc envers l'ONU, une croyance dans un règlement purement militaire des conflits, et une conception brutale, hiérarchique et unilatéraliste des rapports avec les Alliés.

Les refus de ratifier le protocole de Kyoto et le statut de la Cour pénale internationale, la sortie du traité ABM le 13 décembre 2001, les décisions de réarmement, les prémices de la nouvelle doctrine de guerre préventive du Pentagone auront été autant d'éléments indiquant ce déplacement idéologique. Les attentats du 11 septembre 2001 exacerbèrent cette tendance et permirent à l'administration Bush de donner libre cours à ses tendances messianiques et missionnaires.

Si l'on a cru cette parenthèse en passe de se refermer avec la victoire des démocrates aux dernières élections, la nomination de Robert Gates au Secrétariat d'Etat ou le rapport commandé à deux réalistes historiques (Baker et Hamilton) sur la stratégie en Irak, rien n'indique que le simple réalisme reprendra le dessus.

L'Amérique hésite en effet toujours entre l'héritage nationaliste classique, celui des Présidents Théodore Roosevelt et William Taft, et la tradition wilsonienne du messianisme démocratique (la « *destinée manifeste* ») qui justifie encore l'idée que l'occident se fait de son rôle. Politiquement, cela s'est d'abord traduit par un durcissement face à l'effondrement mondial de la côte de sympathie des Etats-Unis : réaffirmation intransigeante de leurs valeurs et de leur droit, si leur sécurité l'exige, à des actions préventives. Cette ligne dure amène vite à penser en termes de « bloc occidental », notamment face à l'Islam, à la Russie et à la Chine et à n'écarter a priori aucun moyen, y compris militaire pour assurer sa sécurité et promouvoir ses valeurs.

Peu de démocrates désapprouvent en fait ce durcissement, même si certains semblent vouloir l'aménager en poussant vers l'intégration de davantage d'éléments réalistes. Au delà des divisions dans tous les camps sur la stratégie de sortie d'Irak, les projets de transformation d'une OTAN élargie au Japon, à l'Australie, à la Corée du Sud ou à Israël en une « alliance des démocraties » armée et combative sont toujours à l'ordre du jour, de même que la question d'une frappe préventive en Iran ou les discussions sans fin sur l'opportunité pour le gouvernement israélien d'engager un dialogue sérieux avec des représentants du Hamas. Sur tous ces points, les démocrates n'ont pas de ligne fixe. A supposer donc qu'ils gagnent les prochaines élections, rien n'indique un changement mécanique dans la façon de conduire la politique extérieure.

2- Un idéalisme européen devenu anxieux

Les Européens, plus impatients que les Américains de toucher les « dividendes de la paix », ont vite développé dès la fin de la guerre froide une ingénuité se nourrissant souvent d'idéalisme.

La croyance en la naissance d'une vraie communauté internationale travaillant selon les règles du multilatéralisme, la prévention des conflits, la justice internationale, la morale, les « nouveaux acteurs » (société civile internationale et ONG) et la mondialisation heureuse ont été autant de thèmes abondamment déclinés. Les relations internationales classiques d'Etat à Etat étaient perçues comme dépassées et la *realpolitik* vite associée aux « Etats voyous » qui, se sentant de plus en plus contraints d'invoquer la démocratie et les droits de l'homme pour justifier chacune de leur action sous le regard et la pression constante des médias et des citoyens du monde, ne pourrait faire autrement à terme que se démocratiser.

Par ailleurs, la croyance en la mission démocratique de l'occident, portée par les Etats-Unis, était en fait largement partagée par l'opinion européenne, à travers le soutien fort au droit, voire au devoir d'ingérence. La seule divergence concernait le recours à la force. Là où les Américains la jugent souvent légitime, les Européens préfèrent jouer du « soft power » pour imposer leurs valeurs à travers discours, conditionnalités, chantage à l'aide et remontrances. C'est ce que Robert Kagan a caractérisé en 2002 comme étant l'opposition de Mars (les Etats-Unis) et de Vénus (l'Europe).

Mais l'opinion européenne est devenue aujourd'hui beaucoup plus inquiète, voyant bien que le monde n'est pas la communauté internationale promise. Ses réactions sont contradictoires et désarticulés. Il en résulte une sorte de ligne molle et indéfinie voulant plus de sécurité mais réaffirmant en même temps ses valeurs et son « soft power », mais quant même pas au point de ne plus vendre d'Airbus à la Chine ou de refuser d'acheter du pétrole aux arabes ou du gaz aux russes.

La combinaison de ces principes reste bien incertaine, entretient le sentiment confus de désarroi des élites et favorise finalement l'audience des discours prosélytes durs qui, eux, semblent renvoyer un sentiment d'assurance (en traitant par exemple de munichois l'opposition à une action en Iran). Au moment où les Etats-Unis eux-même commencent à les reformuler. L'élection de Nicolas Sarkozy à la présidence a fait rentrer certains défenseurs de ces thèses prosélytes dans les réseaux de pouvoir, mais l'étendue exacte de leur influence restera à déterminer et pourrait se révéler finalement très contenue face aux groupes réalistes encore bien présents.

III – Nouvelles actions

Repenser la politique étrangère pourrait s'articuler autour de trois grands axes : d'abord clarifier les fondamentaux, c'est à dire défendre les intérêts de la France et de l'Europe dans le monde (que l'on n'ose en général plus affirmer), ce qui nécessite au préalable de surmonter les tensions entre universalisme, prosélytisme et relativisme. Puis favoriser l'émergence d'un nouveau cadre en rendant politiquement coûteux une opposition à la réforme du multilatéralisme et en préservant des marges d'action aux Etats. Enfin se construire de nouveaux moyens d'action, qui passent notamment par un lobbying en faveur de l'Europe puissance et par une rénovation de l'outil diplomatique de la France.

1- Clarifier les fondamentaux

Défendre des intérêts et dépasser les tensions universalisme / prosélytisme / relativisme

L'action diplomatique a pour objet, vérité d'évidence, de défendre les intérêts du pays. Mais outre que la multiplicité de ces intérêts rend difficile une définition plus précise (quels sont exactement les intérêts politiques, économiques, stratégiques, énergétiques, culturels, linguistiques, écologiques de la France ?), aucune politique ne peut plus aujourd'hui s'afficher comme poursuivant seulement la défense d'intérêts matériels. La promotion d'intérêts moraux, la « diplomatie des droits de l'homme » (il est de l'intérêt des pays occidentaux de vivre dans un monde démocratique ayant accepté leurs valeurs et leur mode de vie comme universels) devient donc une composante de plus en plus publique et médiatiquement exposée de toute diplomatie.

Cette tendance colle particulièrement bien avec la certitude ancienne de détenir des valeurs universelles, tendance qui a toujours rendu l'occident spontanément prosélyte quant à l'imposition de son mode de vie et de ses croyances (« *allez évangéliser toutes les nations* »). Tant que sa suprématie lui permettait de contrôler les réactions à ce prosélytisme, la question de son bien-fondé ne se posait guère. Mais dans un monde de plus en plus rapproché où l'occident perd progressivement le monopole de la conduite des affaires du monde et où les identités de chacun se réaffirment, il est à craindre que sa volonté de faire évoluer le monde, à sa manière, sans réellement prendre en compte le poids historique, politique et social des diverses cultures, ne puisse qu'entraîner incompréhension, crispation et finalement rejet.

L'inspiration générale qui guidera les prochaines politiques étrangères devra donc intégrer les conséquences de la diversité des cultures : leur poids historique et humain ayant tracé partout une réflexion propre sur leur devenir historique, toutes les régions du monde n'ont pas forcément vocation à converger vers l'occident et à importer ses valeurs.

Or, imaginer une politique non-prosélyte qui ne sombre pas dans le relativisme est un équilibre délicat à trouver. Toute la difficulté sera d'arriver à ne pas être prosélyte par la force, c'est-à-dire finalement ne pas se laisser porter son ubris. Cet équilibre nécessite d'accepter, d'une part, que si un socle de valeurs communes existe – tous les hommes aspirant à la paix, à une certaine sécurité, à ne pas être tué ou violé, etc. –, l'ensemble de nos valeurs universelles n'est pas considéré comme tel, d'autre part que certaines de ces valeurs ne sont autre chose que des discours mis en avant pour perpétuer notre suprématie et enfin que l'occident a souvent bafoué et violé ses propres principes et en fait encore aujourd'hui un usage sélectif. Pour les plus optimistes, on pourra croire que la façon dont elles ont été proclamées et imposées a provoqué des rejets en réalité presque toujours surmontables.

Cette démarche pourrait être déclinée sur presque tous les sujets. On peut prendre ici deux exemples emblématiques : la démocratisation et l'ingérence.

Promouvoir la démocratie sans l'imposer

La démocratie est au centre des valeurs occidentales, et beaucoup de politiques sont guidées par l'illusion de sa possible imposition de l'extérieur, suivant en cela Wilson qui voulait « *faire du monde un endroit sûr pour la démocratie* ». Le triomphalisme des années 90 a fait resurgir la croyance en une conversion presque instantanée à celle-ci. La formule de Bush, le 12 septembre 2001 : « *Nous avons trouvé notre mission* » est des plus révélatrices, annonçant le « *wilsonisme botté* » qu'a caractérisé Pierre Hassner. Ainsi en 2003, beaucoup d'Américains étaient persuadés que de la chute de Saddam Hussein naîtrait la démocratie.

C'était oublier que la démocratie est avant tout un processus, et non un fait. S'il est relativement facile d'organiser des élections (technique démocratique), l'instauration d'une culture démocratique (essentiellement le respect des minorités) a toujours été un processus long et, surtout, endogène, porté par des forces sociales. Son implantation ne peut donc pas être imposée, a fortiori par d'anciennes puissances coloniales ou par des Etats-Unis largement délégitimés.

Les politiques occidentales devront donc arriver à promouvoir la démocratie sans l'imposer, c'est à dire à favoriser sa diffusion en s'appuyant sur les potentiels internes de démocratisation que recèle chaque société (qui existent : réformes du code de la famille Mohammed VI en 2004, début de liberté d'expression au Qatar, et en Jordanie, rôle important du parlement au Koweït, etc.), accepter la complexité du processus, plus ou moins rapide, avec des avancées, des reculs (cf. la Russie d'aujourd'hui) et des interactions intérieur-extérieur, et oublier l'idée de « *démocratie Nescafé* », selon l'expression parlante d'Octavio Paz.

Pour cela, il sera également essentiel de ne pas confondre ré-tablissement de la démocratie (Allemagne en 1945, Espagne, Portugal, Grèce, Amérique Latine) et é-tablissement là où elle n'a jamais existé et n'a pas de racines (Irak, Afghanistan), et analyser les sociétés en différenciant les sociétés homogènes (Japon en 45) et les sociétés hétérogènes (Irak, pays d'Afrique) dans lesquelles les interactions ne seront évidemment pas les mêmes.

Repenser l'ingérence

L'ingérence pose souvent plus directement les problèmes des valeurs. Un discours dérangeant auquel il faudra répondre se développe en effet au Sud, qui présente l'ingérence comme « la fille du colonialisme », voire pour les plus radicaux comme une volonté de faire sauter les verrous de la souveraineté chèrement acquise par la décolonisation. Et de fait, il existe bien des pays « ingérants » et des pays « ingérés », qui ne s'intervent jamais. L'argumentation de l'ingérence rappelle beaucoup dans le Sud la « *mission civilisatrice* » de la III^{ème} République coloniale, de même que le parallèle est fréquemment utilisé par les médias arabes entre les croisades d'Urbain II et la présence occidentale actuelle dans le monde arabe.

Trois clarifications majeures devront donc être apportées : Qui décide de s'ingérer ? Chez qui ? Au nom de quoi ? Jusqu'à présent, l'ingérence n'a toujours eu qu'un sens : les occidentaux, chez les autres, au nom des valeurs ou des indignations occidentales. Sans clarification de ces questions, l'ingérence restera dans l'arbitraire, au risque de voir un jour se développer des batailles d'ingérence qui ruineront définitivement le principe (un pays du Sud qui voudra s'ingérer au Nord, telle la Ligue Arabe qui avait proposé d'intervenir en Europe au plus fort de la crise des caricatures pour protéger les minorités musulmanes...).

Le travail de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, présidée par l'ancien ministre australien Gareth Evans et l'ambassadeur algérien Mohamed Sahnoun a commencé à clarifier ces questions. Le « *droit* » ou le « *devoir d'ingérence* » est devenu une « *responsabilité de protéger* », tentant ainsi de déplacer le débat sur la souveraineté étatique non comme un contrôle, mais comme une responsabilité, et refusant de voir dans l'intervention militaire le seul outil de protection des peuples.

Mais si la notion a gagné en clarté, le cadre de son exercice reste encore à construire. Ce qui paraît acquis, c'est que ce nouveau droit d'ingérence devra s'insérer dans un système multilatéral, afin d'une part éviter qu'il soit récupérable par les promoteurs de guerres préventives menées au nom de grand principe ou de menace de circonstance, d'autre part rendre sans objet l'accusation de néo-colonialisme.

Hubert Védrine avait à ce sujet proposé en 2004 un mécanisme permettant de suspendre la souveraineté d'un Etat et le veto au Conseil de Sécurité pendant un temps limité, afin de permettre au Conseil de se saisir du sort d'une population en péril imminent, même contre le gré de son gouvernement. Reste à déterminer qui aurait le pouvoir de déclarer solennellement une population en « péril imminent ». Un collège ad hoc composé des prix Nobel de la paix ou des secrétaires généraux des organisations multilatérales avait alors été évoqué.

2- Favoriser l'émergence d'un nouveau cadre

Si seul un cadre multilatéral rénové semble à même de traiter les grands enjeux diplomatiques futurs, celui ne pourra être efficace que s'il s'appuie sur des Etats forts disposant de légitimité et de marges de manœuvre pour engager ces actions.

Rendre politiquement coûteux une opposition à la réforme du multilatéralisme

La réponse à la constitution de « bloc » de civilisations unis par des alliances défensives-offensives (type Communauté des démocraties) ou à l'idée également à la mode de « multilatéralisme dégradé » (type *Coalition of the willing* ou élargissement des membres et de la zone d'engagement de l'OTAN) ne peut passer que par la rénovation du cadre multilatéral.

Cette réforme est un vieux serpent de mer qui n'a jamais trouvé de concrétisation. Le décalage de plus en plus flagrant entre le monde de 1945 et celui de 2007 la rend pourtant plus que jamais nécessaire pour éviter la contestation permanente de la légitimité du système.

La réforme du Conseil de sécurité (c'est à dire définir qui peut légitimement décider de recourir à la force) constitue le point dur. L'idée qu'il faut élargir le Conseil à de nouveaux membres permanents a peu à peu été acceptée, l'obstacle aujourd'hui porte sur ses modalités : qui a vocation à rejoindre durablement ce petit cercle fermé de puissants ?

Plusieurs études et groupes de travail ont été menés ces dernières années pour tenter de trouver une solution, la dernière en décembre 2004 par seize « sages » que Kofi Annan avait chargés de réfléchir à cette réforme. Ils proposaient de créer six nouveaux membres permanents sans droit de veto (un européen, un latino-américain, deux asiatiques et deux africains, sans préciser quels pays) et huit semi permanents de plus (deux par continent).

Hubert Védrine et Henri Nallet avaient quant à eux proposé en 2004 une solution alternative. Elle comprenait l'entrée de l'Allemagne, du Japon (en trouvant des compensations à la Chine pour qu'elle accepte cette candidature), de l'Inde, et proposait pour l'Amérique latine, l'Afrique, et le monde arabe, qui posent les problèmes les plus épineux, un système de membre permanent tournant : le titulaire changerait tous les trois ou quatre ans si le groupe régional correspondant ne se mettait pas d'accord sur un seul pays.

Outre la modernisation du Conseil de sécurité, d'autres réformes d'institutions connexes pourraient également accroître l'efficacité des Nations Unies, telle la réactivation du Conseil des tutelles, prévus par la Charte mais totalement oublié, ou la transformation du Conseil économique et social en un Conseil de sécurité économique que préconisait déjà Jacques Delors.

Mais le point faible de toutes ces propositions, qui a jusque là fait sombrer dans les oubliettes tous les plans trop ambitieux de réformes reste l'acquiescement des membres permanents dotés du droit de veto, alors que l'on ne voit aujourd'hui ni la Russie, ni la Chine, ni les Etats-Unis approuver ces changements. La recherche de moyens visant à rendre politiquement coûteux, à terme, une opposition systématique à toute réforme, devrait donc également être une des actions de la politique étrangère future.

Préserver des marges d'action aux Etats

Dans l'euphorie des années 1990, le vieil Etat souverain, qui avait été l'acteur central, voire exclusif, de la scène internationale depuis 1648, a été sommé de réduire sa revendication à la puissance, soudain perçue comme archaïque. Pourtant, il apparaît de plus en plus que celui-ci reste essentiel pour traiter les grands enjeux internationaux à venir.

En matière politique, on peut vouloir réformer l'Etat lorsque celui-ci est enraciné historiquement et socialement, moderne, et porté par des structures solides, mais vouloir transposer cette approche dans des pays où l'Etat n'existe pas et où la solidarité sociale est fragile s'avère contreproductif : dans beaucoup de pays en développement, le manque d'Etats structurés capables d'assurer un minimum de sécurité, de solidarité sociale et de sentiment d'appartenance nationale est un handicap bien plus grand que l'absence de société civile au sens occidental du terme. Les principes démocratiques même et la mise en œuvre des droits de l'homme reposent essentiellement sur l'existence d'un Etat : n'oublions pas que dans « Etat de droit », il y a « Etat ». Et de fait, la demande d'Etat est une réalité persistante dans de nombreux pays en développement : les réflexes d'attente d'un leadership politique confirmant l'Etat comme lieu jusque-là irremplaçable de la volonté politique et de la légitimité démocratique.

Le même constat se fait jour en matière économique : alors que l'idée générale favorisait la régulation de l'économie par des organismes indépendants des Etats (typiquement l'Accord Multilatéral sur l'Investissement qui dessaisissait les Etats de prérogatives juridictionnelles importantes au profit des entreprises), le prochain rapport annuel de la Banque Mondiale s'apprête à enterrer le consensus de Washington et à reconnaître un rôle primordial à l'Etat, partant du constat que la pauvreté n'a pas reculé avec l'affaiblissement de l'Etat. Il suit en cela l'importance croissante, dans les rencontres internationales, des discours officiels anglo-saxons « redécouvrant » soudainement le rôle de l'Etat (il est vrai, pour eux, dans un rôle plus sécuritaire que social).

On pourrait multiplier les exemples : en matière écologique, le traité de Kyoto est avant tout une obligation que les Etats membres se fixent à eux-mêmes. L'effort pour atteindre les objectifs fixés reposera donc en grande partie sur les actions des gouvernements. De même, la lutte contre les grandes pandémies sera inefficace si les alarmes de l'OMS ne sont pas relayées dans chaque territoire concerné par des Etats organisés et des administrations capables. En matière culturelle, la défense de la diversité s'appuie sur des instruments juridiques internationaux (type Convention l'UNESCO sur la diversité culturelles de 2005) mais repose ensuite sur l'action législative, réglementaire et fiscale de chaque gouvernement.

D'une façon plus générale, lutter contre l'affaiblissement des Etats s'avère être une condition essentielle à la rénovation du multilatéralisme. Un système multilatéral qui s'appuierait sur des Etats très affaiblis pourrait en effet difficilement être autre chose qu'une coquille vide, une sorte de mutualisation des impuissances, bien en peine de porter les projets futurs.

3- Construire de nouveaux moyens

Enfin la diplomatie française peut s'appuyer sur deux outils : l'Europe, lorsque celle-ci aura réussi à surmonter sa réticence de puissance, et l'outil diplomatique français qui doit poursuivre son adaptation.

Œuvrer à l'Europe puissance

La définition du rôle que l'Europe veut jouer au plan international, et les moyens qu'elle se donne pour peser sur le destin du monde est sans doute l'un des principaux chantiers de l'Union. Pour l'instant, les Européens sont bien peu préparés à un tel débat. Beaucoup vivent dans une contradiction permanente, croyant vivre dans un monde post-tragique et post-historique leur permettant de continuer à bénéficier des avantages de la puissance (liberté, sécurité, capacité d'influencer le reste du monde) sans pour autant assumer le coût et les risques de l'Europe puissance.

Or la capacité d'influence actuelle de l'Europe repose essentiellement sur son poids économique et sur la rente stratégique qu'ont constituées les politiques passées de puissance des Etats qui la composent (France et Grande-Bretagne en tête). Mais rien de cela n'est gravé dans le marbre. Sur le plan économique, la mondialisation ne garantit en rien notre prospérité et notre prépondérance future – c'est un euphémisme – ; sur le plan politique, la croyance démesurée en un soft power qui demeurerait intouchable entraîne l'Europe dans une série de paradoxes : premier bailleur de fonds en matière d'aide au développement, elle est de plus en plus marginalisée en Afrique et ailleurs au profit de l'influence américaine et, ce qui est plus récent, chinoise ; capable de dépenser 200 milliards de dollars chaque année pour sa défense, soit le deuxième budget au monde, elle est incapable de résoudre le moindre conflit sans le concours des Etats-Unis, etc.

Les européens doivent donc collectivement faire un choix et décider quel rôle ils veulent pour l'Europe dans le monde, une vraie place ou un strapontin (ce qui peut être un choix légitime mais nécessite alors de préciser les moyens de défendre à long terme le mode de vie européen dans ce cadre). Pour l'instant, beaucoup acceptent de sous-traiter leur sécurité aux Etats-Unis. L'OTAN ayant concrétisé cette protection, il n'y a pour eux pas de raisons immédiates de la remettre en cause et de risquer de fâcher nos protecteurs pour une aventure politique solitaire longue, coûteuse, et incertaine.

Il faudra en tirer les conclusions : l'abandon de la perspective de puissance conduit à la dépendance. Et les intérêts des Etats-Unis peuvent ne pas être les nôtres (cf. les négociations à l'OMC ou au FMI où les Etats-Unis s'opposent à ce que l'on fusionne nos quotes-parts, ce qui nous donnerait un poids supérieur au leur), de même que les erreurs de la politique américaine peuvent avoir des répercussions en Europe, de l'enlèvement en Irak à l'absence de volonté de l'administration Bush de régler réellement la question israélo-palestinienne.

Reste que la puissance a un coût et suppose une volonté politique. La façon de préciser collectivement, par un accord à vingt-sept qui suppose l'unanimité, cette ambition, sera difficile. Pour l'instant en Europe, peu de pays acceptent de raisonner en terme de puissance : la France et la Grande-Bretagne, sur des modes bien différents (la France croit en la possibilité d'une autonomie stratégique de l'Europe vis-à-vis des Etats-Unis ; les Britanniques raisonnent encore majoritairement sur le mode « *if you can't beat them, join them* »), l'Allemagne s'y met un peu, même s'il est encore difficile de percevoir quelle sera sa ligne politique stabilisée.

Pour le reste de l'Europe, la puissance reste une idée étrangère. Les raisons en sont multiples et parfois cumulatives : atlantisme, comme en Europe de l'Est – à la chute du mur, les pays libérés de la tutelle soviétique voulaient adhérer à une organisation « euro-atlantique », et pour beaucoup l'OTAN passait avant l'UE –, fatigue historique, hédonisme, pacifisme, juridisme, économisme, le fait est que l'idée prend mal.

Le sujet pourrait donc commencer par faire l'objet d'un vaste débat en France. Il faut trouver les moyens de faire infuser cette idée quitte à la renommer – il doit être possible de trouver un nouveau mot, plus acceptable que celui de puissance –, puis convaincre les atlantistes qu'un partenariat avec les Etats-Unis n'a rien d'une guérilla absurde ni stérile. Cette conviction de nos partenaires devra être un des axes de la politique européenne de la France.

Rénover l'outil diplomatique de la France

Avec 156 ambassades, 98 consulats et 17 représentations permanentes auprès d'organisations internationales, la France dispose du deuxième réseau diplomatique du monde (derrière les Etats-Unis). Elle s'appuie également sur un outil militaire fort et crédible à la compétence reconnue dans le monde entier et doté de la force nucléaire (même si la doctrine stratégique date de 1994 et aurait peut-être besoin d'un rafraîchissement). Mais ce réseau se doit d'être en constante évolution. Trois questions se posent : où être présent, comment, pour y faire quoi ?

Où être présent ? Si l'on accepte l'idée que le rôle essentiel de la diplomatie est de prévenir et contrebalancer les évolutions qui pourraient être défavorables à nos intérêts et d'œuvrer à nous assurer une influence, force est de constater que ces actions concernent par nature toutes les régions du monde : notre pays étant un des quelques pays d'influence mondiale, nos intérêts sont partout et la diplomatie doit l'être aussi. En outre, chacun des 192 pays du monde disposant d'une voix, d'une influence et d'un rôle dans les instances multilatérales, aucun d'entre eux ne peut être négligé. L'ambition d'une présence universelle de la France doit donc être conservée.

Ceci ne suppose toutefois pas une présence homogène partout. Notre réseau actuel est ainsi bien moins étoffé que le réseau américain en Amérique centrale et du Sud, il l'est plus en Afrique subsaharienne et surtout, bien sûr, en Afrique francophone, et de façon à peu près équivalente en Europe, en Afrique du Nord, au Moyen-Orient et en Asie-Océanie.

Cette carte des implantations se doit d'être en constante évolution par des ouvertures, fermetures et redéploiements de postes, ne serait-ce que parce que les changements du monde entraînent des changements de localisation des réseaux d'influences mondiaux et des déplacements des principales implantations économiques françaises.

Ensuite, comment être présent ? Puisque tout, dans un monde global, se négocie en permanence dans diverses enceintes, la diplomatie doit prêter attention à tout. Le rôle du ministère des Affaires étrangères est donc plus indispensable que jamais, et il s'affirme de plus en plus comme un rôle interministériel. Sur le plan interne, cela se traduit par la nécessité d'un ministère fort et réactif, disposant de sa pleine compétence et s'appuyant sur une organisation simplifiée aux chaînes hiérarchiques courtes. Les dernières évolutions ne semblent toutefois pas aller dans ce sens. Sur le plan extérieur, cela devrait amener à regrouper l'ensemble des services de l'Etat à l'étranger, au-delà du seul ministère des affaires étrangères, ce qui correspond aussi à un souci de rationalisation budgétaire.

Concernant les modalités de fonctionnement, malgré un important travail de réforme mené depuis plusieurs années (création d'un comité de management, mise en place progressive du contrôle de gestion, impact de la LOLF, etc.), la modernisation des méthodes de gestion reste un chantier certes technique mais très important dans un contexte de contraintes budgétaires durables. L'enracinement d'une culture de gestion (évaluations comprises) reste donc encore largement à faire, de même que la rénovation de la politique du personnel, des statuts, des corps et de la formation.

Enfin être présent pour y faire quoi ? D'abord pour y être réactif. Un monde instable est aussi un monde très concurrentiel dans lequel aucune situation acquise, aussi ancienne soit-elle, n'est réellement protégée. L'action diplomatique doit donc plus que jamais anticiper, inventer et proposer.

Ensuite pour y développer une culture d'influence en complément de la culture traditionnelle de souveraineté de la diplomatie française. Ces actions passent largement par la coopération culturelle, scientifique et technique, qui reste le principal support de la politique en faveur de la francophonie et qui constituent souvent une des conditions du succès des entreprises françaises sur certains marchés extérieurs. L'audiovisuel extérieur (implantation de France24, rénovation de TV5), la promotion des formations supérieures françaises à l'étranger (le « marché » de la formation étant devenue mondial et concurrentiel pour les élites étrangères) participent de la même logique, que ces projets relèvent de la maîtrise directe du ministère où qu'ils correspondent à des missions de pilotage stratégique d'opérateurs (Agence française de développement, Edufrance, CampusFrance, CulturesFrance, etc.). C'est sur cet outil diplomatique rénové que devront s'appuyer les prochaines politiques extérieures de la France.