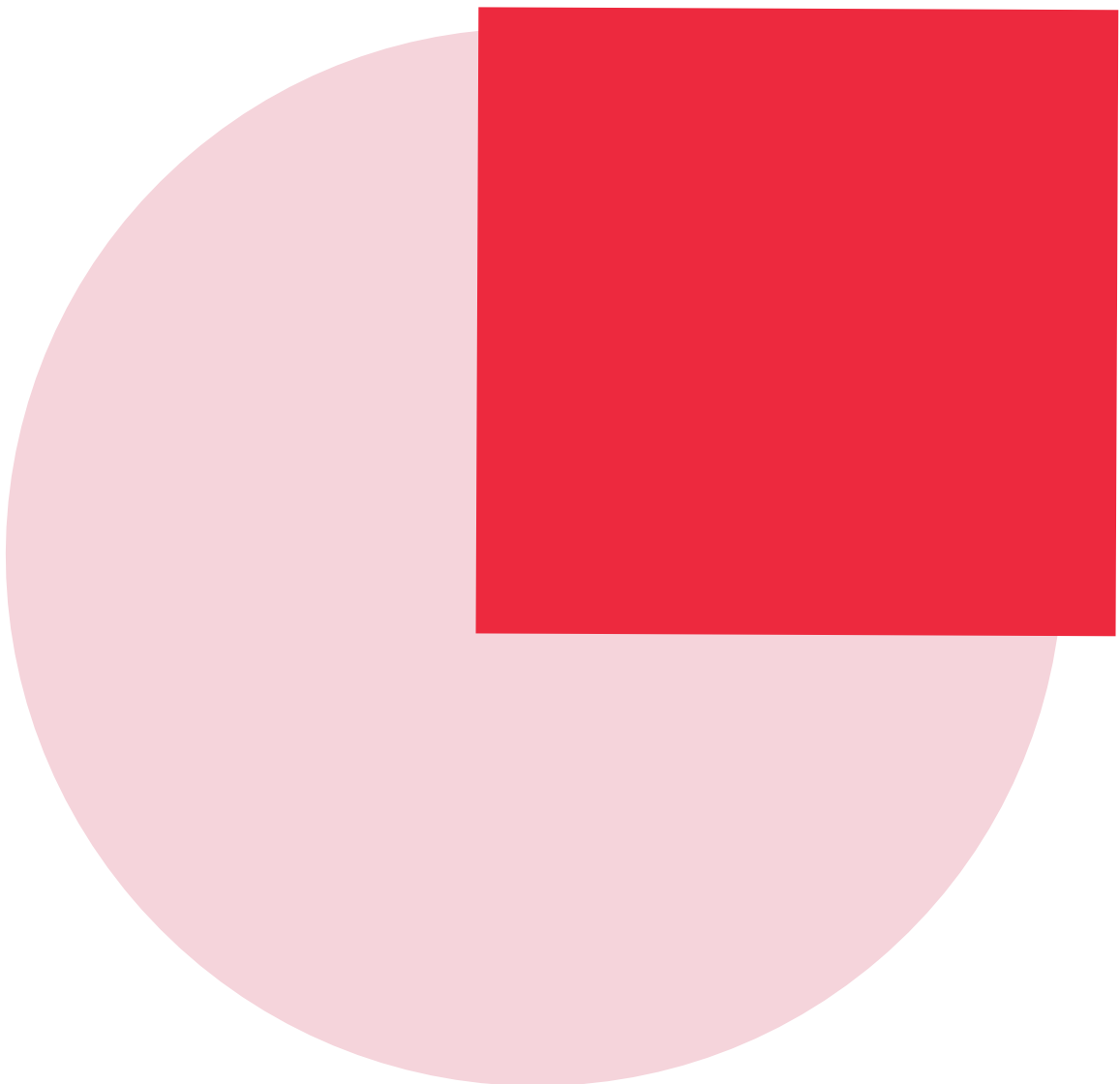


# **Une France, puissance verte et européenne. Réflexions sur une politique étrangère écologiste et sociale**



**Groupe  
d'études  
géopolitiques**

## **Groupe d'études géopolitiques**

### **Une France, puissance verte et européenne. Réflexions sur une politique étrangère écologiste et sociale**

**Auteur**  
Arthur Mira

45, Rue d'Ulm 75005 Paris  
legrandcontinent.eu  
geg@ens.fr

**Pour citer l'étude**

Arthur Mira, *Une France, puissance verte et européenne. Réflexions sur une politique étrangère, écologiste et sociale*, Groupe d'études géopolitiques, Note pour l'action 5, septembre 2020.

## Résumé

La crise sanitaire et écologique actuelle est mondiale mais peu de réflexions semblent en cours au sein des partis écologistes et de gauche sur les relations internationales. L'élaboration d'un projet de société émancipateur nécessite pourtant de penser sa diplomatie et sa défense face à des menaces extérieures anciennes et nouvelles tout autant que sa promotion à travers la coopération internationale et transnationale. Alors que des tensions dont l'Europe se croyait affranchie atteignent désormais ses frontières, il faut protéger les utopies réalistes pour qu'elles grandissent.

Jusqu'à présent, le débat de politique étrangère entre les différentes forces de gauche et écologistes a été structuré par trois tendances : à l'exception de la décision d'accueillir la COP21, le gouvernement de François Hollande s'est caractérisé par une logique pragmatique et réactive, à la fois dépendante des décisions de Nicolas Sarkozy et de crises ultérieures. Au-delà du succès de l'accord de Paris, ce pragmatisme a conduit à l'approfondissement de la coopération militaire avec les États-Unis pour lutter contre Daech et à une approche faible en Europe. La France insoumise a au contraire puisé dans une tradition anti-impérialiste et non alignée pour suggérer de profonds changements d'alliances, en ignorant d'autres évolutions, comme le recul américain, ou menaces, telles que l'affirmation russe. Une troisième voie, centrée sur les valeurs humanistes, s'est également formée autour de Génération.s. et de EELV pour critiquer d'une part les excès de la lutte contre le terrorisme et de la politique migratoire européenne et d'autre part les complaisances de la France insoumise à l'égard de régimes autoritaires.

Au-delà des mérites et faiblesses de ces différentes approches, aucune ne semble être en mesure de faire face aux évolutions actuelles d'une scène internationale plus conflictuelle et marquée par le recul de l'influence américaine sous Donald Trump. La gauche et les écologistes ont ainsi besoin d'entamer un travail d'inventaire et de redéfinition des orientations de politique étrangère d'un potentiel gouvernement écologiste et social. Il convient de revisiter les outils traditionnels de la politique étrangère interétatique pour les adapter au monde actuel et les articuler avec des modes nouveaux de mobilisation et d'action.

Une telle réflexion doit commencer par une approche lucide de la France comme puissance moyenne et l'abandon des représentations héritées de la guerre froide. Il est par ailleurs indispensable de prendre conscience que la France a besoin de l'Europe pour se défendre et promouvoir ses idées, indépendamment des désaccords sur la gouvernance économique de l'UE. Des coopérations comme celle développée avec les États-Unis ou avec les pays du Golfe, notamment dans la lutte contre le terrorisme, doivent

être repensées. L'évaluation de la situation internationale actuelle rend également urgent de se préparer à des mesures hostiles de la part d'autres puissances moyennes qui profitent du vide laissé par les États-Unis. Enfin, il est vital d'inscrire une nouvelle ambition écologiste comme priorité de la politique étrangère française et européenne et de reprendre le travail entamé avec la COP21 avec des méthodes plus innovantes.

Ce droit d'inventaire ouvre de multiples axes de travail pour les acteurs écologistes et de gauche. Une réflexion sur les intérêts français et sur le degré de souveraineté qu'ils impliquent est indispensable. S'interroger sur les moyens de construire une Europe à l'ambition géopolitique mais débarrassée des logiques impériales est également essentiel. Un enjeu structurel est de cultiver les atouts dont dispose la France dans le monde et de mieux gérer ses moyens. La tradition française doit aussi la conduire à redéfinir un projet global pour renforcer les régulations internationales et revisiter le fonctionnement des organisations internationales afin d'établir une stratégie claire et structurée pour relever le défi climatique.

- 7 **Introduction**
- 8 **2012-2017 : LES TROIS GAUCHES ET LEUR ORIENTATIONS EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE**
- 8 **Le gouvernement Hollande : les individus et le pragmatisme plus que la stratégie**
- 10 **La France Insoumise : la nostalgie non-alignée n'est pas bonne conseillère**
- 11 **Génération.s et EELV : l'humanisme ne suffit pas pour faire une politique étrangère**
- 12 **LE BILAN D'EMMANUEL MACRON ET LA LIMITE D'UNE MÉTHODE**
- 12 **Des initiatives et un sens tactique sur la scène internationale**
- 12 **La disruption au détriment de la mobilisation**
- 13 **LA FRANCE, L'EUROPE ET LE MONDE EN 2020 : INVENTAIRE ET CHANTIERS PRIORITAIRES**
- 13 **Faire les deuils de logiques dépassées**
- 13 En finir avec la « folie des gandeurs », la France est une puissance moyenne et a déjà fort à faire pour le rester
- 14 En finir avec les relents de Guerre froide, l'hégémonie américaine ne structure plus les relations internationales et la Russie n'a plus de modèle alternatif à offrir
- 15 Ne plus se fier aux Américains, mais maintenir les coopérations utiles et dont les conditions sont équilibrées
- 15 Cesser de croire que la France peut faire sans l'Europe, mais séparer les débats internes de l'UE de ses défis de politique étrangère
- 16 Prendre conscience des possibles mesures hostiles d'autres puissances moyennes qui s'engouffrent dans le vide laissé par le retrait américain
- 16 Lutter contre les djihadistes, renforcer le soft power face aux islamistes, mais en finir avec la « guerre » contre le terrorisme
- 18 Cesser de se satisfaire du succès de la COP21
- 18 **Les chantiers pour la gauche et les écologistes**
- 18 Définir les cercles stratégiques français : l'Europe, la Méditerranée, l'espace ultra-marin, le continent africain, les flux mondialisés
- 19 Se réapproprier la souveraineté française et européenne comme condition de la transition écologique
- 19 Bâtir l'Europe dans le monde : développer une Europe géopolitique mais pas impériale
- 20 Réapprendre à se défendre : assumer le coût des alliances et donner corps à la solidarité européenne
- 21 Rationaliser, réinvestir et innover : cultiver et élargir les moyens et les atouts de la France sur la scène internationale
- 23 Reconstruire la coopération internationale : limiter les déclarations vagues et renforcer les régulations internationales par le multilatéralisme
- 24 Au-delà de la COP21 : se donner les moyens d'une réponse solidaire, internationale et transnationale, pour répondre à l'urgence climatique
- 24 Démocratiser la politique étrangère : redonner leur place aux citoyens et à leurs représentants
- 26 **Conclusion**

Arthur Mira • Haut fonctionnaire

## Une France, puissance verte et européenne. Réflexions sur une politique étrangère écologiste et sociale

### Introduction

Le paysage des partis de gauche ou écologistes se recompose. De nouvelles alliances entre formations écologistes et de gauche sont envisagées. Les élections municipales ont confirmé l'ancrage local de l'écologie et la résistance de la gauche socialiste. Ce front écologiste et social en formation commence à réfléchir aux présidentielles. Au-delà des agendas électoraux, la crise globale provoquée par la pandémie du COVID-19 a relancé une intense réflexion dans tous les courants de ce qui a constitué la gauche. Sur le plan conceptuel, programmatique et politique, de multiples communautés et groupes militants réfléchissent à la réponse globale à apporter à la crise économique, environnementale et sanitaire, avec un horizon écologiste et social commun qui s'esquisse. Des critiques formulées depuis de nombreuses années sur le caractère non soutenable de la mondialisation, sur les dérives du capitalisme de plus en plus financiarisé, ou sur les inégalités sont revisitées.

La réflexion sur la géopolitique et les relations internationales apparaît toutefois relativement absente de cette émulation politique et militante. Alors que l'ambition écologiste est nécessairement globale et planétaire, on trouve peu de positions sur le fonctionnement des relations entre États et sur l'impact que la géopolitique pourrait avoir sur la définition d'un agenda international de lutte contre le réchauffement climatique. Ce paradoxe est d'autant plus notable que le COVID incarne une crise de la mondialisation et les relations internationales apparaissent ainsi tout autant sous tension que les autres dimensions de la gestion de la pandémie, ne serait-ce qu'en raison de l'affaiblissement des institutions internationales censées permettre une coopération plus efficace. La confrontation

croissante entre les États-Unis et la Chine, la propension de la Russie ou de la Turquie à profiter des crises pour renforcer leurs positions, notamment au Moyen-Orient, les divisions et la lenteur européennes, sont autant de phénomènes géopolitiques qui détermineront l'issue de la crise autant que la résilience des sociétés face à ce type d'évènements sanitaires ou écologiques.

La compréhension des chocs géopolitiques actuels est essentielle car les éventuelles réponses apportées en matière économique, environnementale et sociale, ne seront pas mises en œuvre dans le néant. Les idées nouvelles ou moins nouvelles qui pourraient s'imposer dans « l'après » seront confrontées à des phénomènes anciens, de rivalités interétatiques, et nouveaux, le pouvoir croissant des acteurs non étatiques, économiques, comme les grandes entreprises numériques, ou militaires, comme les milices ou les groupes terroristes, mais aussi l'impérieuse nécessité pour les autorités de se coordonner au niveau international pour répondre à des défis comme les pandémies et le changement climatique. Les réponses philosophiques, scientifiques et technologiques ne seront valables que si elles prennent en compte les rapports de force internationaux actuels. La fin de la mondialisation unipolaire américaine des années 1990 et du début des années 2000 a laissé place à une autre phase, marquée par une nouvelle compétition entre modèles politiques et des escalades limitées mais plus fréquentes entre puissances moyennes. Les démocraties libérales en crise profonde sont concurrencées par différentes variations d'un autoritarisme ayant embrassé la mondialisation marchande et peu susceptible de se convertir aux utopies décroissantes.

Il faut donc pouvoir se protéger pour construire. Si l'ADN de la gauche et des écologistes est de travailler à l'émancipation individuelle et à la construction collective de biens communs, ces chantiers ne sont possibles que si le niveau local, national ou européen peut résister aux pressions extérieures. Si le niveau municipal paraît décisif pour inventer de nouvelles formes de gouvernement et de développement, il doit être connecté à un appareil d'État solide pour réagir efficacement aux évolutions internationales et aux chocs externes.

La gauche et les écologistes doivent ainsi redécouvrir les outils de la politique étrangère. Hier comme aujourd'hui, il faut parfois se préparer à la guerre pour avoir les moyens de protéger la paix. Hier comme aujourd'hui la diplomatie sert à tenter de prévenir la guerre d'une part et développer les éléments de notre prospérité d'autre part. Elle le fait en nouant des relations équitables dans les domaines culturels, économiques, politiques, et par l'établissement d'accords avec les représentants d'autres peuples souverains. L'émergence d'enjeux comme le réchauffement climatique ou l'évasion fiscale implique qu'un projet de transformation s'inscrit nécessairement dans un horizon de coopération internationale, afin de

renforcer les réponses nationales et européennes. Cultiver des initiatives municipales et locales, c'est aussi garantir qu'elles ne soient pas broyées par des crises internationales.

La transformation écologiste ne sera ainsi pas possible sans l'exercice d'une forme de puissance. Cela semble inévitable pour promouvoir ou protéger nos réponses dans le désordre international, face à des modèles concurrents prédateurs et volontiers interventionnistes. On n'obtiendra pas des cibles européennes ambitieuses en matière climatique sans une solidarité continentale effective. On ne renforcera par exemple pas l'Organisation Mondiale de la Santé sans tenir compte du poids de plus en plus marquant de la Chine dans le système des Nations unies. Il est tout aussi illusoire de prétendre valoriser les ressources comme celles issues de l'économie numérique et l'économie de la connaissance, sans une protection des données des citoyens face à une commercialisation à outrance par des entreprises américaines. Les appels à la transition énergétique ne peuvent faire l'économie d'une réflexion sur l'accès aux matières premières indispensables pour produire des panneaux solaires.

L'évaluation de ces menaces invite à rechercher autant un nouveau modèle que les moyens de le protéger et de le promouvoir. Le préalable à la réflexion sur une société durable est ainsi d'être conscient des atouts qui confèrent actuellement à la France des moyens de protection de ses citoyens et une place importante à l'international: le troisième réseau diplomatique au monde ; un siège permanent au Conseil de Sécurité des Nations unies (CSNU) ; une armée professionnelle et déployable ; l'arme nucléaire ; une langue internationale ; des diasporas dynamiques ; un rayonnement économique, culturel, artistique et éducatif ; une capacité à impulser des accords internationaux...

Les acteurs de la gauche et de l'écologie semblent pourtant s'être relativement désintéressés de ces questions. Si les différents courants de la gauche, du parti socialiste à la France insoumise en passant par les écologistes, ont depuis longtemps investi un certain nombre de sujets clés revenus sur le devant de la scène avec la pandémie (justice sociale et équité, renforcement des filets de sécurité et des services publics,...), la dimension internationale semble la plus fragile et la moins préparée. De nombreux articles de relations internationales existent sur les conséquences de la pandémie mais, comme souvent dans cette discipline, les publications se veulent peu partisanes.

Or, le front écologiste et social actuellement en formation ne pourra pas faire l'économie d'un profond travail de redéfinition de sa politique étrangère si il veut accompagner un projet réellement transformateur. Ce texte propose une analyse des faiblesses de la pensée stratégique des différents courants issus de la gauche ces dernières

années et, sur la base d'une analyse des évolutions géopolitiques en cours, plusieurs axes de refondation d'une politique étrangère qui pourrait être mise au service d'un projet écologique, social et européen. L'objectif de ce texte est ainsi de revisiter les outils traditionnels de la politique étrangère interétatique pour les adapter à une nouvelle conflictualité internationale et les articuler avec des modes de mobilisation et d'action nouveaux dans les relations internationales.

## I. 2012-2017 : Les trois gauches et leurs orientations en politique étrangère

De nombreux experts de différentes sensibilités ont évidemment, depuis de nombreuses années, réfléchi aux relations internationales et aux nécessaires évolutions de la politique étrangère française. Cependant, depuis les années 2000, peu de concepts ont percé pour encadrer ce que la ou les gauches devraient penser et faire.

Implicitement, trois courants se sont développés en 2012 et 2017: les pragmatiques, les anti-impérialistes et les humanistes. Sans recouvrir parfaitement les étiquettes partisanes, ces trois courants rejoignent en partie trois branches de la gauche : le social-libéralisme de la droite du Parti socialiste, l'extrême gauche de la France insoumise et la gauche écologique et humaniste de EELV, Génération.s et Place publique.

### 1. Le gouvernement Hollande : les individus et le pragmatisme plus que la stratégie

Le premier courant est celui de la gauche qui a gouverné de 2012 à 2017 et mené sa politique étrangère avec pragmatisme. Elle a géré les conséquences ou poursuivi les politiques menées par Nicolas Sarkozy, comme le renforcement du partenariat avec les États-Unis, l'approfondissement de la relation avec les États du Golfe, la ligne dure contre Bachar al-Assad en Syrie, l'opération contre Mouammar Kadhafi, ou encore la résistance de principe mais inefficace à la logique ordo-libérale au sein de l'Union européenne, marquée par un renforcement du rôle central de l'Allemagne. Elle a toutefois largement modifié la méthode Sarkozy, par exemple en réduisant la centralisation de la politique étrangère à l'Élysée, génératrice de beaucoup d'excès entre 2007 et 2012.

Sans arsenal conceptuel très affirmé, la politique étrangère de cette gauche a surtout été portée par des ministres expérimentés et puissants, entourés d'équipes compétentes et bien intégrées dans l'appareil diplomatique et militaire. Plus qu'une vision du monde, c'est leur marque personnelle qu'ont imprimée François Hollande, Laurent Fabius, Jean-Yves Le Drian, Jean-Marc Ayrault, Ségolène Royal à l'Environnement mais aussi Manuel Valls à l'Intérieur et Matignon et Bernard Cazeneuve aux Affaires européennes, au Budget et à l'Intérieur. Ils ont chacun fait avancer la politique étrangère française en incarnant



personnellement leur dossier, mais aussi en contribuant à une gestion collective de l'action extérieure de la France.

Cette méthode qui se voulait plus raisonnable que celle du mandat précédent a également permis des succès collectifs. En prenant le risque d'organiser la COP21 sur le climat à un moment où cela n'avait rien d'évident, Laurent Fabius, Ségolène Royal et François Hollande ont écrit une grande page de la diplomatie française, dont la France récolte encore les fruits aujourd'hui malgré les coups portés à l'accord par les États-Unis. En prenant le risque, avec le soutien de François Hollande, de faire capoter la négociation sur l'accord nucléaire iranien pour le renforcer, Laurent Fabius a également apporté sa contribution personnelle à la résolution d'une crise de prolifération nucléaire majeure. Il l'a aussi fait dans le domaine commercial en imposant le thème de la diplomatie économique. Son secrétaire d'État Mathias Fekl a dans ce cadre tenté d'amorcer une nouvelle approche remettant en cause les aspects les plus choquants des accords de libre-échange, mais cette démarche s'est trouvée entravée par le pragmatisme du gouvernement et des inerties administratives. En intervenant militairement au Sahel et au Levant contre des groupes djihadistes, et en Centrafrique pour éviter un génocide, tout en insufflant des dynamiques régionales et multilatérales inédites (force conjointe Sahel ; coalition contre Daech), Jean-Yves Le Drian a permis à l'Armée française de démontrer ses capacités dans des relations internationales où la force militaire est encore un prérequis pour être crédible. Manuel Valls et Bernard Cazeneuve ont également participé à cette dynamique depuis Matignon et Beauvau à travers la lutte contre le terrorisme et des coopérations bilatérales efficaces, un temps avec la Turquie (protocole Cazeneuve), mais aussi avec les pays du Maghreb.

Par ailleurs, cette importance pendant le quinquennat de François Hollande de la lutte contre le terrorisme et de l'engagement militaire français a conduit au renforcement des coopérations opérationnelles avec l'acteur le plus susceptible de les développer : les États-Unis. C'est ainsi par nécessité, compte tenu du choc des attentats en France, et pragmatisme que le gouvernement de François Hollande a prolongé l'élan sarkozyste en renforçant ses liens avec l'Amérique de Barack Obama. Même s'il est de coutume à gauche de voir dans la coopération transatlantique une « soumission » et un « alignement », l'analyse précise des événements témoigne plutôt d'une convergence d'objectifs en Syrie, en Iraq et au Sahel et d'une relative instrumentalisation des États-Unis par la France. Il est clair que la France a poussé les États-Unis à intervenir plus largement que Barack Obama ne le souhaitait initialement, quand il avait envisagé son « pivot vers l'Asie ». La réticence américaine à intervenir militairement contre Mouammar Kadhafi en Libye ou en Syrie suite aux massacres perpétrés par Bachar al-Assad, à l'image du refus de frappes contre les installations chimiques syriennes

en août 2013 alors que la France y était prête, a exposé une alliance où la France sollicitait les États-Unis, au Levant comme au Sahel, plus que l'imposition d'un agenda américain à Paris. L'enjeu de la relation franco-américaine n'est ainsi pas celui de la soumission politique, mais celui de la dépendance opérationnelle sur une gamme précise de moyens, comme ceux du renseignement aérien. La France, malgré ses capacités militaires significatives, n'est pas en mesure d'intervenir militairement seule sur plus d'un théâtre majeur à la fois.

Ce sont aussi les circonstances, comme l'annexion de la Crimée, qui ont déterminé l'approche à suivre, en l'occurrence vis-à-vis de la Russie. A l'image de l'annulation de la vente du navire militaire Mistral à Moscou, François Hollande a géré progressivement une hausse des tensions avec la Russie, qui avait débuté avec l'attaque de la Géorgie en 2008. Alors que beaucoup en France ont tendance à accrédi-ter le discours russe de « l'humiliation » que l'Occident a imposé à la Russie après la chute du mur de Berlin, la France a de manière assez constante tenté de maintenir le dialogue avec Moscou, sans pouvoir établir un rapport de force plus favorable ni proposer à Vladimir Poutine des incitations suffisantes pour sortir de l'impasse, si tant est que de telles incitations aient existé. Vis-à-vis de la Chine, la relation commerciale a été timidement et discrètement mise en balance avec des considérations liées aux droits de l'Homme, sans que la France n'ait intérêt à se mettre seule en avant face à un géant commercial dont l'ensemble des États européens sont dépendants.

François Hollande a également fait preuve de pragmatisme au Maghreb, notamment avec le rapprochement inédit mais inachevé avec l'Algérie et des tensions générées par celui-ci avec le Maroc, finalement atténuées par les nombreuses mains tendues à Rabat. Il s'est également montré soucieux de reconstruire les relations avec les États africains, après les déclarations aberrantes de son prédécesseur sur « l'homme africain » qui ne serait pas rentré dans l'histoire. Sur ces fronts ultra-sensibles, la politique étrangère de la France a été à la fois pondérée et patiente, en évitant les faux-pas majeurs mais sans que les initiatives prises transforment le rapport de la France à ses anciennes colonies, ni la perception que les peuples concernés en ont.

L'Europe est peut être le terrain où le pragmatisme de François Hollande a exposé la plus grande faiblesse. Le dogme ordo-libéral allemand, dominant en Europe, a paralysé l'exécutif français, sans proposition ni projet européen, dans un moment de faiblesse et de doute. Indépendamment des débats proprement économiques, cette absence de voix européenne a, au plan diplomatique, réduit la crédibilité, et les capacités, de la gauche française à fédérer en Europe, d'autant plus qu'elle n'avait pas réellement articulé de vision qui permette de sortir de ses



querelles internes issues du référendum de 2005. La main timidement tendue par Paris à la Grèce n'aura pas non plus suffi à compenser l'extrême rigidité, et la domination, de l'Allemagne de Schäuble dans la gestion des crises économiques et financières. Enfin, l'erreur répétée par la France du manque d'interaction avec les « petits » États membres et la permanence absurde d'un complexe français de supériorité vis-à-vis de l'Italie ou l'Espagne aura conforté une tendance de relatif isolement de notre pays au Conseil européen, alors que les années Delors avaient fait de Paris un acteur central.

Le bilan international de cette gauche est ainsi meilleur que son bilan européen. Le mandat 2012-2017 n'est pas celui d'un déclin international de la France, mais celui de plusieurs avancées multilatérales, d'une stagnation en Europe, de marges de manœuvre limitées face à la Russie et la Chine, d'opérations militaires globalement réussies mais dont les équations politiques sous-jacentes ne dépendaient pas seulement de la France. Sur le plan stratégique, les politiques conduites semblent avoir été plus réactives que stratégiques et n'ont pas permis de créer plus de leviers dans des rapports de force de plus en plus durs. À l'exception de la COP21, il semble avoir été surtout question d'éviter les catastrophes, comme quand les djihadistes s'approchaient de Bamako en janvier 2013, et de s'ajuster aux événements du monde plutôt que de les façonner.

## 2. La France insoumise : la nostalgie non-alignée n'est pas bonne conseillère

La personnalité qui incarne le plus clairement le courant anti-impérialiste au sein de la gauche française est probablement Jean-Luc Mélenchon, même si une partie du mouvement écologiste partage certaines orientations similaires. On ne peut certes pas évaluer leur réaction face aux événements internationaux de la même manière que ceux qui ont été au pouvoir. Jean-Luc Mélenchon a toutefois exposé lors de la campagne présidentielle de 2017 des thèses bien articulées et assumées : de sa menace de renverser la table face à l'Allemagne au sein de l'UE (son fameux plan A/plan B vis-à-vis de l'euro), à sa proposition de redessiner les frontières de l'espace post-soviétique avec la Russie, en passant par ses positions en faveur de l'alliance bolivarienne, son programme se voulait exposer une stratégie que l'on peut qualifier de non-alignée, marquée par une défiance profonde vis-à-vis des États-Unis et un intérêt pour une nouvelle approche en lien avec la Russie. En pratique, cette nouvelle approche est essentiellement adossée à des structures de coopération désuètes avec des régimes d'héritage communiste (Cuba, Bolivie, Chine,...).

Le programme de 2017, coordonné par France Paul, Djordje Kuzmanovic et Théophile Malo, sous-entend que le problème majeur de la politique étrangère fran-

çaise est son appartenance à l'OTAN ou encore sa participation au FMI et à la Banque mondiale. Raisonnant comme au temps de la confrontation américano-soviétique, le programme déduit de l'appartenance à l'OTAN la soumission de la France et son engagement forcé dans différents conflits. Si l'on ne devait retenir qu'une erreur d'analyse dans ce raisonnement, on notera que les principales opérations militaires dans laquelle la France s'est récemment engagée sont dans la plupart des cas de sa propre initiative : Côte d'Ivoire, Libye, Mali, Centrafrique, Syrie. Seule l'opération en Libye en 2011 a été conduite pour des raisons pratiques dans le cadre de l'OTAN et il a été démontré que c'était Nicolas Sarkozy qui avait forcé la main à Barack Obama, et non l'inverse. Par ailleurs, le rejet de la participation au sein d'institutions comme le FMI ou la Banque mondiale traduit une méconnaissance de l'évolution de leur dogme. Alors qu'il avait conduit des programmes désastreux d'ajustement structurel dans les années 1990, le FMI a aujourd'hui des positions plus modérées et tempère même les ardeurs austéritaires de la Commission européenne. La Banque mondiale est pour sa part un maillon puissant et central du financement de l'aide au développement et de la réponse financière internationale à la pandémie. Par ailleurs, il est probablement plus aisé d'influencer ces institutions en y siégeant qu'en les quittant.

Le rejet des symboles de l'hégémonie américaine prôné par LFI s'inspire des traditions « non-alignés » et tiers-mondistes. Le problème est que ces logiques se justifiaient surtout dans une situation d'affrontements entre les États-Unis et l'Union soviétique alors que celle-ci ne façonne plus les relations internationales. De même, LFI met en avant des propositions comme « réaffirmer le rôle de l'ONU », en faisant abstraction de la responsabilité russe dans la paralysie du Conseil de Sécurité des Nations unies, le principal organe de l'ONU. S'il est évident que les États-Unis ont également fait un usage à géométrie variable du CSNU, bloquant par exemple ses travaux sur le conflit israélo palestinien à de multiples reprises, son affaiblissement est de plus en plus le fruit de l'action paralysante de Moscou.

Autrement dit, le programme de LFI en 2017 semble faire abstraction des rapports de force qui régissent les relations internationales aujourd'hui et qui ne sont désormais plus seulement déterminés par la domination américaine. La défiance anti-américaine de certains conseillers LFI les rend par ailleurs aveugles aux actions indubitablement hostiles de la Russie, qu'il s'agisse de l'Ukraine, de la Syrie, des menaces en Europe de l'Est ou des diverses ingérences en Europe. Jean-Luc Mélenchon a répété ne pas avoir de sympathie pour Vladimir Poutine, être contre sa politique intérieure et vouloir surtout s'opposer à ceux qui souhaitaient une escalade avec la Russie. La réalité est que peu d'acteurs, aux États-Unis et en Europe, ont plaidé pour un affrontement avec Moscou. Plusieurs voix au

sein de LFI ont malgré tout exprimé leur solidarité pour le peuple syrien ou ukrainien et on fait valoir leurs désaccords avec la ligne de Kuzmanovic, qui a depuis créé son mouvement souverainiste. Jean-Luc Mélenchon a toutefois semblé cautionner la politique étrangère russe, notamment car il s'est trouvé à en reprendre certains arguments de propagande, comme l'idée que la Russie serait intervenue en Syrie pour lutter contre Daech, alors que l'essentiel de cet effort a été conduit par la coalition menée par les États-Unis et que les frappes russes ont essentiellement visé les groupes d'opposition modérée.

Outre ce tropisme, le vrai problème de l'approche présentée en 2017 est que la défense des intérêts français n'y est pas centrale, mais qu'elle est censée découler mécaniquement d'un processus non expliqué de rééquilibrage des relations internationales. Les coordinateurs du programme de LFI en matière internationale semblent guetter un horizon rayonnant d'égalité entre les peuples, sans tenir compte des nuages qui s'amoncellent déjà au-dessus du ciel français. A cet égard, la stratégie de Jean-Luc Mélenchon de menacer de renverser la table européenne paraît particulièrement dangereuse. Alors que l'UE a déjà été affaiblie par l'affirmation russe, les appétits chinois et la domination américaine, le rapport de force que souhaite installer LFI sur le plan économique en faisant planer le risque d'un FREXIT hypothèque du même coup toute tentative de renforcer les coopérations européennes en matière sécuritaire et militaire. Autrement dit, la logique géopolitique que LFI pousse en Europe et à l'international pourrait avoir pour conséquence de laisser la France bien seule face aux appétits extérieurs.

### 3. Génération.s. et EELV : l'humanisme ne suffit pas pour faire une politique étrangère

A partir de la présidentielle de 2017 et à l'occasion des européennes de 2019, des responsables comme Benoit Hamon, Yannick Jadot ou Raphaël Glucksman ont esquissé une troisième ligne. Celle-ci a été marquée par une inflexion à la marge de la ligne pragmatique sur la base de principes moraux, notamment sur la question migratoire, sur la lutte contre le terrorisme et la question européenne.

L'ambition européenne de Benoit Hamon, Yannick Jadot et Raphaël Glucksman a été plus forte que celle de François Hollande, sans alimenter une logique confrontationnelle ni la menace d'un FREXIT comme Jean-Luc Mélenchon. Ils ont critiqué des décisions prises par le gouvernement Hollande par pragmatisme ou opportunisme en ce qui concerne la déchéance de nationalité pour les terroristes ou le durcissement de la politique migratoire. Ils ont aussi critiqué les alliances jugées complaisantes avec l'Arabie saoudite et les Emirats arabes unis. Sur le plan militaire, Benoit Hamon est toutefois resté dans le cadre d'une forme de consensus sur l'intérêt opérationnel

de rester dans l'OTAN, tout en reconnaissant l'intérêt du maintien de capacités propres pour mener des opérations à titre national.

C'est sur la relation avec la Russie que Benoit Hamon, Yannick Jadot et Raphaël Glucksman se sont opposés le plus clairement à Jean-Luc Mélenchon. Ils ont critiqué Moscou pour sa politique offensive en Ukraine et pour sa protection de Bachar al-Assad. En ce sens, les positions exprimées n'ont pas été très éloignées de celles du gouvernement Hollande sur la plupart des crises internationales. Au-delà, Benoit Hamon, appuyé par Yannick Jadot, s'est surtout positionné sur la question des valeurs, en fustigeant ceux qui, de Mélenchon à Fillon, semblaient « fascinés » par l'autoritarisme russe.

La ligne humaniste assume ainsi des marqueurs politiques plus nets et moins personnels que le gouvernement Hollande. Les désaccords révèlent toutefois que la politique étrangère humaniste se situe dans le même cadre que celle de François Hollande mais souhaite en modifier certains curseurs.

Au-delà, ce qui frappe dans l'analyse des réflexions de cette partie de la gauche en matière de politique étrangère, c'est surtout un manque d'intérêt pour les relations internationales « classiques ». Il y a évidemment, notamment à l'intérieur du mouvement écologiste, une vision internationale et un engagement « global » qui vient de l'urgence planétaire que constitue la lutte contre le réchauffement climatique. Cependant, au-delà des questions transnationales que soulèvent l'écologie, et à quelques notables exceptions près, comme la rédaction par la sénatrice Leila AÏCHI du Livre Vert de la Défense en 2014 ou le travail de Pascal Canfin, ministre délégué en charge du Développement de François Hollande, sur une loi de programmation de l'aide publique au développement française, les Verts français ont finalement peu approché la question diplomatique et militaire.

La recherche de textes et d'orientation sur le site actuel d'EELV illustre cette tendance. Les positions exprimées sur les questions européennes sont en phase avec l'orientation humaniste décrite précédemment, notamment en matière de politique migratoire mais les animateurs nationaux des travaux sur la politique étrangère se distinguent essentiellement par leur tradition pacifiste et leur opposition à l'emploi de l'arme nucléaire, qui est jugée dangereuse au même titre que l'énergie nucléaire en général. Indépendamment de cette question particulière, EELV ne semble pas s'être penchée plus précisément sur l'ensemble des crises et tensions internationales qu'un potentiel gouvernement devrait avoir à traiter.

## II. 2017-2020 : Le bilan d'Emmanuel Macron et la limite d'une méthode

### 1. Des initiatives et un sens tactique sur la scène internationale

La politique étrangère d'Emmanuel Macron est à la fois très différente de celle de François Hollande dans le style, mais finalement assez proche dans ses options stratégiques.

Sur la forme, Emmanuel Macron a pu, par son sens du timing et de la communication, significativement améliorer la visibilité de la France sur la scène internationale. Sa capacité à mettre en scène ses relations avec les autres chefs d'État, comme Donald Trump, lui a donné une stature internationale plus affirmée que celle de François Hollande. En multipliant les initiatives (Syrie, Libye, nucléaire iranien, Russie, G7, Sahel, restitution du patrimoine africain, COVID, Liban,...) et les propositions conceptuelles (souveraineté européenne, réforme de la zone euro, renforcement de la gouvernance mondiale,...) il a occupé un espace diplomatique important et redonné à la France un rôle incontournable, même si parfois critiqué par des partenaires européens (Libye) ou américains (JCPoA).

Cet activisme a permis de profiter de certains espaces ouverts par l'attitude de Donald Trump, par le Brexit ou l'immobilisme allemand. Il a également dans certains cas permis de compenser une absence de leviers décisifs (Syrie), d'entretenir des dynamiques multilatérales lancées par François Hollande (Sahel) et d'assumer des rapports de force clairs (Turquie, affaires économiques européennes). Emmanuel Macron a aussi eu le courage de faire ce que le gouvernement précédent n'avait malheureusement pas assez fait, redresser sensiblement le budget de l'aide publique au développement (APD), comme d'ailleurs celui de la défense.

Sur le fond, les idées poussées par Emmanuel Macron étaient cependant moins disruptives que sa communication a pu le faire croire. Il a affiné certains concepts et assumé certains débats difficiles, à l'image de ses déclarations sur la « mort cérébrale » de l'OTAN, mais les paramètres stratégiques restaient proches de ceux de ses prédécesseurs : la défense d'une Europe plus politique contre ceux qui la préférerait surtout économique, un partenariat militaire avec les États-Unis rythmé par les demandes d'assistance opérationnelle française et les demandes américaines de partage du fardeau, une participation active aux institutions multilatérales comme vecteurs d'influence et une acceptation à contrecœur de l'importance de l'OTAN pour la plupart des pays européens. Emmanuel Macron s'est même souvent retrouvé contraint de se battre pour préserver les acquis de ses prédécesseurs face à Donald Trump : la coopération an-

ti-terroriste avec les États-Unis, l'accord sur le nucléaire iranien et celui sur le climat. Les initiatives vis-à-vis de la Russie ou en Méditerranée se sont également inscrites dans une tradition française bien établie, mais sans résultats notables à ce stade et de nombreuses levées de boucliers de la part des partenaires de la France.

### 2. La disruption au détriment de la mobilisation

Ce qui a finalement marqué la politique étrangère d'Emmanuel Macron, ce sont ainsi les écueils de sa méthode plus que sa communication et sa vision stratégique. Il a porté des concepts pertinents comme celui de souveraineté européenne mais sans fédérer autour de lui, alors même que ses propositions nécessitaient des engagements collectifs. Le Président de la République a eu tendance à mener sa diplomatie de manière trop personnelle, sans faire confiance à son appareil étatique, ni lui laisser la moindre autonomie pour lui permettre d'assurer le suivi de ses initiatives. Un grand nombre de ses initiatives ou prises de parole chocs n'ont pas toujours été préparées avec les services diplomatiques et militaires compétents, mettant ces derniers souvent devant le fait accompli, et sans leur permettre de mettre en œuvre avec précision les orientations prises. Cette méthode a été d'autant plus problématique qu'Emmanuel Macron n'a dans le même temps pas remis en cause l'érosion de l'outil diplomatique, durablement fragilisé par une division continue par deux de ses moyens en 30 ans, hémorragie régulièrement dénoncée mais jamais stoppée alors que les sollicitations se multiplient.

Très concentrée à l'Élysée, sa diplomatie a ainsi multiplié les coups d'éclats sans toujours faire les exercices de consultation et d'explication indispensables pour créer un effet d'entraînement et un soutien réel des autres pays. De la relance du dialogue avec la Russie (dont personne ne mettait vraiment en doute la légitimité mais dont on pouvait s'interroger sur les chances de succès après de multiples tentatives infructueuses), aux propositions franco-allemandes restées sans réponse jusqu'à la crise de la Covid-19, en passant par les initiatives libyennes ou sur le nucléaire iranien, l'appareil d'État n'a pas fonctionné de manière optimale par manque de confiance de l'Élysée en son administration, à l'image des accusations portées contre « l'État profond ». Cette situation est d'autant plus étonnante que l'appareil diplomatique, traditionnellement légitimiste et centriste, séduit par l'énergie du candidat et du jeune président, avait très bien accueilli son élection. A cet égard, Emmanuel Macron a reproduit à sa façon l'un des excès du sarkozysme : à vouloir réformer l'État en prétendant tout mieux faire que ses services compétents, on peine à tout faire et, sur la durée, on peut le payer en crédibilité internationale et en efficacité. Un grand nombre d'initiatives n'ont ainsi pas été suffisamment suivies, ce qui a pu limiter les gains obtenus par la réactivité de la France.

Ces problèmes de méthode n'ont pas empêché Emmanuel Macron d'engranger quelques vrais succès, comme l'accord franco-allemand sur une capacité européenne d'endettement, ou de tenir des rapports de force difficiles pour la nomination des nouvelles institutions européennes ou face aux chefs d'État du Sahel pour les remobiliser sur la lutte contre les groupes armés. Mais le manque de concertation et de préparation use les partenaires et les services, entamant ainsi le potentiel de réussite pour la suite du quinquennat. Au-delà de la personnalité d'Emmanuel Macron, qui polarise en France comme à l'extérieur, c'est surtout la limite de la verticalité et de la personnalisation la politique étrangère encouragées par la Ve République qui doit retenir l'attention. Avoir un président de la République qui sait représenter le pays sur la scène internationale, qui peut agir vite, imposer des idées dans le débat, lancer des initiatives, est essentiel. Emmanuel Macron en a largement démontré la capacité. Cela n'exonère cependant pas de l'utilisation et de la mobilisation efficaces des instruments et des partenaires de la France. Or, quand la disruption est préférée à la mobilisation, l'objectif peut difficilement être atteint. Il y a un équilibre fondamental à trouver entre incarnation de la France et personnalisation de sa politique étrangère. Le danger est sinon que la centralisation de la Ve République réduise la politique étrangère à l'intérêt personnel de ceux qui la portent sans s'appuyer sur un consensus national fort. La centralisation prend le risque que l'action ne soit évaluée qu'à l'aune de l'opinion des uns et des autres sur la personne du président de la République, et pas de l'intérêt du pays. L'incarnation est essentielle, mais la personnalisation affaiblit la nation, en France comme à l'étranger. A l'heure où de nombreuses alliances internationales se recomposent et où chaque pays peut s'affranchir de manière sélective de ses engagements, le leadership est souvent plus efficace quand il met en avant la capacité à fédérer plus que celle à bousculer.

### III. La France, l'Europe et le monde en 2020 : Inventaire et chantiers prioritaires

Si l'esprit de la gauche est « aller à l'idéal en passant par le réel », il est probable qu'aucun des courants décrits précédemment ne puisse répondre à l'ambition de Jaurès en matière de politique étrangère. Evidemment, les options que les uns et les autres pourraient prendre seront largement fonction des recompositions en cours, des orientations en politique intérieure et du bras de fer entre LFI, le PS et les Verts.

Il n'en reste pas moins que la redéfinition d'une politique étrangère adaptée à la situation actuelle de la France et de l'Europe reste un impératif pour toute formation qui prétend gouverner. En 2020, l'enjeu n'est ainsi pas de faire le procès d'un courant ou d'un autre, mais d'évaluer ce qui peut permettre de répondre au mieux aux défis des prochaines années. Chacun des courants décrits

précédemment a eu sa logique, soit circonstancielle soit culturelle ou électorale. Les héritages multiples de la gauche, qu'il s'agisse de la tradition anti-impérialiste ou des valeurs humanistes, restent pertinents mais doivent être réarticulés en fonction des rapport de force d'aujourd'hui. Par exemple, peu importe comment l'on juge le renforcement de la coopération militaire franco-américaine, la question est de savoir dans quelle mesure celle-ci peut contribuer à protéger la France et la faire rayonner à l'avenir.

Alors que les acteurs de l'écologie politique se sont concentrés pendant quarante ans sur le plaidoyer en faveur de la cause environnementale, ils sont désormais une force politique en position de conquête et doivent élargir le champ de leurs propositions politiques à tous les sujets. Par ailleurs, si les écologistes, mais aussi tout une partie de la gauche, fait le constat que l'échelon local est probablement le plus à même de bâtir des alternatives concrètes et efficaces, ils n'ont pas réellement résolu la question de leur stratégie d'utilisation de la puissance étatique en cas de victoire aux présidentielles. L'assise locale de l'écologie française impose ainsi une réflexion supplémentaire pour que les écologistes parviennent à connecter leurs actions locales avec une stratégie nationale, étatique, et européenne qui leur permettent d'agir à tous ces niveaux pertinents.

#### 1. Faire les deuils de logiques dépassées

Un préalable nécessaire à la définition d'une nouvelle politique étrangère est de faire un certain nombre de « deuils ». Différentes perceptions ont en effet structuré les raisonnements des trois courants décrits mais ne correspondent plus à la réalité.

##### i. En finir avec la « folie des grandeurs », la France est une puissance moyenne et a déjà fort à faire pour le rester

Il est en premier lieu essentiel de réaliser que, depuis la fin de la seconde guerre mondiale, la France a vécu au-dessus de ses moyens diplomatiques et militaires. Elle a boxé au-dessus de sa catégorie sans vouloir admettre que cela n'était possible que dans un cadre international fixé par la guerre froide, puis par les États-Unis seuls. La diplomatie française et les chefs d'État ont souvent habilement puisé dans l'héritage du Général de Gaulle pour justifier une relation ambiguë avec les États-Unis, mais la réalité est que c'est à l'intérieur du cadre américain que la France a pu exister, même quand elle a mis en scène des mains tendus à la Russie. Qu'il s'agisse de son influence en Europe, de sa politique africaine, de sa relation au Liban et à la Syrie, de son veto à l'invasion de l'Irak en 2003, de son soutien à la cause palestinienne, de son influence au Conseil de sécurité, de son intervention en Libye en 2011, la France a agi en s'appuyant sur les États-Unis ou réagit



par rapport à des équations américaines.

En fonction de son examen propre de la situation, elle a pu prendre la dynamique américaine à rebours, ou faire un pas de côté par rapport à celle-ci, mais elle a dans tous les cas dû composer avec elle. Il n'y a pas à rougir de ce constat, qui résulte de la domination internationale américaine des 70 dernières années. La posture française de passerager clandestin est même sur le plan diplomatique assez habile. Le recours à des atouts historiques pour maintenir sa position alors que d'autres puissances économiques émergent est adroit. Cependant, avoir les mêmes prétentions sans les mêmes moyens n'est pas une position durable et, à terme, le grand écart fini par nuire à la crédibilité de la parole française. De surcroît, à mesure que s'effrite l'ordre international libéral construit par et pour les États-Unis (parfois avec notre concours, parfois sans), il faut également faire un examen lucide de ce que nous perdons comme marge de manœuvre sans l'allié américain.

14

La France est, par sa taille, sa population et son produit intérieur brut, une puissance moyenne. Et c'est déjà très bien. Elle dispose par ailleurs d'un réseau et une tradition diplomatique notables, ce qui lui confère des leviers significatifs sur les relations internationales, à condition de bien les investir. Un lexique dépassé sur la « grandeur » de la France et son rôle « particulier » dans les relations internationales vient malheureusement souvent parasiter le débat sur les objectifs et les moyens français.

**ii. En finir avec les relents de Guerre froide, l'hégémonie américaine ne structure plus les relations internationales et la Russie n'a plus de modèle alternatif à offrir**

Le rideau de fer est tombé il y a trente ans mais de nombreuses analyses de politique étrangère procèdent encore d'une vision des États-Unis comme de la Russie ancrée dans l'imaginaire de la guerre froide. Il est à noter que Jean-Luc Mélenchon n'est pas seul dans sa posture, puisque plusieurs organisations écologistes ou d'extrême gauche restent également marquée par un logiciel de guerre froide, comme Die Linke en Allemagne. Une partie du mouvement écologiste peut se rapprocher de telle position, à l'image d'Alain Lipietz, en adoptant des positions proches de celles de LFI sur la question des opérations militaires extérieures ou de l'OTAN, même si de nombreux désaccords existent, notamment vis-à-vis de la Russie.

Questionner la puissance américaine est légitime et nécessaire mais implique un examen rigoureux de ce qu'elle est aujourd'hui. A vouloir imaginer un ordre mondial non américain, une partie de la gauche oublie qu'il l'est déjà beaucoup moins depuis que les erreurs et excès américains des années 1990 et 2000 ont fait reculer l'influence des États-Unis et que d'autres acteurs, régionaux ou in-

ternationaux, ont acquis plus d'importance. Si le doute était permis à la fin du mandat Obama, au moment de la rédaction du programme de LFI pour 2017, il n'est plus possible aujourd'hui, à la fin d'un premier mandat Trump qui a assumé sans les précautions antérieures une tendance isolationniste.

Au-delà des répertoires historiques, comme celui des non-alignés ou de la solidarité internationale, auquel la gauche a d'excellentes raisons de se sentir attachée, la politique étrangère française ne peut toutefois pas être enlisée dans le passé ni être construite sur un romantisme russe ou une fascination américaine. C'est la capacité de l'un et de l'autre à établir des relations de coopération équilibrée et de bonne foi qui doit guider les relations de la France, et de l'Europe, avec ces deux puissances. Cette capacité dépend notamment des chefs d'État et un Trump, un Biden, un Poutine ou son successeur influencent chacun à leur manière la capacité de la France à développer sa coopération bilatérale.

Solder l'héritage de la guerre froide nécessite également de ne pas construire une équivalence désormais infondée entre la relation avec Moscou et Washington. La tentation de voir dans le renforcement des relations avec la Russie un « rééquilibrage » vis-à-vis des États-Unis puise maladroitement dans l'héritage gaullien mais n'a plus beaucoup de sens au regard des intérêts français ou de la comparaison entre les PIB et puissances militaires russes et américains. La logique qui pourrait conduire la France à développer sa relation avec la Russie doit se suffire à elle-même et ne pas être simplement motivée par une tentative d'affirmation de son indépendance vis-à-vis des États-Unis. Moscou n'a en effet plus ni l'ambition ni les moyens comme il y a cinquante ans d'offrir une alternative au modèle américain. De même, il ne faut pas se laisser amadouer par le narratif russe selon lequel accroître sa coopération avec les États-Unis, au sein de l'OTAN ou ailleurs, est par définition un geste hostile à l'égard de la Russie. L'OTAN s'est construite dans une période d'escalade entre les États-Unis et l'Union soviétique, il revient ainsi autant à la Russie qu'aux pays européens de rebâtir une relation post-guerre froide. La France peut notamment renverser la charge de la preuve en mettant la Russie face à ses responsabilités, en lui proposant une rénovation de ses relations avec l'UE, que Moscou revendique mais ne pourra pas forcément assumer pour des raisons de politique intérieure.

Le même raisonnement doit guider l'analyse de la coopération avec la Chine, dans un contexte où certains cherchent à ressusciter le concept de guerre froide entre Washington et Pékin. La logique de bloc n'a plus grand sens dès lors que les ressorts des compétitions internationales sont commerciaux et que ces liens créent plus d'interdépendance entre l'Europe, les États-Unis et la Chine qu'ils ne créent de « blocs ». A l'image des ques-

tions posées par l'objectif de relocalisation des activités économiques en Europe, la mondialisation marchande et le libre échange seront difficiles à défaire en raison de l'intégration des chaînes de production. Ces obstacles ne doivent pas empêcher d'agir quand cela est possible mais ils doivent inviter à la prudence face à des discours de « découplage » complet entre l'Asie et l'Amérique ou l'Europe et l'Asie. Il faut analyser les chaînes industrielles dans le détail et éviter les lectures grossières et idéologiques des relations commerciales. Les seuls paramètres valables sont ceux qui peuvent organiser la transition vers un modèle économique français et européen moins mondialisé, plus résilient, plus juste et écologique.

### **iii. Ne plus se fier aux Américains, mais maintenir les coopérations utiles et dont les conditions sont équilibrées**

Face à des défis, comme l'affirmation sans complexe de la Chine ou d'une Russie prête à tout pour mettre ses adversaires en difficulté afin qu'ils ne s'occupent pas de sa situation intérieure, certains proposent déjà de travailler avec Joe Biden pour renouer le lien transatlantique d'antan. Ils oublient un peu vite que l'hégémonie américaine des années 1990 est terminée et ce que la campagne présidentielle américaine de 2020 a donné à voir, tout camp confondu : l'Amérique est trop engagée militairement à l'étranger et doit d'abord s'occuper de sa population, soit pour rassurer un identitarisme blanc isolationniste (Trump), soit pour réparer les infrastructures sociales et économiques de base dont l'absence maintient une grande partie de la population américaine dans la misère.

Il faudra coopérer avec les États-Unis car cela est mutuellement bénéfique dans de multiples domaines, indispensable en matière de lutte contre le changement climatique, mais l'Amérique n'aura plus forcément le goût d'un partenariat aussi dense qu'auparavant. Elle sera au contraire beaucoup plus susceptible de s'offusquer au cas par cas de décisions que nous pourrions prendre qu'elle verra comme hostiles. Une administration Biden sera probablement beaucoup plus encline à coopérer avec l'Europe et à investir le système multilatéral que ne le fera Donald Trump s'il est réélu en novembre 2020. En fonction de la gravité de la crise économique, il n'est toutefois pas certain que l'administration Biden dispose de beaucoup de marges de manœuvre pour financer la garantie de sécurité en Europe ou faire des compromis équilibrés en matière commerciale avec l'Union européenne.

### **iv. Cesser de croire que la France peut faire sans l'Europe, mais séparer les débats internes de l'UE de ses défis de politique étrangère**

La question européenne est peut être l'une de celle qui divise le plus les différents courants écologistes et de gauches. Si LFI tend à voir l'UE comme une partie du

problème en raison de la domination d'un consensus ordo-libéral au sein de ses institutions économiques, elle propose différente version d'un FREXIT qui affaiblirait profondément la France et le continent. L'enjeu semble être de pouvoir distinguer le rapport de force macro-économique interne, qui est indispensable au niveau européen pour soutenir un agenda écologique et social, de la nécessité de renforcer l'assise géopolitique de l'UE. Si la France est notre maison, l'Europe est notre village. Nous opposer à nos voisins sur la question des finances locales ne doit pas nous empêcher de défendre notre municipalité face à l'extérieur.

La nécessité de l'UE est souvent défendue au regard de la paix qu'elle a apportée après la seconde guerre mondiale en mettant un terme à des siècles d'affrontements militaires intra-européens. Ce postulat est évidemment correct mais il ne suffit plus à convaincre des citoyens pour qui le souvenir des guerres est lointain et qui voit surtout les dysfonctionnements bruxellois. En réalité, la raison pour laquelle préserver l'UE est indispensable est désormais beaucoup plus immédiate : c'est le seul cadre qui peut potentiellement donner assez de force aux pays européens pour se défendre face à de futures agressions économiques ou militaires tout en leur donnant suffisamment de poids pour peser sur la régulation internationale et climatique.

Dès lors, admettre le besoin français d'avoir une Europe solide comme premier cercle de protection et de rayonnement implique que l'obtention d'un consensus européen sur les crises internationales est parfois plus importante en soi que le fond de la position. La « folie des grandeurs » a souvent poussé la France à suivre une logique du « qui m'aime me suive » non concertée en proposant ses options de politique étrangère à ses partenaires européens, à prendre ou à laisser. Le centralisme qui caractérise l'Elysée, la Défense et le Quai d'Orsay pour conduire la politique étrangère française a souvent poussé Paris à prendre le ralliement européen pour acquis puis à fustiger les « lenteurs bruxelloises » et le « manque de vision politique » des autres diplomates européennes, qui cherchent d'abord le consensus pour construire des solutions durables. Persuadé de la justesse de ces idées, la diplomatie française bâcle trop souvent le travail d'explication et peine à fédérer autour d'elle.

Ces rendez-vous manqués de la diplomatie européenne ont été compensés par des expressions de solidarité, notamment suite aux attentats en France, ce qui a permis d'activer l'article 42.7 du traité sur l'UE pour soutenir les opérations anti-terroristes françaises, ou par des dynamiques bilatérales fortes, comme avec l'Allemagne sur le dossier ukrainien. Trop souvent, la France a toutefois perdu en influence en refusant de prendre en compte des mécanismes de prise de décision qui diffèrent du système présidentiel français. Des tensions inutiles ont par

exemple été créées avec l'Italie sur la Libye, alors même que ce dossier était plus vital pour Rome que pour Paris.

Prendre le temps de la concertation est souvent plus utile que d'assumer seul une position nationale et mettre ses partenaires devant le fait accompli. Admettre que l'étape européenne est désormais indispensable pour que la France continue à rayonner ne signifie pas se résigner à une moindre efficacité ou à une influence réduite. Pour porter nos positions avec davantage d'ampleur, il convient surtout d'accepter des consultations européennes plus régulières et plus intenses avec des États-membres que la diplomatie française a souvent considéré comme marginaux et de prévoir ce temps de consultation dans la programmation de la politique étrangère. Il n'y a en réalité pas d'alternative car les autres européens savent très bien comment utiliser les États-Unis ou d'autres pays pour contrecarrer les initiatives françaises qu'ils désapprouvent.

**v. Prendre conscience des possibles mesures hostiles d'autres puissances moyennes qui s'engouffrent dans le vide laissé par le retrait américain**

Au-delà de leur logique propre, les points cités précédemment (en finir avec la folie des grandeurs, la guerre froide, et l'illusion que la France peut faire sans l'Europe) se justifient par la nouvelle nature des relations internationales autour de l'Europe. Si la scène internationale apparaît de plus en plus structurée par la rivalité sino-américaine, le voisinage européen est lui déterminé par des logiques régionales différentes. En quelques années, le relatif recul américain a encouragé ou laissé de l'espace aux politiques agressives de la Russie, de la Turquie, de l'Iran, de l'Arabie saoudite et des Emirats. Une succession d'escalades militaires mesurées mais continues ont ainsi opposé différents acteurs régionaux en Iraq, en Syrie, en Méditerranée orientale, au Yémen ou en Libye. Ceci implique que la relative stabilité dont a profité le Sud de l'Europe depuis plusieurs décennies ne peut plus être prise pour acquise. En quelques années, un « arc de crise » s'est rapproché de l'Europe et celle-ci ne parvient pas en l'endiguer. Les tensions en Méditerranée orientale avec la Turquie devraient constituer le dernier avertissement pour des Européens habitués à ce que les « problèmes » soient plus loin de leurs frontières. La nature hybride de ces conflits et leur retombée en matière migratoire impliquent que le territoire européen se trouve actuellement particulièrement vulnérable.

La priorité donnée à la construction stratégique européenne n'est ainsi pas tant le fruit d'une utopie europhile que d'un impératif de défense. Les dernières années ont en effet démontré que la diplomatie ne suffisait pas à enrayer les escalades et endiguer les poussées stratégiques russes, turques ou iraniennes. En l'absence de

garantie sécuritaire américaine concernant le voisinage Sud de l'Europe, et compte tenu de l'affaiblissement de la garantie sécuritaire américaine concernant le voisinage Est, une réelle dissuasion européenne est nécessaire. À défaut, l'Europe, en dépit de sa taille et de son poids économique, sera constamment fragilisée par des pressions qui pourraient amplifier ses crises politiques et institutionnelles internes.

**vi. Lutter contre les djihadistes, renforcer le soft power face aux islamistes, mais en finir avec la « guerre » contre le terrorisme**

Le terrorisme est une tactique et une stratégie dont l'objectif est la défaite d'une tactique n'est pas une stratégie. C'est une logique qui conduit à l'enlèvement dans des engagements militaires dont les objectifs et les paramètres sont mal définis car ils ne visent en réalité par les causes de la menace, mais juste son expression. Les relations internationales ont malheureusement, en particulier depuis le 11 septembre, été redessinées par la campagne militaire américaine de représailles contre un spectre large d'acteurs hostiles aux États-Unis et accusés d'avoir un lien plus ou moins direct avec les attentats de 2001. La France et les pays européens ont réagi de manière ambivalente à cette campagne. L'Europe l'a soutenue quand il s'est agi de mener une invasion en Afghanistan, alors même que « punir » les Talibans et capturer Ben Laden ne nécessitait probablement pas d'envahir le pays, bourbier multiséculaire pour nombre d'armées étrangères. La France et l'Allemagne ont cependant rejeté la « War on Terror » américaine quand celle-ci s'est portée sur l'Irak en 2003.

Toutefois, les attentats dont la France a été la cible en 2015 ont poussé le gouvernement Hollande à placer la lutte contre le terrorisme comme impératif absolu de politique étrangère. Si une telle réaction aux attaques de l'ampleur du Bataclan ou de Charlie Hebdo est pleinement légitime, elle ne s'est pas assez concentrée sur les causes de la violence djihadiste. Cette réaction mal calibrée a provoqué une série de dynamiques plus problématiques, comme le développement de coopérations avec des régimes dont la répression alimente indirectement le terrorisme, comme l'Égypte. Elle a également donné à l'appareil sécuritaire la primauté sur l'appareil diplomatique. Sous l'impulsion de Jean-Yves Le Drian, c'est autant l'action extérieure que la rhétorique de la France qui a semblé de plus en plus tournée vers la lutte contre les groupes djihadistes.

Si on ne peut pas contester la nécessité de prémunir la France contre des attentats, y compris quand ils sont organisés depuis l'étranger, la nuance importante est que l'ensemble de la politique étrangère française ne peut être tournée seulement vers cet objectif. Eriger la lutte militaire contre les djihadistes comme priorité absolue



revient à placer ces mêmes djihadistes sur un piédestal, sous estimer l'importance d'autres moyens d'action et sous estimer la résilience de la France face à eux. Ces fanatiques, aussi violents et organisés qu'ils puissent être, ne sont pas de taille à affaiblir la France. La société l'a démontré après les attentats. Autrement dit, il faut continuer à lutter contre les djihadistes mais on ne peut s'engager dans une guerre globale et imprécise qui renforce leur propagande sans lutter efficacement contre eux.

Au Sahel, la France a tenté de pondérer la logique de la « guerre contre le terrorisme » en accompagnant l'opération Barkhane d'un important effort diplomatique et économique afin de mobiliser la communauté internationale pour s'attacher aux enjeux de développement et traiter les racines des tensions locales. Cependant, ces efforts ont été fragilisés par la logique même de la guerre contre le terrorisme vis-à-vis de laquelle les autres pays européens étaient mal à l'aise. Si ces derniers ont accepté d'aider la France au titre de la solidarité et de la construction de l'Europe de la Défense, ils sont restés sceptiques vis-à-vis d'une politique perçue essentiellement comme militaire et se sont engagés à reculer politiquement.

Au Moyen-Orient, la pondération de la lutte contre le terrorisme avec d'autres enjeux a été encore plus fragile. L'un des meilleurs exemples des impasses que produit la logique de « guerre contre le terrorisme » est en effet celui de la Libye, où la position française n'a cessé depuis Nicolas Sarkozy d'être pavée de bonnes intentions mais s'est souvent enlisée dans des impasses. Si l'intervention de 2011 pour protéger les habitants de Benghazi d'un massacre par Kadhafi était tout à fait défendable, les soupçons qui continuent de peser sur les motivations de Nicolas Sarkozy ont durablement sali l'image de la France. Par ailleurs, une fois Kadhafi tombé, le soutien international pour accompagner la transition du pays a été trop faible. Quand la transition libyenne déraile complètement en 2014, la France entame un exercice d'équilibrisme hasardeux où elle va coopérer sur le plan militaire avec une coalition anti-islamiste conduite par le Maréchal Haftar, tout en soutenant les efforts diplomatiques onusiens censés préserver une forme d'équilibre entre le camp anti-islamiste et le camp dominé par les islamistes. Le Maréchal Haftar va, de 2015 à 2020, se révéler être un interlocuteur autoritaire, non fiable et par ailleurs allié à des groupes salafistes tout aussi problématique que les milices islamistes contre lesquelles il se battait. Au nom de la lutte contre le terrorisme, la France va toutefois refuser de condamner publiquement Haftar, alors même que celui-ci coopère avec la Russie dans un face-à-face croissant entre forces armées par Moscou et forces armées par la Turquie. À vouloir préserver coûte que coûte un partenaire dans des opérations anti-terroristes, la France a finalement perdu sur le plan diplomatique et militaire en étant, comme les autres européens, supplantée politiquement par la Turquie auprès du gouvernement reconnu par les Nations

unies et supplantée militairement par la Russie auprès d'Haftar.

La difficulté principale de l'abandon de la « guerre contre le terrorisme » est conceptuelle. Il consiste à sortir des confusions induites par ce prisme de lecture et ses termes trop larges, comme celui d'islamisme, qui recouvre des réalités politiques, et une échelle de menace pour la France, très variable. En ayant mal considéré la différence de natures politiques des acteurs qui se regroupaient derrière le label islamiste, la France a parfois mélangé les armes et les cibles, au risque de mener des actions contre-productives.

Une difficulté sous-jacente est que la rhétorique anti-terroriste est en réalité à double-niveau. Elle a une vocation internationale, se défend contre des groupes terroristes en Afrique et au Moyen-Orient qui peuvent attaquer la France ou des pays partenaires (Sahel), mais également une dimension intérieure, dès lors qu'elle introduit une suspicion vis-à-vis des ressortissants français de confession musulmane. Les considérations liées à la lutte contre le terrorisme se mélangent ici à beaucoup d'autres, comme celles liées à une défense de la laïcité. Souvent, les opérations militaires contre les groupes terroristes à l'étranger ont été une manière de répondre aux accusations internes de « faiblesses » face à l'islamisme.

Le premier enjeu est de faire la part des choses entre l'intérieur et l'extérieur d'une part, et l'ennemi dont on doit se protéger et l'adversaire dont on ne partage pas les idées d'autre part. Un certain nombre d'acteurs islamistes plus ou moins bien implantés en Afrique et au Moyen Orient n'aiment pas la France, son passé colonial, son cadre laïc, et font la promotion d'un ordre religieux et d'une morale puritaine plus ou moins institutionnalisés. Ce ne sont toutefois pas des groupes armés dont l'objectif est de perpétrer des attaques sur le sol français. Autrement dit, la lutte contre les islamistes de la mouvance des frères musulmans ne requiert pas la même logique ni les mêmes instruments que la lutte contre les djihadistes. Les premiers sont avant tout des adversaires politiques. On ne peut se protéger des seconds que par l'action sécuritaire, voire militaire. Aussi contraires que puissent être certaines de leurs conceptions aux valeurs républicaines, il faut admettre que la France n'est ni légitime, ni en mesure, de supprimer les conceptions portées par les groupes inspirés par les frères musulmans, a fortiori par la force armée. Si la France est légitime à promouvoir à l'étranger des valeurs auxquelles elle est attachée et qui pourraient contrer le prosélytisme de certains groupes islamistes, elle ne peut le faire que par la voie du rayonnement et pas de l'affrontement, qui placera mécaniquement les islamistes comme « victime des ingérences étrangères ». Il en va de même quand la France s'allie avec des régimes qui détournent la lutte sécuritaire contre le terrorisme pour écraser leurs opposants, islamistes ou

non. Si elle veut rayonner, la France doit savoir évaluer à quoi elle est associée localement quand elle coopère avec des pays de la région. Autrement dit, la France doit redécouvrir ce qui doit être traité par la force militaire, et ce qui doit l'être par le soft power.

Abandonner la logique de la « guerre contre le terrorisme » implique concrètement de réévaluer l'ordre des priorités dans le partenariat que la France a tissé avec l'Égypte, l'Arabie saoudite ou les Emirats arabes unis. Ces relations bilatérales ont une importance stratégique dans une zone de plus en plus fragmentée mais leur conduite ne doit plus être soumise comme elle l'a été pendant plusieurs années à la crainte de perdre un allié dans cette « guerre ». La présence d'une base française à Abu Dabi ou les relations culturelles, économiques et politiques avec ces pays ont une valeur importante, mais elles semblent souvent avoir été placées au second plan par rapport à l'impératif anti-terroriste. Or, le soutien, ou l'absence de critique, à la politique saoudienne au Yémen, ou Emiratie en Libye, ont probablement affaibli la position française dans la région plus qu'ils ne l'ont renforcé.

La France doit pouvoir articuler une doctrine de sécurité nationale indispensable pour prévenir des attentats, une capacité militaire extérieure à même d'être mobilisée pour aider des partenaires dans leur lutte contre des groupes djihadistes, par exemple au Sahel, mais elle doit réinvestir dans son soft power et sa diplomatie pour limiter l'influence des Frères musulmans. Elle doit limiter ses collaborations avec les acteurs qui souhaitent éradiquer toute expression religieuse en politique sans pour autant lutter efficacement contre les djihadistes.

#### vii. Cesser de se satisfaire du succès de la COP21

Le défi international le plus important des prochaines décennies sera sans aucun doute de répondre au changement climatique. Les efforts internationaux immenses nécessaires à la lutte contre le réchauffement (engagements nationaux de baisses d'émissions) s'ajouteront à la gestion immédiate de ses conséquences : d'une part sur les politiques intérieures des uns et des autres (on se souvient des printemps arabes, mais aussi de la lassitude de la population chinoise face à la pollution de l'air) et d'autre part sur des terrains propices aux crises entre pays (crises migratoires, tensions autour de l'appropriation internationale des ressources en eau, etc.). Si une crise comme le COVID a pu mettre en lumière les désordres mondiaux qui succèdent à ce type de bouleversement planétaire, il apparaît à présent évident que le changement climatique peut faire naître le chaos entre les Nations. Si la simple question de l'approvisionnement en masques, produits d'un niveau de développement technologique limité, est capable de provoquer des tensions majeures au sein de l'UE et avec le reste du monde, qu'en sera-t-il des réponses bien plus complexes que nous aurons à apporter à la hausse inexo-

nable des températures ?

La gauche de François Hollande a certes porté un acte courageux et ambitieux avec la COP21 et l'obtention au forceps de l'Accord de Paris. Malheureusement, il est aujourd'hui dépassé (sortie des États-Unis, report de la COP26 à 2021) et les objectifs fixés en 2015 ne sont plus à la hauteur des risques climatiques à venir. L'effort diplomatique spectaculaire consenti pendant les deux années de préparation de la COP21 n'est en d'autres termes qu'une infime partie de ce que nous aurons à construire rapidement au cours des prochaines années pour éviter des effets cataclysmiques sur nos civilisations. Pour y répondre, la gauche devra largement rehausser son niveau d'ambition, au plan national et au plan international.

## 2. Les chantiers pour la gauche et les écologistes

De quoi doit se préoccuper une gauche qui prétend pouvoir gouverner, quand elle réfléchit aux relations internationales ? Préserver les intérêts de sa population, envisager des mécanismes justes de coopération internationale et développer des instruments de protection et de rayonnement.

### i. Définir les cercles stratégiques français : l'Europe, la Méditerranée, l'espace ultra-marin, le continent africain, les flux mondialisés.

Même si la France veut conserver une ambition universelle et globale, elle doit prioriser ses engagements et ses moyens en fonction de différents cercles d'intérêts.

Le premier est géographique et historique, et rappelle que la profondeur stratégique de la France est européenne, méditerranéenne, ultramarine et, dans une certaine mesure, africaine. Cela signifie que l'investissement diplomatique dans ces zones est essentiel à la vie quotidienne de millions de Français.

Cette réalité donne à la relation bilatérale de la France avec ses voisins une importance particulière. En particulier, les liens avec les deux pays qui renvoient aux épisodes les plus douloureux de l'histoire française récente requièrent une attention spéciale : l'Allemagne et l'Algérie. De par leur taille et la densité de leurs liens avec la France, ces deux pays doivent constituer des priorités. Si la relation franco-allemande est le pilier de l'ancrage européen moderne de la France, la relation franco-algérienne, et par extension la relation franco-maghrébine, est centrale dans la compréhension que la France a d'elle-même, dans son rapport au monde arabe et à l'Islam en particulier. Même si la relation avec l'Allemagne s'est souvent concentrée sur les questions macro-économiques, il convient de lui redonner en permanence un sens plus

géopolitique pour éviter de s'enliser dans des discussions comptables. Même si la relation avec l'Algérie reste enclavée dans les questions mémorielles, l'enjeu est de lui donner un horizon futur sur lequel les États et les sociétés peuvent s'apaiser mutuellement. Trop souvent seulement envisagés pour la métropole, les questions stratégiques impliquent aussi de concevoir les territoires d'outre-mer non comme des zones lointaines, mais comme des bras de France dans le monde américain ou les océans pacifique et indien. La projection mondiale que ces territoires permettent et la profondeur stratégique qu'ils permettent ne doivent pas être considérés comme des vestiges d'un passé colonial mal assumé mais comme atouts majeurs à faire valoir dans la mondialisation, par exemple en matière maritime. Enfin, l'histoire globale et le passé colonial de la France ont créé des liens sociaux multiples avec l'Afrique, qu'il s'agisse de diasporas en France, de citoyens français binationaux, de mariages de citoyens français avec des ressortissants étrangers, d'échanges universitaires ou de relations commerciales. Bien loin des clichés alimentés par la droite et l'extrême droite sur le danger migratoire ou le « grand remplacement », ces liens franco-africains plaident pour une stratégie active pour défendre les intérêts des français dans les pays concernés autant que pour valoriser et développer ce que ce tissu social apporte à la France en terme de développement humain et économique.

Le second cercle est mondialisé et procède de la richesse que retire le pays de l'existence à l'échelle planétaire de flux physiques et virtuels dans le domaine commercial, culturel et humains. Cela signifie que toute modification des infrastructures qui permettent ces flux aura un impact sur des citoyens français. Si elle ne doit pas être un obstacle à la réflexion sur la nécessaire rationalisation écologique et relocalisation de certaines industries stratégiques, cette donnée rappelle que la France a fait partie des pionniers de la mondialisation et qu'un protectionnisme mal placé heurterait ce que sont sa société et son économie et empêcherait d'enclencher un processus de transition écologique de long terme.

La réflexion sur ces cercles stratégiques nécessite un regard lucide sur les moyens à disposition des pouvoirs publics français pour agir et protéger. Par exemple, l'épisode du rapatriement de 200 000 français en déplacement à l'étranger au début de la pandémie du coronavirus constitue un rappel de trois réalités : d'une part, l'insertion de la société française dans le monde ; d'autre part le caractère stratégique de l'existence d'une compagnie aérienne nationale comme Air France pour rapatrier rapidement un grand nombre de citoyens ; enfin l'intérêt de disposer d'habitudes et de procédures de coopération bien établies entre les autorités consulaires européennes dans le monde pour unir ses efforts.

## ii. Se réapproprier la souveraineté française et européenne comme condition de la transition écologique

L'examen des cercles stratégiques français et des moyens pour y agir soulève la question de la souveraineté. Dans les différents courants de la gauche, il y a en effet un impensé : celui du changement des échelles stratégiques. Autrement dit, que change la construction de l'UE pour la défense des intérêts stratégiques français ? Emmanuel Macron s'est emparé de ce sujet en mettant en avant avec détermination le thème de la souveraineté européenne, qui commence à être repris à différents coins de l'Europe. Cependant, la méthode Macron a souvent consisté à privilégier la disruption et le choc de communication plutôt que la vraie coopération et le dialogue nourri avec ses partenaires qui permettent de construire de nouvelles solutions.

La gauche doit se réapproprier cette question complexe pour expliquer comment elle compte défendre ses idées, protéger le pays, ses choix de société et établir des rapports équilibrés pour négocier à l'international. Dans un monde apolaire, aucune idée ne peut être diffusée sans que son application ne soit protégée au niveau national et promue efficacement au niveau global.

L'objectif de ce travail conceptuel est de définir les instruments qui devront rester dans le domaine national, ceux qui pourront être mis en commun selon une approche intergouvernementale et ceux qui ne pourront désormais exister qu'au niveau européen. Au sein de chaque domaine, par exemple la défense, il est nécessaire d'analyser les capacités et les moyens, par exemple l'arme nucléaire, dont la maîtrise opérationnelle n'a de sens qu'au niveau national (autrement la capacité d'emploi est décredibilisée par la complexité de la prise de décision), mais dont le recours peut être lié à des échelles européennes, par exemple en élargissant le parapluie nucléaire à l'ensemble des États membres. Selon cette dynamique, la gauche peut redéfinir l'architecture des moyens de la défense nationale et conclure, que certaines souverainetés ne peuvent réellement exister qu'au niveau européen, par exemple le contrôle des infrastructures numériques dans le contexte de la mise en place potentielle de la 5G. La redéfinition d'une telle souveraineté nationale et continentale permet d'organiser les priorités de l'agenda européen, et les éventuels compromis à trouver.

## iii. Bâtir l'Europe dans le monde : Développer une Europe géopolitique mais pas impériale

Si le nombre de domaines qui sont concernés par une telle démarche est considérable, la diplomatie impose ici une analyse particulière pour rationaliser un système européen issu du traité de Lisbonne (2008) et qui ne fonctionne pas. En finir avec la « folie des grandeurs » né-

cessite de fixer comme priorité la réforme d'instruments comme le Service européen pour l'action extérieure, dont l'ambition initiale esquissée par le traité de Lisbonne n'a jamais été réalisée. Les diplomaties européennes perdent un temps fou à mal se coordonner entre elle et avec ce service, qui était censé faciliter l'émergence d'une voix commune. Entre capitales comme entre ambassades européennes à l'étranger, la coordination et la représentation de l'Europe est une cacophonie dont les succès tiennent plus à des alchimies personnelles locales qu'à une organisation européenne cohérente.

Deux problèmes fondamentaux paralysent la diplomatie européenne : le premier est l'idée selon laquelle les 27 États membres de l'UE ont un poids équivalent sur la scène internationale, ce qui pousse les institutions européennes à tenter en particulier de représenter les « petits » États membres dans leur action ; le second est à l'inverse l'idée que certains pays, comme la France, l'Allemagne, l'Italie ou la Pologne, peuvent mener leur politique étrangère sans tenir compte de celles des autres États-membres. Ces deux problèmes proviennent de la réplique pour la politique étrangère de la logique qui préside aux négociations sur la politique intérieure au sein de l'UE. Le principe d'un État = une voix a été appliqué également à la politique étrangère même si certains États-membres n'ont ni l'histoire, ni les moyens, ni l'ambition de s'impliquer dans l'ensemble des sujets internationaux qui concernent l'UE. Pour ne pas bousculer trop fondamentalement la politique étrangère des États-membres, le principe de vote à l'unanimité a toutefois été appliqué pour octroyer un veto à chaque État sur les sujets les plus sensibles (conflit israélo-palestinien ; relation avec la Turquie ; relation avec l'Afrique du Nord...). Ce garde-fou est en réalité tout aussi contre productif que le principe d'égalité des États membres face à la politique étrangère.

Un enjeu fondamental pour la réforme de la diplomatie européenne est ainsi de pouvoir articuler le passage à un vote à la majorité qualifiée sur les questions de politique étrangère, pour éviter les paralysies et les positions trop molles, avec un système où le service européen d'action extérieure pourrait assumer de coordonner des cercles d'État membres à géométrie variable en fonction des zones et des sujets concernés. Si tous les États-membres ont vocation à être consultés sur des relations stratégiques comme celles avec les États-Unis ou la Chine, des groupes particuliers pourraient être constitués de manière plus resserrés en confiant à certain pays le rôle de « chef de file » sur certains sujets pour profiter de leur héritage diplomatique. L'Espagne et ses relations avec l'Amérique latine, la France avec l'Afrique francophone et certains pays arabes, la Pologne et les pays Baltes vis-à-vis de la Russie, etc. C'est en puisant dans ces différents atouts géopolitiques que l'Europe géopolitique peut se construire, plutôt qu'en essayant de doubler les États membres en superposant des relations technocratiques

avec les pays concernés. Les États membres doivent ainsi assumer qu'ils cèdent une partie de leur souveraineté à la délibération collective avec les autres pays européens, en échange d'une reconnaissance de la spécificité et de la valeur ajoutée de chaque État-membre en fonction de son histoire et de sa géographie.

Derrière ces règles de vote et ce nouvel esprit de coordination européen se jouent deux enjeux plus fondamentaux que la gauche et les écologistes sont bien placés pour porter : le premier concerne la manière de bâtir le consensus européen. Trop souvent, les institutions européennes ont été prises comme bouc émissaire pour masquer des compromis que les responsables nationaux ne voulaient pas assumer et préféreraient présenter comme un diktat européen. Cette stratégie a maintenu le débat français sur l'Europe dans une forme de caricature où il s'agit de « gagner » contre « Bruxelles ». En politique étrangère comme ailleurs, l'enjeu pour les écologistes, notamment en s'appuyant sur des partis frères en Europe, est de proposer une nouvelle méthode de conception des positions européennes. En matière de négociations commerciales comme de réglementations financières, les institutions européennes doivent prendre acte de leur manque de transparence et clarifier leurs liens avec différents lobbys. De même, les États membres doivent assumer les compromis qu'ils font pour que ceux-ci puissent incarner l'intérêt général européen et non une forme de bataille de tranchées entre quelques États aux positions antagonistes.

Le second enjeu est de faire de l'Europe une puissance géopolitique non impériale. Alors que plusieurs États membres puisent leur tradition diplomatique dans leur histoire impériale, l'articulation entre souveraineté nationale et souveraineté de l'UE doit servir la construction d'une action européenne détachée des politiques de conquête et de domination qui ont marqué les relations internationales. En confiant le rôle de chef de file, on respecte la tradition et le poids géopolitique mais on le nettoie d'éventuels relents néocoloniaux en l'associant à un exercice collégial dont le nombre plus restreint garantit par ailleurs une plus grande efficacité et limite la tentation de mener des politiques unilatérales. Cet équilibre entre exercice de la puissance et refus de la logique impériale est inédit dans l'histoire des relations internationales mais s'inscrit profondément dans la logique d'un projet européen basé sur le constat d'échec des logiques impériales européennes ayant menées aux guerres mondiales.

#### **iv. Réapprendre à se défendre : Assumer le coût des alliances et donner corps à la solidarité européenne**

Le corollaire de l'examen lucide du retrait américain comme gendarme du monde est la réalisation de son coût militaire et économique pour l'Europe. Collectivement, les Européens ont pris la sécurité du continent pour ac-



quise. La France a ce faisant surestimé son autonomie, les autres Européens ont pour leur part eu tendance à ignorer leurs responsabilités en matière de défense. Dans un cas comme dans l'autre, le résultat est que le coût du parapluie américain a été minimisé et il est dès lors difficile, alors qu'un désengagement américain d'Europe est possible, de mener un dialogue stratégique sans constat tangible des besoins européens.

L'Union européenne se retrouve en effet dans une impasse paradoxale. D'un côté, la France continue de s'envisager autonome militairement en dépit des limites de ses capacités de projection au-delà d'un théâtre et de la complexification importante du domaine militaire liée à la montée en puissance d'actions non conventionnelles, notamment dans le domaine cyber. D'un autre côté, beaucoup de partenaires européens refusent d'entamer un débat sérieux sur les moyens nécessaires à la défense européenne par peur d'encourager le retrait du parapluie sécuritaire américain. Les initiatives françaises pour l'Europe de la Défense, sous François Hollande comme Emmanuel Macron, sont ainsi vues soit comme des demandes de financements européens de la défense française soit comme des tentatives d'accélérer le potentiel retrait américain pour s'y substituer. Le débat est d'autant plus difficile que derrière les enjeux stratégiques se cachent des questions industrielles ayant un impact sur plusieurs décennies. Les experts eux-mêmes ne sont pas nécessairement d'accords sur les capacités militaires qui seront vraiment essentielles, et donc à moderniser ou développer pour les Européens, dans les années à venir.

Cette impasse pourrait se régler par un choc brutal en cas de réélection de Donald Trump. Le débat sur le partage du fardeau au sein de l'OTAN se poursuivra cependant également avec Joe Biden et les Européens devront tôt ou tard trouver des réponses. L'un des enjeux est que la France puisse reconnaître ses propres dépendances militaires vis-à-vis de l'Europe et que les Européens acceptent de faire le deuil de la toute-puissance américaine. Emmanuel Macron semble à cet égard avoir ignoré que le chemin de la défense européenne passe d'abord par Washington et ensuite par Bruxelles en raison de l'importance de l'OTAN pour de nombreux pays européens. Indépendamment de ce que la prochaine administration américaine fera de l'alliance atlantique, une étape indispensable est que les « petits » États membres et les « grands » accordent leur vision. Par exemple, les pays d'Europe de l'Est et de la Baltique doivent apprendre à regarder d'autres enjeux que les menaces russes, ainsi que des pays comme l'Estonie le font en s'engageant avec la France au Sahel. De son côté, la France doit accepter de se voir moins « grande » et apporter des garanties sécuritaires sérieuses aux autres pays qu'elle souhaite entraîner vers une défense plus européenne. Si les garanties américaines de sécurité venaient à faire réellement défaut, il faudrait plus que des paroles françaises pour développer

des alternatives. Il faudrait que des projets bilatéraux et européens antérieurs existent pour pouvoir palier au vide laissé par les États-Unis.

L'un des écueils de l'Europe de la Défense a souvent été de se concrétiser essentiellement à partir de programmes communs d'armement, lourds, longs, difficiles à négocier, et sans créer un esprit opérationnel immédiat. Si les projets de chars d'assaut et d'avions de chasse franco-allemands censés être livrés à l'horizon 2040 sont des étapes importantes, l'enjeu à plus court terme est de créer une culture opérationnelle et diplomatique commune qui permette, en fonction des prochaines crises, des convergences plus rapides sur l'articulation entre outils diplomatiques et militaires et, le cas échéant, des déploiements militaires communs. Au-delà du niveau industriel, c'est ainsi un travail de fond, par exemple des analyses zone géographique par zone géographique, et des actions de coopérations opérationnelles, qui doit être mené en parallèle.

Mais au-delà du travail technique indispensable, ces enjeux reposent sur un principe politique élémentaire et fondamental : les pays européens doivent donner corps au principe de solidarité en matière de défense et de sécurité. Avec ou sans le parapluie sécuritaire, seule la solidarité européenne réelle peut protéger les pays de l'UE. Cette solidarité est à construire et ne peut s'incarner qu'à travers des actions concrètes. La France peut pour sa part contribuer à cette dynamique en exprimant sa solidarité plus concrètement envers les intérêts vitaux des autres États membres. Exprimer un soutien plus clair vis-à-vis des préoccupations de l'Italie en Libye, ou vis-à-vis de celles de la Pologne à l'encontre de la Russie, pourrait enclencher un cercle plus vertueux et coopératif en Europe.

Pour la gauche, de tels chantiers sont colossaux car elle a formulé peu d'idées précises en la matière, et s'est souvent laissée tenter par des débats en réalité assez théoriques à propos de la posture à adopter vis-à-vis de la Russie ou de l'Amérique, comme si la France pouvait faire jeu égal avec des puissances militaires aux effectifs bien supérieurs simplement car elle dispose de l'arme nucléaire.

#### **v. Rationaliser, réinvestir et innover : Cultiver et élargir les moyens et les atouts de la France sur la scène internationale**

Les atouts de la France lui confèrent une influence importante mais doivent être constamment ajustés. Or, la tendance des trois dernières décennies a été de réduire les moyens tout en affichant un niveau d'ambition toujours plus élevé. Les effectifs du Quai d'Orsay ont ainsi baissé de 40% entre 1980 et 2017, alors même que les missions qui sont confiées au réseau diplomatique n'ont cessé d'enfler. L'action extérieure de l'État a par ailleurs connu des réformes incessantes depuis trente ans, par exemple

à travers le transfert de compétences et de personnels à des opérateurs publics ou les batailles de compétences entre le ministère de l'Économie et des Finances et celui des Affaires étrangères.

L'un des bilans qui peut être fait de ces mouvements est l'échec relatif de la réforme de la diplomatie économique qui visait à transférer le commerce extérieur au Quai d'Orsay, car seul le portefeuille ministériel a été transféré, les équipes et les moyens ayant été maintenus partagés avec Bercy, contrairement à nombre de pays concurrents. Le corporatisme, les egos et les inerties bureaucratiques ont dupliqué le système sans garantir une autorité claire sur les services économiques à l'étranger. La dernière réforme de 2018, AP2022, a rajouté une couche de complexité sans aller au bout de sa logique, transférant les fonctions supports sans transférer les équipes supportées.

Un autre enjeu est celui de l'absence de pilotage effectif des opérateurs par les ministères en raison d'un système de cotutelle qui donne en définitive toute liberté à l'opérateur, souvent plus puissant que son ministère de tutelle, de s'auto administrer. A ce titre, un rapprochement des opérateurs doit être amplifié (Atout France avec Business France, Campus France et l'AEFE, les Alliances françaises avec les Instituts français...), et les tutelles réformées. Un système de tutelle unique ou de tutelle organisée (un conseil de tutelle coordonne les ministères concernés avec un seul ministère tête de file qui assure effectivement la tutelle comme en Allemagne) et une déclinaison locale pour éviter un pilotage 100% parisien de tous les opérateurs dans le monde entier aurait du sens. Enfin, la gestion des Institut français simplifiée pour en assurer la pérennité financière, y compris en y réinvestissant. Le réseau pourrait également être simplifié (déléguer les missions de Business France aux chambres de commerce efficaces pour éviter les doublons, les articuler avec le réseau des conseillers du commerce extérieur).

Par ailleurs, la gauche s'honorerait à créer une véritable filière métiers de coopération au sein du Quai d'Orsay, au lieu de toujours plus précariser avec des contrats courts sans perspective et des mobilités ces fonctions, qui ont besoin de la mémoire institutionnelle, d'expérience et de reconnaissance, ce qui impliquerait de multiplier les passerelles et les échanges entre le Quai d'Orsay et ses opérateurs, aujourd'hui trop limités, quand ils ne sont pas inexistantes (Business France).

Au-delà de tel ou tel ajustement qui peut rationaliser certaines parties du millefeuille de l'action extérieure de la France, l'enjeu est surtout de resserrer un réseau dont les moyens ont été fortement réduits et de lui attribuer des objectifs raisonnables.

Au-delà du domaine de compétence du Quai d'Or-

say, l'entretien des moyens militaires français nécessite également une réflexion plus claire et démocratique. Un certain nombre de menaces, par exemple terroristes ou cyber, nécessite des moyens et des investissements conséquents. L'abandon de la dissuasion nucléaire alors que les États-Unis et la Russie sont en train de laisser le régime de contrôle des armements s'écrouler et que l'Iran se rapproche de la capacité nucléaire serait absurde. Le maintien ou le développement de ces compétences ne doit toutefois pas exonérer d'une réflexion plus large sur l'articulation entre industrie de défense et objectifs militaires. Le recours contestable à l'Armée pour assurer des missions de police via l'opération Sentinelle, la dépendance de certaines filières industrielles vis-à-vis des commandes d'armement des États du Golfe ou le bilan d'une décennie d'opérations extérieures sont autant de sujets qui doivent motiver un réexamen des besoins, de manière à ce que les missions et leurs justifications disposent d'un mandat démocratique clair, et que les soldats français disposent des moyens des missions qui leur sont confiées.

De nombreux chantiers doivent être ouverts au-delà du champ traditionnel de la politique étrangère, notamment dans le domaine économique. La diplomatie économique est généralement assimilée à la promotion des entreprises exportatrices et de l'attractivité de l'économie française. Cependant, les rapports de force économiques actuels imposent d'aller beaucoup plus loin que le simple entretien d'instruments qui postulent que la compétition internationale est parfaitement encadrée par les lois du marché. Les effets de cartels, les monopoles sur certaines ressources, les fraudes fiscales, le rôle central du dollar,... sont autant de réalités vis-à-vis desquelles la France et l'Europe doivent s'armer. Il est ainsi indispensable de développer des capacités du renseignement financier, développer des instruments de sanctions contre les paradis fiscaux et engager des négociations avec les pays européens, comme l'Irlande ou les Pays Bas, dont la fiscalité incite des entreprises à tricher sur le bilan pour limiter leur taxation dans d'autres pays européens. Pour que des négociations sur la fiscalité européenne aboutissent, il est aussi nécessaire d'envisager les concessions ou les compromis que la France pourrait être prête à faire pour obtenir un accord avec les autres pays européens. Les premières tentatives d'une réponse européenne face aux sanctions extra territoriales américaines, esquissées avec l'instrument INSTEX créé par l'UE dans le cadre des négociations sur le nucléaire iranien, doivent aussi être concrétisées et élargies. Des innovations diplomatiques peuvent accompagner ces dynamiques comme le renforcement du dispositif de négociation sur les questions numériques. Créée il y a seulement quelques années, l'équipe française en charge des négociations internationales sur la régulation d'internet ainsi que les efforts français pour pousser l'Europe à fiscaliser les activités des géants d'internet (GAFA) doivent être démultipliés, à l'image de la création d'un ambassadeur à plein temps chargés des négociations de la France avec

ces entreprises.

In fine, ce sont les moyens publics de financement de la transition écologique et la capacité d'encadrement des activités économiques qui sont en jeu et qui doivent être intégrés dans une stratégie sérieuse d'intelligence économique à l'échelle française et européenne.

Un autre enjeu parmi tout ceux qui peuvent être revisités pour moderniser et développer les moyens de la politique étrangère de la France est celui du financement de l'aide au développement et l'aide humanitaire. Ces programmes sont traditionnellement gérés à travers des mécanismes lourds et coûteux, au niveau européen comme au niveau des Nations unies. Hors, dans certains cas, des études ont démontré l'efficacité économique de méthodes beaucoup plus simples de développement, comme le soutien aux transferts financiers des diasporas vers leur pays d'origine ou les transferts financiers directs à des communautés, plutôt que de passer par une bureaucratie internationale dont chaque niveau a des frais de gestion d'au moins 10% des fonds. Les travaux sont nombreux sur des méthodes innovantes de développement local et celles-ci permettraient d'utiliser les financements déjà mobilisés par la France pour l'aide au développement (dont l'objectif est d'augmenter d'un milliard par an entre 2017 et 2022).

#### **vi. Reconstruire la coopération internationale : limiter les déclarations vagues et renforcer les régulations internationales par le multilatéralisme**

La défense du multilatéralisme est un objectif historique de la diplomatie française, qui s'est illustré à la fois dans son rôle de membre permanent du Conseil de sécurité que dans son action lors de la COP 21. La mission multilatérale de la France doit toutefois être revisitée à l'aune de deux enjeux, l'un d'efficacité et l'autre de démocratie.

Tout d'abord, préserver les institutions internationales nécessite de leur redonner du sens dans le contexte actuel. Si l'idée de renforcer la régulation de la mondialisation fait largement consensus, les institutions internationales peuvent avoir tendance à consacrer beaucoup de temps et de moyens à la négociation de textes non-contraignants et vagues, dont la formulation et la signification politique n'ont souvent de sens que pour les diplomates eux-mêmes. Cette diplomatie rédactionnelle qui produit de la « soft law » n'a aujourd'hui de sens que si ces textes servent à encadrer des mécanismes concrets de coordination et de coopération, par exemple pour définir le mandat de missions de maintien de la paix, le cahier des charges d'un projet de recherche pour lutter contre le changement climatique ou les règles applicables à un mécanisme de règlement des différends commerciaux. Un des défis actuels pour préserver le multilatéralisme

comme mode de coopération et de négociation est ainsi de rationaliser ses procédures et se séparer de l'accessoire, la production de textes déclaratoires sans lien avec le réel, de l'essentiel, l'atténuation des conflits internationaux par le règlement négocié des tensions.

La France, de par son rôle traditionnel, sa contribution financière aux institutions internationales et son attachement à celles-ci, gagnerait à impulser leur réforme. De multiples doublons existent dans le système onusien en matière de veille et de recueil d'information. Le statut des fonctionnaires internationaux, s'il a un sens pour assurer leur neutralité, peut difficilement survivre en maintenant des niveaux de salaires aussi exorbitant.

Le second enjeu est d'ordre démocratique. La méconnaissance et l'opacité qui règne autour du fonctionnement de certaines institutions les met en situation d'être des boucs émissaires, à l'image de l'Organisation mondiale du commerce dont la principale valeur ajoutée est son rôle dans le règlement des différends entre pays mais dont la réputation est entachée par les critiques récurrentes liées à son soutien supposé idéologique à la libéralisation commerciale à tout prix. De même, les accusations de collusion entre l'Organisation mondiale de la Santé et la Chine alimentent différentes théories du complot sur la propagation du coronavirus dans un contexte où la coordination sanitaire internationale est plus vitale que jamais.

Si la transparence des organisations internationales a toujours été un défi, il revêt une importance particulière actuellement dans un contexte où les institutions sont au niveau national et international marquées par un niveau considérable de défiance. Préserver la légitimité de leur action et éviter qu'elles n'amplifient cette défiance est indispensable pour que les opinions publiques continuent à mandater leurs représentants pour travailler dans le cadre multilatéral. La rupture des relations entre les États-Unis et l'OMS par Donald Trump donne un exemple clair des risques du statu quo.

Cela étant, l'objectif de la France ne doit pas être de sauver le processus multilatéral en tant que tel. Celui-ci n'est qu'un moyen et pas une fin en soi. Il est le moins mauvais des systèmes inventés jusqu'à présent pour débattre et défendre des valeurs universelles. Une campagne de réforme des institutions internationales doit ainsi être guidée par un impératif d'efficacité pour définir et défendre les biens publics mondiaux (l'environnement, la santé,...) ainsi que les droits humains. Derrière la promotion du multilatéralisme, c'est ainsi un inventaire plus profond et une introspection plus complexe qui se joue pour la France et l'Europe. Réguler les excès de la mondialisation marchande à travers des organisations comme l'OMC ou des engagements contraignants comme ceux de l'Accord de Paris nécessite que l'Europe, et notamment des institutions comme la Commission européenne, re-



trouve de la cohérence entre l'ambition de son Green Deal et le dogmatisme de sa Direction générale du Commerce qui continue de pousser à la négociation d'accords de libre-échange.

Autrement dit, il faut définir à chaque niveau de gouvernance les conditions (politiques, économiques, sociales et environnementales) acceptables, ou inacceptables, d'une ouverture supplémentaire. Loin d'être un simple jeu technocratique au sein d'obscures instances, une réforme sérieuse du multilatéralisme impose de concevoir une architecture cohérente entre ce qui est souhaitable au niveau local, ce qui est possible au niveau national et européen et la manière de transformer les institutions internationales pour qu'elles reflètent ces préférences collectives.

### **vii. Au-delà de la COP21 : se donner les moyens d'une réponse solidaire, internationale et transnationale, pour répondre à l'urgence climatique**

La crise climatique est inédite au sens où il n'existe pas de réel précédent de gestion internationale d'un bien public commun à cette échelle. S'attaquer à ce sujet est coûteux pour nos économies et jouer le passager clandestin peut apparaître comme une stratégie très attirante puisque les incitations à la coopération à court terme sont extrêmement limitées. Les seules réponses convaincantes apportées à ce stade à ces dilemmes comprennent une forte dose de solidarité, au niveau national comme international. Au niveau national, il est acquis après des mouvements comme les bonnets rouges sous François Hollande et les gilets jaunes pour Emmanuel Macron, qu'une fiscalité écologique ne peut être punitive et qu'elle doit à l'inverse être redistributive pour encourager les plus pauvres, qui sont par ailleurs ceux dont le mode de vie produit souvent le moins d'émissions de gaz à effet de serre, à réorienter leurs habitudes de transports, de logement et de consommation vers des solutions plus vertes. Il en est exactement de même à l'international, où une nécessaire solidarité a constitué l'épine dorsale de l'Accord de Paris : les pays les plus émetteurs et développés économiquement se doivent de réduire immédiatement leurs émissions, les économies émergentes peuvent continuer leur rattrapage économique tout en visant un pic d'émissions dans la décennie et les pays les plus pauvres doivent pouvoir s'appuyer sur les financements des plus riches pour enjamber cette étape de développement pollué et atterrir directement dans une économie plus prospère et décarbonnée.

C'est cette logique qui doit présider à tout effort diplomatique pour remettre sur pied les efforts climatiques internationaux. Convaincre d'une part les gros pollueurs et les exportateurs d'hydrocarbures que leur modèle économique est voué à l'échec et que les actifs productifs

dans lesquels ils investissent aujourd'hui n'auront plus de valeur demain. Ces pays doivent commencer à diversifier leurs économies pour ne plus être otages des revenus faciles des hydrocarbures, qui plus dans un monde où le baril de pétrole a un cours faible. Pour cela il convient d'utiliser les organisations internationales existantes (OMC, organisation internationale de l'aviation civile, FMI, etc.) pour créer les bonnes incitations. Ensuite, il faut persuader les émergents d'accélérer leur transition verte à la faveur des plans de relance qui seront échafaudés pour sortir de la crise. En effet, la tentation sera grande de faire repartir leurs économies en dérégulant au point de vue environnemental et social, mais ces gains de court terme dans la course au point de PIB ne structureront pas les économies durables et résilientes dont nous aurons besoin pour affronter les crises de demain. Enfin, il nous faut aider davantage les économies accusant des retards de développement. Les financements publics et l'aide au développement ne suffiront pas. Il nous faut imaginer des dispositifs plus créatifs pour faire levier sur le commerce international, encourager le secteur privé à investir dans les technologies de demain et renforcer les capacités nécessaires à cette croissance verte. Rendre toutes nos économies plus résilientes au plan économique et environnemental, c'est aussi les préparer pour les crises sanitaires et les catastrophes naturelles de demain, avec des plans de préparation et d'urgence, tout comme des filets de sécurité sociaux prêts à protéger les populations les plus vulnérables en cas de choc externe.

La gauche est capable de créer ce trait d'union manquant entre prise de conscience d'un massacre écologique annoncé et proposition de solutions solidaires pour échapper à la crise.

### **viii. Démocratiser la politique étrangère : redonner leur place aux citoyens et à leurs représentants**

La politique étrangère a pendant longtemps été considéré comme l'apanage des diplomates et des militaires. Dans le régime présidentiel de la Ve République où ces derniers répondent essentiellement surtout au Président de la République, cette tendance à un débat d'entre soi sur les options stratégiques du pays a été décuplée. Même si les relations internationales ne sont plus depuis longtemps le seul fait des États et de leurs armées, le cercle de ceux qui participent au débat public sur ces sujets est resté restreint.

Cette situation est dangereuse à de multiples égards. Il y a tout d'abord un problème démocratique car le citoyen n'assiste que de loin à des échanges publics souvent caricaturaux sur les intérêts français en jeu dans le monde. Les limites ou le caractère dépassé d'un certain nombre de positions décrites précédemment sont directement liés à cette absence d'une information régulière et d'un dé-

bat politique de qualité sur la place de la France dans le monde. Ce premier problème en induit un second, qui est le développement dans différentes parties d'internet de théories plus ou moins solides qui viennent parasiter le débat public, et qui se retrouvent utilisées par des responsables politiques, comme Marine Le Pen qui reprend des citations tronquées de Laurent Fabius pour accuser la France d'avoir financé Al Qaïda en Syrie. Que ces théories puissent paraître convaincantes à des responsables politiques est le résultat direct d'une absence de débat démocratique sérieux. Le troisième problème induit par le premier et le second est la multiplication des interventions étrangères dans le débat français. La fragmentation du paysage médiatique et l'éclatement algorithmique des réseaux sociaux offrent de multiples opportunités à des acteurs russes, turcs, américains, qataris ou chinois de diffuser du contenu qui sert leur politique étrangère ou qui n'a comme seul but de créer de la division en France pour affaiblir le pays. L'intrusion des chaînes étrangères en France, à l'image de Sputnik qui est devenu un média de référence pour le mouvement des gilets jaunes, est une illustration de ce défi démocratique : comme avoir un débat national et européen libre sans qu'il offre des opportunités à d'autres pays pour nous affaiblir collectivement ?

Si la problématique de la lutte contre les désinformations est très large, il est possible d'endiguer une partie de ces effets en ce qui concerne les sujets de relations internationales. L'ouverture et la transparence des débats de politique étrangère de même que la pédagogie dont doivent faire preuve les institutions concernées sont essentielles. Une partie des délibérations, les négociations en cours et l'action en temps réel doivent évidemment conserver une part de secret mais l'explication a posteriori est indispensable pour éviter que se cimente dans l'opinion publique des perceptions erronées. Des actions de sensibilisation et de recrutement que le Quai d'Orsay ou le Ministère de la Défense effectuaient dans les lycées ou les universités comme appoint à leur politique d'attractivité doivent complètement changer d'échelle et, avec les institutions d'enseignement supérieur compétentes, œuvrer à une action publique éducative beaucoup plus large sur les questions internationales.

Au-delà de la lutte contre la désinformation, cette démarche a aussi vocation à prendre acte de l'évolution des relations internationales, qui ne sont plus le seul appanage des États. Une information fiable et de qualité sur la politique étrangère des autorités françaises est ainsi désormais un impératif pour espérer fédérer la société française, les partenaires de la France, y compris non étatiques. Trop souvent, des initiatives françaises sont restées lettre morte car elles n'ont ni été comprises (ou expliquées), ni suffisamment portées et promues au-delà des cercles diplomatiques traditionnels. Une partie des déboires d'Emmanuel Macron peut ainsi être expliquée par son incapacité à fédérer la société civile, les parle-

mentaires et les universitaires pour relayer certaines de ces propositions, par exemple sur la souveraineté européenne. Micro-gérée depuis l'Élysée, sa politique s'est largement reposée sur sa capacité de disruption médiatique, ce qui ne suffit plus dans un monde où chacun est assailli d'informations contradictoires. Un projet écologiste et social européen pourrait se heurter aux mêmes difficultés s'il n'était pas porté par différents cercles d'acteurs non étatiques.

Un enjeu parmi d'autres dans cet effort d'explication et de mobilisation est de refonder le rôle des parlementaires en politique étrangère. Le niveau d'information des parlementaires, de même que la qualité de leurs débats sur les questions internationales, est trop faible. Ils n'en sont par réellement responsables puisque la pratique de la Ve République n'impose pas à l'administration un dialogue très précis avec le Parlement. C'est toutefois une erreur dans la construction collective d'un débat plus sain. C'est également une perte en terme d'influence pour la France car ces parlementaires sont ensuite de bien mauvais ambassadeurs dans le cadre de la diplomatie parlementaire. A contrario, les parlementaires tendent à considérer les diplomates comme des instruments exclusifs de l'exécutif et développent peu de relations de travail avec eux. Les parlementaires sont ainsi moins bien préparés que leurs collègues allemands ou britanniques et ne jouent pas de rôle central dans le dialogue international, alors même que des causes comme la lutte contre le réchauffement climatique ou l'évasion fiscales imposent des mesures législatives nationales pour être pleinement efficaces. L'accès des membres de la commission des Affaires étrangères de l'Assemblée et du Sénat à une information plus détaillée et leur inclusion plus systématique dans le débat de politique étrangère doivent être renforcés. Cette dynamique pourrait en retour renforcer la responsabilisation des députés dans leur expression et leur action internationales.

Cette logique de meilleure information et de meilleure coordination est d'autant plus importante qu'une partie du projet écologiste vise à investir le niveau local à travers les villes et les collectivités territoriales. Si elles n'ont ni les moyens ni l'envie de s'investir trop massivement à l'international, ces collectivités ont vocation à être pleinement actrices d'un projet de transformation écologiste. Il serait toutefois absurde que les porteurs du projet écologiste ne profitent pas de l'expérience et de la qualité du réseau diplomatique français. L'appareil diplomatique sera indispensable pour négocier des cadres internationaux de promotion du projet écologiste mais il peut tout autant être un relai des initiatives locales comme exemples des savoir faire et des solutions françaises ou encore puiser dans l'expérience de collectivités transfrontalières pour nourrir la diplomatie bilatérale avec des pays voisins de la France. A tort, la coopération décentralisée est souvent « snobée » par la diplomatie d'État mais elle est amenée à prendre une nouvelle ampleur dès lors que l'ambition

écologique autant qu'un nouveau projet économique implique une articulation beaucoup plus intelligente entre le niveau local, le niveau national et le niveau européen. Le renforcement démocratique du débat sur la politique étrangère n'est ainsi pas seulement un enjeu d'information, c'est un impératif pour l'action. Le réseau de conseillers diplomatiques déployé par Laurent Fabius auprès de certaines collectivités ou préfetures pourrait ainsi être étendu.

D'autres actions simples peuvent d'ores et déjà être entreprises par les acteurs de la gauche et de l'écologie. Retisser des liens avec les partis écologiques européens ou établir des relations avec la nouvelle gauche progressiste américaine sont des priorités urgentes. Des Verts allemands, plus à droite que leurs homologues français, à la députée américaine Alexandria Ocasio-Cortez, qui va être bien seule pour gérer l'héritage de Bernie Sanders, il y a toute une diplomatie à engager entre mouvements politiques pour renouveler un mouvement écologiste mondial dont les militants se sont largement heurtés à l'inertie politique et institutionnelle. L'expertise politique des partis pourrait également être beaucoup plus systématiquement mise au service des structures militantes qui font du plaidoyer, à Paris ou à Bruxelles, à propos des questions de justice sociale et environnementale. In fine, la gauche et les écologistes doivent renouveler leurs réseaux et rebâtir leurs coopérations avec les sociétés civiles et les collectivités, dont ils partagent de nombreux objectifs mais avec lesquelles ils coopèrent peu pour soutenir le mouvement international de prise de conscience de l'urgence climatique.

### Conclusion

Les objectifs de politique étrangère n'ont jamais été les principaux marqueurs des débats internes à la gauche. De Mitterrand à Hollande, la gauche s'est surtout distinguée à l'international par l'expérience intime que plusieurs générations de responsables ont eu de la diplomatie française. Elle a également été portée par plusieurs générations de hauts fonctionnaires, engagés à gauche ou simplement serviteurs de l'État, qui ont permis à « l'intendance de suivre ». La gauche s'est ainsi reposée sur ses hommes et ses femmes d'État qui lui ont permis de piloter avec plus ou moins de succès l'appareil diplomatique français sur une scène internationale dont les paramètres politiques et économiques étaient largement définis par la puissance américaine.

Dès lors que l'hégémonie américaine est remise en cause et que l'urgence écologique impose de trouver de nouvelles solutions et pratiques, la tendance française, à gauche en particulier, à alterner entre pilote automatique pragmatique, passager clandestin et conduite personnelle de la politique étrangère ne suffit plus. Un renouveau conceptuel et programmatique, ainsi que la conception de stratégies fines et cohérentes, est plus que jamais nécessaire pour faire face à des enjeux toujours plus considérables. Ce renouveau passe par une réappropriation du projet européen par sa logique géopolitique plus que par sa logique de marché.

L'enjeu pour la génération actuelle et à venir à gauche est de renouveler un héritage diplomatique et militaire français particulièrement riche tout en l'articulant avec de nouveaux rapports de force et un projet de société nouveau sur le plan économique et sociale. A l'heure des urgences globales, la gauche doit penser sa défense et sa diplomatie aux côtés de la transition écologique si elle veut espérer que ses horizons désirables restent atteignables.