

Y a-t-il une « grande stratégie » française ?

Bruno Tertrais

Directeur adjoint, Fondation pour la recherche stratégique (FRS).

« Grande stratégie » est une expression autant appréciée des théoriciens qu'elle est méprisée par les praticiens. Sur le plan théorique il s'agit à la fois d'un héritage de l'Angleterre impériale et de la « guerre totale ». C'est au stratège britannique Basil Liddell Hart que l'on doit l'expression. Il s'agit pour lui « de coordonner et diriger toutes les ressources de la nation ou d'une coalition afin d'atteindre l'objet politique de la guerre, but défini par la politique fondamentale ». Le général Beaufre évoquera, lui, la nécessité d'une « stratégie totale » pour faire face à la guerre totale. Le général Poirier parlera de « stratégie intégrale » à la fois économique, culturelle et militaire. Cette définition devient tellement large qu'on peut la trouver peu féconde, si ce n'est que l'on retrouve dans l'organisation des pouvoirs publics, à ce moment, un écho de cette conception nouvelle avec la création du Secrétariat général de la défense nationale (SGDN).

L'un des rares chercheurs français contemporains à avoir travaillé sur cette notion, Thierry Balzacq, la définit comme « l'articulation raisonnée et investie de sens des ressources de l'État en vue de réaliser ses intérêts supérieurs, dans le moyen et long termes », « la somme des politiques qui ont pour objectif la puissance et la sécurité nationale ».

Il me semble que la définition la plus utile est celle du « grand dessein » d'un État dans sa politique extérieure. La France en a-t-elle un ? Nos alliés le pensent. Mais la grande stratégie, on la voit toujours chez les autres. Dans les faits, les démocraties contemporaines ont rarement une grande stratégie explicite. « L'endiguement de l'Union soviétique » tenait lieu de grande stratégie américaine dans les deux premières décennies de la guerre froide, mais elle n'a jamais vraiment été remplacée par un slogan équivalent en dépit de quelques tentatives au début des années 1990. En revanche, nul doute que la Chine en a une.

Pour connaître la grande stratégie d'un État, les textes officiels ne suffisent pas : ils couvrent rarement l'ensemble de l'action extérieure d'un pays, et sont parfois contingents et réducteurs, comme lorsqu'Emmanuel Macron déclara dans son discours aux ambassadeurs de 2017 que « la priorité absolue de notre diplomatie » devait être « la lutte contre le terrorisme islamiste ». C'est donc à l'observateur de

tisser des liens entre des invariants, de relier entre eux les points de consensus. Au risque parfois de trouver une cohérence artificielle à un ensemble d'actions qui ne le sont pas nécessairement et reflètent tout autant l'équilibre des forces au sein des institutions qu'un véritable grand dessein assumé comme tel.

Ces précautions oratoires étant prises, que peut-on dire de la France ? Thierry Balzacq avance que la France avait adopté une stratégie de « grandeur » en 1958 et que celle-ci a été abandonnée au bénéfice d'une stratégie « d'engagement libéral » en 1990. D'autres évoquent des revirements en 2007 et en 2017. Je ne suis pas persuadé par ce récit et voudrais développer l'idée selon laquelle il existe bel et bien une ligne directrice dans l'action extérieure de la France, dont les principaux paramètres ont été fixés dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, et qui s'est développée ensuite par accréation.

La France est restée fidèle aux choix stratégiques faits après-guerre

On peut soutenir que la grandeur a tenu lieu de grande stratégie entre 1958 et 1990, mais il s'agissait davantage d'un paradigme que d'une stratégie.

Il est courant de parler de rupture diplomatique en 1958, mais six grands choix stratégiques furent faits sous la IV^e République – Alfred Grosser faisait déjà un constat du même ordre dès 1961 : la valorisation de l'ONU en tant que membre permanent en 1945 ; l'ancrage dans le camp occidental avec la signature du Traité de l'Atlantique Nord en 1949 ; la réconciliation avec l'Allemagne à partir de 1950 ; la décolonisation dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, mais surtout à partir de 1955-1956, et de la création des Dom-Tom ; l'arme nucléaire à la même période – et non sans lien, tant la crise de Suez a été importante dans la construction de l'identité nucléaire française ; l'intégration européenne en 1957, axée sur un couple franco-allemand équilibré. Projet maintenu et soutenu par de Gaulle, qui accompagna la « translation de l'Empire à l'Europe ».

À partir de 1958, on a à la fois une accélération du programme nucléaire et une réorientation de celui-ci, un ajustement majeur de notre position vis-à-vis de l'Otan, mais surtout une incarnation de la France et l'ambition d'une politique de « grandeur ». Il s'agit plutôt d'un paradigme, d'un état final recherché.

Le gaullisme inscrit une marque profonde dans notre héritage stratégique en ce qu'il inaugure une volonté de résistance à l'hégémonie américaine et de dépassement des blocs. Dès 1956, nous avons cherché à nous extraire de la dépendance américaine, mais le général de Gaulle va élever cet objectif au premier rang de notre action extérieure. Ce qui nous conduira à résister à la bipolarité, aux négociations bloc à bloc et à la toute-puissance du dollar. Une condition : avoir une force nucléaire indépendante. Un corollaire : la sortie de l'organisation militaire intégrée. Des manifestations : parler nous-mêmes aux autres grands, en reconnaissant la Chine populaire en 1964 et avec une politique russe qui consiste à conduire

un dialogue autonome. Valoriser l'ancrage européen du pays et prendre des initiatives diplomatiques sans Washington : présence française aux JO de 1980, opposition à la guerre d'Irak, dossier iranien, tentative de règlement du problème ukrainien...

La diplomatie gaulliste a également tracé deux axes fondateurs : un partenariat protecteur avec l'Afrique, symbolisé par des accords de défense, des Sommets franco-africains depuis 1973 et une aide au développement concentrée sur le continent ; un rapprochement avec les pays arabes après l'indépendance de l'Algérie – dans un esprit de continuité historique pour le Levant, plus mercantiliste pour les pays de la péninsule Arabique.

Cette politique a permis à la France de maintenir son rang après la perte de l'empire et de lui donner une influence politique disproportionnée au regard de ses moyens – d'avoir retardé son déclin, selon les pessimistes.

Il est difficile de définir une grande stratégie française depuis 1990

En 1990, le monde change et le refus de la politique des blocs se mue alors en promotion de la « multipolarité » dont l'Europe peut prétendre être un pilier. Un autre objectif est dessiné : la régulation du monde nouveau par le multilatéralisme et par le droit international. Le « multilatéralisme » est à la fois un levier de puissance pour la France et une méthode de promotion de la multipolarité, puisqu'elle élève les faibles et contraint les forts. Le « droit international » est le deuxième pilier : il s'agit de bâtir « un ordre international fondé sur le droit plutôt que sur la force » comme le dira le LBDSN de 2013. Cela se traduit par la promotion de la sécurité collective avec quatre axes :

- Disponibilité aux interventions en faveur de l'ordre international (Golfe, Syrie), pour le maintien de la paix (Cambodge, Slovénie/Croatie), contre le terrorisme (Afghanistan, Sahel) ou la protection des populations (Bosnie, Kosovo, Libye, RCA, promotion de la *R2P* [*Responsibility to Protect*]) – et tout autant par un refus des interventions non explicitement autorisées par un mandat ou la légitime défense même si, à l'extrême, l'ingérence humanitaire peut être invoquée.
- Attention nouvelle donnée à la non-prolifération des moyens de destruction de masse : après la découverte de l'ampleur du programme irakien en 1991, la France se joint au TNP ; elle favorise la signature de la Convention sur l'interdiction des armes chimiques (CIAC), et met un point d'honneur à défendre leur tabou, de la Syrie à Skripal.
- Défense du droit de la mer – la France ratifie la Convention des Nations unies sur le droit de la mer (CNUDM) en 1996 – et notamment la liberté de navigation, y compris désormais en menant des missions en Asie et en luttant contre la piraterie.
- Promotion d'un nouvel ordre européen avec la Charte de Paris (1990) et la création de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Parallèlement les alliances de la France sont renouvelées : signature d'engagements de défense avec trois États du Golfe, révision des accords africains, établissement d'un partenariat de défense avec le Royaume-Uni et, en 2009, retour dans l'organisation militaire de l'Otan. Ce retour est conçu comme un levier : à l'intérieur, pour peser davantage dans une organisation à laquelle nous contribuons alors de plus en plus ; à l'extérieur, pour rétablir la confiance avec nos partenaires européens. Cette rénovation s'inscrit dans le cadre de la sécurisation de notre environnement régional (ce que tout grand État cherche à faire), l'Allemagne par les élargissements, la France par la puissance, mais toutes deux se retrouvent dans l'Europe.

Car la création et la promotion de l'Union deviennent dans les faits le grand projet français. Ses vocations précédentes – empêcher la guerre, être le « levier d'Archimède » de notre influence comme disait de Gaulle à Peyrefitte – demeurent, mais l'Union créée en 1993 est destinée non seulement à accompagner et encadrer la puissance allemande, mais aussi à être un pôle de pouvoir commercial, monétaire, militaire et normatif, et à constituer une assurance de sécurité en cas de retrait américain. Elle devient « le cadre de référence » (LBDSN de 2013) de l'action extérieure de la France, qui n'aborde son élargissement qu'avec réticence et défend son autonomie voire sa souveraineté.

Toutefois, confrontée à la fois à la disparition de l'URSS (« la perte d'un avantage compétitif » selon Michel Duclos), au développement de « l'hyperpuissance » américaine et à l'émergence de nouveaux pouvoirs, la France souhaite aussi demeurer par elle-même une puissance de rang mondial. Ce qui la conduit à quatre manœuvres :

- La « valorisation de l'espace francophone » avec la reconnaissance de l'exception culturelle à l'OMC (1994), la promotion de la diversité culturelle à l'UNESCO (2001), la création de l'Agence intergouvernementale en 1998 et de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) en 2006.
- La « promotion des nouveaux enjeux globaux » et de la gouvernance mondiale, la diplomatie des biens communs c'est-à-dire non plus non seulement la paix et la sécurité internationale, mais aussi le climat (accord de Paris) et le numérique (taxation des GAFA).
- Le développement de nouveaux points d'ancrage de notre action extérieure dans la zone Indo-Pacifique, notamment grâce aux grands contrats d'armements, et la diplomatie économique nationale en général.
- Et enfin un programme peu connu, mais important dénommé Extraplac (extension raisonnée du plateau continental) qui prépare les demandes françaises sur les plateaux continentaux étendus, qui pourrait conduire le pays à disposer du premier domaine maritime mondial si toutes ses demandes étaient acceptées.

Il n'y a pas eu de rupture entre 2007 et 2017

Il y a ainsi une grande continuité dans l'action de la France depuis 1990. Et donc qu'il n'y a pas de rupture entre 2007 et 2017, et que la prétendue opposition entre deux lignes diplomatiques ne recouvre aucune réalité. Il y aurait aux yeux de certains, d'un côté le gaullo-mitterrandisme ; de l'autre une école de pensée qui serait, selon les commentateurs et selon la saison ou l'humeur, atlantiste (alignée sur les États-Unis), occidentaliste (promouvant la supériorité de la civilisation occidentale), interventionniste (privilegiant l'outil militaire), droits-de-l'hommeiste (excessivement attachée aux préoccupations humanitaires) ou encore néoconservatrice (favorable à l'imposition de la démocratie). Dans un récit porté par de nombreuses personnalités – y compris E. Macron – la France aurait abandonné sa tradition diplomatique en 2007, et il serait urgent de revenir à une politique d'équilibre entre les puissances, que ce soit vis-à-vis de Washington et Moscou ou au Moyen-Orient, de cesser un interventionnisme militaire dangereux, et d'en revenir à un prétendu « réalisme » qui ferait sans doute se retourner Raymond Aron dans sa tombe.

Mais c'est à la fois une reconstruction de l'histoire et une vision artificielle. « Reconstruction de l'histoire », car l'expression « gaullo-mitterrandisme » n'a pas de sens. François Mitterrand s'était écarté du général de Gaulle sur bien des dossiers : importance nouvelle donnée à l'ONU, interventionnisme militaire, rapprochement avec la structure intégrée de l'Otan, promotion de la démocratie (Afrique, avec le discours de La Baule, mais aussi Koweït : il s'opposait au président Bush partisan d'une simple restauration après la guerre de 1991), voyage historique en Israël, ratification du TNP... et saut qualitatif dans la construction européenne. La seule exception est la dissuasion nucléaire (et encore : imagine-t-on le général de Gaulle consulter l'Allemagne sur l'usage du feu nucléaire comme l'envisagea François Mitterrand ?). Ajoutons que le chiraquisme n'a plus guère l'ambition d'être la voix du Sud ou de défendre les intérêts du Tiers-Monde, et qu'il rompt avec le père fondateur de la V^e République en se déclarant favorable à l'entrée de la Turquie dans l'Union. « Vision artificielle » parce que si rupture il y a eu, on ne sait pas trop vers quoi – j'ai mentionné cinq orientations possibles, mais elles ne sont pas les mêmes – et parce que si l'on prend un par un les grands thèmes de notre action extérieure, la thèse de la rupture ne tient pas.

La France s'est-elle alignée sur les États-Unis à partir de ce moment ? De Gaulle n'a jamais confondu l'indépendance et le non-alignement, comme on le vit notamment lors de la crise de Cuba. François Mitterrand avait soutenu le déploiement des Euromissiles, puis entamé un rapprochement avec l'Otan. Jacques Chirac avait tenté une manœuvre de réintégration de la France dans le commandement militaire, et même envisagé de participer à la guerre en Irak. À l'inverse, les quinquennats de Nicolas Sarkozy et François Hollande n'ont pas manqué d'occasions d'agacement vis-à-vis de Washington et de tensions dans la relation

franco-américaine. Alors que celui d'Emmanuel Macron avait été entamé en adoptant une tactique que je qualifierai de « britannique ».

Est-elle devenue, en 2007, interventionniste ? Mais comment alors qualifier la politique de François Mitterrand, qui engagea trente fois les forces françaises à l'étranger de l'Afrique aux Balkans en passant par le Golfe ? Ou celle de Jacques Chirac, qui inaugura son mandat par un coup de force en Bosnie, fit la guerre au Kosovo sans mandat de l'ONU et nous engagea dans l'aventure afghane ?

A-t-elle, en 2007, abandonné une forme de réalisme qui consisterait à traiter avec égard, par intérêt, les régimes les plus détestables ? Difficile alors de comprendre les réceptions à Paris, en grande pompe, de Mouammar Kadhafi (2007) ou de Bachar el-Assad (2008). A-t-elle abandonné toute tradition de médiation ? Ce fut pourtant ce à quoi elle s'essaya lors des conflits de Géorgie et d'Ukraine.

La défense des droits de l'homme est-elle devenue, à ce moment, une priorité nouvelle ? C'est oublier que dès 1989, l'ingérence devient possible sans risquer un conflit majeur. Et que c'est bien le général de Gaulle qui, en 1960, exaltait « sa tradition qui fait d'elle un champion de la liberté, son idéal qui a pour nom les droits de l'homme, sa conviction qu'en fin de compte l'ordre du monde exige la démocratie dans le domaine national et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes sur le plan international ». Et que c'est François Mitterrand qui, en 1984, parlait d'Andreï Sakharov devant les dirigeants du Kremlin, et exhortait, en 1990, les pays africains à adopter « ce principe universel qu'est la démocratie ».

A-t-elle changé de politique au Moyen-Orient ? L'Arabie saoudite est pourtant un partenaire privilégié depuis la fin des années 1970, et Paris n'a jamais eu de bonnes relations avec l'Iran révolutionnaire. C'est sous Jacques Chirac que sa position en pointe sur le dossier nucléaire fut élaborée. S'agissant d'Israël, on oublie souvent que de Gaulle avait affirmé que la France serait aux côtés de ce pays s'il était attaqué – ce que réitéra Nicolas Sarkozy en 2008. Et qui se souvient que François Mitterrand avait célébré, devant la Knesset, l'appartenance de nos deux pays à « la civilisation d'Occident dont nous nous réclamons » ?

Enfin, il est baroque de prétendre que la politique française entre 2007 et 2017 aurait été « néoconservatrice ». Le marqueur diplomatique de cette mouvance est en effet la promotion active de la démocratie, y compris par les armes. Mais la Libye n'avait rien à voir avec l'Irak : dans le premier cas, il s'agissait de protéger activement une population menacée dans un pays déjà ravagé par la guerre civile, et de disqualifier son dirigeant ; dans le second, il s'agissait d'une opération à froid dont le but établi était le renversement d'un régime. Quant à l'intervention envisagée en Syrie en 2013, elle visait à rétablir la dissuasion : la France entendait signifier que le gage des populations civiles devait rester un tabou. Il ne s'agissait pas d'une politique de changement de régime – ni pour François Hollande ni pour

Barack Obama, et ce ne sera pas non plus le cas pour Emmanuel Macron et Donald Trump en 2018.

Il semble donc hasardeux de parler de tournant en 2007 et donc de restauration en 2017. Nous sommes là dans le slogan politique davantage que dans la réalité de la pratique diplomatique.

Y a-t-il une « grande stratégie » française aujourd'hui ?

Passons en revue quatre hypothèses.

Première hypothèse, c'est celle du politiste Thierry Balzacq, qui défend l'idée selon laquelle la France est alors passée d'une stratégie de la grandeur à une stratégie « d'engagement libéral », faite d'abandon de l'indépendance et de la grandeur au bénéfice du multilatéralisme et de la coopération avec l'Amérique, et de la promotion de la démocratie. Cet anglicisme à la frontière du barbarisme me semble être une corbeille trop grande au contenu discutable.

Deuxième hypothèse, plus convaincante, la combinaison de deux objectifs de puissance : la régulation internationale avec la promotion de la multipolarité avec d'abord une diplomatie autonome, puis le multilatéralisme et le droit international ; l'intégration européenne et l'autonomie stratégique de l'Union. S'il faut absolument trouver un axe déterminant dans l'action extérieure de la France depuis trente ans c'est sans doute celui-là. Il s'est accompagné d'une volonté sincère de normaliser la puissance allemande. Dans les faits, il me semble que l'action extérieure de la France s'est davantage construite par accréation que par revirements successifs.

Et, c'est une troisième hypothèse, il me semble que ce qui caractérise le mieux l'action de la France – et qui la différencie du Royaume-Uni, par exemple, dont les choix stratégiques majeurs entre 1945 et 1956 furent les mêmes que les nôtres – c'est à la fois un axe et une triple tension.

L'axe est américain tant notre action extérieure se définit en fonction du référentiel états-unien. Avec elle, pour préciser et enrichir la formule d'Hubert Védrine, nous sommes généralement amis, systématiquement alliés, exceptionnellement alignés. De fait, s'il est courant qu'elle s'oppose dans la gestion des crises au Moyen-Orient (Libye 1986, Irak 2003, Iran 2013 et 2020), sur des sujets de souveraineté (extraterritorialité) ou de biens communs (climat), elle peut aussi, selon les cas, accompagner (confrontation Est-Ouest, non-prolifération à partir de 1974, guerres Iran-Irak, du Golfe, d'Afghanistan) ; cogérer (Caucase depuis 1992, Liban 1996, Bosnie 1996, Iran depuis 2006) ; compléter (Iran 2003, Ukraine 2014) ; et parfois entraîner (Bosnie 1995, Libye 2011, Syrie 2013).

La double tension, c'est entre l'universalisme et le réalisme d'une part, entre le monde et l'Europe d'autre part.

- Tension entre l'universalisme et le réalisme, c'est-à-dire entre l'universalisme revendiqué d'un pays qui se veut la patrie des droits de l'Homme et le chantre d'une mondialisation à visage humain, mais qui se veut tout autant la puissance qui parle à tout le monde et qui défend d'abord et avant tout ses intérêts de puissance, et valorise la stabilité. Elle se double d'une tension entre la norme de droit et l'impératif humanitaire, dès lors que nous proclamons le caractère sacré du mandat de l'ONU, mais sommes-nous prêts à en donner l'interprétation la plus large si cela nous semble légitime, comme au Kosovo ou en Libye ?
- Tension surtout entre sa vocation mondiale, incarnée par son siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, sa présence sur tous les continents et ses capacités militaires, et opérationnalisée à la fois dans les formats restreints (du P3 au G7) qui la conduit à agir hors cadre européen dans les Balkans ou en Afrique ; son engagement européen, qui la pousse à promouvoir les concepts d'Europe puissance, d'Europe autonome, d'Europe souveraine. D'abord comme démultiplicateur, ensuite comme égalisateur. Ces deux tensions sont illustrées dans les contradictions qui parcourent notre action actuelle dans trois domaines majeurs : une diplomatie autonome de rapprochement avec la Russie, au risque de compliquer du fait de la forme et du fond notre agenda européen ; l'affirmation du rôle européen de la dissuasion, sans perdre la maîtrise de la décision d'emploi ; une volonté d'européaniser nos opérations extérieures en Afrique, tout en maintenant le contrôle et notre liberté d'action.

On en voit toute la difficulté dans le malaise qui traverse le débat actuel sur la souveraineté. Voulons-nous, pouvons-nous, la transposer réellement à l'échelon européen ? Et pour quoi faire ? Nous avons conçu l'Europe comme une grande France et un pouvoir émergent, alors que l'Allemagne l'a vue comme une grosse Suisse et comme une puissance du *statu quo*. Quant à ce que nous avons toujours voulu faire avec la Russie – une politique autonome et non dépendante des États-Unis – est-ce transposable à la Chine ? Si la première tension relève peut-être d'un inévitable compromis diplomatique, la seconde me semble relever de l'aporie. L'historien Jean Garrigues le dit à sa manière : « Aujourd'hui, les Français sentent qu'il y a un décalage entre l'injonction à la grandeur formulée par Macron et la réalité qui nous ramène aux contraintes de la mondialisation, de l'européanisation, du poids de l'Allemagne. »

D'où une quatrième hypothèse. La France entretient une mythologie de son action extérieure assise sur trois composants, qui sont tous fragilisés aujourd'hui : l'indépendantisme stratégique, rendu plus difficile à l'ère de la mondialisation et du multilatéralisme ; l'équilibrisme diplomatique, à la fois peu lisible et rarement efficace dans la gestion des crises d'Europe orientale et du Moyen-Orient ; et l'exceptionnalisme culturel, dont les trois piliers – l'universalisme, la laïcité, l'assimilation – sont mis en cause.

Et alors que la France est paradoxalement assez bien placée, dans les démocraties, pour avoir une grande stratégie, avec son régime semi-présidentiel et ses

institutions fédératrices – le Conseil de défense et de sécurité nationale (CDSN), qui depuis 2016 se réunit chaque semaine, et le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) – elle a de moins en moins les moyens de ses ambitions. Car on ne peut pas à la fois vouloir protéger l'Europe au Sahel et en Méditerranée, être les meilleurs alliés des États-Unis, amarrer la Russie à l'Europe, être de plus en plus présents en Asie, rassembler la planète autour des enjeux liés à la préservation des biens publics mondiaux et en même temps réduire de plus en plus les moyens de notre action extérieure, qui subissent depuis trente ans, à l'exception du renseignement, une érosion vertigineuse. Et ce, alors même que le décalage de puissance économique avec l'Allemagne unifiée s'est accru, ce qui met en question un fondement implicite de notre stratégie – à l'Allemagne l'argent, à nous la gloire. Il n'est pas surprenant que nos élites soient saisies par la peur du déclassement, mais le classement n'est pas une stratégie. Je ne sais pas si la France est une grande puissance, mais ce dont je suis certain c'est qu'au XXI^e siècle, il ne suffit plus d'agiter le totem biface – la France, puissance nucléaire, membre permanent du Conseil de sécurité des Nations unies – pour en être une, même si ces deux atouts sont encore précieux, mais surtout quand nous sommes le seul pays du P5 à ne pas avoir développé un vaccin contre la Covid-19. ♦