



EuroDéfense-France

Paris, Ecole militaire le 3 mars 2020

Compte rendu de l'intervention de

Monsieur Georges-Henri Soutou

Membre de l'Institut, historien et professeur de relations internationales, sur le thème

« *Les composantes stratégiques de l'action extérieure de la France :*

***l'Académie des Sciences morales et politiques monte en ligne*»**

Chaque année le président de l'Académie choisit un thème. L'ayant été en 2019, j'ai donc choisi le thème traité aujourd'hui.

Pourquoi **l'action**, parce que, comme a dit Goethe « au commencement était l'action », et c'est celle des pouvoirs publics que nous avons considérée, y compris celle du Quai d'Orsay, dans l'axe des compétences de l'Académie, car nous ne sommes pas un centre de recherches théoriques.

Cette **action est extérieure** parce que, entre autres, c'est mon domaine de recherches.

Les rapports issus de cette réflexion seront publiés et certains sont déjà disponibles sur le site <https://academiesciencesmoralesetpolitiques.fr/tag/action-exterieure-de-la-france/>. Je vous présenterai les points de vue des intervenants qui n'étaient pas tous partagés par tous mes Confrères, et dans certains cas je donnerai le mien.

Depuis 1945, la France a connu plusieurs étapes dans sa politique extérieure. Après la Guerre Froide, et les débuts de la construction européenne, à partir de 1990, pour une vingtaine d'années, l'Occident semblait avoir gagné, et dominait le nouvel ordre mondial. Cet Occident était persuadé de pouvoir mettre en place dans le Monde entier, la démocratie et l'économie de marché, avec des mandats internationaux de l'ONU pour rétablir la paix dans les zones en crise, au nom du devoir ou droit d'ingérence.

Fin 2017, quand j'ai commencé à préparer cette étude sur la politique extérieure de la France, la mondialisation semblait irrésistible. La crise économique de 2008 avait été surmontée, l'Etat islamique avait été vaincu. Un accord semblait possible sur le Brexit.

Où en sommes-nous au début 2020 ? La crise économique est de retour. Les USA ont entamé une guerre économique avec la Chine et l'Europe. Le Moyen Orient est plus agité que jamais. Le président Poutine a gagné, en tout cas pour le moment, et se rapproche de la Chine. La mondialisation des années 1970 marque le pas, après la première qui est apparue dès la Renaissance et celle du XIXème siècle. Les chaînes de valeurs sont moins optimisées que

prévu. En 2017, il s'agissait d'adapter la France à la mondialisation. Aujourd'hui il faut la préparer au temps d'arrêt de cette dernière.

Lors de la première séance, avec notre confrère l'Ambassadeur Jean-David Levitte, nous avons réfléchi à l'ordre mondial au XXIème siècle, marqué déjà, sans surprise, par la montée de la Chine et un recul relatif des USA, ainsi que par la remise en cause des institutions internationales. Beaucoup dépendra de la capacité de l'Union Européenne à prendre toute sa place sur l'échiquier mondial. Le débat entre nous a été animé. Une majorité se dégageait pour prôner le rétablissement d'un ordre multilatéral en laissant de côté les USA, un ordre eurasiatique en quelque sorte. Cela ne me semble pas dans l'intérêt national bien compris.

Monsieur Thierry de Montbrial a traité de l'intérêt national de la France. On ne parle certes plus de ce dernier comme au XIXème siècle mais, dans un Monde dit « postnational », il reste essentiel à Moscou, Jérusalem, Washington et ailleurs. Toutefois, il faut appréhender cet intérêt national de manière intelligente, pas à la manière de Paul Déroulède !

Le regard des autres nations m'est apparu essentiel. Notre consœur Marianne Bastid-Bruguière nous a présenté le regard chinois, du XVIIe siècle à nos jours. Pour la Suisse, notre confrère Robert Kopp a évoqué la République helvétique, de 1798 à 1803, sous l'influence française, la période essentielle de la gestation de l'actuelle Confédération helvétique. Le Professeur Massimo De Leonardis nous a présenté l'Italie depuis le *Risorgimento*. Notre confrère le Professeur John Rogister a rappelé l'histoire des rapports franco-britanniques depuis l'Entente cordiale de 1904, tandis que le Professeur Pauline Schnapper a évoqué la perception britannique de notre position dans l'affaire du Brexit.

En somme nous pouvons conclure les points suivants. Les Chinois nous voient comme gentils, amusants et cultivés, mais ne considèrent pas la France comme un acteur essentiel du Monde. L'Italie n'a jamais été dupe de notre politique extérieure, masquée derrière la mise en avant de l'intégration Européenne. Pour ce qui concerne la Grande Bretagne, en 2019, il y avait l'espoir que Mme May obtiendrait un accord qui viderait le vote du BREXIT de son contenu réel, mais un BREXIT dur a été aussi envisagé, et c'est cette option qui se dessine maintenant.

Globalement donc, notre culture est admirée mais beaucoup moins notre politique étrangère ni notre modèle politique et social. Il faut connaître nos partenaires, leurs propositions, les associer, et comprendre que le consensus s'obtient dans la réciprocité et la durée.

Nous avons fait une étude de nos moyens d'influence, ce qu'on appelle le « soft power », qui sont bien réels, avec une prise en compte de notre influence sur le droit international, très importante jusqu'aux années 1960 (intervention du professeur Georges Sur). Mais l'entrée du Royaume Uni dans la CEE et la mondialisation ont fait avancer le droit coutumier anglo-saxon. Je ne sais pas quelle sera l'évolution après le Brexit, mais cet aspect juridique est essentiel.

Trois communications ont été consacrées à notre rayonnement culturel, scientifique et artistique, par Mr Xavier Darcos, Chancelier de l'Institut, Mme Bréchnignac, Secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences, et Mr Petitgirard, Secrétaire perpétuel de l'Académie des beaux-arts. Dans ces trois domaines nos moyens d'influence sont considérables avec des résultats remarquables mais nous avons noté une dispersion des efforts, un manque de

concentration, d'efficacité, et de moyens financiers, en particulier pour promouvoir la francophonie.

Sur le plan économique, la monnaie européenne joue un rôle majeur mais le Brexit risque de poser de considérables problèmes au système financier européen.

Monsieur Louis Gautier, ancien secrétaire général à la défense et à la sécurité nationale, a abordé le thème de la solitude stratégique des Européens. Il milite pour une construction réaliste et progressive de la défense européenne, mais la France risque de se retrouver seule faute encore de penser à ses partenaires. La France et l'Allemagne auront un rôle essentiel à jouer, mais leurs nécessaires initiatives ne sont pas suffisantes. L'union à 27 est trop complexe pour que ce « couple » puisse l'emporter, pour qu'il n'apparaisse pas comme un bi-pôle.

Pour ce qui concerne l'Europe, Monsieur Maxime Lefebvre, ancien ambassadeur, chargé de mission prospective auprès du Directeur de l'Union européenne, a souligné le désir de la France, pas toujours partagé par ses partenaires, d'une Europe puissance, au travers de laquelle notre pays pourrait continuer à jouer un rôle au niveau mondial, par un effet multiplicateur d'influence.

Nous avons entendu enfin Monsieur Schäuble, président du Bundestag. En 1994 il avait cosigné un projet extrêmement fédéraliste, sur une base franco allemande. Aujourd'hui il est beaucoup plus prudent. Mais il a insisté sur la nécessaire convergence entre nos deux pays.

Je me suis exprimé sur le thème d'une Allemagne en surfusion. La situation politique y est très difficile à prévoir. Je ne sais pas qui succédera à Mme Merkel ni la majorité politique qui s'établira. Mais il y aura la recherche d'un consensus, sur la Défense, sur le tissu industriel, sur l'énergie et sur la politique extérieure. Trois tendances se dessinent :

- l'Allemagne joue son jeu, profite de sa situation centrale, comme au XIXème siècle,
- elle se rapproche de ses sources d'approvisionnement et de ses marchés, Chine et Russie, mais beaucoup contestent cette solution trop unilatérale,
- un équilibre prudent s'établit entre des vents contraires, hypothèse la plus probable.

L'Allemagne n'acceptera pas tout de Mr Poutine, sans rompre avec ce dernier. Même chose vis-à-vis des USA, sans les abandonner, ni l'OTAN. Vous avez certainement noté la réaction très vive et immédiate à chaque déclaration de Mr Macron critiquant ces derniers. Il faut s'attendre donc à une position médiane qui rend le consensus plus facile

De l'intervention de Monsieur Lionel Zinsou, Président de Terra Nova, ancien premier ministre du Bénin, il est ressorti qu'il faut accepter une coopération bilatérale avec l'Afrique, pas à sens unique. Un bon exemple est le cinéma. Nous devons faire en France une place au cinéma africain.

L'ambassadeur Michel Duclos nous a parlé du Moyen Orient. Notre politique arabe traditionnelle a été ruinée par les printemps arabes de 2011 et 2012. Pour lui, la voix à suivre est de soutenir les sociétés civiles via l'Union Européenne, sociétés civiles qui représentent une alternative aux autoritarismes, la France restant une puissance d'équilibre dans la région. La question de nos moyens trop modestes a été posée à nouveau. Il me semble quant à moi que la France et l'UE ne doivent pas prendre position entre sunnites et chiites. Il faut une

politique prudente et équilibrée, l'Arabie saoudite nous posant beaucoup de problèmes, en particulier dans nos banlieues.

La majorité de mes confrères pense que la Russie doit rester un partenaire, avec un bémol pour prendre en compte les réserves des pays d'Europe centrale et orientale vis-à-vis de cette dernière.

Sur la politique de défense, nous avons eu un exposé de Mr Nicolas Roche, Directeur des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement au Ministère des Affaires Etrangères, qui a insisté sur la nouvelle dimension de la dissuasion nucléaire, instrument transitoire de la domestication de la violence par le droit international, dans la perspective d'un désarmement certes négocié mais global. Cela a surpris certains membres de l'Académie, même si l'approbation était majoritaire, considérant la dénucléarisation comme une asymptote.

Nous ne connaissons évidemment pas le discours du Président de la République devant l'Ecole de Guerre, le 7 février dernier. Mais certains thèmes de son discours étaient sous-jacents certaines des interventions. Pour l'ouverture vers l'Europe, il ne faut pas oublier que le concept de la dissuasion française contribuant à la sécurité de l'Europe figurait déjà dans le Livre blanc de 1972. La proposition de participer à des exercices avec la composante aérienne n'a pas été accueillie avec enthousiasme en Allemagne, semble-t-il. La seule chose que les Allemands peuvent accepter est selon moi le dialogue stratégique.

Nous avons eu une présentation de Mr Massot, Président de section honoraire au Conseil d'État, sur « le chef de l'Etat et les opérations extérieures ». Celui-ci a mis en exergue lui aussi le problème de leur financement, souligné aussi dans les excellents rapports de la commission du Sénat. L'opinion française ne pose pas trop de questions mais cela pourrait changer en cas d'accident majeur.

Deux exposés du général Bentégeat et de Monsieur l'ambassadeur Benoît d'Aboville sur nos OPEX ont souligné le savoir faire militaire français, mais expliqué que notre modèle expéditionnaire français devient moins facile à appliquer. Les résultats des opérations ne sont pas ceux souhaités, en particulier en Libye et celles-ci ont tendance à se prolonger. Faut-il plus faire appel aux forces spéciales, restreindre nos zones d'intervention, mieux coordonner les actions civiles et militaires (j'en suis persuadé), plus associer l'opinion?

J'en viens maintenant à un avis plus personnel. Il faut revenir à une vision plus réaliste. Nous devons tenir compte du regard des autres, de leurs intérêts et adapter nos objectifs à nos moyens. Le BREXIT sera dur, avec à résoudre en particulier les questions des pêcheurs et de Gibraltar. L'Espagne a obtenu un droit de veto sur toute décision européenne, si elle n'est pas satisfaite sur ce point, ce qui peut conduire à des surprises. Avec le départ du Royaume Uni, L'Union européenne perd des moyens considérables, en particulier dans les relations internationales et dans le domaine militaire. Nous voyons aussi partir le seul pays avec lequel nous avons un excédent commercial. Nous perdrons beaucoup aussi dans le domaine de la coopération scientifique et le départ des Britanniques dans certains villages français pourrait être un vrai coup dur pour les régions concernées.

Pour ce qui concerne l'UE, ni les politiques ni les opinions publiques ne souhaitent modifier les institutions. Mais la situation évolue. En particulier, l'Allemagne et les pays du nord de l'Europe commencent à abandonner le dogme de l'absence de déficit budgétaire, si c'est pour investir utilement.

Tout le monde redécouvre l'utilité d'une défense qui ne se résume pas à l'OTAN. Les Allemands deviennent moins négatifs. Ils commencent à comprendre que notre engagement en Afrique n'est pas un avatar de l'histoire mais qu'il correspond à une nécessité, face au terrorisme mais aussi à la pénétration chinoise. Une vraie coopération peut s'établir avec les Allemands, qui multiplient les programmes de recherche sur ce continent.

Enfin, dans une coalition, ce que reste l'UE, il ne peut y avoir de stratégie optimale. Il y a l'axe est et l'axe sud. Les Etats membres de l'Europe centrale et orientale doivent s'intéresser à ce qui se passe au sud de la Méditerranée, les Etats membres bordant cette mer s'intéresser à la Russie. Il faut ouvrir le dialogue stratégique, et il faut un état-major opérationnel européen, pour penser ensemble une stratégie opérationnelle.

Questions

Avez-vous évoqué entre vous le passage au vote à la majorité qualifiée en Politique étrangère ? Il n'est pas normal que certains pays critiquent publiquement une déclaration du HR/VP, qui n'est d'ailleurs que le signe d'un désaccord des 27.

Cette question a été abordée effectivement, mais il ne faut pas remettre en cause le Traité de Lisbonne, face au risque de retour en arrière de l'intégration du fait des mouvements populistes.

Il faut exploiter tout Lisbonne. Les Etats Membres peuvent ainsi décider à l'unanimité de passer à la majorité qualifiée pour l'action extérieure, et l'Union a les moyens de monter des opérations.

De manière cyclique les grandes organisations internationales sont devenues prestataires de services. On demande à l'ONU de fournir un mandat, service juridico politique. On demande à l'OTAN des moyens de communications, des avions de surveillance.

Par exemple, il y a une continuité dans la politique allemande de soutenir dans les Balkans les Musulmans et les Croates depuis la première guerre mondiale tandis que la France a basculé des Serbes vers les Musulmans.

Nous n'avons pas les mêmes problèmes de sécurité. Il faut être prudents et donc garder un droit de veto.

Pouvez vous compléter sur la pause dans la Mondialisation, parler des intérêts européens, des sentiments anti européens qui viennent du manque d'efficacité de l'UE ?

On a constaté que le commerce mondial avançait moins vite qu'au sein des grandes zones économiques, phénomène de la régionalisation. Comme son nom l'indique, le but du libre échange (par exemple de vin et laines entre Portugal et Royaume Uni depuis le Moyen Âge) n'était pas d'avoir tout produit par un seul pays, la Chine !

La crise du coronavirus montre la dépendance des chaînes de production. Il y a des limites à mettre à la mondialisation. Les Routes de la Soie sont une erreur de la Chine. Enfin, l'économie doit être au service de la politique.

Une Europe puissance peut-elle exister sans une union fédérale ?

Les Etats Unis d'Europe ne seront jamais comme les USA, qui ont fait une guerre civile pour devenir un Etat fédéral face aux confédérés. La Suisse s'appelle confédérale mais elle est

fédérale de fait. Le modèle Suisse présente beaucoup d'avantages, même s'il y a eu aussi une guerre de sécession en Suisse en 1847 (Sonderbund), pendant laquelle les cantons protestants et alémaniques ont imposé leur volonté aux cantons catholiques et romans.

Quel rôle pour les DOM TOM

Lisez la dernière Intervention de l'amiral Prazuck dans Marianne, qui est excellente. Mais c'est une question de moyens, en lien aussi avec les ventes d'armes dans les pays autour du Pacifique.

Pour conclure, je suis pour une défense européenne, mais il faut avancer prudemment, par un processus long et itératif. Nous pourrions déjà aller plus loin dans tout ce qui concerne les armements, les satellites, les moyens de communications, le cyber. Mais je croirai à la défense européenne lorsqu'il y aura un service de sécurité intérieur européen efficace. Il faut la confiance et la volonté de vivre ensemble. Ce n'est pas le cas aujourd'hui, mais le sera dans 30 ou 50 ans peut être, ce que De Gaulle avait envisagé.