Thierry de Montbrial

La politique internationale : dialectique du microscope et du télescope[1]

Chères Consœurs, chers Confrères, Mesdames et Messieurs,

Jean-David Levitte m'a proposé le sujet du rôle et de l'influence des *think-tanks* dans la politique internationale. Ayant déjà eu l'occasion de discuter la notion de *think-tank* devant notre compagnie, je ne reviendrai pas sur la locution elle-même, trop souvent utilisée à tort et à travers ; mais ne manquerai pas de me référer notamment à l'expérience de l'Ifri, lequel est reconnu à l'extérieur de nos frontières comme l'institution française de référence dans son domaine. Mon ambition est cependant plus grande pour cette communication, qui me donne l'occasion de vous parler de l'état du monde et de la politique étrangère de notre pays.

Pour commencer, il me paraît nécessaire de clarifier la terminologie et d'abord : qu'entend-t-on exactement par *relations internationales*, *géopolitique, politique internationale* et *politique étrangère* ? Sur le plan méthodologique, il existe toujours maintes façons d'observer et d'analyser un phénomène complexe, qu'en simplifiant à l'extrême on peut ramener à deux grandes catégories selon qu'on utilise un microscope ou un télescope. En règle générale, la valeur ajoutée des *think-tankers* se mesure dans leur plus ou moins bon usage du microscope. Ils scrutent les détails. Le bon usage du télescope est plus périlleux, car il implique la pluridisciplinarité et l'art de la synthèse. De plus, il suppose une rigueur axiologique difficile à respecter face au tourbillon idéologique auquel les chercheurs en sciences politiques sont particulièrement exposés. Ayant atteint un stade de ma vie où non seulement on peut – mais à mon avis on doit – regarder les choses à une certaine distance, c'est plutôt à une analyse téléscopique que je vais me livrer devant vous.

Par *relations internationales*, il faut entendre les échanges de toute nature entre des unités actives qui opèrent sur les territoires d'au moins deux Etats distincts. L'Ifri n'est pas l'Institut français des *relations internationales* sans raisons. Les exemples sont très variés. En vrac : entreprises, institutions de recherche, médias, organisations religieuses ; mais aussi organisations terroristes, maffieuses, trafiquants de toute nature etc. ; sans oublier les

[1] Discours prononcé à l'Académie des Sciences morales et politiques le 23 novembre 2026.

organisations internationales et j'en passe. Les *relations interétatiques* exercent le rôle dominant dans les relations internationales, en raison de leur caractère structurant pour l'ensemble. Cela reste vrai même si, dans le monde actuel, les gouvernements en tous cas libéraux ont de plus en plus de difficultés à exercer leur autorité sur leurs territoires. Pour la conduite des relations interétatiques, les gouvernants doivent d'abord bien comprendre les soubassements géopolitiques et géostratégiques de leur environnement. Il doivent aussi en quelque sorte en sentir les vibrations : l'air du temps, ou ce que le général Beaufre appelait le vent de l'Histoire. Il ne s'agit pas d'un exercice purement intellectuel.

Je définis la *géopolitique* comme l'*idéologie relative aux territoires*, laquelle est façonnée par la géographie et par l'histoire. Mais attention : la politique extérieure ou étrangère des Etats n'est pas une simple fonction du contexte géopolitique du moment. Il en est ainsi parce que la combinaison du diplomate et du soldat, pour parler en termes symboliques, ouvre toujours a priori un éventail d'actions possibles pour la résolution des conflits. C'est pour cette raison que je m'élève contre l'identification fréquente, pas seulement dans les médias, entre géopolitique et politique internationale. Et c'est pour cela qu'au début de cette communication, j'insiste tant sur les concepts, quitte à prendre le risque de vous lasser. Il faut être précis.

Je n'en ai d'ailleurs pas terminé, car depuis belle lurette j'observe aussi un réel flottement dans la manière dont la plupart des citoyens même cultivés et anxieux de comprendre leur monde appréhendent la notion de *politique étrangère*. Certes, la politique internationale est la combinaison des politiques étrangères de l'ensemble des Etats. Certes, dans le monde actuel, cette politique internationale s'accompagne d'un degré sans précédent d'incertitude, en raison de la multiplication des combinaisons qui échappent au contrôle des Etats. Mais cette complexité n'explique pas à elle seule le flou qui entoure la notion de politique étrangère. Pour la plupart des gens, il s'agit des *actions et réactions* dans la quotidienneté du système du monde. Actions et réactions certes, mais surtout postures, paroles, communication. A l'extrême, comme si l'action se réduisait au verbe. Comme si la politique étrangère n'était pas une œuvre inscrite dans la longue durée. La parole est nécessaire, mais on ne bâtit pas qu'avec des mots. Et, comme dans les affaires militaires, il ne faut pas confondre le niveau tactique et le niveau stratégique.

En réalité, chers amis, en deçà et au-delà de ses manifestations quotidiennes, la politique étrangère est d'abord une *doctrine en action*, effectivement soutenue par le Verbe et par tout ce que celui-ci transporte dans la sphère de l'imagination ou du rêve ; mais qui, à la base, spécifie

les principes généraux et les buts de *l'action internationale* d'un Etat dans un contexte identifié comme durable ; une doctrine valable aussi longtemps que ce contexte reste stable. A un certain niveau d'abstraction, je dirai que l'objectif fondamental de la politique étrangère d'un Etat est de persévérer dans son être (le *conatus* de Spinoza), ou dans sa Culture, au sens le plus enveloppant et donc identitaire du terme. Souvent hélas dans l'Histoire, les gouvernants tendent à confondre la préservation de l'identité de la nation avec leur propre survie. En pratique, ce que j'appelle ici *Culture* est décliné en termes d'*intérêts*. Cette déclinaison est souvent délicate, par exemple dans les pays de l'Union européenne où l'on tend facilement à réduire la Culture à une liste de « valeurs » trop vaguement définies et parfois abusivement autoproclamées comme universelles. Abusivement, car c'est justement ce contre quoi s'insurge le « Sud global ». On attend de ceux qui prêchent des valeurs qu'ils convainquent les autres par la force de leur exemple et non de leur discours. J'insiste lourdement sur ce point, car le discours actuel dominant des Etats-membres de l'Union européenne tend à se réduire à un combat pour la victoire de la démocratie contre les diverses formes de régimes illibéraux, jusques y compris bien sûr les autocraties et à la limite les dictatures, en passant par les héritiers du communisme. Or, comment ne pas voir qu'aujourd'hui, la priorité absolue pour beaucoup de démocraties libérales doit être de mettre l'Etat en capacité d'accomplir ses missions. Et cela passe par la remise en ordre de l'économie, dans un cadre évidemment libéral ; car il ne peut y avoir une démocratie libérale sur la base d'une structure économique illibérale.

Dans le cas de la France contemporaine, on peut clairement parler de « la » politique extérieure ou étrangère de la IVe République jusqu'au retour du général de Gaulle aux affaires en 1958 : une politique dérivée de la combinaison du plan Marshall et du protectorat américain, au lendemain de la Seconde Guerre mondiale. Dans un pays comme le nôtre, la politique étrangère doit s'appuyer sur un discours national cohérent avec la réalité économique, et soutenu par une franche majorité de la population. Après 1958, les circonstances ont conduit le général de Gaulle à remettre de l'ordre dans l'économie et à formuler une doctrine sensiblement modifiée de notre politique étrangère, plus équilibrée que la précédente vis–à-vis des Etats-Unis, et bientôt plus ouverte vis-à-vis de l'Union soviétique et du Tiers-monde. Cette politique a été vivement critiquée par le camp atlantiste vers lequel, pour des raisons diverses, les successeurs du fondateur de la Ve République ont tendu à retourner partiellement, à commencer par Georges Pompidou avec son feu vert à l'entrée du Royaume-Uni dans ce qu'on appelait alors la Communauté européenne.

Mon ami Hubert Védrine, qui a le sens des mots, a œuvré pour accréditer l'idée d'une politique étrangère « gaullo-mitterrandienne ». Je dirais que François Mitterrand a préservé avec talent les principes du gaullo-atlantisme. Mais après la chute de l'URSS et ses suites immédiates, le nouveau monde qui se dessinait rendait nécessaire sans tarder un réexamen approfondi, qui n'a pas eu lieu.

Je pense en effet que c'est dès les lendemains de l'événement considérable que fut la chute de l'Union soviétique entre 1989 et 1991 qu'il aurait fallu commencer à réfléchir sérieusement à une adaptation de notre doctrine de politique étrangère, face aux perspectives nouvelles qui s'annonçaient. Ce travail n'a été entrepris, ni sous François Mitterrand dans les dernières années de son règne, ni par ses successeurs, pour des raisons à la fois politiques et économiques. C'est que l'idéologie dominante des années 1990 a été marquée par la victoire écrasante du libéralisme américain et par l'image d'un monde unipolaire, bref par le triomphe (temporaire) des Etats-Unis. Or la doctrine américaine, dans ce contexte et au-delà, tout au long de la première décennie du nouveau siècle, fut de promouvoir au maximum l'extension vers l'Est de ce qu'ils appelaient les « institutions euroatlantiques » (Communauté européenne et OTAN, pris comme un tout) ; ceci en un temps où d'une part la situation dans l'arc arabo-islamique se complexifiait gravement ; d'autre part et surtout, où la montée de la Chine s'affirmait de façon de plus en plus implacable. Dans le monde occidental, la plupart des observateurs de la Russie ayant pignon sur rue à la fin du XXe siècle pariaient sur la petite frange, au sein des élites de ce pays, tentés par la carte du libéralisme.

Ces observateurs n'ont pas prêté suffisamment attention aux conséquences pourtant prévisibles, à moyen et long terme, de l'effondrement d'un empire multiethnique ; en particulier de l'effervescence de *mouvements nationalistes*, souvent en puissance dans les diasporas. Les tenants de l'école dite réaliste des relations internationales avaient compris, bien avant le retour de « la verticale du pouvoir » à Moscou, que la politique américaine - dans le sillage de laquelle les Etats-membres de la Communauté bientôt devenue Union européenne s'étaient engouffrés - soufflerait sur les braises du nationalisme. Et quand la réaction nationaliste a commencé à se durcir - principalement du point de vue de l'enjeu géopolitique, en Ukraine, à partir de la révolution orange de 2004-2005 - les Occidentaux ont adopté progressivement la position des Etats de l'ancien bloc soviétique qui les avaient rejoint, comme la Pologne et les pays baltes. Sans réflexion approfondie sur l'avenir du continent européen. En raison de leur histoire, ces Etats, on

le comprend, étaient hantés par la perspective du revanchisme russe. Le grand tournant fut la révolution de Maïdan de 2013-2014, suivi de la prise de contrôle et de l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014. Voilà en résumé pour les raisons politiques de l'inertie intellectuelle en France et en Europe après la chute de l'URSS.

A côté de ces commentaires sur des situations à fort contenu idéologique, il faut souligner les raisons économiques, et rappeler ce qui, vous l'avez compris, sera un leitmotiv du présent exposé : la politique étrangère et de défense de tout Etat est tributaire, directement ou indirectement, de sa puissance économique ; c'est-à-dire de ses ressources matérielles et financières, comme aussi de sa capacité à les mettre durablement en œuvre au nom de *l'intérêt général*, ou de *l'intérêt national*. Or, si la France a fait très tôt le choix de l'élargissement massif de la construction européenne aux pays baltes et aux anciens membres du Pacte de Varsovie, elle n'en a pas assumé les conséquences économiques et a continué de glisser sur la pente des déficits dans laquelle elle s'était engagée, lentement d'abord depuis la fin des trente glorieuses et surtout depuis 1981. De mon point de vue, le symbole le plus marquant de ce laisser-aller fut la légèreté de Paris sous Jacques Chirac face aux critères de Maastricht alors que Berlin, qui avait affronté avec rigueur le coût de la réunification allemande, n'avait finalement rien cédé sur ce plan. En conséquence de quoi il aura fallu attendre la guerre d'Ukraine à partir de 2022 et le changement profond de la doctrine américaine en matière de politique étrangère après la triste fin de l'administration Biden, pour prendre finalement conscience que le monde avait vraiment changé en 1989-1991.

Alors que la France fait face à une échéance électorale majeure au printemps prochain, il est temps de s'interroger sereinement sur ce en quoi notre doctrine en matière de politique étrangère devrait vraiment être mise à jour en vue des prochaines années ou peut-être décennies.

*

* *

A ce stade, arrêtons-nous un moment sur la prise de décision en matière de politique étrangère. Je ne parlerai pas de l'exécution, un sujet complémentaire pourtant essentiel, car c'est souvent là que le bât blesse. A l'époque de mes débuts en 1973, à la tête du CAP(S) que Michel Jobert m'avait chargé de mettre en place au quai d'Orsay, nous nous étions intéressés à la

méthode du *National Security Council* américain (NSC), alors dirigé par Henry Kissinger. Pour chaque question bien posée (par exemple, le rapprochement des Etats-Unis avec la Chine), les équipes du NSC envisageaient diverses « options » puis lançaient de vastes enquêtes au sein des administrations pour évaluer les avantages et les inconvénients de chacune. En principe, l'évaluation reposait bien sûr sur la doctrine en vigueur. Pour le choix final, l'arbitre était le président des Etats-Unis lequel, dans le cas d'espèce (Richard Nixon), s'intéressait profondément à la politique internationale.

J'ai rapidement compris deux choses : la première est que, même quand ce travail de préparation est très soigné, les considérations de *politique intérieure* pèsent d'un poids qui en fait n'a cessé de s'accroître, dans les décisions de *politique extérieure.* Ceci est vrai en tous cas dans les démocraties occidentales, souvent au détriment du long terme. La seconde chose est que, en particulier dans les Etats démocratiques, de plus en plus souvent, les chefs d'Etat ou de gouvernement parviennent au pouvoir sans expérience des affaires internationales et donc avec une capacité de jugement insuffisante face à la complexité des questions. Dans certaines situations, le chef se retrouve face à lui-même et à quelques conseillers officiels ou officieux plus ou moins qualifiés ou idéologiquement engagés, et tend à se laisser dominer par l'opinion publique et par les considérations de politique intérieure à court terme. Cependant, dans la tradition américaine, mise entre parenthèses par Donald Trump, les présidents ne peuvent pas ignorer le Sénat et la Chambre des Représentants et s'entourent de quelques personnalités expérimentées et familières des dossiers, personnalités qui sont plongées dans le petit monde des acteurs de la politique internationale grâce à leur va-et-vient entre la pratique des affaires et les temps de retraite au sein de l'archipel des *think-tanks* spécialisés – nous y voilà - selon le principe dit de la *Revolving Door*. Aux Etats-Unis, il est évidemment trop tôt pour juger les conséquences à long terme tant de la doctrine de Trump que de sa pratique de la diplomatie.

En France, tout repose sur le président de la République flanqué de sa cellule diplomatique, et sur la qualité de sa relation avec le Quai d'Orsay. En raison de la coutume peu démocratique du « domaine réservé » propre à la Ve République, rares sont les parlementaires qui s'investissent à la fois intellectuellement et sur le terrain dans le domaine très particulier et complexe de la politique étrangère – donc aussi dans les affaires de sécurité et de défense. Rares sont donc celles ou ceux qui peuvent parler de ces sujets avec autorité, c'est-à-dire avec une chance de se faire entendre. Les grands débats de politique internationale à la Chambre des

députés et au Sénat ont disparu. Les ministres des Affaires étrangères eux-mêmes sont rarement préparés à l'exercice leurs fonctions, ce qui accentue l'isolement du Chef. Plus généralement, le milieu plutôt élitiste des personnes compétentes dans le domaine des relations internationales, parmi lesquelles des universitaires, des journalistes, mais aussi des dirigeants ou représentants d'entreprises, est longtemps resté étroit et fermé. En France, il s'est ouvert avec la création du CAP(S) en 1973, plus encore depuis la création de l'Ifri en 1979. Au fil des décennies, les ministères des Affaires étrangères et de la Défense, en particulier bien sûr à travers le CAP(S), ont développé des relations constructives avec certains *think-tanks*, en France mais aussi à l'étranger. Avec l'Ifri bien sûr, qui communique également avec la cellule diplomatique de l'Elysée.

Que peut apporter à l'Etat, et plus généralement aux « décideurs » de toute nature engagés dans les affaires internationales, une institution comme l'Ifri, alors même que nous sommes minuscules par rapport aux administrations et aux sociétés conseils en tout genre ? C'est que nous formons une équipe constituée de chercheurs confirmés sur quelques sujets fondamentaux, régionaux (comme la Russie/Eurasie, l'Asie principalement de l'Est, le Moyen-Orient ou l'Afrique) et transversaux (les questions de défense et de sécurité, le commerce, l'énergie et le climat, l'espace, la technologie…). Je souligne au passage que l'Ifri est fier d'être à l'origine d'une nouvelle catégorie de chercheurs, orientés vers l'action, à cet égard dans la tradition des grands *think-tanks* américains. Nos chercheurs voyagent sur le terrain et se montrent très présents dans le monde des grands *think-tanks* internationaux et dans leur environnement (conférences restreintes ou élargies etc.). Également au cœur de notre métier se situe l'activité de débats, toujours évidemment à l'échelle internationale. Ainsi pouvons-nous jouer un double rôle, que nous avons toujours situé dans le cadre de l'intérêt général (l'Ifri est une fondation d'utilité publique) : d'une part, participer aux débats internationaux sur les sujets traités et contribuer à leur structuration avec un regard français et européen ; d'autre part, apporter à nos partenaires un éclairage complémentaire à ceux dont ils bénéficient d'autres sources. Je souligne au passage avoir toujours considéré qu'en matière d'indépendance vis-à-vis de quiconque, tout se ramène à la recherche d'un bon équilibre entre proximité et distance. En règle générale, nos publications sont rendues publiques mais, au niveau professionnel, nos réunions se font sur invitation. J'ajoute que nous cherchons aussi à atteindre le public à travers une présence médiatique soutenue, de bonnes relations dans le monde universitaire et grâce à des publications telles que le célèbre *Ramses* ou notre revue *Politique étrangère*. L'utilité sociale

d'une institution comme l'Ifri se trouve finalement dans sa capacité à analyser mais aussi, grâce aux milieux dans lequel elle évolue, à sentir la complexité des situations sur un théâtre mouvant, tout en travaillant dans un cadre exigeant tant sur le plan de la compétence que sur celui de l'éthique. J'ai insisté sur le fait que nos partenaires sont souvent de grands « décideurs ». J'ai souligné aussi l'importance actuellement croissante du couplage entre politique intérieure et politique extérieure dans les Etats démocratiques. Une institution comme l'Ifri doit également s'attacher à la compréhension *fine* de ces phénomènes de couplage dans leurs conséquences de toute nature, notamment en Europe.

Mes observations sur la prise de décisions en politique étrangère et sur le lien avec les *think-tanks* seraient incomplètes si je ne les complétais pas par quelques mots sur la pratique des Etats non libéraux en la matière. Comme il s'agit là d'une catégorie encore plus hétérogène que celle des Etats libéraux, je me limiterai à des remarques sur la Russie et sur la Chine, c'est-à-dire les deux pays qui, au moins pendant trente ans (décennies 1950, 1960, 1970), ont incarné le communisme. Je me suis ouvert au monde des *think-tanks* soviétiques à l'occasion de mon premier voyage à Moscou en 1977 comme directeur du CAP(S) et établi ainsi avec l'URSS - comme avec les Etats-Unis et d'autres - un nouveau type de relations qu'aussitôt j'ai qualifié de « diplomatie intellectuelle ». Dans l'environnement de l'équivalent soviétique du CAP(S) (lequel antérieurement n'avait pas d'homologue au Quai d'Orsay), j'ai ainsi découvert parmi d'autres l'existence du grand Institut des relations internationales et de l'économie mondiale (IMEMO) et la fort importante Université des relations internationales de Moscou (le MGIMO), dont la création date de 1944, avec lesquels plus tard nous allions établir des relations conséquentes dans le cadre de l'Ifri. Ces deux institutions ont survécu à la chute de l'URSS. Le MGIMO continue de former les diplomates de la Russie. Evguéni Primakov, qui dans les années 1990 fut ministre des Affaires étrangères puis Premier ministre de la Fédération de Russie, grand spécialiste du Moyen-Orient, était à la tête de l'IMEMO quand je l'ai rencontré pour la première fois dans les années 1980. L'un de ses successeurs à ce titre fut Alexandre Iakovlev, lequel devait jouer un rôle déterminant dans l'élaboration des réformes de Gorbatchev. L'IMEMO est un parfait exemple en Union soviétique de ces lieux d'observation « au microscope » des pays étrangers particulièrement capitalistes, avec lesquels des échanges bilatéraux ou multilatéraux s'étaient développés au fil des ans. Une des fonctions des institutions de ce type était d'éclairer les « décideurs » soviétiques puis russes pour la politique étrangère au sens large. Ils sont restés des

établissements d'élite et, après 1991, ont vu maints de leurs collaborateurs s'insérer dans la nouvelle vie internationale, notamment économique. Aujourd'hui, la différence avec l'époque soviétique est que, depuis environ 2005, le président russe est progressivement devenu le maître absolu dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, dont on ne sait quel usage il fait des *think-tanks*, alors que ces derniers pouvaient jouer un certain rôle dans le système du PCUS et au sein de l'appareil d'Etat.

Ce qui est incontestablement le cas actuellement de la République Populaire de Chine, dont les principaux *think-tanks* sont eux aussi bien connus de l'Ifri, et dont nous pouvons apprécier par nous-mêmes la compétence. Alors que l'influence des *think-tanks* nous paraît actuellement limitée en Russie, sauf peut-être dans les milieux économiques du pays, tel n'est pas le cas en Chine qui, sur le papier, fonctionne comme une méritocratie confucéenne. D'où son efficacité. Le PCC se présente comme une élite dont la mission est de développer le pays du Milieu selon une doctrine socialiste évolutive, n'ayant plus qu'une lointaine filiation avec le marxisme-léninisme. Il se targue d'avoir tiré les leçons de l'échec de l'URSS, de toujours veiller à s'adapter à la réalité changeante, mais aussi de lutter contre toutes les formes de corruption, et de comprendre que la sorte de dynastie ouverte par Mao Zedong serait en péril en cas de relâchement. Sa représentation de la politique étrangère est le mieux décrite en disant, non pas que la Chine a pour vocation de supplanter les Etats-Unis et de devenir le leader de la planète, mais – ce qui est plus subtil - qu'elle doit rester au centre du jeu pour le maintien et le renforcement de ce que, de mon côté, j'appelle un *système international raisonnablement ouvert*, encadré par une gouvernance mondiale non moins raisonnable. Tout ceci, bien sûr, dans l'ambiance d'une concurrence économique implacable. Dans ce cadre général, les *think-tanks* chinois jouent un rôle majeur de passerelle pour mieux comprendre l'extérieur et mieux se faire comprendre, en particulier sur les aspects les plus sensibles comme l'avenir de Taiwan ou, présentement, les relations commerciales et plus généralement économiques. La machine politique chinoise semble faire bon usage des analyses et informations venues de ses *think-tanks* et produire les synthèses qui alimentent le pouvoir exécutif au plus haut niveau, c'est-à-dire le Comité permanent du Bureau politique du Comité central du Parti communiste chinois (PCC). Celui-ci, en principe, décide des orientations politiques majeures pour le pays, dans tous les domaines parmi lesquels la politique étrangère et de sécurité. Je souligne d'expérience que la

« diplomatie intellectuelle » à haut niveau est possible en Chine, évidemment pas dans n'importe quelles conditions.

J'espère, chères Consœurs, chers Confrères, Mesdames et Messieurs, que ces quelques explications vous permettront de mieux saisir deux aspects fondamentaux du rôle que les *think-tanks* comparables à l'Ifri peuvent jouer : pour les « décideurs », mieux analyser et comprendre au moins les principales facettes de la politique internationale ; et contribuer à la fois à éclairer et à structurer les débats publics, ce qui est essentiel dans une démocratie.

*

* *

Je me propose maintenant de revenir sur la question d'un réexamen de la doctrine de politique étrangère de la France. Le plus important est de prendre conscience de sa nécessité. Dans le petit monde des élites internationales – pas seulement européennes bien sûr – qui travaillent professionnellement sur les questions de guerre et de paix, il existe me semble-t-il un large consensus sur les dix points suivants :

(1) Pour de nombreuses raisons enracinées notamment (pas seulement) dans la révolution numérique / digitale en accélération constante depuis ses débuts au milieu du siècle dernier ; à cause, également en particulier, d'un changement climatique dont les effets se font ressentir beaucoup plus rapidement que prévu, le système international dans son ensemble est entraîné dans un courant de transformation civilisationnelle assorti d'une redistribution de la puissance sans précédent depuis au moins le XIXe siècle. Certains, particulièrement en Asie, vont jusqu'à parler de la fin d'un cycle ouvert avec les Temps modernes, au profit d'une partie de ce que l'on entend aujourd'hui par « Sud global ».

(2) A des degrés divers, le « contrat social » est remis en cause dans la plupart des démocraties occidentales, mais aussi potentiellement dans les pays illibéraux, y compris la Chine dans le cas où le Parti communiste ne parviendrait pas à conserver son agilité.

(3) Le problème des migrations fait partie des questions civilisationnelles majeures, en particulier en Europe dans la mesure où, d'expérience, nous savons que les problèmes posés par les minorités ethniques ou confessionnelles sont très difficilement solubles dans la démocratie. Pourquoi deviendraient-ils facilement solubles dans un pays comme le nôtre où, naguère encore

conscient de ce fait, le « peuple français » était *urbi et orbi* déclaré « un et indivisible », où le « communautarisme » était unanimement condamné ? Aux Etats-Unis, le *melting pot* dont les Américains pouvaient s'enorgueillir à juste titre ne fonctionne plus comme avant.

(4) Les nouveaux grands enjeux, comme l'Espace et la Cybersécurité, soulèvent des interrogations d'un type nouveau sur la stabilité stratégique, qui ne sont pas encore bien comprises.

(5) De la liste des grandes puissances démocratiques du temps de la guerre froide, seuls les Etats-Unis subsisteront en tant que tels au milieu de ce siècle ; rien ne permet aujourd'hui de penser que l'Union européenne, qui n'est pas et ne sera pas un Etat à cette échéance, existera alors en tant que puissance, si du moins on donne à ce concept son sens précis.

(6) D'ici-là, les Etats-Unis et la Chine continueront à s'affirmer comme les deux principales puissances de la planète et de loin, la plupart des puissances moyennes cherchant à ne pas se trouver contraintes de choisir un camp.

(7) En conséquence, le monde ne sera pas bipolaire, mais multipolaire, du moins en ce sens que certains pays parviendront à conserver une forme d'indépendance, y compris pour participer à des coalitions plus ou moins temporaires. Mais ce monde multipolaire n'aura pas de leader et l'on devra repenser le multilatéralisme.

(8) Malgré les conflits en cours, aucun des acteurs majeurs de la scène internationale actuelle ne souhaite prendre le risque d'une Troisième Guerre mondiale. Mais, indépendamment de la question des causes de ces conflits, tout indique qu'au moins pour le moment certains d'entre eux risquent de leur échapper. On pense par exemple à la guerre d'Ukraine, à l'enlisement apparent des Etats-Unis en Iran, et aux conséquences de l'insécurité au Moyen-Orient sur la sécurité maritime.

(9) Nul ne peut prétendre actuellement connaitre les limites de la rivalité ou de la concurrence entre les Etats-Unis et la Chine, parce que ces deux Etats eux-mêmes ne sont pas au clair sur ce sujet. C'est le cas par exemple à propos de Taiwan, un problème qui implique directement les intérêts fondamentaux du Japon, ou pour la liberté de navigation dans la mer de Chine méridionale qui concerne l'ensemble de la « communauté internationale ». De plus, les deux superpuissances entendent manifestement se préparer à toutes les hypothèses, y compris celle de la guerre, même s'ils ne la veulent pas.

(10) J'ajouterai enfin qu'au moins en Europe, en conséquence de l'implication de fait de l'OTAN dans la guerre d'Ukraine, se développe une forme de guerre larvée, qu'on appelle communément *guerre hybride* et pour laquelle la locution *quasi-guerre* me paraît plus appropriée[2]. L'extension des *quasi-guerres* dans la mesure où elles deviendraient manifestement une nouvelle forme de guerre conventionnelle, pourrait conduire certains Etats à repenser la question du « seuil nucléaire ». Soulignons au passage que, depuis la Seconde Guerre mondiale, les guerres ne sont plus déclarées et ne sont plus conclues par des traités, ce qui augmente encore l'incertitude d'ensemble du « système international ». De son côté, en raison des problèmes posés par la guerre d'Ukraine, la France a introduit un nouveau concept en matière nucléaire, appelé *dissuasion avancée*. Plus généralement, la métamorphose du monde implique une réflexion approfondie sur les grandes questions stratégiques à laquelle, d'ailleurs, l'Ifri participe activement.

Lorsqu'on prend conscience de la complexité de chacun des dix point qui précèdent, et de celle qui résulte de leurs interférences ; lorsqu'en même temps on doit se résoudre à reconnaitre à quel point la France a mérité son surnom de pays Cigale depuis un demi-siècle ; et à quel point, en partie pour cette raison, son poids a diminué dans l'échelle de la puissance des nations, comment ne pas conclure à la nécessité d'une réflexion à nouveaux frais de notre doctrine de politique étrangère ? Il y a un préalable. Qui dit puissance, dit d'abord *puissance économique*, et ceux qui croient que le pays des Lumières peut continuer indéfiniment de briller alors que les batteries sont mortes sont dans l'illusion.

A la tête du CAP(S) puis à celle de l'Ifri, je n'ai jamais cessé de voyager dans le vaste monde, et de dialoguer avec nos pairs et de nombreux penseurs ou acteurs des relations internationales. Beaucoup aiment la France, en tous cas suffisamment pour souhaiter qu'elle rebondisse. Sans même parler de défense ou de sécurité nationales, l'enjeu économique est aussi culturel, parce que du point de vue du grand nombre, les fondements économiques de la puissance d'un Etat contribuent pour beaucoup à l'intérêt que l'on porte à sa Culture, comme on l'a constaté pour le Japon dans les années 1980, plus récemment pour la Chine et comme on le voit actuellement pour la Corée. Quant aux Lumières, ne doutons pas qu'elles brilleront à nouveau quand la France, au lieu de donner des leçons, préférera donner l'exemple. L'enjeu est d'autant plus considérable

[2] Thierry de Montbrial, « Perspectives », *Ramses 2027*, Editions Dunod, 2026.

que, sans une France redressée, c'est aussi l'Union européenne qui serait en danger, dans un cadre devenu propice au retour de la géopolitique de notre continent à la fin du XIXe siècle. Ceux qui y songent déjà ici et là n'osent encore le dire qu'à voix basse.

Pour les dernières minutes de cet exposé, je vais donc faire le pari audacieux de la volonté et de la capacité des Français de se redresser économiquement et socialement, malgré la montagne à gravir. Peut-être d'ailleurs, dans le monde si interdépendant dans lequel nous vivons, n'aurons-nous pas le choix. Je le répète : le retour de notre crédibilité économique est un préalable pour notre crédibilité politique. Sur le plan politique, notre première préoccupation doit être de contribuer à la stabilité stratégique dont le monde a plus besoin que jamais. A cette fin, nous devrons afficher clairement un positionnement relativement équilibré entre les Etats-Unis et la Chine : relativement, parce qu'aussi bien les Européens que les Américains ont intérêt au maintien d'une relation politique et culturelle forte entre eux, mais dans un cadre à rénover. Quelle que soit la couleur politique du successeur de Donald Trump. Les partenaires européens des Etats-Unis, en tous cas la France, n'ont aucune raison générale d'interférer dans la compétition économique entre les deux superpuissances, aussi longtemps que le pays du Milieu ne cherchera pas à imposer un nouvel ordre international façonné selon un schéma de domination. Dans ces conditions, la France peut chercher à renforcer sa coopération avec la Chine et ainsi à diminuer sa dépendance exclusive notamment technologique, vis-à-vis des Etats-Unis. Plus généralement, tout en prenant nos précautions, nous devrons appliquer à nous-mêmes le principe indien de multi non-alignement dans les affaires du monde. C'est aussi la bonne manière de faire vis-à-vis du « Sud global » pour éviter qu'en retour celui-ci ne se détermine principalement par opposition à un supposé « Occident collectif » frappé de l'empreinte du colonialisme.

Naturellement, la France doit avoir une doctrine complète sur les questions de sécurité, vers l'Est mais aussi vers le Sud. Vers l'Est, je l'ai dit, le contexte fut radicalement transformé avec la chute autoprovoquée de l'Union soviétique/URSS, consommée dans la forêt de Bélaïa Véja le 26 décembre 1991 ; chute de l'Union soviétique, mais surtout de l'empire russe, dont je redis qu'il était évident qu'elle renforcerait les mouvements nationalistes (je dis bien nationalistes et non patriotiques) dans certaines des anciennes républiques socialistes soviétiques, à commencer par celle d'Ukraine. C'est pourquoi, dans les années 1990, alors que nul ne connaissait Vladimir Poutine en dehors de la mairie de Léningrad, la nouvelle Fédération de Russie dont la faiblesse

s'accroissait au fil des mois réclamait la révision de l'architecture européenne de sécurité de la guerre froide. Celle-ci dérivait d'un équilibre de forces militaires et diplomatiques : l'OTAN, le Pacte de Varsovie, l'Acte final d'Helsinki de 1975 (dont l'*Organisation sur la Sécurité et la Coopération en Europe* [OSCE], est un produit dérivé) et les traités de maîtrise des armements (*Arms Control*). Le Pacte de Varsovie a disparu avec l'émancipation de l'empire extérieur soviétique, et l'*Arms Control* est tombé dans les oubliettes. L'Acte final d'Helsinki a été rédigé en référence à un monde qui n'existe plus. L'architecture n'a pas été réhabilitée. Mais au lieu de cela, comme je l'ai rappelé précédemment, les Etats-Unis ont profité du nouveau rapport de forces et choisi de pousser les feux dans le sens de l'extension maximale des « institutions euroatlantiques ». Dès la seconde moitié des années 1990, des voix modérées comme celle du Premier ministre russe Evguéni Primakov, déjà évoqué, s'élevaient pour souligner, surtout, les dangers de l'extension de l'OTAN. Les conséquences du sommet de l'OTAN à Bucarest en 2008, trois ans après la révolution orange, ont été considérables. Il est indispensable de reprendre l'ensemble du dossier, cette fois à l'initiative de l'Europe. Sous réserve d'une crédibilité économique retrouvée, la France est le pays le mieux placé de notre continent pour ce faire. Mais il faut être clair : contrairement à la demande russe telle qu'elle est actuellement formulée, cette initiative ne devra pas apparaître comme liée à la question d'un armistice en Ukraine, laquelle a sa propre logique diplomatico-militaire et s'inscrit dans une autre temporalité. Cela est vrai, même si à terme la paix - pourquoi pas dans le meilleur des cas avec les frontières ukrainiennes de 1991 - peut-être imaginée ; mais seulement dans le cadre d'un Helsinki II pour lequel les valeurs de l'ouverture l'auraient emporté sur celles de la fermeture. En s'engageant sans tarder dans la direction que je viens d'esquisser, un armistice ou un cessez-le-feu en Ukraine, alors qu'aucune des deux parties ne se serait encore effondrée, deviendrait concevable, sans tomber dans le « scénario coréen ». Et sans attendre Godot, on ouvrirait la perspective d'une nouvelle ère de « détente » et même d'un rapprochement de la Russie non seulement comme c'est déjà le cas avec les Etats-Unis, mais aussi potentiellement avec l'Europe. Est-il nécessaire de souligner au passage que le renforcement de la relation stratégique entre la Russie et la Chine n'est pas dans notre intérêt à long terme, pas plus qu'elle ne l'est pour les Etats-Unis ?

Le point important à mes yeux est que, dans le nouveau monde, la France est encore le seul pays à pouvoir prendre une grande initiative diplomatique de ce type. Mais nous devons garder en tête l'ensemble du spectre de nos intérêts sécuritaires qui, dans les grandes lignes,

recouvrent ceux de nos partenaires européens. Notre flanc Sud comprend en particulier le Maghreb, le Moyen-Orient et au-delà. L'histoire récente a montré combien des agressions jugées très peu probables *ex-ante* peuvent soudain se matérialiser et prendre les cibles au dépourvu. La France a, me semble-t-il, tout intérêt à envisager la sécurité de son flanc Sud comme un tout, même si certains Etats de cette région soulèvent des difficultés particulières, à commencer par l'Algérie. Nous devons élaborer une doctrine claire vis-à-vis des pays dont nous pressentons qu'ils pourraient constituer une menace, ainsi potentiellement que pour d'autres de nos partenaires. Toute stratégie face à ce genre de situation doit être basée, comme depuis de Gaulle vis-à-vis de l'Union soviétique, sur le couple inséparable de la dissuasion d'une part, et du triptyque gaullien « entente, détente et coopération » de l'autre. Reste à construire une telle stratégie. Il faut s'y employer.

Indépendamment de ces aspects classiques de la problématique sécuritaire de la France, il faudra trancher clairement la question de savoir si notre République, qui s'est construite sur le concept de l'indivisibilité du peuple français, veut désormais devenir une société pluriethnique au sens large du terme, en prenant ainsi le risque de futures guerres intercommunautaires. Plus généralement je crois que, dans la recherche d'un meilleur équilibre en matière de stratégie de défense et de sécurité, nous devrons attacher une grande importance à la relation entre sécurité intérieure et sécurité extérieure, et réévaluer nos besoins capacitaires en prenant en compte de façon réaliste la totalité du spectre des menaces.

J'en viens spécifiquement à l'Union européenne[3]. Celle-ci n'est pas en bon état. Avant même la chute de l'URSS et l'ouverture précipitée qui a suivi, elle avait déjà renoncé au principe de bon sens selon lequel on ne devait pas se lancer dans un nouvel élargissement avant d'avoir approfondi et consolidé l'étage précédent. Dans les conditions dans lesquelles cet élargissement a été réalisé, la dimension de l'effort économique ouest-européen et américain pour l'élargissement post-soviétique a été du même ordre de grandeur que la somme du plan Marshall et de l'OTAN, aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale. Certains de nos nouveaux partenaires semblent l'avoir oublié. S'agissant du concept et plus tard de la part de réalité de la « menace russe » à la suite de l'agression de l'Ukraine le 24 février 2022, ce sont la Pologne et les pays baltes qui – en faisant leur le discours des Ukrainiens sur le thème : « nous nous battons

[3] Thierry de Montbrial, « Une nouvelle voie pour l'Europe », *Politique étrangère*, n°2, 2026.

pour la sécurité de toute l'Europe » - se sont imposés comme les représentants de l'UE dans son ensemble. Dans la future division du travail au sein de la future organisation de la défense européenne, la Pologne et sans doute l'Allemagne auront de façon naturelle le rôle conventionnel le plus important pour la défense du flanc Nord de l'Europe ; la France (et, on l'espère, l'Espagne et l'Italie) se concentreront surtout sur le flanc Sud.

Ma proposition la plus importante, que j'avais formulée avant même l'invasion de l'Ukraine, est la suivante[4] : à ce stade, la question de la défense européenne doit être envisagée séparément des institutions de l'UE dans son ensemble, comme une alliance entre certains de ses membres, et structurée par une organisation à l'image de l'OTAN. Cette alliance et cette organisation seraient bâtis autour d'un noyau dur de l'UE - dont je vais parler dans un instant – et avec d'autres parties prenantes, à commencer espérons-le par les Etats-Unis. La Grande-Bretagne aussi, bien sûr. Mais pour l'essentiel, ce sont les membres de l'UE qui devront, progressivement mais rapidement, se montrer capables d'en supporter l'essentiel des coûts et devront, parallèlement, développer enfin de façon cohérente, une industrie de défense les rendant plus indépendants. Une tâche titanesque, mais seule à la hauteur de l'ambition si l'on prend l'idée européenne au sérieux.

En ce qui concerne l'avenir de l'UE dans son ensemble, le laxisme des dernières décennies a conduit à envisager comme naturelle une nouvelle vague d'élargissement à des pays que les Européens de l'Ouest connaissent mal et même parfois très mal, qui sont porteurs pour certains de lourdes difficultés potentielles au détriment de l'Union. Mais politiquement, le train est parti et l'on imagine déjà comme s'il existait un tout dont les frontières, provisoires à l'échelle historique, ne s'arrêteraient qu'à la Biélorussie, la Russie et la Turquie. Cette perspective renvoie à la problématique de la sécurité de l'UE et en même temps à celle du continent européen dans son ensemble, ce qu'après d'autres j'ai, pour simplifier, appelé Helsinki II. Tout est lié. Il est certain par ailleurs que l'application à la légère du principe de Jean Monnet, par ailleurs excellent, selon lequel les solidarités de fait se créent grâce aux liens forgés par les institutions, a conduit à des dysfonctionnements, frustrations et inégalités qu'il convient impérativement d'identifier et de corriger. A cela s'ajoute une interprétation douteuse du Traité de Lisbonne, puisque l'actuelle présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen, s'est autoattribuée des

[4] Thierry de Montbrial, « La politique étrangère de la France : un cap pour les trente prochaines années », *Politique étrangère*, n°4, 2021.

responsabilités en matière de politique étrangère et de défense, et que cet abus de pouvoir ne semble pas avoir été relevé et encore moins contesté par les autres Etats-membres.

Je mentionnerai aussi sans insister la question fort délicate de la *hiérarchie des normes*. Elle a pour effet de subordonner les Constitutions des Etats-membres à un traité, alors qu'il faudrait penser en termes de réformes constitutionnelles comme marquant le consensus démocratique pour les principales orientations de la construction européenne. Plus généralement, s'il n'y est rapidement porté remède, l'entrelac institutionnel est potentiellement porteur de rejets susceptibles de se produire à n'importe quel moment dans les élections nationales. La démocratie a besoin de transparence et d'efficacité, ce qui n'est pas suffisamment le cas avec la Commission (voir par exemple sa responsabilité dans les difficultés de l'industrie automobile européenne).

Comme il n'est pas question ici d'entrer dans les détails, j'ajouterai un dernier mot – essentiel - à propos de la *zone euro*, que l'on doit considérer comme un immense succès, même si là encore on peut être critique sur son extension, dans certains cas insuffisamment réfléchie. De même que la création de l'euro a sauvé la Communauté / Union européenne après 1989-1991 – grâce en soit rendue sur le plan politique à la mémoire du Chancelier Helmut Kohl et à celle du Président François Mitterrand - , de même sa disparition entrainerait celle de l'UE. A la nécessité d'un nettoyage de la gouvernance de l'UE, de ses politiques communes et de ses normes, j'ajouterai la nécessité que les Etats-membres du noyau dur de la zone euro, à commencer par les Etats fondateurs de la Communauté / Union européenne, s'engagent constitutionnellement à rendre compatibles leurs politiques budgétaires avec les exigences durables de la politique monétaire. Toujours dans le même esprit, la question de l'achèvement de l'Union financière dans la zone euro apparait fondamentale pour l'avenir de l'économie européenne. Répétons encore une fois qu'il n'y a pas de puissance tout court sans puissance économique. A quoi il faut ajouter : pas de puissance économique sans puissance financière. *Le véritable « noyau dur » de l'Union européenne ne peut être qu'un sous-ensemble de la zone euro capable d'incarner la réalité de la puissance*. En ce sens, mais dans un périmètre qui devra être parfaitement délimité, je rejoins peut-être le vœu d'Européens illustres comme notre confrère Jean-Claude Trichet pour préconiser une sorte de « fédération européenne », mais strictement limitée à un périmètre qui n'inclura pas des Etats qui se comporteraient comme des « passagers clandestins ».

Pour le reste, étant donné la dynamique dans laquelle on s'est *de facto* engagé, c'est plutôt selon le schéma d'une confédération au contraire très souple qu'il faut envisager l'UE dans son ensemble. Une confédération compatible par exemple avec le retour de la Grande-Bretagne. On préserverait ainsi les chances d'une progression de la construction européenne, avec une meilleure combinaison de souplesse et d'engagement.

Mais chacun voit que la France devra faire partie de ceux qui s'engagent à participer à la constitution et à la consolidation du noyau dur dont j'ai parlé et dont l'UE a impérativement besoin. Ce qui, comme toujours quand on parle de la construction européenne, renvoie à la relation franco-allemande, actuellement chancelante. Il est donc également temps de s'assurer de la vision à long terme de l'Allemagne. En tous cas, si dans les mois qui viennent, la France ne se montre pas à la hauteur de l'Histoire, c'est bien l'Union européenne elle-même qui pourrait être entrainée dans la chute.