

Contribution de M. Guillaume GONTARD

Sénateur de l'Isère, président du groupe Écologiste - Solidarité et Territoires, vice-président de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat

Quelle politique extérieure française dans un monde en pleine mutation ?

Le monde est à la croisée des chemins. Le retrait définitif des troupes américaines et occidentales d'Afghanistan marque la fin d'un cycle de vingt ans ouvert en septembre 2001 que l'on a souvent qualifié de "guerre contre la terreur". Le bilan des deux dernières décennies est marqué par l'échec de la stratégie américaine contre le terrorisme et par la division et l'affaiblissement du bloc occidental. **L'espace mondial est désormais traversé par une montée de tension historique.** Alors que l'affirmation de la Chine attire tous les regards, et que sa rivalité avec les États-Unis s'accroît, ces derniers cherchent à reconstruire autour d'eux le camp de la démocratie après une ère Trump conflictuelle. Dans ce contexte global toujours plus tendu, le continent européen fait lui aussi face à de nombreuses incertitudes dans son voisinage direct depuis une décennie : outre la déstabilisation de la rive sud de la Méditerranée et du Moyen-Orient, des puissances moyennes comme la Russie et la Turquie s'affirment, encouragées par le retrait états-unien. L'Europe est directement concernée par les politiques hostiles de ces États. Comme d'autres, ils usent de nouvelles méthodes d'influence (dans le domaine numérique, spatial ou du renseignement, avec une accélération des innovations technologiques) auxquelles nous savons difficilement répondre.

Ces dynamiques entraînent la France dans une consolidation de l'outil militaire, notamment avec le maintien d'un modèle de défense complet. Ce modèle est coûteux, car il implique d'entretenir nos capacités dans tous les domaines - aérien, terrestre, maritime, mais aussi numérique et spatial, sans même parler de l'indispensable décarbonation de nos armées - mais aussi et surtout, notre arsenal nucléaire. Sur ce choix discutable qui implique d'augmenter fortement nos dépenses militaires, l'exécutif met pourtant le Parlement à l'écart en annulant l'actualisation de loi de programmation militaire... et fragilise ainsi la légitimité d'une politique publique de premier plan. **En parallèle, notre outil diplomatique reste affaibli.** Ses moyens ont été divisés par deux en trente ans, et il est trop fréquemment mis de côté par une centralisation excessive du président de la République. Une politique étrangère ne se construit pourtant pas grâce à des coups de communication. En bref, cet équilibre n'est pas valable sur le long terme.

Dans ce contexte mondial, la France ne saurait exister en dehors de l'échelle continentale. Avec le retrait états-unien, son changement de focale vers l'Asie, et l'affaiblissement de l'OTAN, le développement de l'Europe comme un acteur international à part entière est indispensable. La défense européenne, souhaitable à de nombreux égards, fait grand bruit et s'impose dans les capitales européennes, mais elle reste à l'état de projet car nous ne nous donnons pas encore les moyens de la réaliser. Cela nécessite une volonté politique pour dépasser nos désaccords, un investissement actif des nouveaux instruments de défense européens, mais aussi un accompagnement par une diplomatie européenne plus efficace.

Au-delà du continent, la politique étrangère française dans les espaces méditerranéen et sahélien est erratique. Les leçons des printemps arabes n'ont pas été tirées : nous continuons de nous appuyer sur des régimes autoritaires, que nous justifions par la guerre contre le terrorisme. Ces liaisons dangereuses passent notamment par le commerce d'armes, justifiant un soutien exceptionnel et excessif à l'industrie de défense. Au Sahel, avec Barkhane, nous avons atteint les limites d'une réponse sécuritaire à des problèmes socio-économiques profonds et d'une réponse qui, dans une logique d'ancienne puissance impériale, s'impose plus qu'elle n'accompagne. Là encore, ces errements ont été aggravés par la mise à l'écart du Parlement : son dernier vote contraignant sur l'opération Barkhane date de 2013 - presque une décennie ! Il est temps, pour la France, de clore le chapitre de la "guerre contre la terreur" et de lui substituer une politique de coopération internationale digne de ce nom.

Symptôme de cette perte de repères dans un monde en pleine mutation, et du délaissement de nos priorités humanistes, le rôle de notre industrie de défense est dévoyé. Condition de notre propre autonomie stratégique, cette industrie est aussi un outil central de notre politique extérieure - mais elle n'aurait pas dû en devenir un objectif. En effet, les contrats d'armements déterminent souvent nos partenaires plutôt que l'inverse, notamment au Moyen-Orient. Résultat : nos meilleurs clients sont des États qui répriment leurs populations et nourrissent indirectement le terrorisme. Lutter contre le terrorisme de la main droite et l'alimenter de la main gauche : l'absurdité de notre politique de sécurité ne saurait être plus évidente... Ce faisant, nous nous éloignons aussi des engagements sur le contrôle des ventes d'armes pris avec nos partenaires européens, ceux-là même avec qui nous souhaitons construire une défense commune. Par ailleurs, à rebours des affirmations gouvernementales, cette industrie n'entraîne pas de création d'emplois à la hauteur des profits qu'elle engrange, mais profite surtout aux actionnaires des grands groupes (comme *Dassault*, dont les dividendes ont augmenté de 146% entre 2011 et 2019).

L'indispensable montée en puissance de la défense européenne

Les écologistes défendent une politique de défense plus raisonnée, transparente, orientée vers la sécurité humaine, et résolument européenne. En parallèle, notre appareil diplomatique et notre politique d'aide au développement doivent également être renforcés. Derrière ce rééquilibrage des instruments de notre politique étrangère, un constat : la grande majorité des crises auxquelles nous ferons face à l'avenir, et que nous observons déjà, seront liées aux crises climatiques et à la raréfaction des ressources naturelles qui en découle. La politique étrangère écologiste ne peut donc pas être dissociée du changement de modèle plus large que nous portons, qui doit contribuer à prévenir la survenance de ces crises ou à atténuer les effets.

Aujourd'hui, peu d'États comparables avec la France sont aussi enclins à s'engager militairement à l'étranger. Les écologistes sont favorables à un ralentissement de ces interventions. Lorsqu'elles sont nécessaires, nous défendons l'instauration d'un véritable contrôle du Parlement, et la recherche systématique d'un cadre multilatéral. Par exemple, nous considérons que les opérations majeures doivent faire l'objet d'un vote annuel du

Parlement, et que le retrait progressif de Barkhane au Sahel doit s'accompagner d'une prise de relais par les missions européennes sur place, en soutien des États sahéliens.

Faire évoluer la vision française de projection de puissance est indispensable pour faire converger notre culture stratégique et celle de nos voisins européens, moins favorables à des opérations extérieures. L'objectif est de voir "l'Europe de la défense" se traduire par de réelles avancées, par exemple par l'amélioration de l'interopérabilité de nos armées et par la systématisation de programmes d'armement communs. Ces avancées doivent nous rapprocher de l'objectif d'une armée européenne dotée d'un commandement militaire intégré, dont nous sommes aujourd'hui très loin.

La posture française sur l'alliance transatlantique ne doit pas entraver ce projet européen. Les écologistes considèrent que l'OTAN, dans sa forme actuelle, est caduque, en particulier son objectif de consacrer 2% du PIB aux dépenses militaires. Mais, à l'heure où la coopération doit primer sur la division, un autre constat s'impose : la position française d'autonomie vis-à-vis de l'OTAN est minoritaire en Europe. Par exemple, elle n'est pas partagée par les partenaires essentiels que sont les pays baltes. Donner la priorité à l'Europe, c'est donc savoir dépasser les vestiges des postures de guerre froide. A terme, les écologistes souhaitent toutefois que l'Europe assume ses responsabilités de défense indépendamment de l'OTAN dont l'avenir est incertain.

De l'avenir de l'OTAN dépend aussi celle du parapluie nucléaire. Nous soutenons le respect de l'engagement pris avec le Traité de non-prolifération, qui nécessite de poursuivre les discussions multilatérales en vue d'un désarmement progressif. Aujourd'hui, la stratégie de la dissuasion nucléaire est plus une garantie diplomatique qu'une réelle nécessité, car elle ne permet pas de répondre aux nouvelles menaces hybrides et aux conflits asymétriques qui se généralisent. Avec son coût de plus de 5 milliards d'euros annuels, le maintien et le renouvellement de notre dissuasion nucléaire, l'une des plus complètes au monde, interroge.

Enfin, la France doit améliorer son système de contrôle des exportations d'armements, qui n'est pas à la hauteur des attentes de nos voisins européens. Les écologistes proposent que la transparence et le contrôle parlementaire soient des conditions *sine qua non* de ces exportations. Cela doit contribuer à remodeler nos alliances en donnant une place centrale au respect des droits humains fondamentaux, élément central du *soft power* européen.

Plus largement, afin de ne plus conditionner la survie de notre industrie de défense à des contrats d'armements contraires à nos principes, et garantir la cohérence de notre politique étrangère, les écologistes sont en faveur d'une participation plus importante de l'État dans les groupes industriels stratégiques. La défense européenne telle que l'envisagent les écologistes est également un moyen d'éviter le recours à ces pratiques, grâce à la mutualisation des moyens et à l'augmentation d'une demande intra-continentale.

Cette intégration européenne de nos armées doit s'accompagner d'un renforcement de leurs missions intérieures. Au sein de nos propres frontières, nos armées seront toujours plus sollicitées pour des missions de protection et d'assistance : les crises récentes, des

attaques terroristes à la crise sanitaire du Covid-19, et celles à venir, notamment liées à la crise climatique (crues centennales, feux de forêt majeurs, déplacement de populations, etc.) démontrent le besoin de soldats et soldates proches des territoires et de la population. A l'échelle mondiale, l'ONU prévoit 150 millions de victimes de catastrophes par an d'ici 2030 : la défense européenne devra elle aussi être dotée d'unités de protection civile mobilisables rapidement et formées à l'assistance en situation de catastrophe naturelle.

Renforcer le rôle diplomatique de la France et de l'Europe

L'échec de la politique armée de lutte contre la terreur, qu'illustrent tristement l'apparition de l'Etat islamique ou le retour probable des Talibans en Afghanistan, nécessite un changement d'outils stratégiques. Les Etats-Unis et l'Europe n'ont pas fait reculer le terrorisme à coups de bombe, pas plus qu'ils n'ont imposé la démocratie et l'humanisme. **Le changement de paradigme international en cours nécessite de recourir davantage à la diplomatie et au co-développement.** Ces outils, aussi imparfaits soient-ils, semblent plus à même de faire reculer les principaux terreaux du terrorisme que sont la misère et la haine.

De surcroît, le dérèglement climatique, qui concerne chaque pays du monde et doit être enravé dans la décennie qui vient, nécessite un climat international où le bruit des explosions laisse la place au silence feutré des salles de négociations.

En conséquence, notre vision de la politique de défense, française comme européenne, est indissociable du renforcement de nos outils diplomatiques. La diplomatie française dispose d'un réseau et d'une tradition qui sont de réels leviers au sein de la communauté internationale et que nous devons mieux investir, notamment en renforçant ses moyens humains. Cela vaut aussi pour la diplomatie de l'Union européenne, qui est encore balbutiante, et se heurte à un mode de décision à l'unanimité de ses membres, qui empêche la prise d'initiatives rapides et cohérentes.

Deuxièmement, ce changement d'approche implique une montée en puissance de l'aide publique au développement, à laquelle nous consacrons toujours moins que l'objectif de 0,7% du RNB auquel nous nous sommes engagés en 1970. Les objectifs de notre aide ne sont pas suivis de moyens suffisants pour les atteindre, en particulier la protection des biens communs dont le climat et la biodiversité, et la lutte contre la pauvreté et les inégalités. De tels objectifs sont décrédibilisés par la réalité des projets que nous menons, qui recherchent bien trop souvent la rentabilité. Ainsi les pays les plus pauvres, qui ne peuvent contracter de prêts, n'en reçoivent-ils qu'une part minime. Ainsi, loin des fanfaronnades devant la communauté internationale, finançons-nous à l'étranger plus de projets agro-industriels néfastes pour l'environnement que de projets d'agriculture écologique. Et, alors que nous adoptions en grande pompe une diplomatie féministe en 2018, la France refuse de respecter les recommandations de l'OCDE en matière de projets en faveur de l'égalité de genre... Il est temps que les actes suivent la parole.

Ces instruments de notre politique étrangère auront, dans un avenir très proche, à gérer des crises qui auront en toile de fond la lutte pour le contrôle des ressources naturelles - l'eau, les

forêts, les terres agricoles... Ces conflits auront lieu, pour une grande partie, au Sud : c'est déjà le cas au Sahel, où la dégradation de l'environnement aggrave l'insécurité et nourrit les conflits. Si nous devons adapter nos outils de sécurité, de défense et de coopération en prévision de ces crises, nous devons aussi et surtout agir en amont pour prévenir ces crises, en contribuant à un changement de modèle économique au Nord qui ne vampirise pas les ressources du Sud, et en prenant le plus rapidement possible les mesures nécessaires pour freiner le changement climatique.

Nos propositions

Notre objectif, à terme, est **un appareil de défense français qui soit pleinement intégré dans une défense européenne** avec un commandement militaire intégré. Cela nécessite de systématiser les programmes d'armement en coopération et d'améliorer l'interopérabilité de nos armées, en multipliant les exercices communs et en privilégiant des missions extérieures dans un cadre européen. Par ailleurs, dans le domaine cyber, où nos capacités sont en cours de développement, l'échelle européenne serait bien plus efficace.

La montée en puissance des missions humanitaires, notamment en situation de catastrophe naturelle, est au cœur de notre vision de la politique étrangère. A cette fin, et pour garantir la primauté de la qualité de nos interventions extérieures sur leur quantité, nous proposons **d'accroître la formation proposée à nos soldats et soldates**. Le rapport de nos armées avec les populations des États où nous nous engageons doit refléter de manière exemplaire la politique étrangère humaniste et égalitaire de la France. La dimension européenne est là aussi essentielle : nous proposons **la mise en place d'unités européennes de réaction rapide en situation de catastrophe naturelle**.

Nous défendons **la fin de l'objectif otanien de consacrer 2% du PIB aux dépenses militaires**, qui ne correspond pas à des besoins réels d'une armée. Surtout, la mutualisation des moyens doit permettre de faire baisser ce taux en-deçà de 2%, permettant d'engager des dépenses sur les volets non-militaires de la politique étrangère, dont l'**aide publique au développement**. Cette dernière doit, sans attendre, **atteindre 0,7% de notre revenu national brut**, et être distribuée de manière transparente et cohérente avec nos autres politiques publiques.

Au sein de l'Union européenne, nous défendons **la prise de décision à la majorité qualifiée haute plutôt qu'à l'unanimité pour les décisions liées à la politique étrangère**, afin de permettre des initiatives rapides et cohérentes et enfin **faire émerger une diplomatie européenne crédible**. Les moyens du service européen pour l'action extérieure doivent être augmentés.

Le **budget du ministère des Affaires étrangères doit également être revu à la hausse**, afin que l'appareil diplomatique français permette à la France, et *in fine* à l'Europe, de maintenir une voix forte dans les enceintes multilatérales et de porter ses initiatives activement et sur la durée. Cela doit en particulier nous permettre de **continuer à jouer un rôle moteur dans la lutte mondiale contre la crise climatique**, l'enjeu majeur du XXI^e siècle.

Et, parce que **la légitimité des espaces de discussions multilatéraux n'est pas une option face à un avenir aussi incertain** à l'échelle mondiale, nous plaidons en faveur d'un **élargissement du Conseil de sécurité des Nations unies**, et pour la **restriction du droit de veto** aux résolutions autorisant le recours à la force, afin que cet organe ne soit plus représentatif de rapports de force valables il y a soixante-dix ans.

Nous voulons associer pleinement la **représentation nationale aux décisions ayant trait à la politique de défense**, en lui donnant les moyens d'exercer un vrai contrôle parlementaire :

- L'exécutif doit faciliter l'obtention d'information par les parlementaires plutôt que la freiner comme c'est le cas actuellement, en particulier dans le cadre de missions d'information, et dans les rapports annuels qu'il rend au Parlement.
- Une audition annuelle du ministère des Armées sur les exportations d'armes devant les commissions des affaires étrangères et de la défense du Parlement, comme proposée par le Gouvernement, n'est souhaitable que si cet exercice est basé sur la transparence et non sur la promotion de l'action gouvernementale, comme cela est trop souvent le cas.
- Un comité parlementaire de contrôle des exportations d'armements doit être mis en place sur le modèle de la délégation parlementaire au renseignement, comme proposé par les députés Jacques Maire et Michèle Tabarot.
- Un débat annuel doit être organisé en séance publique sur tous les engagements des forces armées ; ainsi qu'un vote annuel sur les OPEX principales.

Cette pleine association des représentants parlementaires est également souhaitable au niveau du Parlement européen.

Dans le but de renforcer le **contrôle des exportations d'armement au niveau européen**, nous défendons l'**adoption d'un texte juridique contraignant et prévoyant des sanctions, basé sur la Position commune de l'Union européenne** - appliquée de manière très partielle à l'heure actuelle.