

Ruptures et continuité

dans la politique étrangère de la France

Pascal Boniface

L'élection à la présidence de la République de François Hollande le 6 mai 2012 promettait de susciter une série d'interrogations dans les chancelleries. L'alternance au sommet de l'État allait-elle déboucher sur un changement de la politique étrangère française ?

L'arrivée de nouveaux dirigeants constitue toujours une source d'inquiétude pour les ministères des Affaires étrangères. Structurellement, ils craignent les changements et privilégient la stabilité. Quelles que soient les divergences avec un pouvoir en place, ils y sont habitués et parviennent peu ou prou à prévoir ses réactions. L'arrivée d'un nouveau venu au sommet d'un l'État suscite toujours une certaine anxiété. L'inconnu est toujours inconfortable. Aussi a-t-on pu ressentir dans la plupart des capitales, à ce moment-là, une certaine perplexité face au changement de locataire à l'Élysée.

Les États-Unis craignaient de voir arriver un président moins « pro-américain ». Israël pensait perdre un ami indéfectible. Les Européens s'interrogeaient quant à eux sur les projets économiques d'Hollande.

Même Moscou s'inquiétait. Le Kremlin s'était finalement habitué à Sarkozy, oubliant ses propos de candidat en 2007, lorsqu'il avait affirmé qu'il refuserait de serrer la main de Poutine. Hollande allait-il adopter une attitude agressive contre la Russie ?

Les interrogations étaient d'autant plus vives que les thèmes de politique étrangère avaient été largement absents de la campagne électorale de 2012. Dans le passé, François Hollande était plus connu pour ses qualités d'économiste ou sa connaissance de la politique intérieure française que pour son goût des questions géopolitiques, sur lesquelles il ne s'était guère aventuré, y compris lorsqu'il était premier secrétaire du Parti socialiste.

Pascal Boniface, Directeur de l'Institut de relations internationales et stratégiques (IRIS).

Nicolas Sarkozy, après l'élimination de Dominique Strauss-Kahn de la course à l'investiture socialiste, avait pensé faire de l'inexpérience de François Hollande en matière internationale un avantage comparatif. Il comptait mettre en parallèle sa fréquentation des grands de ce monde en opposant des photos de lui avec Obama, Poutine, Hu Jintao, Ban Ki-moon à un François Hollande qui ne pourrait se montrer qu'avec des responsables locaux français.

En août 2011, lors de son discours devant les ambassadeurs – dont il ne pensait pas qu'il serait le dernier –, il avait levé un voile sur les thèmes de sa campagne : le renversement de Kadhafi, la refonte de la gouvernance économique internationale, la nécessité d'avoir en temps de crise un président habitué aux sommets internationaux.

Mais pourquoi ne pas avoir mis ce dessein à exécution au cours de la campagne ? Entre temps, le succès en Libye était moins apparent et les multiples propositions de la France au G8, au G20 et au sein de l'Union européenne n'étaient parvenues ni à déboucher sur une nouvelle gouvernance économique internationale, ni à mettre fin à la crise de l'euro. Nicolas Sarkozy estimait donc sans doute qu'il avait moins intérêt à faire campagne sur des sujets internationaux.

François Hollande de son côté avait théorisé le fait qu'on ne pouvait gagner les élections sur ces questions et avait réduit au maximum les déplacements à l'étranger.

Au cours du grand débat entre les deux tours qui oppose traditionnellement en France les deux finalistes de l'élection présidentielle, les questions internationales n'avaient été abordées qu'en fin d'émission, à travers le prisme de questions plus émotives et personnalisées que stratégiques : le sort des soldats français en Afghanistan (et non une réflexion sur les interventions militaires extérieures) et la situation des otages français au Mali (et non le sort de l'Afrique ou la nature de ses relations avec la France).

Pourtant, les Français s'intéressent généralement aux questions stratégiques et le président de la République est la clé de voûte des institutions en ce domaine. Élire un président, c'est également choisir celui qui sera l'image du pays à l'étranger, commandera la diplomatie et la politique militaire française avec, en dernier ressort, la décision ultime de recourir à l'arme nucléaire.

En France, les lignes de clivage sur les questions stratégiques ne sont pas entre la droite et la gauche mais entre ce qu'on appelle la ligne « gaullo-mitterrandiste » et la ligne « atlantiste » ou, dans sa version plus récente, « occidentaliste » ou « néoconservatrice ». Du temps de la Guerre Froide, celle-ci considérait la menace communiste comme le facteur stratégique le plus important. Ce sont désormais d'autres menaces qui pèsent sur le monde occidental, notamment du fait de l'islamisme radical ou de la montée en puissance de la Chine. Pour y faire face, il

convient de se rallier sans réserve aux États-Unis qui ont seuls la capacité de lutter contre ces menaces existentielles. La ligne gaullo-mitterrandiste estime quant à elle que l'indépendance de la France est la priorité. L'alliance avec les États-Unis ne signifie en rien un alignement. La France doit à tout prix préserver des marges de manœuvre en multipliant les partenariats, afin de mieux faire valoir ses intérêts. Selon cette ligne, même dans un monde reconnu passé, la France a encore un rôle spécifique à jouer sur la scène internationale. Cette ligne de clivage passe au sein des deux principales familles politiques PS et UMP.

En son temps, Nicolas Sarkozy ne cessait de marteler que la France appartenait au camp occidental avec une insistance qu'aucun de ses prédécesseurs n'avait eue, même si pragmatiquement il admettait l'émergence d'un monde multipolaire. Il avait bien annoncé, avant son élection en 2007, une rupture avec la ligne gaullo-mitterrandiste, mais ne l'avait pas réellement réalisée. Les véritables révolutions stratégiques dans la diplomatie d'un pays sont plutôt rares, la part de continuité, au-delà des alternances politiques, étant toujours la plus forte. Il y a en fait toujours des inflexions, rarement des révolutions.

Les deux mentors politiques de François Hollande sont François Mitterrand et Jacques Delors. La fibre européenne de François Hollande est indéniable même s'il ne verse pas dans l'utopie fédéraliste. Il se rattache plus naturellement à la ligne gaullo-mitterrandiste, fût-ce de façon plus instinctive et moins conceptualisée – pour le moment – que François Mitterrand. Le choix de ses ministres, Laurent Fabius aux Affaires étrangères, Jean-Yves Le Drian à la Défense, et la composition de l'entourage de ces derniers confortent cette ligne.

Si les questions internationales ont été dramatiquement absentes de la campagne, à peine avait-il pris ses fonctions que François Hollande était lancé dans le grand bain international et ses sommets européens, sur fond de crise de l'euro (qui aurait dû être plus justement baptisée « crise de la dette européenne »), dont l'existence même ne paraissait toujours pas garantie pour les futurs sommets du G8 et sommet de l'OTAN en mai 2012.

Alors que la plupart des chefs d'État et de gouvernements l'avaient ignoré au cours de la campagne, signifiant en creux que Nicolas Sarkozy avait leur préférence, François Hollande fut la vedette de ces sommets auxquels il participait pour la première fois. C'était logique. La France reste un pays qui compte sur la scène internationale et l'aspect nouveauté, voire inconnu pour certains, suscitait de la curiosité à l'égard de ce nouveau président. Ses homologues savaient que c'était avec lui qu'ils auraient à traiter pour les cinq ans à venir. François Hollande réussit à montrer qu'il n'était pas isolé en Europe, à travers sa volonté de ne pas limiter les projets économiques à l'austérité à laquelle Angela Merkel semblait attachée, mais également de travailler sur des programmes de relance pour lesquels il reçut l'appui

d'autres pays européens. Il poursuivit cet effort de conciliation des positions entre l'Allemagne et l'Europe du sud. Si le mérite ne peut lui en être entièrement attribué, toujours est-il que ce qu'on appelait « la crise » de l'euro semble être passée, dans le sens où il n'y a plus de spéculations sur un possible éclatement de la zone euro alors que l'année 2011 et le début 2012 avaient été marqués par la succession de sommets présentés comme « de la dernière chance ».

François Hollande, qui avait annoncé lors de sa campagne un retrait anticipé des troupes françaises en Afghanistan, participa alors à son premier sommet de l'OTAN, au cours duquel Obama, bien que gêné par cette décision, se montra assez fin politique pour ne pas l'en dissuader. Comment François Hollande aurait-il pu, sans perdre toute crédibilité sur les plans international et national, revenir d'un sommet de l'OTAN en ayant abandonné l'un de ses rares engagements programmatiques sur les questions internationales, surtout avant des élections législatives ? En retour, François Hollande ménagea Barack Obama en n'évoquant pas publiquement son opposition au programme de défense antimissile, le constat de l'échec occidental en Afghanistan ou encore ses critiques de 2009 sur la réintégration de la France dans l'OTAN.

Par la suite, François Hollande lança l'exercice d'un Livre blanc sur la défense. Cet exercice jouit d'un assez grand prestige en France depuis le précédent de 1972 où, sous la houlette de Michel Debré, ministre de la défense de l'époque et ancien Premier ministre du général de Gaulle, fut conceptualisée et gravée dans le marbre la théorie française de la doctrine de dissuasion. Depuis, deux autres Livres blancs ont été rédigés sans avoir le même impact. L'exercice semble plutôt être destiné à donner un cadre conceptuel à la réduction prévue des dépenses militaires dans un contexte de réduction générale des déficits budgétaires. Cela concerne tous les pays occidentaux. François Hollande avait cependant au préalable demandé un rapport sur le bilan du retour de la France dans les organes militaires intégrés de l'OTAN à Hubert Védrine, qui fut l'un des plus proches collaborateurs de François Mitterrand sur l'international, le seul à avoir été présent à ses côtés de 1981 à 1995 avant d'être ministre des Affaires étrangères de 1997 à 2002. Védrine incarne la ligne gaullo-mitterrandiste au sein de la gauche française. Cette réintégration avait été vivement critiquée par les socialistes, et par François Hollande lui-même lorsque Nicolas Sarkozy y avait procédé en 2009. Védrine en faisait un bilan critique. Elle n'avait, selon lui, en rien fait progresser l'Europe de la défense, contrairement à ce que tentaient de prouver les arguments avancés par ses partisans. Il préconisait néanmoins de ne pas modifier la position de la France pour des questions de crédibilité internationale. Paris ne pouvait changer de posture institutionnelle à chaque changement politique. En même temps, il recommandait d'être plus actif au sein de l'OTAN pour faire entendre une voix différente et ne pas se montrer

passivement suiviste à l'égard des propositions américaines, notamment sur le bouclier anti-missile.

Si le budget de la défense devrait être comme les autres soumis à un effort de rigueur, les pires scénarios qui auraient mis en cause la capacité militaire d'action de la France ont été écartés.

François Hollande veut également insister sur la dimension économique de la diplomatie afin de lutter contre la crise économique et sociale dont souffre la France. C'est ainsi que Laurent Fabius a lourdement insisté sur la nécessité de mettre en place une diplomatie économique lors de la Conférence des ambassadeurs d'août 2012.

Pour en revenir aux stratégies adoptées par Nicolas Sarkozy lors de son mandat, alors qu'il s'était fait le chantre de la diversité au début de sa présidence, il l'avait terminée en tenant un discours jugé hostile aux musulmans et aux immigrés. Cette ligne politique était censée assécher l'espace politique de l'extrême droite au profit de l'UMP. Mais le score de Marine Le Pen aux dernières élections montre que cette stratégie a échoué sur le plan intérieur. Sur le plan international, elle a en fait surtout contribué à un déficit d'image de la France, notamment dans les pays musulmans et en Afrique.

En octobre 2012, le premier déplacement de François Hollande en Afrique subsaharienne depuis son élection n'a pas donné lieu à des envolées lyriques ou à des gestes spectaculaires. Il a été sérieux, fait des promesses qui restent à confirmer dans les faits mais qui ont été bien reçues sur le continent.

Sa dénonciation de la Françafrique a été remarquée. Ce n'est pas la première fois qu'elle résonne. Nicolas Sarkozy en avait auparavant fait le procès avant de s'en accommoder. Sur ce point, François Hollande sera jugé sur les actes et non sur les paroles. Encore faut-il s'entendre sur ce que l'on peut appeler la fin de la Françafrique. Elle ne doit pas être confondue avec la fin d'une politique française en Afrique. Elle doit être analysée comme la fin de relations incestueuses avec des régimes peu recommandables, liant inefficacité économique, corruption et non-respect de la démocratie et des droits de l'homme.

En Afrique comme ailleurs, la France ne peut pas avoir des relations avec les seules démocraties stables. En Afrique comme ailleurs, elle ne peut pas apparaître comme une donneuse de leçons, sauf à irriter et à s'isoler de façon contre-productive. Mais en Afrique comme ailleurs, elle peut et elle doit graduellement faire évoluer les relations en distinguant celles qu'elle favorise et celles avec lesquelles elle prend ses distances. La fin de la Françafrique sera graduelle sous la pression conjointe des sociétés civiles africaine et française. En tout cas, celles-ci suivront attentivement l'engagement pris par François Hollande de mettre fin aux excès du passé.

Dans ce contexte, aller à Kinshasa au Sommet de la francophonie s'imposait. Comment promouvoir la francophonie si la France ne participait pas à son

sommet ? Mais comment aller à Kinshasa sans donner l'impression de conforter le régime de Kabila, très contesté et très contestable. Paris ne pouvait pas boycotter un sommet où se rendaient les autres chefs d'État africains sauf à être hors sujet. Mais ce réalisme ne fut pas passif. François Hollande ne cautionna pas Kabila. Il rencontra des opposants. Il y tint un discours public ferme sur les droits de l'homme. C'était certainement un moyen plus efficace de faire bouger les choses en République démocratique du Congo que de ne pas faire le déplacement. Autre symbole important : se déplacer d'abord au Sénégal, modèle de démocratie en Afrique, faisant référence à Senghor - premier président à quitter volontairement le pouvoir ; Abdou Diouf - premier président à accepter l'alternance et la défaite électorale ; et Wade qui, après avoir longuement hésité, avait finalement accepté de faire de même.

Mais au moment où l'aide publique au développement risque de faire les frais de la rigueur budgétaire, si la France veut renouveler sa relation avec l'Afrique, elle doit avant tout faire un effort sur la politique des visas jugée humiliante et discriminatoire. Là encore, François Hollande a pris un engagement dont il faudra surveiller l'application concrète. Il a assuré qu'il ne ferait pas obstacle aux procédures sur les biens mal acquis. Cela serait un signe fort de mise à mort de la Françafrique.

Un autre évènement, annoncé de longue date comme étant extrêmement important, fut le déplacement de François Hollande en Algérie en décembre 2012. Ses objectifs étaient clairement pragmatiques.

Le premier était de rétablir des relations mises à mal lors du quinquennat précédent, malgré une bonne volonté initiale de Nicolas Sarkozy et ses rêves d'union pour la Méditerranée. Rappelons que Sarkozy était perçu, sur la fin de son mandat, comme hostile aux musulmans et aux immigrés. Cela ne pouvait qu'avoir un écho très négatif en Algérie, ainsi que chez les Français d'origine algérienne. Ces derniers votèrent d'ailleurs massivement en faveur de François Hollande.

François Hollande, comme Nicolas Sarkozy, a une conception de la politique étrangère qui n'est pas déliée des préoccupations de politique intérieure. Mais encore une fois, ils n'en tirent pas les mêmes conclusions. L'ancien président avait cru gagner des voix en stigmatisant les Français d'origine maghrébine, le nouveau choisit de leur tenir un discours d'apaisement et de vouloir vivre ensemble. Toutefois, l'annonce d'une nouvelle loi sur le voile musulman, même présentée comme étant déposée « au nom de la laïcité » pourrait remettre cela en cause.

La reconnaissance de la responsabilité de l'État français dans la sanglante répression du 17 octobre 1961, lors de la manifestation pacifique des Algériens à Paris durant la guerre d'indépendance, fut perçue très positivement, tant par les Algériens que par les Français d'origine algérienne. Après beaucoup d'hésitations,

le vote favorable à la mission de la Palestine comme État non membre de l'ONU joua dans le même sens.

Après s'être engagé à reconnaître la Palestine au cours de la campagne électorale, François Hollande avait paru plus hésitant. Cédait-il à des considérations de politique intérieure pour ne pas susciter l'opposition des institutions officielles juives françaises, avocates inconditionnelles du gouvernement israélien ? Croyait-il séduire ce dernier en lui donnant quelques gages en début de mandat ?

Toujours est-il qu'à l'arrachée, Laurent Fabius obtint un vote favorable, ce qui évita à la France d'être à contre-courant d'un large mouvement historique. Il aurait en effet été incongru que la France, qui a longtemps été à la pointe du combat pour la reconnaissance des droits nationaux des Palestiniens, se tienne à l'écart au moment où cette dernière recevait un appui international massif.

Mais c'est peut être sur la Syrie que les attaques contre François Hollande ont le plus porté pendant la campagne, les partisans de Nicolas Sarkozy mettant en avant l'action déterminante de ce dernier dans l'affaire libyenne et l'impuissance de François Hollande à résoudre la crise syrienne. Si effectivement une guerre civile atroce semble devoir se poursuivre en Syrie, la comparaison entre les deux situations n'est pas pertinente.

Tout d'abord, c'est bien parce que les pays occidentaux ont modifié le sens de la résolution 1973 en Libye – en passant de la responsabilité de protéger qui avait été acceptée par la Russie et la Chine à celle de changement de régime – qu'aujourd'hui Moscou et Pékin refusent de donner un nouveau feu vert au Conseil de sécurité de l'ONU. Par ailleurs, la situation stratégique et militaire n'est pas comparable. L'armée syrienne a des capacités bien plus importantes que l'armée libyenne. Une intervention militaire en Syrie, de surcroît sans feu vert du Conseil de Sécurité, risquerait de déboucher sur une catastrophe plus que sur un succès rapide. On peut d'ailleurs remarquer qu'il n'y a pas, vis-à-vis de la crise syrienne, un pays qui freine (la France) contre d'autres pays (États-Unis, Grande-Bretagne) qui voudraient aller vite. Tous les pays occidentaux qui ont participé à la guerre civile en Libye ont une position commune de non-participation à celle qui se déroule en Syrie.

C'est d'ailleurs sur la Syrie qu'il y a le plus grave désaccord entre la France et la Russie. Il alimente dans la presse et chez le public français la perception d'une Russie qui défend ses intérêts au détriment de la promotion des droits de l'homme. Mais cela ne devrait pas aboutir à une rupture entre Paris et Moscou. Il y a d'autres dossiers stratégiques sur lesquels ces deux pays membres permanents du Conseil de sécurité peuvent et doivent coopérer. Ils ont également des intérêts économiques et commerciaux communs. Paris et Moscou devraient rester des pays n'entretenant pas de relation d'alliance, mais plutôt bénéficiant d'un partenariat très développé et diversifié.

La visite de François Hollande à Moscou les 27 et 28 février a confirmé tout cela. Moscou a, par ailleurs, soutenu l'intervention militaire française au Mali.

La réussite de l'intervention au Mali joue en faveur de François Hollande, qui a montré qu'il pouvait être capable de détermination et de réaction rapide. Réalisée à la demande des autorités maliennes, avec un fort soutien populaire dans le pays et un soutien international à l'ONU et en Afrique, elle a évité que les djihadistes ne prennent Bamako.

La France passe le relais à une force onusienne et africaine, la suite dépendra beaucoup des capacités du Mali à réconcilier les populations et bâtir un État solide. Par ailleurs, depuis le début de son mandat, François Hollande a commencé à mettre en œuvre une politique de réconciliation avec des pays qui s'étaient brouillés avec la France lors de la présidence de Nicolas Sarkozy. Le Japon avait été vexé de ne pas recevoir de visite officielle du président français qui avait, de surcroît, fait des remarques jugées insultantes sur le sport national, le sumo. Nicolas Sarkozy répétait régulièrement que la Turquie n'avait pas sa place dans l'Union européenne, et les relations s'étaient tendues avec le Mexique suite à l'annulation de l'Année du Mexique en France à propos d'une citoyenne française emprisonnée dans ce pays. Le discours de Dakar de 2007, dans lequel Sarkozy avait déclaré que l'homme africain n'était pas entré dans l'histoire, avait également été jugé insultant sur le continent. De manière générale, François Hollande a un tempérament plus rassembleur alors que Nicolas Sarkozy avait un caractère plus clivant. François Hollande est pondéré là où Nicolas Sarkozy était plus activiste, quitte à agacer certains partenaires. L'idée généralement admise est que le comportement parfois familial de Nicolas Sarkozy était jugé désinvolte, voire grossier, par de nombreux chefs d'État et de gouvernements. De toute évidence, François Hollande n'encourt pas ce reproche.

Mais au-delà des tempéraments de chaque président, le statut de la France ne change guère. Elle n'est pas une superpuissance, mais elle est encore une puissance qui compte, et ce quel que soit son président.

Au fond, l'idée première qui se dégage de ces observations est une vision d'un gaullo-miterrandisme pragmatique. François Hollande n'a pas encore défini de vision globale de ce monde en mutation et du rôle que la France peut y jouer.